

# **Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen**

- om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

Av

Marit E. Aksnes og Randi Tessem

Avhandling avlagt ved Handelshøjskolen i København (CBS) og  
Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet (DPU)  
for graden

Master of Knowledge and Innovation Management  
(Master i Kunnskaps- og Innovasjonsledelse)  
2012



**Copenhagen  
Business School**  
HANDELSHØJSKOLEN



**AARHUS  
UNIVERSITET**  
INSTITUT FOR UDDANNELSE OG PÆDAGOGIK



# Crisis? What crisis?







## **SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR- /KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

**Forfatter(e):** Marit E. Aksnes og Randi Tessem

**Tittel:** Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen  
- om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

**Studieprogram:** Master of Knowledge and Innovation Management  
(Master i Kunnskaps- og Innovasjonsledelse) 2012

**Kryss av:**

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre  
Kan frigis fra: \_\_\_\_\_

**Dato:** 31.08.12

**Marit E. Aksnes**

**Randi Tessem**



## FORORD

Helt siden oppstarten av studiet i januar 2010, har vi reflektert, sammen med medstudenter, over ulike tema og problemstillinger til masteroppgaven. Først sommeren 2011, etter 22.juli-katastrofen, falt brikkene på plass; tema for masteroppgaven vår er *ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen*. Vi har, som ledere, vært involvert i kriseledelse på våre respektive arbeidsplasser, og har i den sammenheng sett og erfart viktigheten av planer og struktur i dette arbeidet. Med denne oppgaven håper vi å tilføre viktig kunnskap til våre respektive arbeidsgivere. Studiet har vært rettet mot kommunale organisasjoner, men vi mener allikevel at den vil ha overføringsverdi også til andre typer organisasjoner.

Prosessen fra høsten 2011 og fram til august 2012, har vært utrolig interessant, lærerik og slitsom. Vi har blitt veldig godt mottatt av alle informantene; det være seg rådmenn, kriseteamledere og teammedlemmer, og benytter derfor anledningen til først å takke disse foret konstruktivt og givende samarbeid. De har bidratt med faktakunnskap, refleksjoner og engasjement. Uten denne velviljen hadde vi ikke kunne gjennomføre forskningen. Vi takker også for gode innspill i desember 2011 fra Venke Aarethun og Knut Hermstad ved “Regionalt senter for vold og traumatisk stress” (RVTS) i Trondheim.

Videre vil vi takke vår veileder Berit Verstad for mange interessante og utfordrende samtaler og tilbakemeldinger. Det har medført at vi har tatt andre veider, hoppet over, tilført og til slutt landet masteroppgaven. Vi vil også takke våre kjære, Knut Moksnes og Bjørn Tranås, som har lest gjennom oppgaven og bidratt med konstruktive innspill. Bjørn har i tillegg oversatt sammendraget til engelsk.

Det har vært krevende å gjennomføre et masterstudium parallelt med jobben som leder. Derfor vil vi også takke våre arbeidsgivere, Levanger kommune og Steinkjer videregående skole, som har lagt til rette for at dette kunne la seg gjøre. Vi håper oppgaven vil være et nyttig hjelpemiddel i arbeidet med å utvikle organisasjonene videre innen kriseledelse og kriseberedskap.

Levanger/Inderøy, 31.august 2012

Marit Elisabeth Aksnes og Randi Tessem





## SAMMENDRAG

Masteravhandlingen vår i kunnskapsledelse (MKIL) handler om *ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen*, og er relatert til kriseledelse og kriseberedskap i kommunesektoren. Problemstillingen er: *Hva kjennetegner kriseledelse, og hvilke oppgaver og prosesser er sentrale for kriseledelse i en kommune?* Våre forskningsspørsmål dreier seg om hvorvidt en kommune kan forberede seg på kriser, om kriseledelse skiller seg fra annen ledelse, om lederskap kan bidra til erkjennelse og meningskaping, hva som kjennetegner beslutningsprosesser i kriser og hvilke kunnskapshjelpende prosesser som kan bidra til organisasjonslæring.

Vårt utgangspunkt er hermeneutisk, og vi har valgt en kvalitativ forskningsdesign og en komparativ casestudie. Vitenskapsteoretisk ståsted ligger i spenningsfeltet mellom det instrumentelle og det sosialkonstruktivistiske, men dog nærmest det sosialkonstruktivistiske perspektivet. Som metodisk tilnærming har vi valgt abduksjon, som kan sees på som en kombinasjon mellom induktiv og deduktiv tilnærming. I februar 2012 gjennomførte vi gruppeintervju med kriseteam i to kommuner, og individuelle intervju med rådmenn og kriseteamledere i de samme kommunene. Vi har strukturert oppgaven i tre bolker. Bolk 1 inneholder innledning med bl.a. begrunnelse for valg av tema, problemstilling, lovverk og ansvarsfordelingen mellom kommune og stat. Bolk 2 er forskningsmetode. Bolk 3 er inndelt i 5 kapitler -hvert kapittel med empiri og teori som analyseres og som besvarer de 5 forskningsspørsmålene våre.

Vi har funnet at det er en forskjell mellom kriseledelse og annen ledelse. Ledelse under kriser har et større trykk og flere kaosfaktorer. Kontekstuelle forhold påvirker organisasjonen og legge premisser for hva som må gjøres, og i hvilken rekkefølge. Kontakten med media er en stor utfordring. Informasjon må gis fortløpende, og dialogen bør være god. Spisskompetanse og erfaring er spesielt viktig for kriseledere. Kriseledelse fordrer situasjonsbetinget ledelse, og evne til å takle hurtig utviklende og komplekse endringer. Ledere må også evne å «holde hodet kaldt», takle stress og håndtere egne følelser. Nødvendig delegering av ansvar og oppgaver, krever trygge ledere med tillit til at medarbeiderne kan praktisere selvledelse og ta beslutninger.

Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

Videre har vi funnet at organisasjoner kan forberede seg på kriser gjennom å kjenne egen sårbarhet og ta høyde for at det «utenkelige» kan skje. Dette kan oppnås ved å lage gode beredskapsplaner, implementere disse bredt og oppdatere dem jevnlig.

Vi har funnet at lederskap kan bidra til erkjennelse og meningsskapning ved å investere tid til erkjennelsesprosesser, og ta ansvar for å bygge en kultur hvor identifisering av svakheter er like viktig som identifisering av styrker. Ledere kan bidra til meningsskapning ved å utøve en symbolsk og terapeutisk rolle gjennom å uttrykke medfølelse og støtte til medarbeidere og rammede.

Vi har funnet flere faktorer som kjennetegner og påvirker beslutningsprosesser i kriser, bl.a. stress, stor grad av kompleksitet, uforutsigbarhet, korte tidsfrister, høye forventninger og stort ansvar. Lang erfaring fra kriseledelse, fagkunnskap og livserfaring, er en styrke i krisearbeidet.

Vi har funnet følgende kunnskapshjelpende prosesser som kan bidra til organisasjonslæring før, under og etter kriser: utvikling av helhetlige beredskapsplaner, teamtrening og refleksjonsprosesser som kan gi mulighet for dobbeltkretslæring. Kunnskapsoverføring, bl.a. ved «mesterlæring» og overføring av taus kunnskap, anses også som svært viktige prosesser i team. Det er i tillegg nyttig å involvere eksterne, for eksempel kriserammede, i arbeidet med organisatorisk kunnskapsutvikling.

Vi har ikke funnet signifikante forskjeller mellom kommunene med hensyn til kriseledelse. Det vi imidlertid kan registrere er at den minste kommunen er mer transparent, har lavere terskel for intervensjon, og teamet er lengre inne i sakene før de trekker seg ut.

## SUMMARY

Our master thesis in Knowledge management and Leadership is titled *Challenges to Leadership when crisis hits the organization*. It is related to crisis management and crisis contingency on local authority (municipal) level.

This is our approach: To point out both *the characteristics of crisis management and the crucial tasks and processes of crisis management on local authority level*. Our research questions ask the following: To what extent can local authorities be prepared for a crisis? Does crisis leadership in any way differ from leadership in general? To what extent can leadership facilitate recognition and sense making? What are the characteristics of decision making during a crisis situation? What kind of knowledge supporting processes might facilitate organizational learning?

Our approach is hermeneutic, with a qualitative research design and a comparative case study. The theoretical standpoint is in the borderland between the instrumental and the social-constructivist, but still closer to the social-constructive perspective. The research method is abduction. It can be said to be a combination of an inductive and deductive method. We have carried out group interviews with two local municipal crisis teams as well as individual interviews with the chief executives and leaders of the crisis teams in the respective municipalities.

We have divided the thesis into three parts: Part one is the introduction. We give grounds for our choice of topic and approach, legislation and the distribution of responsibilities between national and local authorities. Part two presents the research method. Part three contains five chapters – each of them with empirical and theoretical analysis aiming to answer the five research questions.

We have found (substantial) differences between crisis leadership and leadership in general. Leadership during a crisis period will face heavier pressure and more “chaos factors”. The context will bear influence on the organization and also define both what to do and when to do it. The relationship to the media is considered a major challenge. Information must be distributed continuously. The dialogue needs to be confidence-building. Expertise and experience is crucial for crisis leaders. Crisis leadership demands situational leadership and the ability to cope with rapid and complex changes. Furthermore, leaders must be able to “keep calm”, cope with stress and their own emotions. Necessary delegation of responsibility

and tasks, calls for confident leaders who trust their colleagues to carry out self-management and make decisions.

We have found that organizations are capable of preparing for crises situations by recognizing its own vulnerability and taking into account that “unthinkable” might happen. This can be accomplished by making good contingency plans followed by wide implementation and regular updating.

Furthermore, we have found that leadership can facilitate recognition and sense making by spending time on recognition processes, and taking the responsibility for building a culture where identifying weaknesses is equally important as identifying strengths. Leaders can contribute to the sense making by exerting a symbolic and therapeutic role through expressing their compassion and support to their colleagues and the distressed.

We have also found several factors that characterize and affect the decision-making processes during a crisis. Those are, among others, a high degree of complexity, unpredictability, short term deadlines, high expectations and responsibilities. Extensive experience in crisis management, knowledge and life experience in general can give strength to the dealing with crises.

Finally, we have found the following knowledge supporting processes that might facilitate organizational learning prior to, during and after a crisis: the developing of comprehensive emergency plans, team training and reflection processes that contribute to double circuit learning. Transfer of knowledge for instance by training given by a master and the transfer of tacit knowledge, is considered to be essential in team work. It is also beneficial to involve external people, for example the distressed, in working with developing organizational knowledge.

We have not found any significant differences with respect to crisis management between the two municipalities. There are, however, noticeable differences between them indicating that the smaller of the two is more transparent, has a lower threshold for intervention and its crisis team spends more time on the issues before they pull out.

## INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	i
Sammendrag	iii
Summary	v
Innholdsfortegnelse	vii

<b>1. INNLEDNING OG BAKGRUNN</b>	<b>1</b>
<b>1.1</b> Begrunnelse for valg av tema	2
1.1.1 Kunnskapsstatus om kriseledelse	3
1.1.2 Hva er en krise? Grunnleggende oppfatninger og definisjoner	6
<b>1.2</b> Problemstilling og forskningsspørsmål	9
<b>1.3</b> Modell og struktur for masteroppgaven	12
<b>2. ANSVAR FOR BEREDSKAP OG KRISEHÅNDTERING</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b> Statens ansvar	15
<b>2.2</b> Kommunenes ansvar	17
<b>2.3</b> Oppsummering	20
<b>3. FORSKNINGSMETODE</b>	<b>21</b>
<b>3.1</b> Vitenskapelig og metodologisk ståsted	21
3.1.1 Ulike forskningsperspektiv	21
3.1.2 Ulike metodiske tilnærminger	23
<b>3.2</b> Case som forskningsstrategi	24
3.2.1 Valg av case	24
<b>3.3</b> Datagrunnlag	26
3.3.1 Utvelgelse av informanter	26
3.3.2 Metode for datainnsamling	28
3.3.3 Beskrivelse av datainnsamlingsprosessen	30
3.3.4 Analyse av data	31
<b>3.4</b> Vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet	31
3.4.1 Reliabilitet	32
3.4.2 Validitet	33
<b>3.5</b> Forskningsetikk	34
<b>3.6</b> Oppsummering	35

<b>4. FOREBYGGING OG BEREDSKAPSPLANLEGGING</b>	<b>36</b>
<b>4.1</b> Analyse av risiko og sårbarhet	36
<b>4.2</b> Beredskapsplan og struktur for kriseorganisasjonen	38
4.2.1 Beredskapsplanens posisjon mellom stabilitet og dynamisk kompleksitet	39
<b>4.3</b> Planlegging som strategi	40
4.3.1 Strategier for å gjøre organisasjonen beredt på endringer	42
<b>4.4</b> Beredskapens dilemma -hva er godt nok, og hva er for mye?	43
<b>4.5</b> Analyse	44
4.5.1 Kommuneledelsens vurdering av kriseberedskap i egen kommune	45
4.5.2 Beredskapsplanens betydning for ledere av kriseteam	47
4.5.3 Organisering av krisearbeidet	49
<b>4.6</b> Oppsummering	50
<b>5. LEDELSE OG KOMMUNIKASJON I KRISETIDER</b>	<b>52</b>
<b>5.1</b> Ledelse og kriseledelse	52
<b>5.2</b> Ulike forhold som skiller kriseledelse fra annen ledelse	54
5.2.1 Kontekstuelle forhold ved kriseledelse	54
5.2.2 Krisekommunikasjon	55
5.2.3 Kompetanse for kriseledelse og crisekommunikasjon	58
5.2.4 Betydning av ledelse i krisetider	61
5.2.5 Ledelsesstrategier under kriser	61
<b>5.3</b> Analyse av ledelse og kriseledelse	63
<b>5.4</b> Hva skiller kriseledelse fra annen ledelse	65
5.4.1 Kontekstuelle forhold	66
5.4.2 Krisekommunikasjon	67
5.4.3 Betydning av kompetanse	71
5.4.4 Ledelsens symbolverdi i krisetider	74
<b>5.5</b> Oppsummering	75
<b>6. ERKJENNELSE OG MENINGSSKAPING</b>	<b>77</b>
<b>6.1</b> Erkjennelsesprosesser	77
6.1.1 Risikoforståelse og risikoidentifisering	78
6.1.2 Barrierer mot kriseerkjennelse	79
<b>6.2</b> Meningsskapende prosesser	80
6.2.1 Troverdighet, og medias rolle for å skape mening	82
<b>6.3</b> Analyse	83
<b>6.4</b> Oppsummering	86

<b>7. BESLUTNINGSPROSESSER I KRISER</b>	<b>87</b>
<b>7.1 Beslutningsteori</b>	87
7.1.1 Teorier om rasjonelle beslutningsprosesser	88
7.1.2 Teori om begrenset rasjonalitet og naturlig beslutningstaking	89
7.1.3 Beslutningsfeil i organisasjoner	90
<b>7.2 Stress i beslutningssituasjoner</b>	91
<b>7.3 Beslutningsprosesser i team</b>	92
7.3.1 Gruppetenkning og andre dysfunksjoner i beslutningsprosessene	93
<b>7.4 Suksessfaktorer for bedre beslutningstaking</b>	94
<b>7.5 Analyse</b>	95
7.5.1 Beslutninger om iverksettelse av beredskapsplanen	95
7.5.2 Teamlederens rolle i beslutninger	96
7.5.3 Tidspress og stress	97
7.5.4 Betydning av kompetanse og teamarbeid i beslutningsprosessen	100
<b>7.6 Oppsummering</b>	103
<b>8. ORGANISASJONSLÆRING</b>	<b>105</b>
<b>8.1 Kriseavslutning</b>	105
<b>8.2 Teori om læring i organisasjoner</b>	106
8.2.1 Organisasjonslæring	107
8.2.2 Læring i team	108
8.2.3 SEKI-modellen	110
8.2.4 Refleksjonsprosesser	111
8.2.5 Barrierer mot organisatorisk læring	113
<b>8.3 Kunnskapshjelpende prosesser i team</b>	114
8.3.1 Betydning av kompetanse	114
8.3.2 Teamtrening	115
8.3.3 Refleksjonsprosesser og dobbeltkretslæring	120
<b>8.4 Barrierer mot læring i organisasjoner</b>	122
<b>8.5 Oppsummering</b>	122
<b>9. KONKLUSJON</b>	<b>124</b>
<b>9.1 Hva har vi funnet?</b>	124
<b>9.2 Undringer, overraskelser og vegen videre?</b>	126
<b>Litteraturliste</b>	129
<b>Liste over figurer</b>	138
<b>Liste over tabeller</b>	139
Vedlegg 1: Intervjuguide for individuelle intervju med rådmann	140
Vedlegg 2: Intervjuguide for individuelle intervju med ledere for kriseteam	142
Vedlegg 3: Intervjuguide for gruppeintervju med kriseteam	144

## 1 INNLEDNING

Denne masteroppgaven handler om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen, og spesielt om hvilke utfordringer ledelsen står overfor når krisen rammer organisasjonen. Alle kommuner opplever å måtte håndtere kriser med jevne mellomrom, men noen kommuner rammes ofte, og andre sjeldent. Oppgaven er et resultat av forskning på hvordan kommuner opplever kriseledelse generelt i egen kommune, og hva som er sentrale oppgaver og prosesser i forbindelse med dette.

Den 22. juli 2011 ble regjeringskvartalet i Oslo og en politisk sommerleir på Utøya i Hole kommune, rammet av terror. Til sammen ble 77 mennesker drept, nær halvparten av dem under 18 år. I august 2012 ble det lagt fram en rapport fra den spesialutnevnte 22.juli-kommisjonen (NOU 2012:14). Denne rapporten konkluderer blant annet med at det er avdekket alvorlig svikt i samfunnets beredskap, og evne til å avverge og beskytte seg mot trusler. Det som skilte hva som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, var i hovedsak knyttet til *holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var gitt* (NOU 2012:12:458). Konklusjonen fra kommisjonen var ikke myntet på kommunene, men det kan være vel verdt å vurdere om dette også er aktuelle problemstillinger for norske kommuner.

Landets 429 kommuner har varierende størrelse, geografi, demografiske forhold og næringsgrunnlag. Derfor er kommunene også innbyrdes forskjellige med hensyn til sårbarhet og forekomst av kriser. Det er ikke usannsynlig at det også er en viss forskjell på store og små kommuner med hensyn til personalressurser og faglig kompetanse om krisehåndtering. Under en krise står ledelsesoppgaver i kø, og det kan være vanskelig å se hva som bør prioriteres og hva som kan vente. Mangelfull informasjon og oversikt kan gi en følelse av å “famle i blinde”, mens man befinner seg midt i “skuddlinjen” for media og en befolkning som forventer oversikt og kontroll. Samlet sett kan forventninger, reaksjoner og oppgavetrykk kreve mer enn det ordinære hjelpeapparatet kan klare. Av den grunn har mange kommuner en eller flere kriseteam på administrativt og operativt nivå.

Hole kommune fikk en ufattelig stor oppgave da skuddene stilnet på Utøya. Kriseteamet i Hole kommune hadde imidlertid gjennomført flere øvelser om håndtering av store ulykker. I 22. juli-kommisjonens rapport omtales Hole kommunens innsats spesielt:



*Ut fra erfaringer og planverk evnet de å mobilisere, improvisere og ta faglig ledelse over et stort korps av egne ansatte og frivillige da en tragedie som langt overgikk det man på forhånd naturlig kunne ha tenkt seg, rammet den lille kommunen(NOU 2012:14:452).*

Man kan undres over hvordan det hadde gått om kommunen ikke var så godt forberedt.

Alle krisehendelser innenlands skjer i en eller flere kommuner, og kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen. Hver kommune er pålagt (Lov 2010 nr. 45) å utarbeide en helhetlig beredskapsplan, basert på analyser av mulige risikoer. Den årlige kommuneundersøkelsen som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) utførte i 2011, avslørte at 56 kommuner, ikke har lovpålagte beredskapsplaner; et pålegg som kom i 2010.

## **1.1 Begrunnelse for valg av tema**

Valg av tema for masteroppgaven, *ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen - om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen*, har først og fremst bakgrunn i erfaringer fra krisehåndtering i egne kommuner. Som henholdsvis kriseteamleder i en kommune og medlem av kriseteam i videregående skole, har vi kjent behov for mer kunnskap om kriseledelse. Vi har erfart at ledere som får en krise “rett i fanget”, ofte har stort behov for veiledning og støtte. De skal takle utfordringer som å håndtere, sorg og sjokk blant rammede, administrere oppfølgingen, kommunisere med mange instanser og fordele oppgaver blant ansatte. En annen utfordring er å fronte organisasjonen som kriseleder overfor media og andre interessenter. Dette kommer i tillegg til at driften skal holdes i gang, samtidig som de kanskje også må håndtere egne følelser.

I løpet av de 15 årene vi har jobbet som ledere, har ikke temaet “kriseledelse” vært på dagsorden i lederutviklingsammenheng, til tross for at vi som ledere har et definert ansvar gjennom kriseplaner. Evalueringen etter kriser har hatt fokus på den krisehjelpen som har vært gitt, og de rammedes opplevelse av å bli hjulpet, men i liten grad hvordan dette ble organisert og ledet.

Terrorhandlingene den 22. juli 2011, og det kommunale ansvaret for oppfølging i etterkant, aktualiserte temaet ytterligere for oss. Av de 116 kommuner som plutselig fikk ansvar for

Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

oppfølgingen av sine rammede etter 22. juli, var det flere kommuner som hadde mange etterlatte og overlevende å ta seg av. Vi undret oss over om hvordan kommunene var i stand til å håndtere dette, og spesielt hva lederne la vekt på i dette arbeidet.

Ved gjennomgang av forskning og litteratur i forbindelse med studiene til oppgaven, fant vi at ledelsesutfordringer i offentlig sektor er et tema som er forholdsvis lite omtalt, sett i forhold til, eksempelvis, forskning om psykologiske dimensjoner hos de som er rammet av en krise.

Vår ambisjon er at denne oppgaven skal kunne tilføre kunnskap om kriseledelse i forskningsfeltet. Videre ønsker vi å bidra med innsikt og kunnskap som kan støtte ledere på ulike nivå i kommunesektoren når krisen rammer organisasjonen.

### **1.1.1 Kunnskapsstatus om kriseledelse**

I forbindelse med masteroppgaven har vi søkt etter nasjonal- og internasjonal forskning som kan ha relevans for temaet kriseledelse i offentlig sektor. Søkene er gjort ved hjelp av internett, samt spesifikke litteratursøk på søkemotorer for bibliotek. Vi fant ut at, de siste femten år, er det skrevet tre-fire masteroppgaver i Norge med spesifikke kriser som tema, men vi har ikke funnet noen som har kriseledelse som et generelt tema.

En samtale med ansatte ved “Regionalt senter for vold og traumatisk stress” (RVTS) i Trondheim, bekreftet at hovedfokuset i norsk kriseforskning det siste decennium hovedsakelig har vært konsentrert om de psykologiske dimensjonene for de rammede og deres nære. Ledelsesdimensjonene knyttet til dette, har hatt mindre oppmerksomhet. Mye kan tyde på at dette også er representativt for kriseforskning utenfor Norge. Kriseforskningen har lenge vært konsentrert rundt naturkrefter, ytre fiender og plutselige katastrofer (Rosenthal 2001, i følge Johansen og Frandsen 2010:24). Fire studier av ulike kriser som Arjen Boin (2006) utførte, viste eksempelvis at forskerne i disse studiene var mest opptatte av årsakene til krisene, dynamikken i kriseprosessene, samt effekten og håndteringen av krisene (Boin 2006).

Litteraturgjennomgangen har vist oss at kriseledelse vedrørende sivil kontekst, er et forholdsvis nytt område. Det har fått mer oppmerksomhet i takt med en økende forståelse for betydningen av god krisehåndtering. Dette gjelder både med hensyn til kost-nytte vurderinger, i samfunns- psykologisk sammenheng og innenfor organisasjonsledelse. Kriseledelse er et mangesidig begrep, og forskningslitteraturen bærer preg av at dette er et fragmentert felt som

Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

blant annet spenner over fagområdene psykologi, sosiologi, pedagogikk, økonomi og samfunnsvitenskap. Det er gitt ut relativt få bøker i de nordiske land om kriseledelse.

Mye av forskningslitteraturen om kriseledelse er hentet fra fagfeltene krigsledelse og militærpsykologi, som er verdensomspennende forskningsområder også i dag. Det er også viktig å ha i minnet, at mye av forskningen og teoriene om kriseledelse, er utført med tanke på privat sektor. Her kan kriseledelse til syvende og sist være avgjørende for å “overleve” i et presset marked. En slik problemstilling er ikke like relevant innenfor offentlig sektor, men vi mener at en god del også har overføringsverdi til kriseledelse i en kommune.

Kriseledelsesfeltet kan for øvrig kritiseres for å ha lagt for stor vekt på den instrumentelle orientering. Det er en stor og voksende gren av selvhjelps “how to do”- bøker som lover å gjøre organisasjonen “krisefri”, men som kritikerne hevder, ikke tar tilstrekkelig hensyn til kontekstuelle og bransjespesifikke forhold (Boin m.fl. 2005/11:9). Nedenfor følger en oversikt over noen viktige forskningsinstitusjoner og forskere/forfattere som har bidratt til vår innsikt på feltet, og som blant andre utgjør teorigrunnet for denne masteroppgaven.

Vi har ikke funnet mye norsk litteratur som spesifikt handler om kriseledelse, men i perioden 2010-2011 kom det imidlertid ut tre norske bøker (Aarset 2010, Eriksen 2011 og Weisæth og Kjeserud 2011). Magne Aarsets bok er blant annet basert på egen forskning innen risikoleidelse, beslutningsteori og anvendt statistikk. Jonas Eriksen er utdannet M.Sc. in Risk, Crisis and Disaster Management, ved University of Leicester, og hans bok handler om krise- og beredskapsledelse og teamtrening. Lars Weisæth og Ragnar Kjeserud (2011) redegjør i sin bok for viktigheten av god mediehandtering og kommunikasjon, emosjonelt lederskap og hvordan man bør jobbe på alle nivåer; politisk, strategisk, taktisk og operativt, for å håndtere kriser på en klok måte. Forfatterne viser også til hva utenlandsk forskningen sier om hvilke egenskaper ledere som forblir i posisjoner har, og hvilke faktorer i en organisasjon som nedsetter evnen til integrert problemløsning.

I databasen for publikasjoner utgitt av Senter for krisepsykologi<sup>1</sup> AS i Bergen, fant vi at av ca. 400 publikasjoner, var det kun to artikler som spesifikt handler om kriseledelse. I senterets litteraturliste er det viet stor plass til forskningsrapporter og litteratur om effekter og

---

<sup>1</sup> **Senter for krisepsykologi AS** i Bergen ble opprettet i 1998, og er et privatdrevet kompetansesenter for kunnskap om mennesker som opplever kriser, katastrofer og traumer. Senteret arbeider på fire felter: Klinisk arbeid, forsknings- og kompetanseutvikling, undervisning og kurs og beredskap. Senteret bidrar i regjeringens kriseråd som faglige rådgivere, og sto bak mange viktige publikasjoner i forbindelse med kommunenes oppfølging etter 22. juli.

Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

reaksjoner hos operative hjelpere og fagfolk i forbindelse med kriser. Det er også skrevet mange bøker om stressmestring, som er viktig og nødvendig hjelp til mennesker i alle krisefaser. Selv om denne litteraturen ikke direkte handler om kriseledelse, er det likevel viktig kunnskap for ledere som skal sørge for at de ”riktige tingene” blir gjort, og at nødvendig og evidensbasert hjelp blir gitt.

For å finne fram til mer forskning og litteratur om kriseledelse, har vi gått til europeiske, samt canadiske og amerikanske kilder, og her finnes det flere ledende forskningsmiljøer på feltet kriseledelse.

*Kriseledelse- og krisekommunikasjon*, skrevet av Winni Johansen og Finn Frandsen (2010), er utgitt med utgangspunkt i forskningsmiljøet ved Handelshøyskolen i Aarhus, hvor begge forfatterne er ansatt. Boken tar utgangspunkt i en breddeorientert forståelse av kriseledelse og krisekommunikasjon, og støtter seg på internasjonal forskning på området. Siden Preben Kjær og Per-Ove Kühnel i 1992 utga den aller første boken på dansk, som tok opp emnet kriseledelse til behandling, er det kun skrevet noen få artikler på området. Dette er altså den første danske boken på 15 år med dette tema.

*The Politics of Crisis Management- Public Leadership under Pressure* som er skrevet av Arjen Boin, Paul't Hart, Erik Stern og Bernt Sundelius (2005/11), handler om lederskap i offentlige organisasjoner, og hvilke utfordringer og muligheter disse står overfor i forhold til krisehåndtering. Forfatterne skisserer fem kritiske oppgaver eller tema for kriseledelse, som vi bruker i denne oppgaven. Forfatterne er også hyppig referert til i annen litteratur. Bernt Sundelius og Erik Stern er henholdsvis grunnlegger og leder av det svenske forskningssenteret CRISMART,<sup>2</sup> mens Arjen Boin, Patric Lagadec og Bengt Sundelius sitter i ECMAS<sup>3</sup> styre. Det finnes også flere andre ledende institutter for kriseledelse, eksempelvis ICM<sup>4</sup> i USA, som det hyppig refereres til i ulike artikler om temaet.

---

<sup>2</sup> **CRISMART**(Crisis Management Research and Training), grunnlagt i 1997, er en del av den statlige forsvarshøgskolen i Sverige, og er det ledende forskningssenteret innen krisehåndtering. Senteret har gitt ut 25 forskningsrapporter, og beskjeftiger seg med offentlige kriser eller samfunnskriser (politiske kriser).

<sup>3</sup> **ECMA** (European Crisis Management Academy) i Nederland ble opprettet i 2001, initiert av svenske, nederlandske og franske forskere. ECMA er et europeisk nettverk av kriseledere og akademikere som forsker eller underviser i kriseledelse.

<sup>4</sup> **ICM**(Institute for Crisis Management)ble grunnlagt i 1989 av Robert B. Irvine, og instituttet beskjeftiger seg hovedsakelig med rådgivning og planlegging mht krisekommunikasjon, og har dessuten forsket mye på førkrise-faser og forebygging. ICM-databasen inneholder over 80 000 *business crisis news stories* til hjelp for ledere over hele verden.

### 1.1.2 Hva er en krise? Grunnleggende oppfatninger og definisjoner

En krise kan representere et mangfold av “virkeligheter”, alt etter hvilket ståsted man betrakter den fra. Det finnes også mange ulike definisjoner av krisebegrepet, men det ser ut til at det er en omforent oppfatning om at ”kriser” representerer en eller annen form for diskontinuitet eller avbrytelse i forhold til en normal eller ønsket situasjon (Johansen og Frandsen 2010:69). Det kan hevdes at det har gått ”inflasjon” i krisebegrepet. Det brukes i dag på nær sagt alle områder - fra sivilisasjon, samfunn og økonomi, til verdier, familie og parforhold - samtidig som at ”folk flest” og ulike fagdisipliner har hver sin forståelse av innholdet (Johansen og Frandsen 2010). Boin m.fl. (2005/11:138) poengterer i *The Politics of Crisis Management*, at det er viktig å huske at begrepet “krise” uansett er en etikett; en semantisk konstruksjon som folk bruker for å karakterisere situasjoner eller perioder som de betrakter som ekstraordinære, ustabile eller potensielt langtrekkende, med hensyn til negative implikasjoner.

#### Ulike tilnærminger til, og definisjoner av, krisebegrepet

Forskningsmessig kan det skilles mellom to ulike tilnærminger til krisebegrepet: crisis-tilnærmingen og disaster-tilnærmingen. Hovedskillet mellom de to tilnærminger er at disaster-tilnærmingen fokuserer på utfallet av hendelser og hvordan det påvirker samfunnet, mens crisis-tilnærmingen fokuserer på selve kriseprosessen i organisasjoner (Johansen og Frandsen 2010, Boin og 't Hart 2007).

Disaster-tilnærmingen handler om de “arketypiske krisene” som naturkatastrofer, ulike angrep utenfra og andre uforutsette og uforståelige hendelser. Disse ser altså på kriser som hendelser som er klart lokalisert i tid og rom. Crisis-tilnærmingen tar et utvidet fokus i forståelsen av kriser, og ser disse i et mer komplekst, prosessuelt og mindre tidsavgrenset perspektiv (Johansen og Frandsen 2010:24-25).

Vi har valgt ut tre definisjoner som representerer ulike vinklinger og ulikt innhold av krisebegrepet. Disse kan være nyttige å ha som et bakteppe, ettersom de gir en dypere forståelse av krisebegrepet. Vi har lagt til egne kommentarer ut fra hvordan vi tolker ulikhet i innhold mellom dem.

- a. *En krise kan defineres som en hendelse om utgjør en uforutsigelig større trussel som kan ha negativ innvirkning på organisasjonen, bransjen eller interessenter hvis den håndteres på en dårlig måte (Coombs 1999 a, i følge Aarset 2010:262).*

I denne definisjonen er det, i tillegg til uforutsigbarhet og et visst omfang (større trussel), også et kriterium at hendelsen kan påføre organisasjonen noe negativt. Definisjonen fokuserer på potensielle konsekvenser som kan komme om hendelsen håndteres dårlig. Dette bringer kriseledelse inn i bildet. Denne definisjon inkluderer også organisasjonens interesser og bransje.

- b. *En krise starter når det inntreffer en uønsket hendelse som kan føre til at mennesker skades eller dør, alvorlig skade på strukturer eller eiendom, tap av viktig programvare eller prosedyrer, et stort finansielt tap, alvorlig tap av omdømme til en person, en organisasjon, en bransje eller interesser, en alvorlig skade på miljøet (Aarset (2010:263).*

Denne definisjonen fokuserer også utelukkende på krisens konsekvenser, men integrerer flere elementer i dette, blant annet tap av omdømme, viktig programvare og miljø. Her er teknologiske strukturer tatt inn i definisjonen, og gjenspeiler en verdivurdering som harmonerer med den teknologiske og den miljøorienterte samfunnsutviklingen. En krise betraktes her utelukkende som en uønsket hendelse, som først starter i det hendelsen inntreffer.

- c. *En markant avbrytelse som ansporer til omfattende dekning i nyhetsmediene og offentlig granskning, som avbryter organisasjonens normale aktiviteter (Institute of Crisis Management, i følge Johansen og Frandsen 2010:78).*

I denne definisjonen er hovedfokuset på bestemte interessenters (nyhetsmediene og offentligheten) reaksjoner på en hendelse. I tillegg bringes avbrudd av normal aktivitet inn. Dette er også en "fersk" definisjon, og gjenspeiler mediasamfunnet og det omfattende mediefokus som knyttes til en krise, og hvilke konsekvenser dette kan få for den normale driften i en organisasjon. Det siste kan utløse en krise i seg selv.

Definisjonene utfyller hverandre, og viser endringer som gjenspeiler tidstypiske oppfatninger av hva konsekvensene av en krise er, eller kan føre til. Johansen og Frandsen hevder at de ulike retningene og grunnforståelsene ikke bare representerer akademiske funderinger, men også den "tause viten" som finnes i hodene på ledere, medarbeidere og andre. Dette er igjen styrt av bransje, utdanning og plassering i organisasjonen (Johansen og Frandsen 2010). Vi vil hevde at dette følgelig også vil ha innvirkning på hvordan organisasjonen innretter kriseberedskap og kriseledelse, for eksempel interne og eksterne prosesser i ulike faser av krisen, hvem som deltar og hvordan evaluering og læring skjer.

I kjølvannet av kriseforskningen, har det også kommet til nye begreper og betegnelser som går lenger enn å definere “hovedkrisen”. Vi finner eksempelvis betegnelser som “krisen etter krisen” (Rosenthal et. al 1994, i følge Johansen og Frandsen 2010:86) som betegnelse på at en krise utløser en annen krise, og dobbeltkrise - hvor den opprinnelige krisen overskygges av en kommunikasjonskrise (ibid). Et annet begrep er “overkrise”, som innebærer alt for voldsomme menneskelige reaksjoner eller inngrep i en krisesituasjon. Konsekvensen blir da at samfunnet selv er med på å forverre krisen (Lagadec 2000:46, i følge Johansen og Frandsen 2010:88).

Johansen og Frandsen utvider kriseperspektivet ytterligere ved å vise til to sett av grunnoppfatninger. Den ene oppfatningen sier noe om hva en krise “egentlig” er eller kommer fra (ontologi), og den andre om hvilken verdi man tillegger en krise i en samfunnsmessig kontekst (aksiologi)(Johansen og Frandsen 2010).

På spørsmål om hva en krise “egentlig” er, eller kommer fra, dreier svarene seg om hva som utløste krisen, og her deler svarene seg i to diametralt ulike teoretiske ståsted. Det ene ståstedet ser på kriser først og fremst som menneskeskapte, og utløst av menneskelige feil - enten i form av feil beslutninger fra en leder, eller feil handlinger utført av medarbeidere eller andre mennesker. Det andre ståstedet ser på kriser som en iboende egenskap ved sosiale, kulturelle eller tekniske systemer, og som en naturlig konsekvens av måten menneskeskapte systemer er bygd opp. Da vil kriser bidra til videre utvikling - og overlevelse av disse systemene (Johansen og Frandsen 2010:72).

De to oppfatningene over er også forsøkt forenet og utvidet gjennom en “systemisk” kompleksitetsoppfattelse”, som fokuserer på hvordan *én eller flere hendelser kan utløse bestemte energi-, bevegelses- eller interaksjonsmønstre i et system* (Mitroff og Pauchant1992, i følge Johansen og Frandsen 2010:73).

På spørsmålet om hvilken verdi en krise har for samfunnet, skilles det også her mellom to ulike oppfatninger. Den første oppfatningen ser på kriser som noe negativt, som unntaket fra regelen, og som en ubalanse som man må ta kontroll over, slik at det fortrest mulig kan vendes tilbake til normaltilstand. Den andre oppfatningen ser ikke på kriser som kun negative, men også som noe positivt, i betydningen “muligheter for forbedringer”, eller til og med i noen grad, som nødvendige korrektiv.

Forskere, som eksempelvis Wiener og Kahn (1962), i følge Johansen og Frandsen 2010:85/86, har interessert seg spesielt for krisens egenskaper eller manifestasjonsformer.

De har satt opp tolv sjangerdimensjoner, hvorav noen av dem sier at en krise er:

- *en trussel for de målsettinger som de impliserte mennesker har satt seg.*
- *et sammenfall av hendelser, hvis kombinasjon skaper et nytt univers.*
- *en periode, hvor det hersker stor usikkerhet om hvordan situasjonen skal vurderes og hvilken respons som skal gis.*
- *kjennetegnes ved “ un sense de l’urgence”, som ofte frambringer stress og nervøsitet.*
- *en periode hvor de opplysninger man har til rådighet er sterkt inadekvate.*
- *kjennetegnes ved at relasjonene mellom deltakerne endrer seg.*

Det kan hevdes at disse sjangerdimensjonene er like relevante i dag som for 40 år siden. Den nederlandske kriseforskeren Uriel Rosenthal, har imidlertid satt spørsmålsteget ved flere av dimensjonene, og mener at de er både snevre og misvisende. Han peker blant annet på at det som er en trussel for en part, kan være en mulighet for en annen, at usikkerhet kan vedlikeholdes bevisst og at forestillingen om at det må handles raskt, kan iscenesettes av noen interessenter. Rosenthal viser her hvordan kriser utløser ulike interesser, og at man må være oppmerksom på politisering og interessekonflikter (Rosenthal et al.1989:445-447, i følge Johansen og Frandsen 2010).

### Faseinndeling av krisehåndteringsprosessen

Det er alminnelig utbredt blant forskere og praktikere å dele kriseforløp inn i faser - som en livssyklus med en begynnelsedel, en midtdel og en avslutningsdel. Antallet faser varierer, men hos de fleste tas det utgangspunkt i en grunnmodell bestående av tre makrofaser; før, under og etter krisen. Disse kan igjen deles inn i underfaser. Til hver fase knytter det seg en rekke ledelsesoppgaver. Tradisjonelt har midtfasen hatt størst fokus, men de senere år har det blitt stadig mer interesse for å utvikle fasene før og etter krisen (Johansen og Frandsen 2010:133).

## **1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål**

En del av prosessen med å finne fram til problemstillingen, var å sammenfatte hva vi undret oss over, med bakgrunn i kunnskapsstatus og egne erfaringer. Vi ville undersøke hva som er



Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

spesielt viktig med hensyn til kriseledelse innenfor kommunesektoren, og hvilke oppgaver og prosesser som er sentrale i denne sammenhengen.

Med bakgrunn i dette kom vi fram til følgende problemstilling:

<p style="text-align: center;"><b>Hva kjennetegner kriseledelse, og hvilke oppgaver og prosesser er sentrale for kriseledelse i en kommune?</b></p>
---

Vi anvender følgende definisjon av begrepet kriseledelse i oppgaven:

*Kriseledelse er en meget kontekstspesifikk ledelsesform som brukes i situasjoner hvor organisasjoner av forskjellige årsaker har havnet i en krise. Kriseledelse handler både om å identifisere problemet, håndtere krisen, minimere skaden og håndtere krisens etterdønninger (Hildebrandt og Waldstrøm 2006, i følge Johansen og Frandsen 2011:28).*

Problemstillingen, eller hovedspørsmålet, representerer en avgrensning av oppgavens tema. Hovedspørsmålet er todelt, hvor den ene delen handler om hva som kjennetegner kriseledelse, og den andre delen handler om hvilke oppgaver og prosesser som er sentrale for kriseledelse i en kommune.

#### Begrunnelse for problemstillingen

Som definisjonen over tilsier, er kriseledelse en ledelsesform som er knyttet til ekstraordinære situasjoner og de oppgaver som følger av dette. For det første, er det forskningsmessig interessant å finne ut noe om hvilke kontekstuelle forhold som er spesielle ved kriseledelse, og hva som eventuelt kjennetegner denne formen for ledelse. For det andre, er det interessant å finne ut hva lovverk og retningslinjer pålegger av oppgaver, som en kommunal kriseledelse forventes å håndtere. Forskningsmessig er det videre interessant å undersøke hva som er essensielle oppgaver for ledelse under kriser, og hvilke prosesser som er typiske i forbindelse med disse. Det er også interessant å finne ut om det er forskjell på små og store kommuners evne til å håndtere kriser.

Ut fra vurderingene over, og ved hjelp av forskningslitteratur, har vi funnet fram til fem forskningsspørsmål, som skal peke på mulige svar på problemstillingen. Boin m. fl. (2005/11: 10) sine fem kritiske lederoppgaver har inspirert til de tre siste spørsmålene. Spørsmål 2 og 3 er også en utdyping av første del av problemstillingen, og spørsmål 1,4 og 5

Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

er utdypinger av andre del av problemstillingen. Rekkefølgen er i tråd med hvordan vi har disponert oppgaven i kapitler.

#### Forskningsspørsmål:

1. Hvordan kan en organisasjon forberede seg på kriser?
2. Hva skiller kriseledelse fra annen ledelse?
3. Hvordan kan lederskap bidra til erkjennelse og meningsskapning?
4. Hva kjennetegner beslutningsprosesser i kriser?
5. Hvilke kunnskapshjelpende prosesser kan bidra til organisasjonslæring?

En kommuneorganisasjon er sammensatt og kompleks, med et politisk og et administrativt styringsnivå og flere ulike tjenesteproduserende virksomhetsområder. Virksomhetsområdene er videre inndelt i ulike ledelsesnivå og avdelinger. Problemstillingen og forskningsspørsmålene handler om kommunen som helhet, inkludert virksomhetsområder og avdelinger. I det videre bruker vi begrepene *kommune* og *organisasjon* om hverandre. Når vi skriver *organisasjon*, betyr det altså kommuneorganisasjonen.

Det vil ikke være mulig å skrive om kriseledelse og prosesser som gjelder spesifikt for de enkelte ansvarsområder i en kommuneorganisasjon. Eksempelvis vil “veg, vann og kloakk”, og “pleie og omsorg” med videre, ha spesifikke utfordringer i en krisesituasjon. Vi kommer ikke nærmere inn på disse utfordringene, og vi går heller ikke inn på operativ kriseledelse på skadested eller på andre spesielle lokalisasjoner. Vår tilnærming konsentrerer seg om sentrale oppgaver og ledelsesprosesser før, under og etter en krise; prosesser som utøves av kommunale ledere generelt, med spesielt fokus på overordnet og psykososialt kriseteam.

Problemstilling og forskningsspørsmål i denne oppgaven sorterer under crisistilnærmingen, ettersom den fokuserer på kriseprosesser i kommuneorganisasjonen, med hovedvekt på ledelse og ledelsesprosesser. I oppgaven forholder vi oss til de tre makrofasene før, under og etter en krise, i det vi støtter oss på Boin m. fl. (2005/11:10). Han uttaler at bevisste ledere må ta ansvar for alle krisens faser, både inkubasjons- og akutfasen, håndterings- og slutfasen.

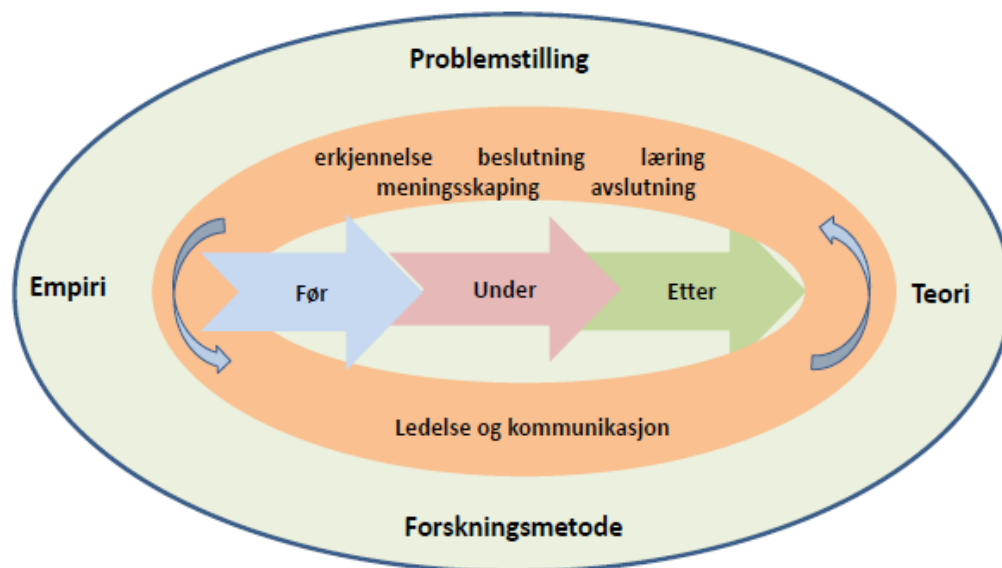
Med hensyn til ontologi, heller vi mot Mitroff og Pauchants (1992), i følge Johansen og Frandsen 2010:73, systemiske kompleksitetsoppfattelse, som fokuserer på hvordan *én eller*

*flere hendelser kan utløse bestemte energi-, bevegelses- eller interaksjonsmønstre i et system.*

Med dette mener vi at kriser kan være både menneskeskapte og iboende, og kan komme både innenfra og utenfra, ettersom et system kan inkludere både indre og ytre krefter.

### 1.3 Modell og struktur for masteroppgaven

Under presenterer vi en modell som gir et bilde av hvordan oppgaven er strukturert. Videre viser vi den strukturelle oppbygningen av oppgaven som følge av denne modellen.



Figur 1: Dynamisk modell for kriseledelse innenfor rammen av masteroppgaven

Modellen i figur 1 illustrerer hvordan oppgaven er rammet inn og bygget opp. Problemstilling og forskningsmetode danner, sammen med empiri og teori, den ytre rammen for oppgaven.

Denne rammen representerer muligheter og begrensninger for innhold, og drøfting av innholdet i de to innerste rammene.

Den innerste rammen illustrerer fasene før, under og etter krisen. Dette er sykliske prosesser, hvor den ene fasen skaper forutsetning for den neste. Disse fasene griper også kronologisk inn i hverandre.

Innenfor den midterste rammen er begrepene ledelse og kommunikasjon videre inndelt og tydeliggjort ved hjelp av i Boin m.fl.'s (2005/11) fem kritiske ledelsesoppgaver erkjennelse,

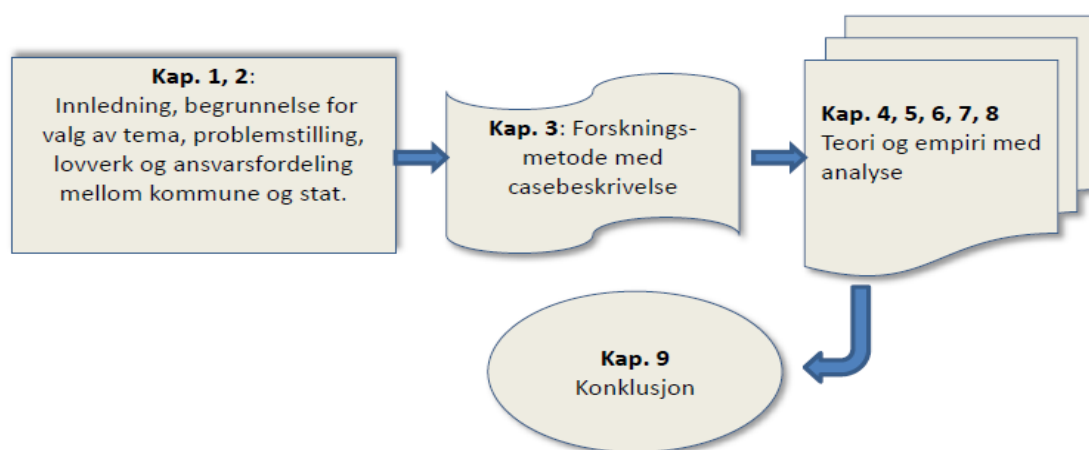
meningsskaping, beslutning, avslutning og læring. Med unntak av det første, er forskningsspørsmålene knyttet til temaene i den midterste rammen.

### Modellens hovedbudskap

Modellen illustrer en hermeneutisk tilnærming til begrepet kriseledelse, og viser vår fortolkning av hvordan “alt henger sammen med alt”. I oppgaven har vi imidlertid både en helhetlig og en fragmentert tilnærming til ledelsesutfordringer i en krise. I en reell ledessituasjon kan det være vanskelig å skille erkjennelse, meningsskaping, beslutningstaking og læring fra hverandre, ettersom dette er prosesser som delvis skjer samtidig. Erkjennelsesprosesser kan eksempelvis være en del av “beslutningsprosessen”, og “meningsskaping” kan være en del av “læringsprosessen”, og “alt” handler om ledelse og kommunikasjon. Prosessene går slik i hverandre og om hverandre under de ulike fasene i en krise. Likevel kan det hevdes at hver oppgave eller prosess har spesielle utfordringer og kjennetegn, og kan belyses ved hjelp av ulike teori. For å belyse og drøfte den enkelte ledelsesoppgave, går vi derfor igjennom dem - kapittel for kapittel.

Kapitlene 4-8 følger forskningsspørsmålene og temaene i modellen. I disse kapitlene bruker vi modellen som en illustrasjon, men også som en påminnelse om at de delene vi omtaler henger sammen med resten. I hvert kapittel er det omtalte tema framhevet ved hjelp av farger.

Strukturelt er oppgaven oppbygd på følgende måte:



**Figur 2: Oppbygning av masteroppgaven**

Oppgaven er inndelt i tre hovedbolker, i tillegg til forord, oppsummering, litteraturliste, tabeller og vedlegg. **Bolk 1** består av kapittel 1 og 2. Kapittel 1 gjør rede for valg av tema,

belyser kunnskapsstatus om kriseledelse, definerer og gjør rede for krisebegrepet, presenterer problemstilling og forskningsspørsmål. Kapittel 2 gir en beskrivelse av hvordan ansvar for beredskap og krisehåndtering er bygd opp i Norge, og hvilket ansvar stat og kommune har i denne forbindelse.

**Bolk 2** består av kapittel 3, som handler om forskningsdesign og – metode, vitenskapelig ståsted, samt en beskrivelse om vår case, kommune A og B. Videre tar vi inn spørsmål og refleksjoner rundt validitet, reliabilitet og forskningsetikk.

**Bolk 3** består av kapitlene 4-8. De fem kapitler representerer planlegging i førkrisefasen, og de fem ledelsesoppgavene som er satt inn som tekst i den midterste rammen i figuren. Det er disse kapitlene som skal svare på forskningsspørsmålene i oppgaven.

I kapitlene 4-8 har vi valgt å ha en teoridel og en drøftingsdel i hvert kapittel, istedenfor å ha et eget teorikapittel og et eget analysekapittel i masteroppgaven. Begrunnelsen for dette, er at vi har vurdert oss fram til at det vil være vanskelig å skille temaene fra hverandre på en oversiktlig måte, om all teori og all empiri ble samlet i kapitler for seg. Som sagt tidligere, så går prosessene i hverandre og om hverandre under de ulike fasene i en krise. Vi ønsker å belyse og vinkle den enkelte oppgave og prosess for seg, ved hjelp av teori og empiri som handler om disse temaene. Samtidig håper vi at bruk av modellen, slik den dukker opp i starten på hvert kapittel, bidrar til å ivareta et holistisk perspektiv på fenomenet kriseledelse.

## 2 ANSVAR FOR BEREDSKAP OG KRISEHÅNDTERING

Ansvar for beredskap- og krisehåndtering i Norge styres i prinsippet av regjeringen og departementene, og er nedfelt i en rekke lover med forskrifter og veiledere. Nasjonale og internasjonale krisebilder har over tid, stadig utfordret og avslørt mangler ved gjeldende lov- og regelverk. Forskning om skadevirkninger for mennesker, samt erfaringer i kjølvannet av kriser og katastrofer, har bidratt til at lovverk og retningslinjer for krisehåndtering har endret seg suksessivt.

Det ferskeste eksemplet på at katastrofer kan føre til endringer, er det som har skjedd etter 22. juli 2011. Den 13. august 2012 la Gjørsv- kommisjonen fram en rapport for Statsministeren (NOU 2012:14). I rapporten fremmes det 31 forslag til endringer som kan føre til forbedringer i samhandling, planverk, samband og strategisk ledelse på nasjonalt nivå. I tillegg er det forslag til endringer innenfor politiet, i straffebestemmelsene, i helsevesenet, i redningsetatene, i sikkerhets- og etterretningstjenesten og i forsvaret (NOU 2012:14:458-460). Kommisjonens viktigste anbefaling er at *ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap*. I løpet av det året som har gått siden 22. juli 2011, har det i tillegg kommet lovendringer innenfor psykisk helsevern, innenfor lov om voldsoffererstatning og innenfor straffeprosessloven. Som følge av politisk påtrykk i løpet av året, fikk politi og påtalemyndighet bevilget nærmere 700 millioner kroner mer over statsbudsjettet i 2012. Det er foreslått mer omfattende beredskapssystemer og overvåknings- og varslingssystemer (Adresseavisen, 21. juli 2012).

### 2.1 Statens ansvar

Erfaringer fra hendelser som flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia vinteren 2004, 11. september-terroren i New York i 2001, og terrorsprengningen av pendlertog i Madrid i mars 2004, er noe av bakgrunnen for vedtak i Stortinget i juni 2005 om at strategisk krisehåndtering i Norge skal baseres på tre hovedelementer: *Regjeringens kriseråd*, som vil være det overordnede administrative koordineringsorganet dersom krisen er av en slik karakter at flere departementer er involvert, og det er behov for en omfattende koordinering. Et eget *lederdepartement*, som skal legges til det departementet som er mest berørt av krisen, og

Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

etablering av ny *krisestøtteenhet*, som skal bidra med støttefunksjoner til Lederdepartementet og Regjeringens kriseråd, samt styrke informasjonsflyten mellom departementene i deres krisehåndtering.

Regjeringen la i juni 2011, fram Stortingsmelding 29 (2011-12) om Samfunnssikkerhet, hvor det framheves at det er et mål at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet gjennom:

- *Å effektivt forebygge, og om mulig forhindre, uønskede hendelser som kan true liv, helse, viktige verdier og myndighetsfunksjoner og andre kritiske samfunnsfunksjoner*
- *Å sikre en effektiv beredskap og operativ evne og kapasitet til å håndtere alvorlig kriminalitet, kriser og ulykker*
- *Å sikre god evne til raskt å gjenopprette samfunnskritiske funksjoner dersom uønskede hendelser ikke har latt seg forebygge*
- *Å sikre en god læring på grunnlag av inntrufne hendelser og øvelser*

Den 20. juli 2012 åpnet Regjeringens sivile krisesentral, som er et døgnbemannet situasjonssenter som skal bistå regjeringen ved nasjonale kriser

(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2012/apnet-sivilt-situasjonssenter-i-justis--.html?id=696930>, 30.07.12).

Hvis alle beredskapssystemer skulle bryte sammen på grunn av krig, gis Kongen særlige fullmakter når *riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og det på grunn av disse forhold er fare ved opphold* (Lov 1950, 12-15-7).

### Prinsipper for ansvar, nærhet, likhet og samhandling

Beredskapsarbeidet i Norge er basert på ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet. Dette gjelder også håndtering av kriser, ulykker og katastrofer (Veiledning DSB 2012). Ansvarsprinsippet betyr at den som har et ansvar i en normalsituasjon, også har et ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser. Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig, skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser. Det vil si at linjeorganisasjon og kriseorganisasjon bør være lik. Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå, men så høyt som nødvendig. I NOU 2001:24, påpekes det at disse prinsippene også må ses i lys av at det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektor ikke kan håndtere alene. Det vil også kunne være tilfeller der ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng, og det vil oppstå et behov for samordning. Dermed kan man også inkludere et fjerde prinsipp, samvirkeprinsippet (Stortingsmelding 29 2011-12, Veiledning DSB 2012 ).

### Informasjonsberedskap i staten

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)<sup>5</sup> skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet og være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser. DSB skal sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering, og gir jevnlig informasjon på nettsidene, samt informasjon til alle kommuner gjennom fagbladet "samfunnssikkerhet".

Nettsiden *kriseinfo.no* er en nettportal som formidler viktig informasjon fra myndighetene til befolkningen før, under og etter kriser. Nettsidene skal bidra til at befolkningen får tilgang til korrekt myndighetsinformasjon ved omfattende hendelser (<http://www.kriseinfo.no/>).

Krisestøtteverktøyet *DSB-CIM* er et nytt verktøy som skal bedre informasjonsutvekslingen internt i kommunene og mellom kommunene, fylkesmennene og sentrale myndigheter. Verktøyet er et varslings- og loggsystem som gir akkrediterte personer tilgang til samme informasjon i sann tid, og kan slik bedre informasjonsflyten betraktelig under en krise. Verktøyet benyttes i dag av en rekke kommuner, og det arrangeres jevnlig kurs for å få flere kommuner med (DSB, Årsmelding 2011).

Nytt nødnett: Som følge av erfaringer med sårbarhet ved bruk av mobiltelefoni, blant annet med sammenbrudd av mobilnett den 22. juli, skal det etableres et nytt nødnett over hele landet med en kostnadsramme på nær fem mrd. Kroner. I tillegg får alle nødsentraler nytt kommunikasjonsutstyr og nye alarmsystemer (Stortingsmelding 29, 2011-12).

## **2.2 Kommunenes ansvar**

En kommune har myndighet innenfor sitt geografiske område og ansvar for egen virksomhet, og i tillegg ansvar som pådriver overfor andre aktører (Forskrift 2011, nr. 894). Kommunen har også et ansvar for alle som til enhver tid oppholder seg innenfor dette geografiske området, altså ikke bare de som er bosatt. Dette gir spesielle utfordringer for kommuner med mange fritidsboliger, ved vertskap for store arrangementer som festivaler, idrettsstevner, politiske møter med videre. Typiske studentbyer har også et utvidet ansvar, og etablering av

---

<sup>5</sup> DSB ble opprettet 1. september 2003. Direktoratet er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. DSB skal bidra til å hindre tap av liv og verne om helse, miljø og materielle verdier i forbindelse med ulykker, katastrofer og andre uønskede hendelser i fred, krise og krig.



asylmottak gir også nye utfordringer med hensyn til beredskap. Dette må gjenspeiles i kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (Veiledning, DSB 2012).

Kommunen er ansvarlig for en betydelig tjenesteproduksjon for egen befolkning, blant annet gjennom drift av barnehager, skoler, barneverntjeneste, vann og avløp, tekniske tjenester, alders- og sykehjem og primærhelsetjeneste. De kommunale oppgavene i en krisesituasjon går sammenfattet ut på å opprettholde kommunale funksjoner og tjenester, å ivareta liv og helse, å informere publikum og media, å skaffe til veie materielle ressurser og kompetanse, å sørge for evakuering og innkvartering av skadde personer, å tilby psykososiale støttetiltak, å kontinuerlig vurdere behov for støtte fra andre kommuner eller råd og veiledning fra sentrale instanser, samt å varsle og rapportere (IS 1984, Helsedirektoratet 2011). Både i krisesituasjoner og ved øvelser i fredstid, må alle virksomheter, om nødvendig, legge om og utvide driften for å sikre befolkningens liv og helse. Ansatte kan pålegges tjenesteplikt og øvelsesplikt (LOV 2000, nr. 56).

### Kommunal beredskapsplikt

En del av den kommunale beredskapsplikten innebærer ansvar for å utarbeide en helhetlig og sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) som skal være forankret i kommunestyret. Analysen skal gi en oversikt over hendelser som kan føre til ekstraordinære belastninger, og kommunene skal vurdere sannsynligheten for at slike hendelser inntreffer, og hvordan de vil kunne påvirke lokalsamfunnet (Veiledning, DSB 2012). Når risiko og sårbarhet er avdekket, skal dette reduseres gjennom forebyggende og skadebegrensende tiltak (Lov 2010 nr. 45). Samtidig skal beredskapsplaner sikre en tilstrekkelig produksjon av tjenester om slike hendelser inntreffer.

Kommunene er forpliktet til å ha en beredskapsplan etter lov om kommunal beredskapsplikt (2010). Begrepet beredskap er definert som *planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte* (Veiledning, DSB 2012). Dette innbefatter også helsemessig og sosial beredskap og informasjonsberedskap (ibid). Fylkesmennene har ansvar for tilsyn med kommunes beredskapsplaner (LOV 2010, nr. 45).

Plan for informasjonsberedskap og krisekommunikasjon skal være en del av kommunens helhetlige beredskapsplanverk, og her skal det være en tydelig ansvars plassering, blant annet hvem som er kommunens øverste mediekontakter (Veiledning, DSB 2012:13).

Informasjonsberedskap kan defineres som *den evnen virksomheter har til raskt å etablere systemer for å varsle, strukturere og utføre arbeidet med kommunikasjon og informasjon i en krisesituasjon (ibid).*

### Ansvar for opplæring, øvelser og samhandling med andre aktører

I følge forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011), skal kommunens beredskapsplaner *øves* minst hvert annet år, og veilederen anbefaler at scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (Veiledning, DSB 2012:35). Videre skal kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering, har tilstrekkelige kvalifikasjoner, slik at de kan ivareta rollen og ansvaret på en god måte (Forskrift 2011, nr. 894). Veileder til forskriften foreslår at opplæringstiltakene omfatter eksempelvis samhandlingsøvelser som *diskusjons-, spill-, stabs- og fullskalaøvelser* (Veiledning, DSB 2012:35).

I fredstid ivaretas dette samarbeidet i det kommunale beredskapsrådet, hvor alle nøkkeltjenester og aktører er samlet med visse tidsintervaller. [...] *Samarbeid under kriser, ulykker og katastrofer krever at ulike etaters og ulike kommuners planverk samkjøres. Samarbeid på tvers av kommune- og etatsgrenser er spesielt viktig ved større kriser, ulykker og katastrofer* (Rapport 1984, Helsedirektoratet 2012:17). Et eksempel på sammensetning av beredskapsrådet er ordfører, rådmann, kommunale og statlige fagorganer, Politiet, Siviltforsvaret, Forsvaret, frivillige organisasjoner, representanter for eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner og andre relevante aktører som har vært involvert i utarbeidelse av kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (Veiledning, DSB 2012).

### Ansvar for kriseledelse

En del av kommunenes rolle er å ha ansvar for kriseledelse (Forskrift 2001 nr. 881: § 5, etter LOV 2000 nr. 56). En kommunal kriseledelse skal samordne den kommunale krisehåndteringen, og denne kriseledelsen gis fullmakt til å forvalte ressurser og samvirke med andre aktører. Vanligvis er det den øverste administrative og politiske ledelse, i tillegg til tjenesteledere og eventuelt fagfolk som velges ut etter krisens art og omfang, som utgjør det overordnede kriseteamet. I store kommuner vil kriseledelsen kunne bestå av mange kriseteam som sorterer under det overordnede kriseteamet.

Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (IS 1810, 2011) anbefaler kommunene å etablere psykososiale kriseteam for å kunne yte tilfredsstillende psykososial omsorg og støtte ved kriser, ulykker og katastrofer. Leder for psykososialt kriseteam inngår i det overordnede kriseteamet, som er en del av den kommunale beredskapsplanen.

## 2.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjort rede for de viktigste prinsipper og pålegg som følger av norske lover og retningslinjer. Tidligere nasjonale og internasjonale kriser har avdekket mangler ved krisehåndteringsevnen, både på statlig og kommunalt nivå, og akkumulerte erfaringer har ført til stadige forbedringer. Fordelingen av krisearbeidet følger prinsipper for ansvar, nærhet, likhet og samhandling. På statlig nivå betyr nærhetsprinsippet at det departement som faglig sett er "rammet" av krisen, skal lede krisehåndteringen, og på kommunalt nivå gjelder det samme prinsippet med hensyn til enheter og avdelinger.

Kommunene har beredskapsplikt, og i bunnen for beredskaps- og kriseplaner ligger analyser for risiko og sårbarhet. Delplaner for informasjon og krisekommunikasjon og sosial- og helseberedskap, er også en del av den kommunale kriseplanen. I 2011 og 2012 er det utarbeidet nye veiledere for henholdsvis psykososial støtte og beredskap, som gir detaljerte råd til kommunene.

På statlig nivå er det overordnede koordineringsansvaret for kriseledelse lagt til regjeringens kriseråd, og det er opprettet en krisestøtteenhet som skal være et faglig ressurscenter under kriser. På kommunalt nivå er det overordnet kriseledelse som er øverste myndighet med koordineringsansvar for, blant andre, ett eller flere operative, psykososiale kriseteam.

### 3 FORSKNINGSMETODE

I følge Grønmo (2004) kan vitenskapelige metoder *sees på som et sett av systematiske framgangsmåter til bruk i forskning som er ansett som velprøvde og faglig forsvarlige innenfor samfunnsvitenskapelige miljøer*. Ved bruk av vitenskapelige metoder kan man altså sikre at forskningen har et tilstrekkelig faglig nivå, og at kunnskapen er pålitelig.

Metodetilnærmingen avhenger først og fremst av hvilket tema, hvilke problemstillinger og hvilke forskningsspørsmål som velges. Andre faktorer som vil ligge til grunn for valget, er rammebetingelser som for eksempel tid, ressurser og forskernes kompetanse på ulike metoder og tilgang til datamateriale (Jakobsen 2005).

Dette kapittelet vil gi en oversikt over hvilke metoder vi har benyttet oss av i arbeidet med masteroppgaven. Vi vil redegjøre for begrunnelsene for valgene av vitenskapelig ståsted, forskningsstrategi, utvalg og innsamlingsmetoder. I tillegg vil vi diskutere spørsmål knyttet til reliabilitet, validitet og forskningsetikk.

Tema for oppgaven er *ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen*, med problemstilling: **Hva kjennetegner kriseledelse, og hvilke oppgaver og prosesser vil være sentrale for kriseledelsen i en kommune?**

#### 3.1 Vitenskapelig og metodologisk ståsted

Vi ønsker innledningsvis, å redegjøre for vårt vitenskapelige ståsted/vitenskapsteoretiske perspektiv, da det er viktig å reflektere over og være seg bevisst, i hvilken grad dette vil prege vårt valg av metode og vår tilnærming til forskningsoppgaven.

##### 3.1.1 Ulike forskningsperspektiv

Våre tanker og handlinger påvirkes av virkeligheten rundt oss. Ulike vitenskapsteoretiske retninger har ulike oppfatninger av hva virkeligheten er og kan forstås (Damer og Nygaard 2005). Innenfor vitenskapsteoretisk forskning finnes det ulike perspektiv som, i følge Røvik (2007:46), langt på veg kan subsumeres til et fundamentalt hovedskille som gjennomsyrrer samfunnsvitenskapene generelt og organisasjonsvitenskapen spesielt. Dette skillet er på den ene siden de instrumentelle/ rasjonelle, og på den andre siden de sosialkonstruktivistiske tilnærmingene. Instrumentell tradisjon med kvantitativ tilnærming, har vært den dominerende

Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

tilnærmingen i økonomi- og ledelsesstudier, mens sosialkonstruktivismen med kvalitativ tilnærming, tradisjonelt har vært rådende innenfor studier i samfunnsvitenskap. Forholdet mellom de to ulike forskningstradisjonene er framstilt i tabell 1.

**Tabell 1: Det instrumentelle og sosialkonstruktivistiske perspektiv**

<b>Ulike forskningstradisjoner</b>	<b>Instrumentalisme</b>	<b>Sosialkonstruktivisme</b>
Ontologi (hva man tror på)	Objektiv	Subjektiv
Epistemologi (erkjennelsesteori)	Objektivisme	Subjektivisme
Teori	Generaliserbar	Lokal/spesiell
Refleksivitet (tilbakevirkende)	Metodologisk Årsak – virkning	Hyper Relativisme
Forskerrolle	Distanse	Nær
Syn på organisasjoner	Formelle, byråkratiske strukturer	Organisasjoner er kontekstbetingede sosiale konstruksjoner

Det instrumentelle(positivistiske) og den sosialkonstruktivistiske tradisjonen tilbyr forklaringer som er temmelig polariserte. En pragmatisk posisjon vil plassere seg i spenningsfeltet mellom disse. Den pragmatiske institusjonalismen har en klar empirisk orientering og preges av blick for tvetydighet (Røvik 2007:52). Det betyr at det finnes et både - og, og at de ulike tradisjonene hver for seg, og sammen, tilbyr viktige bidrag for å forstå sammenhenger og bakgrunner for at organisasjoner framstår som de gjør. Dette har vært viktig for oss i vår tilnærming. En pragmatisk posisjon tar altså med seg innsikter fra empirisk observasjon og studier om organisasjoner, og ser at instrumentelle og sosialkonstruktivistiske logikker er kjedet sammen på mange og komplekse måter.

Som ledere i større organisasjoner, har vi selv erfaring fra krisearbeid, og valg av tema og problemstilling er påvirket av egne erfaringer med hensyn til kriseledelse generelt og utfordringer i forbindelse med 22.juli spesielt. Dette gjelder i særlig grad en av oss, i og med at hun var leder for det kommunale kriseteamet etter 22. juli. Det kan sies at vi som forskere slik har hatt en forforståelse av temaet vi har valgt å studere. Geertz (1973) understreker imidlertid at all forståelse bygger på en forforståelse, og at fortolkningens overbevisende kraft vil være knyttet til hvordan forskeren argumenterer, og ikke hvilken forforståelse han har hatt.

Vårt ståsted ligger, som nevnt, i spenningsfeltet mellom det instrumentelle og det sosialkonstruktivistiske, men dog nærmest det sosialkonstruktivistiske perspektivet. Vi ser på verden først og fremst som en sosial konstruert virkelighet, full av menneskelig intensjonalitet som vanskelig lar seg studere objektivt, men som må forstås ut i fra enkeltindividenes subjektive oppfatning av seg selv og sine omgivelser. Samtidig representerer det

instrumentelle perspektivet en vitenskaps- og kunnskapsoptimisme som vi også deler. Forskningen på hvordan ulike styrings- og designbegrep virker under kriser, blant annet nødvendigheten av instrumentelle planer og prosedyrer i ulike faser, er eksempler på dette. Problemstillingen gjenspeiler også en grunnleggende antakelse om at ervervet kunnskap påvirker handling. Vårt mål har vært å prøve å forstå ledelsesutfordringer og sosiale prosesser i organisasjonen før, under og etter kriser. Som forskere deltar vi i konstruksjonsprosessen for å få fram helheten. Dette skjer både i samarbeidet og dialogen mellom oss som forskere og i dialogen mellom oss og informantene.

### 3.1.2 Ulike metodiske tilnæringer

Metodisk skiller man mellom kvantitative og kvalitative framgangsmåter. Grunntrekkene ved disse to, hentet fra Nyeng (2004), er som vist i tabell 2.

**Tabell 2: Grunntrekk ved kvalitativ og kvantitativ metode (Nyeng 2004:195)**

<b>Kvalitativ metode</b>	<b>Kvantitativ metode</b>
Induktiv tilnærming Helhetsfokus Nærhet Ord Inkludere kontekst	Deduktiv tilnærming Del-/Individfokusering Distanse Tall Sikre sammenligning

Man beveger seg her fra et subjektivistisk eller relativistisk perspektiv, til et objektivistisk eller realistisk perspektiv (Coghlan & Brannick 2010). Induktiv tilnærming betyr å ta et eksplorerende utgangspunkt ved gå fra empiri til teori, mens deduktiv tilnærming innebærer å ta utgangspunkt i teori for å forklare empirien (Jacobsen 2005). Den induktive tilnærmingen er åpen, mens den deduktive tilnærmingen er mer lukket.

Når vi skal finne ut noe om ”virkeligheten”, må det tas stilling til hvilken strategi som vil egne seg best for det man ønsker å finne ut noe om. Det finnes en tredje metodisk tilnærming som kalles abduksjon. Abduksjon kan sees på som et samspill mellom en induktiv og en deduktiv tilnærming - eller en kombinasjon av disse - og gir dermed en dypere forståelse for de underliggende strukturene (Alvesson og Sköldberg 1994/08). Abduksjon innebærer muligheter for både deskriptiv (beskrivende) og eksplorerende (utforskende) tilnæringer.

Som del av vår forskning har vi, på den ene siden, valgt en deduktiv tilnærming ved å studere norsk og internasjonal litteratur/teori om krisehåndtering og kriseledelse. Dette bruker vi i

drøftingen av empirien. På den andre siden har vi også hatt en induktiv tilnærming til forskningsfeltet, da vi ved å studere en enkelt case (de to kommunene A og B) har gått fra det enkle og spesielle til en mer generell forståelse av temaet. Forskningsspørsmålene i intervjuguidene er i all hovedsak utformet eksplorerende, noe som - ifølge Yin (1989/03) - innebærer at casestudiet er egnet som forskningsstrategi.

## **3.2 Case som forskningsstrategi**

Sommeren 2011 ble i stor grad preget av terroraksjonene i Oslo og på Utøya i Buskerud, og disse hendelsene er en av årsakene til at vi valgte å skrive en masteroppgave om kriseledelse. Våre foreløpige forskningsspørsmål på senhøsten 2011, med spørsmål som «Hvordan kan...» og «På hvilke måter...» tydeliggjorde, etter vårt syn, behovet for å bruke en kvalitativ analysestrategi, som eventuelt kunne utdypes ved også å ha distanse til casen. Vi startet med å studere eksisterende forskning på området for å få en oversikt over «state of the art». Det fungerte også som en inspirasjonskilde i arbeidet videre med forskningsspørsmålene. Yin (1989/03) betegner utvelgelsen av forskningsspørsmålene som den viktigste fasen i forskningsprosessen fordi det har betydning for valg av forskningsstrategi.

### **3.2.1 Valg av case**

Vårt mål har vært å beskrive, og utforske, relevante sider og utfordringer ved kriseledelse i kommuner under og etter kriser. I tillegg har vi ønsket å se nærmere på om det eksisterer forskjeller mellom kommuner, med hensyn til ledelse og kommunikasjon, erkjennelse og meningsskaping, beslutningstaking og organisasjonslæring. Vi har hatt, som bakteppe, en konkret hendelse i nær fortid, en «fersk» krise, avgrenset i tid og med mange berørte kommuner. Tidspunktet har derfor vært ideelt, både med hensyn til nærhet i tid og kildetilgjengelighet. De mange berørte og kompleksiteten i krisearbeidet, ga oss mulighet til å forske både på overordnet kriseledelse og på de kommunale kriseteamene og teamenes ledere.

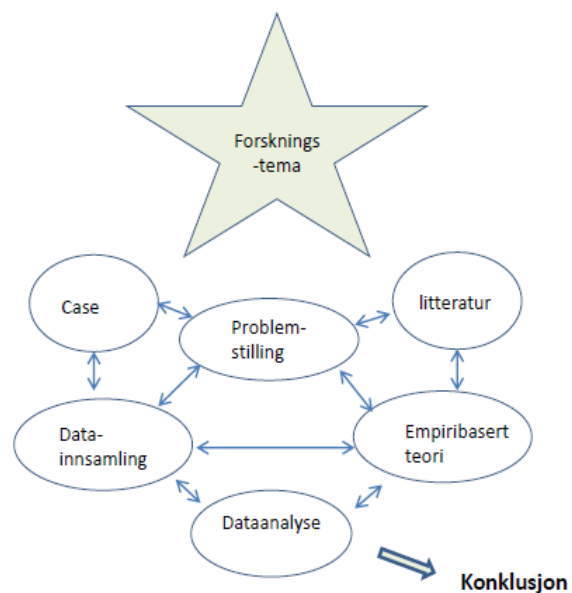
En samtale i desember 2011, med to nestorer med hensyn på krisearbeid fra RVTS (Ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging) i Trondheim, som også hadde jobbet med veiledning av ansatte i ni kommuner i etterkant av 22/7, forsterket vårt ønske om å forske nærmere på kriseledelse. Etter deres anbefalinger valgte vi ut to kommuner, en stor kommune A og en noe mindre kommune B, som begge var direkte berørt av Utøya-katastrofen; altså to komparative casestudier som forskningsstrategi. Da nærhet til

informantene, etter vårt skjønn, var meget viktig, valgte vi etter hvert bort kvantitativ spørreundersøkelse som kilde. Vi anså heller ikke observerende interaksjon som relevant da vår forskning dreide seg om en krise i fortid.

Casestudier deles normalt inn i tre hovedtyper; deskriptive (beskrivende), kausale (forklarende) og eksplorerende (utforskende). Formålet kan være å beskrive deler og helheter - for å søke å få en mest mulig fullstendig forståelse av den hendelsen/situasjonen som er utgangspunktet for studien - en hermeneutisk tilnærming. En annen innfallsvinkel kan være å utføre en casestudie med det for øye å utvikle teorier og/eller hypoteser. Yin (1989/03) påpeker at en av casestudiens største fordeler er dens evne til å basere seg på et bredt datagrunnlag, der flere ulike former for kildemateriale kan benyttes - som for eksempel intervjuer, dokumenter og observasjoner. Flexibiliteten og variasjonen i innfallsvinkler gjør, i følge Yin, casestudier meget velegnet til å belyse komplekse samfunnsmessige fenomener.

Oddane (2008) har gitt følgende framstilling av *casestudie som forskningsstrategi* (figur3): Modellen viser samspillet mellom tema, problemstilling og de ulike tilnæringsmetodene.

Metodene som brukes i en forskningsprosess, vil kunne forme resultatene. Det er derfor av største viktighet at man er tydelig på hvilke metoder man har benyttet, og reflekterer over hvordan det kan ha påvirket resultatene. Vår tilnærming er holistisk, det vil si at helheten er mer enn summen av dens deler, noe vi mener er særlig godt egnet i dette studiet av kriseledelse i praksis.



Figur 3: Casestudien som forskningsstrategi (etter Oddane 2008)

Vi har vært ute etter *hvorfor* ting ble gjort og *hvordan* ting ble gjort, og hvilke refleksjoner ledere og kriseteam hadde rundt dette. Kort oppsummert kan vi si at vårt valg av kvalitativ casestudium begrunnes på følgende vis: Med en kvalitativ casestudie kan man, med en holistisk tilnærming til forskningen, ha mulighet til både å se helhet og komplekse sammenhenger. Ved å bruke ulike metoder for datainnsamling, ha tilgang til flere datakilder



som intervju og dokumentstudier, og ved å stille spørsmål som gir svar på hvorfor og hvordan, vil man kunne analysere og tolke situasjonen på et bredt grunnlag.

### Kritikk av casestudier

Kvalitative forskningsmiljø er skeptiske til casestudien, da kvalitative metoder er svært kontekstavhengige og derfor er vanskelig å etterprøve (Jacobsen 2005). Casestudien som samfunnsvitenskapelig metode, har tradisjonelt sett blitt anklaget for å inneha mindre grad av pålitelighet enn en del andre metoder, som for eksempel eksperimentelle forsøk eller survey (Yin 1989/03). En innvending som ofte reises mot casestudier, er at det ikke er mulig å generalisere resultatene, slik man kan gjøre når man har utvalgsundersøkelser, som for eksempel meningsmålingsundersøkelser. Disse generaliseres til hele befolkningen (Johannesen m.fl. 2007:86).

På tross av skepsisen, har vi valgt en komparativ casestudie som forskningsstrategi. Dette begrunner vi med at vi har ønsket å forske på det spesielle og konkrete, vi har ønsket å gå i dybden i materialet og vi har ønsket å se på likheter og ulikheter mellom kommunene. Det kan hevdes at man ved å velge kun to kommuner vil stå i fare for ikke å få hele bildet av de utfordringene som organisasjoner har i kriser. Ved å velge flere case (kommuner), kunne studien ha blitt mer robust og funnene mer overbevisende (Yin 1989/03).

## **3.3 Datagrunnlag**

Datagrunnlaget for denne studien er, som nevnt tidligere i kapittel 3.2, kvalitative intervju og dokument(analyse)studier. Vi mener at vi, ved å kombinere disse to formene for datainnsamling, har fått belyst den aktuelle casen på en god måte.

Måten datainnsamlingen skjer på vil ha betydning for gyldigheten og påliteligheten. Gyldigheten uttrykker at man måler det man ønsker å måle, mens påliteligheten uttrykker at man kan stole på den informasjonen man har samlet inn (Jacobsen 2005). Dette vil vi komme nærmere inn på i kapittel 3.4.

### **3.3.1 Utvelgelse av informanter**

For å sikre at de kommuner vi valgte ut hadde fersk erfaring med krisearbeid, valgte vi blant de 165 kommunene som var rammet av Utøya-tragedien. Vi fikk, som nevnt i

kapittel 3.2.1, god nytte av informasjon fra en samtale med to ansatte ved RVTS. Deres innspill, med hensyn til hvilke kommuner som kunne være relevante, og hvilken type informanter som kunne være gode bidragsytere, hjalp oss i avgrensingen. Vi diskuterte om vi skulle forske på, og foreta dypdykk i, en eller flere kommuner, eller om vi skulle intervju team og ledere i mange kommuner. Vi kom fram til at det mest formålstjenlige var å begrense seg til to kommuner, og vi valgte en stor kommune, klasse 6.1 (50.000 – 299.999 innbyggere) og en middels stor kommune, klasse 4 (10.000 – 19.999 innbyggere) (Klassifisering av kommuner etter innbyggertall 1998; www.ssb). Begrunnelsen for utvelgelsen, var at vi kunne fordype oss i de ulike utfordringene kommunene har hatt ved kriser, og at vi kunne sammenligne disse utfordringene. I tillegg anså vi det for å være interessant å se nærmere på om størrelsen på kommunene hadde noen betydning når det gjaldt proaktivitet med hensyn til kriser og katastrofer generelt.

**Kommune A**, klasse 6.1, er en forholdsvis stor bykommune etter norsk målestokk. I denne kommunen er det i snitt en krise per uke som krever intervensjon fra kriseteam/kriseledelse. Kommunen ble sterkt rammet den 22. juli, med flere drepte og mellom 40 og 50 overlevende. Det har vært stort trykk på krisearbeidet ut hele 2011, og oppfølgingen fortsatte også i 2012.

**Kommune B**, klasse 4, er etter norsk målestokk av middels størrelse. I kommune B skjer det i snitt 12 kriser i året som krever intervensjon fra kriseteam/kriseledelse. I denne kommunen, med en person drept og noen overlevende, har det også vært oppfølging etter 22. juli.

**Tabell 3: Oversikt over informanter i kommune A**

KOMMUNE A	
Informant	Bakgrunn
Rådmann A	Høyere utdanning
Stein (58) Kriseteamleder	Psykiatrisk sykepleier, enhetsleder i kommune A. Lang erfaring som kriseteamleder fra flere nivåer i kommunen.
Bente(50) Kriseteamleder	Sosionom, lederutdanning på masternivå. Fagleder for barnevernsvakta i kommunen og ansvarlig for kriseteamene de siste 12 år.
Lena (42) Kriseteam	Barnevernspedagog i BUFETAT og på BV-vakta. Lang erfaring fra krisearbeid.
Tove (38) Kriseteam	Barnevernspedagog i Barne- og familietjenesten, Barnevernsvakta. Lang erfaring fra krisearbeid.

**Tabell 4: Oversikt over informanter i kommune B**

<b>KOMMUNE B</b>	
<b>Informant</b>	<b>Bakgrunn</b>
Rådmann B	Høyere utdanning
Åge (62) Kriseteamleder	Psykiatrisk hjelpepleier. Lang erfaring fra psykisk helsevern/rusomsorg, drevet eget begravelsesbyrå i 17 år, og har lang erfaring fra sorgarbeid.
Solveig (57) Kriseteammedlem	Psykiatrisk sykepleier og avdelingsleder. Lederutdanning og lang erfaring med krisearbeid i kommunen. Ledet kriseteamet fra 1995-2009.
Kåre (56) Kriseteammedlem	Enhetsleder i kommune B, og beredskapsleder i kommunen. Erfaring som selvstendig næringsdrivende og fra rusomsorg og barnevernsinstitusjon.

### 3.3.2 Metode for datainnsamling

Vi har valgt intervju og litteraturstudier som metoder, og med det som utgangspunktet mener vi å kunne belyse temaet kriseledelse på en utfyllende måte. Datamaterialet vårt består, blant annet, av dybdeintervju med kriseledere på to nivå i to kommuner, og i tillegg gruppeintervju med kriseteamene i de to samme kommunene. Vi har valgt en intensiv undersøkelsesdesign, som går i dybden. Dybde sier noe om hvordan vi nærmer oss fenomenet, mens bredde sier noe om antall undersøkelsesenheter. Styrken ved denne typen design er at de får fram relevante data (Jacobsen 2005). I tillegg til dybdeintervjuer med kriseledere og gruppeintervju med kriseteam, har vi studert faglitteratur som omhandler ledelse generelt, men først og fremst kriseledelse. Dette fordi det var nyttig i forkant av utviklingen av intervjuguidene, men også for å kunne bruke teorien som analyseverktøy i drøftingskapitlene.

Vi vurderte i forkant av våre intervju hvilken setting vi ønsket for samtalen, både med tanke på antall informanter, arena for intervjuene og hvilke roller vi som forskere skulle ha. Det åpne intervjuet egner seg når relativt få enheter skal undersøkes, og når vi er interessert i hva det enkelte individ sier, eller utvalgte grupper mener. Det vi imidlertid måtte ta stilling til var graden av åpenhet. Vi anså det som formålstjenlig med en viss prestrukturering, eksempelvis ved utarbeidelse av intervjuguider som ga en viss grad av tematisering og en gitt rekkefølge i intervjuet.

Som metode er gruppeintervju egnet til å produsere datamateriale om forskjellige sosiale fenomener (Morgan 1993). Vår hensikt med valg av gruppeintervju, var å få en dialog rundt temaet kriseledelse, til dels for å belyse og til dels for å utdype spørsmål knyttet til struktur, prosesser, ledelse og organisasjonslæring. Vi var også interessert i å se på graden av enighet/ uenighet innad i teamene. Grupper kan brukes både til å produsere problemstillinger og til å svare på dem. Gruppeintervju synes, i følge Morgan, spesielt egnet til å forstå deltakerens erfaringer og perspektiv.

I forkant av intervjuene laget vi ulike intervjuguider for de forskjellige intervjusituasjonene. Tema for intervjuguidene, både individuelle intervju og gruppeintervju, vises i tabell 5.

**Tabell 5: Tema i intervjuguidene**

<b>Intervju</b>	<b>Sentrale tema</b>
Rådmann (individuell)	Planstrukturer/kriseplaner, krisekommunikasjon, syn på kriseledelse og kompetansebehov, befolkningens forventninger, Ivaretakelse av ansatte og innsatspersonell
Leder av kriseteam (individuell)	Opplevd nytte av kriseplaner, egen rolle, forskjell på kriseteamledelse og annen ledelse, tanker om viktig kompetanse og egenskaper som leder, krisekommunikasjon, opplevelse av befolkningens forventninger, erfaringer som leder av kriseteam
Kriseteam (gruppeintervju)	Kjennskap til kriseplaner, kriseteamets rolle, medlemmenes kompetanse og egenskaper, kommunikasjonsklima og beslutningstaking i teamet, teamtrening, muligheter for debriefing forventninger i befolkningen, arbeidsmiljø

Målet i et åpent intervju er å få til en god samtale. Et viktig moment i gode samtaler er evne til å lytte.

*God lytting handler om å plassere seg selv "under" den talende og gi vedkommende rom og respekt. Det kreves derfor mot for å lytte, for å kunne ta inn en annen persons fortelling uten å dominere og uten å legge sin egen versjon og sine egne assosiasjoner over det man hører (Sewerin 1996).*

Det åpne intervjuet ga oss mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål, til å "grave" i tema som kom opp underveis, samt å åpne opp for andre tema. I kommunikasjonsteori skiller det mellom "åpne" og "lukkede" spørsmål. Åpne spørsmål inviterer til refleksjon og ettertanke, mens lukkede spørsmål gjerne styrer svarene i en bestemt retning, eller i retning av færre svaralternativ (Rennemo 2006).

### 3.3.3 Beskrivelse av datainnsamlingsprosessen

Vi innledet intervjuene med å presentere oss selv og oppgaven vår. Intervjuguiden fungerte som utgangspunkt for samtalen videre, og ble gjennomgått kort før intervjuet startet. (Se vedlegg 1-3) Guidene hadde gjennomgående hovedtema, se tabell 5, men underspørsmålene varierte ut fra informantenes organisatoriske posisjon. Poenget med gjennomgående tema var å få fram hvordan informantene vurderte de samme problemstillingene ut fra ulike posisjoner.

Totalt intervjuet vi fem ledere; to rådmenn og tre kriseledere. Kriseteamene vi intervjuet bestod av tre medlemmer, inkludert kriseleder. Intervjuene foregikk i perioden 17.februar – 27.februar vinteren 2012, og vi deltok begge to under datainnsamlingen. I etterkant av intervjuene transkriberte vi intervjuene og plukket ut de mest sentrale temaene for bruk i drøftingen. Å analysere intervjuer er en lang og eksplorerende prosess. Den innebærer at man tolker for å prøve å forstå meningsinnholdet i det informantene har sagt, og hvordan dette kan gi mening i forhold til det en ønsker å kaste lys over (Thagaard 1998/08). Widerberg (2001) anbefaler en hermeneutisk tilnærming til analyse- og tolkningsarbeidet. Det innebærer at man, i et samspill mellom helhetsinntrykket fra intervjusituasjonene og detaljene fra transkriberingen, utvikler en forståelse av materialet.

#### Intervju

Yin (1989/03) peker på at kvaliteten på intervjuet i en casestudie, avhenger av to forhold. For det første forskerens evne til å forholde seg stringent til de problemstillingene som studien framsetter, og for det andre å fremsette spørsmålene på en åpen og “vennlig” måte.

Intervjusituasjonene våre varierte noe. En av rådmennene ble intervjuet på telefon, mens den andre ble intervjuet på hennes kontor i kommunens rådhus. Kriseteamene ble intervjuet på møterom med team og leder til stede. Kriseteamlederne ble intervjuet alene. Hvert intervju tok fra 75 til 90 minutter. Vi la opp intervjuene som en naturlig dialog mer enn som en utspørring. Vi deltok begge to under intervjuene – den ene som spørsmålsstiller som styrte dialogen, den andre som observatør og sekretær. Vi vekslet på disse rollene fra intervju til intervju.

Vår studie vil kunne ha svakheter, blant annet med hensyn til objektivitet. Vi har intervjuet kriselederne individuelt, og det krever bevissthet og redelighet ved formuleringen av spørsmål og tolkning av svar.

## Dokumenter

Dokumentanalyse er en systematisk analyse av skrevne, visuelle og audiovisuelle dokumenter som ikke er produsert av forskeren selv. Jacobsen (2005) fremhever bruken av denne form for analyse særlig ved følgende situasjoner: 1) Når det ikke er mulig å framskaffe primærdata 2) Når det er ønskelig å finne ut hvordan andre forskere har fortolket en situasjon eller et problem og 3) Når en vil vite hva som faktisk er sagt og gjort. I vår masteroppgave er sekundærdata hentet fra følgende dokumenter:

- Lovverk, forskrifter og veiledere
- Beredskapsplaner for kommunene

### **3.3.4 Analyse av data**

Alle intervjuer ble dokumentert ved hjelp av lydopptak som siden ble transkribert. Dette var en prosess som tok tid, og det var derfor viktig, i forskningsprosessen, å legge inn dette som en forutsetning. De transkriberte intervjuene ble redigert og oppsummert etter tema som korresponderte med problemstillingen og forskningsspørsmålene. Det var en stor og utfordrende jobb å få oversikt over, og innsikt i, det transkriberte materialet og de funn som dette ga oss. I drøftingen bruker vi sitater fra enkeltpersoner i team og kriseledelse, og mer generelle utsagn fra gruppene og/eller enkeltledere i drøftingen i kapittel 4-8. Vi holder oss altså til den sosialkonstruktivistiske tradisjonen og bruker empirien i utstrakt grad.

Det har vært viktig, for vår del, å finne ut om kommunene har vektlagt ulikt med hensyn til kompetanse og erfaring hos kriseteammedarbeidere, hvordan arbeidsmiljø og kommunikasjonsklima påvirker krisesituasjonene og om, eller i hvilken grad, organisasjonslæring finner sted i etterkant av kriser.

## **3.4 Vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet**

Det er viktig, ved all forskning, å vurdere om datamaterialet holder den kvalitet som er nødvendig for at man skal kunne trekke gode, analytiske konklusjoner (Grønmo 2004). Dersom det skulle vise seg at dataene ikke holder mål kvalitetsmessig, vil det vanligvis bety at hele eller deler av forskningsopplegget må utføres på nytt. Alternativt kan man skifte fokus i oppgaven. De to vanligste målene for datakvalitet er reliabilitet og validitet. Reliabilitet kan

forklares som pålitelighet og validitet som gyldighet (Jacobsen 2005). I tillegg til disse to målene, bør man vurdere generaliserbarheten, det vil si overførbarheten.

### 3.4.1 Reliabilitet

I henhold til Grønmo (2004) og Jacobsen (2005) handler reliabilitet om hvorvidt dataene i oppgaven er pålitelig. Dette er et viktig poeng, fordi man vanskelig kan trekke gode, analytiske konklusjoner ut fra et datamateriale som ikke er pålitelig. En annen viktig faktor er at forskningsmetodene man bruker ved kvalitative studier er lite standardiserte. Sagt på en annen måte – den fleksibiliteten man gjerne finner, og etterstreber, i samfunnsvitenskapelige forskningsopplegg, er ofte til hinder for at en studie kan gjentas på nøyaktig samme måte.

I forkant og underveis i forskningsprosessen, har vi reflektert mye over det faktum at kvalitative forskningsopplegg vil kunne påvirke de som undersøkes, noe som kan føre til at man ikke får et korrekt bilde av situasjonen. Bevisstheten rundt dette mener vi har skjerpet oss med hensyn til form og tilnærming. Intervjueffekt, eller undersøkelseeffekt, kan beskrives som konsekvensene av intervjuerens nærvær. Konteksteffekt handler på sin side om den settingen undersøkelsen foregår under - dimensjonen på konteksten. Måten intervjuene gjennomføres på kan altså ha betydning for hvem som svarer og hvordan de svarer. Likedan kan måten spørsmålene blir stilt på, og i hvilken rekkefølge, påvirke hvilke svar vi får. Vårt mål har vært å lage åpne spørsmål som verken er ledende eller uklare. Sewerins poeng om å være bevisst sin egen posisjon og å vise respekt for en persons fortelling uten å dominere og uten å legge til sin egen versjon eller assosiasjoner over det man hører, har vært svært viktig påminner for oss i prosessen (Sewerin 1996). Dette fordi en av oss har noe av de samme erfaringene med kriseoppfølging etter Utøya-katastrofen, som de vi intervjuet. Faren var da tilstede for at man kunne bli en medspiller, og legge ord i munnen på informantene, isteden for å være en god lytter. Denne bevisstheten mener vi førte til at vi lyktes godt med denne strategien.

Vi gjennomførte, som tidligere nevnt, gruppeintervju med kriseteamene i hhv kommune A og B. Det at medlemmene i teamene ikke ble intervjuet en og en, kan ha påvirket funnene fra de to gruppene. Man kan ikke vite helt sikkert, om alle synspunkt ble fremmet og om hensynet til gruppen påvirket innholdet i svarene. En annen usikkerhetsfaktor som kan oppstå skyldes etterrasjonalisering (Mintzberg 1994). Man kan komme i den situasjon at man framstiller en

prosess som mer gjennomtenkt og sammenhengende enn den faktisk var da det hendte- det vil si at man delvis skaper historien i etterkant.

### 3.4.2 Validitet

Validering kan sies å være testing av gyldighet, og i denne sammenheng vil det si datamaterialets gyldighet for den problemstilling vi reiser (Grønmo 2004). Man kan også beskrive validitet som et mål på om vi undersøker det vi tror vi undersøker (King m.fl. 1994). Graden av validitet vil være knyttet både til utvelgelsen av enheter og utvelgelsen av informanter. Generelt sett kan man se på validitetsbegrepet som videre, og mindre presist, enn reliabilitetsbegrepet. Dette fordi validiteten i en studie er knyttet til flere ulike elementer i datainnsamlingen, og i tillegg må det vurderes om disse er godt eller dårlig utført i forhold til problemstillingen. Reliabiliteten tar ikke i like stor grad hensyn til denne dimensjonen. Grønmo (2004) understreker at reliabilitet og validitet utfyller hverandre ettersom de belyser ulike dimensjoner av datakvalitet. På mange måter er høy reliabilitet en forutsetning for høy validitet. Man kan ikke hevde at datamaterialet er gyldig for problemstillingen dersom det ikke er pålitelig. Testing av gyldighet kan skje i forhold til deltakerne i undersøkelsen (respondentvalidering) og/eller spesialister på feltet. Spørsmålet blir da om disse opplever data og konklusjoner som riktige (Jacobsen 2005).

En oppgaves gyldighet kan beskrives som intern og/eller ekstern. Grønmo skiller klart mellom disse to. Intern gyldighet er først og fremst rettet mot studiens konsistens, forskerens evner og hvorvidt studien er gjennomført på en god måte. Ekstern gyldighet har man dersom det er mulig å generalisere et funn fra en undersøkelse; altså et uttrykk for studiens relevans i forhold til en større sammenheng. Dette er spørsmål vi vil komme nærmere innpå i analysen.

I vår studie har vi gått direkte til primærkildene for å få informasjon om kriseledelse og teamprosesser når det oppstår en krise i deres kommune. Som vi tidligere har poengtert, har Utøya vært brukt som et eksempel på en stor krise, noe vi har ønsket å utnytte, ettersom det var svært aktuelt for oppgaven vår. Samtidig har vi ønsket å få tak i kommunenes generelle handlinger, holdninger og refleksjoner om kriseledelse og krisehåndtering. Vi mener at de enhetene og de informantene vi valgte, er meget relevante (for vår problemstilling). Det kan imidlertid være grunn til å undre seg over om svarene hadde blitt vesentlig annerledes, om vi hadde plukket ut andre kommuner som ikke hadde denne erfaringen. Det kan også hende at vi



hadde fått andre svar om vi hadde intervjuet enhetslederne i kommunene, fordi disse har et mer generelt og løpende ansvar for krisehåndtering.

Et annet moment kan være at staten, gjennom Fylkesmennene, i perioden etter Utøya-katastrofen stilte ganske strenge og detaljerte krav til kommunene med hensyn til oppfølging av de rammede. Kan dette ha påvirket informantene til å svare det de tror man gjerne vil høre på våre spørsmål? Jacobsen kaller dette å bli utsatt for ”*lip service*” (Jacobsen 2005).

For at resultatene skal kunne anses som troverdige, er det viktig at forskeren evner å ha ulike ståsted og bruker ulike innfallsvinkler. Gjennom vårt valg av forskningsmetode, har vi prøvd å nærme oss problemstillingene fra ulike innfallsvinkler. Det har skjedd ved intervju av berørte kriseteam og kriseledere, en samtale med ansatte ved RVTS og ved studier av sekundær-litteratur.

### **3.5    Forskningsetikk**

All forskning stiller krav til bevissthet rundt etiske spørsmål. Som forsker må man være uavhengig og gi mulighet for innsyn både i forskningsprosessen og i det ferdige produktet i form av en rapport, eller som i vårt tilfelle, en masteroppgave. Det er viktig å kunne underbygge at man har et representativt utvalg, noe som er avgjørende for validiteten. Informantene som deltar i forskningsprosjektet bør få mulighet til å sette seg inn i bakgrunnen for undersøkelsen, hvordan forskningsprosessen skal foregå og hvordan oppgaven skal brukes i ettertid. Dessuten må det være fullt mulig, og legitimt, å trekke seg fra undersøkelsen underveis.

Vi mener at vi har overholdt kravene til forskningsetikk. Vi har vært tydelige på hva som er bakgrunnen for vår studie og informert grundig om metodikken. I tillegg har vi understreket frivilligheten knyttet til deltakelsen i undersøkelsen.

Som forskere må vi i prosessen, være oss bevisst vår rolle og vår forforståelse av de utfordringene som ligger i kriselederrollen og i teamarbeidet. Siden en av oss har hatt samme rolle med hensyn til ledelse av kriseoppfølging i sin kommune som et par av informantene, vil dette sannsynligvis ha hatt betydning både med hensyn til hvilke spørsmål vi stilte, og hva vi valgte å vektlegge. Vi mener at det har vært en stor fordel å være to forskere i denne prosessen - med litt forskjellig bakgrunn og ståsted. På denne måten har vi kunnet ivareta både tilskuer- og deltakerrollen, og som forskere hatt både nærhet og distanse.

Det har vært en utfordring å klare å anonymisere informantene godt nok og på denne måten oppfylle kravet om konfidensialitet. Vi har valgt å bruke klassifiseringsklasser med hensyn til størrelsen på kommunene og fiktive navn på informantene.

For å tilfredsstille kravet til etterprøvbarhet har vi, som vedlegg til oppgaven, lagt ved intervjuguidene.

### **3.6 Oppsummering**

I dette kapittelet har vi presentert *hvilket vitenskapelig og metodisk ståsted vi har* som forskere. Vi har redegjort for vårt valg av forskningsstrategi, hvilken metode vi har valgt og hva som er datagrunnlaget vårt.

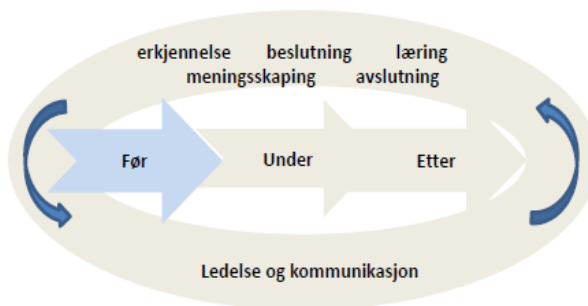
Vårt ståsted er hermeneutisk. Vi har valgt en komparativ casestudie som forskningsstrategi, med en holistisk tilnærming. Som metodisk tilnærming har vi valgt abduksjon, som kan sees på som en pragmatisk, eller med andre ord; et samspill mellom en induktiv og en deduktiv tilnærming.

Vi har valgt å gjennomføre kvalitative åpne intervju der vi har hatt muligheten til å reflektere sammen med informantene, og til å stille oppfølgingsspørsmål. Utvalget ble begrenset til to kommuner; nettopp for å ha muligheten til å gå i dybden.

Ved å bruke andre metoder, for eksempel kvantitativ spørreundersøkelse, ville vi fått større avstand til informantene. Dermed ville vi, med stor sannsynlighet, ha klart å ha enda større grad av objektivitet ovenfor de svarene som ble gitt. På den andre siden ville vi da ikke kunne observere hvilke relasjoner gruppe medlemmene hadde seg imellom, og heller ikke hatt samme mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål. Vi kunne også, ved å ha valgt et større antall kommuner, fått et bredere - og kanskje mer fragmentert bilde - av kriseteamarbeidet enn det som er tilfelle her.

## 4 FOREBYGGING OG BEREDSKAPSPLANLEGGING

I kapittel 2 gjorde vi rede for hvilke plikter en norsk kommune har med hensyn til beredskap etter lov og regelverk. I dette kapitlet fokuserer vi på fasen før krisen, og hva organisasjoner kan gjøre for å bygge opp en robusthet til å tåle påkjenninger, og samtidig være godt forberedt, om en krise skulle skje. Kriser kan sammenlignes med dynamiske endringsprosesser, og førkrisefasen kan også sammenlignes med å planlegge for endring.



Figur 4: Forebyggings- og beredskapsfasen

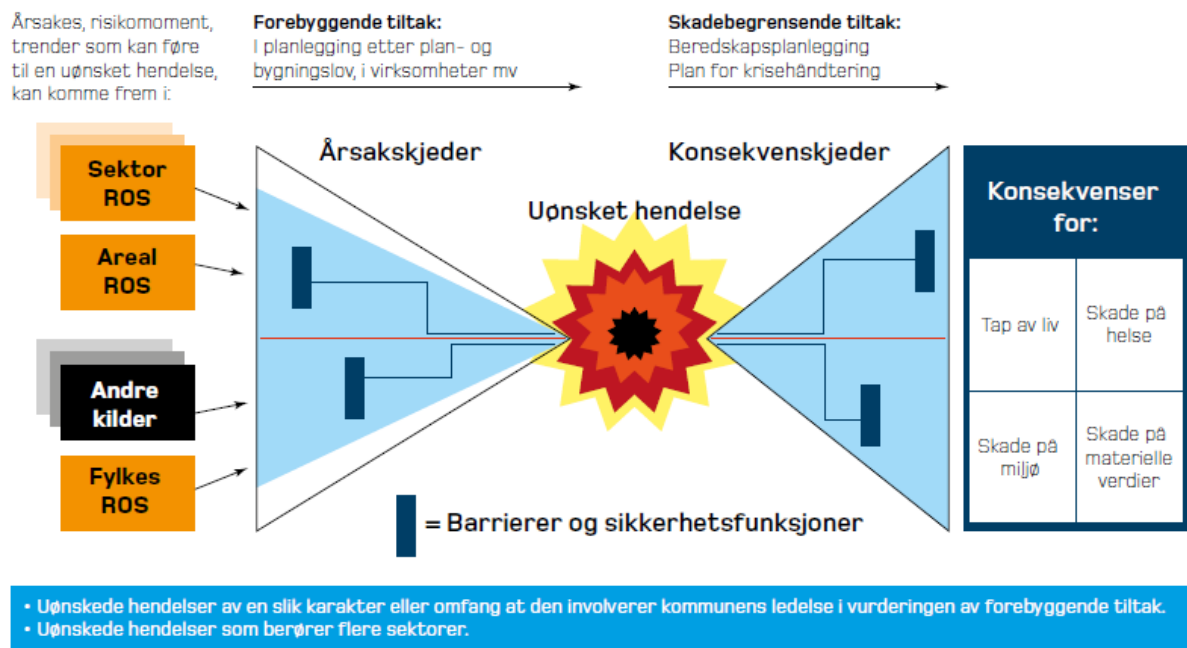
Forskningsspørsmålet til dette kapitlet er: **Hvordan kan en organisasjon forberede seg på kriser?**

Vi ser nærmere på hva er en ROS-analyse og en beredskapsplan er, og hvordan en organisasjonsstruktur for krisehåndtering vanligvis ser ut. Forberedelse handler også om øvelser, læring og trening, men dette skriver vi om i kapittel 8 om organisasjonslæring.

### 4.1 Analyse av risiko og sårbarhet

Som omtalt i kapittel 2, innebærer den kommunale beredskapsplikten et ansvar for å utarbeide en helhetlig og sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). En helhetlig ROS-analyse er en systematisk gjennomgang av kommunens geografiske område, med sikte på å kartlegge risiko og sårbarhet, som omfatter *uønskede hendelser som er av en slik karakter eller et omfang at den involverer kommunens ledelse i vurderingen av forebyggende tiltak, samt beredskap og krisehåndtering* (Veiledning DSB, 2012:10). ROS-analysen skal, som et minimum, omfatte de områder hvor kommunen har lovfestet krav om levering av tjenester.

Figuren under illustrerer hvordan risiko- og sårbarhets(ROS)-analyser danner grunnlag for å vurdere mulige årsakskjeder som kan føre til en “uønsket hendelse”.



Figur 5: Illustrasjon av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (Veiledning, DSB 2012:11)

Når de uønskede hendelsene er kartlagt, kan det settes inn forebyggende tiltak, såkalte barrierer og sikkerhetsfunksjoner for å minimere risikoen for at hendelsene vil inntreffe. Dette strategiske arbeidet utgjør en viktig forebyggende del av den helhetlige kriseberedskapen i en kommune. ROS-analysen omfatter også hva som kan være mulige konsekvenser av hendelsen, og denne vurderingen danner grunnlag for beredskapsplaner med mål å redusere sjansen for tap av liv, skade på helse, miljø eller materielle verdier når krisen er et faktum. Kommunen har ansvar for at alle relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen (Veiledning, DSB 2012).

Kunnskap om kriseidentifikasjon er essensielt i analysearbeidet, og evnen til å fange opp signaler og forutsi at hendelser kan inntreffe, er viktig for organisasjonen (Weisæth og Kjeserud 2011:16). Kriseledelse i denne fasen handler først og fremst om å kunne diagnostisere sårbarhet i egen organisasjon, samt å finne ut hvordan organisasjonen kan eliminere faren, eller minimalisere skadeomfanget. Dette kan vanskelig ivaretas av noen få mennesker alene i en organisasjon. Coombs (2006a) framhever at krisefølsomhet må bygges inn i organisasjonens "DNA", slik at alle opplever å ha dette ansvaret, i tillegg til at det bør bygges et nettverk rundt dette arbeidet. Dette nettverket vil kunne fungere som en radar for kriseidentifisering. Dette krever god planlegging over tid, og det er en strategisk utfordring å utvikle en organisasjon som har kultur og kompetanse for å identifisere små tegn til kriser, slik at det blir mulig å arbeide proaktivt med forebygging (Johansen og Frandsen 2010).

## 4.2 Beredskapsplan og struktur for kriseorganisasjonen

Med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, skal det utarbeides en overordnet beredskapsplan. Denne planen skal samordne og integrere alle beredskapsplaner fra ulike sektorer i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner. Som et minimum skal planen inneholde delplaner for kriseledelse, evakuering, befolkningsvarsling, og en plan for kriseinformasjon med befolkningen, media og egne ansatte. I tillegg skal planen inneholde ressursoversikt og varslingslister (Forskrift 2011, Veiledning DSB, 2012).

Detaljnivået i en beredskapsplan kan variere, men en slik plan vil alltid inneholde mange navn på ledere og andre ansvarspersoner, samt en rekke og telefonnumre. Disse oversiktene er ferskvare, og må oppdateres ofte. Når krisen er et faktum, kan planene og prosedyrene sikre en viss kvalitet og likhet i kriseoppfølgingen. Samtidig kan planer og prosedyrer virke avlastende ved at en del handlinger allerede er vurdert og gjennomtenkt. Planer utgjør et repertoar for å håndtere uforutsette hendelser (Lechat 1999, i følge Irgens 2006:291-292). Gode rutiner og støttestrukturer frigjør viktig kapasitet slik at de ansvarlige på administrativt og operativt nivå, kan bruke mer energi på andre ting. Forskning har vist at “automatisering av fagfolks skjønn”, eksempelvis som i prosedyrer, totalt sett vil føre til bedre beslutninger enn om man ikke bruker slike modeller (Dawes, Faust og Meehl, 1989 i følge Kirkebøen 2007).

### Organisasjonsstruktur for krisehåndtering

Som beskrevet i kapittel 2, skal det opprettes en kriseledelse i kommunen når situasjonen tilsier det. Kriseledelsen er som oftest definert på forhånd gjennom kriseplanen, og består vanligvis av et team på overordnet nivå, og ett eller flere team på operativt nivå. Disse kalles ofte “kriseteam”, og skal ivareta rollen som kritiske knutepunkt for de svært komplekse systemer som skal settes i sving i forbindelse med krisehåndtering. Et eksempel på et operativt kriseteam, er det psykososiale kriseteamet. Et kriseteam kan være sammensatt på ulike måter. Det kan, for eksempel, bestå av faste medlemmer som suppleres av flere deltakere etter behov, eller det kan bære mer preg av å være en ad hoc- gruppe med representanter fra ulike tjenester som settes sammen, ut i fra en krises art og omfang. Det overordnede kriseteamet vil imidlertid alltid være et ansvar for kommuneadministrasjonens toppledelse.

#### 4.2.1 Beredskapsplanens posisjon mellom stabilitet og dynamisk kompleksitet

Den dominerende oppfatning av en organisasjon er, i følge Irgens (2011:194-195), preget av en underliggende forestilling om at stabilitet er den normale modus, og dette preger vår forståelse av hvordan vi skal lede og utvikle organisasjoner. Forandringer og avvik planlegges løst gjennom rutiner, prosedyrer og handlingsmønstre som organisasjonen er vant til, og endringer blir planlagt for å bringe organisasjonen inn i en ny stabil form. Konsekvensen av denne oppfatningen, er at diskontinuiteter, slik som kriser, oppfattes som ubehagelige, uunngåelige avvik. Derfor søkes det kontroll over dette ved å planlegge og predikere framtiden, slik at en alltid har alternative planer å falle tilbake på i ustabile tider (ibid).

Forestillingen om stabilitet er imidlertid utfordret innenfor samfunnsvitenskapen og ledelsesteorien. *Det er ikke stabilitet og oversikt som preger den moderne verden, men kompleksitet* (Wheatley 1992 i følge Irgens 2011:194). Kompleksitet innebærer å forskyve oppmerksomheten fra enkeltobjekter til relasjoner og sammenvevde systemer og mønstre. Man kan være vant til å forholde seg til statisk detaljkompleksitet, eksempelvis en kommunes organisasjonskart, og mangfoldet i tjenesteproduksjonen, hvor det er mye å ha oversikt over, men hvor det hele er forholdsvis statisk. Når det skjer en krise eller en katastrofe som berører hele eller deler av organisasjonen, vil kompleksiteten øke, og bildet endrer seg også mens vi prøver å få oversikt. Kompleksiteten blir dynamisk, og mye mer krevende å håndtere og forstå. Under dynamisk kompleksitet blir det vanskelig å forutse hva som kommer til å skje, og vanskelig å se hvordan elementene henger sammen (Irgens 2011:196). Når situasjonen oppleves som i tilnærmet kontinuerlig endring, oppstår *fluks*.<sup>6</sup> Stadige og uforutsigbare forandringer og stor informasjonsstrøm, er kjennetegn på fluksorganisasjoner, og arbeidssituasjonen blir preget av mangel på oversikt. Endringene kan handle om både dyptgripende forandringer og små justeringer, men de kommer så tett at de vanskeliggjør selv kortsiktig planlegging. Beslutninger må tas på kort varsel, ofte uten at en kan støtte seg til en forhåndsprosedyre (Irgens 2011:200).

Under slike forhold blir det krevende å administrere og planlegge. Valgt strategi og planer kan kollidere med behov for ad hoc-løsninger, og vedtatte prosedyrer må kanskje vike for improvisasjon og nye måter å gjøre ting på (Weick & Sutcliffe 2001, i følge Irgens 2011:200).

---

<sup>6</sup> Flux stammer fra den greske filosofen Heraklit(540-480 f. Kr), som hevdet at alt er i stadig forandring. «man kan ikke stige ned i den samme elv to ganger»; alt synes å være i forandring og bevegelse.

Når det uforutsette skjer, er vi avhengige av å ha mennesker som handler mens de tenker, istedenfor å bruke tid på tenkning og planlegging før de kan handle (Weick & Sutcliffe 2001:167, i følge Irgens 2011:203).

### 4.3 Planlegging som strategi

*Strategi er det mønsteret eller den plan som integrerer organisasjonens mål, politikk og handlinger til et sammenhengende hele* (Mintzberg og Quinn 1991). Mintzberg utfyller denne definisjonen til å omfatte de fem P`er: plan, ploy, pattern, positon, og perspective, som er satt inn i ni skoler (Mintzberg 1994). *Designskolen* er en av de mest utbredte, både innenfor ledelseslitteraturen og den offisielle praksis i arbeidslivet. Strategidiskusjonen innenfor designskolen, bygger på rasjonell, lineær tenkning og framskrivninger, og foretrekker og forutsetter en ordnet organisasjon som er hierarkisk organisert med klare linjer. Man tar utgangspunkt i en sannsynlig eller ønsket fremtid, og legger en plan og en strategi for å implementere denne i organisasjonen (ibid).

Kritikken mot denne skolen går blant annet ut på at framskrivninger og prognoser er velegnede når virksomheten er preget av stabilitet og forutsigbarhet, men at den egner seg dårlig i omskiftelige, ustabile og komplekse sammenhenger. Når planer først er lagt, skal de følges, og dette kan føre til at de tilpasninger som er nødvendig under gjennomføringen av strategien, ikke blir utført. Alternativt kan det bli gjort så store tilpasninger under gjennomføringen at forholdet mellom planene og aktivitetene blir for stor, slik at planen i realiteten ikke lenger er funksjonell (ibid).

Noen av de største utfordringene en organisasjon står overfor, er å håndtere det usikre og det uventede. I 22. juli-kommisjonens rapport er en av konklusjonene at *evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak* (NOU 2012:14:450). Beredskapsplaner skal implementeres, øves og fornyes, og krever slik et kontinuerlig oppdateringsarbeid. Om dette ikke blir gjort, vil planen fort gå ut på dato, eller bli liggende ubrukt.

En strategisk plan er avgjørende i ustabile tider, men samtidig er det viktig å være fleksibel og forseende nok til å vite når en skal holde fast på planen og når en skal endre den (Weiss 2001:28). Planer og statistikk kan aldri erstatte årvåkenhet, de kan faktisk tilsløre hva som er i ferd med å skje. Å stole på en beredskapsplan alene er, i følge Coombs (2006:7), ikke særlig

klokt, ettersom dette kan skape en oppfatning om at planen vil beskytte mot kriser. Dette kan gi en falsk trygghet. Hvis planen ikke er oppdatert eller utprøvd i praksis, kan kriseresponsen bli ineffektiv og i verste fall forverre krisens skadevirkninger.

Minzberg (1994) hevder at det som en konsekvens av at virkeligheten er mer kompleks enn man kan forutse, vanligvis vil åpne seg en luke mellom intendert strategi og den praktiske virkeligheten. Dette gapet fylles av en faktisk ”emergent strategy”. Dette innebærer at forhistorien blir fortolket på en slik måte at eget handlingsmønster framstår som rasjonelt - det vil, med andre ord, si at det foregår en etterrasjonalisering av egne handlinger.

Organisasjonens strategi kan i et slikt fortolkende perspektiv heller betraktes som et mønster som vokser fram (emergerer) gjennom kontinuerlig tilpasning til omgivelsene, enn som rasjonelle handlinger rettet mot spesifikke mål (Weick og Quinn 1999, i følge Bush m.fl. 2007:19).

### Prosessuell strategi

Den prosessuelle retningen innenfor strategidiskusjonen, setter selve prosessen i forgrunnen. I et prosessperspektiv er det ikke stabilitet, men kompleksitet og endring, som er det normale. I dette perspektivet vil ikke ledelse skje gjennom styring, men som en *kommunikativ deltakelse i komplekse, responderende prosesser* (Stacey, 2001/08) i følge Irgens 2011:201). Denne dialogen skal helst føres kontinuerlig, og den skal utvikle beslutningstakernes og organisasjonens bevissthet om de strategiske muligheter som finnes.

Den prosessuelle retningen trenger ikke å stå i motstrid til den rasjonelle og mer planstyrte retningen. Tvert imot, det ene kan skape forutsetninger for det andre. Irgens (2006) peker på at gode rutiner, planer og støttestrukturer åpner for at mer energi kan brukes til skapende arbeid, som for eksempel improvisasjon. Under usikkerhet blir det viktig med dynamikk og improvisasjon, men det er også viktig å ha struktur og stabilitet. På den ene siden trenger man planer for å utvikle et repertoar for å håndtere altoppslukende hendelser som ulykker og kriser (Lechat 1999, i følge Irgens 2006:291-292), og på den annen side er det nødvendig å komplettere planen med improvisasjon, for å kunne håndtere kompleksiteten når krisesituasjoner inntreffer. I fluks-organisasjoner blir improvisasjon både en forutsetning og en utfordring, men for at improvisasjon skal være vellykket, kreves kompetanse (Irgens 2006:200).



”Konfigurasjonsskolen”(March og Simon, 1958, Chandler, 1962, Miller m.fl. 1986, i følge Mintzberg m. fl. 1998/09) viser tre faser av handlinger (utvelgende, rasjonell, og opprettholdende) som går i en loop der ulike strategier og ledelse påvirker interne prosesser. Konfigurasjonsskolen anses for å være spesielt relevant i komplekse organisasjoner - hvor endringsmønstrene er omskiftelige, revitaliserende, eller tilfeldige (Irgens 2011). Konfigurasjonsskolen forsøker, som navnet tilsier, å sammenstille og kombinere de andre skolene. Tankegangen er at alle skolene kan ha noe å bidra med, til sine formål.

Kritikken mot konfigurasjonsskolen er, blant annet, at den kan gi svært komplekse og kompliserte beskrivelser som det kan være besværlig å sette seg inn i. Samtidig er organisasjoner komplekse, og på den annen side kan skolen kanskje bidra til at man går vekk fra overforenkledte modeller. Vi kommer tilbake til konfigurasjonsskolen i forbindelse med situasjonsbetinget ledelse i neste kapittel om ledelse og kommunikasjon.

#### **4.3.1 Strategier for å gjøre organisasjonen beredt på endringer**

Som nevnt innledningsvis, kan kriser også betraktes som store eller små endringsprosesser. Cummings & Worley (2005/09:176-180) nevner fire nøkkelfaktorer som kan fremme endringsprosessen. Disse nøkkelfaktorene er aktivitetsplanlegging, planlagt forpliktelse (commitment), endret ledelsesstruktur og styring av læringsprosessen gjennom endringen. Aktivitetsplanlegging handler om å sette opp handlingsplaner og ansvarsfordeling, slik som det gjøres i beredskapsplaner. Planlagt forpliktelse handler om å identifisere nøkkelpersoner og grupper som det er spesielt viktig å ha med seg ”på laget”. Endret ledelsesstruktur bør inneholde en oversikt over personer som har makt til å mobilisere ressurser for å påskynde endring. Disse må ha støtte fra den eksisterende ledelsen, og ha kompetanse til å lede endringsprosessen. Utvelgelsen bør ta sikte på tverrfaglighet og representativitet fra ulike funksjoner og nivåer. Videre bør det være en betrodd gruppe som øverste leder kan konsultere og søke råd hos.

En annen utfordring er å skape balanse mellom forebygging og resiliens - det vil si evnen til å tåle og å komme seg igjen etter en krise. Dette er en viktig strategi for en organisasjon av i dag, hvor krisene blir stadig mer komplekse og nye krisetyper kommer til (Rosenthal, Boin & Comfort 2001:16, i følge Johansen og Frandsen 2010:141). For å tåle stress og påkjenninger i ustabile tider er det, i følge Weiss (2001), også viktig å forebygge ved å styrke flere kilder til samhold i “fredstid”. Ved å styrke båndene mellom menneskene i organisasjonen, kan det

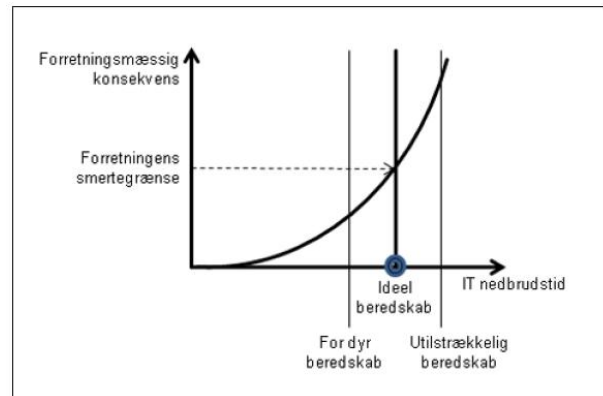
bygges opp motstandskraft mot splittende krefter i krisetider. Jo sterkere båndene er, jo mer opphetet og vedvarende stress kan organisasjonen tåle uten å sprekke opp. Weiss (2001:30) beskriver fire strategier for å bygge samhold i fredstid. Å styrke disse båndene inkluderer (1) *horisontal og flersidig bindinger av identifikasjon og assosiasjon* (mellom ledere på ulike nivå) (2) *vertikale bånd av tillit til autoritet* (mellom ledere og medarbeidere) (3) *et felles/delt språk, hensikter og verdier* og (4) *en felles historie av problemløsning*. Det kan hevdes at disse forholdene vil være suksesskriterier for enhver god organisasjon, men disse strategiene kan være en del av en bevisst plan for styrking av motstandskraft (resiliens) mot kriser. Styrking av bånd mellom de som skal håndtere krisen, vil føre til at samarbeidet glir lettere når det gjelder (ibid).

#### **4.4 Beredskapens dilemma - hva er godt nok, og hva er for mye?**

Strategiske analyser og planer kan være svært omfattende og ressurskrevende for en kommune, og ressursbruken til administrasjon på disse oppgavene må være belyst og avklart i kommunens ordinære budsjettprosess (Forskrift om kommunal beredskapsplikt 2010). Beredskap koster i form av tid og penger, samtidig som man ikke kan vite om de ressurser som settes inn vil komme til nytte. I tillegg er det behov for jevnlig oppdateringer, både for å unngå at planer og prosedyrer går ut på dato, og for å holde riktig kvalitet etter lov og regelverk.

Det kan hevdes at man ikke kan forberede seg på en krise, ettersom sårbarheten i samfunnet ikke er statisk, og utfordringene i dag ikke nødvendigvis er morgendagens utfordringer. Beredskapsplaner har en proaktiv hensikt, men er bygget på analyser av egen sårbarhet, som igjen er bygget på erfaringer fra andre kriser. Samtidig er alt i forandring, og nye og uventede trusler kan oppstå. *Vi omformer verden fortere enn vi klarer å forandre oss selv, og anvender gårsdagens løsninger på nåtidens problemer* (Winston Churchill, i følge Irgens 2011:199).

Figuren til høyre er hentet fra en IT-organisasjon, og illustrerer et dilemma med hensyn til hvor store ressurser man kan sette inn før man når et skjæringspunkt, hvor beredskap i seg selv gir store konsekvenser for forretningens økonomi.



Figur 6: Beredskapsdilemma (Poulsen 2010:2).

Vi vil hevde at dette eksemplet har overføringsverdi til kommunal sektor, ettersom beredskap versus risiko vil være en aktuell debatt i forbindelse med prioritering av knappe ressurser. Boin m. fl. (2005/11) hevder at det alltid vil være noen som stiller spørsmål ved hvorvidt det kan rettferdiggjøres at mulige trusler blir møtt med foranstaltninger som, ut fra deres mening, ikke står i forhold til den opplevde faren.

Et annet dilemma som kan oppstå i forbindelse med høyt fokus på kriser og katastrofer, er at jo bedre vi blir til å jobbe med forebygging og sikkerhetsforanstaltninger - jo større og mer dramatisk føles det når selv mindre forstyrrelser setter inn (Rosenthal, Boin og Comfort 2001:16, i følge Johansen og Frandsen 2010:141). Å jobbe med sårbarhet og forebygging kan altså føre til lært sårbarhet og lavere tåleevne. Dette paradokset kan minne om at overreaksjoner på kriser kan gjøre krisen større, slik vi beskrev i delkapittel 1.4.

## 4.5 Analyse

I dette kapittelet drøfter vi ved hjelp av informantene våre og anvendt teori, hvordan kommune A og B er forberedt på kriser. Vi har forholdsvis lite empirisk materiale, og årsaken til dette er at vi hadde satt oss inn i de respektive beredskapsplanene før intervjuene, og vurderte på det tidspunktet at det ikke var nødvendig å legge vesentlig vekt på planer og planprosesser i selve intervjuene. Det ble derfor heller ikke lagt vekt på hvordan kommunene har jobbet med risiko og sårbarhetsanalyser, eller hvem som har vært involvert i slikt arbeid. Vi vet derfor lite om i hvilken grad kommunene har jobbet med krisefølsomhet eller kriseidentifikasjon i forbindelse med ROS-analyser. Det ville vært spennende om vi hadde mer empiri på disse spørsmålene, men på det tidspunktet hvor intervjuene fant sted, så vi ikke denne dimensjonen.

Vi spurte informantene om hva de tenkte om egen forberedelse generelt, om beredskapsplanene er i bruk, og hvor godt kjent planene er i organisasjonen. Vi fant det interessant å høre hva rådmennene, teamlederne og teammedlemmene mente om dette, ut fra sine ulike posisjoner og ansvar. Vi har også sammenlignet svar fra informantene fra de respektive kommunene, for å finne likheter og forskjeller.

Både kommune A og kommune B har utarbeidet risiko og sårbarhetsanalyser, samt beredskapsplaner med prosedyrer og mandat for kriseteamene, og disse er godkjent i kommunestyrene. Begge kommuners beredskapsplaner er i laget i tråd med minimumskravene i *Forskrift om kommunal beredskapsplikt 2010*. Det er verdt å merke seg at ingen av kommunene har et system for opplæring som del av sin beredskapsplan, men forskriften nevner heller ikke dette punktet i sitt minimumskrav (ibid). Kommune A`s beredskapsplaner er mer omfangsrike enn kommune B`s planer, og det kan synes som at dette har direkte sammenheng med kommunens størrelse, og at kommune A derfor har flere detaljerte planer og navnelister for ulike deler av kommunen. Begge kommuner har detaljerte aktivitetsoversikter i sine beredskapsplaner, og begge kommuner har satt opp og definert ansvar for ledelse, fagpersonell og kriseteam. Det er lagt vekt på tverrfaglighet, og disse planene har politisk forankring; de har altså presumptivt støtte i øverste ledelse (beredskapsplaner, kommune A og B). Dette korresponderer med Cummings & Worleys nøkkelfaktorer for å fremme endringsprosesser (Cummings & Worley 2005/09:176-180).

#### **4.5.1 Kommuneledelsens vurdering av kriseberedskap i egen kommune**

Vi spurte hver av rådmennene om i hvilken grad de mente at kommunen var forberedt på kriser.

*Vi kan aldri være forberedt nok, - ingen kan forestille seg 22. juli.[...] Antakeligvis har vi et brukbart system, men det kan vel aldri bli bra nok. Vi var raskt ute, og vi har et krisesystem der linja er kommunaldirektørene- som gir videre beskjeder, og vi har egen beredskaps-rådgiver. Vi har ROS- analyser på mange områder, selvsagt. Hver enhetsleder har en lederavtale, og enhetene er jo pålagt å ha sin egen beredskapsplan, og de må jo identifisere sine egne risikoer og lage en sjekklister over ting som skal gjøres. Den må rulleres hvert år (Rådmann, kommune A).*

*Ja, det vil jeg si. Vi har jo et veldig rutinert kriseteam. Dette er jo et område som du ikke kan lære bare gjennom teori, - du er nødt til å ha erfaring og må ha prøvd ulike situasjoner, så jeg tror det er veldig avgjørende det at vi har disse erfaringene. så jeg synes det er en veldig trygghet å vite at jeg har et apparat som er der når det skjer*

*ting, for du klarer liksom aldri å lage prosedyrer for enhver type hendelse (Rådmann, kommune B).*

Rådmannen i kommune A antar at kommunen har et bra system, men at dette aldri kan bli bra nok. Rådmannen i kommune B framhever at det ikke er mulig å lage prosedyrer for enhver type hendelse. Vi forstår dette som at enhver krise er unik, og derfor må møtes ut fra den aktuelle konteksten. Hun legger også til at å ha et rutinert kriseteam gir trygghet. Vi finner det interessant at ingen av rådmennene framhevet de overordnede beredskapsplanene som eksempel på forberedelse, men det kan hende at de tok det for gitt at vi kjente til disse planene.

Å bygge en handlekraftig kriseorganisasjon kan være en omfattende prosess, og ut fra de foreliggende beredskapsplaner har begge kommuner gjort en formidabel jobb. Oppfølgingen av planene synes, ut fra det våre informanter sier, i stor grad å være overlatt til enhetslederne og til kriseteamene selv. Det ser ikke ut som at det finnes planer eller strategier for det som Weiss kaller *horisontal og flersidig bindinger, vertikale bånd av tillit til autoritet, et felles/delt språk, hensikter og verdier, eller en felles historie av problemløsning* (Weiss 2001:30). Kriseteamene får imidlertid jevnlig øvelse i form av reelle kriser, og synes å ha en meget selvstendig rolle og flate ledelsesstrukturer. Under krisehåndteringer foregår ledelsen som en *kommunikativ deltakelse i komplekse, responderende prosesser* (Stacey 2001/08, i følge Irgens 2011:201).

### Er kriseberedskapen kjent, og er kriseledelse på dagsorden i organisasjonen?

Vi opplevde at begge rådmennene ga uttrykk for svært gode intensjoner med hensyn til beredskap i intervjusettingen, og begge var relativt sikre på at beredskapen var kjent.

*Så har vi hatt møte og gruppesamtaler med alle ledere om hvilken beredskap vi har i forhold til om kriser skal skje. [...] Så har Fylkesmannen forskjellige møter- for eksempel fylkesmannens beredskapsråd. Vi blir oppdatert slik sett, da, på toppledernivå. Så reviderer vi beredskapshåndboka jevnlig. I rådmannens ledergruppe så er vi i hver fall opptatt av dette- vi pleier å ha en gjennomgang av dette med den politiske ledelsen (Rådmann, kommune A).*

*Ja, jeg tror at den er kjent på den måten at når det skjer ting så informerer vi ganske bredt om hva kriseteamet gjør, og jeg tror at organisasjonen er kjent med at vi har den beredskapen og at vi jobber på den måten ja. [...] det er jo tema på den måten at vi blir jo systematisk informert når det skjer noe, vi er veldig flink til å holde oss orientert og.. det er jo ikke bestandig at vi er så direkte involvert i arbeidet, men vi får informasjon, men det er jo helst når det skjer noe (Rådmann, kommune B).*

Samtidig tolker vi det slik at de var noe vage når det kom til på hvilken måte kriseberedskapen i kommunen var kjent. Kriseberedskap synes å være på dagsorden ved rullering av planer, og i samtaler mellom ledere og ledelse. Det kan ellers synes som at planen er hvilende mellom "slagene" i begge kommuner.

*Jeg tror at kriseteamet er mye bedre kjent i org enn oppbygning av kriseledelsen. Det har med hvor ofte vi er i virksomhet. Det vi er samlet om nå, "kriseteamet og deres arbeid i vår kommune", tror jeg er stort sett kjent (Åge, teammedlem, kommune B).*

*Det er jo snakket mye mer om kriseteamet. Før kunne vi oppleve å komme i et kriseteam, og ingen visste hva det var for noe, mens nå, når du sier kriseteam, så vet befolkninga hva det er for noe (Lena, teammedlem, kommune A).*

At planene kan være mindre kjent, trenger imidlertid ikke å bety at kriseberedskap i sin helhet er lite kjent, noe sitatene over viser. Kriseteamene er operative og mer synlige, og det er forståelig at det er de som er best kjent i befolkningen og i organisasjonen.

#### **4.5.2 Beredskapsplanens betydning for ledere av kriseteam**

Vi spurte og lederne for kriseteamene om hvordan de opplevde at kriseplanene har vært til hjelp for dem som leder av kriseteamet.

*I forhold til den malen for de kriser som vi håndterer, så har den malen vært veldig god, og den har fungert bra, mye bedre enn mange andre verktøy. Ikke bare for oss, men for å kommunisere med omverdenen - de vi skal samarbeide med. Hvem som gjør hva, og hvem som tar over (Bente, teamleder, kommune A).*

*Jeg synes jeg har vært med så lenge at jeg gjør jo ting på min måte, og det er jo ofte i tråd med planene, da, men jeg har ikke hatt noen støtte av planen, – altså kjennskapen til den kommer gjennom jobbing med dette. Ja, så jeg har ikke brukt planen som arbeidsverktøy, men det er det som er vitsen med den - at den skal være et oppslagsverk. Den har maler i seg, og den har ansvarsavklaringer og sånne ting, så uten erfaring, så er den et nødvendig verktøy. Problemet er å gjøre det så anvendelig i en krisesituasjon at du kan ta den fram og bruke det (Stein, teamleder, kommune A).*

*Ja, det er veldig greit å ha et mandat. Der står det hva som er oppgaven. Det er jo slik at man opplever ikke alle saker som like. Nei, jeg sjekker ikke planer. Jeg er veldig praktisk, går ut i det der og da. [vår uthev]. Er trygg på oppgavene (Kåre, teamleder, kommune B).*

Når Bente sier “malen”, tolker vi det som de prosedyrene som gjelder for kriseteam i beredskapshåndboka/plan for kriseledelse. Vi tolker Bente slik at hun mener at prosedyrene fungerer godt, men vi er usikre på i hvilken grad de blir brukt. Hun framhever den informasjonsverdi som malene har, spesielt for samarbeidspartnerne, ettersom planene inneholder ansvars- og arbeidsfordeling. Dette er viktige kjennetegn for kriseplaner, og blir trukket fram av flere som svært viktig.

Det er interessant at både Kåre i kommune B og Stein i kommune A, ikke bruker planene selv, men stoler på egne vurderinger om hva som skal gjøres der og da. Kåre sier at han ikke sjekker planer, men er veldig trygg på oppgavene, og Stein sier at han ikke har støttet seg på planene når han har jobbet, men framhever at det for uerfarne folk vil være et nyttig oppslagsverk.

Årsaken til at de ikke bruker planene selv kan være at de kan dem utenat, eller opplever seg som så erfarne at de ikke har behov for dem, slik at planene er overflødige. De kan eventuelt mene at planene ikke ivaretar behov for fleksibilitet, eller at de på andre måter ikke passer til behovet. Om det er slik at planene ikke brukes, får man ikke prøvd ut om planen eller prosedyrene holder mål. Hvis planen ikke er oppdatert eller utprøvd i praksis, kan kriseresponsen bli ineffektiv og i verste fall forverre krisens skadevirkninger (Coombs 2006:7). Noen av hensiktene med planer og prosedyrer, er at de både skal sikre kvalitet og føre til bedre beslutninger, i tillegg til at de kan virke avlastende for de som har ansvar, ved at de har et repertoar av handlinger som kan følges “automatisk” (Lechat 1999, i følge Irgens 2006:291-292, Dawes, Faust og Meehl 1989: 196, i følge Kirkebøen 2007).

Stein og Kåre, som begge er erfarne kriseteamledere, ga ikke uttrykk for at planer er uviktige, men, som Stein sa - *det er en utfordring å få dem så anvendelige at det bare er å ta dem fram og bruke dem*. Det er lett å forstå at erfaring kan gjøre planene overflødige, og det er åpenbart at det ikke bare er å dukke ned i en plan når man er ute i et kriseoppdrag. Han sa videre at *Ja, det her er en ad`hoc-situasjon som krever noe annet [...]Her er det kjapp, kjapp, kjapp, altså [...]*. Vi har sett at under kriser må det tas beslutninger på kort varsel, ofte uten at en kan støtte seg til en forhåndsprosedyre (Irgens 2011:200). Strategi og planer må kanskje vike for nødvendige ad`hoc-løsninger, og vedtatte prosedyrer må kanskje vike for improvisasjon og nye måter å gjøre ting på. Da er organisasjonen avhengig av å ha mennesker som handler

mens de tenker, istedenfor å bruke tid på tenkning og planlegging før de kan handle (Weick & Sutcliffe 2001:167, i følge Irgens 2011).

Om det derimot er slik at manglende bruk av planer er uttrykk for en organisasjonskultur, og at bruk av planene generelt ikke er praksis, kan organisasjonen ha et problem. Da er planene laget for skrivebordsskuffen. Uansett om Stein og Kåre som ledere bruker planene eller ikke, er de rollemodeller for teammedlemmene. Eventuelt manglende bruk av planene kan oppfattes som illojalt i forhold til de valg og beslutninger som er tatt under utarbeidelsen, og gjennom vedtak av planene i politiske fora. Kommuneledelsen kan “leve i den tro” at man følger de vedtatte planene, mens virkeligheten kan være at det er et gap mellom denne og praksis. Dette gapet kan være usynliggjort ved at det fylles med intensjon som er konstruert i ettertid for å gi egne handlinger mening, slik vi kjenner det fra (Mintzbergs 1994) ”emergent strategy”. Om krisehåndteringen går bra, trenger det altså ikke være på grunn av planene. På den måten kan planene bare bli et “spill for galleriet”, og det kan utvikle seg en privatpraksis på siden av de planlagte prosedyrene.

Vi har ikke grunnlag for å hevde at manglende bruk av planer og prosedyrer er representativt for kriseteamene i kommune A og B. Flere av våre informanter nevnte imidlertid at det er viktig å ikke kikke for mye på prosedyrer, og at man må kunne vurdere selv, være fleksibel, bruke seg selv, og finne løsninger. Det kan hende at vi hadde fått andre svar om vi hadde intervjuet mindre erfarne folk, eller for eksempel enhetslederne, som har et bredere ansvar enn kriseteamet. Kriseteamene kommer inn som en bestilt kriserespons, og det er kanskje naturlig at de er mer handlingsorienterte enn planleggingsorienterte.

#### **4.5.3 Organisering av krisearbeidet**

Kommune A og B har mange likheter i måten å organisere krisearbeidet på, men også noen vesentlige ulikheter. I tillegg til beredskapsplaner i tråd med lovverket, har kommunene i prinsippet de samme linjene for varsling, og de samme linjene for ansvarsfordeling. De største ulikhetene mellom kommune A og B i forbindelse med beredskapsplanlegging, handler etter vår oppfatning om terskel for intervensjon, tilgjengeligheten for befolkningen og tidsperspektivet for kriseteamets intervensjon.

Terskel for intervensjon handler om hva som skal til før kriseteamet kalles ut eller velger å gå inn selv. Kommune A har en forholdsvis høy terskel for når kriseteamene skal intervenere,



mens kommune B har en generelt lavere terskel både for kriseteamet og for overordnet kriseteam. Tilgjengelighet for befolkningen handler om at beredskapsplaner og kontaktinformasjon om kriseteamenes medlemmer, anses som interne dokumenter i kommune A, mens dette ligger åpent på nettportalen i kommune B. Dette kan føre til at “folk flest” ringer kriseteamets medlemmer til alle døgnets tider i kommune B, mens det kun er interne ledere, samt AMK og politiet, som kan kontakte kriseteamet direkte i kommune A. Kommunene har også ulik terskel for når rådmannsnivået skal involveres. Når rådmannen involveres i kommune A, så skal krisen som hovedregel være på systemnivå og involvere hele byen, mens rådmannen i kommune B vil ha løpende informasjon om alle kriser. Tidsperspektivet for kriseteamets intervensjon, handler om at kriseteamet i kommune A som regel er inne i kriseoppfølgingen i maks 24 timer før det ordinære hjelpeapparatet tar over, men kriseteamet i kommune B ikke har en slik grense.

Ulikhetene kan forstås ut fra størrelsen på kommunene og ut fra et de har svært ulikt krisetrykk. Kommune A har langt flere store og mellomstore kriser enn kommune B, og den store etterspørselen etter krisehjelp kan ha tvunget fram en mer restriktiv praksis med hensyn til både terskel for intervensjon, og tidsperspektiv for når kriseteamet skal være operativt før det ordinære hjelpeapparatet tar over.

## 4.6 Oppsummering

Forskningsspørsmålet til dette kapittelet er: *Hvordan kan en organisasjon forberede seg på kriser?* Vi har sett at analyse av sårbarhet og identifikasjon av risiko, er grunnleggende for beredskapsarbeid. Tydelige strukturer og klare kommando- og ansvarslinjer, er avgjørende for en rask kriserespons. Samtidig ligger det en sårbarhet i beredskapsplanlegging, for hva slags kriser skal en planlegge for? Å forutse det uventede og det “utenkelige” er spesielt krevende, og utfordringen med planleggingen er å være generell nok til å romme det meste, man samtidig så spesifikk at planene har en reell verdi når krisen er et faktum. Om planer ikke blir brukt, kan årsakene eksempelvis være at de ikke er godt nok implementert, at de oppleves som tungroddede og lite anvendbare, eller at det er en ukultur i organisasjonen.

Å stole på at en beredskapsplan er tilstrekkelig forberedelse for kriser, kan være fatalt. Kriser kjennetegnes av uforutsigbare forandringer og stor informasjonsstrøm, og arbeidssituasjonen blir preget av mangel på oversikt. Under slike forhold er evne til fleksibilitet, nytenkning og kreativitet viktig, og ledelsen må kanskje velge andre strategier enn de oppsatte prosedyrer

når situasjonen krever det. Organisasjonens tåleevne kan bygges opp gjennom prosessbaserte strategier som fokuserer på å bygge relasjoner og samhold horisontalt og vertikalt, blant annet gjennom kreative og lærende nettverk.

Kriseberedskap er kostnadskrevende, og mange vil stille spørsmål ved ressursbruk i forhold til andre presserende driftsoppgaver. Beredskapsarbeidet må derfor være forankret i politisk og administrativ toppledelse for å sikre den nødvendige legitimitet i forhold til kostnadene, både i form av tid og penger.

For å svare på forskningsspørsmålet kan det hevdes at en organisasjon kan forberede seg på kriser, blant annet ved å være kjent med egen sårbarhet og ta høyde for at det utenkelige kan skje. Videre, ved å legge gode planer, som både er instrumentelle og prosessrelaterte.

Planleggingen må ha høy legitimitet, implementeres bredt og - oppdateres jevnlig. I tillegg må de horisontale og de vertikale relasjonene i organisasjonen utvikles og tas vare på, slik at disse er støttebånd når det røyner på. Videre må planene øves, og organisasjonen må lære av det som fungerte bra og mindre bra.

## 5 LEDELSE OG KOMMUNIKASJON I KRISETIDER

Dette kapittelet handler om ledelses- og kommunikasjonsprosesser gjennom hele kriseforløpet; altså før, under og etter krisen. Vi ser på hva som kjennetegner kriseledelse og krisekommunikasjon, og hva som skiller dette fra annen ledelse og kommunikasjon.



Figur 7: Ledelse og kommunikasjon

Forskningsspørsmålet til kapittelet er: **Hva skiller kriseledelse fra annen ledelse?**

Vi vil blant annet fokusere på kontekst, kompetanse, kommunikasjon og betydningen av ledelse under kriser. Kompetanse i denne sammenhengen definerer vi som en kombinasjon av kunnskaper, ferdigheter og egenskaper.

### 5.1 Ledelse og kriseledelse

Ledelsesfaget er sammensatt, og låner fra fagdisipliner som psykologi, pedagogikk, filosofi, sosiologi, antropologi og økonomi. Det dominerende synet på hva ledelse innebærer, har variert over tid. Ledelse oppfattes i dag som et komplisert fenomen, og det har så langt ikke utviklet seg noe enhetlig og veletablert paradigme i ledelsesforskningen (Bush og Dehlin 2012). Oppfatninger av hva som er god ledelse har også endret seg over tid, og mange vil hevde at eksempelvis “situasjonsbestemt og verdibasert ledelse” vekker gjenklang i dag. Dette innebærer blant annet at forholdet til medarbeiderne er fundert på gjensidighet, likeverd og felles mål, og at ledelse reguleres etter behov og kontekst. *Karakteristisk for moderne ledelse er at den er kontekstuell, emosjonell, relasjonell og prosessuell* (Dewey 1929, Joas 1996). Der ledelse tidligere var assosiert til noe formelt og kontrollerende, handler ledelse i dag mer om uformell kontakt, samt delegering av myndighet og ansvar. Dette innebærer at lederens autoritet i mindre grad er knyttet til formell posisjon, og i større grad til personlige egenskaper og kompetanse, for eksempel på det kommunikative planet. *Utviklingen fordrer proaktive og inspirerende ledere som er aktive coacher og gir systematisk tilbakemelding på både positive og negative sider ved arbeidet som er utført* (Hillestad 2002, i følge Nordhaug 2002/08: 288).

Verdibasert ledelse i profesjonelle, offentlige organisasjoner, handler om lederens evne til å uttrykke en verdibasert visjon som skaper et moralsk engasjement blant medarbeiderne (House 1996, i følge Bush og Dehlin 2012:9). Dette kan for eksempel komme til uttrykk når organisasjonen opplever en form for krise, og når det kreves en spesiell innsats fra både ledere og medarbeidere. Dette gjør at verdibasert ledelse i stor grad også assosieres med transformasjonsledelse og karismatisk ledelse (MacTavish & Kolb 2008, i følge Bush og Dehlin 2012:10).

Erik Johnsen definerer ledelse som *et målformulerende, språkskapende og problemløsende samspill mellom mennesker* (Johnsen 1975, i følge Bush og Vannebo 2002). Denne definisjonen viser at ledelse er en prosess som involverer flere i et samspill, og at strategi og kommunikasjon er en viktig del av ledelsesprosessen. Den anvendte definisjonen på kriseledelse i denne oppgaven er:

*[...]en meget kontekstspesifikk ledelsesform som brukes i situasjoner hvor organisasjoner av forskjellige årsaker har havnet i en krise. Kriseledelse handler både om å identifisere problemet, håndtere krisen, minimere skaden og håndtere krisens etterdønninger* (Hildebrandt og Waldstrøm 2006, i følge Johansen og Frandsen 2011:28).

Det kan sies at sistnevnte definisjon på mange måter favner kompleksiteten i oppgaver som ledelsen skal håndtere i forbindelse med kriser. I forlengelsen av Johnsens (1975) definisjon, ser vi også på kriseledelse som et samspill mellom mennesker, men med en høyere grad av intensitet enn hva som kjennetegner den "ordinære ledelse".

### Kunnskapsorganisasjoner

Vårt lederfokus med hensyn til kriser i denne oppgaven, er rettet mot kommunen som kunnskapsorganisasjon. Karakteristisk ved kunnskapsorganisasjoner er at den viktigste innsatsfaktoren er knyttet til medarbeidernes kompetanse (Gottchalk 2004:31).

Kunnskapskapitalen i organisasjonen er summen av den menneskelige, den strukturelle og den relasjonelle kapitalen. Mens den menneskelige kapitalen handler om spisskompetansen og samhandlingskompetansen til medarbeiderne, er den strukturelle kapitalen bl.a. datasystemer og rutiner bedriften innehar. Den relasjonelle kapitalen er samhandlingsmønstrene og kontaktene eksternt og internt (Westeren, i følge Irgens og Wennes (red) 2011:185). I en kommunes ulike arbeidsområder og avdelinger og vil det naturlig nok være ulik grad av kunnskapsintensivitet (Irgens 2007).

Et særtrekk ved kunnskapsorganisasjoner er at beslutningsmyndigheten er flyttet langt ned i organisasjonen, og det innebærer i praksis at de profesjonelle kunnskapsarbeiderne har stort handlingsrom til å utøve eget skjønn i arbeidet – de har stor grad av autonomi, eller *selvledelse*. Selvledelse er definert som *en prosess hvor individer får anledning til å kontrollere egen atferd og påvirke/lede seg selv ved bruk av et sett med spesielle atferdsmessige og kognitive strategier* (Manz 1986, Manz og Neck 2004, i følge Bush og Dehlin 2012). Noe av bakgrunnen for dette er høy grad av spesialisering (Bush og Dehlin 2012). Kjennetegn på kunnskapsarbeidere er blant annet at de drives av en sterk indre motivasjon, og foretrekker at beslutninger blir tatt av den enkelte og gruppen, og ikke er sentralisert til ”ledelsen”. De arbeider gjerne i selvstyrte team, er i høy grad myndiggjorte, men ønsker også tydelig ledelse (Newell m. fl. 2009, i følge Irgens og Wennes 2011:14).

## **5.2 Ulike forhold som skiller kriseledelse fra annen ledelse**

For å besvare spørsmålet om hva som skiller kriseledelse fra annen ledelse, er det etter vår mening nødvendig å se på flere forhold samtidig. Ett av kjennetegnene på kriseledelse versus annen ledelse er knyttet til det kontekstspesifikke, som Hildebrandt og Wahlstrøm (2006) sier i sin definisjon av kriseledelse. Et annet forhold er knyttet til de kommunikasjonsmessige utfordringene, og et tredje forhold er knyttet til kompetanse og bevissthet om ledelsens symbolverdi i kriser. Et fjerde forhold handler om det emosjonelle ved kriseledelse, og et femte forhold er knyttet til ulike strategivalg og situasjonsbetinget ledelse som følge av vekslning mellom stabilitet, kompleksitet og fluks.

### **5.2.1 Kontekstuelle forhold ved kriseledelse**

Kontekstuelle forhold kan, etter vår oppfatning, forstås som omstendighetene i og omkring krisen. Det skilles mellom *samfunnsmessig*, *situasjonell* og *organisatorisk kontekst* (Johansen og Frandsen 2010:285).

Situasjonell kontekst omfatter trekk ved selve krisen, og påvirkes av mange faktorer som eksempelvis hvem som er rammet, hvor hendelsen skjer og når det skjer (Johansen og Frandsen 2010: 288). Et terroranslag som rammer en skole, en naturkatastrofe eller en togulykke, vil ha ulike situasjonelle kontekster.

Samfunnsmessig kontekst handler om lovgivning og juridiske aspekter som setter rammer for kriseledelse og krisekommunikasjon (Johansen og Frandsen 2010:286). Omfanget av krisen vil påvirke hvor stor oppmerksomhet krisen får i samfunnet og i media. Om krisen er av internasjonalt omfang, vil den også berøre nasjonalkulturelle kontekster. Innbyggernes, de rammedes og organisasjonens forventninger til krisehåndtering, er også en del av den samfunnsmessige konteksten, og gjenspeiler blant annet velferdsnivå og befolkningens psykologiske og etiske toleranse for krisesituasjoner (Ogrizek & Guillery 1997: 9, i følge Johansen og Frandsen 2010:44). Den samfunnsmessige konteksten er slik knyttet til kultur og politikk (Johansen og Frandsen 2010:286). Boin m. fl. (2005/11:138) minner oss på at en krise er en semantisk konstruksjon, skapt av mennesker, og blir det mennesker gjør den til.

Den organisatoriske kontekst handler om forhold i organisasjonen, som for eksempel organisasjonsstruktur og kultur (ibid). Grad av forberedelser i organisasjonen før krisen, som beredskapsplaner, øvelser og trening, omtalt i kapittel fire, spiller en viktig rolle for organisasjonens evne til å håndtere krisen. Det samme gjelder beslutningslinjer, informasjonsflyt og tilgjengelig kompetanse. Organisasjonens ledelses- og samarbeidskultur, hvilke verdier man legger vekt på, og hvordan man forholder seg til kriser, vil legge premisser for kriseledelsen og krisehåndteringen (ibid.) Samarbeidsproblemer som eksisterer før krisen, kan eksempelvis bli som en trykkoker under en krise (Boin m.fl. 2005/11).

De samfunnsmessige og organisatoriske kontekstene, representerer forhold som kan påvirkes og endres av interessentene i samfunnet og i organisasjonen, og vil også være forskjellige mellom ulike land, og mellom organisasjoner. Den situasjonelle konteksten er det vanskeligere å forberede seg på, eller påvirke, i forkant. Avklaring av den situasjonelle konteksten, er det viktigste arbeidet for kriseledelsen i akutfasen av en krise, og den organisatoriske konteksten vil legge premisser for organisasjonens evne til å håndtere krisen. Kriser tester på mange måter også samfunnets og organisasjonenes "elastisitet" og evne til å hente seg inn igjen. De kan dermed også vise svakhetene ved organisasjonen som system og, ikke minst, deres ledere (Drennan and McConell 2007).

## **5.2.2 Krisekommunikasjon**

Krisekommunikasjon kan forstås på flere måter, og Johansen og Frandsen (2010:183) presenterer både en snever og en breddeorientert oppfatning. *Krisekommunikasjon handler*

Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

*om de måter som organisasjonen kommuniserer med sine omgivelser og med seg selv, strategisk, taktisk og operasjonelt før, under og etter en krise.*

Den snevre oppfattelsen ser på den kommunikasjonen som blir brukt i selve krisesituasjonen, dvs. når en krise allerede er et faktum. Den snevre oppfattelsen dreier seg om avsenderorientert “informasjon”, med fokus på instruksjer og prosedyrer. Den breddeorienterte oppfatningen av begrepet krisekommunikasjon innbefatter fasene *før* og *etter* en krise, og vektlegger at krisekommunikasjon er situasjonsbestemt. Det innebærer at det ikke finnes en “beste måte” å kommunisere på, ettersom ethvert kommunikasjonsproblem er unikt og eksisterer under spesifikke betingelser. Det kan derfor aldri kunne løses på en ”oppskriftsbasert måte” (Windahl og Signitzer 1992:4, i følge Frandsen og Johansen 2010). Kommunikasjon kan være vanskelig å skille fra handling, og det kan hevdes at *alt* kommuniserer. Enten vi snakker, utfører handlinger, eller unnlater å snakke eller å utføre handlinger, så er det kommunikasjon. Dette innebærer at også mangel på kontakt med rammede, ansatte eller media, eller fravær av krisehjelp, også kommuniserer. En leder som ikke er til stede, informasjon som ikke blir gitt, kommuniserer også (Johansen og Frandsen 2010:164).

Krisekommunikasjon kan ses på som en form for public relations, og som en form for relasjonsledelse, i betydningen omdømmeledelse (Coombs 1999 a, i følge Johansen og Frandsen 2010). Med dette menes at hensikten med kommunikasjonen, blant annet, er ivaretagelse av organisasjonens legitimitet som ansvarlig kriserespondent. I følge Coombs har organisasjonen og dens interessenter (i vår sammenheng innbyggere, de rammede, media, politikere og ansatte) en *relasjonell historie* som er bygd opp over tid. Under en krise kan denne relasjonen skades, om ikke kommunikasjonen blir ivaretatt på en god måte (ibid).

*[...] Kommunikasjonen skal begrense usikkerhet om ansvarsforhold, klargjøre hva virksomheten gjør for å løse problemet og redusere krisens omfang, samt formidle hvordan rammede kan få hjelp og støtte (DSB 2012).*

Dette er en svært viktig og krevende ledelsesoppgave, men er noe alle ledere må regne med å måtte håndtere før eller siden (Boin m. fl. 2005/11).

### Interne kommunikasjonsprosesser

Med interne kommunikasjonsprosesser mener vi den kommunikasjon som foregår internt i organisasjonen, i ledergruppen, i kriseledelsen, i kriseteamene, samt den kommunikasjonen

som går mellom disse, og med ansatte i organisasjonen for øvrig. I kapittel 4, om forebygging og beredskapsplanlegging, så vi på forberedelser i før-krisefasen. Prosessen med analyse, planlegging og implementering av planene, krever stor grad av intern kommunikasjon. Da er det også spesielt viktig at kommunikasjonslinjene er avklart, slik at de som har behov for planen, faktisk deltar eller blir informert i prosessen. Det vil være en utfordring dersom viktige nøkkelpersoner i organisasjonen ikke kjenner til kriseplaner og kriseorganisering i organisasjonen (Boin m.fl. 2008).

Viktige ledelsesoppgaver i akutfasen av krisen, er informasjonsinnsamling, prioritering av informasjonsbehov, samt å registrere, behandle og analysere innkommet informasjon med tanke på fortolkning, forståelse og forklaring internt og eksternt (Johansen og Frandsen 2010:167). En av de viktigste faktorene i denne fasen er at det skjer en form for *konvergens mellom informasjon og hendelsenes gang*, tidligere omtalt i kapittel 1 (Roux-Dufort 2000b:26-32, i følge Johansen og Frandsen 2010). Å føre løpende logg over alt som skjer, er en måte å sikre koordinering og konsistens. Samtidig dokumenteres krisens gang, krisehåndteringen, og de valg og beslutninger som gjøres under vegs. Loggen vil være en viktig kilde til læring etter krisen. Dette er nyttig og viktig historisk materiale, som også kan ha juridisk, historisk og politisk verdi (Johansen og Frandsen 2010:169).

I fasen etter krisen handler den interne kommunikasjonen blant annet om å samle tråder, å skape en felles historie, å kommunisere rundt erfaringer og hva man har lært. Dette omtaler vi mer inngående i kapittel åtte.

### Eksterne kommunikasjonsprosesser

Kommunikasjon under og etter kriser handler også, i høy grad, om dialogen med eksterne interessenter. *Krisekommunikasjon er altså en organisasjons kommunikasjon med medier, samarbeidsparter, egne ansatte og befolkningen, i alvorlige situasjoner og kriser* (DSB 2012:13). Dyregrov (2000) påpeker at i mange katastrofesituasjoner er formidling om hva som faktisk har skjedd, en av de viktigste delene av den emosjonelle førstehjelpen som gis til de rammede. Det er viktig å være ærlig, og å korrigere feil og misforståelser gjennom spørsmålene som blir stilt. Typiske opplysninger som berørte har behov for i akutfasen er hva som blir gjort, hvordan krisen vil påvirke dem, og hvordan de i så fall skal beskytte seg, og hvor man kan skaffe seg ytterligere informasjon (Aarset 2010:274-275).



### Kontakten med media

Kontakten med de ulike medieaktørene har betydning for hvordan krisen framstilles i media, og har dermed innvirkning på hvordan krisen forstås og håndteres i opinionen. Media forstås her som trykte (aviser, tidsskrifter), elektroniske (internett) og nye medier (eks Facebook, Twitter mv). Mediekontakten under en krise kan pågå 24 timer i døgnet, og det kan være vanskelig å ha oversikt over hva som kommuniseres (Johansen og Frandsen 2010:293). Dersom man ikke lykkes med denne kontakten, vil media og andre likevel kikke en i kortene, og man kan miste kontrollen over det som skjer (Coombs 1999 a). Aarset understreker at kriseledelsen ikke må dekke over det som har skjedd. Man må informere opinionen og media om hvordan krisen håndteres og at beredskapsplanen settes i verk. Den første informasjonen vil alltid huskes, og en uheldig formulering kan bli hengende og bli vanskelig å rette opp (Aarset 2010: 274-275). Kjeserud og Weisæth (2011:75) foreslår følgende «regler» for krisekommunikasjon, spesielt beregnet for kriseledelsen: *vær tilgjengelig, svar raskt, ærlig og troverdig, fortell så mye som mulig på en lettfattelig måte om dokumenterte forhold, etabler/bygg tillit til media - angrip dem ikke, men forstå deres oppdrag og følg informasjonsstrategien/policyen i organisasjonen.*

I følge Johansen og Frandsen (2010:170), bør man ha en strategi for hvordan man møter eksterne interessenter, og hvilke personer som skal inneha rollen som kommunikator. Hvorvidt det er øverste politiske eller administrative ledelse som skal ha denne rollen, avhenger ikke bare av de gjeldende personers kommunikasjonsevner, men like mye av hvem de berørte forventer skal stå fram. Mange organisasjoner har også ansatt egne medierådgivere eller medieansvarlige. Under kriser vil disse ha en spesiell oppgave med å holde organisasjonen oppdatert.

Typiske fallgruver med hensyn til informasjon er over- eller underinformasjon, uheldig selektering eller tilbakeholdelse av informasjon og uklar formidling (Johansen og Frandsen 2010:167). Andre feller man kan gå i er å spekulere og fortelle mer enn man vet, eller å opptre kortsiktig ved å fordele skyld på tynt grunnlag. Det kan resultere i at misforståelser og rykter oppstår og at “forståsegpåere” kaster seg på karusellen av misforståelser (Coombs 1999 a).

### **5.2.3 Kompetanse for kriseledelse og krisekommunikasjon**

Som nevnt innledningsvis, velger vi å definere begrepet kompetanse i denne sammenhengen som en kombinasjon av kunnskaper, ferdigheter og egenskaper for kriseledelse og

krisekommunikasjon. Begrepet kompetanse er nært knyttet til kunnskap, og hva som er viktig å vite, å kunne, å gjøre, avhenger av i hvilket samfunn, til hvilken tid og i hvilken situasjon vi befinner oss i. Det innebærer at denne kompetansen er en del av en historisk og kulturell kontekst (Bolman og Deal 1991). Et kjennetegn på hva som skiller kriseledelse og krisekommunikasjon fra annen ledelse og kommunikasjon, er behov for spesifikk kompetanse.

Det er mange oppfatninger om hva slags kompetanse og hvilke egenskaper som er viktige og nødvendige for ledere som skal håndtere kriser, og det mangler ikke på råd i bøker og artikler om dette. En del av "how to do"-litteraturen kritiseres for stor grad av instrumentalitet, og mange kritikere hevder at disse ikke tar tilstrekkelig hensyn til kontekstuelle og bransjespesifikke forhold (Boin m.fl. 2005/11:9). Weiss (2011) gir noen universelle råd for lederskap under kriser. De stemmer godt overens med det flere andre forskere som bl.a. Useem, J. & Wheat, A., har funnet. Felles for disse rådene er at man bør opprettholde absolutt integritet, proklamere sine forventninger, vise uvanlig forpliktelse (commitment), forvente positive resultater og ta vare på sine ansatte. Studier viser at ledere som forblir i lederposisjoner etter kriser, har vist evne til handlekraft i kriser, ydmykhet med hensyn til kritikk, og uttrykt og vist empati i praktisk handling med de rammede. De har blitt "på post" gjennom krisen, og har vært åpne for å stille sin plass til disposisjon (Kjeserud og Weisæth 2011:29). I følge Eriksen (2011:103-106) er noen av de viktigste egenskapene for en kriseleder tilpasningsevne, situasjonsbevissthet, koordinerings-evne, evne til kreativitet og en bevisst holdning til stresshåndtering.

Kriseledelse kan på mange måter sees på som en ekspertise, og Berliner oppsummerer hva som nettopp kjennetegner ekspertise ut fra egen og andres forskning. Han framhevet to punkter spesielt: For det første er eksperter bedre til å fortolke situasjoner, og de oppnår en rikere, mer korrekt situasjonsbeskrivelse enn andre, og de gjør det hurtigere. For det andre har de flere tiltak (en større verktøykasse) å sette i verk i den gitte situasjonen (Berliner 1994, i følge Irgens 2011). Schön (1983) på sin side hevder at gode yrkesutøvere, det han også kaller «yrkeskunstnere», utviser en form for reflektert improvisasjon, og påpeker at denne form for egenskaper er helt nødvendige i kunnskapsintensive organisasjoner.

Under kriser er det, i følge Dyregrov (2000), viktig at lederen er i stand til å forvalte en annen type lederskap enn det som preger den daglige virksomheten, og viser til tre viktige former for lederskap under kriser: informasjonslederskap, motivasjonslederskap og omsorgslederskap.

Informasjonslederskap handler om å håndtere omfattende informasjons- og kommunikasjonsstrømmer, samt å være en tydelig kommunikator overfor de som er rammet. Psykologisk informasjon om vanlige reaksjoner, og informasjon om hvordan rammede kan støtte hverandre, er også viktig hjelp til selvhjelp. Informasjonslederskapet handler også om å håndtere forholdet til media, noe som kan oppleves som svært utfordrende for ansvarlige ledere under en krise. Motivasjonslederskap handler om å styrke pågangsmot, evne til å se framover og gå videre. Omsorgslederskap handler blant annet om å vise empati og omsorg for de rammede og deres pårørende, og involverte medarbeidere. En leders evne til å vise egne reaksjoner, til å formulere og anerkjenne gruppens reaksjoner, til å formidle omtanke, varme og respekt, har stor betydning. Dette, sammen med organisasjonens rutiner og ritualer, for eksempel ulike treffpunkt, vil være avgjørende for hvordan medarbeidere og andre berørte vil komme ut av det etter krisen. I tillegg kommer ansvaret for å sørge for faglig hjelp og oppfølging til de som trenger det (ibid).

#### Å kjenne egne begrensninger og ta vare på seg selv

Kriseledelse byr på store utfordringer og påkjenninger. Det er mange vanskelige valg, og samspillet med andre kan være spenningsfylt. Ledere må ofte gi emosjonell støtte til medarbeiderne, men må ofte selv holde en ”psykologisk distanse” til de andre for å opprettholde et riktig perspektiv på ledelsesprosessen. *They have to stay connected, but emotionally separated* (Weiss 2001:28). Dette kan føre til betydelig stress og isolasjon, og det kan derfor hende at kriseledere trenger et eget støttesystem for å få hjelp til å håndtere de løpende utfordringene som følger av krisen. Dette kan eksempelvis være betroede kolleger eller coacher som hjelper til med å tenke gjennom vanskelige tema, og som kan gi emosjonell støtte (Cummings & Worley 2009:183).

I krisetider er det spesielt viktig at ledelsen anerkjenner den jobben som gjøres, og gir positiv feedback til medarbeiderne. Det er også viktig at ledere anerkjenner og deler den emosjonelle realiteten som medarbeiderne kjenner på. Videre at medarbeiderne involveres i hva som er planlagt videre, og at de sikrer at budskapet kommer fram (Weiss 2011). Samtidig er selvinnsikt, og evne til å forstå egne og andres følelser, nødvendig for å sette grenser for hva man kan greie. Å innføre elementære regler for stresskontroll, er en undervurdert praksis hos ledere og ledelse under kriser. Dette innebærer passende regler for arbeid, mat og drikke, søvn og hvile. Kontinuerlig oppfølging og debriefing kan forhindre at stress og utmattelse påvirker dømmekraft og yteevne i for stor grad (Boin m. fl 2005/11).

#### 5.2.4 Betydning av ledelse i krisetider

Andre kjennetegn på hva som skiller kriseledelse og krisekommunikasjon fra annen ledelse og kommunikasjon, er knyttet til lederskapets spesielle betydning under en krise. *In times of crisis, citizens look at their leaders [...]* They should lead us out of the crisis; they must explain what went wrong and convince us that it will not happen again (Boin m.fl.2005/11:1).

En av de viktigste oppgavene for en leder er å fronte organisasjonen når det trengs, og det er mye som tyder på at en leders psykiske og fysiske tilstedeværelse er terapeutisk for folk i stressende tider. Under kriser, mer enn noen gang, er ledelsens rolle å absorbere usikkerhet og forsøke å forstå hva som hender. Medarbeiderne vil se på ledernes atferd som en indikasjon på hvilket elendighetsnivå en befinner seg på (Weiss 2001). Ledere opptrer dermed som speil, og reflekterer folks sinne, sorg, og behov for oppreisning (Useem & Wheat 2001).

*We call for someone with answers, decisions, strength, and a map of the future, someone who knows where we ought to be going – in short, someone who can make hard problems seem simple* (Weiss 2011:30). Sosiologen Max Weber kalte dette for “devotion born of distress”, og beskriver “den karismatiske lederen” som nærmest guddommeliggjøres i krisetider (Weber 1968:23). Historien viser mange eksempler på det, uten at vi går videre inn på dette her.

Hillestad påpeker [...] *nødvendigheten av å la seg “rituelt piske”* (Hillestad 2004, i følge Kjeserud og Weisæth 2011:28). Han fremhever med andre ord også hvor viktig det er at ledere opptrer med ydmykhet, og faktisk tåler oppfølgingsspørsmål og kritikk. De kan da i neste omgang få mulighet til å vise både selvinnsikt og selvkritikk. Dersom ledelse i teori og ledelse i praksis ikke samsvarer, vil man på lengre sikt slite med legitimitet og autoritet, og det kan skapes et legitimitetsgap (Sethi 1979, i følge Aarset 2010: 245).

#### 5.2.5 Ledelsesstrategier under kriser

Kriser kjennetegnes ved høyt tidspress, stor stressbelastning og at uventede ting skjer og har skjedd. Dette krever situasjonstilpasset og kontekstavhengig ledelse, og det innebærer at det ofte er behov for kreativ problemløsning (Kjeserud og Weisæth 2011). Lederens evne til å håndtere kompleksiteten i situasjonen, vil tidvis være avgjørende for det videre hendelsesforløpet under og etter krisen. Det samme gjelder kunnskap om hva som bør gjøres til hvilken tid. I følge Boin m.fl. (2005/11), er det en standhaftig myte at lederskap under en krise først og fremst handler om planlegging og kontroll, men hevder at kvaliteten på

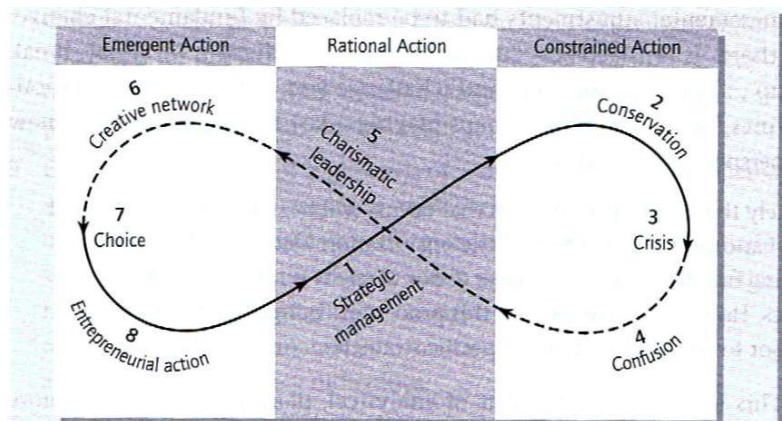
krisearbeidet har mindre med dette å gjøre enn det mange tror. En virkelig effektiv kriserespondering kan ikke tvinges fram, men er i stor grad et resultat av naturlig framvoksende prosesser. De fleste reaksjoner ved kriseoperasjoner er karakterisert ved stor grad av improvisasjon, kreativitet, fleksibilitet, effektivitet, og av og til heroisme (ibid). Dette betyr at ledelsesstrategiene kan endre seg i de ulike fasene av en krise.

Krisekommunikasjon er en del av en helhetlig strategi for kriseledelse. Kommunikasjon med media er også en del av denne strategien, og vil være en viktig komponent for å ivareta organisasjonens omdømme. Strategisk krisekommunikasjon handler om å sette mål for kommunikasjonen, blant annet for å sikre at rammede, innbyggerne og medarbeidere får den nødvendige informasjon og støtte. Til tross for at kommunikasjonen under kriser er situasjonsbetinget og kontekstavhengig, kan det hevdes at forutsetningene for å ivareta disse kommunikasjonsoppgavene avhenger av om det foreligger en egen kommunikasjonsplan i forkant - eller ikke.

Vi har tidligere vist at Mintzbergs designmodell (1998) kan være anvendbar for planprosesser, men at kritikken mot denne blant annet går ut på at den egner seg dårlig i omskiftelige, ustabile og komplekse sammenhenger. Mintzberg (1994) hevder at det vanligvis vil åpne seg en luke mellom intendert strategi og den praktiske virkeligheten som fylles av en faktisk, ”emergent strategy”, lik det Boin m.fl. (2005/11) beskriver (jf. kapittel 5.2.4).

Når organisasjonen befinner seg i “kompleksitetens landskap” mellom stillstand og kaos, er det viktig at ledelsen kan anvende ulike strategier for å håndtere den aktuelle situasjonen (Irgens 2011: 197). Konfigurasjonsmodellen, i figur 8, viser hvordan ledelsesstrategiene skifter i takt med oppgaver og ansvar som følge av om det råder stabilitet eller kaos i organisasjonen.

Figuren (Hurst 1995:103, i følge Mintzberg m. fl. 2009: 342), illustrerer altså hvordan ledelsesstrategier kontinuerlig påvirkes av kontekst, og slik vil være forskjellig før, under og etter en krise. Den heltrukne linjen



Figur 8: Ecocycle model of crises and renewal (Hurst 1995:103, i følge Mintzberg m.fl. 2009:342, fig. 11.2)

representerer den “normale driftsyklus”. Sykluser av stabilitet og transformasjon avløser hverandre, og lederstrategiene (strategic management) (1) preges av å veksle mellom å styrke konservering (2) og å støtte endringsprosesser, uten at dette ødelegger organisasjonens fundament. Dette er tiden for formell planlegging, samarbeidslæring og øvelser. Den stiplede linjen representerer perioder av ustabilitet. En krise (3) fører til forvirring og ustabilitet (4), som krever en annen lederstrategi - i modellen kalt karismatisk ledelse (5). Hurst (1995) kaller denne delen av syklusen for “the learning loop”- og er en fornyende sirkel som inneholder arbeid i kreative nettverk (6), beslutninger og valg (7) for vegen videre. Noen ganger er overgangen mellom fasene sømløse, og noen ganger hurtige og plutselige, som eksempelvis ved akutte kriser (Mintzberg m. fl. 2009:342).

### 5.3 Analyse av ledelse og kriseledelse

Analysen baserer seg på den teori som vi har anvendt i kapitlet over, samt utdrag fra intervjuene med rådmenn, kriseteamledere og kriseteam. Vi veksler mellom å drøfte ved å sammenligne utsagn mellom personer på samme nivå (rådmanns-, teamleder - eller teamnivå) og å se på likheter og ulikheter kommunene imellom. Vi har delt analysen i fem underkapitler, og drøfter henholdsvis utfordringer og kjennetegn ved kriseledelse, hva som skiller kriseledelse fra annen ledelse, krisekommunikasjon, betydning av ledelse i krisetider og ledelsens symbolverdi i krisetider. Vi drøfter også hvorvidt kommunene har vektlagt ulikt med hensyn til kompetanse og erfaring hos kriseteammedarbeidere, hvorvidt arbeidsmiljø og kommunikasjonsklima påvirker ledelsesprosessene.

Vi spurte rådmennene i begge kommuner om hva de legger i begrepet ”kriseledelse”.

*Ja, det er jo som jeg sa, veldig mye det her med å tenke rolle, det er jo en sånn ting som jeg har lært gjennom jobb, øvelser og sånn, at en må være nøyaktig på **det**[...], det er jo veldig utfordrende det her med å være bevisst på roller da. At en vet hva som er kommunens rolle oppi det her, og hva som er politiet, og hva som er helseområdet sin rolle, så det synes jeg kanskje er det mest utfordrende, - å sortere og holde hodet litt ryddig i forhold til det (Rådmann, kommune B).*

*[...]og tenke i forhold til hvordan en organiserer arbeidet internt - det er jo viktig. Og jeg vil jo ta med det her med symbolbetydningen har også - at en er klar over at en er der som øverste leder og blir synlig (Rådmann, kommune B).*

*[...]Gå gjennom de viktigste spørsmålene, hva er status, hva er det verste som kan skje, hvem skal vi involvere, og hva skal vi kommunisere. Å være litt føre var; hva er det verste som kan skje (Rådmann, kommune A).*

Rådmennene oppsummerer noen av hovedutfordringene med kriseledelse. Rådmannen i kommune B peker på lederrollen, i betydningen å vite hva som er oppgaver og ansvar i forhold til andre, organisering av arbeidet og lederens symbolverdi i kriser. Hun nevner faktorer som er karakteristisk for det Dewey (1929) og Joas (1996) kaller *moderne ledelse*. Den er *kontekstuell, emosjonell, relasjonell og prosessuell*. Rådmannen i kommune A framhever viktigheten av å skaffe seg oversikt, kommunikasjonsutfordringer og det å være «føre var».

Kriseteamene og kriseteamlederne ble under intervjuene forespurt om ledelse, og om i hvilken grad de utøvde ledelse.

*Nei, det er ikke noen andre som er med og leder fra kommunen sin side. Det hender seg at kriseledelsen må inn hvis det er en krise som kan eskaleres, som kan utvide seg til å bli nå mere, og den grensa her er det jo vi sjøl som må finne, og så bygger vi på med kriseledelse, som har en større ledelsesoppgave enn det kriseteamet har (Kåre, teamleder, kommune B).*

*[...]men det er jo definert at når vi er inne som kriseteam, er det vi som styrer saken, og det tenker jeg er veldig viktig, for da vet en hvem som styrer det og det blir lettere å forholde seg til, også for de andre (Lena, teammedlem, kommune A).*

Kriseteamene i begge kommuner opplever seg i mindre grad som ledere, men uttrykker at de er myndiggjorte personer som utøver selvledelse i stor utstrekning. De har stor grad av autonomi, noe som blant annet innebærer muligheter for å utøve eget skjønn i arbeidet (Manz, 1986, Manz og Neck 2004, i følge Bush og Dehlin 2012). De omtaler ledelsen som “kriseledelsen”- på et nivå over dem selv (rådmann/ordfører mv). Samtidig er det ingen andre ledere i mindre saker, og de mener det er viktig at de styrer selv når de jobber operativt med en sak.

*Nei, kjenner ikke på at jeg har noe mer ansvar enn de andre. Jeg vet jeg blir kontaktet først og varsler de andre. Vi har veldig samkjørte. Jeg har aldri kjent at det ble så annerledes etter at jeg ble leder. Vi har flat struktur.[...]alle kan lede teamet ved behov (Åge, teamleder, kommune B).*

Åge mener at han ikke har noe mer ansvar enn andre, til tross for at han er teamleder. Dette kan ha sammenheng med at ett av teammedlemmene tidligere har bygget opp og ledet kriseteamet i mange år. Vi opplevde at hun inntok en faglig *lederrolle* under intervjuet, blant

annet ved at hun framsto som sikker på hvordan ting *er*, og ved å ha svar på ”alle” spørsmål. Det kan hende at dette teamet ikke har behov for tydelig, formell ledelse, ettersom medlemmene har vært med i mange år, og kjenner hverandre godt. Da vil ledelsen kanskje være mer preget av samspill innenfor en flat struktur, slik *at alle kan lede teamet ved behov*. Samtidig gir medlemmene også uttrykk for behov for at leder tar beslutninger, noe som er kjennetegn på kunnskapsarbeidere (Newell m. fl. 2009, i følge Irgens og Wennes 2011:14). Dette kommer vi tilbake til i kapittel 7. I kommune A er teamene satt sammen av ulike fagpersoner fra gang til gang, og her synes det som at teamlederen har en tydeligere lederrolle.

#### **5.4 Hva skiller kriseledelse fra annen ledelse?**

For oss var det viktig å få et innblikk i informantenes syn på kriseledelse kontra «vanlig ledelse». Derfor ble informantene våre forespurt om hva, eller om noe, skiller kriseledelse og krisekommunikasjon fra annen ledelse og kommunikasjon.

*Ikke i prinsippet, men det har en annen fart, tempo. Du fokuserer på en annen måte. Alt blir skarper, tydeligere (Rådmann, kommune A).*

*Blir nok mer tydelig, ja. Må være det, og det betyr ikke at man sitter som en diktator, men det at beslutningene er mer tydelige, og deltakelsen er mer tydelig der den skal være (Stein, teamleder, kommune A).*

*Dette er ad`hoc-lignede situasjoner som krever noe annet - der arbeidsforholdene er uforutsigbare. Det krever mer handlekraft, og man fungerer mer i et hierarkisk system der ordrene må være klare (Stein, teamleder i kommune A).*

Både rådmannen og kriseteamleder Stein i kommune A framhever noe av hva som skiller kriseledelse fra vanlig ledelse. Utsagnene poengterer at kriseledelse krever større tempo, og at beslutningene er tydeligere. Når mennesker settes i situasjoner der tempoet er høyt og forventningene er store, krever det andre handlingsmønster og andre strategier enn i daglig drift.

*Det er i hvert fall viktig at ikke vi blir med i krisen, at vi er dem som er på siden, - at vi er den støtten [...] vi er ikke en del av krisen i utgangspunktet, selv om vi blir berørt. Ofte så kjenner vi folk som er veldig berørt, men vi forplikter oss til å være mer profesjonelle enn det som vi alltid kjenner innvendig (Kåre, teammedlem, kommune B).*

*Ja, det jeg regner som viktig, da, det er jo det å ikke bli tatt av detaljene - å bli en del av scenarioet og situasjonen. Du skal være litt på sida, litt tilbaketrukket, for det er*



*mange krefter som trekker deg inn i dette. .. Leder kan ikke ta imot alt dette, for da går hodet fullt, og så blir du en del av situasjonen (Stein, teamleder, kommune A).*

I disse uttalelsene peker begge informantene på en sentral lederutfordringer i kriser, nemlig å ikke involvere seg for mye i det operative arbeidet. Rådmannen i kommune A uttrykker det samme når hun sier at *den største fella er å bli operativ og begynne å ordne selv*. Vi tolker utsagnene som bevissthet rundt egen rolle og problematikken knyttet til jobben som profesjonelt kriseteam, og risikoen for å bli for emosjonelt involvert. Dilemmaet mellom nærhet og distanse, *to stay connected, but emotionally separated*”(Weiss 2001:28), kan være vanskelig, men om man blir for berørt, kan det være vanskelig å tenke klart.

#### **5.4.1 Kontekstuelle forhold**

Befolkningens forventninger til krisehjelp var ett av temaene som ble tatt opp under intervju med kriseteamene.

*Det offentlige skal ordne opp i det meste. Litt av årsaken er her at, i at med at det her har blitt en offentlig ordning, så forventes det at når noe oppstår, så er det offentlige tilgjengelig med et offentlig kriseteam, som kan velges eller velges bort. Sånn er det jo lagt opp (Kåre, teammedlem, kommune B).*

*Men så er det litt sånn urealistiske forventninger om at det skal være en psykolog,[...] “ja, er du psykolog du, da?”[...]jeg tror det ligger noen forventninger om at når du har det vondt og vanskelig, da er det psykolog (Lena, teammedlem, kommune A).*

Kåre og Lena peker her på en samfunnsmessig kontekst (Johansen og Frandsen 2010:286), som handler om forventninger til faglig krisehjelp, og reflekterer rundt befolkningens psykologiske og etiske toleranse for krisesituasjoner (Ogrizek & Guillery 1997: 9, i følge Johansen og Frandsen 2010:44). Kåre peker på lovgivning og den juridiske dimensjonen som faktisk gir rettigheter i forhold til kriseoppfølging (Johansen og Frandsen 2010:286).

De forventningene som omgivelsene har, og som jobben som kriseteammedlem fordrer, stiller store krav til teammedlemmene.

*Det er ugunstig tidspunkt, ofte på natta, eller på kvelden da, eller helg, eller på morgentimene. Det er sjelden du får noe midt på dagen, da [...](Tove, teammedlem, kommune A).*

*[...] for det er jo det her med å gå inn i en vanskelig prosess, å finne ut hvor den er hen, for det er jo veldig ulikt [...]For er det en brann, så er det en annen organisering som skal til enn om det er et dødsfall (Lena, teammedlem, kommune A).*

Tove og Lena peker på situasjonelle kontekster som vil påvirke arbeidsforholdene og måten de anretter oppfølgingen på (Johansen og Frandsen 2010:288). Den situasjonelle konteksten er det vanskelig å forberede seg på - eller påvirke i vesentlig grad i forkant. Det betyr at team-medlemmene må være fleksible og omstillingsdyktige og ta det som det kommer.

### Kommunikasjonsflyt og tilgjengelighetskultur

Under kriser er det ekstremt viktig at det er tilgjengelighet til operativt personell. Som omtalt i kapittel 2, har helsepersonell tjenesteplikt, noe som innebærer at de plikter å møte når som helst på døgnet om det anses som nødvendig at de kalles ut. Hva som anses som nødvendig, kan være en vurderingssak, og vil blant annet avhenge av hvor proaktiv man ønsker å være.

*Jeg får informasjon med en gang. Jeg er veldig tilgjengelig for teamet, og omvendt. [...] det går jo begge veier, dette, men klart for arbeidsgiver, så er det en fordel at de er så tilgjengelige. Det ligger litt i kulturen, vet du. [...] ansatte gjør seg tilgjengelige, bl.a. med mobil. De må ikke være det, men er det i stor grad. Det er en fordel (Bente, teamleder, kommune A).*

*[...]så fikk vi klar kontrabeskjed om at kriseteamet skal være proaktive, skal være oppsøkende, og presentere hjelpa, så det er sånn helt klar endring i den måten vi skal jobbe på, og vi har jo i lenger tid kittet litt på det - kanskje vi skulle være litt mer aktive (Kåre, teammedlem, kommune B).*

Bente og Kåre peker her på en kultur som virker å være representativ for kriseteamene. De er svært tilgjengelige, og de ønsker å være det. Solveig, teammedlem i kommune B, følger opp: *For vi går jo i en beredskap - føler et ekstra ansvar for- i den her rollen, da.* Begge kriseteam er utstyrt med mobiler som gjør at de lett kan nås til alle døgnets tider om det er behov for å kalle dem ut. Kommune B skiller seg imidlertid ut ved at de også selv vurderer om de skal ut, når de hører om en ulykke. *Og i veldig mange tilfeller, så er vi kjent med at noe har skjedd, så vi har snakkes med på forhånd, og vi har kanskje møttes og[...]*(Kåre, teammedlem, kommune B). Kommunikasjonskulturen i kriseteamene kan sies å være en del av den organisatoriske kontekst i kommune A og B (jf. Johansen og Frandsen 2010: 288).

## **5.4.2 Krisekommunikasjon**

Kommunikasjon i videste forstand handler både om den interne dialogen, inkludert loggskrivning, og dialogen med eksterne aktører som pårørende, media og opinionen ellers.

*Ja, vi kalte sammen til briefingmøter. Det trengte ikke å være så mye, men det var behov, både for å få gitt informasjon, og for å få informasjon fra de andre, og da*

*samla vi så mye av staben som det gikk an, og gjerne med en times intervall.[...]så da var jeg jo veldig mye rundt - så oppdatering av informasjon tror jeg er viktig.[...] Så det blir en del improvisasjon også. Og så er det jo daglige møter med kriseledelsen og ellers kommunikasjon ved behov, da (Stein, teamleder, Kommune A).*

Stein forteller her om hvordan han ivaretok den løpende, interne informasjonen etter 22. juli. Møter, direkte kommunikasjon ved å gå rundt, og ellers improvisasjon og kommunikasjon ved behov. Dette er viktige ledelsesoppgaver i akutfasen av krisen (Johansen og Frandsen 2010:167), og dette kan aldri kunne løses på en ”oppskriftsbasert måte” (Windahl og Signitzer 1992:4 i følge Frandsen og Johansen 2010).

*[...] Det er informasjon som kommer fra alle kanter, og det må du kunne legge en annen plass, det er derfor vi har et bakkekantor her som fører logg og som setter ned informasjonen. Leder kan ikke ta imot alt dette, for da går hodet fullt, og så blir du en del av situasjonen. Så, må du observere selv, og få med hovedtrekkene, og så være selektiv på den informasjonen som uvilkårlig kommer, og så må en ha kontakt med loggen, da- eller loggfører i bakgrunnen (Stein, teamleder, kommune A).*

Informasjonsstrømmen i akutfasen er stor, og Stein påpeker behovet for å være selektiv og å skjerme seg for at ikke hodet skal “gå fullt”. Å behandle og analysere innkommet informasjon med tanke på fortolkning, forståelse og forklaring internt og eksternt er en viktig lederoppgave (Johansen og Frandsen 2010:167). I denne fasen er det viktig at det er konvergens mellom informasjoner og hendelsenes gang (Roux-Dufort 2000b:26-32, i følge Johansen og Frandsen 2010), og føring av logg er en møte å ivareta dette på. Viktigheten av loggføring understrekes av begge kriseteamene:

*Også er vi jo veldig operativ i forhold til loggføring da. Det begynner vi med nesten før vi har hilst. ”Hvem, skriver logg?” Da har loggen starta noen tima i forkant. Og det er det første vi gjør (Kåre, teammedlem kommune B).*

*I forhold til kriseteam, så føres det alltid logg i etterkant. Den loggen skrives også som et referat i forhold til dem som skal ta over [...]så kan den sendes med som et dokument i forhold til “hva er det vi har gjort, hvem var vi i kontakt med”- og vurderinger vi har tatt i forhold til hva vi tenker og har blitt enige om (Lena, teammedlem kommune A).*

Loggføring anses som svært viktig for å holde orden på saken under vegs, men også for å ha dokumentasjon for ettertiden, samt dokumentasjon på arbeidets kvalitet. Loggen er også en rapporteringsmal oppover i systemet. Teamene har ulike praktiske systemer på dette. Orkdal har faste maler, men ikke Trondheim. Kommune A har imidlertid tatt i bruk varslings- og loggsystemet DSB-CIM på overordnet nivå, men dette brukes ikke av kriseteamet. Det er

interessant å merke seg at de to kriseteamene har ulike tradisjoner for loggføring. Mens kriseteamet i kommune B fører logg løpende under krisen, fører kriseteamet i kommune A loggen i etterkant av krisen. Denne loggen har mer form som en rapport som skal brukes som informasjon for de som skal ta over arbeidet etter akutfasen (24 timer). Å føre en logg retrospektivt kan ha sine svakheter, ettersom viktige detaljer kan bli glemt. I tillegg vil loggen/referatet lett få en fortolkende form, isteden for å være beskrivende. Dette kan bidra til en eterrasjonalisering av hendelsenes gang (Mintzberg 1994), og det kan oppstå misforståelser som følge av feiltolkninger.

### Forholdet til media

Vi spurte rådmennene i kommune A og B om forhold til media.

*Vi sitter for åpen mikrofon hver uke. Media kan være både nådige og nådeløse. Vi har et godt samarbeid med media. Men vi har også gitt tillit til dem, da. Så vi blir av og til herset med; det står noe om oss hver dag i avisene[...]Så lenge media får noe går det greit, ellers begynner de å tulle og lete etter feil (Rådmann, kommune A).*

*[...] det er i hvert fall et veldig viktig tema, [...]det er klart det er noe av det mest utfordrende i vårt mediasamfunn - når det skjer noe som skal håndteres samtidig - å fronte det her utad (Rådmann, kommune B).*

*Nei, jeg synes de var veldig hensynsfulle og veldig kultiverte og fine, faktisk. Ikke noe å si på media. Vi hadde litt spenning første kvelden da bussen kom. Da hadde vi bestemt oss for at folk skulle skjermes, og da hadde vi avvist media hele første dag[...]Ja, nå har jo XX kommune en spesiell mediestrategi -vi har en kommunikasjonsenhet som legger vekt på det at en skal ha et godt forhold til pressen. De skal få sin informasjon, og den skal være gjennomtenkt og god [...] (Stein, teamleder, kommune A).*

Hvordan kriseledelsen opptrer, vil være svært avgjørende for hvordan dialogen mellom kriseledelsen og media blir. I kommune A beskriver rådmannen relasjonen til media, og sier at de kan være både nådeløse og nådige. Hun sier videre at om media ikke får noe, så begynner de å lete etter feil. Stein forteller om litt spenning som følge av at media ble avvist (i forbindelse med 22. juli). Han roser imidlertid media etter 22. juli, og vi fikk inntrykk av at dette var en oppfatning som deles av de øvrige informantene i denne kommunen. Det kan synes som at kommune A har bygd opp en relasjonell historie (Coombs 1999 a) til media, som er tuftet på en gjensidig tillit om å gi og ta. For å bygge opp gjensidig tillit, må partene forstå hverandres rolle og oppdrag (Kjeserud og Weisæth 2011: 75). Stein viser til kommune A sin mediestrategi (vedlegg i krisehåndboka) som legger vekt på å ha et godt forhold til

Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

pressen. Dette forholdet kan skades om ikke kommunikasjonen blir ivaretatt på en god måte under en krise, og dette kan ha betydning for hvordan krisen framstilles i media, og har dermed innvirkning på hvordan krisen forstås og håndteres i opinionen (Coombs 1999 a).

Rådmannen i kommune B trekker fram kompleksiteten i mediehandteringen, og utfordringen det er å ivareta informasjonslederskap i mediesamfunnet ved å være frontfigur i denne konteksten (Dyregrov 2000).

*Ja, jeg skotter til kommunikasjonsenheten, og forventer at de skal si når den enkelte skal uttale seg om hva osv., så den er en pilar, synes jeg (Stein, teamleder kommune A).*

*I akutte kriser/situasjoner, så kan det jo være så ymse, men vi har jo en kommunikasjonsenhet som ordnet opp. Den 22.juli var vi skjermet, og det var de som ordnet alt. De pårørende ble ivaretatt. Vi gjorde ganske mye for at de ikke skal komme i kontakt med media (Bente, teamleder i kommune A).*

*Derfor er vi veldig snare på det, at når vi får inn nye medlemmer, at det her ikke blir fristet til å begynne å svare når media ringer. Da må det henvises til de riktige instansene, da (Kåre, teammedlem, kommune B).*

Kommunikasjonsenheten avgjør, i kommune A, hvem som uttaler seg, og det synes som at både Stein og Bente mener at dette er en bra ordning for dem. Mange kommuner vil ikke ha de samme mulighetene til å profesjonalisere dette ansvaret, og dette vil utgjøre en vesentlig organisatorisk kontekst for kommuneledelsen, ettersom grad av forberedelser i organisasjonen før krisen vil legge premisser for kriseledelsen og krisehandteringen (Johansen og Frandsen 2010). Kriseteamet i kommune B er også tydelige på at teamets medlemmer ikke skal uttale seg til media.

På spørsmål om hvilken rolle kriseteamet har i forhold til media, svarer teammedlem Solveig: *Så ser vi at vi ofte blir et mellomledd mellom media og pårørende.* Hun fortsetter:

*Informasjon, tenker jeg, og det å presentere at det her er virkeligheten. "Det står noen journalister utom her, - det er kommet spørsmål til oss... om vi kan formidle det her" ... det er selvsagt du som avgjør det. Og da opplever vi faktisk at media respekterer det hele veien, selv om de sitter med masse opplysninger, så respekterer de det. De har gjort det, altså.*

Teamleder Åge, kommune B, sier [...] *det å håndtere media er nesten den største utfordringen under kriser*, men samtidig opplever teammedlemmene imidlertid at de er skjermet fra media, ettersom dette er en oppgave for kriseledelsen. Deres ansvar er å ha «en skjermende rolle» versus de pårørende, og det blir vanligvis respektert av journalistene. I noen

sammenhenger, særlig under og i etterkant av Utøya-katastrofen, har media opptrådd svært forståelsesfull. Dette er oppfatningen i begge kommunene.

At media har en sentral rolle under kriser, bekreftes av kriseledere og team i begge kommuner. Som Coombs (1999a) framhever vil det, dersom man informerer utilstrekkelig eller kommuniserer på feil måte, kunne resultere i at rykter og misforståelser oppstår.

*[...]Så fikk vi en del tilbakemeldinger på det at de som sto aller nærmest - og fikk sist beskjed. Da kunne det allerede ha blitt oppretta sørgeplasser og lystenning - og sms og Facebook var glohett. Men som mor eller far eller søsken - så fikk du da den formelle beskjeden så sent, av prest - at det vart på en måte opplevd som et svik, både fra kriseteam og prester og sånne - at vi venta så lenge. Så nå tør vi kanskje gå ut og si det at vi har hørt; vi har hørt og kan være sammen med dere - inntil at vi får en beskjed (Solveig, teammedlem kommune B).*

I dag er situasjonen den at mediene ofte «løper raskere» enn de tradisjonelle varslingslinjene. Det er en utfordring med hensyn til varsling av pårørende ved ulykker. Man har opplevd flere ganger at informasjon (og rykter) har nådd fram til teamet mye tidligere enn den formelle henvendelsen fra politi og andre hjelpe-tjenester. Digitaliseringen av hverdagen gjør at kjennskapet til ulykker og hendinger brer seg svært raskt.

Begge kommunene bruker digitale media aktivt under kriser. Ved å følge med på ulike nyhetskanaler, blogger, Facebook og Twitter, kan man plukke opp signaler som kan være viktige med hensyn til forebygging og tidlig inngripen ved kriser (beredskapsplan kommune A, beredskapsplan kommune B).

*[...]så sånn sett tenker jeg at kriseteamet i kommunen har et godt omdømme i forhold til at ting glir lett med samarbeidspartnere (Lena, teammedlem, kommune A, om situasjonen etter 22/7).*

Kommunikasjonen med eksterne generelt og media spesielt, er viktig for kommunenes omdømme. Informantene i begge kommuner mener at kriseteamene er bedre kjent i dag enn for noen år tilbake, noe som til dels kan skyldes omtale i media. Kriseteamene har altså, ut fra det informantene selv opplever, et godt omdømme i befolkningen.

### **5.4.3 Betydning av kompetanse**

Alle tre teamlederne vi intervjuet, uttrykker at lang erfaring med krisearbeid er avgjørende for å lykkes. I en situasjon som er preget av høyt tempo, mye input og behov for raske beslutninger, oppleves dette svært krevende.

I intervjuene med kriseteamene i kommune A og B, er flere av medlemmene tydelige på at det ikke er gitt at en egner seg som leder for kriser, selv om man er leder til vanlig. Dette kan tolkes som at teammedlemmene har andre forventninger til en kriseledelse enn til en «vanlig» ledelse. I utsagnene under er disse forventningene knyttet til egenskaper.

*Det å tåle det trøkket sammen med noen, trur jeg [...]Og så må du vær sjølstendig, og så må du kunne samarbeide godt, og så må du være litt modig (Solveig, teammedlem, kommune B).*

*[...] Å holde hodet kaldt, ikke være passiv, og ikke la seg affisere av tempo og det uforutsigbare [...] for du kan jo tenke deg- det er veldig forskjellig fra det å jobbe med langsiktig planlegging. Det er akutte situasjoner, uforutsigbare arbeidsforhold. Du vet aldri hvordan dagen blir (Bente, teamleder, kommune A).*

*Ja, og så må du jo like å komme inn i situasjoner du kjenner at du ikke har oversikt over. Det er jo en egen evne det også- å like det. Å være der, og å tørre å stå i det (Lena, teammedlem, kommune A).*

*Også må du vær medmenneske. Det tror jeg er det viktigste (Åge, teamleder, kommune B).*

Som svar på spørsmål om hva som er viktige egenskaper hos kriseledere, lister teammedlemmene opp mye forskjellig, og utsagnene over er representative for det flere ga uttrykk for. For å jobbe og lede arbeidet i kriser må man, i følge våre informanter, være relasjonelt orientert, og først og fremst være et medmenneske. Man må tåle tidspress og kunne håndtere mange baller i lufta samtidig - med ro og tålmodighet. Man må være kreativ og ha evne å improvisere, være litt modig, og kunne ta beslutninger og være trygg på egne valg. Videre bør man kommunisere godt, holde hodet kaldt, uten å bli tatt av detaljene, og ikke la seg affisere av tempo, men like å stå i det uforutsigbare.

Etter vår vurdering er disse evnene og egenskapene i overensstemmelse med mange av de universelle rådene for lederskap som Weiss (2001), Kjeserud og Weisæth (2011) og Eriksen (2011) gir.

Kunnskaper, ferdigheter og holdninger hos kriseteammedlemmer og ledere kan på mange måter betraktes som en ekspertise (Berliner 1994) - og er en sammensetning av fagkompetanse, erfaringer og “teft”. Samtidig kan det også hevdes at mye av denne kompetansen også vil være sentral for «vanlige» ledere under normale arbeidsforhold. Samtidig bør man være i stand til å forvalte en annen type lederskap under kriser (Dyregrov

2000), og erfaring og refleksjon vil kunne være med på å utvikle den spisskompetansen ledere trenger for å være mentalt og praktisk forberedt på kriser. Yrkeskunstnere, som Schön (1983) kaller dem, utviser denne formen for reflektert improvisasjon.

### Å kjenne seg selv og behov for støtte

Ledere bør ha en viss grad av selvinnsikt og evne til å ta selvkritikk, sier Kjeserud og Weisæth (2011). Under kriser er det lett å kjøre seg for hard, og teamene ga mange eksempler på at arbeidsdagene kunne bli svært lange. Cummings & Worley (2009:183) sier at kriseledere kan trenge et eget støttesystem, og at dette for eksempel kan være betroede kolleger eller coacher som gir emosjonell støtte og hjelper til med å tenke gjennom vanskelige tema. Vi spurte våre informanter om det var noe system for debrifing i deres organisasjon.

*Der har vi personaltjenesten, eller arbeidsmiljøenheten. [...] det vanlige i kriser, så får jo den personen oppfølging av vår arbeidsmiljøenhet (Rådmann, kommune A).*

*Jeg er litt mer usikker på om vi er god nok når det gjelder å debrife folk som er i første linje. [...] men vi samlet jo folket - både i mindre grupper og samlet til slutt før vi gikk hjem om natta (Stein, teamleder, kommune A).*

*[...] men debrifing ligger kanskje litt for mye til oss selv (Lena, teammedlem, kommune A).*

*Jeg tror at det å bli sett, at vi svarer hverandre på sms-er, og at vi ringer opp hverandre, for vi jobber veldig selvstendig av og til, og vite at bekreftelse er viktig (Solveig, teammedlem, kommune B).*

Ut fra svarene, ser det ut til å være ulike debrifingsordninger for de som jobber med kriser. Personal- og arbeidsmiljøenheten synes å være "systemet" i kommune A. De bruker hverandre, og snakker sammen under vegs. Teamene oppleves som trygge, med tette relasjoner medlemmene i mellom, og de tar vare på hverandre. Begge kriseteamene vi intervjuet i kommune A og B, framhevet viktigheten av det å kunne diskutere i teamene og å kunne reflektere sammen i etterkant av krisearbeidet. Alle trakk for øvrig fram betydningen av forståelse for ekstrabelastningene i sitt ordinære arbeidsmiljø, og alle hadde positive erfaringer med dette. Det virket for oss som at dette temaet ikke var ofte på dagsorden for våre informanter, og Lenas refleksjon om at debrifing kanskje var vel mye opp til dem selv, synes å være representativt.

*[...] Du må jo lede flokken, da [...] dette med trygghet, for det er jo det mest fundamentale i en slik situasjon - både for dem som er rammet, men også for dem som skal jobbe, for det er klart at dette er en uvanlig situasjon, og vi har alle det samme*



*kravet til trygghet, og da - trygge rammer, klare oppgavedefinisjoner representerer jo trygghet, og det at noen andre tar ansvar og tar beslutninger (Stein, teamleder, kommune A).*

*[...]du må gjøre folk trygge i rollen sin. Hele tiden å ha folk i front som kan håndtere enhver situasjon og /eller tilrettelegge slik at de er i stand til å håndtere rollen sin. Det synes jeg er det mest utfordrende (Bente, teamleder i kommune A).*

Både Stein og Bente trakk fram trygghet som en viktig faktor for å kunne håndtere rollen sin under kriser, og lederens tilretteleggelse av oppgaver. Ansvarsklargjøring er en annen måte å skape trygghet for medarbeiderne på. Å se sine medarbeidere og gi feedback er en essensiell oppgave. En særlig utfordring for kriselederen er, på samme tid, å ha både nærhet og distanse til oppgavene og utfordringene. Man skal ivareta de praktiske oppgavene, se sine medarbeidere, gi positive tilbakemelding og samtidig distansere seg noe for å få overblikk. Dette er utfordrende, og kan også oppleves som litt ensomt (Cummings & Worley 2009, Weiss 2011).

*[...]at du vet at opplever hun at du har gjort noe galt, så sier hun i fra, og opplever hun at du har gjort noe bra, så får du høre det òg. Så det er feedback hele tida på den jobben du gjør, og det tenker jeg er viktig (Lena, teammedlem, kommune A).*

Dette utsagnet synes å vise en teamlederen tar vare på sine ansatte, noe bl.a. Weiss (2001) og Kjeserud og Weisæth (2011) påpeker som svært viktig under kriser. Som medlem av kriseteam må man, som flere av informantene nevner, ha tilstedeværelse og tålmodighet, man må ofte forholde seg til sterke følelser og sterk sorg - og man må gi av seg selv. Denne innsikten er det nødvendig at lederne deres har, og det krever jevnlig dialog med medlemmene i teamet, og de bør være *aktive coacher og gi systematisk tilbakemelding på både positive og negative sider ved arbeidet som er utført* (Hillestad ifølge Nordhaug 2002: 288).

#### **5.4.4 Ledelsens symbolverdi i krisetider**

Informantenes synspunkter med hensyn til betydning av ledelse og ledere under kriser, var ett av spørsmålene som ble stilt i intervjuet. De ble også spurt om på hvilken måte de eventuelt ivaretok seg selv og sine medarbeidere under krisen.

*Øg så er det klart at en må også være bevisst på at en går rundt med, - at en har en veldig stor symbolsk betydning, da. Det har mye å si hvordan administrativ politisk*

*ledelse agerer i en sånn situasjon. Folk blir jo veldig ute etter noen liksom å støtte seg til, rett og slett (Rådmann, kommune B).*

*Nei, jeg oppfattet at dette kom helt naturlig. Jeg hadde jo egentlig ferie, men i en sånn situasjon så føler du veldig sterkt på at rollen din er sånn at du må være der (Rådmann, kommune B).*

Rådmannen i kommune B henviser til at hun syntes det var svært viktig at hun var synlig som leder etter 22. juli, og framhever også lederens symbolske betydning som noen å støtte seg til. Å fronte organisasjonen når det trengs, er en av lederens viktigste oppgaver, og kan være terapeutisk for folk i stressende tider ved å fungere som containere for menneskers frykt og engstelser (Weiss 2001). Ledere kan også opptre som speil, og reflektere folks følelser (Useem & Wheat 2001).

*In times of crisis, citizens look at their leaders [...]* (Boin m.fl. 2005/11:1). Troen på og forventningene til den karismatiske, nærmest gudommelige, og sterke leder i krisetider, har historisk stått sterkt (Boin m.fl. 2005/11:1, Weiss 2011:30, Weber 1968:23). Slike forventninger kom ikke fram i våre intervjuer, men det kan hende at informantene våre var mer opptatt av de posisjonene de selv representerte. Intervjuene hadde åpne spørsmål, og de ble heller ikke spurt spesielt om dette.

*Som kriseleder må man være tilgjengelig for de ansatte. En må gå rundt og prate med de som jobber - utvise støtte og kommunisere* (Stein, teamleder, kommune A). Dette utsagnet viser at motivasjon- og omsorgsledelse (Dyregrov 2000) er en del av kriselederskapet for ham. Dette handler om lederens evne til å se sine medarbeidere og vurdere om de kjører seg for hardt, klarer å holde avstand til de følelsesmessig krevende sidene ved jobben og om det er behov for ekstra oppfølging i etterkant. Behovet for en omsorgsfull og involverende leder vil være viktigere i og under en krise, enn under mer normale omstendigheter. Begge kriseteamene vi intervjuet kom med lignende synspunkt.

## **5.5 Oppsummering**

Forskningsspørsmålet til dette kapittelet er: *Hva skiller kriseledelse fra annen ledelse?* Vi har, på bakgrunn av empiri og teori, belyst og analysert hvilken rolle kontekst, kommunikasjon og kompetanse spiller i ledelsesprosessene under kriser. Fokus har også vært på betydningen av ledelse.

Vi mener å ha funnet at det er en forskjell mellom kriseledelse og «annen ledelse». Vi har vist at ledere og teammedlemmer opplever et større trykk under kriser enn ellers, innad i organisasjonen, men også fra opinionen, og det er flere “kaosfaktorer”, i betydningen uorden og uforutsigbarhet. Kontekstuelle forhold legger premisser for, og påvirker, håndteringsevnen i organisasjonen, og forventninger til kriseoppfølging fra befolkningen er høye.

Spisskompetanse og erfaring synes å være ekstra viktig for kriseledelse, det er større behov for toveiskommunikasjon - internt og eksternt, og behov for mange treffpunkter. Kontakten med media er en stor utfordring, og nye medier og 24-timerssamfunnet gir en nyhetsflom som er vanskelig å håndtere. Videre er det svært viktig med trygge ledere med tillit til at medarbeiderne kan praktisere selvledelse, og at de evner å ta beslutninger.

Å “holde hodet kaldt” i emosjonelt pressede situasjoner, er en spesiell utfordring for ledelsen under en krise, og lederens symbolske- og terapeutiske verdi for de rammede, for ansatte og øvrige berørte, må ikke undervurderes. Kriseledelse er situasjonsbetinget ledelse på sitt mest uttalte, og ledere må evne og skifte fokus og strategi i hurtig tempo.

## 6 ERKJENNELSE OG MENINGSSKAPING

I forrige kapittel skrev vi om ledelse og kommunikasjon i krisetider. I dette kapitlet fokuserer vi på erkjennelses- og meningsskappingsprosesser, og ser på hvilken rolle og betydning ledelse og kommunikasjon har i denne sammenhengen.



Figur 9: Erkjennelse og meningsskaping

Forskningsspørsmålet til dette kapitlet er: **Hvordan kan lederskap bidra til erkjennelse og meningsskaping?**

Boin m.fl. (2005/11) betegner erkjennelses- og meningsskappingsprosesser som to av fem “kritiske ledelsesferdigheter”. Noen teoretikere bruker begrepene erkjennelse (*sensemaking*) og meningsskaping (*meaningmaking*) som separate begreper (Boin m. fl. 2005/11) og noen som ett og samme begrep (*sensemaking*) (Weick 2001, Johansen og Frandsen 2010). Etter vår forståelse er begrepene vanskelige å skille, og begge betegner kognitive og kommunikative prosesser som handler om å begripe hva som skjer eller har skjedd.

Ettersom dette ikke var uttalte tema i forskningsprosessen, har vi lite empiri fra våre informanter i dette kapitlet. Når vi likevel velger å skrive om erkjennelse og meningsskaping i et eget kapittel, er det fordi vi ut fra teori, og egen oppfatning, har kommet til at disse prosessene er svært sentrale innenfor kriseledelse. Som følge av at erkjennelse og meningsskaping er tett knyttet opp mot kommunikasjon og beslutninger, vil en del av empirien fra kapitlene 5 og 7 også være relevant for dette kapitlet.

### 6.1 Erkjennelsesprosesser

Kriseerkjennelse (*sensemaking*) handler, etter vår oppfatning, om å forstå at man står overfor en reell risiko, å reagere på identifiserte tegn på kriser, eller å ta innover seg man er i en krise. Boin m. fl. (2005/11) knytter kriseerkjennelse til beslutningsprosessen, og hevder at erkjennelse er det første trinnet i denne prosessen. Erkjennelse skaper muligheter for å *gripe fatt i krisen mens den utfolder seg*, men det er nettopp her mange ledere trår feil, sier

forfatterne. I følge Weiss (2001:32) er det å anerkjenne at det er krise, og å sette ord på den til gruppen, noen av de viktigste oppgavene for en leder under en pågående krise.

Kriseerkjennelse og meningsskaping skjer både før, under og etter en krise. I før-krisefasen handler erkjennelse og meningsskaping først og fremst om å analysere risiko, og å tørre å tenke at det utenkelige faktisk kan skje. Samtidig er meningsskapende prosesser også en viktig del av fasen etter krisen, når "regnskapet" skal gjøres opp, og organisasjonen skal gå videre. Seremonier og markeringer kan også sies å bidra i å skape mening, og her har ledere ofte en spesiell rolle. Weick (2001:348) poengterer at [...] *most managerial situations contain gaps, discontinuities, loose ties among people and events, indeterminacies, and uncertainties. These are the gaps that managers have to bridge.* Weick peker på de mange oppgavene som ledere har med å skape forbindelse (*bridge*) og mening midt oppi uklarheter og løse tråder.

Fasen under krisen kalles ofte for respons-fasen, og responsen avhenger for det første av hvordan situasjonen oppfattes og tolkes av kriseledelsen. For det andre handler det også om å være proaktiv ved *selv* å sette dagsorden, for ved dette å ha innflytelse på hvordan krisen påvirker andre (Johansen og Fransen 2010:164).

### **6.1.1 Risikoforståelse og risikoidentifisering**

For å kunne takle kriser, er man avhengig av ledere som har risikoforståelse, og som evner å bruke denne forståelsen (Kjeserud og Weisæth 2011). Å ha risikoforståelse handler blant annet om å ha overblikk over sårbarhet, og ha kjennskap til skadeforebyggende og skadereduserende tiltak, blant annet læring og øvelser. Å skape risikoforståelse skjer blant annet gjennom arbeid med sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner, som vi har skrevet om i kapittel 4. *God risikoforståelse utvikles over tid, ved at det opparbeides kunnskap om hvor sannsynlig det er at ulike situasjoner vil forekomme, og konsekvensene av ulike utfall* (NOU 2012:14:451). Dette er et viktig grunnlag for det videre beredskapsarbeidet. *Risikoforståelsen bestemmer om man øver, hva man øver på, og hva man lærer av øvelser* (NOU 2012:14:425).

Noen kriser blir ikke tilstrekkelig påaktet, fordi de som er involvert ikke greier å få til en samlet erkjennelse om situasjonen. *They fail to frame the issue of their concern in such terms that others can understand and share the nature of the treat, sense the urgency, and act accordingly* (Boin m. fl. 2005/11:27). Det ferskeste eksemplet på dette finner vi i 22.juli-

kommisjonens rapport, som sier at der det sviktet, skyldtes det blant annet *evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser* (NOU 2012:14:16). En rapport med datasimulerte scenarier hadde allerede i 2004 vist mulighet for at en bilbombe kunne sprenges i regjeringskvartalet (Rapport 2004, i følge NOU 2012:14:427). En sju år lang og ansvarspulverisert prosess med å stenge en atkomstveg, blant annet for å hindre dette, hadde ikke ført til noe. Kommisjonen hevder at hovedårsaken synes å være at budskapet, som ble formidlet i rapporten fra 2004, ikke reelt sett var sunket inn hos mange. Det synes å ha vært en *manglende erkjennelse av risikoen som forelå ved at tiltakene ikke ble implementert* (NOU 2012:14:443).

Risikoforståelse i organisasjonen utvikles også ved refleksjon i etterkant av kriser. Dramatiske opplevelser “vekker” folk, og uttalelser som “vi må sørge for at dette aldri skjer igjen!” er svært typiske. Gode intensjoner om forebygging og implementering av beredskapsplaner og rutiner, er imidlertid ikke enkelt i praksis, og de fleste organisasjoner er ikke gode på dette området (Stern1997). Organisasjonene som lykkes i dette arbeidet har både kapasitet og vilje til å ”finne ut hva som gikk galt og å finne nye løsninger”, og har også trykk nok til å gjennomføre endringene (Boin m. fl. 2005/11).

Noen kriser rammer uventet, og har kanskje vært umulige å forutse, men i følge Aarset (2010), fortrenger man også noen ganger hva man egentlig burde ha sett. I følge Boin m. fl. (2005/11) kommer de fleste kriser snikende, som resultat av flere faktorer som har bygget seg opp over tid. Mekanismene bak en krise er ofte skjult og “innfiltret” i kompleksiteten i våre moderne systemer. Utfordringen for organisasjonen blir å gjenkjenne en “kriseutvikling” fra vage, ambivalente og motsetningsfulle signaler. Evnen til å identifisere tegn på kriser og evnen til å handle raskt ut fra dette, vil være avgjørende for utvikling av en potensiell krise. Dette krever ledere med overblikk og handlingskompetanse, og dersom ledelsen ikke håndterer den aktuelle situasjonen på en god måte, kan resultatet bli katastrofalt (Boin m. fl. 2008). Identifisering av risikoer, feil og mangler er imidlertid ikke bare en lederoppgave, men snarere en kollektiv oppgave i en organisasjon. I kapittel 4 viste vi til Coombs (2006a) som framhever at krisefølsomhet må bygges inn i organisasjonens “DNA”, slik at alle opplever å ha dette ansvaret.

### **6.1.2 Barrierer mot kriseerkjennelse**

Boin m.fl. (2005/11) peker på flere psykologiske barrierer i organisasjonen med hensyn til kriseerkjennelse, som for eksempel “kollektiv blindhet” og manglende kultur for

problemidentifisering. Det er lett å se en annen vei og overlate varslings til andre. I følge 22. juli-kommisjonens rapport heter det at *mange kriser kunne vært unngått eller håndtert bedre dersom individer hadde uttrykt sin uro eller engasjert seg når de oppdaget mangler eller feil* (NOU 2012:14:457).

Kriser som stadig utfordrer lederes personlige erkjennelseskapasitet, er en type påkjenning som over tid kan føre til redusert håndteringsevne. Ledere påvirkes av stress, og krisesituasjoner sliter spesielt på ledere og andre som har stort ansvar. Noen kriser konfronterer ledere med vanskelige dilemma, hvor de både må håndtere egen frykt og samtidig ivareta det enorme ansvaret krisen pålegger dem. Dette kan igjen føre til at man tyr til forenklete bilder og stereotyper, eller til passivitet eller forhastete løsninger (Boin m.fl. 2005/11:143). Som leder har man også lett for å foretrekke, i følge Johansen og Frandsen (2010:166), å bygge på viten og erfaringer fra sitt eget område. Dette kaller Coombs (1999 a:93-94) for “trygghetssonen”, som innebærer at man hurtigere erkjenner og tar affære om det oppstår problemer innenfor eget område. Manglende kunnskaper og evne til helhetsansvar kan slik også utgjøre barrierer for erkjennelse.

En organisasjonskultur som i liten grad har tradisjon for å samarbeide internt, kan utgjøre en annen barriere. I krisesituasjoner kan dette blir svært tydelig, og det kan oppstå uvilje og motstand. I følge Boin m. fl. (2005/11) kan kriser forsterke allerede eksisterende gnisninger. Enkeltpersoner og organisasjoner kan også utnytte krisen til egen fordel ved å være opptatt av å være synlige for å framheve egen viktighet, eller for å rettferdiggjøre egen eksistens. Rivalisering mellom fag, grupper og organisasjoner kan også oppstå, og dette kan ha politiske og/eller maktpolitiske årsaker.

## 6.2 Meningsskapende prosesser

Å søke mening er en viktig side ved det å være menneske. De fleste har stilt seg eksistensielle spørsmål som “hvem er jeg, og hvor kommer vi fra”, og filosofiske spørsmål som “hva er meningen med livet”? I følge Weick (2001) anvender mennesker minst tre “verbale verktøy” for å skape mening av sine erfaringer. Det første er merkelapper, som sier hva ting er, det andre er metaforer som sier hvordan ting er og det siste handler om en form for standardisering og sier noe om hva som er “normalt”. I krisesituasjoner reises det spørsmål som “hva er det som skjer, hvorfor skjer dette, og hva betyr det for oss?”

Weick (2001) anvender “å tegne kart”, metaforisk, for å forklare hva menings- skapning handler om. Han viser til at det er mange måter å tegne et kart på, men i menings- skapingsprosessen forandrer terrenget seg hele tiden. Utfordringen blir å fange terrenget i en øyeblikks stabilitet, og tegne det slik man ser det da. Overført kan dette tolkes som at man må forenkle budskapet, uten å forringe innholdet.

Menings- skapning kan forklares på mange måter, og Boin m.fl. (2005/11:88) forklarer begrepet som *produksjon av fakta, synsvinkel og “image”, med hensikt å påvirke sosiopolitisk usikkerhet og konflikt som følge av kriser*. Forfatterne relaterer begrepet menings- skapning til kriseledelsens politiske kommunikasjon med omverdenen. Eksempelvis kan kvaliteten på krisehåndteringen oppfattes som helt forskjellig av henholdsvis kriseledelsen, media og publikum. Å skape mening vil da kunne forstås som en bevisst måte å kommunisere på, for å prøve å skape en felles oppfatning (ibid). Dette kan være å forklare hva som hendte, hvorfor det måtte bli slik, hvordan det kan bli løst, hvem folk kan stole på, og hvem eller hva som kan lastes eller har skyld.

Måten krisen oppfattes på, handler blant annet om framing. *En frame påvirker fortolkningen av et problem ved å fremheve visse komponenter og kamuflere andre* (Coombs 1999 a:91, i følge Johansen og Frandsen 2010:165). Hvordan man gir en fortolket presentasjon av krisen, sier altså noe om hvilken betydning man tillegger den.

Framing kan også anvendes for å skape mening ved å framheve empati og omsorg. Dette kan være ut fra et ønske om å skape motivasjon til å stå i det, og til å komme videre etter en krise. Ved katastrofer blir ledere som forstår den menneskelige lidelse og som evner å vise at de selv har kontakt med hva slike smertefulle tap betyr, i følge Dyregrov (2000), høyt verdsatt. Det handler om å formulere “folkets sorg”, hjelpe andre til å sette ord på tanker og reaksjoner, og vise at alle er verdifulle. Dyregrov viser til at det eksempelvis etter en dødsulykke på en arbeidsplass, vil være vanskelig å vende tilbake til det normale, om ikke smerten blant de etterlatte kollegene er erkjent og bekreftet av ledelsen.

Et mål for framing kan være å få innflytelse over den allmennhetens (the publics) syn på krisen, og det oppstår *en konkurranse om opinionens dominerende versjon av temaet* (Boin m.fl. 2011:69-70). Forfatterne sier videre at ledere må ta høyde for denne dimensjonen av kriseledelse. Hvis de ikke greier å få gjennomslag for sitt budskap om årsaker, konsekvenser og kur for krisen, så vil andre gjøre det. Slik er den politiske kommunikasjonsprosessen svært



konkurranspreget: Hvert ord, hver detalj, bilder/framstillinger, handlinger og opptreden teller (ibid).

### 6.2.1 Troverdighet, og medias rolle for å skape mening

For å bli akseptert i en felles meningsskapingssprosess, er det avgjørende at ledere blir betraktet som troverdige kilder til informasjon. Når ledere har tillit, vil både handlinger og uttalelser bli tatt i beste mening og oppfattet som ærlige. Tap av troverdighet vil ha den motsatte effekten (Boin m.fl. 2005/11:78).

I en krise er det nærmest umulig for ledelsen å holde kontroll på hva som formidles til befolkningen. Ulike medier produserer bilder og framstillinger av situasjonen i høy fart, og det kan være vanskelig å holde følge for å utfylle, korrigere eller formidle en “offisiell” versjon. Teknologisk utvikling, satellitt- tv, internett og mobiltelefoner har globalisert mediemarkedet. Dette utfordrer spesielt åpne demokratier og moderne mediesamfunn, hvor ulike interessenter kan formidle sterke fakta og sine egne framstillinger av krisen, og spre dem jorda rundt på minutter. Media er en avgjørende kraft med hensyn til å avdekke, formidle og (de)eskalere kriser (Boin m.fl. 2011:72).

Mange kriser er, helt eller delvis, forårsaket eller forverret av menneskers sviktende dømmekraft. “Blame games”, hvor ulike parter legger skyld på hverandre, er stoff som selger godt, og gir journalister og nyhetsmedia en gylden mulighet for nyhetsoppslag. Meldingen må gå ut fort, den må pakkes i enkle og fengende setninger og det er liten plass for tvil. Journalister kan se på sin rolle som budbringere av viktig offentlig informasjon, som vaktbikkje og kritiker av offentlige autoriteter, eller som produsenter av underholdning og historier av menneskelig interesse (ibid).

Det kan være svært ulike informasjonsbehov blant mennesker i forbindelse med kriser. Som tilskuere er de objekter for media og deres politiske forsøk på å influere dem. Som ofre er de informasjonssøkende, og er opptatt av å få med så mye som mulig av all tilgjengelig informasjon. Som vitner er de “fristende” kilder for journalister, - i den grad at det i kjølvannet av store kriser, ofte reises debatter om etikken til sensasjonsjournalistikkens “humane” interesse”(Boin m.fl. 2011:75).

Vi har sett at organisasjonen, media og befolkningen kan ha til dels svært ulike behov og ulik agenda for meningsskapingssprosessen. Meningsskaping er nært knyttet til kommunikasjon og

erkjennelse, og er en viktig del av strategisk ledelse. Kommunikasjon og kommunikasjonsklima rundt kriser har endret seg fundamentalt på relativt kort tid, og moderne ledere føler presset av “24/7”- nyhetssirkelen. Både strukturen og kulturen i mediemarkedene og i organisasjonene, har blitt mer konkurransepreget, mer sensasjonssøkende og mer aggressive i sin overvåking av politisk og administrative ledere. Som følge av dette har kampen om troverdigheten blitt hardere (Boin m.fl. 2011:73).

### 6.3 Analyse

Hverdagen for ledere er ofte preget av høyt tempo, tidspress og et stort mangfold av oppgaver. I kapittel 4 viste vi til at kriseberedskap er kostnadskrevende, og alltid vil måtte måles opp mot andre, og kanskje mer presserende driftsoppgaver. Det kan da være lett å utsette dette arbeidet, eller å stikke hodet i sanden og tenke at “dette skjer ikke oss”. Dersom hverdagstravelhet fører til en vegring mot å sette av tid, krefter og ressurser til å jobbe med å identifisere risiko og sårbarhet, vil man heller ikke kunne oppnå den nødvendige erkjennelse og forståelse av hva som kan gå galt. Om en organisasjon ikke evner å se tidlige tegn som kan føre til kriser, kan resultatet bli katastrofalt. 22.juli-kommisjonen framhever at god risikoforståelse er noe som utvikles over tid, gjennom å opparbeide kunnskap om hvor sannsynlig det er at ulike situasjoner vil forekomme, og hvilke konsekvensene disse kan få (NOU 2012:14:451).

De to kommunene vi har forsket på, har i stor grad det strategiske og formelle på plass, både sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner med ansvarsavklaringer og instruksjoner, som vi har vist i kapittel 4. En dypere undersøkelse av risikoforståelsen blant enhetsledere og rådmann kunne være interessant å studere nærmere. Erkjennelse og meningsskapning var, som sagt, ikke uttalte tema i våre intervjuer, men vi har noen eksempler på utsagn som på forskjellige måter handler om dette.

I forbindelse med at vi spurte rådmennene om hva de tenkte om ledelse, svarte rådmannen i kommune B:

*[...] Og det er klart at da skal du være veldig bevisst på hvordan du opptrer og hva du sier og, - for i en slik situasjon, så er folk veldig ute etter at noen skal gi, ja det går nesten ikke an å si å gi mening i en sånn situasjon da, men det er i hvert fall noen som kan virke litt samlende (Rådmann, kommune B).*

Rådmannen sikter her til en samling med pårørende rett etter 22. juli. Hun var opptatt av at det var en del av hennes ansvar å være til stede. Hun framhever her en viktig rolle som meningsskaper gjennom å være til stede, gi informasjon, og svare på spørsmål, det Weick (2001:348) kaller “to bridge”. Gjennom sin tilstedeværelse, viser hun også at dette har stor betydning for kommunen, noe Dyregrov (2000) også framhever som viktig.

Kriseteamene ga uttrykk for at de oppfatter kriser som “normalt” i samfunnet, og de var opptatt av å normalisere reaksjonene til de rammede, slik Kåre i kommune B gir uttrykk for: *[...]det er jo ikke en sykdom de får fordi om man kommer i en krise. Det kan bli det av det - det er klart, men sånn i utgangspunktet, så er det jo en hendelse.* Dette kan forstås som en form for erkjennelse av at kriser skjer jevnlig i et samfunn. Ett av Weicks tre verbale verktøy for å skape mening, handler blant annet om å ta stilling til om det man står overfor er normalt (Weick 2001).

Et annet verbalt verktøy er å si hva ting er, - altså hva situasjonen handler om (ibid). Å komme med et budskap om noens død, eller å møte folk som nettopp har fått beskjed om at det har oppstått en krisesituasjon, er en svært vanskelig oppgave. I kapittel 5 viste vi til Aarset (2010:274-275) som sier at den første informasjonen alltid vil huskes, og Kjeserud og Weisæth (2011:75) som framhever at man bør svare ærlig og troverdig, og fortelle så mye som mulig på en lettfattelig måte om dokumenterte forhold.

Solveig sier noe om å komme med et vanskelig budskap. *Du kan ikke forvente takknemlighet og skryt når du står oppi dette her, fordi vi har kommet med en smertefull beskjed* (Solveig, teammedlem kommune B).

*Samtidig så må vi ha med oss det, at vi i kan ikke eliminere hendelsene, så det trenger ikke å være sånn at alle er like fornøyde med alt vi gjør, - vi kan ikke eliminere årsakene til krisen, så vi kan ikke ha det som mal. Vi må ha tryggheten i det vi gjør, og så får det heller være en bonus om noen blir fornøyd* (Kåre, teammedlem, kommune B).

Solveig og Kåre uttrykker en erkjennelse av den menneskelige smerten som man møter i dette arbeidet. Formidling om hva som faktisk har skjedd, er en av de viktigste delene av den emosjonelle førstehjelpen (Dyregrov 2000). Evne til å vise at man selv har kontakt med hva slike smertefulle tap betyr, er en viktig del av denne kommunikasjonen. Informantene er opptatte av å være ærlige og fortelle om situasjonen slik som den er, til tross for at de som

budbringere kan bli møtt med sterke reaksjoner. I følge Dyregrov blir slike personer også høyt verdsatt.

### Medienes rolle

I kapittel 5 sier teamleder Åge i kommune B at *det å håndtere media er nesten den største utfordringen under kriser[...]*. Flere av våre informanter trakk fram medietrykket, i betydningen pågangen fra journalister, som det vanskeligste. De opplevde å måtte innta en skjermende rolle mot pågående journalister og fotografer overfor rammede og pårørende. Som offer og pårørende er man svært sårbar i en slik situasjon, og journalister oppfattes som mer sensasjonshungrige enn humane i iver etter å sikre en god historie (Boin m.fl. 2011:75).

*[...]og det er klart at, - ikke minst overfor media - så blir det jo ganske viktig at en ikke plumper uti noe, og ikke uttaler seg om ting som en ikke skal uttale seg om (Rådmann, kommune B).*

Rådmannen synes å være klar over mediernes “overvåkning” av ledere, og hun var opptatt av å ikke forsnakke seg. Det blir viktig at man gir informasjonen på en måte som gjør at den blir forstått slik man ønsker det. Riktig timing betyr ikke at informasjon holdes tilbake, snarere at den porsjoneres ut i riktige mengder, ved å fremheve visse komponenter og kamuflere andre (Coombs 1999 a:91, i følge Johansen og Frandsen 2010:165). Å plumpe ut med noe som man ikke burde ha sagt kan føre til tap av troverdighet (Boin m.fl. 2005/11:78).

### Kriseteam er meningsfullt arbeid

*Jeg sier mange ganger at en er egentlig privilegert at en har fått jobbet så mye med sorg. Du får en livsvisdom på en måte, som gjør noe med deg selv også, og jeg tror folk heller tenker motsatt-” hvordan er det å gå i sorg en hel dag å holde på med sånne saker, men jeg tror det er sånn at du får en dimensjon over livet, - det er ikke noe selvsagt (Åge, teamleder, kommune B).*

Åge gir uttrykk for en reflekterende holdning til livets mangfoldighet og skjørhet. Han sier at folk tror at dette er tungt arbeid, men opplever ikke det. Flere av kriseteammedlemmene uttrykte noe av det samme, og ga uttrykk for at å jobbe med kriser gir en personlig mening for dem, ut over selve arbeidet. Solveig (teammedlem, kommune B) la til enda en dimensjon ved dette ved å si at det faktisk er *lov til* å kjenne på at det her er meningsløst. Paradoksalt nok kan også det være en del av meningsskapingprosessen. Å hevde at noe er “meningsløst”, betyr etter vår forståelse, det som er ufattelig og det som ikke er til å tro. Noen ganger mangler man

evne til å forklare og å forstå, og må ty til en forenkling (Weick 2001) som likevel sier noe alle kan forstå og slutte seg til, nemlig at det er meningsløst.

## 6.4 Oppsummering

Forskningsspørsmålet til dette kapittelet er: *Hvordan kan lederskap bidra til erkjennelse og meningsskaping?* Vi har sett at begrepet “sensemaking” kan ha flere nyanser, og kan forstås både som erkjennelse og meningsskaping. Risikoforståelse og – identifisering er viktig for erkjennelsesprosessen, og manglende erkjennelse kan føre til at risiko ikke blir påaktet og varslet, og at viktige planer og tiltak ikke blir iverksatt. Stress, stort arbeidstrykk, personlige trygghetssoner og rivalisering mellom fag, er barrierer som hindrer erkjennelsesprosesser i organisasjonen.

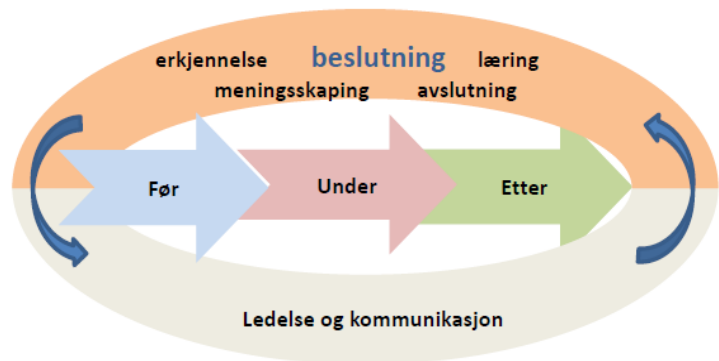
Meningsskaping kan også forstås på flere måter, og i krisesammenheng er dette en del av menneskers verktøy for å forstå hva som skjer, hvordan det skjer og hva det betyr for dem. Samtidig har meningsskaping også en politisk dimensjon, og kan være en bevisst måte å framstille en sak på for ved å framheve noe og å utelate noe. Dette kan være for å rendyrke et bestemt budskap, for å skape en felles historie eller for å få gjennomslag for sin egen versjon av en sak.

Nyhetssamfunnets 24/7- syklus og medias rolle i kriser, kompliserer erkjennelses- og meningsskappingsprosessene for ledelsen. Kampen om førstesiden kan føre til at mennesker i krise må skjermes fra nyhetshungrige journalister.

Som svar på forskningsspørsmålet oppsummer vi at godt lederskap kan bidra til erkjennelse og meningsskaping ved å investerer tid til dette både før, under og etter en krise. Før en krise, ved å legge vekt på arbeid med sårbarhetsanalyser, og ved å ta ansvar for at det bygges en kultur hvor identifisering av svakheter er like viktig som identifisering av styrker. Under krisen er det viktig at ledelsen både håndterer stress, og etterlever forventninger knyttet til sin symbolske- og terapeutiske rolle. Gjennom å være til stede, og gi av sin tid, bidrar ledelsen til å skape mening ved å uttrykke empati og støtte på vegne av “folket”. For ledere er det også spesielt viktig å tenke nøye gjennom hva man uttaler til media, for å unngå å sette troverdighet og tillit på spill.

## 7 BESLUTNINGSPROSESSER I KRISER

Dette kapitlet handler om beslutningsprosesser og hva som kjennetegner disse prosessene under kriser. I forrige kapittel skrev vi om erkjennelsesprosesser og det å skape mening i en krisesituasjon. Mange vil hevde at erkjennelse er en av de viktigste forutsetninger for beslutninger.



Figur 10: Beslutningstaking før, under og etter kriser

Forskningsspørsmålet til dette kapitlet er: **Hva kjennetegner beslutningsprosesser i kriser?**

Beslutningstaking er en av fem kritiske lederferdigheter som vi har lagt vekt på i denne oppgaven, og dette kan ses på både som en individuell og en kollektiv prosess. I dette kapitlet gjør vi, før drøftingen, rede for ulike teorier om dette. Etter vår forståelse utøver både overordnet ledelse, kriseteamets ledere og kriseteamets medlemmer ledelse, og beslutningsteorien som vi skriver om i dette kapitlet, kan derfor være relevant for alle disse lederposisjonene. I drøftingsdelen legger vi imidlertid hovedvekten på kriseteamene og deres leders vurderinger med hensyn til beslutninger og implikasjoner rundt disse, i og med at det er disse vi har hovedtyngden av empirisk materiale fra.

### 7.1 Beslutningsteori

Beslutningsteori er nært knyttet til teorier om ledelse og ledelsesprosesser. Simon (1990, i følge Levin og Rolfsen 2008: 97) gikk så langt som å si at beslutningstaking og ledelse kan anses som synonyme begreper, og at ledelse nettopp manifesterer seg gjennom beslutningsprosessen. Kriser tvinger ledere til å konfrontere tema de ikke møter i det daglige, noe som gjør at kriser er *kritiske anledninger for beslutninger* (Boin m.fl. 2005/11:42). Ofte dreier det seg om utfordrende dilemma som gjør valgene vanskelige, ettersom tilgjengelig informasjon kan være mangelfull, og tidspresset oppleves som høyt. Samtidig ser "alle" i lederens retning for instruksjoner om neste skritt. For å kunne beslutte under slike

omstendigheter, må lederen håndtere egen usikkerhet og nervøsitet, kontrollere egne impulser og omsette ressurser til handling på en måte som forhåpentligvis viser seg å være passende til situasjonen (Boin m.fl. 2005/11). Noen ledere er komfortable med at tøffe beslutninger er en del av jobben, mens andre kan oppleve kravet om å fatte beslutninger under press som så utfordrende at de nærmest paralyseres av det. Det kan ligge i lederens natur og stil å ville reflektere over og analysere alle sider ved et problem, vurdere muligheter for løsninger og søke råd før en beslutning blir tatt (Boin m. fl. 2005/11: 44). Dette kan være vanskelig når tiden er knapp og utfordringene står i kø. Effektive beslutningstakere bør være fleksible, tilpasningsdyktige og kunne takle hurtig utviklende og komplekse situasjoner. I tillegg til motstandskraft mot stress, må beslutningstakere i krisesammenheng ha god risikoforståelse og være så presise i sine beslutninger at de ikke kan misforstås (ibid).

### **7.1.1 Teorier om rasjonelle beslutningsprosesser**

Innenfor beslutningsteorien er det to dominerende paradigmer, hvorav det ene kan kalles “det tradisjonelle paradigmet”, som bygger på beslutninger som rasjonelle prosesser. Det andre paradigmet er representert ved teorier om begrenset rasjonalitet, hvor vi i denne oppgaven har valgt å legge spesiell vekt på teorien om “naturalistisk beslutningstaking” (Natural Decision Making (NDM)).

De tradisjonelle teoriene beskriver beslutningsprosessene som en rasjonell, lineær, analytisk og velorganisert prosess. Denne prosessen starter med å analysere problemet man står ovenfor, for så å definere mål for beslutningen, og deretter få oversikt over mulige beslutningsmuligheter. Videre analyseres mulige konsekvenser og sannsynligheten for at disse inntreffer, for deretter å gjøre et valg basert på denne analytiske tankerekken (Levin og Rolfsen 2008). Den tradisjonelle retningen legger størst vekt på å forstå slutten av beslutningsprosessen, nemlig hvordan selve valget mellom ulike gitte muligheter skjer (Beach og Liphitz 1993, i følge Klein og Zsambouk 1997).

#### Kritikk mot teorier om rasjonelle beslutningsprosesser

Kritikken mot teoriene om rasjonelle beslutninger, går blant annet ut på at de ikke er representative for en stor del av de faktiske beslutninger som skjer i det “virkelige liv”. I følge Klein & Klinger (1991: 16) faller de klassiske teoriene sammen når det eksempelvis handler om tidspress, ettersom disse beslutningsprosessene rett og slett tar for lang tid. Selv under lavt

tidspress vil beslutningsprosessen ta betydelig tid, og modellene mangler fleksibilitet til å håndtere handling under raskt skiftende omstendigheter. En annen svakhet med de rasjonelle modellene, er at det er vanskelig å bygge inn ambivalens, vaghet og utydighet i analytiske metoder. Mye av forskningen som ligger bak den “rasjonelle” beslutningslogikken, er utført i laboratoriestudier hvor kontekstuelle eller situasjonelle faktorer har spilt en begrenset rolle. I den “virkelige verden” er det mange slike implikasjoner som kan påvirke våre valg og beslutninger, og dette handler den andre retningen som bygger på teorien om begrenset rasjonalitet, om (ibid).

### **7.1.2 Teori om begrenset rasjonalitet og naturlig beslutningstaking**

På 1980-tallet begynte en del forskere å studere hvordan mennesker fatter beslutninger i sitt “naturlige miljø”, basert på Simons teorier om begrenset rasjonalitet. Simon (1990) hevdet blant annet at mennesker i mange situasjoner ikke vurderer alle mulige alternativer for å få best mulig resultat, men nøyer seg med å vurdere akkurat så mange alternativer de trenger for å finne et alternativ de er tilfreds med. Med andre ord brukes heller “godt nok”-prinsippet enn optimalisering som strategi (Brun m.fl. 2003). Tversky og Kahneman (1974) utfyller dette i sine beskrivelser av hvordan mennesker bruker mentale “shortcuts” og “tommelfingerregler” når de er avhengige av å bedømme forhold i usikre og komplekse situasjoner. Dette var noe av opptakten til utviklingen av teorien om “naturalistic decision making” (NDM).

Forskningen på NDM har dreid seg om hvordan erfarne mennesker, fagfolk og eksperter fatter beslutninger i bestemte situasjoner, i kontekstrike omgivelser og hvor det knyttes en grad av egeninteresse til beslutningssituasjonen. Denne forskningen var, i første omgang, vurdert som svært relevant med tanke på grupper som eksempelvis brannmenn, piloter og andre som må fatte beslutninger raskt og under press. Forskningen viser blant annet at kompetanse og erfaring på mange måter kan kompensere for manglende tid til refleksjon, og at eventuelle tap av beslutningskvalitet mange ganger kan oppveies av spart tid (Johansen og Frandsen 2010).

I følge NDM - forskningen er situasjonsbevissthet i starten mer kritisk for beslutningsprosessen enn selve valget mellom ulike muligheter på slutten av beslutningsprosessen, slik teori om rasjonelle beslutninger legger hovedvekten på. Beslutninger etter NDM-strategier, kjennetegnes ved at de fattes ut fra en helhetlig vurdering av potensielle handlingsveger, i motsetning til de rasjonelle modellene hvor mulige alternativer sammenlignes og vurderes



trinn for trinn. NDM har særlig relevans til kontekstuelle faktorer som et usikkert, skiftende og dynamisk miljø, dårlig strukturerte problemer eller problemstillinger og dårlig definerte eller konkurrerende mål. Videre; når beslutninger skal fattes fortløpende som ledd i handling-feedback-sirkler, når det er tidspress, mye står på spill og det er mange aktører involvert (Orasanu & Conolly 1993, i følge Klein og Zsambok 1997:5).

### Kritikk mot teorier om naturlig beslutningstaking (NDM)

Kritikken mot NDM går i hovedsak ut på at forskningen rundt dette har vært for smal og at validiteten derfor trekkes i tvil, spesielt fra positivistiske forskningsmiljøer. Forskningen krever tilgang på “real world”-settinger og/eller simuleringer som kan sammenlignes over tid. Det stilles også spørsmål ved hvilke situasjoner som får beslutningstakeren til å skifte fra “rasjonell strategi” til NDM-strategi. Videre pekes det på at det er store individuelle variasjoner mellom individer, primært knyttet til kontekster som ekspertise, trening og bistand, og at det derfor kan være andre kognitive veier som styrer eksperten i beslutningssituasjonen (Klein og Zsambok 1997).

Forskningen innenfor NDM har, som nevnt tidligere, dreid seg om hvordan erfarne mennesker, fagfolk og eksperter fatter beslutninger. Fagfolk har ofte brukt mange år på å bli eksperter, og det knyttes sterke bånd til faget og egen profesjon. Dette kan imidlertid føre til en viss motstand mot ny kunnskap som stiller kritiske spørsmål til eget fag (Argyris 1990), og dette kan også påvirke beslutningene i favør av det “trygge og kjente”. “*Professionals are not stupid, but they are human*” (Bazerman 2006). Forskning på “systematiske beslutningsskjevheter” understøtter dette. Teoriene om systematiske beslutningsskjevheter er, i stor grad, basert på innsikter fra beslutningspsykologi, og handler blant annet om fagfolks preferanser i beslutningssituasjoner. Teoriene peker på den innvirkning som forventet utfall, følelser, måten informasjon presenteres på, og menneskets evne til prosessering av informasjon, har (Kirkebøen 2007). Dette har vi valgt å ikke gå videre inn på i denne sammenhengen.

### **7.1.3 Beslutningsfeil i organisasjoner**

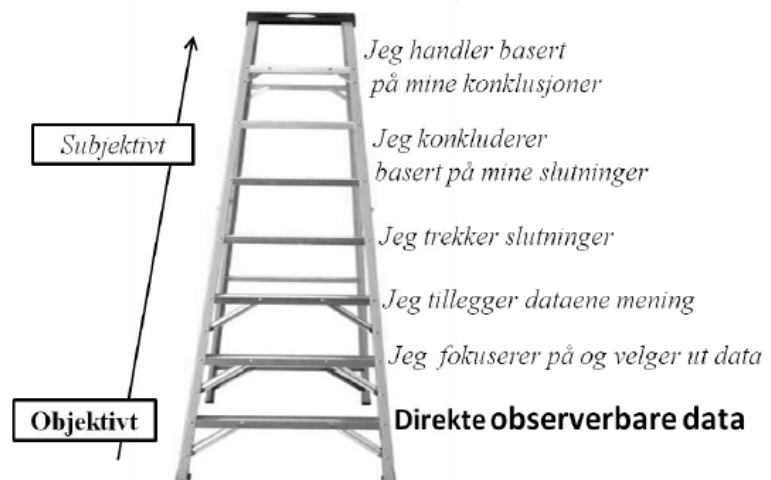
Argyris (1990) skiller mellom to typer feil i organisasjoner. Førsteordensfeil handler om feil som begås på grunn av manglende kunnskap hos ansatte og ledere, og som skaper avvik og problemer. Andreordensfeil handler om konklusjoner og beslutninger som er basert på selve prosessering av informasjon. Dette avhenger av hvordan personer oppfatter, tolker og

formidler situasjonen eller problemet i utgangspunktet. “Feil” i prosesseringen kan være vanskelig å oppdage ettersom prosessen skjer i løpet av sekunder. Argyris (1990) kaller dette *lært eller innøvd inkompetanse*. *Du må kunne tolke sitasjonen mest mulig rett for å kunne handle adekvat*. Denne erkjennelsen er fundamental i den betydning at fortolkningen av situasjonen ikke kan komme etter handlingen (Irgens og Wennes (red) 2011). Virkeligheten er mer kompleks enn det mennesket kan gjøre rede for, og konklusjoner som dras og beslutninger som tas, vil alltid være basert på en fortolket og konstruert forståelse av det som “faktisk eksisterer” - noe “slutningsstigen” illustrerer (Argyris 1993).

Slutningsstigen viser hvordan

“andreordensfeil”

kan oppstå, og hvordan slutninger blir dratt når objektive data fortolkes ut fra egne antakelser og tillagt mening. Egen kompetanse og erfaringer med lignende data, legger premisser for hvordan vi tolker den informasjon vi får, som igjen legger premisser for konklusjonene.



Figur 11: Slutningsstigen (Argyris 1990) i følge Irgens 2007:113 fig. 26

## 7.2 Stress i beslutningssituasjoner

Det kan være en utfordring for ledere å opprettholde evnen til å tenke klart, og ikke bli revet med av fortvilelsen og engstelsen som truer med å lamme organisasjonen mens krisen utvikler seg. Dette kan være vanskelig, fordi ledere ofte kan bli utsatt for sterke emosjonelle krefter fra omgivelsene, i tillegg til egne reaksjoner. I krisesituasjoner utsettes ledere for en form for stress som blant annet kan gi seg utslag i feilvurderinger av tidsfaktoren (Johansen og Frandsen 2010:139). Det kan igjen gi en følelse av å måtte handle hurtig, selv når det ikke er tidsfrister, lik “un sense de l’urgence”, som Wiener og Kahn (1962, i følge Johansen og Frandsen 85-86) presenterte som ett av flere kjennetegn på kriser. Det blir da lett å benytte seg av kjente og tradisjonelle løsningsmetoder, uten å foreta den nødvendige diagnostiseringen av den aktuelle situasjonen (Johansen og Frandsen 2010:139). Stress

påvirker arbeidsminnet, og det er fare for å få såkalt “tunnelsyn” eller mental fiksering (Brun m.fl. 2003). Opplevelse av stress innebærer en ubalanse mellom oppgavetrykk og håndteringskapasitet, og dette påvirker ytelsesevnen. Forholdet mellom stress og ytelse kan illustreres med en omvendt U, hvor fravær av stress assosieres med lav motivasjon og ytelse, moderat stress med høy ytelse og ekstremt stress med synkende ytelse (Boin m.fl. 2005/11:29). Stress som omfatter overbelastning med hensyn til oppgaver, tidsknapphet, prestasjonspress og “tusen spørsmål”, nettopp slik som i kriser, vil kunne få alvorlige konsekvenser for beslutningstakeres ytelse (Brun m.fl. 2003).

Opplevelse av stress er imidlertid svært subjektiv, og summen av belastninger kan oppleves ulikt fra person til person; henholdsvis som negative “stressorer” eller håndterbare utfordringer (Lazarus 1999, i følge Brun m.fl. 2003). Forskning viser at modne og erfarne personer vanligvis er mye mer effektive og utholdende under stress enn noviser (Boin m.fl. 2005/11:29). Stress har også en tendens til å ha kumulativ effekt, slik at personers stressmestringsevne påvirkes av tidligere stressbelastninger (stress hang-over). Slik kan eksempelvis stress fra privatlivet også spille inn i det totale stresstrykket i en krisesituasjon.

### **7.3 Beslutningsprosesser i team**

Karakteristisk for godt teamarbeid er at medlemmene ser på seg selv som èn enhet med felles identitet, at alle bidrar til måloppnåelsen, at de kommuniserer og deler på informasjon. Smarte team, eller ekspertteam, har i tillegg som mål at teamet som helhet er smartere enn den smarteste i gruppen (Kirkebøen 2007:195). Surowiecki (2004, i følge Kirkebøen 2007:195-196) poengterer at det er noen ideelle krav som ”smarte team” må tilfredsstille. Det må være en spredning i oppfatninger blant gruppemedlemmene, og medlemmenes må basere sine oppfatninger på ulike typer kunnskap. I tillegg må hvert medlem få mulighet til å danne seg en oppfatning, uten at den påvirkes av de øvrige medlemmene, og hvert enkelt gruppemedlems vurdering må trekkes inn og sammenfattes til en felles konklusjon.

Et kriseteam er et ekspertteam som har stort beslutningstrykk og kan ha stor handlingskraft, enten det er et overordnet team eller et operativt team. Kravene til ekspertteam er meget store, og de må blant annet sammenholde store mengder informasjon for å kunne fatte beslutninger. Det kan imidlertid oppstå mange problemer som forstyrrer kvaliteten på beslutningene, og et av dem er gruppetenkning (Levin og Rolfsen 2008). Gruppetenkning er en patologisk gruppedynamikk i team som kan ha fatal innvirkning på beslutningsevne og kvalitet på

beslutninger i et team. I krisesammenheng kan dette føre til at krisen eskalerer (Boin m.fl. 2005/11).

### **7.3.1 Gruppetenkning og andre dysfunksjoner i beslutningsprosessene**

Gruppetenkning som fenomen ble beskrevet av Irwin Janis (1972) og er ansett som et svært vanlig fenomen i team. I følge Janis er gruppetenkning kjennetegnet ved “overdreven tro på egen kompetanse og dømmekraft, “lukket sinn” overfor andres oppfatninger, unnlatelse av å søke supplerende informasjon, uvillighet til å revurdere tidligere framsatte meninger og et emosjonelt press for at medlemmene i gruppen må være enige (Janis 1972, i følge Levin og Rolfsen 2008:102). Medlemmer av grupper som er preget av “gruppetenkning”, blir ofte offer for grunnløs, men smittende optimisme med hensyn til egen evne til å analysere og vurdere hva som er riktige aksjonsvalg. Det oppstår en illusorisk usårbarhet, og medlemmer som ikke deler dette, vil føle seg forhindret fra å snakke ærlig om den tvil og de forutanelser de måtte ha, med hensyn til valg av retning og handlinger (Boin m.fl. 2005/11:47).

Fenomenet gruppetenkning kan oppstå i alle gruppesettinger, men er, i følge Levin og Rolvsen (2008) størst når teamet er under press. Sannsynligheten øker ytterligere i komplekse kontekster, samtidig som at teamet har et sterkt ønske om å være enige. Dersom dette kombineres med sterke ledere som ikke tolererer avvikende syn, er faren for gruppetenkning stor (ibid).

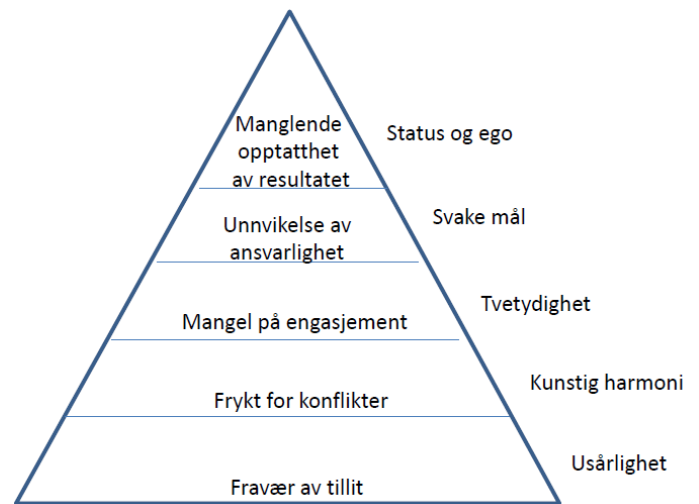
Når gruppemedlemmene er nye for hverandre, og er usikre på egen rolle og status, kan de være tilbakeholdne med å uttrykke uenighet med lederen eller andre betydningsfulle medlemmer i teamet. Noen kan også være usikre på ansvaret sitt, og bli engstelige for å bli hengt ut som syndebukker i etterkant krisen. Dette kaller Boin m.fl.(2005/11:46) for “nygruppe-syndromet”.

En leders personlige meninger, behov og preferanser kan innvirke på hvem som er “inne” og hvem som er “ute” av sirkelen i løpet av en krise. Å være en del av et kriseteam kan slik oppleves som “eksklusivt”, ettersom man er særskilt utvalgt til dette arbeidet. Dette kan gi seg utslag i en falsk bindekraft som egentlig bunner i gruppemedlemmenes egen motivasjon til å tilhøre den “indre sirkel” av makt og prestisje. Medlemmene kan slik sett være utsatt for et bevisst eller ubevisst konformitetspress som kan ha en betydelig innvirkning på den enkeltes bidrag til kritisk refleksjon. Dette kan føre til kollektiv uvitenhet, selvsensur og andre

Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

muligheter for feilvurderinger - altså en selvpålagt konformitet som også forbindes med “gruppetenkning”( ibid).

Lencioni (2002) sin pyramide viser fem ulike dysfunksjoner i team som spiller sammen med hverandre. Pyramiden viser hvordan dysfunksjonene i teamet eskaleres gjennom at hvert trinn får følger for det neste trinn.



Figur 12: Dysfunksjoner i team (Lencioni 2002:160)

## 7.4 Suksessfaktorer for bedre beslutningstaking

Det kan hevdes at Lencionis pyramide i figur 12, med motsatt fortegn, kan brukes som kjennetegn på gode teamfunksjoner. For å oppnå godt teamarbeid, er det helt avgjørende at teamets medlemmer har gode relasjoner til hverandre, at de føler seg trygge og opplever gjensidig tillit (Lencioni 2002, Newell m.fl. 2002). Tillit gir rom for uenighet og diskusjoner, som igjen er viktig i beslutningsprosessen.

Det kan anvendes en rekke metoder med formål å forbedre beslutningstaking i team. Larrick (2004), i følge Kirkebøen 2007:193, skiller mellom tre hovedmetoder, henholdsvis motiverende, kognitive og teknologiske metoder. Han viser til to måter å motivere på: ved å gi insentiver, altså belønne beslutningskvalitet, og gjennom ansvarliggjøring, som innebærer å pålegge beslutningstakeren å begrunne sine beslutninger overfor andre.

Kognitive strategier handler om å bevisstgjøre folk til å bli mer oppmerksomme på beslutningsskjevheter, eksempelvis ved å lese om det, eller ved opplæring/trening i fastsatte beslutningsregler. En enkel kognitiv strategi som har vist seg å være spesielt effektiv, er å tenke seg rimelige grunner til at man selv kan ta feil. Strategien består enkelt sagt i å stille seg spørsmålet: ”Hvilke grunner taler for at det motsatte av min vurdering/beslutning er riktig?” Strategien er effektiv fordi den motvirker den sterke tendensen vi alle har til å søke informasjon som bekrefter egne oppfatninger (Kirkebøen 2007:194).

Teknologiske strategier innebærer å forbedre beslutningstakingen ved å se på denne som en kollektiv prosess, enten ved å organisere beslutningstakingen som en gruppeprosess eller ved å bruke ulike former for teknologiske hjelpemidler.

### Strategier for å utvikle felles mentale modeller

I følge NDM-teorien bruker fagpersonen/eksperten erfaringer til å skape “mentale skjema/modeller”. Disse brukes til å kategorisere nye situasjoner for å hente ut brukbare løsninger (Lipshitz & Shaul 1997). I team er det viktig at disse mentale modellene deles for å danne et felles bilde av krisens egenart og kontekst. Dette blir da et felles grunnlag for å beslutte hva som er de beste tilnærmingene og handlemåtene under veis. Deling av mentale modeller gjøres kanskje enklest gjennom diskusjoner og refleksjonsprosesser. En anvendt metode i denne sammenhengen, er å arbeide med simulerte scenarioer, hvor team-medlemmene reflekterer over gjensidige forventninger om videre håndtering, eller ved krysstrening hvor medlemmene i teamet systematisk tar hverandres rolle og faglige perspektiv (Eriksen 2011). Dette er et tema vi kommer inn på i kapittel 8.1.2 om læring i forbindelse med kriser.

## **7.5 Analyse**

### **7.5.1 Beslutninger om iverksettelse av beredskapsplanen**

Når en krise skjer, er en av de aller første beslutningene knyttet til om beredskapsplanen skal settes ut i livet, og mobilisering av folk som følger av det. Øverste kommunale myndighet, rådmann og ordfører, har overordnet ansvar for beslutninger, men er pålagt å involvere kommunaldirektører, enhetsledere og fagfolk i den grad det er mulig før beslutninger fattes. Den overordnede kriseledelsen er ikke operativ, men skal konsentrere seg om de strategiske beslutningene i krisehåndteringen, ut fra vurderinger om krisens grad og omfang. Ansvar for den operative krisehåndteringen, og dermed vurderinger og beslutninger om nødvendige tiltak, ligger imidlertid hos den enkelte enhet og hos kriseteam. Disse har også fullmakter til å rekvirere nødvendig utstyr, rom og personell. Vi begrenser oss til å drøfte beslutninger i kriseteam, og mener da de psykososiale kriseteamene og deres ledere, ettersom det er de vi har intervjuet spesielt om dette tema.

I kommune A er det AMK, politiet, legevakten eller rådmannen som avgjør om det psykososiale kriseteamet (heretter kriseteamet) skal varsles. I kommune B er de mindre avventende til om de skal delta i krisearbeidet enn i kommune A. Årsaken til dette er at kriseteamet har opplevd ikke å bli kalt inn på grunn av manglende kunnskaper hos varslingsinstansene. Politidistriktet er stort, og lokalkunnskapen kan være mangelfull. De har opplevd å miste verdifull tid i akutfasen ved å komme for sent “på banen” for de rammede. [...] årsaken til at vi har blitt mer proaktive er nemlig at vi ikke er helt sikker på at lensmannskontoret har lokale folk, så vi er ikke helt sikre på om det er noen som har oversikt over at vi skal kobles på (Kåre, kriseteam, kommune B). De har derfor lagt seg til en praksis hvor de også selv vurderer om de skal inn i krisearbeidet. [...] da avgjør vi; skal vi inn, eller skal vi ikke inn. I de senere år, så tillater vi oss å møtes for å gjøre denne vurderinga (Solveig, kriseteam, kommune B).

Spørsmålet om kriseteam skal settes, er en meget viktig vurdering som bør gjøres raskt. Teamet baserer seg her på egne erfaringer som tilsier at det er viktig å være proaktiv og komme raskt i gang med krisearbeidet. De tør å ta denne vurderingen, og velger å handle på grunnlag av egne vurderinger. I Kommune A skjer det en større krise ca. hver uke. Dette gjør at det blir hyppig praktisering av kriseplanens akuttdelel, noe som innebærer at vurdering om behov for kriseteam kanskje er mer automatisert enn i kommune B.

### 7.5.2 Teamlederens rolle i beslutninger

Vi spurte teamlederne om deres rolle i beslutningsprosessene under krisehåndteringen.

*Det er vel mer snakk om å definere ansvarsområder, tror jeg. Jeg så 22. juli, at, hvis folk [i kriseteamet-vår presisering] gikk på tomgang og ventet på at folk skulle komme og at ungdommene skulle komme, - da haglet det inn med spørsmål og usikkerhet og så videre, men i det øyeblikk at folk satt i en operativ situasjon, så skled det som bare det. Så folk er dyktige når de blir satt innenfor noe, og som det forventes av dem at de kan. Så sånn sett, så er ikke utfordringen så stor, men det å definere områder og ha tillit til at folk løser de oppgavene, så gjør de det (Stein, teamleder, kommune A).*

Vi tolker Steins utsagn dithen at å delegere ansvar og å ha tillit til at folk kan, fører til desentraliserte beslutninger, og at ansvar fører til handling. Med referanse til Lencionis pyramide over dysfunksjoner i team, er det å ta ansvar blant annet et resultat av at det eksisterer gjensidig tillit (Lencioni 2002:160). Kunnskapsarbeidere er også i høy grad

myndiggjorte, og tar gjerne egne beslutninger, men ønsker også ledelse (Newell m. fl. 2009, i følge Irgens og Wennes 2011:14).

*Men jeg tenker at å lede et kriseteam.. da trenger jeg at noen sier- ”da kaller vi inn. - da møtes vi”. [...]Ta noen beslutninger på klokkeslett, og det gjør vi også litt sammen, men det å ha den rollen med å kalle inn igjen til nye møter, det å sørge for at vi gir oppgaver, og at folk melder seg på oppgaver (Solveig, teammedlem kommune B).*

*[...] det skjer nå alltid ting som kunne vært gjort bedre aller annerledes, hun(lederen) er raus på det, at hun skjønner det at det der var en beslutning som man tok i den settinga, ut fra der og da, og ja- det har kommet fram sånn og sånn etterpå, men den var tatt da, og så lar hun det ligge med det, - det er ikke noe sånt med at en skal plukke det fra hverandre, eller “hvorfør gjorde dere sånn”, sånn detaljstyring opplever jeg ikke (Tove, teammedlem kommune A).*

Både Solveig og Tove uttrykker at lederstøtte er viktig for dem. Dette handler om forståelse for krisearbeidets egenart, som blant annet innebærer behov for raske beslutninger, uten at de etterprøves i kritisk øyemed. Begge kriseteam er opptatt av å ha en ledelse som tar beslutninger og som backer dem opp. De arbeider gjerne i selvstyrte team, og er i høy grad ansvarliggjorte, men ønsker også god ledelse, og dette er karakteristisk for kunnskapsarbeidere (Newell m. fl. 2009, i følge Irgens og Wennes 2011:14).

Kriseteamlederne la ikke spesiell vekt på beslutningstaking når de skulle beskrive egen rolle, men de var alle opptatte av å være tydelige og å lytte til teammedlemmene. Samtidig ga de uttrykk for stor tillit til at teammedlemmenes evne til å håndtere situasjonen, og at de selv hadde en støttende rolle for det arbeidet som ble utført. Det virket heller ikke som om medlemmene i kriseteamene var spesielt opptatt av hvordan de fatter beslutninger i teamet, og det var tydeligvis ikke helt enkelt å svare på det. Vi tolker det slik at det nok ikke er lett å svare på slike spørsmål.

### **7.5.3 Tidspress og stress**

På spørsmål om hvordan det er å være med i kriseteam, var det mange som nevnte tidspress og innvirkning på eget liv. Samtidig virket teammedlemmene trygge på at egen erfaring og faglige ballast styrket evnen til å stå i jobben. *Vi har jo en sånn type jobb som gjør at vi er veldig vant til å stå i tøffe ting og snakke sammen om vanskelige ting, og ta alvorlige beslutninger og stole veldig på hverandre[...]*(Tove, kriseteam kommune A). De fleste medlemmene i kriseteam i begge kommuner er folk med lang erfaring fra krisearbeid, og alle



har jobber “til vanlig” som handler om å møte og hjelpe mennesker som sliter i livet på ulike måter. Til tross for at det kan være tøft å stå i krisearbeidet, gjør erfaring at dette oppleves som håndterbare utfordringer (Lazarus 1999, i følge Brun m. fl. 2003). Forskning viser at erfaring langt på veg kan oppveie fare for redusert ytelse ved stress (Boin m.fl. 2005/11:29).

Ingen av informantene legger skjul på at krisearbeid og kriseledelse er stressende. Det som kanskje er litt oppsiktsvekkende, er at ingen av våre informanter snakket om negativt stress, eller for stor stressbelastning hos dem selv, selv om arbeidet noen ganger krever tilstedeværelse 24 timer i strekk. Tvert imot uttrykker flere av informantene i begge kommuner at arbeid i kriseteam gir en følelse av mestring, at de gjør en forskjell for noen, og at arbeidet også gir mening til eget liv. Dette kan tyde på at forholdet mellom belastning og håndteringsevne har vært bra, slik “den omvendte U” illustrerer (Boin m. fl. 2005/11:29).

*Vi må ikke være så opptatt av å gjøre ting riktig, for i sånne kriser så finnes det ikke noen fasit på hva som er riktig, men vi må ha omforent forståelse for at det vi gjør nå er det vi her og nå synes er det beste[...]for det er vanskelig når det koker, men sammen greier vi da å komme fram til en omforent løsning der vi går for noe som vi har tro på (Kåre, teammedlem kommune B).*

Kåre gir her uttrykk for dilemma som følge av tilgjengelig tid og beslutningspress *når det koker*, og mener, slik vi ser det, at beslutninger bør fattes ut fra det som “her og nå” synes å være den beste løsningen, heller enn å bruke tid på å finne fram til det “helt riktige”. Denne praksisen viser at teamet nøyer seg med å vurdere akkurat så mange alternativer de trenger for å finne et alternativ som er “godt nok”, og som de går for sammen, slik teori om begrenset rasjonalitet beskriver (Simon 1990, Brun m. fl. 2003). Samtidig legger de vekt på å komme fram til en *omforent* løsning, og det innebærer en viss diskusjon i teamet. Dette kan tolkes som at de også ser på beslutninger som en kollektiv prosess (Kirkebøen 2007).

Flere av informantene nevnte egen livs- og jobberfaring og personlige egenskaper for å takle press, som forklaringer på at de ikke ble utbrente i denne jobben. Samtidig sier medlemmene i kommune B at det er noen som har sluttet på grunn av at de har blitt slitne, og dette sier noe om stress over tid.

*Det har hendt at noen har sluttet på grunn av at “nå har jeg sett nok dramatiske hendelser, og jeg kjenner at jeg er litt ferdig med det, og beredskapen til enhver tid belaster meg (Solveig, teammedlem, kommune B).*

*Det er forholdsvis viktig, i hvert fall et refleksjonstema, hvor stor inngripen det har i livene våre. Det tror jeg en må være åpen på[...](Solveig, teammedlem, kommune B).*

I kommune A er det også noen som har sluttet, men teammedlemmene hevder imidlertid at årsaken til det snarere handler om mindre fordelaktige turnuser, enn belastninger med jobben.

Informantene i kommune B trekker fram betydningen av stabile hjemmeforhold, og at de har vært forskånet for større personlige belastninger. De framsto som samstemte på at en må ha orden på sitt eget liv for å kunne hjelpe andre. Teamet i kommune A var også opptatt av at du må ha "levd en stund og tåle en del" for å jobbe i kriseteam. Dette utsagnet vitner om at det å være medlem i et kriseteam påvirker livet. Solveig fra kommune B, uttrykte dette med å si at *når du jobber i kriseteam er hele familien din i kriseteam på et vis*, og henviste til at alle blir berørt av det, også barna. Flere av teammedlemmene uttrykte at det medfører stress å være i beredskap. Spesielt det å bli gående å vente - og eventuelt bli kalt ut om de hørte om en ulykke eller lignende.

Hvorvidt stress påvirker teamenes beslutningsevne eller kvaliteten på beslutningene, var ikke tema i intervjuene, men begge teamene hadde noen refleksjoner på hvordan de håndterte stress.

*Så har vi bestemt oss for å ha godt tålmod. Vi har god tid -kanskje bedre tid enn vi tror, og det er lett å tro at vi har det veldig travelt (Kåre, teammedlem kommune B).*

*[...]det er jo sånn at, uansett hvor kritisk det er, så tenker vi at vi må nå ta det med ro. Vi må vite hva vi holder på med.. og er det noe vi er usikker på om hva som skal skje videre, så tar vi et minutt på gangen - det er veldig sånn at "nå må jeg snakke litt med deg" (Lena, teammedlem, kommune B).*

Kåre i kommune B uttrykker det som Johansen og Frandsen kaller en "følelse av å måtte handle hurtig", og som Wiener og Kahn (1962), i følge Johansen og Frandsen 2010:139, "un sense de l'urgence" - som ofte frambringer stress og nervøsitet (kapittel 1.2.1). Denne følelsen takler begge teamene med at de legger vekt på "å ta det med ro" og ikke la seg stresse. Vi tolker dette som en kunnskap som er basert på egne erfaringer om hva som gir den beste håndteringsevne i stressfylte kontekster. Teamene gir uttrykk for en intern felles forståelse av hvordan presset bør håndteres, og de var svært tydelige på viktigheten av å være rolige når alt annet er i uorden. Vi forstår det slik at dette også kan handle om å dra nytte av kunnskaper og faglig ballast som helsearbeidere; det handler om å håndtere mennesker i krise, noe de har lang erfaring med etter mange år i helsesektoren.

Selv om arbeidet kan være både intenst krevende og stressfullt, synes det ikke å være vanskelig å rekruttere folk til kriseteamene. *Vi har faktisk pågang fra noen instanser om at de kunne tenkt seg å være med. Folk er så villige[.] Og det vitner om at det er veldig greit å stå der* [på beredskapslista-vår forklaring] (Åge, kriseteamleder, kommune B). I kommune B sier kriseteamet at det gir en viss status å være medlem av dette teamet og at mange gjerne vil være med. I kommune A sier de at det ikke er noe problem å få folk til å stille opp i krisearbeidet. Man er på et vis utvalgt til en viktig posisjon, en slags eksklusivitet, med stor grad av selvstendighet til å fatte beslutninger. Det er grunn til å være oppmerksom på at nettopp en slik følelse av å være utvalgt også kan gi et visst konformitetspress, slik Boin m. fl. (2005/11) sier. Dette ble ikke drøftet med teamene spesielt, men vi utelukker ikke at denne effekten også kan gjelde i disse teamene.

#### **7.5.4 Betydning av kompetanse og teamarbeid i beslutningsprosessen**

Utsagnene under viser at både faglig, personlig og erfaringsbasert kompetanse anses som viktig for å vurdere og beslutte hva som skal gjøres til enhver tid under en kriseoppfølging.

*[...]hvis det gjelder psykososial oppfølging etter kriser, så ser jeg det som viktig å ha en viss utdanning og erfaring innen psykososialt arbeid. Det tror jeg for å forstå hvorfor mye av det vi gjør kan synes uvesentlig, men er veldig vesentlig for den som mottar det, og jeg tror du må ha den bakgrunnsforståelsen[...]* (Stein, teamleder, kommune A).

*Nei, den [krisesituasjonen-vårt tillegg] krever jo informasjonsinnhenting, riktig beslutninger på bakgrunn av den informasjonen, og dette skjer ganske fort. Som regel blir det jo ganske bra [...]*Hvis en er utrygg i en slik situasjon som dette, så blir en fomlete, utrygghet skaper frustrasjoner[...] (Stein, teamleder, kommune A).

Stein trekker fram den betydningen som utdanning og erfaring gir for å kunne ha en bakgrunnsforståelse for det som gjøres i kriseoppfølgingen, noe som de andre teamlederne også ga uttrykk for. Han framhever at utrygghet i beslutningsprosessen skaper fommel og frustrasjoner. Dette kan tolkes som at fagkompetanse er viktig for å unngå førsteordensfeil (Argyris 1990). Samtidig er kriseteammedlemmene nødt til å stole på egne vurderinger når de håndterer situasjoner fortløpende - de *må ligge litt foran*, som Solveig sa. Tillit til egne vurderinger er viktig, men for stor tillit kan også skape slutningsfeil, eller andreordensfeil, slik slutningsstigen er et eksempel på (Argyris 1990, i følge Irgens 2007:113).

Teamet i kommune B består av noen medlemmer som har jobbet sammen i mange år, og noen som er nyere i teamet. Det trekkes også inn folk etter behov i den enkelte krise. Slik består kriseteamet av noen med lang og noen med kortere erfaring. Vi intervjuet “kjernen” av teamet som har jobbet sammen i mange år, og svarene ble sannsynligvis preget av dette.

*Det blir veldig klare avgjørelser. Det glir jo for det meste av seg selv, da. Vi tenker for det meste likt. Vi vet nesten hva, det er nesten sånn at vi vet hva hverandre mener (Åge, teamleder, kommune B).*

*[...]for der utfyller vi hverandre, i og med at vi er såpass like på alle ting, og så er det noe med at når du går inn i en krise, så vet du jo hvem du er sammen med, for vi kjenner hverandre så godt (Lena, teammedlem, kommune A).*

I kommune A jobber man ikke på samme måte, ettersom teamene settes sammen etter hvem som har vakt samtidig. Personene vi intervjuet hadde imidlertid jobbet sammen i mange år. Dette ble framhevet som en trygghet. De ønsket å jobbe sammen og så mange fordeler med det. I et NDP-perspektiv kan det være slik at de som kjenner hverandre godt gjennom lang tids arbeid, og er trygge på hverandre, har utviklet felles mentale modeller slik at beslutningsprosessen går fort og effektivt (Brun m. fl. 2003, Klein og Zsambouk 1997).

*Vi prøver, uansett hvor mange det er, at vi holder en sånn dialog, at vi møtes og holder en dialog i gjensidig respekt for de tankene vi har, og, så måten vi møtes på er bra. (Kåre, teammedlem, kommune B)*

Kriseteamet i kommune B er vant til å samarbeide med forskjellige fagfolk og representanter fra mange ulike instanser. De er opptatte av å holde på dialogen, og sier at de ikke har erfart at det er problemer med å komme fram til løsninger, selv om det er med flere eksterne personer. Kåre gir uttrykk for at de er opptatt av respekt for hverandres tanker, og at de etter hans oppfatning følger det samme beslutningsmønsteret uansett hvor mange som er med i gruppa. I slike team blir det svært viktig at “de nye” trekkes med i beslutningsprosessene, og at en er bevisst på “nygruppesyndromet” som kan føre til konformitetspress og tilbakeholdenhet med å uttrykke uenighet (Boin m.fl. 2005/11:46).

*Vi har stor takhøyde i forhold til å drøfte ting og å være uenig om ting [...]vi kan ha ganske heftige diskusjoner og være uenige, da..., og det er jo viktig, sant ja, for å få fram alt, men likevel så er det en stor tillit i at når en går inn i en situasjon, så må en på en måte at jenke seg for hverandre. En kan ikke ha de store diskusjonene i et kriseteam(Tove, teammedlem, kommune A).*

Uenighet kan være vanskelig å håndtere i kriseteam, men begge teamene trakk fram uenighet og debatt som en nødvendighet inntil en viss grad. Vi tolker dette som et ønske om å høre andres synspunkter, og dette er en viktig strategi for å motvirke den tendensen vi alle har til å søke informasjon som bekrefter egne oppfatninger (Kirkebøen 2007:194). Dette handler igjen om å oppleve tillit og trygghet til å kunne revurdere egne meninger og oppfatninger. Samtidig gis det uttrykk for at teammedlemmene må jenne seg etter hverandre for å få progresjon i arbeidet. Det er helt avgjørende at kriseteamets medlemmer har gode relasjoner til hverandre, og godt samarbeid kjennetegnes ved trygghet og gjensidig tillit (Newell m.fl. 2002, Lencioni 2002). Under stress, og spesielt når kompleksiteten er stor, kan det lett oppstå gruppetenkning (Levin og Rolfsen 2008).

*[...]vi er jo veldig sånn at vi følger med hverandre litt med blikk-kontakt, og kanskje ber om litt tid at vi skal bare gå ut og drøfte noe, eller nå skal vi bare snakke litt sammen.. Så er vi flinke til å si hva vi tenker underveis, at "nå tenker jeg at du kanskje skulle ha gjort sånn og sånn, og du har behov for det", og da hører Lena hva jeg tenker og da kan hun koble seg på det (Tove, teammedlem, kommune A).*

Tove gir uttrykk for situasjoner når det er tidspress og hvor beslutninger fattes fortløpende i handling-feedback-sirkler. De leser hverandre med blikket og gir hverandre løpende feedback. Dette er typisk for beslutningssituasjoner i kriser (Orasanu & Conolly 1993, i følge Klein og Zsombok 1997:5)

*Jeg tror at vi er forholdsvis snille mot hverandre. Vi kjenner hverandre godt, og har nok erfaring til å vite hva folk står oppi, og at det her er tøft nok, uten at vi prøver å finne ut hva noen har gjort feil (Solveig, teammedlem, kommune B)*

Solveig uttrykker hvordan hun opplever at kriseteamets medlemmer tar vare på hverandre. En av måtene er at de er rause mot hverandre med hensyn til de beslutninger som tas. Ingen blir stilt personlig til ansvar for eventuelle "feil". Begge teamene ga klart uttrykk for at dette var viktig for dem. Engstelse for å bli tillagt en rolle som syndebykk i etterkant av krisen kan virke svært hemmende på beslutningsevne og handlekraft i kriseteam (Boin m.fl. 2005/11).

I krisesituasjoner er det ofte ikke tid til å bruke tid på grundige vurderinger av ulike valgmuligheter, slik de tradisjonelle teoriene rundt beslutningstaking viser (Beach og Liphitz 1993, i følge Klein og Zsombok 1997). Ut fra vår forståelse av henholdsvis teoriene om rasjonell beslutningstaking og teoriene om begrenset rasjonalitet, synes det ganske klart for oss at naturlig beslutningstaking (NDM) er det som dominerer i kriseteamenes løpende virksomhet (Simon 1990, Tversky og Kahneman 1974, Zsombok og Klein 1997).

### Likheter og forskjeller mellom kommunene

Ut fra det empiriske materialet, finner vi det vanskelig å peke på noen klar forskjell mellom kommune A og B med hensyn til beslutningsprosesser. Gjennom våre intervjuer med kriseteam og kriseteamledere fikk vi inntrykk av at beslutninger var noe som skjedde hele tida, nærmest innimellom alt det operative arbeidet. Når situatene fra intervjuene sammenstilles etter tema, er det forbausende hvor likt teammedlemmene i de respektive kommuner vurderer. På den annen side er det kanskje ikke så rart, ettersom de jobber med samme type utfordringer og har ganske lik faglig bakgrunn. Det som skiller kommunene er nok grad av erfaring. Begge teamene var opptatt av styrken ved å være flere. Vi oppfattet at dette handlet om trygghet, men også om at man da var flere å dele ansvaret med.

## **7.6 Oppsummering**

Forskningsspørsmålet til dette kapittelet er: *Hva kjennetegner beslutningsprosesser i kriser?*

Ut fra teori og empiri har vi funnet at beslutningstrykket under kriser er stort, og at ledere blir tvunget til å håndtere tema de ikke møter i det daglige. Beslutningene må tas på alle nivå av alle som har et ledelsesansvar, og må ofte fattes på grunnlag av fragmenterte opplysninger. For å være effektive beslutningstakere, bør de kunne håndtere hurtig utviklende og komplekse situasjoner, og være fleksible og tilpasningsdyktige.

Det er liten tid til å lete i manualer og planer, og beslutningene må i stor grad fattes “der og da”, ut fra hva man vurderer som det beste alternativ eller løsning. Beslutningene må være tydelige, og man må stole på at alle gjør jobben sin.

Man kan lett la seg rive med i følelsen av travelhet, men kunsten er å ta det rolig og ikke la seg stresse. Stress er en av de kontekstuelle betingelser som påvirker beslutninger i betydelig grad. Når trykket er stort, kan det oppstå “beslutningsfeil”, grunnet kunnskapsbrist, feiltolkninger eller gruppetenkning. Dette kan igjen føre til at teamet blir dysfunksjonelt i beslutningsprosessen. Lang erfaring fra krisearbeid, fagkunnskaper og “levd liv”, gir en følelse av mestring, noe som også bidrar til at man tør å stole på egne vurderinger.

For å skape et godt beslutningsklima og øke sjansene for at beslutninger holder god kvalitet i pressede situasjoner, er det først og fremst viktig at man har et godt team med medlemmer som har tillit til hverandre, som har åpne diskusjoner, og som tar felles ansvar.

Som svar på forskningsspørsmålet, vil vi, i tillegg til det som er sagt over, framheve at beslutningsprosesser i kriser preges av løpende vurderinger og avveininger, basert på skiftende og ufullstendig informasjon og under uforutsigbare og hurtig endrede kontekster. Ledelsen må håndtere ansvaret under høyt forventningspress, vel vitende om at de kan bli utsatt for kritikk og påtale i ettertid.

## 8 ORGANISASJONSLÆRING

Historisk sett har det vokst fram en forståelse for at kunnskap og læring ikke bare er individuelle og kognitive fenomener, men også sosiale fenomener. Flere, deriblant Argyris og Schön (1996), fremhever organisasjonslæring som en svært viktig del av organisasjons-utviklingen.

Læring og avslutning er to av fem kritiske ledelsesferdigheter, i følge Boin m. fl 2005/11.

I de fire forutgående kapitlene har vi presentert teori og empiri, og drøftet forebygging og beredskapsplanlegging, planprosesser, ledelse og kommunikasjon, erkjennelse og meningsskapning og beslutningsprosesser – alle sentrale for kriseledelse. Læringsperspektivet i disse prosessene vil vi drøfte nærmere i dette kapitlet.

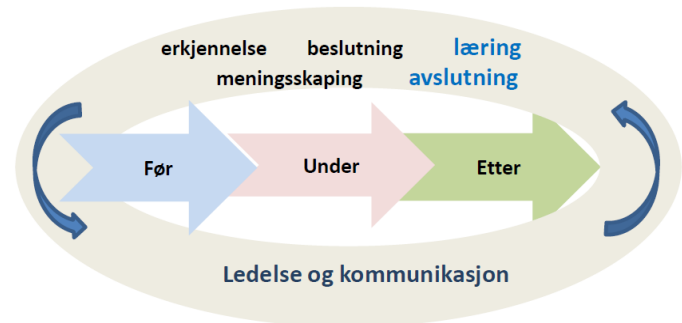
Forskningsspørsmålet er: **Hvilke kunnskapshjelpende prosesser kan bidra til organisasjonslæring?**

Læringsprosessen i forbindelse med kriser assosieres oftest til fasen etter en krise, når man skal lære hva som gikk bra og hva som ikke gikk så bra. Ut fra vår forståelse av kriseledelse, foregår læring både før, under og etter kriser. Samtidig er dette sykliske prosesser, og hva som er før og hva som er etter, kan være et definisjonsspørsmål.

Vi vil i kapittel 8.1 presentere teori knyttet til avslutning av kriser, organisasjonslæring, læring i team, SEKI-modellen, refleksjonsprosesser, og til slutt se på barrierer mot organisasjonslæring. Vi vil så, i kapittel 8.2, drøfte empirien i lys av disse teoretiske innfallsvinklene.

### 8.1 Kriseavslutning

Etter akutt-, og handlingsfasen av en krise, når “branner” er slukket og trusler er avverget, når rammede og pårørende har fått hjelp, skulle man forvente at alt roer seg ned. Krisen slutter imidlertid ikke alltid, selv om de operative utfordringene er håndtert. Mange ledere oppdager er at det verste, og mest utfordrende for dem, ofte gjenstår (Boin m. fl. 2005/11:91). Ledere



Figur 13: Organisasjonslæring



Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

kan være både kompetente, nærværende og ansvarsbevisste, med det gir ingen garanti for hvordan krisehåndteringen vil bli evaluert i ettertid. Kriser har vinnere og tapere, og “regnskapsprosessen” avgjør hvor man ender opp (ibid).

Det kan være vanskelig å definere når en krise er over. Som vi gjorde rede for i kapittel 1, kan kriser føre til “etter-kriser”, og dette har sammenheng, både med hvordan de er håndtert, og hvor dyptgripende krisen har vært for samfunnet. Noen kriser kaster lange skygger, og kjennetegnet ved disse krisene er at de ofte har stor politisk, sosial- og samfunnsmessig interesse. Om krisen skyldes dypere problemer eller kritiske tema, som for eksempel om brister i beredskap eller andre unnløtelser, kan etterkrisen eskalere til store institusjonelle kriser (ibid). Debattene kan, på den ene siden handle om hva man trenger å lære for å unngå nye kriser, og på den andre siden, om ansvar og skyld. I følge Boin m. fl. kan det hevdes at en krise ikke er over før både den operative og den politiske delen av krisehåndteringen er avsluttet. Kriser kan betraktes som “naturlige eksperimenter” som tester organisasjonens motstandskraft, læreevne og endringskraft.

## **8.2 Teori om læring i organisasjoner**

Det eksisterer mange definisjoner på organisasjonslæring. Vi har valgt følgende definisjon: *Organisatorisk læring skjer der menneskene kontinuerlig forbedrer sin evne til å skape de resultater de trakter etter* (Senge 1990:3). Den beskriver det essensielle i læringsprosesser, nemlig kontinuerlig forbedring for å få de ønskede resultater. Muligheten for organisatorisk læring avhenger av flere faktorer, bl.a. ledelsens fokus, organisering av medarbeiderne, grad av involvering, kultur for deling, tid til refleksjon etc.

Læring i «fredstid» kan skje i mange sammenhenger og på ulike måter. I kapittel 4 gjør vi rede for en del rutiner som med stor sannsynlighet vil kunne bidra til læring. Eksempler på dette er gjennomgang av risiko- og sårbarhetsanalyser, gjennomgang av og opplæring i beredskapsplaner og gjennomføring av beredskapsøvelser og teamtrening. Dette må være en kontinuerlig prosess. Refleksjoner, ikke bare rundt kriser som har skjedd og de erfaringer man har fått derigjennom, men også rundt mulige og «verst tenkelige» kriser, vil med stor sannsynlighet gi viktig innspill.

En krise er ofte preget av høyt tempo og mange kaosfaktorer. Det kan i slike situasjoner være krevende og vanskelig å ha bevissthet rundt opplæring og kompetansedeling. Om læring skjer, vil i hvor stor grad være avhengig av lederens og teamets evne til å kommunisere underveis. Hva blir gjort? Hvem gjør hva? Hvilke strategier velges? Hvorfor? etc.

### 8.2.1 Organisasjonslæring

Hildebrandt (2002), i følge Nordhaug 2002/08:123-125, fremhever at det sentrale i organisatorisk læring er ”felleskapsbegrepet”. Han opererer med tre elementer som skal bygge bro mellom individet og kollektivet; kommunikasjon, transparens og integrasjon. Hildebrandt viser også til Senge (1990) som har ytt et markant bidrag til tenkningen rundt den lærende organisasjon. Senge beskriver følgende fem faktorer, både individuelle og organisatoriske, som svært sentrale; en felles visjon, teamlæring, felles mentale modeller, systemtenkning og personlig mestring.

Innen organisasjonslæring er begrepet ”de tre veier” godt kjent. *Den første veien*, som beskriver organisatorisk læring gjennom individuelt utviklede ferdigheter og kunnskaps-erhvervelser, førte til retninger innen organisasjonslæring med betegnelser som Action Science Theory, Action Design og Action Inquiry. *Den andre veien* legger vekt på læring ved deltakelse i praksisfellesskap, en retning som er sterkt påvirket av bl.a. John Dewey og amerikansk pragmatisme, og i tillegg teori fra Lev Vygotskij og Mikhail Bakhtin; hhv psykolog og filosof (Irgens og Wennes 2011).

Med utgangspunkt i disse to, har Elkjær utviklet *en tredje vei* som er definert som utvikling av erfaring og kunnskap ved undersøkelser og/eller refleksjon i sosiale verdener. Den kjennetegnes ved stor grad av commitment, eller forpliktelse, og samhandling. Her bringer Elkjær kropp, følelser og intuisjon inn i organisatorisk læring og utvikling (Elkjær 2004:428). Organisasjonen som system eller praksisfellesskap, erstattes av organisasjonen som sosial verden. Den tredje vei setter forholdet mellom individ og organisasjon på plass, og er et forsøk på å vise organisasjonslæring som både en individuell og en organisatorisk utviklingsprosess på samme tid - en kontinuerlig felles dannelsesprosess. Den tredje vei har fokus på hendelser og situasjoner i organisasjonen (ibid).

Læring kan skje som et resultat av handlinger. Da vil læring ha funnet sted når prestasjonene er forbedret. Man kan også betrakte læring som en spesiell tilpasningsprosess. Da vil læring ha funnet sted dersom atferden er endret på basis av erfaring eller visdomsoverføring. Begge disse beskrivelsene har levert betydningsfulle bidrag til forståelsen av læring (March 1995/08:199-200).

Ut fra et læringssynspunkt er regler ikke kun tekniske løsninger på kompleksitets- og pålitelighetsproblemer i organisasjoner, men også bærere av forutgående organisatorisk

læring, og en viktig del av organisasjonens hukommelse. Dette perspektivet gjør utforskning av regler og regelendringer til et sentralt element i studiet av læring i organisasjoner (ibid).

### **8.2.2 Læring i team**

Styring av læringsprosessen kan skje ved ulike tilnæringsmetoder som assosieres til økende overgangshastighet: 1) *Å lage en systemoversikt over organisasjonen*, hvor det også lages en oversikt over arbeidsoppgaver og endringer. 2) *Å legge til rette for å dele oppfatninger og hensikter*. Dette handler om å bruke modeller, språk, verktøy og prosesser som sørger for at endringen gir mening for folk. Målet er at folk skal få en felles oppfatning av de nye realitetene. Dette senker stress og engstelse og åpner for bedre og raskere læring. 3) *Å legge til rette for å reflektere og lære av erfaringer underveis* i prosessen. Denne evalueringen er viktig for å kunne redefinere, redesigne og korrigere kursen og endringene underveis. Ved å få regelmessig og støttende feedback på ny atferd/praksis, øker læreevnen. 4) *Å desentralisere beslutninger og implementeringsprosesser* til lavest mulig nivå i organisasjonen; det forskerne kaller lokal "selv-design" (Cummings & Worley 2005/09:180).

Store organisatoriske endringer er for komplekse, og inneholder for mange variabler, til å bli komplett programmert og styrt fra toppen. Ved å la lavere organisasjonsledd få ansvar for å gjennomføre endringer, vil det gi en akselererende og gjennomgripende effekt på hele endringsprosessen. Det er svært viktig at alle ledd i organisasjonen har en klar forståelse av egne grenser, tilgjengelige ressurser og tidsperspektiv for når endringen skal være gjennomført (ibid).

#### Aksjonslæring

Aksjonsbasert læring og utvikling handler om å lære gjennom resultatorienterte handlinger. Typiske eksempler på dette er prosjekter og/eller annet teamarbeid med spesifikke resultatmål. Et kriseteam kan være et slikt team. Om dette teamet har et mål om å lære for å bli stadig bedre på krisehåndtering, kan David Kolbs modell for aksjonsbasert læring, i følge Rennemo (2006:92), danne et grunnlag for en slik prosess. Det er viktig å merke seg at det er deltakernes forståelse av egen virkelighet og ønsket om forbedring av sider ved denne virkeligheten, som er utgangspunkt for læringsituasjonen.

Gjennom refleksjon rundt egen praksis og avdekking av utviklingsområder, vil det oppstå spørsmål som søker etter ny kunnskap (Rennemo 2006).

Caldwell er tydelig på at et teams effektivitet er avhengig av teammedlemmenes evne til å kommunisere for å koordinere aktiviteter, dele informasjon og implementere strategier (Caldwell 1997, i følge Eriksen 2011:75-76), og her har teamlederen et særlig ansvar. Det krever gode kommunikasjonsevner og, som Aarset (2010: 276)

påpeker, ærlighet, tydelighet og konsistens. Andre forfattere, blant dem Ciborra (1998), Dodgson (1993) og Von Krogh m.fl.(2000), framhever ærlighet, forpliktelse, empati, vilje til å støtte og hjelpe hverandre, samt overbærenhet og mot, som svært viktige faktorer for teamarbeid (i følge Newell m.fl. 2002/09). Dette harmonerer med innholdet i Elkjærs *tredje vei* som særlig fremhever forpliktelse, samhandling og refleksjon.

Eriksen (2011:37-38) viser til at høy grad av innbyrdes tillit er en av flere viktige teamegenskaper. I tillegg vektlegger han bl.a. kompetanse og ferdigheter, teamfølelse og forpliktelse til spesifikke, utfordrende og klart definerte mål. Eriksen presiserer at en anvendt metode ved teamlæring, er å arbeide med simulerte scenarier. Da kan teammedlemmene reflektere over gjensidige forventninger om videre håndtering, eller praktisere krysstrening hvor medlemmene i teamet systematisk tar hverandres rolle og faglige perspektiv.

### Mesterlæring

«Mesterlærling» - praksis er en anerkjent metode for å oppnå kompetanseoverføring. Ved å observere erfarne medarbeidere vil man kunne se, oppfatte, lære og praktisere ny kunnskap. Den kartesianske filosofien om at hver gang en ekspert handler, så må han tenke på hva han prøver å gjøre, stemmer ikke, i følge Dreyfus & Dreyfus (1999). De hevder at når vi har tilegnet oss en ferdighet, krever det ikke noen bevisst overveielse. Vi vil rett og slett reagere på situasjonen slik den krever. Filosofen Merleau-Ponty beskriver dette som [...] *en jevn aktivitetsstrøm som reaksjon på fornemmelse av situasjonen* (Dreyfus & Dreyfus 1999:52).



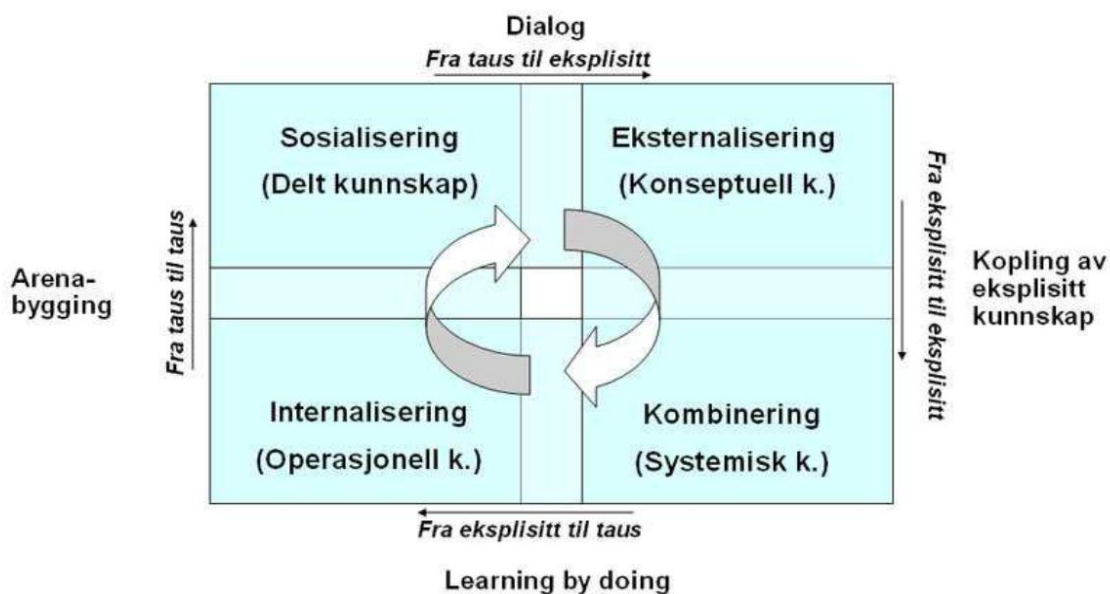
Figur 14: Modell for aksjonsbasert læring (Kolb 1984, i følge Rennemo 2006:92, fig. 4.4)

Det vil si at mestring er målrettet uten at det kreves en forestilling om målet for at man skal håndtere situasjonen.

Dreyfus & Dreyfus (1999:53) beskriver en modell for ferdighetstilegnelse. Første stadium er novise hvor læreren viser hvordan ting skal gjøres uten at det trengs forkunnskaper. I neste stadium klarer en viderekommen nybegynner å kjenne igjen nye meningsfulle sider ved situasjonen. I tredje stadium har man kompetanse. Da evner nybegynneren, via undervisning og erfaring, å tenke ut en strategi eller velge et perspektiv for gjennomføring. Fjerde stadium kalles dyktighet, der utøverens teori erstattes av intuisjon for situasjonen med adekvate reaksjoner. Femte og siste stadium kalles ekspertise. Ekspertene vil ikke bare vite hva som skal gjøres, de vil også vite hvordan. Det forekommer innvendinger mot denne modellen, men vi har valgt ikke å gå inn på disse i vår oppgave.

### 8.2.3 SEKI-modellen

Nonaka & Takeuchi (1995) er opptatt av hvordan kunnskap kan endres og kommuniseres. De har spesielt satt søkelys på hvordan taus kunnskap kan omdannes til eksplisitt kunnskap, og videre hvordan denne kunnskapen kan transformeres fra individuell til organisatorisk kunnskap. Det er dette vi i dag kjenner som SEKI-modellen, jf. figur 15.



Figur 15: SEKI-modellen (Nonaka og Takeuchi 1995, i følge Irgens 2007:60, fig. 9)

Det eksisterer mange definisjoner på taus kunnskap. Jones og Miller (2007), i følge Westeren 2010:47, definerer taus kunnskap som:

*There is thus no distinctly identifiable body of tacit knowing, but rather tacit knowing summates for each and every particular situation of application all of the background inputs to the focally attended-to process.*

SEKI-modellen er basert på omdanning og overføring av kunnskap mellom individene (medarbeiderne). De fire kvadratene i SEKI-modellen skaper en prosess i form av en spiral der kunnskap blir omdannet. Denne spiralbevegelsen fortsetter kontinuerlig og dynamisk, både på gruppe- og organisasjonsnivå.

Sosialisering innebærer deling av taus kunnskap gjennom samhandling, eller at en arbeider fysisk nært sammen og slik deler erfaringene gjennom praksis. Eksternalisering innebærer å verbalisere den tause kunnskapen på en måte som gjør den forståelig for andre gjennom refleksjon og dialog. Kombinering handler om at den nye kunnskapen kombineres med allerede kjent kunnskap, hvor nettverk og adgang til informasjon er viktige kilder til å skape ny viten. Internalisering handler om at kunnskapen blir omdannet til og gjort til ”sin egen”, ved at den praktiseres og erfares. Kunnskapen er nå ”kroppsliggjort”, og har blitt en del av det tause, erfaringsbaserte handlingsrepertoaret, og spiralen er i gang (Nonaka & Takeuchi 1995:63).

Nonaka og Takeuchi legger stor vekt på ”brainstorming-seanser”- ut fra en grunnidé om at fortellinger og metaforer kan skape bilder som synliggjør ideer som ellers kun finnes som taus kunnskap. Det japanske ordet *Ba*, brukes for å beskrive et felles rom for å utvikle relasjoner der informasjon blir gitt mening, og det er en nødvendig forutsetning for at kunnskap skal utvikles og deles (ibid).

Flere kritikere av SEKI-modellen, bl.a. Popper (1972) og Gourlay og Nurse (2005), mener at det er mye mer kompliserte sammenhenger mellom taus og eksplisitt kunnskap enn det Nonaka & Takeuchi (1995) beskriver. Vi har imidlertid valgt ikke å gå inn i denne kritikken i vår oppgave.

#### **8.2.4 Refleksjonsprosesser**

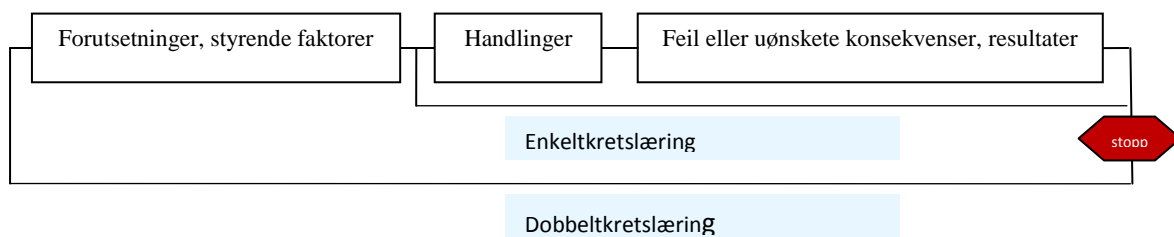
Refleksjonsprosessen bør, i likhet med læringsprosesser i team som tidligere nevnt i kapittel 8.1.2, være preget av tillit, ærlighet og gjensidig forpliktelse (Von Krog m. fl. 2000). Det vil være nødvendig å sette av tid slik at teammedlemmene kan bli kjent og trygge på hverandre.

For å sikre gode prosesser, kan teamet jobbe med en ”psykologisk kontrakt”. Begrepet ”psykologisk kontrakt” ble introdusert av Argyris (1960), og videreført av Schein (1965), og innebærer gjensidige forventninger til deltakere i et team eller en organisasjon. Dette for å avklare og sette opp ”spilleregler” som, blant annet, leder teamet inn på en god kommunikativ praksis, noe også Elkjærs tredje vei (2004) legger vekt på.

Av og til kan kriser føre til reformering av organisasjonen. Kriseinduserte reformer kan sies å være et resultat av intelligent refleksjon og eksperimentering, som igjen gir tilslutningen til nye ideer. Eller, mer prosaisk; endringer kan komme i etterkant av kriser som et produkt av en felles politisk vilje til endring – ofte som en symbolsk handling (Boin m.fl. 2008:11).

Vi kan forholde oss forskjellig til situasjoner der det er behov for læring. Argyris beskriver ulike måter og nivåer av læring (Argyris 1990). I mange tilfeller er det tilstrekkelig med en liten korrigerende av målsettingen, eller en ekstra innsats eller justering av tiltakene. Når Argyris og Schön (1975), i følge Irgens (2007), betegner dette som enkeltkretslæring, refererer det til deres modell for læring (se figur under). Problemet løses og det skjer ny læring ved å gå tilbake til handlingene.

Dersom de forandringene som gjøres likevel ikke fører til ønsket resultat, kan det være fordi årsakene til problemene ligger dypere. Det er nødvendig å gå til de bakenforliggende forholdene, til faktorer som styrer handlingene. Dette betegner Argyris og Schön som dobbeltkretslæring. Å undersøke de bakenforliggende forhold innebærer ofte utfordringer som kan virke både krevende og truende på de involverte. Stoppskiltet i modellen illustrerer de forsvarsmekanismene som utvikler seg og som hindrer dobbeltkretslæring. Forfatterne hevder at alle organisasjoner har slike forsvarsmekanismer, men forsvarsmekanismer fungerer også på individnivå. Dobbeltkretslæring handler bl.a. om å stille spørsmål om rådende tenkemåte og være spørrende og undrende i møte med medarbeidere og organisasjonens utfordringer.



Figur 16: Enkeltkrets- og dobbeltkretslæring (Argyris og Schön 1975, i følge Irgens 2007:123)

Rennemo (2006:95) beskriver en metode for hvordan man kan oppnå dobbeltkretslæring:

*Vår læringsfilosofi, Action Reflection Learning, er basert på den grunnleggende oppfatning at vi mennesker lærer best gjennom å agere i virkelige situasjoner, reflektere over effektene av handlingen og trekke slutninger for videre bearbeiding (...) Det er den reflekterte erfaringen som gir læring, ikke handlingen i seg selv.*

Dramatiske hendelser har ofte den virkning på mennesker og organisasjoner at de vekkes med hensyn til felles ønsker om forebygging med kriseplaner (Stern 1997b, i følge Boin m.fl. 2005/11). Hvem lykkes så med dette arbeidet? Organisasjoner som skårer høyt på pålitelighet (jf. rutiner og planer) har stor evne til - og grad av læring. Disse har i utgangspunktet fokus på trygghet og sikkerhet. Deres kultur og system er preget av forebygging med hensyn til feil, gjennomføring av systematiske tilpasninger, refleksjon i etterkant av hendelser/tragedier, og dobbeltkretslæring. Disse organisasjonene har både kapasitet og vilje til å ”finne ut hva som gikk galt og finne nye løsninger”, og også trykk nok til å gjennomføre endringene (Boin m.fl. 2005/11, i følge Boin m. fl. 2008:13-14).

### **8.2.5 Barrierer mot organisatorisk læring**

Det er blitt pekt på at organisasjoner ofte har en uvilje mot å lære av kriser; at de unnlater å gjøre grundige evalueringer, og at de i alle fall ikke deler negative erfaringer med omgivelsene. Motivene kan være mange, men én grunn kan være frykt for at pinlige svakheter vil avdekkes (NOU 2012:14:450).

Å jobbe i team har mange fordeler, men kan, i læringsøyemed, også være utfordrende. Barrierer i team, eller i organisasjonen som helhet, kan redusere evnen til læring. En handling som er fornuftig ut fra organisasjonens ståsted, kan være mindre fornuftig sett med det enkelte organisasjonsmedlemmets øyne eller, sett fra det overordnede organisasjonsmiljøets perspektiv. Det kan føre til motstand mot endrings- og læringsprosesser. Læringsprosesser har muligheten til å utvikle fornuftig atferd, men gjør ikke alltid det. Feillæring kan også forekomme (March 2008:205). Som leder må man altså være klar over at det vil kunne dukke opp utfordringer som vil fungere som barrierer mot kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling. Disse kan være syntaktiske (språklige), semantiske (ulikheter mht hva man vektlegger) og/eller pragmatiske (ulike oppfatninger). Andre eksempler på fallgruver eller dysfunksjoner er, som nevnt i kapittel 7.4, konformitet, gruppetenking, gruppepolarisering og interne maktkamper (Newell m. fl. 2002/09).



Andre barrierer kan, i følge Hildebrandt (2002) (jf. Nordhaug 2002/08:120-121), være ulike organisatoriske forsvarsmekanismer, manglende eller utilstrekkelig informasjonsflyt, ulike normer, privilegier og/eller tabuer.

### 8.3 Kunnskapshjelpende prosesser i team

Ledelsens evne til å motivere, er svært viktig når det kommer til organisasjonslæring. Dette for å skape en forståelse for nødvendigheten av kunnskapsutvikling og for å etablere felles mål for organisasjonen.

#### 8.3.1 Betydning av kompetanse

Vi beskrev i kapittel 5.2.3 hvilken kompetanse - her forstått som en kombinasjon av kunnskaper, ferdigheter og egenskaper - ledere og kriseteammedlemmer trenger. Informantene ble spurt om behovet for ny kompetanse eller om de føler at de har tilstrekkelig kompetanse. Tilbakemeldingene var forholdsvis tydelige. *Jeg synes aldri at jeg har nok kompetanse; dit tror jeg aldri at jeg kommer heller* (Bente, teamleder, kommune A).

*Skulle nå alltid ha ønsket meg mer. Stort sett så opplever vi at vi håndterer det, men likevel, så tenker jeg at en aldri kan få nok i forhold til det. En er i stadig utvikling* (Lena, teammedlem, kommune A).

Teammedlemmer har tidligere framhevet viktigheten av å ha en formell bakgrunn innen psykososialt arbeid, og at man også har behov for jevnlig påfyll og ny kompetanse innen fagfeltet. Dette uttrykker en bevissthet om de faglige utfordringene man har i krisearbeidet - sett i forhold til egen profesjon, rolle og oppgaver. Utvikling av kunnskap og kompetanse innen kriseledelse, kan betraktes som en kontinuerlig prosess der man aldri riktig kommer i mål. Dette legger Elkjær (2004) også stor vekt på. Hun framhever nettopp utvikling av ny kunnskap gjennom refleksjon og handling – sammen med andre – som essensen i organisasjonsutvikling.

Å jobbe med og i kriser gir, etter alt å dømme, innsikt i tema og fagområder man gjerne skulle vite mer om, noe Kolb nettopp poengterer *fører til søking etter ny kunnskap og nye handlingsstrategier* (Kolb 1984, i følge Rennemo 2006:92).

Å legge til rette for refleksjon er noe både Cummings & Worley (2005/09) og Dreyfus & Dreyfus (1999) løfter fram som svært viktig i læringsarbeidet. Det var, for vår del, nyttig å

reflektere sammen med informantene rundt hvilken kompetanse som allerede var tilstede i teamene, og hvordan denne ble brukt.

*Barnevernsarbeidere, som er vant til å jobbe i kriser, og som har forestillinger om at det å jobbe i kriseteam er veldig annerledes – det er jo vanligvis ikke det. Det kan være det, men så er det jo å ta fram det man har erfart/lært og bruke det. Når man er ny er det viktig (Bente, teamleder, kommune A).*

Bente viser til at den faglige kompetanse man har som ansatt i barnevernet, er anvendelig kompetanse, og som ikke er så annerledes enn annet krisearbeid. Og hun reflekterer videre rundt hvilken fagkompetanse teamene - generelt sett - har i kommune A.

*Noen av teammedlemmene er sosionomer, andre er sykepleiere, en er psykolog. Dette er folk som er vant til å jobbe med kriser og vant til å jobbe akutt. Relasjonskompetanse gjennom utdanning og/eller erfaring, ansees som svært viktig (Bente, teamleder, kommune A).*

*Han som er beredskapsansvarlig og som er bindeleddet til kriseteamet, - han har jo ingen formell utdanning, men han har jo en realkompetanse i forhold til den han er egentlig, da. Han er veldig trygg, veldig klartenkt og handlekraftig. Han ser bildet med en gang, og iverksetter ting (Rådmann, kommune B).*

Intervjuene med teamene i begge kommuner, viser at ulike typer av helseprofesjoner er sterkt representert i kriseteamene. Det stilles i dag, ved tilsetting av ledere, ikke krav om formell kompetanse innen kriseledelse, verken i kommune A eller B. Dette er likevel en ønsket kompetanse hos de som skal fylle rollen som kriseledere. Rådmannen i kommune B presiserer imidlertid, at manglende formell utdanning kan kompenseres nettopp ved at medarbeidere innehar realkompetanse. Denne kompetansen er opparbeidet gjennom lang fartstid innenfor ledelse generelt og/eller krisearbeid spesielt. Bente framhever relasjonskompetanse som svært viktig, og betegner kriseteammedlemmer, i en annen sammenheng, som relasjonsarbeidere. Flere teoretikere, deriblant Elkjær (2004) og Dyregrov (2000) (jf.kap 5.2.3), framhever relasjonsaspektet som sentralt med tanke på kompetanseutvikling, erfaringsdeling - og omsorgsledelse.

### **8.3.2 Teamtrening**

Begge kommunene er organisert med operative kriseteam. Medlemmene i teamene vi intervjuet, har også teamarbeid som arbeidsform i deres «daglige» jobb.

### Krise- og beredskapsøvelser

Muligheten til å få «øve seg» og derigjennom opparbeide seg kunnskap og erfaring i krisearbeid, er viktig - både for lederen og kriseteamet

Tilbakemeldingene fra informantene i kommunene spriker litt med hensyn til dette temaet.

Mens Stein, en av teamlederne i kommune A, sier at *vi trener eller øver ikke*, sier Bente at *ja, vi har øvd på de situasjonene vi har vært oppe i, i etterkant*. De uttrykker imidlertid begge at det er mye læring i øvelser, enten de skjer i forkant som beredskapsøvelser, eller i refleksjonsgrupper i etterkant av hendelser.

Rådmann i kommune A framholder at man deltar i «større øvelser» sammen med andre etater, og at disse fungerer som øvingsarena. *Øvelser gjennomføres sammen med politi og brannvesenet. Store øvelser en gang i året*. Det er riktignok forholdsvis lang tid mellom øvelsene, og ikke alle som jobber i kriseteam får anledning til å delta. På oppfølgings-spørsmål angående kurs og annen skolering, svarer samme rådmann at kommunen ikke satser spesielt på kurs og kompetanseheving for sine ledere og ansatte. Man deltar på kurs på eget initiativ. *Pålegger ikke kursing i særlig grad, nei. Det er ikke kurs i kriseledelse på enhetene [...] (Rådmann, kommune A).*

Kriseteamet i kommune B har hatt flere øvelser sammen med den øverste kriseledelsen i kommunen (på rådmannsnivå), der eksternt hjelpeapparat også deltar – noe som blir vurdert som svært nyttig. I tillegg har kriseteamet tett dialog og samarbeid med andre instanser i nærområdet. *[...] og det å ha samarbeid med Fylkesmann og ressurscenteret (RVTS) i Trondheim - det synes jeg var veldig lærerikt (Solveig, teammedlem, kommune B).*

Informantene fra begge kommuner gir uttrykk for at krise- og beredskapsøvelser er nyttige og nødvendige i læringsøyemed, og både kommune A og kommune B gjennomfører ulike typer teamtrening innen krisearbeid. Til dels skjer dette, som nevnt tidligere, gjennom krise- og beredskapsøvelser - og til dels får man trening/opplæring gjennom deltakelse i virkelige kriser. Forskning viser at teamtrening i vesentlig grad kan forbedre prosesser og resultat (Eriksen 2011:18). Eriksen framhever særlig betydningen av at kriseteamet har fokus på nettopp interne treningsprosesser med tema som for eksempel teamledelse, beslutningstaking, teamfølelse, felles mentale modeller og kommunikasjon (Eriksen 2011:70).

Under krise- og beredskapsøvelser vil det være behov for, og anledning til, «å bygge bro» mellom individet og kollektivet. Dette skjer ofte i transparente organisasjoner, ved kommunikasjon og integrasjon (Hildebrandt 2002, i følge Nordhaug 2002/08:123). Kommune B, som er en kommune av middels størrelse, må kunne sies å være transparent, både pga. størrelsen og den måten man har valgt å organisere krisearbeidet på. Medlemmene i teamet samsnakkes ofte, og er i tillegg flinke til å dele med hverandre – noe som borger for integrering. Øvelsene som kriseteamet og kriseledelsen deltar i, vil gi nyttig erfaring ved at deltakerne observerer, reflekterer - individuelt og sammen med teamet - noe som ofte fører til søking etter ny kunnskap og nye handlingsstrategier, jf. Kolbs lærings sirkel (Kolb 1994, i følge Rennemo 2006:92). Måten kriseteammedlemmene i kommune B samhandler på, tyder på at de har en form for innbyrdes «psykologisk kontrakt» (Argyris 1960, Schein 1965). Betegnende for denne typen kontrakter er gjensidige forventninger, felles ”spilleregler“ og en god kommunikativ praksis.

Organisasjoner som lykkes med læringsprosessen, kjennetegnes etter Boin m.fl. (2005/11, i følge Boin m. fl. 2008:13-14) sitt syn, av å ha fokus på trygghet og sikkerhet, og de evner å forebygge med hensyn til feil. Videre vil de, som Boin m. fl. uttrykker det, ha kapasitet og vilje til å “finne ut hva som gikk galt og finne nye løsninger” og gjennomføringskraft nok til å gjennomføre endringene. Flere av disse kjennetegnene er til stede i kommune A og B.

March (2008) mener at læring kan sees på som en spesiell tilpasningsprosess - der man har lyktes med prosessen dersom atferden er endret på basis av erfaring eller visdomsoverføring, eller som et resultat av handlinger. Dette harmonerer i stor grad med det informantene beskriver som sin virkelighet i krisearbeidet. Rennemo (2006:95) poengterer at: *Det er den reflekterte erfaringen som gir læring, ikke handlingen i seg selv.* Informantenes tilbakemeldinger gir et inntrykk av at de lærer både gjennom handling, refleksjon og tilpasning – i begge kommuner.

### Kompetanseoverføring

Kriseteamene i begge kommunene framhever nytten av å la «ferske»/uerfarne medarbeidere jobbe sammen med erfarne. Resultatene med hensyn til kompetanseoverføring mener de er svært gode, og helt nødvendige.

*[...] behov for kompetanse/erfaring. Nye blir satt sammen med folk med lang erfaring. De nye blir stille, vet ikke hva som skjer, hva de skal gjøre (Bente, teamleder, kommune A).*

Og Bente fortsetter:

*Så det å ha et øvet team, det utgjør en stor forskjell. Det å ha noen som er øvet sammen med noen som ikke er rutinert, gir masse læring til de nye. Det er en trygghet. Gir kompetanseoverføring.*

I kommune A, der sammensetningen av teamene skifter og man rullerer med hensyn til hvem man jobber sammen med, er behovet stort for å treffes jevnlig for å få den gode «teamfølelsen», som Eriksen (2011) nevner, og for å ha en felles gjennomgang av kommunikasjonsstrategier og beslutningsstrategier. Teamleder er bevisst på å sette sammen teamene slik at uerfarne «nye» medarbeidere jobber sammen med medarbeidere med lang fartstid. Det er naturlig at man i disse situasjonene også vil ha taus kunnskapsoverføring. Nonaka og Takeuchi (1995) er klar på at deling av taus kunnskap skjer nettopp gjennom samhandling (sosialisering), eller at en arbeider fysisk nært sammen og slik deler erfaringene gjennom praksis.

Kriseteamet i kommune B består av faste medlemmer med en «hard» kjerne på tre medlemmer. De andre medlemmene, bestående av bl.a. enhetsledere, lege, prest og lensmann, kalles inn etter behov. Teamet håndterer alle typer «kriser», noe som gir mye og variert praksis for de faste medlemmene. Det at kompetansen til medlemmene i det utvidede kriseteamet er så bred, borger for utveksling av kunnskap og erfaringer. I samarbeidet mellom disse, ligger et potensiale for både sosialisering, eksternalisering, kombinerings og internalisering, jf. SEKI-modellen (Nonaka & Takeuchi 1995).

Møte mellom den erfarne «mesteren» og lærlingen, er med andre ord viktig som arena for erfaringsutveksling og kompetanseoverføring. Dreyfus & Dreyfus (1999) sin modell for ferdighetstilegnelse viser nettopp det, nemlig at man ved å observere erfarne medarbeidere får mulighet til å oppfatte, lære og praktiserer ny kunnskap. Dette er noe teamene i begge kommuner synes å ha tatt innover seg og som de praktiserer.

Kriseteamene i begge kommuner praktiserer loggføring under og etter kriser. I kapittel 5.4.2 så vi nærmere på betydningen av loggføring, både for å holde oversikt i situasjonen, som rapporteringsmal til den øverste kriseledelsen og som dokumentasjon. Men like viktig er muligens loggføringen som kilde til læring.

Åge, teamleder i kommune B: «*Vi evaluerer etter hver sak og skriftliggjør den i egne mapper(grønnmapper). Teammedlem Kåre følger opp: Også er vi jo veldig operativ i forhold til loggføring da.*

Vi registrerer noe av den samme praksisen i kommune A, som nevnt tidligere i kapittel 5.4.2. *I forhold til kriseteam, så føres det alltid logg i etterkant. Den loggen skrives også som et referat i forhold til dem som skal ta over [...]* (Lena, teammedlem, kommune A).

Teamene har noe ulike praksis, men er tydelige på at de opplever loggføring som nyttig – for dokumentasjon og læring – og som et verktøy for refleksjon og ettertanke etter krisen. Kriseteamenes refleksjons- og læringsprosesser er, i stor grad, i tråd med Elkjærs fokus på hendelser og situasjoner i organisasjonen (Elkjær 2004:428) og March`s (1995/08) syn på viktigheten av handling som læringsstrategi.

### Lederens rolle i teamlæring

Lederen har en viktig rolle som motivator, som nevnt innledningsvis i kapittel 8.2. I tillegg har han/hun et ansvar med hensyn til struktur, oversikt, oppgavefordeling, trygghet, refleksjon, og ikke minst, med tanke på dialog.

*Det er utfordrende å være tydelig nok i kommunikasjonen (som leder -vår presisering). Og dette er viktig. Også at kartet stemmer med terrenget; hvordan linja skal gå. Får hverdagen til å gå opp. Justerer planene sine, så de stemmer litt mer med virkeligheten* (Bente, teamleder, kommune A).

Bente påpeker videre:

*Det må stemme ned til den minste detalj. Må ha gode system for det, sånn at en får ut de riktige folkene på rett plass, slik at alle viktige funksjoner blir besatt av folk som har kompetanse. It-kompetanse for eksempel.*

Lederens rolle i læringsarbeidet er, generelt sett, svært viktig, og i forbindelse med kriser har teamlederen et særlig ansvar. Kunnskapsledelse handler bl.a. om å omskape taus kunnskap til eksplisitt kunnskap (Nonaka og Takeuchi 1995). Det krever som Aarset (2010:276) påpeker, gode kommunikasjonsevner og at man opptrer ærlig, tydelig og med konsistens. Lederen må, for det første, bruke den kunnskapen han/hun har og omsette den i praksis. For det andre må han/hun være en rollemodell - og en sparringpartner - for de andre teammedlemmene.

Motivasjonsrollen, som nevnt innledningsvis i kapittel 8.2, er i denne sammenhengen meget viktig.

Teammedlemmene i begge kommuner gir tilbakemelding om at de tar lederansvar ved behov, fordeler ledelsesansvaret seg imellom etter erfaring og realkompetanse og legger vekt på likeverdighet. De opplever, som nevnt i kapittel 7.5, at de er «myndiggjorte» personer som utøver selvledelse i stor utstrekning (med tillit fra lederne). *Alle blir betrodd alle typer oppgaver* (Åge, teamleder i kommune B).

*De er ikke stramt holdt her da, vet du. De svarer sikkert som om dem har stor myndighet(teamet). Avhengig av at de har det. Ellers tørr de ikke hvis de ikke har tillit fra meg. Jeg må gjøre dem trygge, ellers vil de ikke våge så mye* (Bente, teamleder, kommune A).

Uttalelsene fra teamledere og teammedlemmer borger for at klimaet oppleves trygt, og som Cummings & Worley (2005/09) presiserer, det er viktig å desentralisere beslutninger og implementeringsprosesser. Det handler om å gi teammedlemmene trygghet og tillit - og myndighet - slik at de gjør vurderinger og tar beslutninger.

### 8.3.3 Refleksjonsprosesser og dobbeltekretslæring

Teamene i begge kommuner evaluerer krisearbeidet i etterkant og reflekterer internt i teamet og sammen med samarbeidspartnere. I kommune A er det, for eksempel, ikke uvanlig at kriseteamet evaluerer sammen med politiet. *Teamet reflekterer sammen underveis og lytter til hverandre. Viktig å ha evne til og ikke haste på, men ta en ting om gangen* (Bente, teamleder, kommune A). Hun fortsetter: *Vi bruker hverandre, og det kommer man fryktelig langt med.* Dette er en erfaring som kriseteamet i kommune B deler.

*Når vi er ferdige, så har vi en oppsummering om hvordan gikk saken. Er det noe vi kunne gjort annerledes og sånn. Det ser vi på som veldig nødvendig og viktig, da – den her evalueringen etterpå. Det er jo læring hele tiden, og hvis det er noen som har behov for å ta opp eller snakke om noe, så er det å bli ferdig med det, - så gjør vi alltid det* (Åge, teamleder, kommune B).

Kriseteamet praktiserer også reflekterende team sammen med de pårørende.

*[...] ja, og noen ganger har vi jo reflekterende team der og da, også sammen med familien, men det varierer litt, men jeg tenker at den evnen vi har til å tenke at det her må skje riktig, vi kan ikke haste på. Vi må være rolig- det tenker jeg er veldig god oppi det her* (Lena, teammedlem, kommune A).

Innspill utenifra gir, som nevnt, opphav til refleksjoner.

*[...] (å lese om kriser i avisa).. gir noen refleksjoner om hvordan vi har håndtert kriseteamet og hva vi tenker om det og den—det er noe med å få bekreftelse på om det er riktig det du gjør - at det avgjørende for folk er måten du møter dem på - den måten kriseteamet fungerer på (Lena, teammedlem, kommune A).*

Utsagnene fra informantene understreker viktigheten av å legge til rette for refleksjon og det å lære av erfaringer, noe som også Cummings & Worley (2005/09:198) og Dreyfus & Dreyfus (1999) poengterer. Dersom læring ikke skjer i første omgang, er det, i følge Argyris (1990), viktig å gå til de bakenforliggende forholdene, til faktorer som styrer handlingene, for å komme videre. Dette er i tråd med begrepet dobbelkretslæring (Argyris og Schön 1975, i følge Irgens 2007).

### Bruk av eksterne i læringsprosesser

Det kan være nyttig å invitere eksterne inn for å få et skråblikk på organisering, rutiner og planer. De kan «kikke oss i kortene» og bidra i refleksjonsprosessen. På samme måte vil samarbeid med eksterne, i denne sammenhengen andre kommunale eller statlige hjelpetjenester/etater, være verdifullt. Kommunenes erfaringer etter 22/7 synes å styrke dette. Solveig, teammedlem i kommune B, reflekterer rundt erfaringene fra sommeren 2011:

*[...]det var krevende å ha rettingslinjer fra Staten etter 22.juli. Samtidig synes jeg at det var veldig lærerikt.- Og det å ha samarbeid med Fylkesmann og ressurscenteret(RVTS) i Trondheim - det synes jeg var veldig lærerikt. Jeg synes også det var lærerikt at vi opphevet grenser mellom første og andrelinjen- som absolutt kan være en modell å jobbe etter seinere og, men da er vi likeverdige parter i det - som gjør av vi har ulike oppgaver, sånn at et samarbeid...(Solveig, teammedlem, kommune B).*

Flere av informantene mener også at innsyn i, og refleksjon rundt, andre krisesaker gir anledning til å vurdere praksis; det vil si «reflection on action» Rennemo (2006). Dette skulle tilsi at et mer utstrakt samarbeid mellom kommunene, både på operativt kriseteamnivå og administrativt nivå, burde etterstrebes. Slik opplever ikke informantene at det er i dag. Rådmannen i kommune A sier følgende om samarbeidet ved kriser mellom etater og/eller med andre kommuner:

*Felles barnevernsvakt med kommune X. Noe slikt småtteri, men ikke ellers. Ikke noe definert samarbeid på krisehåndtering, men kommune A vil få en spesiell rolle på grunn av størrelsen. Fylkesmannen skal ha en koordinerende rolle i krisehåndtering.*

Dette stemmer godt overens med det som er praksis også i kommune B.



*Nei, jeg kjenner ikke til at vi gjør det, men det er jo klart at vi gjør jo det på den måten at det av og til skjer en ulykke der både folk fra kommune Y og fra flere kommuner er involvert, så da er det klart at det er en kommunikasjon og en samordning, men jeg kjenner ikke til noe samarbeid ut over dette, nei (Rådmann, kommune B).*

Cummings og Worley (2005/09) framhever det å *legge til rette for å dele oppfatninger og hensikter* og å *legge til rette for å reflektere og lære av erfaringer underveis*. Dette er viktig internt i organisasjonen og i kontakten med andre kommuner og offentlige hjelpeetater.

## **8.4 Barrierer mot læring i organisasjoner**

Newell m. fl. (2002/09) og Hildebrandt (2002), i følge Nordhaug 2002/08:120-121, lister opp flere mulige barrierer når det gjelder kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling. Det kan, for eksempel, være snakk om konformitet, gruppetenking, organisatoriske forsvarsmekanismer eller manglende eller utilstrekkelig informasjonsflyt.

Vi kan ikke se, ut fra det kriseteammedlemmene gir tilbakemelding om, at barrierer mot læring er tydelig tilstede i kommune A og kommune B. Teammedlemmene og deres ledere gir, tvert i mot, inntrykk av både evne og vilje til evaluering, kompetansedeling og refleksjon underveis og i etterkant av kriser.

## **8.5 Oppsummering**

Forskningsspørsmålet til dette kapittelet er: *Hvilke kunnskapshjelpende prosesser kan bidra til organisasjonslæring?* Vi har, på bakgrunn av empiri og teori, belyst dette ved å analysere kommunenes praksis, beredskapsplaner og strategier.

Det er av stor betydning at man jobber kontinuerlig med utviklingen av beredskapsplaner, og at planene gjøres kjent i hele organisasjonen. I krisesituasjoner vil tidligere erfaring fra lignende situasjoner være av stor betydning for det operative arbeidet for kriseteamet og for det endelige utfallet etter krisen. Muligheten for organisasjonslæring og kompetanseutvikling vil være avhengig av om man velger å sette av tid til erfaringsutveksling og refleksjon – før, under og etter krisen. Kunnskapsoverføring, bl.a. ved «mesterlæring» og overføring av taus kunnskap, er svært viktig i team. Lederens ansvar i disse sammenhengene, bør komme klart fram i alle planer og prosedyrer.

Å oppsummere og evaluere krisearbeidet sammen med esterne deltakere, vil også kunne åpne opp for refleksjonsprosesser - som igjen kan føre til organisasjonslæring. Dette kan handle om

Ledelsesutfordringer når krisen rammer organisasjonen -om kriseledelse og kriseberedskap i kommunen

gjennomgang av rutiner, planer og hendelsesforløp, og i tillegg, tilbakemeldinger fra rammede, pårørende og andre.

Barrierer mot organisasjonslæring synes ikke å være tilstede i kriseteamene i de kommunene vi forsket på. Man bør imidlertid, som leder, være klar over at dette kan forekomme.

Med dette som bakgrunn, mener vi å ha kommet fram til følgende kunnskapshjelpende prosesser som, i særlig grad, vil bidra til organisasjonslæring: utvikling av helhetlige beredskapsplaner, teamtrening og refleksjonsprosesser som gir mulighet for dobbelt-kretslæring.

## 9 KONKLUSJON

I kapittel 1 gjorde vi rede for hva som er de forskningsmessige målene for denne masteroppgaven. Vi ville undersøke hva som er spesielt viktig med hensyn til kriseledelse innenfor kommunesektoren, og hvilke oppgaver og prosesser som er sentrale i denne sammenhengen. Videre ønsket vi finne ut hvilke kontekstuelle forhold som er spesielle ved kriseledelse, og hva som skiller kriseledelse fra annen ledelse. Dernest fant vi det interessant å se nærmere på hva lovverk og retningslinjer pålegger av oppgaver, og som en kommunal kriseledelse forventes å håndtere. Det var også sentralt for oss å finne ut om det er forskjell på små og store kommuners evne til å håndtere kriser. Ved hjelp av forskningsspørsmålene, har vi sett nærmere på om organisasjoner kan forberede seg på kriser, om kriseledelse skiller seg fra annen ledelse, hvordan lederskap kan bidra til erkjennelse og meningsskapning, hva som kjennetegner beslutningsprosesser i kriser, og hvilke kunnskapshjelpende prosesser som kan bidra til organisasjonslæring.

### 9.1 Hva har vi funnet?

Vi har erfart at kriseledelse innenfor kommunesektoren er svært mangfoldig, og at det ofte innebærer et utstrakt-samarbeid med mange ulike instanser og fagmiljøer. Vi har funnet at kriseledelse skiller seg fra annen ledelse, blant annet ved at trykket er større, og ved at det er flere “kaosfaktorer”, i betydning uorden og uforutsigbarhet. Det er større behov for kommunikasjon, både internt og eksternt, under kriser. Loggskrivning og hyppige treffpunkter for oppdatering er viktige aktiviteter for å holde orden i hendelsesforløpet. Vi har funnet at det å være i beredskap kan oppleves som mentalt krevende for medlemmer av kriseteam. De har høy grad av dedikasjon til jobben, og er i stor grad tilgjengelige på fritiden. Personlige egenskaper som tålmodighet, fleksibilitet, stressmestring, mot og evne til å vise empati, gjør at kriseledelse ikke egner seg for “hvem som helst”. Videre har vi funnet at å jobbe i kriseteam, oppleves om meningsfullt og viktig, og at dette også kan gi variasjon og spenning i jobbsammenheng

Vi har sett at kriseteam utøver stor grad av selvledelse, og at de beslutter ved hjelp av diskusjoner seg imellom. Dette gjør de ved å støtte seg på erfaringer og kunnskaper fra sin profesjon og fra tidligere krisearbeid. Vi har funnet flere faktorer som kjennetegner og påvirker beslutningsprosesser i kriser, bl.a. stress, stor grad av kompleksitet, uforutsigbarhet, korte tidsfrister, høye forventninger og stort ansvar.

Vi har funnet at både administrative og operative oppgaver i forbindelse med kriseledelse, er svært kontekstavhengige, og at arbeidet derfor kan handle om svært ulike ting. Vi har sett at det kontekstspesifikke blant annet handler om krisens egenart, om befolkningens forventninger, samt den faglige og administrativ kompetanse og ressurstilgjengelighet. Vi har forstått at forventningene til krisehjelp fra befolkningen oppleves som høye, og at dette er noe som har økt på de siste årene. Det er en omforent oppfatning om at medienes omtale av at “kommunens kriseteam er inne i saken”, har bidratt til dette. Med hensyn til kompetanse, har vi funnet at ledelsen i kommune A og B ikke krever spesiell kompetanse i kriseledelse, verken ved nyansettelser, eller for de som har en lederstilling. Kriseteamene anser formell fagkompetanse innenfor psykososial helse, og spisskompetanse om krisereaksjoner og psykososial førstehjelp som viktig. Erfaringsbasert kompetanse og personlig relasjonskompetanse, vurderes også som viktig for å ha nødvendig trygghet som leder. Med hensyn til ressurstilgjengelighet, har vi funnet at kriseteamene stort sett får det de ber om i responsfasen, og at de nyter stor tillit med hensyn til vurdering av behov og rekvirering av tjenester og praktiske tiltak.

Kontakten med media oppleves som en stor utfordring, og sosiale - og digitale medier kompliserer kommunikasjonen. Informantene opplever at det er vanskelig å holde tritt med nyhetsflommen, og mener at det er avlastende at andre (kommunikasjonsenheten, kommuneledelsen) tar ansvar for det. Vi har videre funnet at kriseteamene opplever at de ofte må skjerme rammede og berørte fra journalister.

Vi har funnet at organisasjoner kan forberede seg på kriser gjennom å kjenne egen sårbarhet og ta høyde for at det «utenkelige» kan skje. Dette kan ivaretas ved å lage gode beredskapsplaner, implementere disse bredt og oppdatere dem jevnlig. Til tross for at kommunene anbefales å ha et system for opplæring, har vi sett at dette ikke praktiseres i de kommunene vi har undersøkt. Vi har videre funnet at bruk av prosedyrer og planer varierer mellom informantene, og at dette har sammenheng med erfaring og opplevd behov for støtte i planverket. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si at dette er representativt for alle som jobber med kriser i kommunene.

Vi har funnet at lederskap kan bidra til erkjennelse og meningsskaping ved å investere tid til erkjennelsesprosesser, og ta ansvar for å bygge en kultur hvor identifisering av svakheter er like viktig som identifisering av styrker. Ledere kan bidra til meningsskaping, ved å utøve en

symbolsk og terapeutiske rolle, gjennom å uttrykke empati og støtte til medarbeidere og rammede.

Vi har funnet følgende kunnskapshjelpende prosesser som kan bidra til organisasjonslæring før, under og etter kriser: utvikling av helhetlige beredskapsplaner, teamtrening og refleksjonsprosesser som kan gi mulighet for dobbeltkretslæring. Kunnskapsoverføring, bl.a. ved «mesterlæring» og overføring av taus kunnskap, anses også som svært viktige prosesser i team. Det er i tillegg nyttig å involvere eksterne, for eksempel kriserammede, i arbeidet med organisatorisk kunnskapsutvikling.

Vi har ikke funnet signifikante forskjeller mellom den store (kommune A) og den lille (kommune B) kommunen når det kommer til hvordan kriser ledes og håndteres. Vi har funnet at begge kommunene har ganske like beredskapsplaner, laget i tråd med minimumskravene i Forskrift om kommunal beredskapsplikt (nr 894, 2011). Ulikhetene mellom kommunene handler om organisasjonsstruktur, og i noen grad av terskel for å intervensjon ved kriser. Kommune B virker mer oversiktlig og transparent, og dette har direkte sammenheng med størrelsen. Kommune A har imidlertid flere folk å spille på, og de har organisert kriseteamene under barnevernsvakta. Videre har kommune A en egen kommunikasjonsenhet som har en betydelig rolle under omfattende kriser, uten at det fratrukk kommunaledelsen ansvar for å fronte utad. Kriseteamet i kommune B har i praksis en lavere terskel for intervensjon, og en mindre definert avslutning med hensyn til hvor lenge de skal følge opp saker.

## **9.2 Undringer, overraskelser og veien videre**

Vi har i arbeidet med masteroppgaven, fått mange ”aha-opplevelser”. Blant annet har det overrasket oss hvor gjennomregulert kommunesektoren er, med hensyn til lovverk og andre bestemmelser som skal følges opp. Samtidig har vi undret oss over hvor lite oppmerksomhet dette har i lederopplæring og -utvikling i kommunene.

Vi har også undret oss over hvor høy grad av sammenfall det har vært mellom det vi har lest i forskningsteorien og det som vi har funnet i empirien. Ingen av informantene har studert kriseledelse spesielt, og vi ble ganske imponerte over refleksjonsnivået hos informantene. Dette sier kanskje også noe om relevans, overførbarhet og kvalitet i mye av den forskningen som er gjort på dette feltet tidligere. I forbindelse med transkribering og tematisering av intervjuene, ble vi også overrasket over hvor likt de ulike informantene i de respektive

kommunene tenkte og svarte på de forskjellige spørsmålene. Vi ser at dette sannsynligvis har sammenheng med at profesjonsbakgrunnen er relativt lik. Kriseteamene har imidlertid svært ulik erfaringsbakgrunn med hensyn til både typer og antall kriser.

Det har også overrasket oss i hvor stor grad informantene later til å trives med å jobbe i kriseteam. De gir ikke uttrykk for negativt stress, og flere sa at de hadde handlingsrom og opplevde mestring, dette til tross for at flere også ga uttrykk for at det kunne bli svært mye å gjøre.

Vi har også undret oss over om vi har blitt presentert for den reelle hverdagspraksis, eller en form for “søndagsteori” fra informantenes side. Vi hadde imidlertid inntrykk av at alle svarte umiddelbart og ærlig på alle spørsmål. Det ville ikke være unaturlig om informantene ønsket å gi et så godt inntrykk som mulig av kommunen sin og sitt eget arbeid. På den andre siden kan det også hende at informantene har hatt ulike agendaer, som har innvirket på svarene. Ut fra et sosialkonstruktivistisk ståsted, er det opp til den enkelte å gi uttrykk for “sin sannhet”, og vi har vært ute etter de unike opplevelsene hos den enkelte.

#### Hva kunne vi ha gjort annerledes?

Opgavens forskningsdel har en eksplorerende design, og en komparativ casestudie som strategi. Som følge av dette, valgte vi kvalitativ metode. Dersom vi hadde valgt en deskriptiv design og kvantitativ metode, kunne vi ha innhentet data fra mange flere kommuner, og fått et bredere empirisk grunnlag. Dette ville ha krevd en annen, og mer hypotesepreget problemstilling, og vi hadde måttet stille mer lukkede spørsmål. På den ene siden ville dette gitt en større grad av objektivitet på tilbakemeldingene, men på den andre siden ville det sannsynligvis ha innvirket på muligheten for å gå i dybden på ulike tema.

I starten av prosessen hadde vi ambisjoner om å bruke triangulering som metode, men kom til at dette ville bli for omfattende å håndtere. Det ville på den ene siden ha gitt en større tyngde på empirisiden av oppgaven, ved at vi eksempelvis kunne ha undersøkt i flere kommuner om hvor mange som har beredskapsplaner aktivt, og om de bruker disse aktivt. Vi kunne dermed ha fått innblikk i om de har deltatt i øvelser de siste to år, og hvor lenge de har jobbet med krisearbeid etc. På den andre siden hadde vi ikke fått svar på det vi primært ønsket å finne ut noe om, som beskrevet innledningsvis, og det hadde ikke gitt de samme muligheter for å gå så i dybden som en intervjusetting gir. Vi ville verken ha kunnet opplevd og observere relasjonsklima i gruppene, eller hatt samme mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål.

Vi har et forholdsvis lite empirigrunnlag i noen av kapitlene. Dette har primært årsak i, som tidligere nevnt innledningsvis i kapittel 4 og 6, at vi ikke så viktigheten av temaene på det tidspunktet hvor vi jobbet med intervjuene. Vi ser at oppgaven hadde profitert på en større empirisk tyngde, spesielt på tema som omhandler sårbarhetsanalyser og risikoidentifisering, samt erkjennelse og meningsskaping.

### Vegen videre - hva kan være nye forskningsområder?

De senere år har det vært økt fokus på, og en tiltakende interesse for krisehåndtering. 22. juli-kommisjonens rapport har aktualisert dette. Rapporten peker på behov for endringer i holdninger, kultur og lederskap. Den konkluderer blant annet med at *evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten, og videre at evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak (NOU 2012:14:16).*

Med utgangspunkt i dette, men også ut fra egne funn, kan det være interessant og samfunnsnyttig å forske på hva som hemmer og hva som fremmer erkjennelsesprosesser hos ledere. Evner man å ta sårbarhet og risiko innover seg, og fører dette til handling?

Det kan også være nyttig å forske på erkjennelse og risikoforståelse blant politikere og rådmenn, samt grad av kjennskap til vedtatte planer i kommunen.

Et annet interessant tema kan være beredskapen i nivået under rådmannen - for eksempel hvorvidt enhetsledere (virksomhetsledere) opplever at de er forberedt om det skjer en krise.

Et tredje tema kunne være i hvor stor grad det er samarbeid horisontalt og vertikalt om planlegging, kriseledelse og krisehåndtering i kommunen.

Videre kan det være nyttig å finne ut hvordan enheter jobber med sårbarhetsanalyser, kriseforebygging og beredskap innenfor sitt område, og om, og eventuelt hvordan, man bruker planene i praksis.

Endelig hadde det vært spennende å forske på kriseledelse som en aksjonsforskningsprosess, eller som en case, hvor casen var en reell krise som man står i, eller nylig har stått i. Her kan fokuset være erkjennelsesprosesser, beslutningsprosesser, og/eller læringsprosesser i kriseteam.

## LITTERATURLISTE

- Aarset, M. (2010). *Kriseledelse*. Bergen. Fagbokforlaget
- Alvesson, M. og Sköldbberg, K. (1994/08). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur AB.
- Argyris, C. (1960). *Understanding organizational behavior*. Homewood, IL: Dorsey Press.
- Argyris, C. (1990). *Bryt forsvarsmekanismene: Hvordan lette organisasjonslæring*. Universitetsforlaget.
- Argyris, C. and Schön, D. A. (1996). *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Bazerman, M. H. (2006). *Judgment in managerial decision making*. Wiley
- Beach, L. R., & Lipshitz, R. (1993). Why classical theory is an inappropriate standard for evaluating and aiding most human decision making. In G. A. Klein, J. Orasanu, R. Calderwood & C. E. Zsombok (Eds.) *Decision making in action: Models and methods* (pp.21-35). Norwood, NJ: Ablex.
- Berliner, D. C. (1994). Expertise: The wonders of exemplary performance. In J. N. Mangieri and C. Collins Block (Eds.), *Creating powerful thinking in teachers and students* (pp. 141–186). Ft. Worth, TX: Holt, Rinehart and Winston.
- Boin, A. (2006). Organization and Crisis: The Emergence of a Research Paradigm. I D. Smith and D. Elliot (red.): *Key Readings in Crisis management- Systems and Structures for Prevention and Recovery*. London, New York: Routledge.
- Boin, A., McConnell, A., t`Hart, P. (2008). *Governing After Crisis. The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Boin, A. P., t`Hart, P., Stern, E. and Sundelius, B. (2005/11). *The Politics of Crisis Management-Public Leadership Under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bolman, L. G., og Deal, T. E. (1991). Oversatt. av H. Gröhn. *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: Strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Brun, W., Ekornås, B., Kobbeltvedt, T., Pallesen, S., Hansen, A., Laberg, J. K., Johnsen, J. og B.H. (2003). Betydningen av felles mentale modeller for beslutningstaking i operative team. Artikkel i Norsk Militært Tidsskrift nr. 11/2003. Universitetet i Bergen og Sjøkrigsskolen.
- Burns, R. (1995). *The psychology of learning. The adult learner at work*. Sydney, Business and Professional Publishing



- Bush, T. og Dehlin, E. (2012). Utvikling av verdibasert ledelse i kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting, TØH-serien 2012:3, Trondheim.
- Bush T., Johnsen, E., og Vanebo, J. O. (1991/02). *Organisasjon, ledelse og motivasjon*, TANO forlag.
- Bush, T., Johnsen, E., Valstad, S.J. og Vanebo, J. O. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Universitetsforlaget.
- Caldwell, B.S.(1997). Components of information flow to support coordinated task performance i *International Journal of Cognitive Ergonomics*, 1 25-41.
- Chandler, A.D. Jr (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press, 1962.
- Choo, C. W. (1998). *The Knowing Organization*. Oxford University Press.
- Ciborra, C. (1998). Crises and foundations: An inquiry into the nature and limits of models and methods in the information systems discipline. *Journal of Strategic Information Systems*, 7, 5-16.
- Coghlan, D. og Brannick, T. (2010). *Doing Action Research in Your Own Organization*. London: Sage Publications, 3.utg.
- Coombs, W. T. (1999 a). *Ongoing Crisis Communication. Planning, Managing, and Responding*. London. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Coombs, W. T. (2006a). *Code Red in the Boardroom. Crisis Management as organizational DNA*. New York: Praeger
- Cummings, T. G. and Worley, C. G. (2005/09). *Organization Development & Change*, University of Southern California, Pepperdine University.
- Darmer, P. og Nygaard, C. (2005). *Paradigmatænkning og dens begrensninger*, i Nygaard, C (red). Samfundsvitenskapelige analysemetoder. Forlaget samfunnslitteratur. Fredriksberg, København.
- Dawes R.M., Faust D., og Meehl P.E. (1989) Clinical versus Actuarial judgment. *Science*, 243, ss. 1668-1673
- Dewey, J. (1929). *Experience and Nature*. London: Georg Allen & Uwin.
- Dodgson, M. (1993). Learning, trust and technological collaboration. *Human Relations*, 46(1), 77-95. Science Policy Research Unit, University of Sussex, Brighton.
- Drennan, L. T. og McConell, A. (2007). *Risk and Crises Management in the Public sector*. Abingdon, UK: Palgrave MacMillian.

Dreyfus, H.L. & Dreyfus, S.E. (1999). Mesterlære og eksperterens læring. I: Nielsen, K. og Kvale, S. *Mesterlæring – læring som sosial praksis*. Oslo: Gyldendal ad. Notam.

Dyregrov, A. (2000). Lederskap ved kriser og katastrofer.  
www.krisepsyk.no/Temasider/Arbeidsliv/ledelse.htm, Google 10.08.11).

Elkjær, B. (2004). Organizational learning – the "third way". *Management Learning*, 35 (4):419-434).

Eriksen, J. (2011). *Krise- og beredskapsledelse – teamtrening*. Cappelen Damm Akademisk AS.

Geertz, C. (1973). *The Interpretations of Cultures*. Basic Books.

Gottschalk, P. (2004). *Informasjonsteknologi i kunnskapsledelse*. Oslo. Universitetsforlaget.

Gourlay, S. and Nurse, A. (2005). *Flaws in the engine of knowledge creation. A Critique of Nonaka's Theory*; Challenges and issues in Knowledge management, 293-251.

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen. Fagbokforlaget.

Hildebrandt, S. & Waldstrøm, C. (red) (2006). *Børsens Managementleksikon*. København: Børsens forlag. 3. utgave.

Hillestad, T. (2002). *Toppledelsens troverdighet ved kriser: en studie av legitimitetsprosesser ved Åsgardoverskridelsene og Åsta-ulykken*. Avhandling (dr.oecon), Norges handelshøyskole, Bergen.

House, R. I. (1996). Path-goal theory of leadership: lessons, legacy and a reformulated theory. *Leadership Quarterly*, 7, 323-352.

Hurst, D. K. (1995). *Crisis & Renewal: Meeting the Challenge of Organizational Change* (Boston: Harvard Business School Press).

Irgens, E. J. (2006). Nødvendig eller uansvarlig? Improvisasjonens dilemmaer og muligheter i arbeidsorganisasjoner. I: *Improvisasjon. Kunsten å sette seg selv på spill*. Redigert av K. Steinsholt og H. Sommerro. Oslo: Damm forlag, s. 269-295.

Irgens, E. J. (2007). *Profesjon og organisasjon – å arbeide som profesjonsutdannet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Irgens, E. J. (2011). *Dynamiske og lærende organisasjoner*, Fagbokforlaget

Irgens, E. J. og Wennes, G. (red) (2011). *Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner*. Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Høyskoleforlaget.

Janis, I. (1972). *Victims of groupthink; a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton, Mifflin.

Joas, H. (1996). *The Creativity of Action*. Cornwall: Hartnolls.

Johannesen, A., Tufte, P. A. og Kristoffersen, L. (2007). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo. Abstrakt forlag.

Johansen, W. og Frandsen, F. (2010). *Krisekommunikation. Når virksomhetens image og omdømme er truet*, Samfundslitteratur, Den kommunikerende organisation.

Johnsen, E. (1975). *Teorien om ledelse*. København, Nyt Nordisk Forlag.

Jones, B. and Miller, B. (2007). *Innovation Diffusion in the New Economy*. London: Routledge.

Kirkebøen, G. (2007). Skjevheter i fagfolks skjønn-hvordan kan beslutningstaking forbedres? Concept-rapport nr 17, kap. 9, NTNU, Concept-programmet 2007.

Kjeserud, R. og Weisæth, L. (2007/11). *Ledelse ved kriser – en praktisk veileder*. Gyldendal akademisk.

Klein, G. og Klinger, D. (1991). Naturalistic Decision Making Human Systems IAC GATEWAY, Volume 2, Number 1.

Kolb, D. A. (1984). *Experimental Learning: Experience as the source of learning and development*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Lagadec, P. (2000). *Ruptures créatrices*. Paris: Editions d'Organisation.

Larrick, R. P. (2004). Debiasing. I D. J. Koehler og N. Harvey (eds.) *Blackwell handbook of Judgement and Decision Making* (pp 316-337). Oxford: UK.

Lazarus, R. S. (1999). *Stress and emotion: A new Synthesis*. London: Free Association Books.

Lechat, M. F. (1999). Accident and disaster epidemiology, *Public Health Reweiw*, 21 (3-4): 243-253.

Lencioni, P. (2002). *The Five Dysfunctions of a Team. A Leadership Fable*. (J-B Lencioni Series) Kindle Edition, Jossey-Bass.

Levin, M. og Rolfsen, M. (2004/08). *Arbeid i team. Læring og utvikling i team*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lipshitz, R & Shaul, O.B (1997). Schemata and Mantal Models in Recognition-Primed Decision Making. University of Haifa (293-303) i Zsambok, C. E. og Klein, G. (1997). *Naturalistic Decision Making, Routledge, Taylor & Francis group, New York, London*

MacTavish, M. D. & Kolb, J. A. (2008). An examination of the dynamics of organizational culture and value-based leader identification and behaviors: One company's experience. Paper presented at the Academy of Human Resource Development International Research Conference in the Americas Panama City, FL, Feb 20-24, 2008.

Manz, C. C. (1986). Self-leadership: toward an expanded theory of self-influence processes in organizations. *Academy of Management Review*, 11, 585-600.

Manz, C. C. & Neck, C. P. (2004). *Mastering self-leadership: Empowering yourself for personal excellence* (Third edition). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

March, J. (1995/08). *Fornuft og forandring – ledelse I en verden beriget med uklarhed*. Fredriksberg C. Forlaget Samfundslitteratur.

March, J.G og Simon, H.A (1958) *Organizations* (New York: John Wiley).

Miller, D (1986). Configurations of Strategy and Structure: Towards a Synthesis. *Strategi Management Journal* (7, 1986:233-249).

Mintzberg, H. & Quinn, J. B. (1991). *The Strategy Process*, Prentice-Hall.

Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: Free Press.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J.(1998/09). *Strategy Safari. Your Complete Guide through the Wilds of Strategic Management*. Library of Congress Cataloging in Publication Data.

Morgan, G. (1998/09). *Organisasjonsbilder*, Oslo. Universitetsforlaget.

Newell, S., Robertson, M., Scarbrough, H. og Swan, J. (2002/09). *Managing Knowledge Work and Innovation*, second edition, Palgrave Macmillian.

Nonaka, F. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge Creating Company*. New York: Oxford University Press: Kap.2 (" Knowledge and Management").

Nordhaug, O. (red) (2002/08). *Kunnskapsledelse. Trender og utfordringer*. Oslo. Universitetsforlaget.

Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag.

Oddane, T. A. (2008). *Organizational Conditions for Innovations. A Multiperspective Approach to Innovations in a Large Industrial Company*. Doctoral Theses at NTNU, 2008.

Ogrizek, M. & Guillery, J. M. (1997). *La communication de crise*. Paris: P.U.F. Eng. overs. *Communication in Crisis. A Theoretical and Practical Guide to Crisis Management*. New York: Aldine de Gruyter, 1999.

Orasanu, J. & Conolly, T. (1993). *The reinvention of decision making*. In G. Klein, J. Orasanu, Calderwood, & C. E. Zsombok (Eds.) Calderwood, & C.E.Zsombok (Eds.) *Decision making in action: Models and methods* (pp.3-20).Norwood, NJ: Ablex.

Pauchant, T. og Mitroff, I. I. (1992). *Transforming the Crisis-Prone Organization. Preventing Individual, Organizational and Environmental Tragedies*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Popper, K. R. (1963/72). *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*. London: Routledge and Kegan Paul 1981.

Poulsen, K. E. (2010). IT-beredskap på forretningen vilkår. Infonova, Børsen Forum AS, Børsens ledeshåndbøker, Redigert av K. Steinsholt og H. Sommerro. Oslo: Damm forlag, s. 269-295.

Rennemo, Ø. (2006). *Levér og lær*. Oslo. Universitetsforlaget.

Rosenthal, U., Hart, P., Van Duin, M.-J., Boin, R.A., Kroon, M.B.R., Otten, M.H.P. & Overdijk, W.I.E (1994). *Complexity in Urban Crisis Management: Amsterdam's Response to the Bijlmer Air Disaster*. London: James & James.(red.)

Rosenthal, U., Boin, R. A. & Comfort, L.K. (red) (2001). *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, III.: Charles C. Thomas Publisher, Routledge: London, New York

Roux-Dufort, C. (2000b). *Gérer et décider en situation de crise. Outils de diagnostic, de prévention et de décision*. Paris: Dunod.

Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo, Universitetsforlaget.

Schein, E. H. (1965). *Organizational Psychology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Schön, D. A. (1983). *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. London: Temple Smith.

Senge, P. M. (1990): *Den femte disiplin. Kunsten å skape den lærende organisasjon*, Oslo. Hjemmets bokforlag.

Sethi, S.P (1979). A Conceptual Framework for Environmental Analysis of Social Issues and Evaluation of Business Response Patterns. *Academy of Management Review* 4.

Sewerin, T. (1996). *En plass i stolen*. Norsk oversettelse av Øystein Rennemo, Lund: MiL Publishers/Studentlitteratur.

Simon, H. A. (1990). Invariants of human behaviour. *Annual Review of Psychology*, 41, 1-19.

Stacey, R. D. (2001/08). *Complex Responsive processes in organizations: learning and knowledge creation*. London. Routledge.

Stern, E. K. (1997b). Crises and learning: A balance sheet, *Journal of Contingencies and Crises Management* 5: 69-86.

Surowiecki, J. (2004) *The wisdom of crowds*. New York:

Tversky, A & Kahnemann, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185.1124-1131.

Useem, J. & Wheet, A. (2001): What It Takes. Rudy Giuliani has it. Gustavus Smith didn't. Do you have the chops to lead in a crisis? (And who the heck was Gustavus Smith?), *Fortune Magazine*, November.

Von Krogh, G., Ichijo, K, Nonaka, I. (2000/2010). *Enabling Knowledge Creation: How to Unlock the Mysrery of Tacit Knowledge and Release the Power of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.

Weber, M. (1968). *On Charisma and Institution Building*. Selected Papers, Edited and with an Introduction by S.N. Eisenstadt. The University of Chicago Press.

Weick, K. E. (2001). *Making sense of the organization*. Blackwell Publishing Ltd.

Weick, K. E. og Sutcliffe, K. M. (2001). *Managing the Unexpected. Resilient Performance in An Age of Uncertainty*, Jossey-Bass.

Weick, K. E. og Quinn, R. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology* 50, 361-386.

Weiss, R.P. (2001). *Crisis Leadership. Eight Universal Laws of Leadership under Crisis*, Potomac, Maryland (pivotal@erols.com).

Westeren, K. I. (2010). *Kunnskap og konkurransevne hos Aker Verdal*. Utredning nr. 119; Høgskolen i Nord-Trøndelag. Steinkjer.

Wheatley, M. J. (1992). *Leadership and the new science*. San Francisco: Berret-Koehler.

Widerberg, K. (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Universitetsforlaget.

Wiener, A. J. & Kahn, H. (1962). *Crisis and Arms Control*. Harmony-on-Hudson: N. Y. Hudson Institute.

Windal, S. og Signitzer, B. (1992). *Using Communication Theory: An Introduction to Planned Communication*. London: Sage Publicators.

Yin, R. K. (1989/03). *Case Study Research: Designs and Methods*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.

Zsambok, C. E. og Klein, G. (1997). *Naturalistic Decision Making*, Routledge, Taylor & Francis group, New York, London

## **Lover og forskrifter**

LOV 1950-12-15-7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold.(Beredskapsloven).

LOV 2000 nr. 56: Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven).

LOV 2010 nr. 45: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

Forskrift 2001 nr. 881: Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap. (sist endret 2012)

Forskrift 2011 nr. 894: Forskrift om kommunal beredskapsplikt, med hjemmel i lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. (sivilbeskyttelsesloven)

## **Offentlige dokumenter:**

Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002): Om samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn, Justisdepartementet.

Stortingsmelding nr. 39 (2003-2004): Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, Justisdepartementet.

Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, Justis- og beredskapsdepartementet.

Stortingsmelding nr.29 (2011-12): Samfunnssikkerhet, Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2000:24: Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet, Justis- og politidepartementet.

NOU 2001:31: Når ulykken er ute. Om organiseringen av operative rednings- og beredskapsressurser, Justis- og politidepartementet.

NOU 2012:14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

IS-1810: Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer. Helsedirektoratet, 2011.

IS-1984: Læring for bedre beredskap. Helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli 2011. Helsedirektoratet, 2011.

Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2012.

Rapport, 2004: Sikkerhetsanalyse av fysiske og tekniske sikringstiltak i departementene, 10. mars 2004, s. 123 ref.

## **Avisartikler og andre publikasjoner**

Adresseavisen, 21.07.12: Fakta: Slik endret terroren Norge, s. 13.

DSB, Samfunnssikkerhet nr. 1, mars 2012: Beredskapsåret 2011: Årsmelding

## **Internettreferanser**

([http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikk/Statens\\_kom\\_pol\\_web.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikk/Statens_kom_pol_web.pdf))

(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/strukturen-for-krisehandtering-i-norge.html?id=448375>).

(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2012/apnet-sivilt-situasjonssenter-i-justis-.html?id=696930>). (30.07.12)

<http://www.kriseinfo.no/>

<http://www.niu.edu/facdev/resources/crisis/tipsforstress.shtml>

Klassifisering av kommuner etter innbyggertall 1998; [www.ssb](http://www.ssb.no)

## **Andre dokumenter:**

Beredskapsplan, Beredskapshåndbok, kommune A (ikke vedlagt på grunn av anonymitet)

Beredskapsplan, kommune B (ikke vedlagt på grunn av anonymitet)



## LISTE OVER FIGURER

Figur 1:	Dynamisk modell for kriseledelse innenfor rammen av masteroppgaven	s.12
Figur 2:	Oppbygning av masteroppgaven	s.13
Figur 3:	Casestudien som forskningsstrategi (etter Oddane 2008)	s.25
Figur 4:	Forebyggings- og planfasen	s.36
Figur 5:	Illustrasjon av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen	s.37
Figur 6:	Beredskapsdilemma	s.44
Figur 7:	Ledelse og kommunikasjon	s.52
Figur 8:	Ecocycle model of crises and renewal (Hurst 1995:103, i følge Mintzberg m.fl. 2009:342, figur 11.2)	s.62
Figur 9:	Erkjennelse og meningsskaping	s.77
Figur 10:	Beslutningstaking før, under og etter kriser	s.87
Figur 11:	Slutningsstigen (Argyris 1990, i følge Irgens 2007:113, figur 26)	s.91
Figur 12:	Dysfunksjoner i team (Lencioni 2002:160)	s.94
Figur 13:	Organisasjonslæring	s.105
Figur 14:	Modell for aksjonsbasert læring (Kolb 1984, i følge Rennemo 2006:92, figur 4.4)	s.109
Figur 15:	SEKI-modellen (Nonaka og Takeuchi 1995, i følge Irgens 2007:60, figur 9)	s.110
Figur 16:	Enkeltkrets - og dobbeltkretslæring (Argyris og Schön 1975, i følge Irgens 2007:123)	s.112

## **LISTE OVER TABELLER**

Tabell 1:	Det instrumentelle og sosialkonstruktivistiske perspektiv	s.22
Tabell 2:	Grunntrekk ved kvalitativ og kvantitativ metode (Nyeng 2004:195)	s.23
Tabell 3:	Oversikt over informantene i kommune A	s.27
Tabell 4:	Oversikt over informantene i kommune B	s.28
Tabell 5:	Tema i intervjuguidene	s.29

## Vedlegg 1:

### GUIDE FOR INTERVJU MED RÅDMANN

Innledning om oppgaven og presentasjoner

#### ORGANISATORISKE FORHOLD

1. Hvilke tanker gjør du deg om krisebegrepet? Hva vil du karakterisere som en krise i din kommune?
2. Vil du si at kommunen er forberedt på kriser? Evt på hvilken måte?
3. Er denne forberedelsen kjent for organisasjonen?(ofte på dagsorden?)
4. Er krisehåndtering et aktuelt tema for kommunens øverste politiske og administrative ledelse? Evt. på hvilken måte?
5. Kan du si noe om krisekommunikasjon og utfordringer i din jobb?
6. Hva legger du i begrepet "kriseledelse"? Hva vil du som rådmann trekke fram som viktige elementer innenfor kriseledelse?

#### KRISEHÅNTERINGEN

7. Hvordan er krisehåndteringen i kommunen organisert i akutfasen?
8. Har kommunen en kriseorganisering som går ut over akutfasen? Hvordan er denne evt organisert

#### KOMPETANSE OG KRISER

9. Tanker om krisehåndtering og kompetansebehov?
10. Tanker om kommunens kompetanse i krisehåndtering? Hvem/hva innehar evt denne kompetansen, og hvordan holdes denne ved like?

11. Forventes det at kommunens ledere (evt andre) har kompetanse i kriseledelse?

12. Faglig utvikling og læring for kriseledelse og organisasjonen for øvrig?

### **ORDNINGER FOR IVARETAKELSE AV ANSATTE SOM JOBBER MED KRISER**

13. Finnes det psykologisk støtte og debriefingsmuligheter for ansatte som jobber med kriser?

14. Kompensasjonsordning for kriseteamet/lederen?

### **GENERELT**

15. Tanker om befolkningens forventninger til kommunens kriseansvar?

16. Samarbeid med andre kommuner om krisearbeid?

Annet?

## Vedlegg 2:

### GUIDE FOR INTERVJU MED LEDER AV KRISETEAM

#### Hvilken jobb har du "til vanlig"?

#### Din rolle som leder av kriseteamet?

1. Hva er ditt ansva som leder?
2. Hvordan opplever du at kriseplanene (det kriseforberedende arbeidet) i organisasjonen er til hjelp for deg som leder av kriseteamet?
3. Hvordan opplever du- vil du beskrive- din rolle og myndighet i organisasjonen for øvrig?
4. Hvordan opplever du- vil du beskrive- din rolle versus andre i teamet?

#### Dine viktigste oppgaver som leder av kriseteamet?

5. Er det etter din mening noen særlige oppgaver som lederen må/bør ha?
6. Tanker om spesielle egenskaper som du mener er viktige hos en kriseleder?
7. Tanker om viktig/nødvendig kompetanse?

#### Erfaringer som leder av kriseteamet

8. Kan du si noe om det viktigste du har lært som leder for kriseteamet?
9. Mener du at du har tilstrekkelig kompetanse for å fylle denne rollen?
10. Opplever du at du har støtte og tillit fra overordnede?

11.Hvordan opplever du- vil du beskrive- samarbeid med media?

12.Hva opplever du ellers som utfordringer i rollen som leder for kriseteamet?  
(Positivt, negativt)

13.Skiller rollen seg som leder av kriseteamet seg fra annen ledelse? Evt på  
hvilken måte?

Annet?

## Vedlegg 3:

### GUIDE FOR GRUPPEINTERVJU MED KRISETEAM

Innledning om oppgaven og presentasjoner

#### ORGANISATORISKE FORHOLD

1. Tanker om hva som er kommunens ansvar i en krise?
2. I hvilke sammenhenger inntreffer behov for å kalle sammen kriseteamet, og tanker om hva som ikke er kriseteamets oppgaver?
3. Er dere kjent med oppbygging og organisering av kriseberedskap (planstruktur, ansvarslinjer, fagkompetanse)?
4. Mener dere at planstruktur og organisering er kjent i organisasjonen?  
Vet ansatte flest hvem de skal kontakte?

#### ORGANISERING AV KRISETEAMET

5. Har kriseteamet faste medlemmer? (rolle, fag). Hva er evt fordelene med det?
6. Hvordan synes dere det er å være med i kriseteam?
7. Hvordan vil dere beskrive dette teamet?
8. Er det noen forskjell på et kriseteam og andre team, etter deres mening?

## **LEDELSE AV KRISETEAMET**

9. Tanker om kriseledelse generelt. Refleksjoner om kriseledelse er lik/ulik annen ledelse.
10. Hvordan organiserer dere ledelse av teamet?
11. Hvilken rolle og hvilke oppgaver har leder av teamet?

## **FAGUTVIKLING OG LÆRING I KRISETEAMET**

12. Hvilken kompetanse har dette teamet?
13. Opplever dere å ha tilstrekkelig kompetanse?
14. Har teamet noen form for planlagt kompetanseutvikling? (utdanning, kurs mv)
15. Tanker om hvordan temaet tilegner seg kompetanse/ læring over tid.  
(Bistand fra andre til fagutvikling, øvelser og teamtrening, evalueringsarbeid)
16. Føres det logg og referater – hvilke rutiner har dere evt på det?

## **PROSESSER OG ARBEIDSMILJØ I KRISETEAMET**

17. Hvordan vil dere beskrive kommunikasjonsklimaet i teamet?
18. Er dere ofte/sjelden enige/uenige? I så fall, hva handler det om?
19. Hvordan tas beslutninger i teamet?



## **IVARETAKELSE AV KRISETEAMET OG ANDRE ANSATTE SOM JOBBER MED KRISER**

20. Ordninger for ivaretagelse av ansatte som jobber med kriser og/eller for kriseteamet? (Psykologisk støtte og debriefingsmuligheter?)
21. Kompensasjonsordning for kriseteamet/lederen? (Beredskapsgodtgjørelse, overtid, annen kompensasjon?)

## **GENERELT**

22. Endringer i forventningstrykk til kriseteamet over tid?
23. Er det avklart hvem som har ansvar for kommunikasjon (informasjon og mediehåndtering) i kommunen?
24. Samarbeid med andre kommuner om krisearbeid?

Annet?