

Samfunnssikkerhet og beredskap - læring og endring i kommunal sektor.

Tore Betten

Kristian Vian Pettersen

Helse, miljø og sikkerhet

Innlevert: juni 2015

Hovedveileder: Eirik Albrechtsen, IØT

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse

Problemstilling

Målet for denne masteroppgaven er å studere norske kommuners arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, med fokus på læring og endring etter ulike typer hendelser.

Hovedinnhold:

1. Gjennomgang av relevant litteratur om læring og organisatorisk endring.
2. Gjennomføring av empirisk studie med intervjuer av aktuelle ressurspersoner fra utvalgte kommuner.
3. Sammenligning av empiriske studier og aktuell teori.

Sammendrag

Samfunnssikkerhet og beredskap er temaer som stadig opptrer i nyhetsbildet, spesielt etter store hendelser som ryster samfunnet. Terrorhandlingene 22. Juli 2011, bybrannen i Lærdal i starten av 2014, stormen Dagmar i desember 2011 og flommen på Vestlandet på tampen av 2014 er bare noen eksempler på slike hendelser. Felles for alle hendelser er at de blir håndtert av kommunene, som representerer bærebjelkene i det norske beredskapsapparatet.

Det beredskapsansvaret som pålegges kommunene har vært under betydelig endring de senere år, og kommunene er gjenstand for stadig kritikk for manglende evne til å følge opp de kravene som stilles fra myndighetene. Denne oppgaven søker derfor å danne ny innsikt i hvordan uønskede hendelser fører til endring i norske kommuner, og hvilke faktorer som påvirker læring i kommunal sektor relatert til samfunnssikkerhet og beredskap.

Opgaven er basert på intervjuer med informanter fra 10 kommuner, valgt for å skape et spredt og variert utvalg. Informantene har bakgrunn i posisjoner med ansvar for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Resultatene fra undersøkelsen viser at problematikken er svært sammensatt. Det er store variasjoner blant kommunene rundt en rekke forhold som påvirker arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og de rammene som ligger til grunn for læring og endring i kommunene. Det stilles derfor spørsmål ved hvorvidt den strategien som benyttes i dag, hvor det stilles like krav til alle kommunene, er hensiktsmessig for å skape en best mulig beredskap.

De funnene som er gjort viser at kommunene i hovedsak ser ut til å lære av de hendelsene som de selv er involvert i å håndtere. Interkommunale samarbeid ser ut til å være svært viktig for kunnskapsutveksling mellom kommunene, og særlig viktig virker dette å være for små kommuner. Undersøkelsen viser klare tegn til at svært store hendelser, som eksempelvis terrorhandlingene 22.juli 2011, ikke bidrar til å skape store endringer på kommunalt nivå. Lokale hendelser som påvirker kommunene direkte ser i større grad ut til å føre til endringer i kommunens beredskapsarbeid. De endringene som skjer påvirkes av en rekke faktorer, hvorav kunnskapen i kommunens beredskapsorganisasjon ser ut til å være et viktig element.

Større vektlegging av interkommunale samarbeid og ekstern kunnskapsoverføring foreslås som tiltak for å lette på de målkonfliktene som vanskeliggjør beredskapsarbeidet. Det anbefales at det gjøres videre undersøkelser rundt hvordan kommunene kan skape god beredskap i en presset ressursituasjon, og om dagens strategi er hensiktsmessig for å styrke den kommunale beredskapen.

Summary

Issues concerning civil protection and emergency preparedness are subject to recurring attention in national media, especially after disasters strike. The terror attacks on the 22 of July 2011, the city fire in Lærdal in the beginning of 2014, the storm- Dagmar- in December 2011, and the flood in the western parts of Norway in 2014, are just a few examples of such disasters. The municipalities handle all such events, as they represent the foundation of the Norwegian emergency preparedness organization.

The formal responsibility for emergency preparedness imposed on the municipalities has gone through considerable amendment as of late, and the municipalities are under incessant criticism for not being able to follow up the demands imposed by the authorities. This thesis aims to create insight in to how unwanted events can lead to change in Norwegian municipalities, and which factors that affect learning related to civil protection and emergency preparedness in the municipal sector.

The thesis is based on interviews with informants from ten different municipalities. They were chosen in order to create a varied selection. The informants all have backgrounds from positions responsible for municipal emergency preparedness.

The results from the study reveal that the problem is quite complex. There are considerable variations related to a wide range of factors concerning work with emergency preparedness, and the framework surrounding said work, among the municipalities. Therefore, the question whether the strategy used, where the demands imposed on the municipalities are uniform regardless of individual differences, is appropriate to create optimal emergency preparedness. The findings show that the municipalities primarily learn from handling events themselves. Inter-municipal cooperation seems to be an important tool for knowledge transfer between municipalities, especially for the smaller municipalities. The study clearly shows that disasters, for instance the terror attacks on the 22 of July 2011, do not contribute to municipal change for municipalities other than for the ones directly involved. Local events that directly affect the municipality seem to lead to a greater extent of change in their work with civil protection and emergency preparedness. Several factors influence the change that occurs, and the knowledge retained in the municipal emergency preparedness organization seems to stand out as an important element.

A greater emphasis on inter-municipal cooperations and external knowledge transfers is suggested as a means to alleviate the conflict of aims that complicate the work related to emergency preparedness. A recommendation for further research is made to find out how municipalities can make the most of their resources regarding civil protection and emergency preparedness, and to see whether the current strategy is appropriate to strengthen the municipal emergency preparedness.

Forord

Denne masteroppgaven er gjennomført ved Institutt for Industriell Økonomi og Teknologiledelse ved NTNU og avslutter en toårig mastergrad i Helse, miljø og sikkerhet. Arbeidet med masteroppgaven har foregått mellom januar og juni 2015.

Gjennom prosessen har flere personer bidratt med stort og smått. Først og fremst vil vi takke vår veileder; førsteamanuensis Eirik Albrechtsen, for gode og innsiktsfulle råd til tross for en travel hverdag. Rådene hans har vært uvurderlige idet vi navigerte rundt i kommunale farvann. I tillegg vil vi rette en stor takk til professor emeritus Jan Hovden for å ha gitt oss tilgang til hans uendelige kunnskap ved et par anledninger. Vi håper han blir å finne i gangene på Gamle Fysikk i mange år fremover.

Vi ønsker også å takke de ti informantene som tok seg tid fra sin travle kommunale hverdag for å svare på våre spørsmål.

Avslutningsvis vil vi takke Dag Otto Skar hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag for å ha bidratt til en god start i januar, Stian Antonsen ved SINTEF Teknologi- og Samfunn for kjappe svar på ugunstige tider av døgnet, og Marianne Holand Kolstø for stor iver og korrekturlesning

Trondheim, 11.juni 2015



Tore Betten



Kristian Vian Pettersen

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	iii
Summary.....	iv
Forord	v
Innholdsfortegnelse.....	vi
Ord og begrepsforklaringer	ix
1 Introduksjon og bakgrunn.....	1
1.1 Formål og problemstilling	2
1.2 Systemavgrensing	3
1.3 Avgrensning av oppgavens omfang	4
1.4 Prinsipper for det norske beredskapsarbeidet	5
1.5 De ulike fasene i beredskapsarbeidet	6
1.6 Lover og forskrifter	9
1.7 Aktuelle hendelser	12
1.8 Kommunen som organisasjon.....	13
2 Metode	15
2.1 Generell beskrivelse av prosessen	15
2.2 Kommuneutvalg.....	17
2.3 Valg av informanter	18
2.4 Litteratursøk	19
2.5 Bruk av intervju som del av kvalitativ forskningsmetodikk.....	19
2.6 Behandling og analyse av data.....	21
2.7 Diskusjon av studiens kvalitet og metodikk.....	23
2.8 Forskningsetiske betraktninger.....	25
3 Teoretisk rammeverk.....	27
3.1 Organisatorisk læring.....	27
3.1.1 Organisatorisk læring.....	27
3.1.2 Organisatorisk erfaring	30
3.1.3 Organisatorisk kontekst	33
3.1.4 Måling av læring	38
3.2 Organisatorisk endring.....	39
3.2.1 Kritiske suksessfaktorer for endring	39
4 Empiri.....	41
4.1 Kommunal læring.....	41
4.1.1 Direkte/indirekte erfaringer	41
4.1.2 Evaluering av nylige erfaringer	42
4.1.3 Erfaringsmangfold.....	43

4.1.4	Simulering, evaluering og øving.....	45
4.1.5	Kontekstuelle faktorer	47
4.2	Endring.....	55
4.2.1	22. juli som drivkraft for endring	55
4.2.2	Ressurser som uttrykk for endring.....	58
4.3	Hovedfunn	59
5	Drøfting.....	62
5.1	Kommunal læring.....	62
5.1.1	Læring av nære og fjerne hendelser	62
5.1.2	Læring fra ROS-analyse, øving og evaluering.....	65
5.1.3	Ressurser.....	68
5.2	Endring.....	72
5.3	Avsluttende tanker	76
6	Konklusjon	79
6.1	Læring	79
6.2	Endring.....	80
6.3	Forslag til videre forskning.....	80
7	Kildehenvisning.....	82
	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	I

Figurliste

Figur 1-1: Oversikt og avgrensning av det studerte systemet.	3
Figur 1-2: Modell for samfunnssikkerhet (Schiefløe, 2012).....	6
Figur 1-3: Generisk oversikt over kommunestruktur.....	13
Figur 2-1: Oversikt over metodikk og arbeidsflyt.....	16
Figur 3-1: Organisatorisk læring som en dynamisk prosess	29
Figur 3-2: Illustrasjon av den organisatoriske læringsprosessen.. ..	29
Figur 5-1: Illustrasjon av forholdet mellom vekkere og endringer på lokalt og nasjonalt nivå.....	72
Figur 5-2: Illustrasjon av forholdet mellom bevisstgjørende hendelser og kommunens "beredskapsnivå".	76

Tabelliste

Tabell 1-1: Oversikt over aktuelle lover, forskrifter og veiledere.	10
Tabell 1-2: Oversikt over aktuelle hendelser siden årtusenskiftet.	12
Tabell 2-1: Oversikt over utvalgskriterier for valg av kommuner.	17
Tabell 2-2: Oversikt over utvalgskommuner.....	18
Tabell 2-3: Kategorier og koder for koding av empirisk datamateriale.	22
Tabell 4-1: Hovedfunn	59

Ord og begrepsforklaringer

Begrepsforklaringen gir forklaring til sentrale begreper, og reflekterer hvordan begrepene er forstått og benyttet i oppgaven.

Tabell: Ord -og begrepsforklaringer

BEGREP	FORKLARING
DSB - CIM	Nettbasert krisehåndteringsverktøy. Har moduler for håndtering av risikoanalyser, beredskapsplaner, tiltakskort og en rekke andre relevante dokumenter. Kan også fungere som kommunikasjons – og rapporteringsplattform. Benyttes i dag av svært mange kommuner.
ROS	Risiko –Og Sårbarhetsanalyse. Metodikk for systematisk kartlegging av risiko og sårbarhet.
Helhetlig ROS	Helhetlig Risiko –og Sårbarhetsanalyse som er ment å inneholde alle vesentlige risiko –og sårbarhetsfaktorer som er relevant for en kommune.
Kritisk infrastruktur	De nettverkene som brukes innen alle samfunnsfunksjoner for å ivareta basisbehovene til befolkningen og virksomheter. Eksempler her er elektrisk kraft, elektrisk kommunikasjon, vann og avløp, transport. (NOU 2006:6)
Kritisk samfunnsfunksjon	Funksjoner i samfunnet som dekker befolkningens grunnleggende behov. Funksjonene er ofte sterkt knyttet til, og avhengig av, kritisk infrastruktur. Eksempler er bank og finans, helse og omsorg, matforsyning, nødetater, telekommunikasjon, samfunnsledelse. (NOU 2006:6)
Vesentlig uønsket hendelse	Hendelse som har ført til at kommunen har satt krisestab/kriseledelse.
Krisestab/kriseledelse	En organisasjon som opprettes ad hoc dersom en hendelse har slikt omfang at det vanskelig kan håndteres gjennom den ordinære beredskapsorganiseringen. Krisestaben inkluderer gjerne relevante personer i rådmannens stab, i tillegg til representanter fra nødetater og eiere av kritisk infrastruktur der det anses som nødvendig.
Kriseteam	Kriseteam er kommunens psykososiale team som trer i kraft ved større hendelser, katastrofer og ved uventede dødsfall.
Krisehåndtering	Det beredskapsarbeidet som foretas i den akutte krisefasen.

1 Introduksjon og bakgrunn

Det nasjonale risikobildet er i stadig endring. Gjennom de siste årene har samfunnet blitt rammet av en rekke store hendelser, herunder terrorhandlingene i regjeringkvartalet og Utøya 22.juli 2011 (heretter omtalt som 22/7), ekstremvær, pandemi, spredning av vulkansk aske fra Island, flom og svikt i tele –og strømnett. Utviklingen av samfunnet som helhet medfører økt kompleksitet og større grad av tverrsektoriell avhengighet. Kritiske samfunnsfunksjoner er i større grad enn før avhengig av hverandre, og skaper med det sektorovergripende sårbarheter. Denne utviklingen medfører at håndtering og konsekvenser av uønskede hendelser går på tvers av sektorer og ansvarsnivåer i samfunnet. Som et resultat av dette må forebygging og håndtering av uønskede hendelser i stadig større grad sees i et helhetlig perspektiv. (DSB, 2014a; NOU, 2013:5)

Store kriser og katastrofer i samfunnet fører i noen tilfeller til ekstraordinært engasjement og diskusjon rundt samfunnssikkerhet og beredskap i nasjonal sammenheng. Terrorhendelsene 22/7 førte til at terror og tilsiktede hendelser ble gjeldende i det nasjonale risikobildet på en annen måte enn tidligere. Hendelsen førte til opprettelse av Gjørsv-kommisjonen, hvis rolle var å granske håndteringen av hendelsen på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Gjørsv-kommisjonen skriver i sin rapport; NOU 2012:14 – Rapport fra 22.juli-kommisjonen, at organisasjoner ofte har en uvilje mot å lære av kriser, at de ofte unngår å gjøre evalueringer og at de unnlater å dele negative erfaringer med omgivelsene. Et sentralt funn fra kommisjonens rapport er at evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten. (NOU, 2012:14)

Som et resultat av den økende kompleksiteten blir kommunenes rolle i håndteringen av uønskede hendelser stadig forsterket. Kommunene er fundamentet i den nasjonale beredskapen, og blir med det kritiske bærebjelker i beredskapsarbeidet.

”Alle uønskede hendelser som finner sted, skjer i en kommune og alle kriser og katastrofer som oppstår, vil berøre eller vil måtte håndteres av en kommune.”

Gjørsv-kommisjonen (NOU, 2012:14)

Siden 2002 har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) kartlagt arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i norske kommuner. Kommuneundersøkelsen ¹ og tilbakemeldinger fra fylkesmenn har lagt grunnlaget for en årlig rapportering til justis –og beredskapsdepartementet. På bakgrunn av Kommuneundersøkelsen 2015 viser DSB til at kommunene generelt sett opprettholder et godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap,

¹ Årlig publikasjon fra DSB som presenterer funn fra undersøkelsen av kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

1 Introduksjon

og at kvaliteten på arbeidet er under stadig forbedring (DSB, 2015). Undersøkelsen viser imidlertid at kun 59% av kommunene har en plan for systematisk oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, at kun 57% av kommunene følger opp funn fra øvelser i overordnet beredskapsplan, og at 62% følger opp funn fra uønskede hendelser i den overordnede beredskapsplanen. Landsgjennomsnittet viser at kun 41% av kommunene har en helhetlig ROS som oppfyller kravene, og 35% av kommunene har en overordnet beredskapsplan som oppfyller kravene fra forskriften (ibid).

1.1 Formål og problemstilling

I tillegg til Gjørv-kommisjonen er det flere aktører som studerer hvordan samfunnet reagerte på terrorhendelsene 22/7. Felles for de fleste er at de har et overordnet fokus over flere forvaltningsnivåer. Denne studien ønsker å se nærmere på hvordan uønskede hendelser fører til endring i norske kommuner, og hvilke faktorer som påvirker læring i kommunal sektor relatert til samfunnssikkerhet og beredskap.

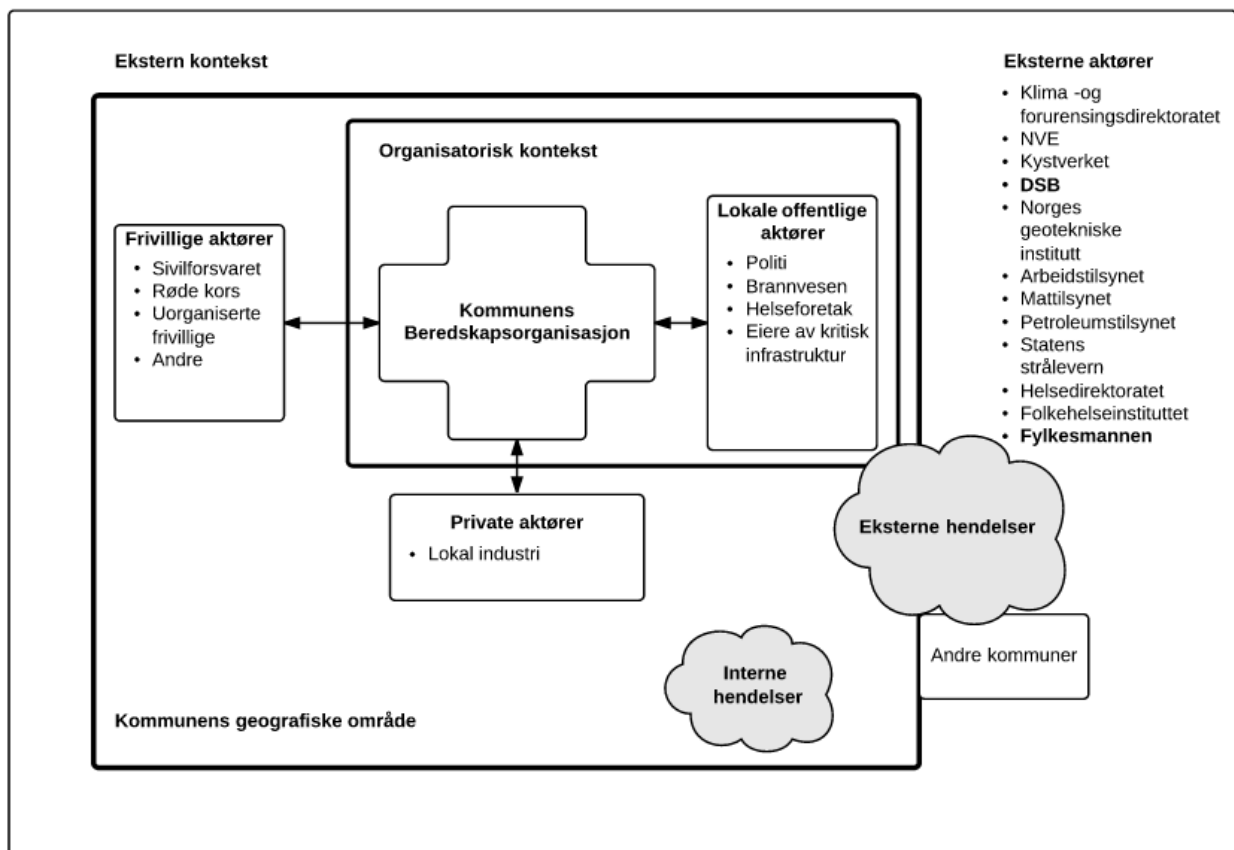
For å svare på denne problemstillingen er det valgt å ta utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

- *Hvilke faktorer påvirker læring innen arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i norske kommuner, og hvordan?*
- *Hvordan bidrar uønskede hendelser til endringer i kommunalt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?*

Studien ønsker med dette å bidra til forståelse for noen av de faktorene som påvirker den læringen som pågår i kommunene, og hvordan uønskede hendelser bidrar til endring. Det rettes spesielt fokus på å se etter forskjeller mellom små og store kommuner, og på belysning av mulige tiltak og strategier for å legge bedre til rette for læring. Dette kan være nyttig for de forvaltningsorganer som skal utforme retningslinjer og forskrifter for det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

1.2 Systemavgrensning

Norske kommuner er del av et komplekst organisasjonsbilde, og er komplekse organisasjoner i seg selv. Kommunene påvirkes og samarbeider med en rekke interne og eksterne aktører, og forholder seg til flere forvaltningsnivåer. Figur 1-1 illustrerer hvordan det sosiotekniske systemet er organisert, hvilke aktører som er involvert og hvordan de står i relasjon til hverandre. Figuren er beskrivende for hvordan organisasjonsbegrepet benyttes videre i oppgaven, og danner grunnlaget for å forstå omfanget av det rammeverket og de begrepene som benyttes i oppgaven.



Figur 1-1: Oversikt og avgrensning av det studerte systemet.

I sentrum av figur 1-1 står kommunens beredskapsorganisasjon, som i hovedsak består av medlemmer av rådmannens team. Rådmannen har det overordnede ansvaret for kommunens beredskapsarbeid, og vil normalt delegerer dette arbeidet til andre. Kommunens underenheter, altså produsenter av de tjenestene kommunen er pålagt å levere til sine innbyggere, herunder blant annet brannvesen, helseforetak og skoler, regnes som del av kommunens organisasjon. Den organisatoriske konteksten beskriver de rammene som kommunen må ta utgangspunkt i ved utførelsen av sine tjenester, herunder blant annet tilgang på ressurser og kompetanse. Innenfor kommunens geografiske område finner vi en rekke andre aktører, heriblant frivillige beredskapsaktører, eiere av kritisk infrastruktur, samt en rekke ulike private aktører. Interne

1 Introduksjon

hendelser er hendelser som finner sted innenfor kommunens geografiske område, og vil være hendelser som påvirker kommunen direkte. I den eksterne konteksten finner vi andre kommuner, og en rekke aktører som har myndighet over kommunen i ulik grad. Den eksterne konteksten beskriver også det strukturelle og juridiske rammeverket som kommunen må forholde seg til, og alle andre eksterne faktorer som i større eller mindre grad kan ha påvirkningskraft på kommunen som organisasjon. Figuren viser også hvordan eksterne hendelser kan migrere og bli til hendelser som direkte påvirker kommunen innenfor dens geografiske område, hvordan hendelser kan omfatte flere kommuner samtidig, og hvordan eksterne hendelser omfattes som en del av den eksterne konteksten.

1.3 Avgrensing av oppgavens omfang

Organisatorisk læring og endring er svært store og komplekse fagområder. Det første forskningsspørsmålet er knyttet til faktorer som påvirker læring i kommunene. Det vil ikke være mulig eller ønskelig å trekke inn alle tenkbare faktorer i denne problemstillingen. Det er derfor tatt utgangspunkt i å svare på forskningsspørsmålet gjennom å benytte faktorer som nevnes av informanter eller eventuelle faktorer som framstår som spesielt sentrale i faglitteraturen.

Det andre forskningsspørsmålet omhandler endringer i kommunene etter uønskede hendelser. Endringsprosesser er svært komplekse av natur, og det er svært vanskelig å måle endring. Det er tatt utgangspunkt i å beskrive problemstillingen gjennom et kommunalt perspektiv. Det er imidlertid ikke til å komme utenom at kommunene er underenheter i en større organisasjon. Derfor har det blitt benyttet et utvidet organisasjonsbegrep i tilfeller hvor det har vært hensiktsmessig. Oppgaven tar utgangspunkt i at kommunene sjeldent tar initiativ til endringer, men at endringene blir initiert på myndighetsnivå og framkommer som krav til kommunene. Endringer kan med det måles i grad av etterlevelse av de krav som fremkommer fra myndighetene. Fordi dette gir et begrenset bilde av virkeligheten søker oppgaven også å beskrive andre typer endringer, men da i relativt begrenset omfang.

1.4 Prinsipper for det norske beredskapsarbeidet

Arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet baseres på fire sentrale grunnprinsipper. Tre av disse prinsippene ble introdusert i stortingsmelding nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet – *veien til et mindre sårbart samfunn*. Videre følger en overordnet oversikt over prinsippene:

Ansvarsprinsippet: Dette prinsippet handler om at den organisasjon, etat eller myndighet som har ansvar for et bestemt område også har ansvar for å utføre nødvendig beredskapsarbeid, samt utøvende tjeneste ved katastrofer og kriser innenfor sitt område. I praksis betyr dette nå at hver enkelt kommune er gitt et slikt ansvar innenfor sin geografiske utstrekning, så vel som for hendelser som kan påvirke kommunen fra eksterne kilder.

Likhetsprinsippet: Med likhetsprinsippet menes at den organisasjonen man opererer med under kriser skal samsvare mest mulig med den organisasjon en har i daglig drift.

Nærhetsprinsippet: I nærhetsprinsippet ligger et prinsipp om at kriser skal håndteres på et lavest mulig organisatorisk nivå. Det argumenteres for at de personer som har størst nærhet til krisen normalt sett også vil ha best forutsetninger for å forstå den, og da også de beste forutsetninger for å håndtere krisen. Dette sammenfaller med ansvarsprinsippet, og betyr at kriser innenfor en kommune vil være kommunens ansvar, og vil også best kunne håndteres av den aktuelle kommune.

I melding til stortinget 29: *Samfunnssikkerhet* (2011-2012) ble et fjerde prinsipp introdusert; *Samordning*. I kjølvannet av terrorhendelsene 22/7 introduserte regjeringen via stortingsmelding 29: "*Samfunnssikkerhet*" samvirkeprinsippet som et utfyllende prinsipp i arbeidet med samfunnssikkerhet.

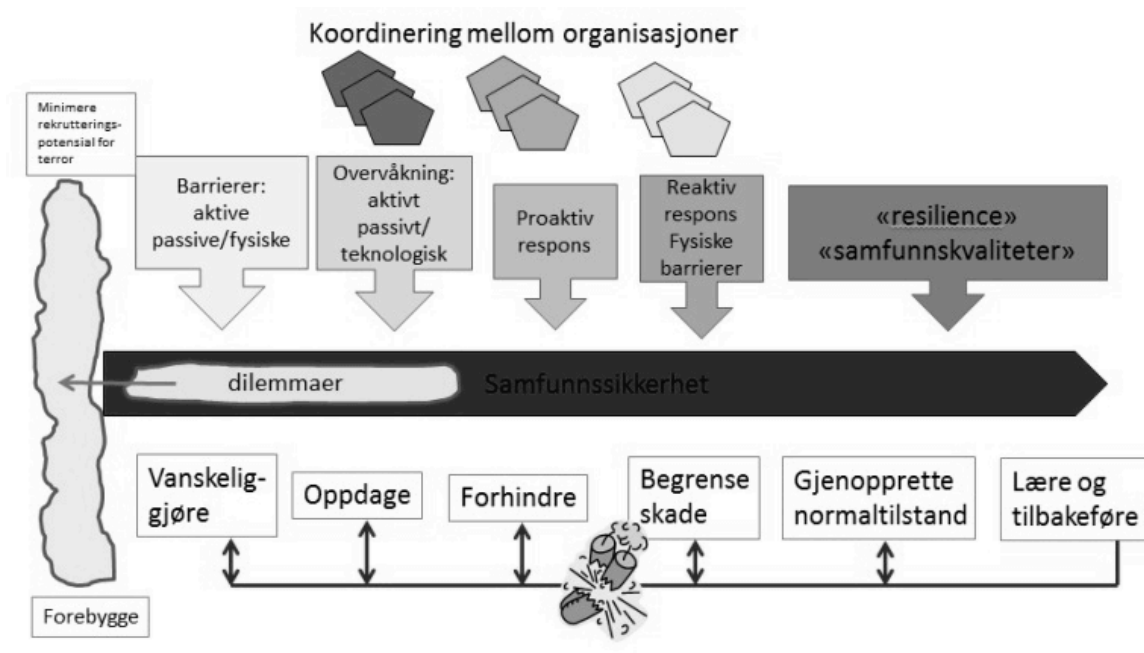
Samvirkeprinsippet Innebærer at virksomheter, myndigheter og etater har selvstendig ansvar for å tilrettelegge og gjennomføre best mulig samvirke med relevante aktører i forbindelse med forebyggende arbeid, beredskap og krisehåndtering. Prinsippet innebærer i praksis at alle organisasjoner skal ha et bevisst forhold til gjensidige avhengigheter, og hvilke andre organisasjoner det kan være aktuelt å samhandle med. (Melding til stortinget 29, 2011-2012)

1 Introduksjon

1.5 De ulike fasene i beredskapsarbeidet

For å forstå oppgaven er det viktig å ha en generell forståelse av hva beredskapsarbeid består av. Her følger en kortfattet oversikt over beredskapsfaglig teori.

Schiefloe (2012) presenterer i sitt notat *En modell for samfunnssikkerhet* følgende modell bygget på Reasons barrieremodell, Turners stadiemodell og teorien om resilience:



Figur 1-2: Modell for samfunnssikkerhet (Schiefloe, 2012)

Figur 1-2 gir en god illustrasjon på skillet mellom samfunnssikkerhet som mål, og beredskap som oppgave/verktøy. Modellen inkluderer de tre krisefasene som presenteres av Kruke (2012), hvor forebygge, vanskeliggjøre, oppdage og forhindre tilhører førkrisefasen, begrense skade tilhører akutt krisefase, og gjenopprette normaltilstand og lære og tilbakeføre tilhører etterkrisefasen.

Basert på den tilnærmingen til beredskapsbegrepet som er valgt i veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt inkluderes alle fasene som er illustrert i figuren til Schiefloe. Videre følger en nærmere introduksjon til de ulike fasene, basert på Schiefloe (2012), og en oversikt over hvordan disse kan relateres til forskriften:

Forebygge innebærer å fremme sikkerhet mot aktsomme eller uaktsomme hendelser ved å redusere potensialet for energitviking. Dette kan eksempelvis innebære å minimere rekruttering til terrorisme via samfunnsmessige tiltak, innføre lovpålagte begrensninger på utvikling av energi, for eksempel fartsgrenser, og alle andre tiltak som hindrer utvikling av situasjoner som kan utvikle seg til uønskede hendelser.

Vanskeliggjøre omfatter bruk av barrierer, enten passive eller aktive, organisatoriske, operasjonelle eller tekniske, for å hindre utvikling av den energi som er under oppbygging. Passive barrierer kan eksempelvis være fysiske stengsler som midtdeler på veier, brannvegger, etc. Et eksempel på en aktiv barriere er sprinkleranlegg.

”Kommunen skal stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak.”

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §2

Oppdage innebærer å være i stand til å fange opp, kombinere og tolke signaler eller informasjon som indikerer at noe er under utvikling. Dette skjer ved overvåkning, enten teknologisk, manuelt eller ved en kombinasjon av disse. Eksempler kan her være bruk av brannvarslingssystemer for å oppdage brann/røykutvikling, bruk av dataovervåkning for å oppdage eventuelle terrortrusler eller geologisk overvåkning av rasfarlige fjellområder.

”Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.”

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §2

Forhindre omfatter evnene til å reagere ved en oppdagelse av en uønsket utvikling, altså det å utføre en proaktiv respons. En ønsker altså å stanse utviklingen av den potensielle energien før den utvikler seg i omfang. Eksempler kan her være å arrestere antatte terrorister før de får mulighet til å utføre sine planer, eller å sette opp sikkerhetsstag for å forhindre utvikling av steinras.

Begrense skade innebærer å redusere omfanget av en uønsket hendelse som en ikke har lyktes med å forhindre. Denne fasen omfatter det en tradisjonelt legger i begrepet beredskap, altså en respons til en uønsket hendelse som allerede har skjedd. Herunder inkluderes ofte en eller flere nødetater, og eventuelt organisasjoner på høyere nivå avhengig av hendelsens omfang.

Gjenopprette normaltilstand omfatter det arbeidet som gjøres med å gjenopprette systemet slik at det kan utføre sin opprinnelige funksjon. Dette omfatter gjerne både sosiale, psykiske og fysiske aspekter. Etter store hendelser omfatter dette gjerne opprydding og oppbygging, og psykososial og medisinsk hjelp.

Lære og tilbakeføre innebærer at en ved å benytte analyser og erfaringsinnhenting kan lære av det som har skjedd. Denne lærdommen kan så benyttes til å bedre systemets evne til bedre å forebygge og håndtere fremtidige hendelser, og skape en robusthet/resiliens.

”Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.”

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §8

I følge Aven mfl. (2004) innebærer beredskapsarbeid følgende fem faser: Varsling, bekjempelse, redning, evakuering og normalisering. Vi ser at fasene som er presentert av Aven sammenfaller med målene som er presentert i figur 1-2: Varsling – oppdage, bekjempelse – forhindre, redning og evakuering – begrense skade, normalisering – gjenopprette normaltilstand. Boin m.fl. (2005) opererer imidlertid med en annen faseinndeling med henvisning til politisk lederskap i krisesituasjoner, og viser til fasene erkjennelse, beslutningstaking og iverksettelse, kommunikasjon, avslutning og læring

Selv om alle de tre modellene som er presentert benytter seg av ulike begreper, viser de i stor grad til de samme prosessene. Modellen til Boin bygger i større grad på en samfunnsvitenskapelig tilnærming, mens Schiefloes modell bygger på et mer teknisk perspektiv. Et eksempel på dette ser vi i begrepsbruken, hvor ”oppdage” og ”erkjenne” benyttes for å forklare samme fenomen. Boins begrepsbruk kan her være valgt for å illustrere at det ikke nødvendigvis er sammenheng mellom det å oppdage, og det å erkjenne at en potensiell krise er i emning.

Modellene kan også kobles opp mot resilience engineering og kjerneegenskapene i et resilient system. Hollnagel m.fl (2011) beskriver disse på følgende måte:

«Å vite hva man skal gjøre, hva man skal se etter, hva en kan forvente og vite hva som har skjedd», for å sikre at systemet klarer å: «ivareta de aktiviteter som gjelder både under og etter uforutsette hendelser».

Hollnagel m.fl (2011)

Hollnagel baserer arbeidet med resilience på fire grunnkonsepter:

Læring fra tidligere hendelser: Vite hvordan en skal trekke ut de viktigste lærdommene fra tidligere hendelser.

Vite hva en skal se etter: Hva en skal overvåke for å være sikker på at en oppdager potensielle hendelser.

Vite hva en kan forvente: En må ha oversikt over potensielle forstyrrelser, endringer eller stressfaktorer, så vel som konsekvensene disse kan medføre.

Vite hvordan en skal håndtere uønskede hendelser: Utvikle en evne til å håndtere uønskede hendelser på en slik måte at systemet opprettholder sin funksjon både under og etter uønskede hendelser.

Fordi den beredskapsdefinisjonen som er valgt også inkluderer forebyggende arbeid ansees det som naturlig å ta utgangspunkt i Schiefloes modell, som også inkluderer forebyggende arbeid og vanskeliggjøring, når det senere i oppgaven snakkes om beredskap.

1.6 Lover og forskrifter

I kommunenes eksterne kontekst finner vi det juridiske grunnlaget som danner bakteppet for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette består av lover og forskrifter som direkte eller indirekte omhandler de krav som stilles til kommunene. Det juridiske grunnlaget har vært i stor endring de siste årene.

I 1990 ble Buvik-utvalget opprettet for å se på nasjonens beredskapsarbeid i fredstid. Buvikutvalgets innstilling til justisdepartementet i 1992 anbefalte opprettelse av en generell lov som pålegger kommuner, fylkeskommuner og bedrifter med livsviktig produksjon eller tjenesteyting å utarbeide beredskapsplaner. Den sivile beredskapen ble diskutert gjennom en rekke stortingsmeldinger og andre sentrale dokumenter, hvorav blant annet følgende:

- St.meld. nr. 24 (1992–93) Om det fremtidige sivile beredskap
- St.meld. nr. 48 (1993–94) Om langtidsplan for sivil beredskap
- St.meld. nr. 37 (1995–96) Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred
- St.meld. nr. 25 (1997–98) Om hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002

Direktoratet for sivilt beredskap (nå: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB) publiserte i 1994 en veileder for gjennomføring av risiko –og sårbarhetsanalyser i kommunene, og videre i 1995 en veileder for kriseplanlegging i kommunene. Arbeidet innenfor disse områdene var imidlertid ikke lovpålagt, og undersøkelser viste at under halvparten av kommunene hadde øvd på beredskapen ved overgangen til år 2000. (NOU 2000:24)

Etter tusenårsskiftet ble det gjort større endringer innenfor det juridiske rammeverket som omhandler kommunalt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Tabell 1-1 gir en oversikt over aktuelle lover, forskrifter og veiledere, og de følgende avsnitt gir en overordnet introduksjon til de mest sentrale av disse.

Tabell 1-1: Oversikt over aktuelle lover, forskrifter og veiledere.

Formelt rammeverk	Introduisert
Lover	
Sivilbeskyttelsesloven	2010
Plan –og bygningsloven	2008
Brann –og eksplosjonsvernloven	2002
Kommuneloven	1993
Forskrifter	
Forskrift om kommunal beredskapsplikt	2011
Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen	2002
Veiledere	
Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt	2012
Temaveileder: Samfunnssikkerhet i arealplanlegging	2012
Veileder til helhetlig Risiko –og Sårbarhetsanalyse i kommunen	2014

Sivilbeskyttelsesloven (2010) gir føringer for det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven opprettet justis –og beredskapsdepartementet forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) som en videre konkretisering. Forskriften stiller en rekke krav til kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og legger spesiell vekt på en helhetlig tilnærming. Sentralt i dette ligger et krav om utvikling av helhetlig Risiko –og sårbarhetsanalyse (ROS):

”Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.”

ROS-analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner og ved endringer i risiko –og sårbarhetsbildet. Som en støtte til gjennomførelsen av helhetlig ROS-analyse har DSB publisert ”Veileder til helhetlig Risiko –og sårbarhetsanalyse i kommunen” (DSB, 2014b).

Forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller også krav til utvikling av overordnet beredskapsplan som skal baseres på den helhetlige ROS-analysen og samordnes med andre relevante aktører i og utenfor kommunen:

”Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Kommunens overordnede beredskapsplan skal

samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.”

I tillegg til krav om utvikling av helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan stiller forskriften krav i sammenheng med en rekke andre aspekter, herunder øving, evaluering og formalisering av ansvarsfordeling. Forskrift om kommunal beredskapsplikt støttes av ”veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt”(DSB, 2012a).

Plan –og bygningsloven er også sentral, og sier at:

”Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov...fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.”

Plan –og bygningsloven følges av ”Temaveileder: Samfunnssikkerhet i arealplanlegging” (DSB, 2011) som har som formål å hjelpe kommunene med å identifisere og beskrive farer, risikoer og sårbarheter i arealplanleggingen (Ibid).

Felles for de nye kravene er bruken av begrepet helhetlig, som beskriver et ønske om å samle det arbeidet som gjøres under en felles paraply, og integrere arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i alle de ansvarsområder som kommunene besitter.

1 Introduksjon

1.7 Aktuelle hendelser

Tabellen nedenfor gir en oversikt over noen aktuelle beredskapshendelser etter årtusenårsskiftet. Hendelsene er valgt vilkårlig og representerer således bare et lite spekter av det totale omfanget.

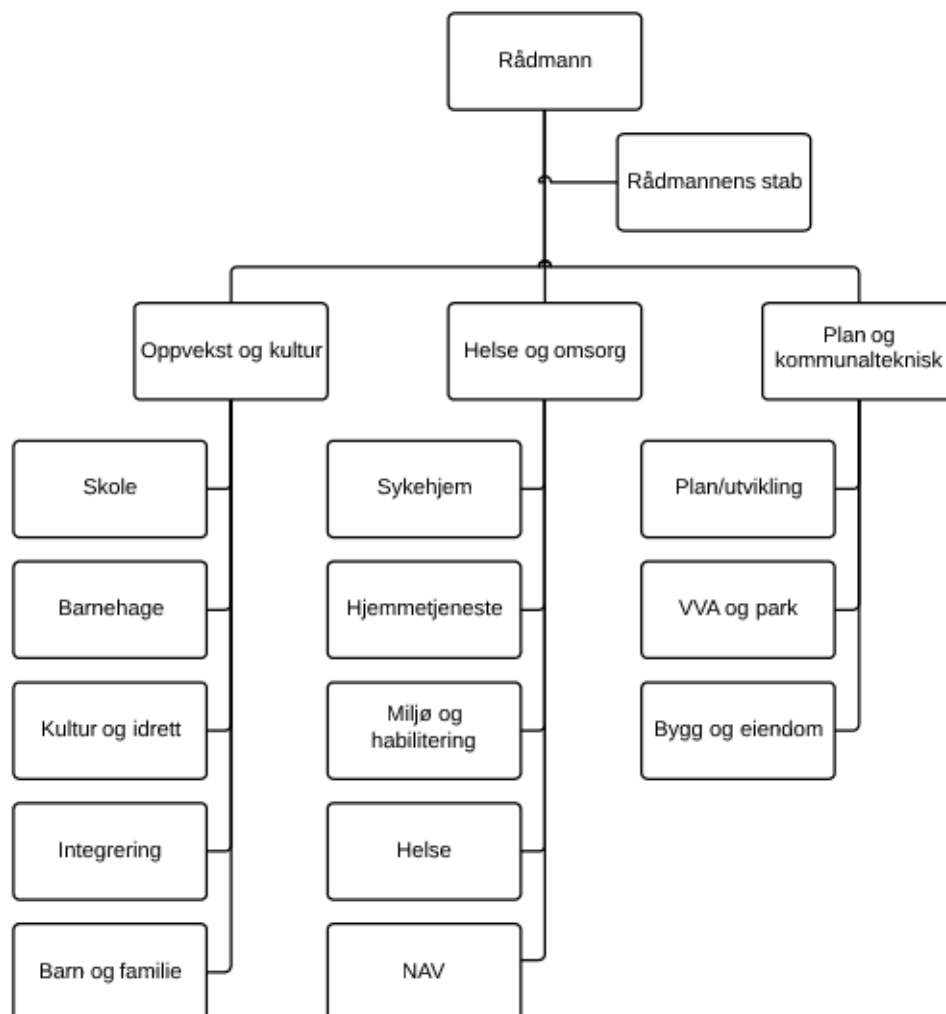
Tabell 1-2: Oversikt over aktuelle hendelser siden årtusenskiftet.

Hendelse	Dato
Internasjonalt	
Terrorangrep, USA	11.september 2001
Tsunami, Asia	2005
In Amenas, Algerie	2013
Nasjonalt	
Askesky	2010/2011
Ebola	2014
Terrortrussel	2014
Regionalt	
Stormene Gudrun, Hårek og Inga	Januar 2005
Stormen Narve	Januar 2006
Flom Nord-Trøndelag	Januar-Februar 2006
Terrorhendelsene Utøya og Regjeringskvartalet	22.juli 2011
Stormen Dagmar	Desember 2011
Flom, store deler av vestlandet	Oktober 2014
Kommunalt	
Skogbrann Froland	Juni 2008
Skogbrann Flatanger	Januar 2014
Bybrann Lærdal	Januar 2014
Skogbrann Frøya	Januar 2014

Som tabellen viser blir norske kommuner påvirket av hendelser på flere ulike geografiske nivå. Internasjonale hendelser er hendelser som skjer i utlandet, men som inkluderer norske borgere og/eller har et slikt omfang at det påvirker kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Nasjonale hendelser har et internasjonalt eller nasjonalt utgangspunkt, og får konsekvenser for norske kommuner i nasjonal utstrekning. Regionale hendelser påvirker flere kommuner/fylker samtidig, og kommunale hendelser rammer kommuner enkeltvis. Felles for alle disse er at det er den rammede kommunes ansvar å håndtere hendelsen i henhold til de krav som er gitt.

1.8 Kommunen som organisasjon

Figur 1-3 viser en generisk fremstilling av kommunenes administrative administrasjon. Kommunene er svært ulike, men vil i større eller mindre grad være strukturert etter samme modell. Rådmannen er administrasjonssjef, og sitter med det overordnede beredskapsansvaret i kommunen. Beredskapsansvaret delegeres normalt til medlemmer av rådmannens stab. Enhetsledere sitter med beredskapsansvar i sin respektive enhet.



Figur 1-3: Generisk oversikt over kommunestruktur.

”Den neste hendelsen vil skje i en kommune, for det er ikke noe alternativ. Det er bare i kommunene det skjer.”

Middels kommune 3

2 Metode

Dette kapitlet gir en oversikt over de vitenskapelige metoder som ligger til grunn for prosjektet. Metodene er valgt for å svare på den problemstillingen som er gitt, i tillegg til å være hensiktsmessig i forhold til de ressurser, kunnskap og tidsperspektiv som legger rammen for arbeidet. Videre følger en oversikt over de metoder som er benyttet med forankring i relevant teori, samt diskusjoner om valg av metodikk.

2.1 Generell beskrivelse av prosessen

Oppgaven har sitt utspring i en fordypningsoppgave om kommunal beredskapsplikt. Hovedveileder Eirik Albrechtsen, prosjektdeltaker i NEXUS (The Next Disaster), hadde interesse av å sette dette i sammenheng med terrorhendelsene 22.juli 2011, og det ble i samarbeid med ham utviklet en overordnet problemstilling for oppgaven.

Etter valg av overordnet problemstilling ble det utarbeidet masterkontrakt og samarbeidskontrakt for å sikre de formelle rammene rundt oppgaven. Det ble gjort avtale om kontinuerlig samarbeid med veileder for å sikre god progresjon. Videre ble det satt fokus på å utvikle gode og presise forskningsspørsmål, så vel som en hensiktsmessig prosjektplan. For å kvalitetssikre arbeidet ble det etablert kontakt med Jan Hovden, professor emeritus ved Institutt for Industriell økonomi og teknologiledelse ved NTNU. Det ble også avholdt møte med Dag Otto Skar, beredskapssjef hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag, med spesielt fokus på valg av kommuner som utgangspunkt for den empiriske undersøkelsen.

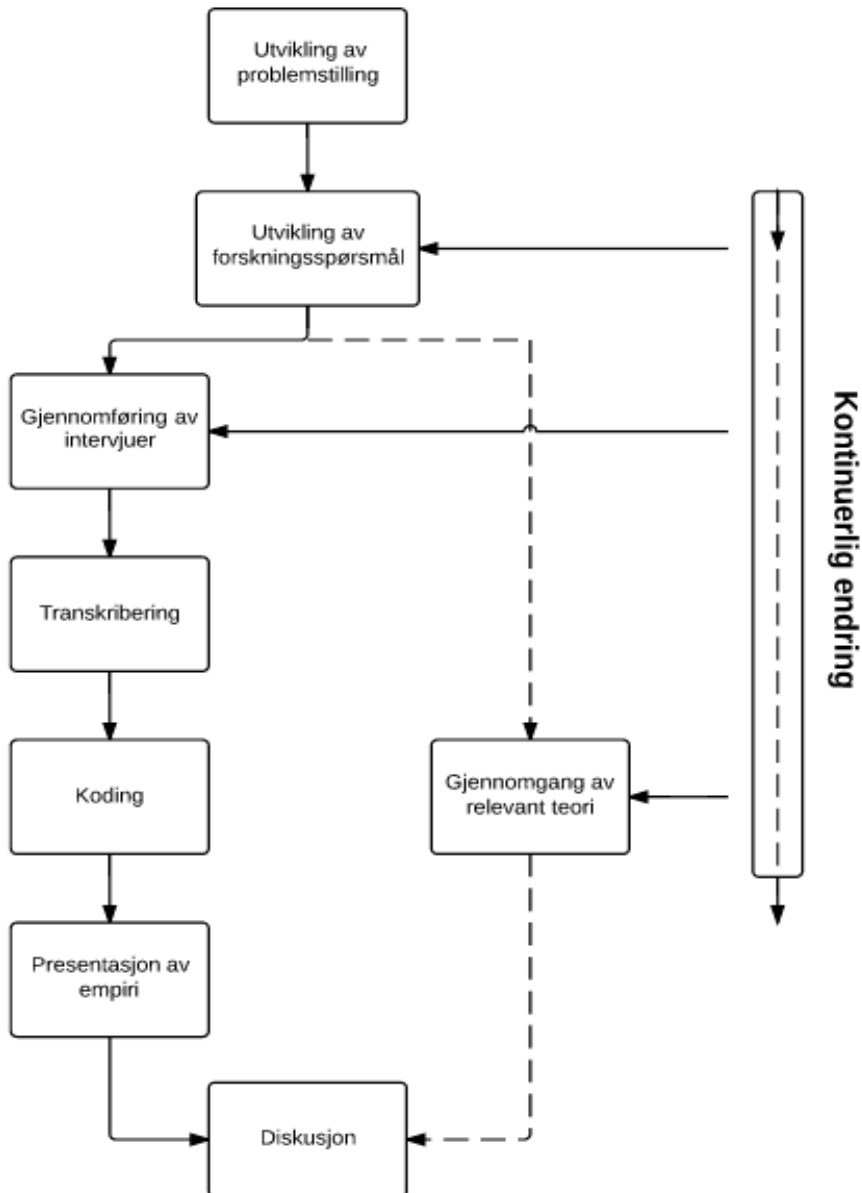
For å komme raskt i gang med etablering av det empiriske datagrunnlaget ble det tidlig satt fokus på utvikling av en intervjuguide (se vedlegg 1). Intervjuguiden ble utviklet med utgangspunkt i å svare på forskningsspørsmålene, så vel som for å gi et grunnlag for forankring av empiri til relevant teori. Gruppen fikk være med på tilsvarende intervju i regi av NTNU Samfunnsforskning/Studio Apertura for å etablere en forståelse av grunnleggende intervjumetodikk, samt høste erfaringer som kunne komme til nytte i egne intervjuer.

Intervjuene ble utført gjennom semistrukturert intervjumetodikk, med fokus på å besvare forskningsspørsmålene på en utdypende måte, samtidig som intervjuobjektene fikk snakke fritt om synspunkter de mente var viktige. Intervjuene ble tatt opp med båndopptaker for å sikre at alle viktige detaljer og synspunkter ble registrert. Intervjuene ble transkribert i sin helhet for å sikre at ingen detaljer skulle gå tapt.

De transkriberte intervjuene ble kodet i programvaren nVivo, og gjentakende svar og mønstre i intervjuene ble identifisert gjennom koding av elementer i passende kategorier.

2 Metode

Gjennom utviklingen av prosjektet opplevde prosjektgruppen at det ble behov for revidering av både forskningsspørsmål og intervjuguide, så vel som justeringer i det teoretiske fundamentet. Figur 2-1 illustrerer gangen i prosjektet og hvordan forskningsspørsmål, datainnsamling og valg av teoretisk grunnlag har endret seg gjennom arbeidet med oppgaven. Prosessen er bygget på Brymans 6-trinnsmodell for gjennomføring av kvalitativ forskning (Bryman, 2012 s.384-387)



Figur 2-1: Oversikt over metodikk og arbeidsflyt.

2.2 Kommuneutvalg

Som et resultat av ønsket om dybdeinformasjon er studien bygget på et intensivt forskningsdesign, hvor det er prioritert å fokusere på mange variabler foran mange enheter (Jacobsen, 2005). I samråd med veileder ble det bestemt at et utvalg på 10-15 kommuner med stor sannsynlighet kunne ansees som tilstrekkelig for å oppnå god empirisk dekning.

For å sikre ekstern pålitelighet og gyldighet ble det lagt vekt på et bevisst valg av kommuner. Kommunene ble valgt for å skape spredning innenfor et sett bestemte kriterier, som vist i tabell 2-1.

Tabell 2-1: Oversikt over utvalgsriterier for valg av kommuner.

Utvalgsriterium	Forklaring
Befolkning	Svært liten: <1000 Liten: 1000 - 5000 Middels: 5000 - 20000 Stor: 20000 – 70000 Svært stor >70000
Areal	Stor spredning i størrelse.
Spesielle risikofaktorer	Flom, ras, storm. kritisk infrastruktur, industri, brann, osv.
Tidligere uønskede hendelser	Ja: Satt krisestab/kriseledelse Nei: Ikke satt krisestab/kriseledelse
Geografisk beliggenhet	Kyst/innland, nasjonal beliggenhet.

Tidlig i arbeidet ble det avholdt møte med Dag Otto Skar, beredskapssjef hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag, for hjelp til utvalg av relevante kommuner i med utgangspunkt i utvalgsriteriene. For å unngå sampling bias som kan resultere i en feilaktig framstilling av fenomenets faktiske beskaffenhet og reduksjon i ekstern gyldighet (Bryman, 2012), ble det lagt vekt på å skape geografisk spredning i utvalget. Kommuner fra Nordland, Troms, Sør-Trøndelag, Oppland og Sogn og Fjordane er representert i undersøkelsen. Oversikt over kommuneutvalget er presentert i tabell 2-2.

2 Metode

Tabell 2-2: Oversikt over utvalgskommuner.

Kommune	Areal	Informantens stillingsprosent (%)	Geografisk beliggenhet
Svært liten kommune 1	1350	4	Innland
Liten kommune 1	250	10	Kyst
Liten kommune 2	250	10	Kyst
Middels kommune 1	150	10-20	Kyst
Middels kommune 2	2050	Ikke oppgitt	Kyst
Middels kommune 3	600	30-40	Kyst
Stor kommune 1	450	100	Kyst
Stor kommune 2	500	25-30	Innland
Svært stor kommune 1	X ¹	100	Kyst
Svært stor kommune 2	X ¹	100	Kyst

For enkelthets skyld vil informantene videre benevnes som eksempelvis "Liten kommune 1", og alle referanser til kommunenavn og lignende i sitater vil bli anonymisert.

2.3 Valg av informanter

Jacobsen (2005) skiller mellom informanter og respondenter. Respondenter beskrives som personer som har opplevd et fenomen, mens informanter regnes som personer som har mye kunnskap om et fenomen. Med bakgrunn i ønsket om dybdeinformasjon har vi aktivt søkt å intervju kunnskapsrike personer, og våre intervjuobjekter vil derfor videre bli omtalt som "informanter".

Alle informantene hadde beredskapsansvar i sin kommune, og det ble i samtlige tilfeller vurdert dit hen at informanten var den personen i kommunen som gjennom sin posisjon i størst grad var kvalifisert til å besvare spørsmålene. Informanten vil i opptre som kommunens representant, men det må poengteres at informantens uttalelser farges av egne oppfatninger og kunnskap om tema. Stillingsandel dedikert til beredskapsarbeid varierer fra 4-100 %. Få av stillingene har formell etablert stillingsprosent dedikert til beredskapsarbeid. Oppgitte tall er basert på anslag fra informantene. Informantene innehar ulike typer stillinger, eksempelvis beredskapsrådgiver, beredskapsleder og rådmann. Informantenes formelle kompetanse med tanke på beredskap er svært variert. Kun en av informantene har formell utdanning innen samfunnssikkerhet og beredskap. Yrkeserfaringen er også svært variert med innslag fra forsvaret, ledelse og offentlig sektor generelt.

¹ Av hensyn til anonymitet er kommunenes areal skjult.

Det ble gjort betraktninger om hvorvidt det var hensiktsmessig å intervju flere ressurspersoner innenfor hver kommune, da eksempelvis brannsjef eller kommuneoverlege. I samråd med veileder ble det bestemt at én informant innenfor hver kommune var tilstrekkelig for å belyse temaet på en god måte, og at det var mer hensiktsmessig å intervju et større antall kommuner.

Lav svarprosent gjorde det vanskelig å oppnå ønsket spredning innenfor den tidsrammen som var gitt. Det ble sendt ut forespørsel via mail om deltakelse på intervju til totalt 36 kommuner, hvorav 13 responderte og 10 sa seg villig til å delta på intervju. Det kan tenkes at dette har skapt en skjevfordeling dersom de kommunene som var villige til å delta var de som følte seg trygge på kvaliteten i sitt arbeid og sine ferdigheter. Et utvalg på 10 av 428 kommuner er svært begrenset, og siden norske kommuner er svært varierte kan det tenkes at den begrensede utvalgsstørrelsen har gitt utslag i de empiriske resultatene, og at de empiriske resultatene ikke er absolutt representative for norske kommuner. Det ble imidlertid oppnådd god spredning, både geografisk, i forhold til størrelse og areal, og i forhold til spesielle risikofaktorer. Det er derfor prosjektgruppens oppfatning at det ble oppnådd god nok spredning til at utvalget ble tilstrekkelig representativt for å svare på problemstillingen.

2.4 Litteratursøk

Ved søk etter aktuell litteratur ble det tatt utgangspunkt i nettdatabasene *scopus* og *science direct*, universitetsbiblioteket ved NTNU via søketjenesten Bibsys, samt tips fra veileder og andre fagpersoner. I tillegg har en del litteratur blitt funnet via Google, Google Books, Google Scholar og via gjennomgang av sekundærkilder i primærlitteraturen. Typiske søkeord har vært "organizational learning", "organizational culture", "organizational change", og tilsvarende på norsk. Mye av litteraturen har vært tilgjengelig på nett og i engelsk format.

Alle lover og forskrifter er funnet på nett via lovdata.no, og veiledere til forskriftene er funnet på hjemmesidene til DSB. Aktuelle NOU'er (Norges Offentlige Utredninger) og stortingsmeldinger er i hovedsak funnet på hjemmesidene til regjeringen.

2.5 Bruk av intervju som del av kvalitativ forskningsmetodikk

Formålet med kvalitative analyser er å belyse komplekse, sosiale fenomener som vanskelig lar seg beskrive gjennom en kvantitativ tilnærming. Dette fordrer en beskrivende tilnærming, med fokus på rike beskrivelser av tingenes tilstand sett gjennom øynene til de som er berørt. Det er derfor essensielt å ha fokus på de berørte, noe som gjenspeiles gjennom utpreget bruk av intervju som metodikk (Bryman, 2012).

2 Metode

En skiller mellom ulike intervjuformer, og alle kan være hensiktsmessige avhengig av kontekst og ønsket empirisk resultat. I dette prosjektet var det hensiktsmessig å etterstrebe dybdeinformasjon, og ønskelig å fange opp nyanser som ikke nødvendigvis ble dekket av de spørsmål som ble utarbeidet i forkant av intervjuprosessen. Samtidig var det også viktig å forholde seg til et relativt fast rammeverk. Bryman (2012) oppfordrer til bruk av semistrukturerte intervjuer i slike situasjoner, og det ble i samråd med veileder besluttet å benytte en semistrukturert intervjumetodikk.

Semistrukturerte intervjuer befinner seg metodisk mellom åpne og strukturerte intervjuer, hvor intervjuet baseres på en fastsatt mal, men hvor intervjuobjektene også står fritt til å utdype rundt emner som interesserer dem. Dette gjør semistrukturerte intervju fleksible, samtidig som de legger til rette for innsamling av empiri innenfor de forhåndsbestemte rammene (Bryman, 2012).

Prosjektgruppen tok utgangspunkt i en intervjuguide under gjennomføringen av intervjuene. Intervjuguiden tok utgangspunkt i forskningsspørsmålene, og bestod av et begrenset antall åpne spørsmål innenfor emner som var relevante for problemstillingen. Intervjuguiden var delvis inspirert av intervjuguidene til henholdsvis NEXUS¹ –og KS²-prosjektene.

Samtlige intervjuer ble gjennomført per telefon. Metodikken har enkelte begrensninger, eksempelvis i tilfeller hvor tyding av kroppsspråk er aktuelt (Tjora, 2012). Frey & Oishi (1995) og Bryman (2012) viser til at det er vanskelig å skape en fortrolig kontakt med intervjuobjekter over telefon, og at det er vanskelig å fange opp visuelle tegn/bemerkninger. Bryman (2012, s.488) argumenter imidlertid også for at telefonintervju som metodikk fungerer bra til intervjuer hvor det kreves detaljerte og gjennomtenkte svar. Jacobsen (2005) henviser til noe han kaller "intervjueffekten", hvor intervjuers fysiske nærvær påvirker intervjuobjektets respons, og det kan med det argumenteres for at telefonintervju kan sørge for en mer nøytral intervjuarena.

På grunn av informantenes geografiske spredning har telefonintervju vært helt avgjørende for gjennomføringen av prosjektet innenfor et svært begrenset budsjett. Basert på diskusjonen rundt positive og negative aspekter ved telefonintervju velger prosjektgruppen å anta at metoden ikke har hatt signifikant påvirkning på det empiriske datagrunnlaget.

Gjennom intervjuprosessen har prosjektgruppen hatt fokus på å gjennomføre intervjuene på en slik måte at alle ønskelige temaer ble diskutert, samtidig som intervjuobjektene opplever situasjonen som positiv og meningsfull. Kvale (1996) presenterer følgende liste over kriterier for et vellykket intervju:

¹ The Next Disaster. Forskningsprosjektrosjekt i regi av Sintef/NTNU.

² Forskningsprosjekt i regi av NTNU Samfunnsforskning på oppdrag fra Kommunenes Sentralorganisasjon(KS).

Kunnskapsrik: Gjennom arbeidet med den innledende prosjektoppgaven opparbeidet prosjektgruppen seg relevant kunnskap innenfor fagområdet. Dette var essensielt for å skape tillit hos intervjuobjektene og for å holde flyt i intervjuene.

Strukturert: Alle intervjuene ble startet med en generell introduksjon hvor prosjektets formål ble gjort rede for, og avsluttet med åpning for generelle kommentarer. Eventuelle spørsmål ble besvart fortløpende.

Klar: Det ble fokusert på å stille klare, lett forståelige spørsmål. Underveis i prosessen ble det klart at enkelte begreper, som for eksempel læring, var noe vanskelig å forstå, og hadde ulik betydning for intervjuobjektene. Det ble derfor gjort justeringer for å klargjøre spørsmålenes intensjon ytterligere.

Ydmyk: Intervjuobjektene fikk tid til å tenke, og fikk alltid avslutte påbegynte setninger.

Sensitiv: Intervjuobjektene hadde ulike forutsetninger for sine oppgaver, noe det ble lagt vekt på å vise forståelse for.

Åpen: Intervjuene ble gjennomført med åpning for digresjoner og sidesprang.

Styrende: Det ble lagt vekt på å få dekkende svar innenfor alle emnene i intervjuguiden, selv om dette viste seg å være vanskelig i enkelte tilfeller.

Kritisk: For å unngå at intervjuobjektene skulle gå i forsvarsposisjon ble det ikke lagt vekt på å være veldig kritisk. Det ble imidlertid stilt oppfølgingsspørsmål dersom ting var uklare.

Relatere: For å skape sammenheng og flyt, og for å vise interesse, ble det gjort forsøk på å relatere nye spørsmål til tidligere utsagn.

Talking: Underveis i intervjuene ble det stilt oppklarende spørsmål for å sikre at intervjuobjektets mening ble forstått riktig.

2.6 Behandling og analyse av data

Jacobsen (2005) viser til at analyseprosessen foregår gjennom tre trinn: Beskrivelse, systematisering og kategorisering, og sammenbinding. I dette prosjektet ble datamaterialet beskrevet gjennom transkripsjon av de digitale lydopptakene. Det ble gjort avveininger rundt detaljeringsgrad, og i en tidlig fase av studiet ble det vurdert å transkribere kun de deler av intervjuet som ble ansett for å være spesielt interessante. Problemet med en slik metodikk er at

2 Metode

en ikke har oversikt over hvilke deler av datagrunnlaget som faktisk vil være interessant når empirien skal tolkes (Tjora, 2012). Prosjektgruppen valgte derfor å gjøre fullstendige transkripsjoner, men med redusert detaljeringsgrad i med hensyn til talepauser, ordlyder, latter osv. Dialekt ble transkribert til bokmål av praktiske årsaker, samt for å for å bidra til anonymisering av informanter og kommuner.

De transkriberte intervjuene ble videre kodet via sorteringsbasert koding (Tjora, 2012). Prosjektgruppen benyttet programvaren nVivo¹ i dette arbeidet. Tabell 2-2 viser de koder og kategorier som ble benyttet til kodingen. Empirien er sortert i overordnede, logiske kategorier, som videre danner rammeverket for tabeller i kapittel 4.3

Tabell 2-3: Kategorier og koder for koding av empirisk datamateriale.

Organisatorisk endring	Organisatorisk læring	
	Erfaringskarakteristikk	Kontekstuelle faktorer
Proaktiv/reaktiv		
Alvorlighetsgrad	Direkte/indirekte	Absorberende evne
Sjeldne hendelser	Evaluering	Ambisjoner
Evolusjonær/revolusjonær	Geografisk spredning	Enkeltpersoner
Periodisk/kontinuerlig	Hastighet/frekvens	Generalist/spesialist
Ressurser	Heterogenitet	Medlemsmangfold
Kultur	Nylighet	Ekspertobservasjon
Fylkesmannen	Overtroisk læring	Organisatorisk slakke
Diverse Rådmenn	Simulering Sjeldenhet	Prestasjonsbasert læring
Pårørende	Vanlig/uvanlig	Sosiale nettverk
Kommunesammenslåing	Timing	Stabilitet
		Struktur
		Kunnskapsutnyttelse
		Verktøy
		Øving

¹ Programvare for analyse av kvalitative data.

2.7 Diskusjon av studiens kvalitet og metodikk

En helt essensiell oppgave ved gjennomføringen av kvalitative studier er å sørge for at forskningen er til å stole på. Tjora (2012) viser til tre kvalitetskriterier for kvalitativ forskning: pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet. I tillegg viser han til viktigheten av transparens og refleksivitet som verktøy for å oppnå god forskningskvalitet. Videre følger en diskusjon rundt studiens kvalitet i sett i lys av disse kriteriene.

Pålitelighet handler om hvordan forhold ved design og metodikk, samt personlig kunnskap og forutinntatte holdninger hos forskeren kan påvirke påliteligheten til forskningen (Tjora, 2012). Tjora argumenterer for at god emnekunnskap hos forsker bidrar til å øke kvaliteten på forskningen, men at det er viktig å være bevisst på hvordan forskerens bakgrunn kan påvirke arbeidet som blir gjort. I dette prosjektet er det hovedsakelig fire aspekter innenfor datainnsamlingsprosessen som er relevante med tanke på pålitelighet:

Forskningsgruppens bakgrunnskunnskap innenfor emneområdet var begrenset, noe som gir både negative og positive konsekvenser for studiens pålitelighet. Forskningsgruppen hadde liten grad av subjektive oppfatninger rundt tematikken, og kunne derfor vise til høy grad av objektivitet. Samtidig påvirket dette prosessen med utarbeidelse av forskningsspørsmål og intervjuguide. Bruk av induktivt forskningsdesign med kontinuerlig justering har vært viktig for å kompensere for denne mangelen på bakgrunnskunnskap. Oppgaven skulle opprinnelig handle om i hvilken grad terrorhandlingene 22/7 fikk følger for kommunalt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Det ble imidlertid tidlig åpenbart at begrenset tid og utvalgsstørrelse førte til at problemstillingen ikke kunne besvares på en god måte. Det ble derfor tatt en beslutning om å justere problemstilling og forskningsspørsmål for å inkludere generelle uønskede hendelser, og rette fokuset mot læring og endring etter ulike typer hendelser.

Flere argumenterer for at arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet kan oppfattes som sensitivt (Ekran, 2013; Hamnevoll, 2014), og koplingen mot terrorhandlingene 22/7 kan nok tenkes å forsterke denne oppfatningen. Det kan derfor tenkes at informanter er tilbøyelige til å justere sine utsagn for å unngå å stille seg selv eller kommunen i et dårlig lys. Prosjektgruppen har forsøkt å unngå dette gjennom å benytte åpne spørsmål, og har ikke fått inntrykk av at dette er en betydelig trussel mot studiens pålitelighet.

Da studien stiller spørsmål omkring kommunenes etterlevelse av lover og forskrifter, kan det fort oppleves som konfronterende og kritiserende for informant. Dette kan føre til at informanten går i "forsvarsposisjon", noe som vil forringe påliteligheten til det empiriske materialet. Dette kan tenkes å ha vært en kvalitetsforringende faktor ved dette studiet, selv om det ikke har blitt opplevd slik under gjennomføringen av intervjuene.

2 Metode

Innenfor kommunal virksomhet er forvaltningen ofte preget av en kamp rundt fordeling av ressurser innen kommunens ansvarsområder. Det kan tenkes at informantene gjennom et ønske om å legitimere sine prioriteringer lar dette farge måten de presenterer sine erfaringer. Dette har vært vanskelig for prosjektgruppen å oppdage, og kan nok tenkes å ha hatt påvirkning på studiens pålitelighet.

Bruk av telefonintervju som metode begrenset prosjektgruppens mulighet til å gjenkjenne visuelle tegn som nøling, usikkerhet og ubehag. Dette har vanskeliggjort arbeidet med å vurdere i hvilken grad de nevnte faktorene har påvirket påliteligheten.

Det er også relevant å vurdere påliteligheten til databehandlingen som er gjort, da forskerens subjektive utgangspunkt kan påvirke denne i betydelig grad. Tjora (2012) påpeker at det er viktig å tydeliggjøre hvilke data som framkommer av datagenereringen, og hva som er forskerens egne analyser. Gjennom bruk av lydopptaker har prosjektgruppen styrket påliteligheten og muliggjort presis bruk av sitater, noe som har bidratt til å skille datagenerert materiale fra analyse. Et viktig aspekt her er transparens i forhold til utvelgelse av sitater fra datamaterialet (Ibid). Det er tatt hensyn til ikke å ta utsagn ut av sammenheng, og på den måten tillegge informanter meninger de ikke nødvendigvis hadde. Utvalg av sitater er gjort på bakgrunn av de forskningsspørsmål som forelå, og er forsøkt gjort på en slik måte at det beskriver fenomenet på en objektiv måte.

Gyldighet handler om i hvilken grad de svarene forskningen gir faktisk er svar på de spørsmålene en ønsket å stille (Tjora, 2012). Tjora skiller mellom kommunikativ og pragmatisk gyldighet. Kommunikativ gyldighet testes gjennom diskusjon med andre forskere, og sammenlikning med tidligere forskning på området. Gjennom prosjektet er det søkt å sammenlikne funn med funn fra tilsvarende forskning, og på den måten sørge for validering. Pragmatisk gyldighet handler om forskningens rolle som en del av en demokratisk erkjennelsesprosess (Ibid), og i hvilken grad forskningen kan føre til endring innenfor det fenomenet som studeres. Prosjektet, som en del av et større forskningsprosjekt, antas å kunne bidra til et senere endringsarbeid innenfor kommunalt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Generaliserbarhet, ofte omtalt som ekstern validitet, handler om i hvilken grad studien lar seg benytte i arenaer utenfor de spesifikke enheter som er studert (Tjora 2012). I dette prosjektet har det først og fremst vært fokus på å kunne generalisere funnene til andre kommuner enn de som er studert, og studien har derfor hatt fokus på å skape et bredt utvalg som på best mulig måte representerer landets kommuner. Den lave svarprosenten gjorde det imidlertid vanskelig å oppnå ønsket utvalgsspredning. Det kan sannsynliggjøres at de kommunene som faktisk valgte å delta er kommuner som er over gjennomsnittlig engasjerte i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, noe som kan svekke generaliserbarheten til studiet.

2.8 Forskningsetiske betraktninger

Av forskningsetiske hensyn er kommunene anonymisert, nummerert og beskrevet i ut i fra de valgte utvalgsriterier. Dette er gjort for å kunne koble uttalelser mot kommunens egenskaper og kontekst. Det er også lagt vekt på å beskrive kommunene så generelt at identifisering vanskeliggjøres. Dette bidrar også til å holde informantene anonyme. Bruken av sitater er forsøkt gjort på en slik måte at det ikke hemmer anonymisering eller stiller informantene i et dårlig lys, men enkelte tilfeller kan det være vanskelig å garantere anonymitet (Tjora, 2012).

Alle informantene ble informert om studien før deltakelse på intervju. Informantene ble også informert om at lydopptaker ble benyttet under intervjuene, og samtlige samtykket til dette. Temaet ble ikke ansett som belastende på informantene, og ingen av informantene gav opplysninger som oppfattes som potensielt skadelig for informantens eller organisasjonens omdømme eller posisjon.

”Og en plan som ikke blir kontinuerlig revidert og brukt er ikke en levende plan, men en som lever i en skuff.”

Middels kommune 1

3 Teoretisk rammeverk

Her følger en gjennomgang av relevant teori som er valgt ut for å belyse sentrale aspekter ved oppgaven. Teorien er ment å legge grunnlaget for en diskusjon rundt de funnene som gjøres, og for å gi en forklaring på hvordan lærings –og endringsprosesser fungerer i norske kommuner.

3.1 Organisatorisk læring

Uønskede hendelser og feil kan betraktes fra to ytterpunkter. På den ene siden kan alvorlige konsekvenser for mennesker og materielle verdier skape store problemer for den organisasjonen eller de individer de rammer. På den andre siden vil enhver feil eller uønsket hendelse kunne bidra til læring og utvikling. I følge Argyris og Schön (1996) kan begrepet læring ha to forskjellige betydninger. Først og fremst kan læring regnes som en prosess hvor en eller flere tilegner seg kunnskap. Læring kan også beskrives i form av selve produktet, altså den akkumulerte kunnskapen som kommer av læringsprosessen.

3.1.1 Organisatorisk læring

Store Norske Leksikon (2014) definerer en organisasjon som:

“...et kollektiv som er bygd opp for å fremme ett eller flere formål eller sett av verdier. Felles for de fleste organisasjoner er at de har formaliserte regler og autoritetsrelasjoner, at de er basert på arbeidsdeling og at medlemskap er begrenset. Organisasjonen omfatter et sett av roller (f.eks. “direktør”, “avdelingsleder”, “fagarbeider”) med folk som innehar rollene. Rollene er knyttet til hverandre i grupperinger eller underenheter (avdelinger).”

Store Norske Leksikon (2014)

Denne definisjonen sammenfaller med de definisjoner som benyttes i relevant litteratur om organisatorisk læring. Prosjektgruppen har derfor valgt å betrakte den teorien som finnes om organisatorisk læring som gjeldende for kommunen som organisasjon.

Selv om det skilles mellom individuell og organisatorisk læring kan en si at de har en klar sammenheng. Crossan m.fl. (1999) illustrerer et rammeverk (the 4 I's) som beskriver gangen fra individuell til organisatorisk læring i form av fire delprosesser over tre nivåer (individ, gruppe og organisasjon).

Intuiting: Individets underbevissthet gjenkjenner et mønster, en sammenheng eller muligheter. Innsikt er i ferd med å bli dannet. I og med at de intuitive tankene er vanskelig å sette ord på brukes metaforer for å tolke og kommunisere de intuitive tankene til andre.

3 Teoretisk rammeverk

Interpreting: Individet tolker tankene, som nå er på et bevisst plan, ved hjelp av sine kognitive kart samtidig som han/hun videreutvikler dem. Hvordan dette kartet ser ut avgjøres av kontekst og miljø. Språk er viktig i utviklingen ens kognitive kart og essensielt i utviklingen av en felles forståelse mellom gruppe-medlemmer da mange aspekter ved kognitive kart er tause (tacit) av natur. Ved å artikulere de tause idéene og konseptene gjøres de eksplisitte.

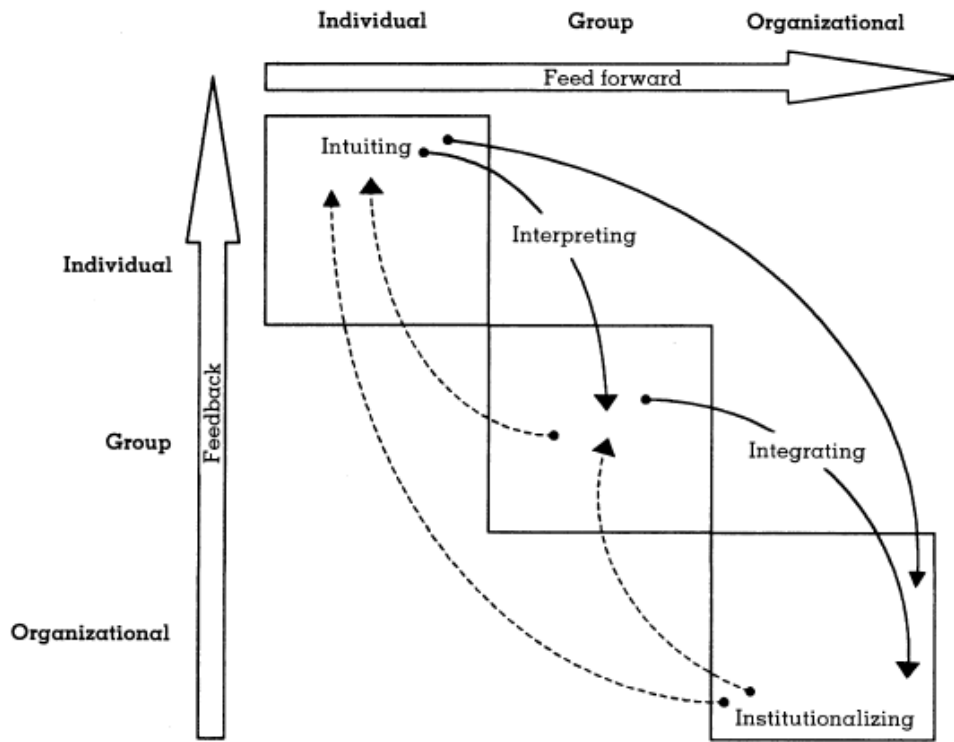
Integrating: Tolkningen er nå på gruppenivå. Medlemmene oppnår her en felles forståelse gjennom delte erfaringer og utviklingen av en felles sjargong. Dialog og diskusjon er essensielt for utvikling av en felles forståelse.

Institutionalizing: Idet læringen blir etablert i systemer, strukturer, strategier og rutiner foregår den på organisatorisk nivå. Informasjonssystemer og infrastruktur gir medlemmene i en organisasjon en kontekst for samhandling. Kunnskap som følge av læring blir formalisert og former medlemmers atferd og tankesett i ettertid.

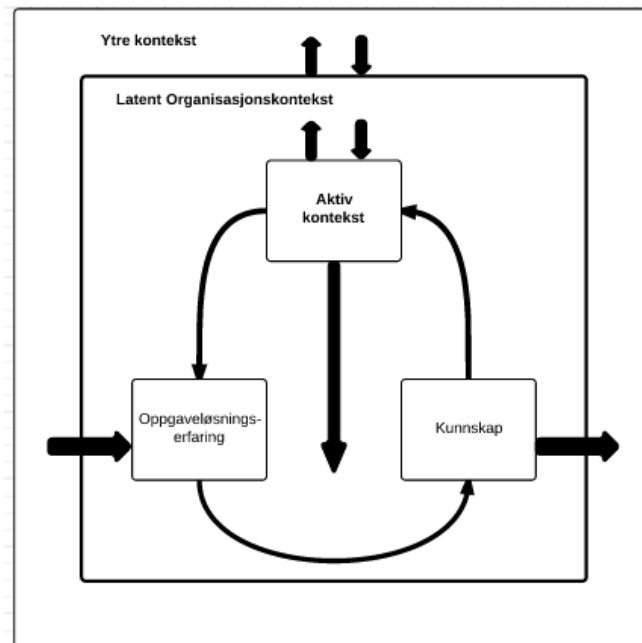
Ikke bare foregår læring over tid og over flere nivåer, men læring skaper en spenning mellom assimilering av ny lærdom og utnytting av allerede etablert lærdom. Igjenom assimileringprosesser går nye idéer og handlinger fra individnivå via gruppenivå til organisasjonsnivå. På samme tid vil etablert lærdom, kunnskap, skape en kontekst som påvirker hvordan individene handler og tenker. Dette er en iterativ, dynamisk og kontinuerlig prosess, som illustrert i figur 3-1. (Crossan m. fl., 1999).

Friedman (2001) sier at organisatorisk læring starter på individnivå med individet som agent for organisasjonen. Individet må imidlertid evne å rette oppmerksomheten mot aspekter som kan ha en verdi for organisasjonen. Selv om individenes tolkninger er relevante så må deres læring integreres og institusjonaliseres for oppnå en fremtidig verdi. Det er først da en oppnår organisatorisk læring (Crossan m. fl., 1999).

Organisatorisk læring er en prosess som innebærer at den organisatoriske enheten (f.eks. gruppe, departement eller firma) forandrer seg eller sin kunnskap som følge av erfaring (Fiol & Lyles, 1985; Cyert & March, 1963). Enheten kan lære direkte av egen erfaring eller fra erfaringen til andre enheter (Levitt & March, 1988). Selv om en organisasjon i seg selv ikke er et tenkende vesen hevder Argyris og Schön (1996) at en organisasjon har evnen til å lære, men da kun hvis produktet er en endring i atferd og styrende variabler. Huber (1991) mente derimot at en tilegning av kunnskap kan forekomme uten at denne blir omsatt til en korresponderende forandring i atferd eller styrende variabler.



Figur 3-1: Organisatorisk læring som en dynamisk prosess (Crossan m.fl. 1999)



Figur 3-2: Illustrasjon av den organisatoriske læringsprosessen. Egen figur, inspirert av Argote & Miron-spector (2011).

3 Teoretisk rammeverk

Figur 3-2 viser den kontinuerlige syklusen hvor erfaring blir omsatt til kunnskap igjennom organisatoriske læringsprosesser, basert på Argote & Miron-Spektors (2011) teoretiske rammeverk for analyse av organisatorisk læring. Figuren viser hvordan organisatoriske erfaringer påvirker konteksten med kunnskap som produkt og at kunnskapen forandrer organisasjonens kontekst og dermed evnen til fremtidig læring.

De mest vesentlige delprosessene i en organisatorisk læringsprosess er; skaping, overføring og oppbevaring av kunnskap. Med skaping av kunnskap menes utviklingen av ny kunnskap innen en organisasjon. Dette kan være som resultat av erfaringer som blir gjort igjennom samarbeid, og som leder til en ny forståelse som ikke var tilstede ved starten av samarbeidet, eller som produkt ved kombinasjon av tidligere kunnskap (Argote et. al., 2001). Når kunnskap blir skapt som følge av en enhets direkte erfaringer er delprosessen kunnskapsskaping, men når kunnskapen kommer som følge av en annen enhets erfaringer kalles den kunnskapsoverføring. Den buete pilen nederst på figur 3-2 representerer altså enten skaping eller overføring av kunnskap. Oppbevaring av kunnskap gjelder de prosessene hvor kunnskapen blir lagret i forskjellige medier/samlingssteder slik at den bevares over tid. Stein (1995) kaller konseptet hvor lagret kunnskap fra fortiden blir dratt frem for å påvirke organisasjonens praksis for organisatorisk hukommelse. Kunnskap kan lagres i en organisasjons rutiner og prosedyrer (Levitt & March, 1988), regelverk (March, Schultz & Xuequang, 2000), produkter og prosesser, teknologi og utstyr, kultur og normer (Argote, 2014), individuelle medlemmer (Starbuck, 1992).

3.1.2 Organisatorisk erfaring

Første steg i den organisatoriske læringsyklusen er erfaringskaping. Etterhvert som en organisasjon gjennomfører operasjoner vil organisasjonen akkumulere erfaring. Den totale akkumulerte mengden gjennomførte operasjoner blir ofte brukt som et mål på organisatorisk erfaring. Her regnes både vellykkede og mislykkede operasjoner (Argote, 2014). I sammenheng med kommunalt beredskapsarbeid regnes "gjennomførte operasjoner" å være det samme som "håndterte beredskapshendelser". Forskjellen mellom en vellykket og en mislykket operasjon i denne sammenhengen er vanskelig å konkretisere da skillet mellom en vellykket og en mislykket hendelsehåndtering er svært avhengig av den gitte hendelsens beskaffenhet.

Som nevnt tidligere er erfaring en av måtene en organisasjon kan skape kunnskap på. I hvilken grad denne erfaringen omsettes til kunnskap i den gitte organisasjonen er avhengig av flere faktorer. Videre i dette kapitlet følger en oversikt over flere faktorer som påvirker erfaringens kvaliteter og dermed grad av mulig læring.

Hvorvidt erfaringene er direkte eller indirekte, eller relasjonen mellom disse, kan påvirke graden av læring i organisasjonen (Bresman, 2010). En enhet organisatorisk erfaring kan karakteriseres av faktorer som sjeldenhet, hyppighet, timing, uklarhet og geografisk plassering. Den

akkumulerte mengden erfaring kan bli karakterisert av dens heterogenitet og hastighet (Argote & Todorova, 2007).

En organisasjon kan skape kunnskap med utgangspunkt i enten direkte eller indirekte erfaringer. Førstnevnte gjelder de erfaringer som organisasjonen selv gjør mens sistnevnte gjelder kunnskap som følge av andre enheters erfaringer. Direkte erfaringer vil normalt være mer kostbare for organisasjonen, men gir også høyere potensiale for unik og relevant lærdom enn indirekte erfaringer (Schulz, 2001). En potensielt viktig faktor for hvorvidt kunnskap skal kunne overføres er relasjonen mellom de involverte organisatoriske enhetene. Kunnskap kan overføres mellom uavhengige organisasjoner eller mellom underenheter av samme organisasjon (Darr m. fl., 1995). I sammenheng med denne oppgaven vil forskjellige kommuner regnes som uavhengige organisasjoner i relasjon til hverandre mens beredskapsavdeling, avdeling for helse og omsorg, rådmanns stab etc. vil regnes som underenheter av den gitte kommunale organisasjonen.

Det vil finnes forskjeller i hvorvidt forskjellige organisasjoner lærer fra egne erfaringer eller via erfaringsoverføringer fra andre organisatoriske enheter. Det har blitt diskutert hvorvidt det er en negativ eller positiv relasjon mellom direkte og indirekte erfaringer. Argote (2014) påpeker at det finnes resultater som peker på at indirekte erfaring kan både substituere og komplementere direkte erfaring.

Flere temporale faktorer kan være med å karakterisere de erfaringer som gjøres, deriblant timing og nylighet. Den mest effektive timingen til erfaring er avhengig av hvorvidt årsakssammenhengene er forståtte og kunnskapsbasen på det gitte området er utviklet. Med dette menes at hvis kunnskapsbasen er godt forstått igjennom organisasjonen vil eksperimentering, øving og håndtering av hendelser ha en positiv effekt på læringen (Pisano, 1994).

Argote (2014) presenter simulering som en dimensjon som er tett relatert til timing og som kan ha en positiv effekt på læring. Simulert erfaring foregår typisk før eller etter en hendelse, ikke under. I sammenheng med øvelser kan en gjennomgang, hvor medlemmene får øvd på sine roller og hvordan de skal samhandle, skje før den praktiske delen starter. Slik simulering kan foregå både fysisk og med hjelp av programvare.

3 Teoretisk rammeverk

I følge Morris & Moore (2000) kan såkalt kontrafaktisk tenking ha en positiv effekt på læring etter hendelser.

Store Norske Leksikon(2013) definerer kontrafaktisk tenkning som:

“...når man tenker seg hva som kunne ha skjedd i motsetning til hva som faktisk skjedde. Etter eksempelvis en ulykke kan en tenke seg alternative utfall, enten bedre (“Hadde jeg kjørt litt saktere, ville dette ikke skjedd.”) eller verre (“Dette kunne gått riktig ille, jeg kunne blitt drept.”)

Store Norske Leksikon (2013)

Slik tenking vil mest sannsynlig forekomme etter negative utfall og nestenulykker.

Hvor nyttig simulering er vil avhenge av konteksten til hendelsen/operasjonen. Simulering kan komplementere faktisk erfaring på en positiv måte spesielt hvis den faktiske erfaringen er knapp og/eller hvis det er snakk om hendelser med høyt potensiale (Argote, 2014).

Når det gjelder nylighet så menes hvorvidt en erfaring har blitt gjort nettopp eller for lenge siden. Det finnes omfattende bevis på at nylige erfaringer er mer læringsmessig verdifulle enn erfaringer som er gjort et stykke tilbake i tid.. En kan si at erfaringer vil ha en viss grad av verdiminnsking over tid (Argote m. fl., 1990; Benkard, 2000; Darr m. fl., 1995). I tilfeller hvor det er en forsinkelse mellom årsak og effekt kan den resulterende usikkerheten resultere i forminsket grad av læring (Diehl & Sterman, 1995).

Erfaringer kan gjøres ved håndtering av både vanlige og uvanlige hendelser. Med dette menes skillet mellom å lære av å håndtere de samme hendelsene igjen og igjen, og det å håndtere nye hendelser. I følge He og Wong (2004) kan det komme en positiv effekt av ha en balanse mellom disse to. Det kan altså være læringsmessig positivt for en organisasjon å bli utsatt for ukjente scenarioer. Det å lære fra sjeldne hendelser involverer mer usikkerhet enn annen læring. Denne usikkerheten kommer i stor grad av at de som håndterer hendelsen baserer sin tolking av den på usikker data som følge av få relevante observasjoner (Starbuck, 2009). Men de sjeldne hendelsene kan gi organisasjonen et innblikk i sine egne forutsetninger til å håndtere det uforutsette og følgelig forbedre evner. Dette selv om en lignende hendelse ikke forventes å inntreffe igjen (Lampel m. fl., 2009). I følge Kim m. fl. (2009) kan slike hendelser være lærerike nettopp fordi at de eksponerer styrker og svakheter som er “skjulte” ved vanlig operasjon.

Organisatorisk erfaring kan foregå konsentrert eller spredt geografisk sett. Geografisk spredning kan skape utfordringer for den organisatoriske læringen, men den kan også tilgjengeliggjøre ny kunnskap (Argote, 2014). Cramton (2001) foreslår at når medlemmer er spredd utover flere lokasjoner eller et stort område så kan de mangle en felles forståelse som

fasiliterer organisatorisk læring. Han diskuterer videre hvordan geografisk spredning kan påvirke evnen til å opprettholde en felles kunnskapsbase. Dette grunnet problemer med informasjonssutveksling og informasjonsdistribuering. En årsak til at geografisk spredning kan skape disse utfordringene er at lokasjonen kan forandre seg. I en kommune vil håndteringen av hendelser kunne foregå på vidt forskjellige steder og under vidt forskjellige omstendigheter.

Cramton foreslår følgende faktorer som kan vanskeliggjøre informasjonsutveksling:

- Kvaliteten og tilgjengeligheten til utstyr
- Press fra andre aktører
- Konkurrerende ansvarsområder

Han fant at distribuerte samarbeidspartnere ikke alltid evner å oppdage og kommunisere slike faktorer. I tilfeller hvor slike ting ble nevnt ble informasjonen ofte oversett eller glemt. I følge prinsippet om informasjonssampling vil unik informasjon ha lavere sannsynlighet for å bli nevnt i en gruppediskusjon enn allment kjent informasjon.

Hvis en betrakter den totale akkumulerte mengden med erfaring kan en karakterisere den i form av heterogenitet. Organisasjoner som konsekvent håndterer like eller lignende hendelser vil ha en lav grad av heterogenitet. Hvis typen hendelse varierer vil organisasjonen ha en høyere grad av heterogenitet (Argote, 2014).

Haunschild & Sullivan (2002) fant at heterogen erfaring som følge av hendelseshåndtering ledet til en høyere grad av organisatorisk læring enn homogen erfaring for flyselskaper. Årsaken til dette er sannsynligvis at uklare årsaksforhold leder til et dypere og bredere søk etter kausalitet, og som dermed unngår enkle forklaringer som f.eks. "pilot error". Ved enkle lineære hendelser med en klar årsak vil homogenitet være en fordel når det gjelder grad av organisatorisk læring. I alle komplekse hendelser vil høyere kompleksitet korrespondere med høyere grad av læring.

Dette støttes av Kim m. fl. (2009) som fant at en blanding av mislykkede og vellykkede operasjoner hadde mer læringsmessig verdi enn hver for seg. Dette begrunnes med at slik erfaring gir et rikere og mer kontrasterende grunnlag til å dra mer velbegrunnede slutninger av, og kan redusere faren for potensielle misoppfatninger og biaser.

3.1.3 Organisasjonskontekst

Enhver organisasjon befinner seg i et miljø. Miljøet defineres som summen av alle relevante elementer utenfor organisasjonens grenser og regnes videre som den eksterne konteksten. Denne innefatter f.eks. konkurrenter, klienter og myndigheter. Organisasjonskontekst foregår i en kontekst som omfatter den eksterne konteksten og den interne organisatoriske konteksten. Den organisatoriske konteksten innefatter organisatoriske karakteristikk som kultur, teknologi, identitet, minne, mål, strategi og struktur samt relasjoner til andre

3 Teoretisk rammeverk

organisasjoner. Argote & Miron-Spector (2011) differensierer den organisatoriske konteksten ytterligere ved å dele inn i en aktiv og en latent del, som vist i figur 3-2. Den aktive konteksten består av de elementene som aktivt gjennomfører operasjoner, altså dens medlemmer/enheter og verktøy. Den latente kontekstens gitte egenskaper påvirker hvilke individer som faktisk er medlemmer av organisasjonen, hvilke verktøy de har til rådighet og hvilke oppgaver de må gjennomføre i den generelle driften av organisasjonen.

Organisatorisk læring foregår i den aktive konteksten mens den latente konteksten påvirker graden av mulig læring igjennom sine effekter på førstnevnte. De latente kontekstuelle dimensjonene påvirker også medlemmenes evner, motivasjon og muligheter (Argote 2014).

Her følger en redegjørelse for de viktigste kontekstuelle dimensjonene som kan påvirke organisatorisk læring:

En gitt organisasjon kan være enten spesialist eller generalist. I følge Barnett, Greve og Park (1994) har spesialistorganisasjoner en bedre evne til å lære fra erfaring enn generalistorganisasjoner. For dette argumenteres at sistnevnte vil ha et kompetativt press fra og mellom underenheter som gjør at det er mindre sannsynlig at de streber etter muligheter for ny kunnskap. Spesialister er mer avhengig av suksess og innovasjon innen sin kjernevirksomhet og vil derfor være mer motivert for læring. Generalisten ser derimot ut til å kunne lære fra flere erfaringskilder enn en spesialist (Haunschild & Sullivan, 2002). Cohen & Levinthal (1990) påpeker videre at hvis generalisten har separate forretningsenheter rettet mot to eller flere forskjellige markeder så kan det hende erfaring ikke er overførbart mellom enhetene. Generalistens erfaringsmangfold kan senke deres evne til å avgjøre hvor og hvis erfaring fra hver av enhetene er anvendbar, og dermed begrense sine muligheter til å integrere tekniske, administrative og strategiske løsninger i organisasjonens aktiviteter.

Organisasjonskultur og struktur er to av de latente kontekstuelle dimensjonene som kan påvirke læringsgrad via den aktive konteksten. En kultur hvor psykologisk sikkerhet eksisterer vil fasilitere læring. Når medlemmene føler seg trygge og har en frihet til å uttrykke egne synspunkter og idéer så vil organisasjonen i større grad lære av erfaring enn hvis medlemmene opplever en utrygghet (Argote, 2014). Bunderson & Boumgarden (2010) bekrefter denne sammenhengen men påpeker at forholdet mellom psykologisk trygghet og læring kan være kun et biprodukt av andre faktorer (informasjonsdeling og konfliktfrekvens) i en større sammenheng.

Bunderson & Sutcliffe (2003) fant også at en felles organisatorisk orientering mot læring vil forsterke koblingen mellom erfaring og forbedrede resultat. Dette sammenfaller med Wadels (2008) poeng om at “..kulturelle kjennetegn ved lærende organisasjoner har å gjøre med vektlegging av kunnskap og læring.”

Når det her snakkes om struktur så menes det underliggende rammeverket som er summen av følgende faktorer (Bunderson & Boumgarden, 2010):

- Spesialisering: En klar horisontal ansvarsfordeling.
- Hierarki: En klar vertikal ansvarsfordeling med f.eks. en klar leder.
- Formalisering: Klare prosedyrer for koordinering og prioritering av oppgaver.

En av de strukturelle forholdene som i størst grad kan påvirke læringsevne er grad av organisatorisk desentralisering. Som nevnt tidligere kan geografisk spredning være en aktuell faktor for både hemming og fremming av læring. En desentralisert organisasjon kan i større grad utforske muligheter som hindrer den å hoppe til forhastede slutninger (Argote, 2014). Fang m. fl. (2010) fant at semi-isolerte underenheter bidrar til å bevare heterogenitet og følgelig la organisasjonen utforske et bredere spekter av idéer og tankesett. Mens et lavt antall koblinger enhetene imellom tillater de beste idéene å diffundere igjennom organisasjonen.

Bunderson & Boumgarden (2010) foreslår at selvgående lag som utfører stabile oppgaver vil ha en læringsmessig positiv effekt av struktur. Struktur kan skape et trygt og forutsigbart miljø som gir rom for fokus på erfaringsbasert læring. De poengterer videre at struktur ikke nødvendigvis er positivt i alle former for organisasjon. Grupper som utfører svært varierte oppgaver kan oppleve struktur som begrensende da de strukturelle krav som gjelder én oppgave gjerne kan være utilstrekkelig for en annen.

Hvorvidt prestasjonsbasert tilbakemelding har en positiv effekt på organisatorisk læring har blitt diskutert. Generelt sett kan prestasjonsbasert tilbakemelding regnes som en positiv faktor med tanke på læring (Greve, 2003). Men visse karakteristikk ved tilbakemeldingen kan ha negative effekter. Gibson (2000) fant at læring ble hindret når en forsinkelse mellom gjennomføring og tilbakemelding oppstod. Svært spesifikke tilbakemeldinger har blitt vist å ha en positiv effekt på læring i begynnelsen, men etter en stund vil de dempe læring grunnet avtagende vilje for eksperimentering (Goodman m.fl., 2004).

For at en organisasjon skal klare å holde seg konkurransedyktig vil strategier, teknologier og utvikling relatert til øving være potensielt viktige faktorer (Salas m.fl., 2006). Salas m. fl. definerer øving som (oversatt) "...systematisk tilegnelse av kunnskap, ferdigheter og holdninger som sammen leder til forbedret ytelse i et spesifikt miljø." For en organisasjon med beredskapsansvar, f.eks. en norsk kommune, vil øving være en metode for å vedlikeholde og utvikle bestemte organisatoriske og individuelle evner.

To dimensjoner relatert til øving er spesielt relevant for organisatorisk læring. Den første handler om hvorvidt øvingen blir gjennomført individuelt eller i en gruppe. Forskning viser at øving på gruppenivå er mer fordelaktig når det gjelder organisatorisk læring enn øving på

3 Teoretisk rammeverk

individnivå. Liang (1995) fant at gruppemedlemmer som deltok i øvelse sammen lettere evnet å gjenkalle informasjon om den gitte prosessen og følgelig produserte bedre resultater enn de som øvet individuelt. Ved å øve på gruppenivå mener Wegner (1986) at en kan fremme utviklingen av et transaktivt minnesystem. Et slikt system eksisterer kun i den gitte gruppen og kan kode, lagre og innhente informasjon. Det kan regnes som en oversikt over «hvem-vet-hva» i gruppen da den tillater medlemmene å skape en felles kunnskapsbase som kombinerer informasjon, perspektiver og ekspertise, samt muliggjør skaping, overføring og lagring av kunnskap i grupper (Gino m.fl., 2010).

Den andre dimensjonen er hvorvidt øvelsen gir medlemmene mulighet til å observere eksperter som gjennomfører den gitte oppgaven. Nadler m.fl (2003) kaller det læring ved observasjon og fant at læring ved observasjon er mer effektivt enn ved ordinære forelesninger.

Når en organisasjon tar til seg kunnskap fra en annen, uavhengig organisasjon beskrives det som en kunnskapsoverføring. En kontekstuell dimensjon som er tett relatert til denne prosessen er organisasjonens absorberende evne. Cohen & Levinthal (1990) definerer den absorberende evnen som evnen til å benytte seg av ekstern kunnskap og mener videre at denne evnen er en funksjon av tidligere akkumulert relevant kunnskap. Dette fordi den tidligere akkumulerte kunnskapen gir en større evne til å gjenkjenne verdien til ny kunnskap, assimilere den og anvende den til hensiktsmessige formål.

Cohen & Levinthal (1990) foreslår videre at denne evnen ofte er tett tilknyttet organisasjonens investering i forskning og utvikling, samt produksjon. Erfaring med produksjon gir organisasjonen bedre evner til å både gjenkjenne og implementere aktuelle løsninger.

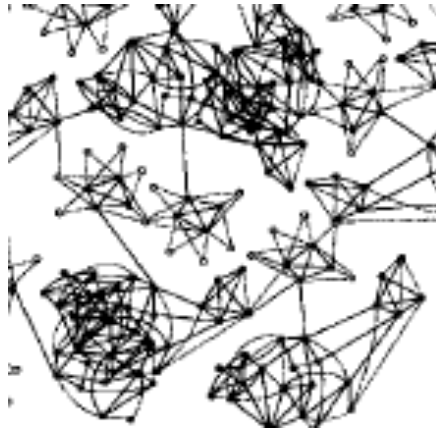
Flere studier har vist en positiv sammenheng mellom organisatorisk slakke og organisatorisk læring. Med organisatorisk slakke menes at medlemmene får tilgang til nok ressurser (tid, økonomi etc.) til å gjennomføre den gitte oppgaven. Wiersma (2007) foreslår at en viss slakke vil fasilitere læring, men at hvis for mye kapasitet er til rådighet kan den positive effekten forsvinne.

Wiersma (2007) fant også at det å introdusere en moderat mengde midlertidige arbeidere/medlemmer inn i organisasjonen økte graden av læring. En mulig forklaring på denne effekten er at en mer mangfoldig gruppe har en større evne til å kombinere gammel kunnskap med ny kunnskap.

Pisano m. fl. (2001) fant at stabilitet i bemanningen hadde en positiv læringsmessig effekt. Med stabilitet menes frekvensen for hvor ofte de samme medlemmene jobber sammen. Wiersma (2009) foreslår at stabilitet har en positiv effekt når kunnskapsbasen er liten, tidlig i

læringskurven. Men at når kunnskapsbasen er mer omfattende kan midlertidige arbeidere, altså en lavere stabilitet, være positivt.

Flere faktorer relatert til de sosiale nettverkene i en organisasjon kan påvirke læring. Burt (2004) beskriver sosiale nettverk som samlinger med tette bånd som tidvis kobles med nærliggende samlinger, som illustrert i figur 3-3.



Figur 3-3: Illustrasjon av sosiale nettverk.

Hver samling representerer samlinger med spesialisert kunnskap, det seg være avdelinger i et firma, medlemmer i en gruppe eller samfunn i en geografisk sammenheng. Burt (2004) fant at

individer som befant seg nærme de «strukturelle hullene» mellom samlingene hadde en større mulighet til å forme nye idéer grunnet en større eksponering til variert informasjon. Tortoriello & Krackhardt (2010) fant også at koblingen mellom to samlinger kan være veldig ledende for ny kunnskap når de individene som kobles sammen har kontakt med samme tredjepart.

Som en del av den latente organisatoriske konteksten er verktøy en potensielt viktig faktor som kan påvirke forutsetningene for organisatorisk læring. I denne sammenheng er fokuset på informasjonsteknologi i form av kunnskapsstyringssystemer.

Det har blitt diskutert hvorvidt kunnskapsstyringssystemer har positiv effekt på organisatorisk læring eller ikke. Kim (2008) fant at et slikt system hadde en positiv effekt spesielt for medlemmer på avsidesliggende lokasjoner og for medlemmer med få tilgjengelige kilder for informasjon.

Ashworth m.fl. (2004) mener at IT (informasjonsteknologi) hjelper organisasjoner til å effektivt oversette kunnskap skapt via akkumulerte erfaringer til konkrete forbedringer. Kane & Alavi (2007) simulerte hvordan elektroniske kunnskapsstyringssystemer påvirket organisatorisk

3 Teoretisk rammeverk

læring i flere settinger og fant at læring via IT-systemer kan være effektivt i visse organisasjoner (hvor medlemmene evner å lære fort), men i andre kan det ha motsatt effekt (hvor medlemmene ikke evner å lære fort).

Kane & Alavi (2007) fant videre at bruk av visse elektroniske verktøy (ECOP- Electronic Communities of Practice) fasiliterte for læring ved å bevare kunnskapsheterogenitet, noe som resulterte i mer langsiktige resultater. Andre verktøy (KRP-knowledge repositories og TR- virtual team rooms) fasiliterte for bedre bruk av eksisterende organisatorisk kunnskap ved å redusere heterogenitet, noe som ledet til kortsiktige resultater.

3.1.4 Måling av læring

Organisasjonens læring manifesterer seg enten ved forandring av den mottakende enhetens kunnskap eller ved forandring av praksis. Det å måle grad av læring i en organisasjon gjennom å vurdere forandring i kunnskap er utfordrende da en stor del av nevnte kunnskap er taus av natur og følgelig vanskelig å måle med konvensjonelle midler. Videre vil slik organisatorisk kunnskap kunne befinne seg på mange forskjellige samlingssteder som rutiner, teknologier og individer (Berry & Broadbent, 1987). Måling av graden av læring ved å måle forandring av organisasjonens praksis assosiert med erfaringsbasert kunnskap er også utfordrende da man må ta høyde for alle faktorer som kan påvirke praksisen utover erfaringer (Argote, 1999).

3.2 Organisatorisk endring

Organisatorisk endring er et bredt tema, og omfatter endringer på alle nivåer, alle arenaer og alle områder innenfor en organisasjon. Pettigrew m.fl. (2001) påpeker at studier av organisatorisk endring er svært utfordrende. Særsilt er det vanskelig å skille mellom episodisk og kontinuerlig endring, identifikasjon av drivkreftene bak endring, og å skille endringsprosesser fra resultater av endring.

Videre blir kritiske suksessfaktorer for endringer i offentlig sektor presentert. I tillegg presenteres det en oversikt over perspektiver på organisatorisk endring, så vel som en lett gjennomgang av organisasjonskultur og sikkerhetskultur.

3.2.1 Kritiske suksessfaktorer for endring

Organisatoriske endringsprosesser er svært komplekse (Fernandez & Rainey 2006). Endringsprosessen blir i noen tilfeller beskrevet som en trinnvis prosess, med en lineær og kronologisk struktur, eksempelvis som presentert av Kotter (1995). Amis, Slack & Hinings (2004) viser imidlertid til at prosessen sjelden fremstår som lineær. Det blir videre presentert åtte kritiske suksessfaktorer for endring, hvorav alle blir behandlet som enkeltstående faktorer uten kronologisk relasjon. Faktorene skal bidra til å danne strukturen rundt diskusjon av endringer i kommunalt beredskapsarbeid som følge av uønskede hendelser.

Kotter (1995) viser til viktigheten av for å *illustrere behovet* og *nødvendigheten* av endring. De som er ansvarlige for – eller drivkrefter bak – endring, er nødt til verifisere behovet for endring, og å kommunisere og motivere medlemmene i organisasjonen om at endring er nødvendig. Dette gjøres gjerne gjennom å skape en visjon som virker tiltalende for organisasjonens medlemmer og interessenter (Fernandez & Rainey, 2006). Kommunikasjon av behovet for endring er imidlertid ikke tilstrekkelig. Det må også utarbeides en *plan* for hvordan endringen skal utføres og hvordan eventuelle hindringer skal overkommes (Kotter, 1995). Fernandez & Rainey (2006) påpeker at det i offentlig sektor er spesielt viktig at målene for endringene er konkrete og basert på rasjonelle teorier og motiver. Spesifikke endringsmål forenkler prosessen med å måle endringen, og eventuelt stille til ansvar de som er ansvarlig for endringen.

Kets de Vries & Balazs (1999) beskriver hvordan individer i en organisasjon bevisst eller ubevisst motsetter seg endring av en rekke ulike årsaker. De diskuterer videre hvordan såkalte "focal events", spesielle hendelser som illustrerer behovet for endring, bidrar til å motivere individene til å ta del i endringsprosessen. Dette vil i mange tilfeller være snakk om små hendelser som bidrar som fasiliterende faktorer for endringer som har vært påventet i lengre tid, og ofte er disse hendelsene nært knyttet til organisasjonen. Fernandez & Rainey (2006) viser til at kriser og store utfordringer bidrar til å *redusere motstanden mot endring*, og vil med det bidra til *intern støtte for endringsprosessen*.

3 Teoretisk rammeverk

Fernandez & Rainey (2006) viser til at en kritisk faktor for suksess er at endringen *forankres i toppledelsen*. Det vises til at det kan være fordelaktig å ha en foregangsperson som kan vise vei og koordinere innsatser fra spredte aktører. Det vises videre til at hyppig utskiftninger av personale er en vanlig problemstilling i offentlig sektor. Dette skaper problemer for stabilitet og forankring i ledelsen, da individer som er kritiske for endringsprosessen forsvinner ut av prosessen før den er avsluttet (ibid).

Endringsprosesser i offentlig sektor må ha *ekstern støtte*, særlig viktig er det å ha støtte fra politiske kontrollorganer og andre organisasjoner høyere oppe i styringshierarkiet (De Lancer Jules & Holzer, 2001). Et vanlig problem i offentlig sektor ser imidlertid ut til å være at organisasjoner som skal endres får retningslinjer fra en rekke ulike politiske institusjoner, hvorav alle har ulike mål og agendaer (Fernandez & Rainey, 2006).

De fleste endringsprosesser innebærer at deler av organisasjonens ressurser styres mot gjennomføring av en rekke endringsrelaterte aktiviteter, heriblant utvikling av planer og strategier, kommunikasjon av behovet for endring, utvikling og implementering av nye rutiner, restrukturering og omorganisering, samt testing av de implementerte endringene. Dette krever at organisasjonen har *tilstrekkelig tilgang på ressurser* (Fernandez & Rainey, 2006). Boyne (2003) viser til at ressurser kan være en viktig faktor for forbedring av offentlige tjenester, og med det også for endringsprosesser i offentlig sektor. Fernandez & Rainey (2006) framhever at mangel på ressurser i offentlige endringsprosesser kan føre til svakheter i prosessen, økt grad av stress mellom aktører, og i ytterste konsekvens redusert evne til å gjennomføre organisasjonens andre kjerneaktiviteter. Dersom det innføres flere endringsprosesser samtidig vil tendensen være at de prosessene som er minst kostbare og enklest å gjennomføre blir prioritert.

Institusjonalisering nevnes som en kritisk suksessfaktor for endring (Fernandez & Rainey, 2006). For å sikre at endringene blir varige, må ledelsen sørge for at gamle handlingsmønstre byttes ut med nye, og at endringene inkorporeres i den daglige driften (Pisano m.fl., 2001). Kotter (1995) argumenterer for at dersom endringene ikke inkorporeres i organisasjonskulturen ("the way we do things around here") vil de degraderes når drivkraften bak endringen reduseres. Fernandez & Rainey (2006) viser til at innsamling av data rundt denne prosessen er et nyttig verktøy for å overvåke graden av institusjonalisering.

Fernandez & Rainey (2006) poengterer avslutningsvis at for at endringer skal få tilstrekkelig grobunn i organisasjonen må de implementeres på tvers av undersystemer, og bindes sammen gjennom en helhetlig integrering i organisasjonen.

4 Empiri

I dette kapittelet blir studiens empiriske datagrunnlag presentert. Gjennom en kombinasjon av sitater fra informantene og en presentasjon av generelle tendenser blir det her forsøkt å male et bilde som kan bidra til å svare på oppgavens problemstilling.

4.1 Kommunal læring

Informantenes uttalelser blir her inndelt etter relevans til erfaringskarakteristikker og kontekstuelle faktorer.

4.1.1 Direkte/indirekte erfaringer

I denne sammenheng regnes en direkte erfaring som en erfaring som gjøres av å direkte håndtere en hendelse innenfor kommunens grenser. Indirekte erfaringer er erfaringer som i utgangspunktet har blitt gjort av andre organisasjoner, men som via kunnskapsoverføring blir gjort til nytte for mottaksorganisasjonen.

På spørsmål om terrorhandlingene 22. juli 2011 hadde ledet til noen form for endring med tanke på kommunalt beredskapsarbeid svarte flere av informantene at egne erfaringer var en større drivkraft for organisatorisk læring enn indirekte erfaringer. Terrorhandlingene ble for mange en fjern sak som ikke hadde noen direkte innvirkning på deres organisasjon. Det kommer derimot frem at det flere av kommunene opplevde en læringsmessig effekt av visse hendelser innenfor kommunens grenser. Ingen av disse hendelsene var terrorhandlinger men i hovedsak brann, flom eller storm.

«... det handler om at 22. juli, det var jo litt langt fra oss sant. Så kom den terrorsaken i fjor sommer, hvor vi hadde deltakere på Norway Cup, som brakte det litt nærmere oss. Så kom brannen, det var den største vekkeren».

Liten kommune 2

Flere informanter sier derimot at det at de hadde innbyggere tilstede ved terrorhandlingene gjorde at hendelsen ble brakt nærmere dem. Dette sammenlignes blant annet med tsunamien 2004 som rammet innbyggerne i en av kommunene. Selv om hendelsen i seg selv skjedde langt borte førte rammede innbyggere til en lokal oppfølging.

«Den hadde jo til en viss grad et slektskap med tsunamikatastrofen sju år tidligere ved at hendelsen skjedde langt borte men en del oppfølgende arbeid skjedde lokalt»

Svært stor kommune 1

«Det vi har jobbet med det siste året er å styrke evakuerings- og pårørende-teamet vårt. Det kan du sikkert relatere til ... 22. juli viste jo at kommunene kan få store oppgaver i fanget i forhold til sånne hendelser, så bevisstheten rundt hvor viktig det er med et godt organisert og trent evakueringsteam og pårørende-team og POSOM-team¹ har aldri vært så høy som den er nå.»

Stor kommune 2

En av informantene mener at indirekte erfaringer også kan være svært nyttige for den organisatoriske læringen. Kommunen arrangerte foredrag med involverte i Gjørsv-kommisjonen, og fikk på den måten høste erfaringer som de i utgangspunktet ikke ville hatt anledning til. Ingen av de mindre kommunene har nevnt denne typen høsting av indirekte erfaringer.

«Vi har hatt utvalgssekretæren til stede og hatt foredrag for kriseledelsen, vi har hatt en av medlemmene, som nå er statssekretær, Laila Bokhari, til å prate til kriseledelsen i to omganger om Gjørsv-kommisjonens arbeid og de anbefalingene de kom med. Nettopp for å få input på hvor vi må jobbe mer, og hva vi ikke er gode nok på».

Svært stor kommune 2

4.1.2 Evaluering av nylige erfaringer

Flere av informantene uttaler at det å gjennomføre evalueringer kort tid etter øvelser eller hendelser har en positiv effekt på læring. Det legges vekt på at ledelsen og alle involverte aktører må involveres. Fra datamaterialet går det fram at kommunene generelt er flinke til å ha fokus på snarlige evalueringer.

«... det er viktig for oss at vi etter sånne hendelser relativt raskt samler kriseledelsen eller de som har vært involvert, for å se hva er det vi nå lærte av denne hendelsen, og at vi da også sørger for at de som har ansvaret for områder blir involvert i et sånt arbeid.»

Middels kommune 2

Selv om kommunene generelt ser ut til å ha fokus på viktigheten av snarlige evalueringer etter øvelser og hendelser er det flere som trekker fram tid som en faktor som utfordrer denne praksisen. Det ser ut til at både store og små kommuner opplever at prioritering av evaluering er utfordrende i en hverdag hvor tjenesteproduksjonen til kommunen må prioriteres. Den største utfordringen virker å være å få inkludert aktører på enhetsnivå til evaluering.

¹ POSOM: Psykisk Og Sosial Omsorg

«... i den kommunale hverdagen er det veldig snart at de andre hjulene skal i gang igjen. Og så er det skvising på tid og prioritering, så det å få samlet alle aktører til en tidlig grundig gjennomgang, er ikke alltid vi får til like bra.»

Svært stor kommune 1

4.1.3 Erfaringsmangfold

Sjeldenhet

Kommuner drar erfaringer fra både vanlige og uvanlige hendelser. Flere av informantene uttrykker at sjeldne hendelser medfører et større læringsutbytte. Eksempelvis forteller en av kommunene at de opplever flom på årlig basis, men at flommen i 2014 hadde et mye større omfang enn tidligere flommer. Mange bekker og små elver dannet nye løp og skapte uventede problemer. Informanten påpeker at flom er en vanlig hendelse i kommunen men at de uvanlige proporsjonene til den nevnte flommen førte til nye erfaringer og lærdom.

«... det kom veldig mye nedbør på kort tid, så plutselig så flommet bekker og elver over. Det var noe vi visste kom til å skje, det var tatt forhåndsregler ... Det er blitt et utvidet flomsonekart i forhold til det flomsonekartet vi hadde før. Nå er det snakk om å lage en plan for hva vi skal gjøre når det skal gjøres og hvordan det skal finansieres. Gjort et veldig grundig arbeid.»

Stor kommune 2

Undersøkelsen gir generelt inntrykk av at denne typen hendelser som går ut over de proporsjonene kommunene har opplevd tidligere, og hendelser som går utenfor det hendelsesspekteret kommunene tidligere har håndtert, i særlig grad fører til læring og endring. Det ser også ut til at indirekte hendelser med spesielt store proporsjoner kan være drivkraft bak læring. Terrorhandlingen 22.juli 2011 er en slik hendelse. Denne typen læring ser ut til å være avhengig av hvorvidt kommunen er knyttet til hendelsen i form av pårørende, hendelsens beskaffenhet og geografisk nærhet. En informant påpeker at selv om en erfaring blir gjort som følge av en svært alvorlige og sjeldne hendelser så kan lærdommen bli tatt i bruk ved vanlige hendelser også.

«Noen dager etter 22. juli fikk vi pålegg om å være mer proaktiv. Kommunen skulle aktivt ta kontakt med pårørende. Det har også fulgt oss i ettertid. Vi er nok mye mer proaktiv nå enn vi har vært tidligere.» «23. juli ble vi veldig bevisst på at den måten vi håndterer denne hendelsen på, er den måten vi skal håndtere hendelser i fremtiden ... vi har hatt flere omkomne i ulykker etter det, og tragediene er akkurat like stor for de som opplever det.»

Middels kommune 3

Heterogenitet

Informantene rapporterer om varierende grad av heterogenitet i erfaringsmangfoldet. Flere kommuner har håndtert et bredt spekter av hendelser mens noen har lavere erfaringsmangfold. Det ser ut til å være variasjoner mellom kystkommuner og innlandskommuner, og ikke minst mellom store og små kommuner. Enkelte kommuner opplever svært få hendelser av betydelighet, og har med det et lavt erfaringsgrunnlag. Det ser ut til å være sammenheng mellom kommunens størrelse, mangfoldet i hendelser og det totale antallet hendelser.

«Det tror jeg er omtrent den eneste ulykken som har vært omtrent siden krigen her.»

Svært liten kommune 1

«Vi har hatt en god del hendelser hvor det er blitt satt krisestab, jeg nevner en håndfull i fleng ... propangasslekasje ... omfattende trafikkulykke ... et drap ... rett utenfor skolegjerdet ... vi hadde selvfølgelig befatning med tsunamien 2004, fordi så mange tilhørte regionen og kommunen her.»

Svært stor kommune 1

Empirien gir også grunnlag for å anta at det kan være sammenheng mellom kommunens størrelse og hvor alvorlig eventuelle hendelser må være for å føre til at krisestaben settes. En informant i en svært liten kommune nevner at kriseledelsen har vært samlet på grunnlag av enkeltdødsfall, mens en informant fra en svært stor kommune nevner at kriseledelsen kun samles på grunnlag av mye mer dramatiske hendelser, og at mindre hendelser skal håndteres på så lavt nivå som mulig i henhold til nærhetsprinsippet.

Geografisk spredning

Flere av kommunene påpeker viktigheten av å samle og distribuere erfaringer som er gjort på ulike lokasjoner i kommunen. Beredskapsarbeidet i kommunen er distribuert blant flere ulike aktører, herunder bålysetater som brann, politi og ambulanse, og også blant enhetslederne på legevakt, sykehus, skoler etc. Informantene ser ut til å være enige om at informasjonsutveksling mellom aktørene gir en positiv læringseffekt. Det kan se ut til at det i hovedsak er de større kommunene som har fokus på å tilrettelegge spesielt for denne typen kunnskapsoverføring. En informant fra en svært stor kommune viser til et fast møte hver tredje uke hvor relevante aktører møtes for å utveksle erfaring.

«Det er et fast møte ... hvor vi går gjennom aktuelle saker. Det er smittevernssjef, legevaktsjef, beredskapsansvarlige rundt omkring i kommunen, leder for kriseteam. Så tar vi en runde rundt bordet hvor vi diskuterer hendelser siden sist, og lærdom som har blitt gjort av de.»

Svært stor kommune 2

4.1.4 Simulering, evaluering og øving

Simulering

Kontrafaktisk tenkning er sentralt i gjennomføring av ROS-analyse. Samtlige informanter opplyser at kommunen har gjennomført en helhetlig ROS-analyse. Noen informanter sier at gjennomføring av helhetlig ROS-analyse slik den er tiltenkt i forskrift for kommunal beredskapsplikt er utfordrende for kommunene å gjennomføre. Andre informanter mener at det er uproblematisk å gjennomføre analysen i henhold til forskriften. Det ser ut til at de største kommunene i større grad mener å ha mulighet til å gjøre et godt arbeid med den helhetlige ROS-analysen på egen hånd, mens de mindre kommunene i større grad ser ut til å støtte seg på interkommunale samarbeid. En av informantene har hatt kontakt med en rekke kommuner i fylket, og viser til en situasjon hvor kommunene har lite kunnskap rundt gjennomføring av helhetlige ROS-analyser.

«Ståa rundt omkring på hvordan man skal ... gjennomføre en ros-analyse etc. er relativt lav. For å si det sånn. Og det hjelper ikke veldig mye at man satser sentralt.»

Stor kommune 2

Øving

Øvelser blir dratt frem av flere informanter som en god arena for organisatorisk læring. Flere av informantene påpeker at det er viktig å involvere alle relevante aktører i aktivitetene for å sikre et helhetlig godt beredskapsarbeid og læring på alle nivåer. Det kommer frem at det er utfordrende å få alle støttefunksjonene i beredskapsarbeidet til å gli godt, og da særlig bruk og oppdatering av DSB-CIM, håndtering av medier samt håndtering av kriseinformasjon. Det kan se ut til at kompleksiteten i sammenheng med organisering og gjennomføring av øvelser står i sammenheng med kommunens størrelse. De fleste mindre kommunene nevner at fylkesmannen fungerer svært bra som igangsetter og organisator av øvelser, og mener å ha stor nytte av fylkesmannens funksjon i forbindelse med øvelser. Blant de større kommunene ser fylkesmannen ut til å ha en mindre viktig rolle.

«For det er ganske mange personer som blir involvert. Hvis du skal ha kriseledelsen, evakueringsteam, medieovervåkere, kommunikasjon, psykososialt team osv. Det er veldig mange personer som må være øvet for at en kommune skal ha et fullverdig beredskapsapparat ... Vi ser at når vi har øvelser og hendelser-kriseledelsen er drillet, kjenner rollene sine og gjør det de skal og får gjort det nødvendige. Men utfordringen går på å få støttefunksjonene rundt til å gli godt. For eksempel CIM-bruken, medie/krisehåndtering, kriseinformasjonshåndtering, sånne ting.»

Stor kommune 2

4 Empiri

En informant fra en svært stor kommune påpeker at evaluering etter hendelser kan være mer verdifull enn øving. Det kan være en sammenheng mellom antallet større hendelser i kommunen og oppfatningen av viktigheten av øvelser, men det kommer ikke fram av det empiriske datagrunnlaget.

«I mitt syn er en god evaluering av en faktisk hendelse mye bedre enn en pliktig tørr table top-øvelse.»

Svært stor kommune 1

Evaluering

Flere kommuner nevner at evaluering er et viktig verktøy for å høste erfaringer etter øvelser, nestenulykker og uønskede hendelser. En av informantene poengterer hvordan evaluering kan være et viktig verktøy for intern kunnskapsoverføring og vedlikehold av kompetanse.

«Hver gang vi får gjort en evaluering slik den burde bli gjort så er det en betydelig læringseffekt for alle aktører ... Det er en kollektiv effekt i den forstand at de som har samhandlet sitter med en felles lærdom, og det handler jo også om oppbygging av og vedlikehold av kompetanse.»

Svært stor kommune 1

Flere informanter gir uttrykk for at det er flere utfordringer knyttet til gjennomføring av evalueringer. Evaluering nedprioriteres ofte til fordel for den daglige driften i kommunal sektor, og igjen ser tid ut til å være en viktig faktor. Flere kommuner gir uttrykk av at tiden ikke strekker til for å gjennomføre gode evalueringer, og spesielt vanskelig ser det ut til å være å inkludere ansvarlige på enhetsnivå. En av de svært store kommunene sender ut skriftlige evalueringsskjema etter hendelser og øvelser for å sikre snarlige tilbakemeldinger. Ingen av de mindre kommunene gjør dette. Det kan tyde på at mer ressurser og større grad av spesialisering innenfor beredskapsfeltet gir mer rom og kapasitet for å utforske alternative metoder. Det empiriske materialet gir imidlertid ikke grunnlag for å si hvorvidt det er vesentlig forskjell på store og små kommuner når det kommer til kvaliteten på evaluering etter hendelser og øvelser.

«Ja, det er en utfordring. Det å bli flinkere å evaluere faktiske hendelser. Det tror jeg de aller fleste har i praksis problem med. Det er ikke lett i kommunal hverdag å få med sentrale aktører som er med i krisestabsarbeidet. Veldig tett kalender og er veldig mye på farten både internt og eksternt.»

Svært stor kommune 1

«Men hverdagen tar enhetslederne i kommunene med en gang vet du. Så der er det et stort rom for forbedring og det må toppstyres. Rådmannsnivå må inn og si «vi skal», det skal ikke være noen diskusjon. Her må man være litt hard!»

Stor kommune 1

To av informantene fra svært store kommuner påpeker også at mangel på systematikk og grundighet kan være et hinder for gode evalueringer. Disse kommunene har beredskapsansvarlige i fulltidsstillinger som viser betydelig refleksjon rundt egne svakheter.

«Det er litt for tilfeldig hva vi klarer å fange opp, og vi er ikke systematisk nok til å evaluere alle hendelser og nestenulykker godt nok.»

Svært stor kommune 2

«Det erfarer man fort at ikke er lett. Det er ikke slik at vi på noen måte har gitt opp. Vi hadde en evaluering kort etter denne strømstansen. Men vi fikk heller ikke gjort det så grundig som vi burde.»

Svært stor kommune 1

4.1.5 Kontekstuelle faktorer

Beredskapsansvar som en del av det totale ansvarsområdet

Flere av informantene nevner en variert kommunal hverdag hvor ansatte på både overordnet nivå og enhetsnivå må balansere flere ansvarsområder. En informant poengterer at ingen andre virksomheter har så bredt ansvarsområde som en norsk kommune, og at dette ansvarsområdet bare blir større ettersom at staten setter høyere krav til kommunen.

«Det er ingen virksomheter som har så bredt ansvarsområde som en norsk kommune ... Mange rådmenn rundt omkring kan nok skrive under på at det blir bare mer og mer krevende å ta alle de nye ansvarsområdene som staten utfordrer kommunene på.»

Svært stor kommune 1

Det er ulik grad av spesialisering innen beredskapsapparatet i de ulike kommunene. En av kommunene har en dedikert beredskapsavdeling med flere ansatte, mens flesteparten har enkeltpersoner med beredskapsansvar som en mindre del av den totale ansvarsmengden. Det kommer frem av undersøkelsen at de kommunene som har stillinger dedikert 100 % til beredskap enten er stor eller svært stor, mens de med mindre stillingsprosent gjerne er på den andre siden av skalaen. Informanten fra den minste kommunen i undersøkelsen anslår at så lite som 4% av den totale arbeidsmengden går til beredskapsarbeid.

«Jeg jobber jo med veldig mange ting. Dersom jeg skal jevne det ut over året- 10%. Det er en liten kommune det her.»

Liten kommune 1

«100% stilling. Fire stillinger dedikert til samfunnssikkerhet og beredskap.»

Svært stor kommune 2

Noen av informantene ser klare utfordringer ved å ikke ha spesialiserte beredskapsavdelinger i kommunen, og mener at det er et naturlig neste skritt for mange kommuner å opprette slike stillinger. Dette for å kunne sette beredskapsarbeidet i system og få mulighet til å etterleve de økte statlige kravene på best mulig måte. En informant fra en større kommune reflekterer rundt de utfordringene de minste kommunene har og foreslår at de sliter med utradisjonell tenking når det gjelder beredskap, at de tenker veldig kommunalteknisk. På siden av den beredskapstenking som er knyttet til brann og vannforsyning forsvinner fokuset litt da det ofte utgjør en femdel eller tidel av en avdeling som gjerne har ansvar for alt mulig fra vann til brann til byggesak. Det ser ut til å være en enighet om at det er hensiktsmessig med noen form for beredskapsansvarlig, en person som har fokus i det daglige, i både små og store kommuner.

«Så jeg vil si at det eneste som mangler er en person som sitter og har hånda på rattet i hverdagen i denne kommunen. Det hadde blitt kanonbra! Da hadde vi kunne løftet enda et hakk. Der jeg mener vi skal være.»

Stor kommune 1

En felles orientering mot læring

Flere informanter opplever et økt fokus mot læring i sin organisasjon. Men de ser at for at nok tid og ressurser skal bli disponert for relevante aktiviteter må dette fokuset først og fremst forankres på ledelsesnivå. Dette for at disse aktivitetene skal behandles på lik linje med de andre ansvarsområdene. Det poengteres at hvis du har ansvar for en tjeneste i det daglige så har du også ansvaret for den når noe skjer.

«Men at alle de som har ansvar for byggesaksbehandling, og drikkevann og veier, at de også tar det ansvaret og er det ansvaret bevisst til enhver tid. Det jobber vi mye med.»

Svært stor kommune 2

Det kommer frem at flere middels eller små kommuner opplever fylkesmannen som en tilrettelegger for kunnskapsutvekslinger på tvers av kommuner og med andre aktører. Dette i form av forskjellige arrangementer og andre tiltak. Det rapporteres om beredskapskonferanser, faglige seminar, evalueringer etter stormer og naturhendelser, og forum for beredskapsansvarlige. Fylkesmannen bidrar altså til å holde et regionalt fokus mot skaping og overføring av kunnskap i de gitte fylkene.

«Vi har en beredskapskonferanse for hele regionen i regi av fylkesmannen ... de arrangerer mye faglige gode seminarer og treffpunkt ... de har også evaluering etter stormer og naturhendelser som kommunene blir bedt med på for å ha en gjennomgang av hvordan ting ble håndtert, så at fylkesmannen har en meget sentral rolle i kommunekoordineringen i forbindelse med beredskap, det er helt klart.»

Middels kommune 2

«Fylkesmannen har et eget forum for beredskapsansvarlig som møtes hvert kvartal. Der utveksler vi erfaringer.»

Liten kommune 2

En av informantene legger til at en kultur hvor medlemmene er trygge på hverandre og føler aksept for ytringer er en ønskelig del av nevnte fokus. Ellers kan det bli slik at kun de som er direkte involvert i den gitte saken bidrar til evaluering og læring.

«Sånn at å ha en rutine som sier at når en hendelse har skjedd så skal det gjennomgås, og se på detaljene med henblikk på å avviksbehandle og bli bedre, er helt nødvendig. For hvis ikke så blir det bare de som er direkte involvert som må håndtere saken, og resten av systemet holder seg litt unna. Det tror jeg nok skyldes flere ting, sånn som dette dødsfallet jeg nevnte tidligere, så ser du det veldig godt, for da føler folk at det litt ubehagelig å gå inn i situasjonene også hvis du ikke har direkte involvert, sånn at du spør ikke, du etterspør ikke svar på ting du lurte på hvordan har gått, fordi de er redd for å trække på følelsene til de som er sterkt involverte.»

Svært liten kommune 1

Fylkesmannen som tilrettelegger for læring i kommunene

Som tidligere nevnt tidligere opplever flere av informantene fylkesmannen som en tilrettelegger for regionale kunnskapsutvekslinger. Fylkesmannen dras ofte frem som en ressurs i forhold til den kontinuerlige forbedringen av beredskapsapparatene i de forskjellige kommunene. Fylkesmannens tilsyn nevnes spesielt som en viktig arena for læring fordi det benyttes en metodikk som gjør at kommunen lærer av tilsynet. Flere av informantene opplever at fylkesmannen ikke er ute etter å finne feil men å faktisk finne forbedringspotensialer.

«Ja, vi oppfatter fylkesmannen som en ressurs, og vi oppfatter også tilsyn som en ressurs. Fordi han benytter en metodikk hvor vi lærer av tilsynet, og det fungerer veldig bra. De reiser ikke rundt for å finne feil, men de gjør like mye på dette her for å finne forbedringspotensialer.»

Liten kommune 1

«Når de har kjørt tilsyn har det ikke vært for finne feil, først og fremst, men for å hjelpe oss til å bli bedre, og det har de gjort på en veldig bra måte, og det har gjort det lettere for oss å følge med på lasset.»

Stor kommune 2

Flere av de små kommunene mener at fylkesmannen er en faglig støtte i det daglige arbeidet og ved håndtering av hendelser. Men det kan se ut til at dette synspunktet ikke deles av de største

kommunene. En av de svært store kommunene mener blant annet at fylkesmannen ikke kan tilføre dem noe grunnet en allerede svært kompetent beredskapsavdeling. Datamaterialet gir grunnlag til å tro at disse svært store kommunene sitter på en stor kompetanse som følge av en eller flere stillinger dedikert til beredskapsarbeid.

«Jeg tror ingen av storbyene, som jeg er kjent med bruker fylkesmannen som ressurs. Det kjenner jeg ingen som gjør. Jeg tror fylkesmannen i x er rimelig på bittet, men utover det så er det lite å hente.»

Svært stor kommune 2

Evne til å absorbere ny kunnskap

Flere informanter opplyser å være en del av forskjellige interkommunale samarbeid og forum for informasjonsutveksling. Generelt sett er de fleste informantene positivt innstilt til slike initiativer. De informanter som ikke er tilknyttet slike ordninger uttrykker et ønske om å legge til rette for at det blir opprettet da slike interkommunale samarbeid regnes som gode arenaer for læring. Det kommer frem at selv om ønsket for å tilegne seg ny kunnskap er tilstede så kan begrensede ressurser skape hindringer for dette. En av de mindre kommunene opplever at selv om man ser et behov for kompetansebygging så er det ikke alltid det finnes muligheter for tilrettelegging for dette.

«Ja, jeg kunne kanskje tenkt meg at det hadde blitt lagt inn i budsjett at jeg kunne dratt en gang i året til Heggedal¹ for å oppdatere kunnskapen min.»

Liten kommune 2

Flere av informantene fra de mindre kommunene mener at de generelt sett har det de trenger av ressurser og kompetanse når det gjelder arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Kun den ene informanten drar frem et ønske om å få mulighet til å oppdatere kunnskapen sin. En informant fra en av de større kommunene reflekterer rundt evnen til å absorbere ny kunnskap, og setter det i sammenheng med grad av spesialisering i den gitte organisasjonen. Har man liten grad av spesialisering så er det ikke sikkert man evner å se behovet for ny kunnskap.

«Hovedutfordringen er jo at kommunene som ikke har det vet jo ikke hva de skal sette dem til for de har jo ikke peiling på beredskap. Så sånn er det.»

Stor kommune 1

¹ Nasjonalt Utdanningscenter for Samfunnssikkerhet og Beredskap, NUSB

Samsvar mellom ambisjoner og gjennomføringsevne

Flere informanter opplever at høye ambisjoner på myndighetsnivå ikke samsvarer med kommunens evne til å innfri. De mener at det ikke hjelper å satse på nye stillinger i DSB når gapet mellom kommunene og sentralt nivå bare blir større. Det fører til at kommunene ikke klarer å følge opp. Det er i hovedsak de store kommunene som kommer med disse uttalelsene, og de sier videre at når nye lovkrav blir tillagt kommunene så bør det følge med ressurser.

«Ja, hvis man virkelig mener noe med samfunnssikkerhet og beredskap så må det faktisk følge penger. Du kan ikke komme med et lovkrav til kommunene ... som sier hva du skal gjøre i kommunal sektor for å ivareta beredskapsansvaret. Dette kommer deisende ned i kommune-Norge, men det følger ikke ei krone med det der. Hvis man mener alvor så sørger man for at det er penger til å ivareta disse lovkravene.»

Stor kommune 1

En informant påpeker et tilbakevendende poeng om at den kommunale hverdagen i utgangspunktet er spredt utover mange nok ansvarsområder. Det er problematisk å prioritere nye oppgaver som følge av pålegg fra myndighetene uten at det legges til rette for det, uansett hvor viktig de oppgavene er.

«Det er klart at selv om sentrale myndigheter sier at beredskap, samfunnssikkerhet og krisehåndtering er en viktig oppgave for kommunene, så er det i hverdagen en oppgave som ikke er det mest prioriterte- det er den hverdagslige tjenesteproduksjonen som prioriteres i hverdagen, om du skjønner.»

Stor kommune 2

Tid som ressurs og begrensende faktor

Som nevnt tidligere har flere informanter snakket om en mangel på tid til å prioritere beredskapsarbeidet i den kommunale hverdagen. Denne problemstillingen går igjen hos de fleste av informantene og særlig ser dette ut til å gjelde for de som sitter med beredskapsansvar på enhetsnivå og de med kommunalt beredskapsansvar som en mindre del av det totale ansvarsområdet. Informantene opplever utfordringer ved å få samlet de rette aktørene i forbindelse med evalueringer og annen oppfølging grunnet en mangel på tid. Det er altså tid som trekkes frem som en av de største mangelvarene relatert til ressurser.

«Det er selvfølgelig tiden alltid, at man kan sette av tilstrekkelig med tid. At alle kan prioritere det. Det er jo en hindring hvis ikke alle som har behov for å ta del i læringen har anledning til å møte fordi det skjer andre ting.»

Middels kommune 2

«Så finner en ikke nok tid til å få fulgt opp. Det tror jeg er felles mange steder, at det blir spist opp av den daglige donten.»

Svært stor kommune 2

Flere av informantene uttrykker en forståelse for hvorfor enhetslederne har vanskelig for å prioritere samfunnssikkerhet og beredskap i det daglige. Driver man et sykehjem så har man gjerne viktigere ting å tenke på enn beredskap. En av informantene ytrer et ønske om at beredskap var noe alle i kommunen kunne fokusert på, men har innfunnet seg med at det rett og slett ikke finnes nok tid.

«Driver du et sykehjem ... så har du viktigere ting å tenke på enn beredskap. Jeg kunne jo ønske at beredskap er det viktigste alle skal holde på med. Med de driver jo grenseland mellom liv og død hver dag. Og de har viktigere ting å holde på med ...»

Svært stor kommune 2

Det kommer frem at flere av informantene ser forbedringspotensial når det kommer til å involvere enhetslederne i kommunen i evaluering.

«Men hverdagen tar enhetslederne i kommunene med en gang vet du, så der et stort rom for forbedring ...»

Stor kommune 1

Det ser ut til å være stor variasjon i hvor mye tid som blir satt av til samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i de forskjellige kommunene og det kommer ikke frem av det empiriske datagrunnlaget hvorvidt dette kan relateres til størrelse på kommune. Noen av informantene fra de mindre kommunene som i utgangspunktet har fått delegert beredskapsansvaret kan rapportere om at de har fått mandat til å bruke den tiden de trenger til det daglige arbeidet. Mens i noen tilfeller hvor rådmann fremdeles sitter med det operative ansvaret blir dette arbeidet prioritert etter behov.

«Nå sitter nå vi som er i ledelsen med muligheten til å prioritere det vi til enhver tid mener skal ha mest, sånn at jeg er bekvem med den situasjonen vi har i dag, det er ikke dette området som først og fremst skal opprioriteres.»

Middels kommune 2

Blant de informantene som sitter på stillinger dedikert 100 % til beredskapsarbeid virker det å være en enighet om at slikt arbeid faktisk berettiger denne stillingsprosenten. De mener at det å ha beredskapsansvar som en liten del av totalen gir for lite rom til å gjøre et godt systematisk og helhetlig arbeid

«Men det nytter ikke å jobbe med dette på 20% basis. Da rekker du ikke over dette her. Da blir det hånd til munn hele tiden.»

Stor kommune 1

Eksterne aktører som ressurs

Informantenes uttalelser viser at fylkesmannen, andre kommuner og innleide konsulenter er viktige eksterne ressurser for kommunene. Alle de svært små, små og middels store kommunene mener at fylkesmannen er en svært viktig ressurs, mens det ser ut til at de største kommunene i mindre grad benytter fylkesmannen som ressurs. Fra det empiriske datagrunnlaget kan det se ut til at de store kommunene i mindre grad har nytte av andre kommuner som rene ressurser, men har samarbeid med nabokommuner for å håndtere grenseoverskridende risikofaktorer. De mindre kommunene ser ut til å ha god nytte av større kommuner som kilde for kompetanse. Bruk av konsulentfirma som ekstern hjelp ser i hovedsak ut til å være knyttet til utarbeidelse av helhetlige ROS-analyser. Ingen av de svært små eller små kommunene oppgir å ha benyttet seg av konsulenter, noe flere av de større kommunene ser ut til å ha hatt nytte av. Det empiriske datagrunnlaget gir ikke rom for å påpeke hvorvidt dette er et resultat av økonomiske forutsetninger. Gjennomføring av helhetlig ROS-analyse nevnes av flere informanter som en god arena for organisatorisk læring. Flere påpeker imidlertid at utarbeidelse av ROS-analyse slik den er tiltenkt gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt er utfordrende og bruker det som argument for å søke hjelp fra konsulenter.

«Det er mer hokus pokus rundt denne ROS-analysen som jeg mener er veldig, veldig komplisert for kommunene å komme igjennom uten hjelp utenfra. Så det blir konsulentmat her.»

Stor kommune 1

«Vi har benyttet oss av Safetec som førte dette i pennen og var med oss og dro opp for å være sikker på at den var i tråd med nasjonale retningslinjer ...»

Middels kommune 3

Enkelte kommuner velger bevisst å ikke benytte konsulenter i arbeidet, for på den måten å oppnå en høyere grad av eierskap til produktet. Det vites ikke hvorvidt dette påvirker kvaliteten.

«Ja, det er det. En kan jo tenke at en kommune leier inn et firma for å gjøre det. Risikoen med det er jo at en ikke får et eierforhold til infrastruktur og sårbarhet i kommunen. Gjør du det selv, den litt mer tungvinte veien, så har du et læringspotensial i forhold til det i kommunen. Du får kunnskap om helhetlig kommunal ROS, og hva det innebærer. Breddekompetanse om egen sårbarhet.»

Middels kommune 1

Interkommunale relasjoner som plattform for kunnskapsoverføring

De fleste informantene oppgir at kommunene er del av interkommunale samarbeidsprosjekt. Prosjektene later i flere tilfeller å være etablert i regi av fylkesmannen. Flere informanter nevner viktigheten av disse samarbeidene for overføring av kunnskap.

«Samtidig vil jeg jo si at vi har et kjempegodt samarbeid med nabokommunen angående beredskap. Det gjør at vi får et fagmiljø som gjør at vi oppdaterer oss selv og utfyller hverandre.»

Liten kommune 2

Som nevnt tidligere later flere av de små kommunene til å dra nytte av større kommuner som fagressurs. En av informantene reflekterer rundt en eventuell kommunesammenslåing, og sier at om ikke større kommuner nødvendigvis gjør beredskapsarbeidet lettere, så er det fordelaktig med samarbeid mellom kommuner, og da på en slik måte at de minste kommunene får hjelp til å komme opp på et nivå som er i tråd med reguleringene.

«Jeg tror nok at om ikke store kommuner er svaret så bør en i alle fall på overordnet nivå samarbeide slik at mindre kommuner kommer opp på et nivå som er forsvarlig.»

Svært stor kommune 1

Fylkesmannen dras frem som en viktig tredjepart som skaper arenaer hvor kommunene kan dele kunnskap.

«Fylkesmannen i ... har laget et system hvor kommunene samarbeider om øvelser. Vi tre er sammen, og når den ene blir øvd er de to andre inne og planlegger, så vi er veldig tett sammen.»

Stor kommune 2

«Vi har en beredskapskonferanse for hele regionen i regi av fylkesmannen ... De har også evaluering etter stormer og naturhendelser som kommunene blir bedt med på for å ha en gjennomgang av hvordan ting ble håndtert, så at fylkesmannen har en meget sentral rolle i kommunekoordineringen i forbindelse med beredskap, det er helt klart.»

Middels kommune 2

Bruk av elektroniske hjelpemidler

Flere informanter opplyser å bruke elektroniske hjelpemidler i det daglige beredskapsarbeidet og i sammenheng med gjennomføring av helhetlig ROS-analyse. Herunder nevnes Kvalitetslosen, What if og DSB CIM. Alle kommunene benytter i dag DSB-CIM i ulik grad. Informantene i noen av de minste kommunene nevner at CIM-systemet fortsatt er på vei inn, og

at det ikke er fullstendig implementert. Det nevnes at CIM benyttes til loggføring, tiltakskort, handlingsplaner og annen dokumentasjon, men at programmet også benyttes for kommunikasjon internt blant enheter i kommunene, så vel som med andre kommuner og fylkesmannen. Det kan imidlertid virke som om enkelte kommuner har problemer med bruken av programmet, da flere informanter opplever utfordringer relatert til opplæring og generell bruk av DSB CIM. Det kan se ut til at de større kommunene har mindre problemer med CIM-bruken enn de minste kommunene. Det vites imidlertid ikke hvorvidt dette skyldes større grad av kursing og generell tid til å gjøre seg kjent med og bruke programvaren.

«... men utfordringen går på å få støttefunksjonene rundt til å gli godt. For eksempel CIM-bruken.»

Stor kommune 2

«CIM er et veldig, brukerterskelen er høy men ikke vanvittig. Det handler mer om å arbeide litt med det. Den har en del funksjonalitet som er bra».

Stor kommune 1

En av informantene har bygget opp en egen informasjonsdatabase på nett for distribusjon av relevant informasjon om samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen.

«Så fikk jeg bygget opp en egen webside som går på samfunnssikkerhet og beredskap. Den ligger på intranettet vårt. Så all informasjon som de trenger i det daglige ligger der.»

Stor kommune 1

4.2 Endring

Terrorhandlingene 22. juli 2011 har en særskilt posisjon i norsk beredskapshistorie etter årtusenskiftet. Det legges derfor her vekt på informantenes beskrivelse av hvordan denne typen svært alvorlige hendelser kan føre til endringer i kommunalt beredskapsarbeid på landsbasis kontra mindre hendelser som berører kommunene direkte.

4.2.1 22. juli som drivkraft for endring

Flere informanter nevner 22. juli som en medvirkende drivkraft til endring i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det påpekes imidlertid at terrorhandlingene 22. juli for mange bare er en av flere medvirkende faktorer. Flere av informantene sier at det er vanskelig å sortere ut de endringene som er gjort som følge av 22.juli, og de som har skjedd på grunn av andre årsaker. Noen av endringene som nevnes har kommet som følge av pålegg fra myndighetene, og er således ikke et resultat av læring på kommunalt nivå. Forskrift om kommunal beredskapsplikt kom eksempelvis bare en drøy måned etter 22.juli, og bidro med det til endringer. Kommunene nevner også å ha fått pålegg fra myndighetene etter 22.juli i form av

krav til psykososialt kriseteam og håndtering av pårørende. Prosessen med håndtering av pårørende og overlevende ser ut til å ha hatt en læringseffekt hos de kommunene som var involvert i slikt arbeid. Informanter fra kommuner som hadde pårørende etter tsunamien¹ i 2014 forteller også om læring som følge av håndtering av pårørende. Charlie Hebdo² i 2015 og terroralarmen sommeren 2014 nevnes sammen med 22.juli som faktorer som har bidratt til å aktualisere terror som en del av trusselbildet i norske kommuner.

«Det 22. juli har gjort er å bringe terroren nærmere oss enn det vi tidligere har vært vant med. Det er noe av det som aktualiserer det på en helt annen måte enn før. Det samme gjelder Charlie Hebdo, og disse terrorhandlingene.»

Middels kommune 1

De fleste informantene sier at utviklingen i beredskapsarbeidet har skjedd gradvis, uten at 22.juli har representert noe vesentlig skille. Enkelte kommuner mener at 22.juli kan ha vært med på å forsterke det arbeidet som allerede var i gang som følge av et økt fokus på viktigheten av godt beredskapsarbeid. Flere kommuner snakker om en akkumulativ effekt, hvor beredskapsarbeidet har fått økt fokus som følge av en økning i det totale antallet alvorlige hendelser.

«Jeg tror det i sum at det har endret seg, ikke utelukkende pga. 22. juli nei. Det tror jeg ikke. Det er alt som har skjedd med ekstremvær, at mobilnettet er nede, tsunamien, 22. juli og det ene med det andre. Så skjer dette sammen med en rekke ulike tiltak.»

Svært stor kommune 2

«Så kom de hendelsene, som sikkert har vært med på å forsterke det vi drev med, men det er ikke sånn at 22. juli har gjort at vi har tenkt at «oj, nå må vi gjøre det og det og det», vi hadde mye på plass allerede da ... Så sånn sett har jeg vanskelig for å si at 22. juli representerer noe sånn veldig stort skifte for kommunal beredskapstenkning.»

Stor kommune 2

Andre informanter ser i større grad ut til å oppleve 22.juli som et veiskille i kommunens beredskapsarbeid, men poengterer at det nok har årsak i krav om endring fra myndighetsnivå.

¹ Tsunami som rammet store deler av sørøst-asia og tok livet av minst 284000 mennesker, hvorav 84 nordmenn.

² Fransk satiremagasin. Ble i 7.januar 2015 utsatt for terrorangrep som tok livet av totalt 12 mennesker.

«Men det er nok tydelig at den endringen kanskje startet på sommeren 2011, det er nok ikke noe tvil om at det var en slags merkedato for endring, og det jo litt med at staten også har et større fokus på å stille krav til kommunene.»

Middels kommune 3

Felles for de fleste kommunene er at terrorhendelsene 22.juli opplevdes som litt fjernt. Som nevnt tidligere virker det å være lokale hendelser som i størst grad fungerer som drivkraft for endring. Informantene nevner herunder hovedsakelig ekstremvær, langvarig strømbrydd og brann. En av informantene poengterer at det er de hendelsene kommunen selv er en del av og står ansvarlig for å håndtere som aktualiserer behovet for beredskapsarbeid.

«Nei, jeg tror nok at det er de hendelsene som kommunene står oppi som aktualiserer. Det er en teori jeg har da.»

Liten kommune 1

Flere av informantene peker på en form for kulturendring i årene etter terrorhandlingene 22. juli 2011. En av informantene peker blant annet på en økning i antall gjennomførte øvelser i sin kommune etter 22. juli, et antall som er godt over det lovfestede kravet. Vedkommende mener dette er et resultat av et økt fokus og en økt seriøsitet som har kommet de seneste årene, og foreslår videre at en slik endring nok skjer i andre kommuner også, men at det nødvendigvis ikke følger ekstra ressurser med den.

«Det har ikke påvirket ressurser som er satt av til formålet, hverken i antall stillinger eller på annen måte. Og det har heller ikke påvirket rutiner eller planverk i direkte forstand. Men det har påvirket en generell økt oppmerksomhet og vektlegging av at beredskapsarbeid er viktig. Så det er nok en bevisstgjøring som først og fremst er verdt å nevne for vår del.»

Svært stor kommune 1

Blant de store kommunene er det en enighet om at det faktisk har vært en form for endring i fokus og/eller kultur de siste årene. Flere opplever et økt fokus på beredskap, og en større vilje til å sette dette arbeidet på dagsordenen blant de forskjellige aktørene i kommunen. På spørsmål om denne endringen kommer som følge av hendelsene 22. juli eller av andre faktorer gir flere av informantene svar som peker på at dette er en sammensatt problemstilling. Flere peker på hendelsene 22. juli som en start på en endring, men ikke som eneste årsak til endring. Det mulige hendelsesbildet oppleves som mer sammensatt enn før og flere har følelsen at hva som helst kan skje, både i forhold til mer ekstreme naturhendelser og terror.

«Ja, det som er utfordringen for vår kommune, og sikkert flere andre, er at vi har etter hvert skjønt at vi er nødt til å ha et fokus på samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid, og at hendesscenariene er annerledes nå enn det var for mange år siden. Nå kan egentlig hva som helst skje. Så bevisstheten rundt det mener jeg er godt til stede.»

Stor kommune 2

En av informantene mener at endringen nok kan skyldes den generelle økte frekvensen av «normale» naturhendelser, men at 22. juli ga det hele en dytt. Det pekes spesielt på et økt fokus i forhold til at arbeid rettet mot barn og unge har fått en større vekt etter 22. juli. En annen informant mener at den økte bevisstheten rundt terror som kom i kjølvannet av 22. juli i stor grad har blitt opprettholdt i etterkant.

«Vi har sett veldig klare endringer etter 22. juli og framover, men det har også med at vi har hatt stormer, terrortrusselen i sommer. Fra 24. juni i fjor da vi fikk beskjed om å ha kommunale tiltak på grunn av terrortrusselen i løpet av få dager, og den trusselen opprettholdes jo, så har det der er jo med på å gjøre at vi fokuserer sterkere på behovet for beredskap og samfunnssikkerhet.»

Middels kommune 3

Alle de informantene som har uttrykt å ha sett en kulturendring de siste årene representerer middels store, store eller svært store kommuner. Informantene fra de minste kommunene opplyser at de ikke har sett eller opplevd en slik endring i sin kommune.

4.2.2 Ressurser som uttrykk for endring

Ingen av informantene mener at det har skjedd en endring i ressursituasjon etter 22. Juli i form av øremerket kapital fra myndighetsnivå. Flere av kommunene opplyser imidlertid om et økt fokus på beredskap som følge av en generell økning i antall alvorlige hendelser, og en økt aksept for at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er verdt å bruke ressurser på. Dette kan virke til å ha resultert i at kommunene i større grad enn før velger å bruke ressurser på dette arbeidet. Beredskapsarbeidet ser altså ut til å i økende grad vektlegges i kommunebudsjettene, uten at dette kan kobles direkte til spesifikke hendelser.

«Men jeg vil jo si at i sum så går utviklingen dit at en har fått tilført mere ressurser og at man har blitt bedre på å føre kriseledelse og loggføring etc. Men ikke pga. en spesifikk situasjon men som resultat av at samfunnet endrer seg og trusselbildet må nyanseres og at fokuset fra administrasjon justeres så skjer det jo hos oss og. Men jeg kan ikke huske at det har skjedd etter en spesifikk hendelse.»

Svært stor kommune 2

Det nevnes imidlertid at økt kapitalfordeling mot beredskapsarbeid i kommunene nødvendigvis må gå på bekostning av andre tjenester i kommunen. Informantene nevner imidlertid tilførsel av andre ressurser som ikke i like stor grad går på bekostning av andre tjenester, herunder DSB-CIM.

«Skal vi jobbe med slike hendelser på en god måte krever dette mer ressurser. Alternativet er jo at en tar ressurser fra andre områder.»

Svært stor kommune 2

4.3 Hovedfunn

- *Hvilke faktorer påvirker læring innen arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i norske kommuner, og hvordan?*

Tabell 4-1: Hovedfunn

Kategori	Funn
Indirekte/direkte erfaringer	<ul style="list-style-type: none"> • Egne erfaringer større drivkraft for organisatorisk læring. • Eksterne hendelser skaper direkte erfaring dersom egne innbyggere er involvert.
Temporale faktorer	<ul style="list-style-type: none"> • Rask evaluering har positiv effekt på læring.
Erfaringsmangfold	<ul style="list-style-type: none"> • Vanlige hendelser vil normalt forme praksis, men praksis kan også endres av sjeldne og alvorlige hendelser som skjer langt unna. • Stor variasjon i heterogenitet blant kommunene. • Positiv læringseffekt av å samle erfaringer fra geografisk spredte aktører i kommunen.
Simulering, evaluering og øving	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluering svært viktig for intern kunnskapsoverføring etter hendelser og øvelser. • Evaluering viktig verktøy for høsting av erfaring etter øvelser og hendelser. • Evaluering blir ofte underprioritert til fordel for den daglige driften av kommunen. • Mangel på systematikk og grundighet hindrer optimale evalueringer. • Utfordrende å inkludere alle støttefunksjoner i øving.
Ansvarsområde	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunene er veldig diverse organisasjoner. • Beredskapsansvaret hos beredskapsansvarlig er ofte bare en mindre del av det totale ansvarsområdet.
En felles orientering mot læring	<ul style="list-style-type: none"> • Viktig at fokus på læring er forankret på ledelsesnivå. • Beredskapsarbeidet bør integreres i det daglige arbeidet innenfor de ulike enhetene i kommunene. • Fylkesmannen har en viktig rolle som tilrettelegger for kunnskapsoverføring..
Fylkesmannen som tilrettelegger for læring i kommunene.	<ul style="list-style-type: none"> • Fylkesmannen er en viktig ressurs i hverdagen for de fleste kommunene. • Fylkesmannen har fokus på forbedring ved tilsyn, og ikke på å finne feil.

4 Empiri

Evne til å absorbere ny kunnskap	<ul style="list-style-type: none"> Mangel på beredskapsekspertise kan føre til at kommunene ikke er i stand til å se hva de mangler, og derfor ikke oppsøker ekspertisen som behøves.
Samsvar mellom ambisjoner og gjennomføringsevne	<ul style="list-style-type: none"> Opplevelse av misforhold mellom ambisjoner fra myndighetsnivå og evne til gjennomføring. Stadig nye krav, men ingen økning i øremerkede ressurser.
Tid som ressurs og begrensende faktor	<ul style="list-style-type: none"> Vanskelig å finne tid til beredskapsarbeid på enhetsnivå i hverdagen. Vanskelig å samle kommunale aktører for å fokusere på beredskapsarbeid.
Bruk av eksterne aktører som ressurs	<ul style="list-style-type: none"> Omfattende krav gjør at noen kommuner må ty til ekstern hjelp. Andre kommuner gjennomfører ROS-analyse på egen hånd for å skape eierskap og breddekompetanse om egen sårbarhet.
Interkommunale relasjoner som plattform for kunnskapsoverføring	<ul style="list-style-type: none"> Interkommunale samarbeid sentral arena for deling av kunnskap. Fylkesmannen har en sentral rolle i å skape arenaer hvor kommuner kan dele kunnskap.
Bruk av elektroniske hjelpemidler	<ul style="list-style-type: none"> Kommunene benytter i hovedsak DSB-CIM. Noen kommuner opplever utfordringer med opplæring og under daglig bruk.

- Hvilke typer hendelser fører til endring i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvilke endringer er det snakk om?

Kategori	Funn
22.juli som drivkraft for endring	<ul style="list-style-type: none"> 22.juli har bidratt til å bringe terror nærmere kommunene. Endringer i det totale risikobildet skaper større bevissthet rundt beredskap. Flere kommuner nevner endringer etter 22.juli, men ikke nødvendigvis på grunn av 22.juli.
Nære hendelser som drivkraft endring	<ul style="list-style-type: none"> Selv om kommunene opplever en større bevissthet rundt beredskapsarbeid, er det de spesielt dramatiske og nære hendelsene som skaper store endringer.
Ressurser som uttrykk for endring	<ul style="list-style-type: none"> Ingen kommuner har opplevd økning i ressurser etter 22.juli. Økt prioritering av beredskapsarbeid innad i kommunene som et resultat av økt fokus, men ikke som resultat av spesifikke hendelser.
22.juli som katalysator for kulturendring	<ul style="list-style-type: none"> Økt fokus internt og eksternt på viktigheten av beredskapsarbeid. Større vilje til å sette beredskap på dagsordenen.

Og det er klart at skulle det skje at en av de store demningene ryker, så blir det mye liv. Eller lite liv, og mye vann.

Svært liten kommune 1

5 Drøfting

I følgende kapittel vil forskningsspørsmålene bli drøftet i lys av innsamlet empiri og det teoretiske rammeverket. Der det har vært nødvendig er det benyttet ytterligere litteratur for å belyse empiriske funn eller gi støtte for egne hypoteser. Organisatorisk læring og endring er som tidligere poengtert svært komplekse fagområder, i tillegg er norske kommuner komplekse organisasjoner som er del av en enda mer kompleks organisasjon, nemlig den norske statsforvaltningen. Det er derfor utvist forsiktighet rundt forslag til tiltak og løsninger på eventuelle problemstillinger. Det er imidlertid lagt vekt på å presentere de funn som er gjort på en god måte, og kanskje kan undersøkelsen med det bidra til å belyse mekanismer som tidligere har fått liten oppmerksomhet.

Det må til slutt nevnes at lærings –og endringsprosesser er tett knyttet til hverandre, og i noen tilfeller vil begrepene overlappe. Disse to begrepene er likevel diskutert separat, uten at det er lagt spesiell vekt på sammenhengen mellom dem.

5.1 Kommunal læring

Forskningsspørsmål:

Hvilke faktorer påvirker læring innen arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap i norske kommuner, og hvordan?

5.1.1 Læring av nære og fjerne hendelser

Schein (2004) viser til at kriser er spesielt viktige fordi kriser skaper angst, og behovet for å redusere angsten er en svært effektiv motivator for dannelsen av ny læring. Det ser ut til at hendelser som håndteres innenfor kommunens grenser har en større effekt på organisatorisk læring enn hendelser som skjer utenfor kommunen og ikke påvirker den direkte. Generelt sett er det ikke hendelsene i seg selv som påvirker læring, men snarere den erfaringen som gjøres ved håndtering av hendelsen. For samtlige av kommunene var terrorhandlingene 22/7 geografisk sett så langt unna at en direkte involvering aldri ble aktuell. Flere informanter nevner at håndtering av nærliggende hendelser som brann og flom har hatt en større læringseffekt enn 22/7. Som Schulz (2001) påpeker kan dette ha sammenheng med at direkte erfaringer er en større belastning på organisasjonen, og derfor bidrar til høyere aktivitet, og større potensiale og motivasjon for læring. Det kommer imidlertid frem at hvis pårørende eller direkte involverte i den fjerne hendelsen er hjemmehørende i den gitte kommunen vil oppfølgingen av disse føre til at hendelsen får en mer direkte natur. Kommunen vil altså kunne høste direkte erfaringer av en hendelse som i utgangspunktet inntreffer langt unna. De erfaringene som gjøres på kommunalt nivå ved slike tilfeller ser imidlertid ut til å være relatert til de funksjonene som blir tatt i bruk

ved oppfølging av enkeltpersoner, f. eks. psykososialt kriseteam og POSOM-team¹. En av informantene påpeker dog at selv om kommunen ikke kan dra direkte erfaringer fra en hendelse så kan indirekte lærdom være verdifull, men at det da må legges til rette for en kunnskapsoverføring (Darr m. fl., 1995) i form av f. eks. foredrag fra de som har studert eller dratt direkte erfaring fra hendelser. Med unntak av interkommunale samarbeid og beredskapsforum i regi av fylkesmannen, i tillegg til det de ansvarlige i kommunene måtte plukke opp via media, ser det i liten grad ut til at kommunene benytter seg av denne typen ekstern kunnskapsoverføring. Dette kan tenkes å ha sammenheng med mangel på tid og økonomiske ressurser, i tillegg til en mangel på forståelse for nytteverdien av denne typen kunnskapsoverføring. Det kan tenkes at DSB som øverste autoritet på beredskap og samfunnsikkerhet burde hatt en mer direkte rolle ut mot kommunene for å bidra til tilførsel av kunnskap, gjerne som en del av eksisterende interkommunale beredskapsforum.

Samtlige kommuner oppgir å være del av interkommunale samarbeid. Baum & Dahlin (2007) fant at organisasjoner som ikke klarer å leve opp til egne ambisjoner søker å lære av andres erfaringer. Siden nærliggende kommuner ofte er utsatt for sammenfallende risikobilder gir dette støtte i arbeidet med å håndtere de risikoforholdene som er felles for kommunene. Interkommunale samarbeid vil samtidig gi kommunene tilgang til en større og mer heterogen erfaringsbase, noe som ifølge Haunschild & Sullivan (2002) har en positiv læringseffekt. Dette gjør at interkommunale samarbeid framstår som en svært viktig arena for utveksling av kunnskap.

Undersøkelsen viser stor variasjon i heterogenitet i utvalgskommunenes erfaringsgrunnlag i sammenheng med håndtering av uønskede hendelser. Noen kommuner har opplevd et vidt spekter av hendelser av ulik alvorlighetsgrad gjennom de siste årene, mens andre kommuner knapt har opplevd uønskede hendelser av alvorlig karakter. Det ser ut til å være en sammenheng mellom kommunenes størrelse og det totale erfaringsgrunnlagets heterogenitet og omfang. Kim m. fl. (2009) påpeker at sjeldne hendelser kan være lærerike fordi de belyser styrker og svakheter ved organisasjonen som er skjult ved den daglige driften. For kommuner som sjeldent opplever uønskede hendelser kan det tenkes at eventuelle svakheter er skjult, og ikke oppdages før kommunen blir utsatt for en uønsket hendelse. Dette vil også gjelde for kommuner som har et bredt erfaringsgrunnlag dersom nye hendelser skiller seg fra det gjeldende erfaringsgrunnlaget. Enkelte av kommunene omtaler spesifikke hendelser som "vekkere", noe som illustrerer at sjeldne hendelser kan være spesielt lærerike. Dette poengterer ytterligere viktigheten av kunnskapsutveksling mellom kommunene, og gjensidige fordeler av å dele kunnskap fra sjeldne og spesielle erfaringer. Lav heterogenitet i erfaringsgrunnlaget kan tenkes å forsterke behovet for grundig og analytisk arbeid med helhetlig ROS-analyse. For kommuner med lav heterogenitet i erfaringsgrunnlaget kan dette arbeidet gi stort potensial for

¹ POSOM: Psykisk Og Sosial Omsorg

læring, men kan også medføre en belastning som overgår kommunens kapasitet. I slike tilfeller kan det se ut til at arbeidet med den helhetlige ROS-analysen blir satt til eksterne konsulentbyrå eller gjennomført uten tilstrekkelig moment og engasjement, og kommunen går glipp av mulig læring, samt får et lavere eierskap til resultatet.

Interkommunale samarbeid står altså frem som en svært viktig faktor for kommunal læring. En av informantene reflekterer rundt kommunesammenslåing, et tema som har vært hyppig debattert gjennom de senere år, og poengterer at kommunesammenslåing kan gi flere av de samme fordelene som interkommunale samarbeid. Melding til stortinget 14 (2014-2015) drar frem lignende slutninger, og sier større kommuner kan redusere behovet for interkommunale samarbeid innenfor flere sektorer, og med det bidra til at flere kommuner kan løse sine oppgaver på egen hånd. Det kan antas at dette også vil være gjeldende for arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap, da større kommuner vil kunne gi større heterogenitet i hendelsesbildet, større totalt erfaringsgrunnlag, og mer ressurser til drift av en spesialisert beredskapsavdeling.

Beredskapsansvarlige på enhetsnivå er en viktig del av det kommunale arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap. Som Argote (2014) påpeker kan distribusjon av erfaring mellom geografisk spredte enheter ha en positiv effekt på læring. Flere informanter viser til en positiv læringseffekt som følge av erfaringsutveksling mellom de kommunale underenhetene og beredskapsansvarlige sentralt i kommuneadministrasjonen. Undersøkelsen viser at enkelte kommuner har faste dager hvor enhetsledere og andre aktuelle parter møtes sammen med den sentrale beredskapsavdelingen i kommunen, mens det i andre kommuner ser ut til å være mindre grad av denne typen horisontal og vertikal erfaringsutveksling. Arbeidet med utarbeidelse av helhetlig ROS-analyse ser ut til å være den viktigste drivkraften bak denne typen intrakommunal erfaringsutveksling. Dette kan sannsynligvis settes i sammenheng med at kommunen gjennom forskrift for kommunal beredskapsplikt er pålagt å samle alle relevante aktører under denne prosessen.

Selv om interkommunale samarbeid og fora for utveksling av informasjon blir utpekt som en meget viktig faktor for kommunal læring, vil imidlertid denne prosessen i mange tilfeller være preget av de enkeltpersonene som opptre på vegne av kommunen. Crossan m.fl. (1999) påpeker, som illustrert i figur 3-2, hvordan individuell læring må omsettes og institusjonaliseres før den kan betraktes som organisatorisk læring. Selv om interkommunale samarbeid og andre fora for kunnskapsutveksling gir et stort potensial for læring, vil det være enkeltpersoners evne til å absorbere kunnskap og institusjonalisere den i kommunen som avgjør graden av læring. Det ser ut til at det ofte vil være samme person som i stor grad representerer kommunen i slike fora for kunnskapsutveksling. Denne personens motivasjon, kunnskap og handlingsrom vil være avgjørende for kommunens utbytte. Undersøkelsen gir uttrykk for store variasjoner i engasjement blant de beredskapsansvarlige i kommunene. Det ser ut til at denne variasjonen i

stor grad sammenfaller med andelen beredskapsarbeid som inngår i informantenes stillinger. Informantene med spesialisert stilling rettet mot beredskapsarbeid viser tegn til dypere refleksjon og større interesse for å drøfte beredskapsproblematikk utenfor det kommunale systemet. Disse informantene ser også ut til å ha et høyere kunnskapsnivå enn de informantene som jobber med beredskap som en mindre del av det totale ansvarsområdet. Som en av informantene påpekte, og som vist av Cohen & Leventhal (1990), vil kunnskapsnivået hos den beredskapsansvarlige i kommunen være svært avgjørende for personens evne til å identifisere forbedringspotensialer og behov for tilegnelse av relevant ny kunnskap. Dette kan føre til at en del kommuner havner i en beredskapsfaglig bakevje, med manglende forutsetninger for å innse hvorfor det er behov for ny kunnskap, og hvordan denne kunnskapen skal benyttes.

5.1.2 Læring fra ROS-analyse, øving og evaluering

Schulz (2001) påpeker at egne erfaringer gjerne er vesentlig mer kostbare og medfører større belastning på organisasjoner, men at de også gir et større potensiale for læring. I følge NOU 2013:5 satte to av tre norske kommuner krisestab i perioden 2007-2011 og alle informantene i undersøkelsen oppgir at kommunen har satt krisestab i løpet av de siste årene. Undersøkelsen viser imidlertid at det totale antallet alvorlige hendelser er relativt lavt i flere av kommunene, og med støtte i NOU 2013:5 som sier at en av tre kommuner ikke har satt krisestab i perioden 2007-2011, kan dette antas å være gjeldende på landsbasis. Det erfaringsgrunnlaget som dannes på bakgrunn av håndtering av faktiske hendelser vil derfor være svært begrenset for mange kommuner, noe som understreker behovet for øving og gjennomføring av helhetlig ROS.

Gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) er kommunene pålagt å gjennomføre helhetlig ROS-analyse, og med det kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser og hvordan disse kan påvirke kommunen. Samtlige kommuner i undersøkelsen har gjennomført helhetlig ROS-analyse, og det ser ut til å være enighet om at den helhetlige ROS-analysen er positiv for kommunens læring og kunnskapsakkumulering. Det kan tenkes at gjennomføring av helhetlig ROS-analyse er spesielt lærerikt i de tilfeller hvor kommunen har et begrenset og lite heterogent erfaringsgrunnlag. Det ser imidlertid ut til å være noe uenighet om hvorvidt den helhetlige ROS-analysen er gjennomførbart innenfor de krav som er satt i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Særlig ser dette ut til å gjelde for de mindre kommunene, som i stor grad ser ut til å støtte seg på interkommunale samarbeid og fylkesmannen i arbeidet med analysen. Det kan se ut til å være uenighet blant informantene om hvorvidt Veileder til helhetlig risiko –og sårbarhetsanalyse (DSB, 2014b) fungerer for å forenkle kommunenes arbeid med gjennomføring av helhetlig ROS. En av informantene i en studie utført av Hamnevoll (2014) opplevde veilederen som "mer villedende enn veiledende". Hamnevoll (2014) fant videre at interkommunale samarbeid lettet arbeidsmengden til mindre kommuner. Det samme gjelder utarbeidelsen av spesifikke digitale verktøy for gjennomføring av ROS-analyser (ibid). Disse funnene forsterker oppfatningen av at interkommunale samarbeid har en

5 Drøfting

svært viktig rolle i kommunale læringsprosesser relatert til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, spesielt i mindre kommuner.

Selv om gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i alle tilfeller ser ut til å ha en positiv læringseffekt, er det viktig å påpeke at læringen også må omsettes og institusjonaliseres for at den skal bidra til en bedring i samfunnssikkerhet og beredskap, som illustrert i figur 3-2 (Crossan m.fl., 1999). En av kommunene nevner at arbeidet med den helhetlige ROS-analysen resulterte i 28 forbedringspunkter, men at det tar for lang tid å gjennomføre forbedringene. Hverken sivilbeskyttelsesloven (2010) eller forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) stiller konkrete krav til iverksettelse av tiltak på grunnlag av funn fra helhetlig ROS-analyse. Det kan derfor tenkes at en del tilgjengelig kunnskap ikke blir institusjonalisert, noe som fører til en verdiforringelse av den lærdommen som gjøres, og en svekkelse av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Det ser videre ut til at fylkesmannen har en svært viktig rolle som ressursperson, spesielt for de mindre kommunene. Flere av informantene skryter av fylkesmannen, både som tilrettelegger for utveksling av kunnskap mellom kommuner, som kunnskapsressurs og som bindeledd mellom kommunene og myndighetene. Dette inntrykket forsterkes av uttalelser fra direktør i DSB, Jon Lea, som på stortingets høringsmøte om riksrevisjonens kritikk av norsk beredskap 6.juni 2015 uttaler at:

”Vi synes at fylkesmennene er utrolig viktige når det gjelder å hjelpe alle kommunene til å jobbe med risiko –og sårbarhetsanalyser, planverk, forstå utfordringer som ikke er gitt i alle kommunene å forstå: Enten det er klimatilpasning, terror eller forsyningsikkerhet. Og der er fylkesmannen viktig for å få på plass alle disse. Han/hun gjør en veldig god jobb rundt om kring på dette området.”

Lea (2015)

Undersøkelsen viser at det i hovedsak er de mindre kommunene som opplever fylkesmannen som en ressurs i forbindelse med samfunnssikkerhet –og beredskapsarbeid. Informantene fra de svært store kommunene opplever situasjonen på en annen måte, og ser ikke i særlig grad ut til å benytte fylkesmannen som ressurs. Dette har sannsynligvis sammenheng med grad av spesialisering, hvor de spesialiserte beredskapsavdelingene mener å ha kompetanse og ressurser til å etterleve de kravene som stilles fra myndighetsnivå uten ekstern hjelp.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) stiller krav til at kommunenes beredskapsplan skal øves hvert annet år, og scenarier fra kommunenes helhetlige ROS-analyse skal legge grunnlaget for gjennomføring av øvelsene. Øvelser dras frem av flere informanter som en god arena for læring, både som en funksjonssjekk for planverk, rolleforståelse og samordning av aktører, og for å avdekke mangler og forbedringspotensialer. Wegner (1986) fremhever at øving

i grupper er mer fordelaktig for organisatorisk læring enn øving på individnivå. Flere av kommunene poengterer viktigheten av å inkludere alle relevante aktører i øvelser. Beredskapsorganisasjonen skaper med det et transaktivt minnesystem – en felles forståelse av hvem som vet hva i organisasjonen. Det kan tenkes at øvelser er spesielt viktig for de kommunene som opplever svært få faktiske hendelser, fordi det skaper større heterogenitet i erfaringsgrunnlaget, og fordi dannelse av et transaktivt minnesystem kan tenkes å styrke improvisasjonsevnen til beredskapsorganisasjonen. Etter håndteringen av terrorhandlingene 22/7 fremhever Hole kommune viktigheten av å skape en robust beredskapsorganisasjon med evne til å improvisere (Gaarder m. fl., 2012). Det ligger i katastrofens natur å overgå de planer og forberedelser som er gjort, noe som forsterker viktigheten av god evne til improvisasjon (Kendra & Wachtendorf, 2006). Gjørv-kommisjonen (2012) poengterer hvordan realistiske øvelser bidro til at Hole kommune kunne håndtere hendelsen på en god måte.

”Andre eksempler viste at realistiske øvelser la grunnlag for en mer effektiv respons: Kriseteamet i Hole kommune hadde gjennomført flere øvelser på håndtering av store ulykker. 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”

Gjørv-kommisjonen (NOU 2012:14)

Dette illustrerer hvordan små kommuner kan være i stand til god improvisasjon i krisesituasjoner, selv om kommunen ikke har øvd på liknende scenarier tidligere. Dette kan tenkes å ha sammenheng med at små kommuner lettere danner transaktive minnesystemer. Det er færre aktører i spill, organisasjonen er mindre og kommunens interne kontekst er mer oversiktlig. De enkelte aktører kan derfor ha lettere for å danne bånd seg i mellom og etablere en oversikt over aktuelle bidragsytere og en forståelse for hvem som gjør hva i en krisesituasjon. Som et resultat av dette kan det tenkes at mindre kommuner i lavere grad har behov for formalisering og struktur, og at de gjennom øvelser og samhandling danner transaktive minnesystemer som gjør dem rustet mot et stort spekter av hendelser.

”Det er ikke nødvendigvis hva man øver på som er viktig, men at man øver”.

Hovden, Pers.med. (2015)

Dette støttes av Lewis m.fl. (2005) som også påpeker at når en gruppe utvikler et transaktivt minnesystem gjennom samhandling, eksempelvis ved øvelser, vil gruppen kunne benytte dette transaktive minnesystemet neste gang gruppen skal samhandle, for eksempel ved håndtering av en hendelse.

En viktig faktor ved transaktive minnesystemer er organisasjonens stabilitet. Pisano m.fl. (2001) fant at stabilitet over tid i en organisasjon hadde en positiv læringseffekt. Prosessen med utvalg og kontaktknytting med aktuelle informanter i forbindelse med denne undersøkelsen ga grunnlag for å anta at rådmannsembetet var utsatt for stor utskifting. Denne antakelsen styrkes av Sandbakken (2007), som viser til at 38% av norske kommuner skiftet rådmann i perioden 2003-2006, og nesten 5% av kommunene skiftet rådmann flere ganger i samme periode. Dette kan være spesielt kritisk fordi rådmannen sitter med ansvaret for beredskap i kommunene. Magnussen (2013) sier at utskifting av rådmenn er en dramatisk hendelse i kommunene, fordi det bryter den lokale styringsstrukturen. Sandbakken (2007) viser videre til at rådmenn som forlater kommunene tar med seg kunnskap ut av kommunen. Dette reduserer den totale akkumulerte kunnskapsmengden, og vil ha en negativ effekt på den kommunale beredskapsorganisasjonens transaktive minnesystem.

Flere studier argumenterer for at potensialet for læring er større i perioden rett etter en erfaring (Argote m. fl., 1990; Benkard, 2000; Darr m. fl., 1995). Informantene i studien deler i stor grad dette synet, og flere har påpekt at rask evaluering etter hendelser og øvelser har en positiv effekt på læring. Dette vitner om en god forståelse for viktigheten av rask evaluering. Flere av kommunene melder imidlertid om at det er vanskelig å prioritere raske evalueringer etter øvelser og hendelser, og at det kan være utfordrende å få alle involverte aktører til å bidra. Dette kan muligens settes i sammenheng med mangel på organisatorisk slakke, altså en mangel på tid til å prioritere evaluering. Etter øvelser og evalueringer er det gjerne et etterslep på produksjonen av de tjenestene som kommunen er ansvarlig for å produsere, noe som kan tenkes å ytterligere forsterke mangelen på tid. En av informantene peker på toppstyrt formalisering og strukturering av krav om gjennomføring av raske evalueringer som verktøy for å håndtere denne problemstillingen.

”Det viktigste punktet er å få samlet folk i hverdagen og fokusere på hva man har gjort. Men hverdagen tar enhetslederne i kommunene med en gang vet du.”

Stor kommune 1

5.1.3 Ressurser

Den kommunale hverdagen beskrives av informantene som svært variert, både på overordnet nivå og på enhetsnivå, og den generiske visualiseringen av en kommunal organisasjon som vist i figur 1-3 understreker kommunens status som generalist. Cohen & Levinthal (1990) foreslår at generalister kan ha et dårligere utgangspunkt for organisatorisk læring enn spesialister grunnet et større antall underenheter med vidt forskjellige agendaer. Denne problematikken uttrykkes også i form av manglende prioritering av samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid i det daglige arbeidet på overordnet nivå og enhetsnivå i noen kommuner. Kommuneundersøkelsen 2015 viser at så lite som rundt halvparten av norske kommuner arbeider tilfredsstillende med samfunnsikkerhet og beredskap (DSB, 2015). De som har beredskapsansvar på et overordnet

nivå uttrykker ved flere tilfeller manglende respons fra enhetsnivå når det gjelder evalueringer og annen møtevirksomhet knyttet til beredskapsarbeid. Men det ser ut til at det eksisterer en forståelse for denne avveiningen da de målkonfliktene som eksisterer i en kommunal hverdag er godt kjent i organisasjonen.

I de fleste kommuner sitter rådmann med det overordnede beredskapsansvaret. Dette ansvaret ser ut til å bli delegert vertikalt i de fleste tilfeller. I de tilfeller hvor dette ansvaret ikke blir delegert vil beredskapsansvaret utgjøre kun en mindre del av rådmannens totale ansvarsmengde. I denne undersøkelsen innehar kun tre av ti informanter en 100 %- stilling dedikert til samfunnssikkerhet og beredskap. For flesteparten av informantene utgjør altså beredskapsarbeid en mindre del av det daglige arbeidet. Flere av informantene uttrykker et ønske om å få opprettet en beredskapsavdeling eller beredskapsstilling som har en langt større grad av spesialisering enn hva situasjonen er i dag. Som Haunschild & Sullivan (2002) foreslår har ofte spesialister en større motivasjon for læring da de har en kjernevirksomhet som de er avhengig av å utvikle.

«Så jeg vil si at det eneste som mangler er en person som sitter og har hånda på rattet i hverdagen i denne kommunen. Det hadde blitt kanonbra! Da hadde vi kunnet løftet enda et hakk. Der jeg mener vi skal være.»

Stor kommune 2

Av de beredskapsansvarlige som ikke har en 100% stilling dedikert til beredskapsarbeid er det ingen som har formelt etablerte rammer rundt tidsbruken dedikert til funksjonen. Det å ha en eller flere personer i kommunen som har et formelt etablert rom for å drifte og forbedre kommunens beredskapsapparat kan ha flere fordeler. Fra et rent beredskapsteknisk perspektiv vil det være fordelaktig å ha en person i kommunen som er 100% dedikert til beredskapsarbeid. Først og fremst vil dette vil gi vedkommende handlingsrom til å sette beredskapsarbeid på dagsordenen, og til å tilegne seg den kunnskapen som er nødvendig for å utføre arbeidet på en tilfredsstillende måte. Etter hvert som vedkommende akkumulerer mer kunnskap, vil evnen til å absorbere ytterligere kunnskap forbedres, og med det også evnen til å identifisere svakheter og forbedringspotensialer (Cohen & Levinthal, 1990). Rammeverket for en slik stilling bør imidlertid utformes i samsvar med kommunens størrelse og risikobilde. I små eller svært små kommuner er det sannsynligvis ikke hensiktsmessig med et helt årsverk dedikert til samfunnssikkerhet og beredskap med mindre det foreligger svært prekære risikoforhold. En informant fra en stor kommune mener at en 50%-stilling innenfor beredskap ville vært tilstrekkelig i kommunen. En problemstilling, som en informant påpeker, er at kommunene mangler tilstrekkelig kunnskap til å avgjøre det faktiske omfanget av behovet. Det overordnede beredskapsansvaret i kommunene er tildelt rådmannsfunksjonen, som er en svært krevende stilling. Kommunenes ansvar i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap kan se ut til å være relativt godt formalisert gjennom lover og forskrifter. Mangel på formalisering av rammeverket rundt tidsbruken til

beredskapsansvarlige i mange kommuner kan imidlertid være problematisk fordi det gir rom for nedprioritering av beredskapsarbeid til fordel for mer presserende oppgaver. Det kan tenkes at et lovpålagt krav til opprettelse av en stilling med ansvar for beredskapsarbeid kunne vært en løsning. Som tidligere diskutert bør omfanget av en slik stilling dimensjoneres etter kommunens størrelse og risikoforhold. Dette vil tilrettelegge for bedre strukturering av beredskapsarbeidet, noe som i følge Bunderson & Boumgarden (2010) har potensiale for å gi en positiv læringseffekt. Det kan imidlertid tenkes at dette på et rent økonomisk plan kommer i konflikt med andre tjenester som kommunene plikter å levere, men det er heller ikke utenkelig at det gir økt effektivisering av arbeidet, og med det unngår å skape vesentlig ekstra press på ressursituasjonen. Et annet alternativ, som en av kommunene i undersøkelsen har god erfaring med, er opprettelse av en interkommunal beredskapsstilling. Dette vil potensielt kunne gi flere av de samme fordelene som en kommunesammenslåing, gjennom økt spesialisering, økt absorberende evne, økt grad av samordning og mer effektiv bruk av ressurser.

Flere av informantene snakker om et misforhold mellom ambisjoner på myndighetsnivå og kommunenes evne til å følge opp. Stortingsmelding 14 (2014-2015) viser til at kommunene utsettes for et økt oppgaveomfang, økte krav til kvalitet og økt detaljstyring via regelverk. Dette fører til økte krav til relevant og tilstrekkelig kompetanse i kommunene. Som en del av dette stilles det også stadig større krav til beredskap, hovedsakelig gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt. Kravene er ment å legge til rette for læring i kommunene, men for noen kommuner kan det virke som om kravene først og fremst blir noe som skal gjennomføres – punkter som skal krysses av på en sjekkliste. Årsaken til dette kan tenkes å ha sammenheng med hvorvidt kommunen har personale som faktisk evner å forstå formålet med forskriften, og/eller hvorvidt den ansvarlige har ressurser til å arbeide med kravene i det omfanget som er tiltenkt fra myndighetsnivå.

”Det kyles lovpålegg ned til kommunene, men de sulteføres. Det er hovedproblemet! Så inntil regjeringa skjønner og tilgodeser kommunene med øremerkede midler for beredskap blir ikke dette bedre. Da går det bare inn i den store potten i kommunene. Og det kommer ikke opp i prioritet når man begynner å snakke om helse, gamlehjem, sykehjem, vei, vann og kloakk, barnehager og skoler.”

Stor kommune 1

Andre informanter, fortrinnsvis fra mindre kommuner, har et annet syn på problemstillingen, og mener at det ikke er mangel på ressurser til etterlevelse av de krav som stilles i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap, men at problemet ligger i å bruke de ressursene som allerede eksisterer på en god måte. Det er paradoksalt at informanter fra små kommuner uttrykker at kommunen har tilstrekkelig med ressurser til arbeidet, mens flere av de større kommunene klart uttrykker at de små kommunene nødvendigvis *må* ha for lite ressurser og kompetanse. Dette har sannsynligvis sammenheng med absorberende evne, siden informanter med

spesialiserte beredskapsstillinger gjerne har mer kunnskap, og med det mulighet til å se utfordringer og potensialer som går utover det som kan forventes av beredskapsansvarlige i mindre kommuner.

Som tidligere påpekt har fylkesmannen en svært viktig rolle som pådriver og støtte for kommunalt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og da særlig for små kommuner. Riksrevisjonen (2015) viser til at antall årsverk som brukes til dette arbeidet hos fylkesmannen er redusert med 30% i perioden 2003-2013. Dette er en negativ utvikling som kan bidra til å svekke fylkesmannens funksjon som ressurs for kommunene, og med det svekke kommunenes mulighet for læring. Riksrevisjonen påpeker at det burde vært bedre samsvar mellom styringssignalene fra sentrale myndigheter og de ressursene som stilles til disposisjon for fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Riksrevisjonen, 2015).

Flere informanter nevner at beredskap koster penger, men det kan tenkes at mye kan gjøres bare ved å bedre integreringen av beredskap i alle kommunens funksjoner, og ha større fokus på problemstillingen i det daglige. Som Gjørsv-kommisjonen påpeker:

”Ressurser teller, bruken avgjør.”

Gjørsv-kommisjonen (NOU, 2012:14)

Schein (2004) viser til viktigheten av lederens og individets rolle i læring og kulturelle endringer. Ledere av organisasjoner må fungere som foregangspersoner, og ytre et budskap om at aktiv problemløsning er viktigere enn å skape enkle løsninger, fordi det bidrar til å utvikle en lærende organisasjon. Jo mer kompleks organisasjonen er, jo større behov har lederen for at resten av organisasjonen kan bidra til å finne gode løsninger. Schein påpeker derfor at læringsprosessen må integreres i organisasjonskulturen. Flere av informantene opplever et større fokus på kunnskap og læring i sin kommune. Dette fokuset bør i følge informantene først og fremst forankres på ledernivå slik at relevante aktiviteter settes på dagsordenen. En informant poengterer dette ved å si at arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ikke skal komme på siden av alt annet, at det arbeidet skal behandles på lik linje med de andre kommunale ansvarsområdene, og at det må et ledelsesfokus til for å få til dette. Som tidligere nevnt kan de daglige avveiningene på enhetsnivå føre til at beredskapsfokuset blir nedprioritert. Flere av informantene påpeker imidlertid at beredskapsarbeidet bør integreres i den daglige driften, også på enhetsnivå. Ved å ha en etablert og felles orientering mot læring på alle nivåer i kommunen kan koblingen mellom de erfaringene som gjøres og den påfølgende lærdommen forsterkes (Bunderson & Boumgarden, 2010).

”Sikkerhet må skapes og gjenskapes hver dag. Det finnes ingen endelige løsninger. Dessverre.”

Ross Gemini (2011)

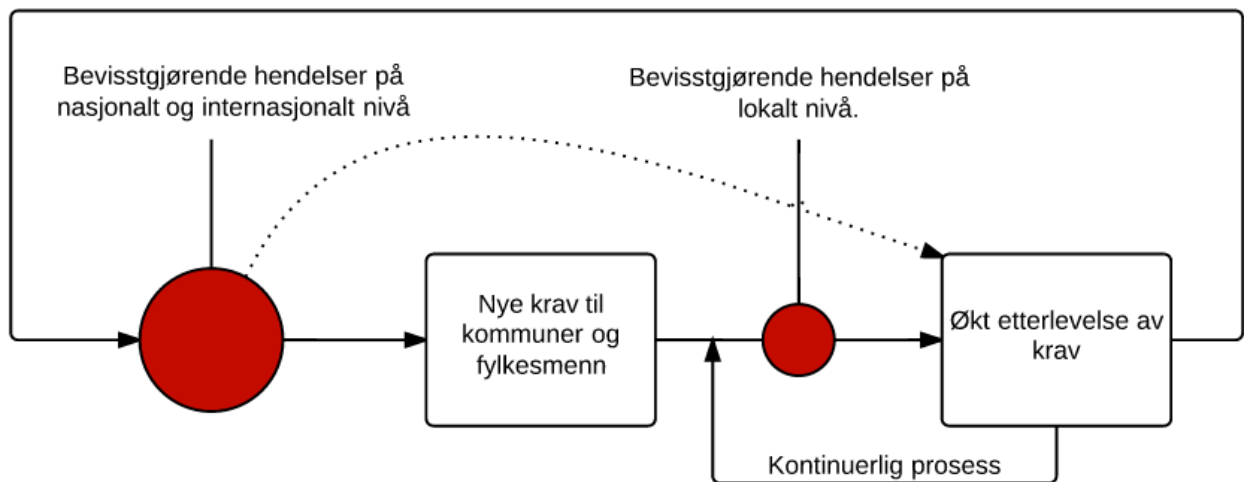
5.2 Endring

Forskningsspørsmål:

Hvordan bidrar uønskede hendelser til endringer i kommunalt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

Ved diskusjon av endring kan det være fordelaktig å utvide organisasjonsbegrepet, og se på kommunen som en underenhet i en større organisasjon. Mange av de endringene som skjer i kommunene blir initiert på myndighetsnivå, mens kommunene står ansvarlig for gjennomføringen. Når det her gjøres en diskusjon rundt endringer, vil det altså i hovedsak være snakk om endringer som pålegges kommunene gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt. Det vil også være snakk om holdningsendringer og opplevde kulturendringer som resultat av hendelser på ulike nivå.

Figur 5-1 søker å illustrere en tenkt overordnet endringsprosess som initieres på myndighetsnivå og realiseres på kommunenivå. Figuren tar utgangspunkt i en antagelse om at endringer på myndighetsnivå iverksettes som et resultat av bevisstgjørende hendelser på nasjonalt og internasjonalt nivå. Disse endringene uttrykkes blant annet i form av lover, forskrifter og instruksjoner som har som hensikt å styrke den kommunale beredskapsevnen.



Figur 5-1: Illustrasjon av forholdet mellom vekker og endringer på lokalt og nasjonalt nivå (egen figur).

Figuren illustrerer videre hvordan bevisstgjørende hendelser på lokalt nivå bidrar til å skape holdningsendringer og belyse svakheter i kommunenes beredskap, og hvordan hendelsene ser ut til å øke etterlevelse av krav fra myndighetshold. Den stiplede linjen illustrerer hvordan store eksterne hendelser, som uttrykt i det empiriske datagrunnlaget, kan bidra til den samme prosessen i kommunene. Figuren viser videre til en kontinuerlig prosess, hvor nye bevisstgjørende hendelser kan føre til stadig økt grad av etterlevelse av krav.

Som tidligere nevnt viser kommuneundersøkelsen 2015 at så lite som rundt halvparten av norske kommuner arbeider tilfredsstillende med samfunnssikkerhet og beredskap (DSB, 2015). Kets de Vries & Balazs (1999) viser til at individer i organisasjoner bevisst eller ubevisst motsetter seg endring. Stor avstand mellom drivkreftene for endring og de operative nivåene som skal gjennomføre endringene kan føre til tap av eierskap til endringsprosessen. Det kan tenkes at dette fører til at motstanden mot endring opprettholdes i organisasjonen, og dermed er en del av årsaken til at så mange kommuner ikke oppfyller kravene. Dersom kommunene oppfatter at de endringer som initieres fra myndighetsnivå ikke samsvarer med kommunens behov eller evner, kan dette medføre ytterligere motstand mot endring, og tap av eierskap til endringene.

”Det er greit å ha professorer i øst og vest som skal lage fine metoder og grafer og alt det her. Men det hjelper ikke. Det blir ikke bedre ved å dytte på enda mer folk og teori i Oslo. Det blir bare dårligere.”

Stor kommune 1

Den eller de enkeltpersonene som er ansvarlig for det overordnede beredskapsarbeidet i kommunen vil til en viss grad legge føringer for de endringene som gjennomføres på bakgrunn av uønskede hendelser. Alvesson og Sveningsson (2008) påpeker at et gitt kontekstueit forhold, eksempelvis en uønsket hendelse, ikke vil ha lik effekt på alle organisasjoner. Alle eksterne og interne drivkrefter for endring tolkes av personer i organisasjonen, og disse personenes personlige interesser, kunnskap og oppfatning av hvordan andre organisasjoner reagerer på den samme stimulusen vil påvirke deres respons. Det vil derfor være avgjørende for kommunene å ha kompetente og engasjerte personer i disse stillingene som kan benytte uønskede hendelser til å skape drivkraft bak endringsprosessene i kommunene.

Kets de Vries & Balazs (1999) understreker at enkelte hendelser har egenskaper som motiverer individer og organisasjoner til å ta del i endringsprosesser, og bidrar med det til å bryte ned motstand mot endring. Undersøkelsen viser at mange av kommunene har gjort endringer som følge av hendelser. Dette gjelder både interne og eksterne hendelser, så vel som hendelser av svært ulik alvorlighetsgrad. Felles for hendelsene er at de har egenskaper som sjokkerer organisasjonen, uavhengig av hendelsens objektive omfang. Noen av informantene i undersøkelsen nevner flere typer hendelser som ”vekkere”, altså bevisstgjørende hendelser som har hatt spesiell betydning for beredskapsarbeidet i kommunen. Dette ser i stor grad ut til å være nære hendelser som har påvirket kommunene direkte, og hovedsakelig naturhendelser som flom, brann og storm. Hendelsene har bidratt til å illustrere et behov, og med det skape intern støtte for endring.

Som tidligere påpekt blir mange av de endringene som kommunene står ansvarlig for å gjennomføre initiert på myndighetsnivå, og da gjerne som et resultat av bevisstgjørende

5 Drøfting

hendelser på nasjonalt og internasjonalt nivå. Dersom en legger det utvidede organisasjonsbegrepet til grunn kan en si at endringene er forankret i organisasjonens ledelse, altså myndighetene. Selv om endringene er godt forankret på høyere nivå kan det imidlertid tenkes at den interne støtten svekkes fordi myndighetene samtidig pålegger kommunene en rekke andre plikter og ansvarsområder, og på den måten skaper målkonflikter som er vanskelige å løse. Hyppige utskiftninger av rådmenn i norske kommuner kan lede til manglende forankring i den lokale toppledelsen da disse nøkkelpersonene forsvinner ut av organisasjonen før endringsprosessen er sluttført.

Som øverste ledelse og pådriver for endring er myndighetene avhengige av å illustrere behovet og skape støtte for endringene internt i kommunene. Kommuneundersøkelsen 2015 viser at bare rundt halvparten av landets kommuner faktisk har klart å etterleve alle de kravene som er pålagt i forskrift om kommunal beredskapsplikt tre år etter at den tredde i kraft. Dette kan være et resultat av at det er vanskelig å illustrere et behov for de kommunene som ikke ser behovet selv. En mulig forklaring er at kommunene ikke har opplevd bevisstgjørende hendelser som har bidratt til å bryte ned motstanden mot endring. En annen mulig forklaring er at kommunene ser behovet for endring, men at de ikke har vært i stand til å gjennomføre dem. En viktig suksessfaktor for endring i organisasjoner er at organisasjonen har tilstrekkelig med ressurser (Fernandez & Rainey, 2006). Ingen av kommunene i undersøkelsen oppgir å ha fått tilførsel av ressurser på bakgrunn av hendelser som har skjedd, uansett omfang, med unntak av direkte ressurser for å håndtere enkelte hendelser. Kommunene har heller ikke opplevd å få økt tilførsel av øremerkede midler til overholdelse av nye krav. Dette skaper en målkonflikt hvor kommunene er nødt til å omprioritere ressurser internt. Alternativt må kommunene finne løsninger for å bedre utnytte de ressursene de allerede har, eksempelvis gjennom interkommunale samarbeid, opprettelse av interkommunale beredskapsstillinger eller mer hensiktsmessig bruk av eksisterende kunnskap.

”Så må man bare spille på de ressursene man har i kommunen, og viten og kompetansen omkring beredskapsarbeid...”

Middels kommune 1

De Lancer Jules & Holzer (2001) påpeker at alle offentlige endringsprosesser er avhengige av ekstern støtte for å lykkes. Som myndighetenes representant på fylkesnivå vil fylkesmannen være en mulig støtte for endringsprosesser på kommunalt nivå, noe som flere informanter trekker frem i forskjellig grad. Dette poengteres spesielt av de mindre kommunene, som viser til fylkesmannen som en svært viktig støttespiller i dette arbeidet. Direktør for DSB, Jon Lea, har tydelig uttrykt viktigheten av fylkesmannens rolle som ressurs og pådriver for endring ovenfor kommunene (Lea, 2015). Det er derfor noe paradoksalt at antall årsverk dedikert til samfunnsikkerhet og beredskap i fylkesmannsembetene er redusert med 30% i perioden 2003-2013. På stortingets høringsmøte om riksrevisjonens kritikk av norsk beredskap 6.juni 2015

bekrefter fylkesmannen i Vestfold at forventningene til fylkesmannens oppfølging av kommunenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap har økt (Lae, 2015), dette i samme periode som ressursene har minket. Justis og beredskapsminister Anders Anundsen påpeker i høringsmøtet at departementet jobber med en fylkesmannsinstruks som skal klargjøre beredskapsansvaret til fylkesmennene. Samtidig skal prosjektet "bedre styring av fylkesmannen" som kartlegger fylkesmennenes oppgaveporteføljer og finansiering bidra til å bedre flere av de utfordringene som fylkesmennene opplever i forbindelse med sin rolle ovenfor kommunene. (Anundsen, 2015) Dersom justis og beredskapsdepartementet lykkes i dette kan det bidra til å styrke fylkesmennenes rolle som ekstern støtte for kommunene.

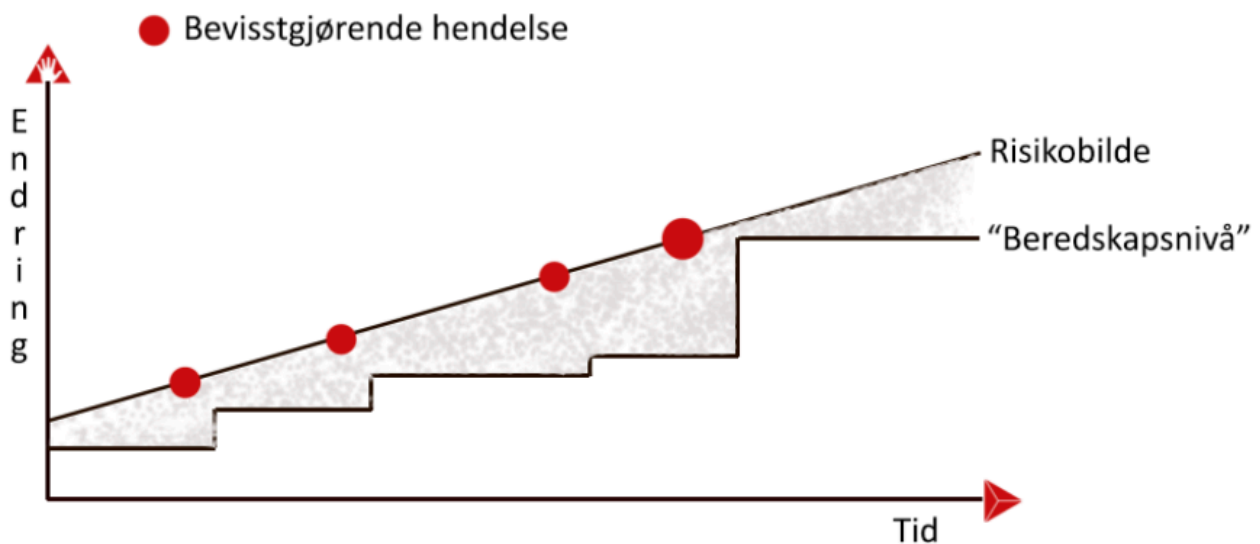
Flere av informantene i undersøkelsen har opplevd at uønskede hendelser har ført til holdningsendringer i sin kommune, og en økt oppmerksomhet rundt arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap. Alvesson og Sveningsson (2008) skriver at organisasjonskultur både kan hindre og tilrettelegge for organisatorisk endring, avhengig av kulturens egenskaper. Organisasjonskultur regnes ofte som det viktigste elementet bak organisatorisk endring, også i tilfeller hvor kulturen i seg selv ikke står i fokus for endringen (Ibid). Det kan med det argumenteres for at organisasjonskulturen legger grunnlaget for hvordan kommunen som organisasjon tolker og responderer på drivkrefter til organisatorisk endring. Det ser i hovedsak ut til at holdningsendringene er resultater av en gradvis endring i det totale hendelsesbildet og økte forventninger fra myndighetsnivå. Et par av kommunene nevner terrorhandlingen 22/7 som et veiskille, mens andre igjen sier at 22/7 førte til minimale eller ingen holdningsendringer i kommunen. De holdningsendringene som eventuelt oppstår som følge av hendelser vil være et viktig bidrag til institusjonalisering og integrering av endringer i kommunen. Crossan m.fl. (1999) nevner flere varianter av institusjonalisering, hvor holdningsendringer og etablering av strukturer, systemer og rutiner er viktige. En av informantene viser til en institusjonalisering av endringer som kom som følge av 22/7, hvor kommunen ble veldig bevisst på at endringene skulle lagres i organisasjonen og danne grunnlaget for håndteringen av fremtidige hendelser.

Schein (2004) påpeker at styrken til organisasjonskulturen står i relasjon til hvor lenge organisasjonen/gruppen har eksistert, hvor stabil den er, og den emosjonelle intensiteten av de erfaringene gruppen har vært gjennom sammen. Bevisstgjørende hendelser trenger altså en viss intensitet for å bryte ned motstand mot endring i kommunene. På bakgrunn av det empiriske datagrunnlaget kan det se ut til at nære hendelser har lettere for å skape en stor emosjonell intensitet. De fjerne hendelsene må være svært alvorlige for å skape samme grad av respons. Terrorhandlingen 22/7 ser altså ikke ut til å ha vært alvorlig nok til å bryte ned motstand mot endring i mange av kommunene, selv om den emosjonelle intensiteten var svært stor. Dette er sannsynligvis relatert til en rekke av de faktorene som er nevnt i tidligere diskusjon, heriblant stor geografisk avstand og liten grad av relevans for kommunene.

5.3 Avsluttende tanker

Det er tidligere diskutert hvordan uønskede hendelser bidrar til endring i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvilke faktorer som er viktige for dannelse av kunnskap. Den diskusjonen som er gjort gir grobunn for en interessant drøfting omkring de endringene som er ferd med å skje med det kommunale beredskapsarbeidet. I dette kapitlet presenteres det noen tanker rundt dette.

Figur 5-2 illustrerer at risikobildet endres over tid. Resultatene fra undersøkelsen indikerer at kommunene påvirkes av vekkerer; bevisstgjørende hendelser som fører til en økt vilje til å ruste opp kommunens beredskapsapparat. Denne prosessen tar tid, og det vil derfor være en forsinkelse mellom bevisstgjørende hendelser og de endringer som gjøres. Beredskapsnivået som beskrives i figuren illustrerer grad av etterlevelse av krav fra myndigheter. Regjeringen setter nemlig likhetstegn mellom nivået på planer og analyser, og evne til å håndtere kriser (Stortingsmelding 22, 2007-2008). Dette synspunktet er kilde til en pågående konflikt fordi det ignorerer et viktig aspekt, nemlig kommunenes evne til å improvisere.



Figur 5-2: Illustrasjon av et tenkt forhold mellom bevisstgjørende hendelser, og kommunens "beredskapsnivå" (egen figur).

Kendra og Wachtendorf (2006) har et interessant synspunkt på grensesnittet mellom planer og improvisasjon, og sier at "vi planlegger for å slippe å improvisere, vel vitende om at vi blir nødt til å improvisere", og at det er nettopp behovet for å improvisere som kjennetegner en katastrofe. Uavhengig av hvor godt planverket er vil det alltid være en risiko for at noen hendelser kan ha et omfang og potensiale som overgår kommunens formelle beredskapsnivå, man kan altså ikke planlegge seg bort fra all risiko (Stensvand, 2011). Spørsmålet er hvor godt rustet en er for den usikkerheten som ikke kan planlegges for. Figuren søker å illustrere at kommunenes reelle beredskapsnivå inkluderer mer enn ajourførte planer, formaliserte

ansvarsområder og risikoanalyser, at det alltid vil være et gap mellom målt beredskapsnivå og reell evne til å håndtere hendelser. Det grå området i figuren illustrerer dette gapet. Mye tyder på at gapet ofte dekkes over av en god evne til improvisasjon, gode transaktive minnesystemer, lokalkunnskap og dugnadsånd.

Brannen i Lærdal i 2014 fungerer som et godt eksempel på hvordan små lokalsamfunn i samarbeid med hverandre kan være i stand til å håndtere hendelser som i utgangspunktet langt overgår kapasiteten. PwC¹ sier i en uavhengig rapport etter brannen at håndteringen ble gjennomført på en måte som resulterte i minimale materielle tap (PwC, 2014). Samtidig retter DSB fokus på mangler i den håndteringen som ble gjort, spesielt i forhold til at små brannsentraler mangler evne til å styre det omfattende beredskapsapparatet som inkluderes i slike hendelser (DSB, 2014c). DSB argumenterer for opprettelse av sentraliserte brannsentraler med kapasitet til samordning og styring av det beredskapsapparatet som involveres i slike alvorlige hendelser.

En av de viktigste styrkene til grupper som samhandler ofte er at de danner omfattende transaktive minnesystemer som tilrettelegger for god improvisasjon. Alle former for sentralisering kan tenkes å svekke disse systemene fordi det trekker viktige funksjoner og komponenter bort fra lokalsamfunnene der systemene eksisterer. I Lærdal fryktes det at den pågående "robustifiseringen" av beredskap skal virke mot sin hensikt og svekke sikkerhetsarbeidet (Dagens Næringsliv, 2015).

"Ingenting er mer lokalt enn beredskap. Du vet, den beredskapen som handler om å vite hvor nærmeste møkkaspreder befinner seg når du trenger den."

Gaute Johnsgaard, brannmester i Lærdal kommune (2015)

"De små kommunene har større utfordringer med å gjøre et godt forebyggende arbeid enn dem som har slått seg sammen med større og mer robuste brannvesen."

Anne Rygh Pedersen, avdelingsdirektør i DSB (2015)

Det foreslås med dette at det legges til rette for at lokalsamfunnene får styrket sin improvisasjonsevne uavhengig av grad av sentralisering og formalisering. Dette kan gjøres ved å:

- Tilrettelegge for hyppigere og mer omfattende øvelser i kommunene. Dette kan oppnås ved å gi fylkesmannen mer ressurser og større mulighet til å organisere øvelser for kommunene.
- Styrke kommunenes sentrale beredskapsorganisasjon, og med det skape organisatorisk slakke som gir de ansvarlige mer tid og rom til å prioritere beredskap.

¹ PricewaterhouseCoopers - Konsulentbyrå

”Bare å vite at det bor et dement par i akkurat det huset og at de har spikret igjen hoveddøren fordi de bare bruker kjøkkeninngangen...slikt står det ikke noe om i kapittel åtte.”

Jon E. Tamnes, Pensjonatinnhaver i Lærdal (2015)

6 Konklusjon

Store variasjoner i størrelse, geografisk beliggenhet, risikobilde, ressurser, kunnskapsnivå, samt en rekke andre faktorer, gjør at norske kommuner har svært ulike forutsetninger for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

6.1 Læring

Mekanismene som påvirker læring fremstår som veldig sammensatte, men enkelte faktorer fremstår som spesielt viktige.

Håndtering av uønskede hendelser er en svært viktig kilde til læring. Hendelser som inntreffer innenfor kommunenes geografiske område gir større læringsutbytte enn hendelser som skjer eksternt. Dette ser ut til å ha sammenheng med at nære hendelser gir større belastning på kommunen, skaper høyere aktivitet og bidrar til å eksponere svakheter i kommunens beredskapsapparat. Fjerne hendelser ser først og fremst ut til å ha et læringsutbytte for kommunene dersom kommunen må håndtere pårørende eller rammede. Tidlig evaluering etter hendelser og øvelser bidrar til å skape et større læringsutbytte fordi kunnskap forringes over tid.

Den store bredden i kommunenes ansvarsområder skaper målkonflikter som er vanskelige å løse. Det ser generelt ut til å være vanskelig å få tid til å prioritere beredskapsarbeid i en kommunal hverdag, spesielt på enhetsnivå. Dette gjør det vanskelig å samle alle involverte aktører til evaluering, det gir mindre muligheter for øving og mangel på prioritering av beredskap på enhetsnivå. Denne problematikken er svært kompleks og må løses gjennom en helhetlig tilnærming.

Interkommunale samarbeid reduserer arbeidsmengden for kommunene, og trekkes fram som en viktig arena for kunnskapsoverføring. Spesielt viktig er dette for mindre kommuner som har et begrenset og lite variert erfaringsgrunnlag, og som mangler ressurser til å drifte en spesialisert beredskapsfunksjon. Fylkesmannen tilrettelegger for interkommunale samarbeid og andre forum for kunnskapsoverføring mellom kommuner. Fylkesmannen fremstår også som en svært viktig kunnskapsressurs for kommunene, med unntak av de kommunene som drifter egen beredskapsavdeling. Det er derfor essensielt at fylkesmannen får de ressursene som trengs for å opprettholde denne viktige funksjonen ovenfor kommunene.

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner i kunnskapsnivå og engasjement hos de personene som har det overordnede ansvaret for kommunenes beredskapsarbeid, og dette ser ut til å ha en svært viktig rolle da denne personen legger føringer for tilegning av ny kunnskap i kommunen. Undersøkelsen uttrykker en klar relasjon mellom spesialisering og kunnskapsnivå. Derfor foreslås det at beredskapsansvaret formaliseres i stillingsbeskrivelser, og dimensjoneres i

6 Konklusjon

forhold til kommunenes størrelse og risikoforhold. Dette vil også sikre at beredskapsarbeidet blir prioritert i en hverdag preget av målkonflikter.

6.2 Endring

Store nasjonale og internasjonale hendelser setter i gang endringsprosesser som initieres på myndighetsnivå gjennom lover og forskrifter, og realiseres på kommunenivå. Ingen av kommunene i undersøkelsen har opplevd endringer i form av økte ressurser til beredskapsarbeid, hverken som følge av lovendringer eller etter hendelser i kommunen.

Det ble antatt at terrorhandlingene 22. juli 2011 førte til store holdningsendringer i kommunene, og med det bidro til endringer i kommunenes beredskapsarbeid. De holdningsendringene som nevnes i undersøkelsen knyttes hovedsakelig til en gradvis endring i det totale risikobildet og økte forventninger fra myndighetsnivå, og ser i liten grad ut til å være relatert til terrorhendelsene 22/7.

Det at kommunene av ulike grunner ikke ser hensikten eller behovet for endring fører til motstand mot endring. Fjerne hendelser ser ikke ut til å ha nok påvirkningskraft til å forårsake vesentlige endringer i kommunene selv om de skaper stor emosjonell intensitet. De endringer som skjer er i stor grad resultat av hendelser som kommunene selv må håndtere, fordi det illustrerer et direkte behov for kommunen.

Resultatene fra undersøkelsen tyder på at dersom myndighetene ønsker å sikre at endringer gjennomføres i kommunene er det viktig at fylkesmannens rolle som ekstern støtte og motivator bevares. Det er også viktig at kommunene har kompetente og motiverte personer i den sentrale beredskapsorganisasjonen, og at interkommunale samarbeid og ekstern kunnskapsutveksling vektlegges i større grad.

6.3 Forslag til videre forskning

Parallelt med den formaliseringen og struktureringen som gjennomføres er det viktig å finne ut hvordan kommunene best kan utnytte sine ressurser, og om den arbeidsinnsatsen som kreves av kommunene som følge av disse endringene er hensiktsmessig. Det er viktig å ikke glemme at små lokalsamfunn kan ha en robusthet gjennom lokalkunnskap og stort potensiale for improvisasjon som ikke bør svekkes gjennom sentralisering og formalisering.

”De finner seg godt til rette med å føre strengt tilsyn med de overarbeidede folkene ute i kommunene som skal prøve å rette seg etter alle de formelle kravene.”

Tom Hetland (2015)

”Men vi lærer jo ingenting uten skikkelig rapportering, det tror jeg alle forstår.”

Jon Lea (2015)

7 Kildehenvisning

Alvesson, M. & Sveningsson, S. (2008) *Changing Organizational Structure . Cultural change work in progress*. [online] tilgjengelig på: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/ORGANIZATIONAL%20CULTURE%20Changing%20Organizational.pdf [lastet ned 300415]

Amis, J., Slack, T. & Hinings, C. R (2004) *The pace, sequence and linearity of radical change* [online] tilgjengelig på: http://www.jstor.org/stable/20159558?seq=1#page_scan_tab_contents [lastet ned 010615]

Antonsen, Stian (2009b) *Safety culture assessment: A mission impossible* [online] tilgjengelig på: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5973.2009.00585.x/epdf> [lastet ned 020515]

Anundsen, A. (2014) *Personlig uttalelse*. Stortingets høringsmøte om riksrevisjonens kritikk av norsk beredskap 6.juni 2015 [online] tilgjengelig på <http://www.vgtv.no/#!/video/113448/hoering-om-riksrevisjonens-kritikk-av-norsk-beredskap> 7:18.00 – 7:21.00 [lastet ned 060615]

Argote, L. (2014) *Intraorganizational Learning* Blackwell Publishers [online] tilgjengelig på: <http://www.unc.edu/~healdric/Classes/Soci245/Argote.pdf> [lastet ned 160315]

Argote, L., Miron-Spector, E. (2011) *Organizational Learning- From Experience to Knowledge* [online] tilgjengelig på: <http://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/orsc.1100.0621> [lastet ned 210315]

Argote, L. (1999) *Organizational Learning- Creating, retaining, and transferring Knowledge*, Norwell, MA: Kluwer

Argote, L. & Todorova, G. (2007) *Organizational learning- Review and future directions*, International review of industrial and organizational psychology, New York: Wiley

Argote, L., Beckman, S & Epple, D. (1990) *The presistence and transfer of learning in industrial settings*, Management Science [online] tilgjengelig på: http://wpweb2.tepper.cmu.edu/facultyadmin/upload/ppaper_632795255914_2661452.pdf [lastet ned 170415]

Argote, L., Gruenfeld, D., and Naquin, C. (2001) *Group learning in organizations, Groups at work: Advances in Theory and Research*

Argyris, C. & Schön, D.A. (1996) *Organizational learning II- Theory, method and practice*. New York: Addison-Wesley

Ashworth, M., Mukhopadhyay, T. & Argote, L. (2004) *Information technology and organizational learning- An empirical analysis* [online] tilgjengelig på:

http://business.tepper.cmu.edu/files/tepper_cart_05_100.pdf [lastet ned 040515]

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004) *Samfunnssikkerhet*(3.utg). Oslo. Universitetsforlaget.

Barnett, W.P, Greve, H.R. & Park, D.Y. (1994) *An evolutionary model of organizational performance*, Strategic Management Journal [online] tilgjengelig på:

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/smj.4250150903/pdf> [lastet ned 210415]

Bell, B. S. & Kozlowski, S. W. J. (2008) *Active learning: Effects of core training design elements on self-regulatory processes, learning, and adaptability*, Journal of Applied Psychology, 93, 296-316

Benkard, C.L. (2000) *Learning and forgetting-The dynamics of aircraft production*, American Economic Review, [online] tilgjengelig på:

http://aida.econ.yale.edu/~lanierb/research/Learning_and_Forgetting_AER.pdf

[lastet ned 170415]

Berry, D.C., & Broadbent, D.E (1987) *The combination of explicit and implicit learning processes in task control*, Psychological Research

Bresman, H. (2010) *External learning activities and team performance- A multimethod field study*, Organization Science [online] tilgjengelig på:

<http://pubsonline.informs.org/doi/pdf/10.1287/orsc.1080.0413> [lastet ned 280415]

Boin, A., Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2005) *The politics of crisis management, public leadership under pressure*. Cambridge. Cambridge University Press.

Boine, G. (2003) Sources of public service improvement: A critical reviewand research agenda [online] tilgjengelig på: <http://jpart.oxfordjournals.org/content/13/3/367.full.pdf+html> [lastet ned 010615]

Brann –og eksplosjonsvernloven (2002) Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver. [online] tilgjengelig på:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-14-20?q=brann+og+eksplosjonsvernloven>

[lastet ned 010415]

Bryman, A. (2012) *Social research methods*. 4.utg. Oxford university press

Bunderson, J.S. & Boumgarden, P. (2010) *Structure and learning in self-managed teams- Why "beureaucratic" teams can be better learners*, Organization Science [online] tilgjengelig på:

<http://pubsonline.informs.org/doi/pdf/10.1287/orsc.1090.0483> [lastet ned 280415]

7 Kildehenvisning

Bunderson, J.S. & Sutcliffe, K.M (2003) *Management team learning orientation and business unit performance*, Journal of applied psychology [online] tilgjengelig på:
<http://psycnet.apa.org/journals/apl/88/3/552.pdf> [lastet ned 220415]

Burt, R.S. (2004) *Structural holes and good ideas*, American Journal of Sociology [online] tilgjengelig på:
<http://www.econ.upf.edu/docs/seminars/burt.pdf> [lastet ned 030515]

Cohen, W.A. & Levinthal, D.A. (1990) *Absorptive capacity- a new perspective on learning and innovation*, Administrative Science Quarterly [online] tilgjengelig på:
http://www.jstor.org/stable/2393553?seq=1#page_scan_tab_contents [lastet ned 210415]

Cramton, C.D. (2001) *The mutual knowledge problem and its consequences in geographically dispersed teams*, Organization Science [online] tilgjengelig på:
<http://pubsonline.informs.org/doi/pdf/10.1287/orsc.12.3.346.10098> [lastet ned 250415]

Crossan, M.M., Lane, H.W. & White, R.E. (1999) *An Organizational Learning Framework- From intuition to institution*, Academy of Management [online] tilgjengelig på:
<http://www.jstor.org/stable/pdf/259140.pdf> [lastet ned 020515]

Dagens Næringsliv (2015) Sier de robust en gang til, så kneler jeg [online] tilgjengelig på:
<http://www.dn.no/magasinet/2015/06/05/2112/Politikk/-sier-de-robust-en-gang-til-s-kneler-jeg> [lastet ned 100615]

Darr, E., Argote, L. & Epple, D. (1995) *The acquisition, transfer and depreciation of knowledge in service organizations- Productivity in franchises*, Management Science [online] tilgjengelig på:
http://wpweb2.tepper.cmu.edu/facultyadmin/upload/ppaper_858124878447_2632871.pdf [lastet ned 170415]

De Lance Julnes, P. & Holzer, M. (2001) Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation [online] tilgjengelig på:
<http://www.cpmcn.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2013/08/0033-3352.00140.pdf> [lastet ned 010615]

DSB (2011), *Samfunnssikkerhet i arealplanlegging- kartlegging av risiko og sårbarhet* (revidert utgave desember 2011) [online] tilgjengelig på:
<http://www.dsb.no/no/toppmeny/Publikasjoner/2008/Tema/Samfunnssikkerhet-i-arealplanlegging---Kartlegging-av-risiko-og-sarbarhet/> [lastet ned 220415]

DSB (2012) *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt* [online] tilgjengelig på:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894> [lastet ned 220415]

DSB (2014a) Nasjonalt risikobilde 2014 [online] tilgjengelig på:
<http://www.dsbinform.no/DSBno/2014/Tema/NRB2014/> [lastet ned 051615]

DSB (2014b) *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen* [online] tilgjengelig på: http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2014/Tema/veileder_til_helhetlig_risiko_og_s%C3%A5rbarhet_sanalyse_i_kommunen.pdf [lastet ned 220415]

Ekran, Alexander (2013) *Pålitelighet i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet – Fylkesmannens rolle som kommunal samordner*. Masteroppgave [online] tilgjengelig på: <http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMVE/Samfunnssikkerhet/Kurs%20og%20konferanser/Ekran,%20Alexander.pdf?epslanguage=nb> [lastet ned 020515]

Fang, C., Lee, J. & Schilling, M.A. (2010) *Balancing exploration and exploitation through structural design-The isolation of subgroups and organizational learning*, *Organizational Science* [online] tilgjengelig på: <http://pubsonline.informs.org/doi/pdf/10.1287/orsc.1090.0468> [lastet ned 270315]

Fernandez, S. & Rainey, H. G (2006) *Managing successful organizational change in the public sector* [online] tilgjengelig på: <http://www.effectiveservices.org/images/uploads/Managing%20Successful%20Organizational%20change%20in%20the%20public%20sector.pdf> [lastet ned 010615]

Fiol, C.M. & Lyles, M.A. (1985) *Organizational learning*, *Academy of Management Review*, 10, 803-813

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) Forskrift om kommunal beredskapsplikt. Fastsatt ved kgl.res 22.08.2011 med hjemmel i lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) § 14 og § 15 jf. delegeringsvedtak 25. juni 2010 nr. 943. [online] tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894> [lastet ned 140415]

Forskrift om organisering av brannvern (2002) Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Fastsatt ved kgl.res. 26.06.2002 med hjemmel i lov 14. juni 2002 nr. 20 om brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 9, § 10, § 11, § 15, § 16 og § 17, jf. delegeringsvedtak 1. september 2003 nr. 1161. [online] tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-06-26-729> [lastet ned 140415]

Frey, J.H., & Oishi, S.M. (1995) *How to Conduct Interviews by Telephone and in Person*. Thousand Oaks: Sage.

Friedman, V.J. (2001) *The individual as Agent for Organizational Learning*, in M.Dierkes, A.B.Antal, J. Child and I. Nonakas *Handbook of Organizational Learning and knowledge*, pp.398-414. Oxford University Press.

7 Kildehenvisning

Gaarder, B. I. m. fl. (2012) *Refleksjoner og læring for Hole kommune etter Utøya-hendelsen 22/7-11*

[online] tilgjengelig på:

https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.hole.kommune.no%2Frefleksjoner-og-laering-for-hole-kommune-etter-utoeya-hendelsen-227-2012.5119778-196777.html&ei=2ERoVYS8K4TRswGv44DIDQ&usg=AFQjCNFc-RXoNO1Rln79CvbFVh2PiP_6Sw&sig2=3QUs23kLTWuSp0jyDgfiqw&bvm=bv.93990622,d.bGg
[lastet ned 290515]

Gibson, F.P. (2000) *Feedback delays- How can decision makers learn to not buy a new car every time the garage is empty?*, *Organizational behavior and Human Decision Processes* [online] tilgjengelig på:

http://ac.els-cdn.com/S0749597800929066/1-s2.0-S0749597800929066-main.pdf?_tid=accf9fae-f75c-11e4-bed9-00000aacb361&acdnat=1431293993_0ee9739289dc0646b9bdb01793c68d5e
[lastet ned 100515]

Gino, F., Argote, L., Miron-Spektor, E. & Todorova, G. (2010) *First get your feet wet-The effects of learning from direct and indirect experience on team creativity*, *Organizational Behaviour and Human Decision Processes* [online] tilgjengelig på:

http://ac.els-cdn.com/S0749597809001034/1-s2.0-S0749597809001034-main.pdf?_tid=53cad8ba-ee56-11e4-a2d4-00000aab0f02&acdnat=1430301706_aa438e5b50efcc00ac46734369e951c5

[lastet ned 290415]

Goodman, J.S., Wood, R.E. & Hendricks, M (2004) *Feedback specificity, exploration and learning*, *Journal of Applied Psychology* [online] tilgjengelig på:

<https://www.tamu.edu/faculty/payne/PA/Goodman%20et%20al.%202004.pdf> [lastet ned 110515]

Greve, H (2003) *Organizational learning from performance feedback*, Cambridge, UK: Cambridge University Press

Haunschild, P. & Sullivan, B. (2002) *Learning from complexity- Effects of airline accident/incident heterogeneity on subsequent accident/incident rates*, *Administrative Science Quarterly* [online] tilgjengelig på:

http://www.bm.ust.hk/~mgmt/staff/papers/Bilian/ASQ_2002_47_609.pdf [lastet ned 260415]

Haas, M.R., & Hansen, M.T. (2005) *When using knowledge can hurt performance- The value of organizational capabilities in a management consulting company*, *Strategic Management Journal* [online]

tilgjengelig på: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1039&context=articles>
[lastet ned 140415]

Hamnevoll, H (2014) *Interkommunalt samarbeid som tilrettelegger for helhetlig ROS-analyse*.

Masteroppgave [online] tilgjengelig på:

<http://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/6628/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
[lastet ned 140515]

He, Z. & Wong, P.K. (2004) *Exploration vs exploitation- An empirical test of the ambidexterity hypothesis*, Organization Science, 15 (4), 481-494

Hetland, T. (2015) *Sier de robust en gang til så kneler jeg* [online] tilgjengelig på: <http://www.dn.no/magasinet/2015/06/05/2112/Politikk/-sier-de-robust-en-gang-til-s-kneler-jeg> [lastet ned 106015]

Hollnagel, E., Paries, J. & Woods, D. (2011) *Resilience engineering in practice*. Farnham: Ashgate

Hovden, J. (2015) Personlig meddelelse.

Huber, G.P. (1991) *Organizational learning- The contributing processes and the literatures*, Organization Science, 2, 88-115

Huberman, A.M. (1983) *Improving social practice through the utilization of university-based knowledge*, Higher Education [online] tilgjengelig på: <http://link.springer.com/article/10.1007%2FBF00154422#page-1> [lastet ned 260415]

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

Jonsgaard, G. (2015) *Sier de robust en gang til så kneler jeg* [online] tilgjengelig på: <http://www.dn.no/magasinet/2015/06/05/2112/Politikk/-sier-de-robust-en-gang-til-s-kneler-jeg> [lastet ned 106015]

Kane, G.C. & Alavi, M. (2007) *Information technology and organizational learning- An investigation of exploration and exploitation processes*, Organization science [online] tilgjengelig på: <http://pubsonline.informs.org/doi/pdf/10.1287/orsc.1070.0286> [lastet ned 040515]

Kendra, J. & Wachtendorf, T. (2006) *Improvisation, creativity and the art of emergency management* [online] tilgjengelig på: <http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/3054/PP%20357.pdf?sequence=1> [lastet ned 050615]

Kets de Vries, M. & Balazs, K. (1999) *Transforming the Mind-Set of the organization* [online] tilgjengelig på: <http://www.insead.edu/facultyresearch/research/doc.cfm?did=44115> [lastet ned 010615]

Kim, J-Y., Kim, A.S. (2009) *Organizational learning from extreme performance experience- the impact of success and recovery experience*, Organizatio Science [online] tilgjengelig på: <http://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/orsc.1090.0439> [lasted ned 170415]

Kommuneloven (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. [online] tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven> [lastet ned 010415]

7 Kildehenvisning

Kotter, J. (1995) *Leading change: Why transformation efforts fail* [online] tilgjengelig på <http://www.sykehusapoteket.no/Upload/Topplederprogrammet/Litteratur/2.1%20Leading%20Change%20-%20Why%20Transformation%20Efforts%20Fail%20by%20JP%20Kotter.pdf> [lastet ned 010615]

Kruke, B. I., Olsen, O. E. & Hovden, J. (2005) *Samfunnssikkerhet – forsøk på en begrepsfesting* [online] tilgjengelig på: [http://gammelweb.iris.no/internet/student.nsf/199f312efd2a0cacc125680e00635b85/c658126572bd19f1c1257b2b002b9a47/\\$FILE/RF%202005-034.pdf](http://gammelweb.iris.no/internet/student.nsf/199f312efd2a0cacc125680e00635b85/c658126572bd19f1c1257b2b002b9a47/$FILE/RF%202005-034.pdf) [lastet ned 220415]

Kruke, B. I. (2012) Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: Relevans for 22.juli 2011. [online] tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/html/smk/22julikommisjonen/22JULIKOMMISSJONEN_NO/CONTENT/DOWNLOAD/216/1700/VERSION/1/FILE/NOTAT_7_KRUKESAMFUNNSSIKKERH.PDF [lastet ned 0505015]

Kvale, S (1996). *InterViews, An introduction to Qualitative research interviewing*. Thousand oaks, CA: Sage.

Lea, J. (2015) *Sier de robust en gang til så kneler jeg* [online] tilgjengelig på: <http://www.dn.no/magasinet/2015/06/05/2112/Politikk/-sier-de-robust-en-gang-til-s-kneler-jeg> [lastet ned 106015]

Lae, E. (2015) *Personlig uttalelse*. Stortingets høringsmøte om riksrevisjonens kritikk av norsk beredskap 6.juni 2015 [online] tilgjengelig på <http://www.vgtv.no/#!/video/113448/hoering-om-riksrevisjonens-kritikk-av-norsk-beredskap> 7:18.00 – 7:21.00 [lastet ned 060615]

Lampel, J., Shamsie, J., Shapira, Z. (2009) *Experiencing the improbable- Rare events and organizational learning*, *Organization Science*, 20, 835-845 [online] tilgjengelig på: <http://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/orsc.1090.0479> [lastet ned 170415]

Levitt, B & March, J.G. (1988) Organizational learning, *Annual Review of Sociology*, 319-340

Lea, J. (2015) *Personlig uttalelse*. Stortingets høringsmøte om riksrevisjonens kritikk av norsk beredskap 6.juni 2015 [online] tilgjengelig på <http://www.vgtv.no/#!/video/113448/hoering-om-riksrevisjonens-kritikk-av-norsk-beredskap> 1:13.00 – 1:15.00 [lastet ned 060615]

Liang, D., Moreland, R. & Argote, L. (1995) *Group versus individual training and group performance- The mediating role of transactive memory*, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 21, 384-393 [online] tilgjengelig på: <http://eric.ed.gov/?id=EJ507907> [lastet ned 290415]

March, J.G., Schultz, M. & Xuequang, Z. (2000) *The dynamics of rules- Change in written organizational codes*, Stanford, CA: Stanford University Press

Martilla, J.A. (1971) *Word of mouth Communication in the industrial Adoption process*, *Marketing res.* [online] tilgjengelig på: http://www.jstor.org/stable/3149757?seq=1#page_scan_tab_contents [lastet ned 260415]

Melding til stortinget 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* [online] tilgjengelig på:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/?q=st%C3%B8rre+krav&docId=STM201420150014000DDDEPIS&ch=1>
[lastet ned 310514]

Melding til stortinget 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet – oppfølging etter 22.juli 2011* [online] tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/> [lastet ned 220515]

Nadler, J., Thompson, L. & Van Voven, L. (2003) *Learning negotiation skills – four models of knowledge creation and transfer* [online] tilgjengelig på: <http://pubsonline.informs.org/doi/pdf/10.1287/mnsc.49.4.529.14431> [lastet ned 270415]

Norbutus, D (2007) *Exploring the experience of organizational transformation: Contrasting episodic change with periodic change.* [online] tilgjengelig på: <https://books.google.no/books?id=Q9ywxCOhUUKC&printsec=frontcover&hl=no#v=onepage&q&f=false>
[lastet ned 310415]

NOU 2000:24 (2000) *NOU 2000: 24: Et sårbart samfunn – utfordringer for sikkerhets –og beredskapsarbeidet I samfunnet* [online] tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2000-24/id143248/> [lastet ned 060515]

NOU 2012:14 (2012) *NOU 2012:14. Rapport fra 22.juli-kommisjonen* [online] tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2012-14/id697260/> [lastet ned 290515]

NOU 2013:5 (2013) *NOU 2013:5: Når det virkelig gjelder...- Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser* [online] tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2013-5/id721192/> [lastet ned 060515]

Pedersen, A. R. (2015) *Sier de robust en gang til så kneler jeg* [online] tilgjengelig på: <http://www.dn.no/magasinet/2015/06/05/2112/Politikk/-sier-de-robust-en-gang-til-s-kneler-jeg> [lastet ned 106015]

Pettigrew, A., Woodman, R.& Cameron, K. (2001) *Studying organizational change and development: challenges for future research.* *Academy of Management Journal*, 44, 4: 697–713.

Pisano, G.P., Bohmer, M.J. & Edmondson, A.C. (2001) *Organizational differences in rates of learning- Evidence from the adoption of minimal invasive cardiac surgery,* *Management Science* [online] tilgjengelig på: <http://pubsonline.informs.org/doi/pdf/10.1287/mnsc.47.6.752.9811> [lastet ned 020515]

Plan –og bygningsloven (2008) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling.* [online] tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan+og+byggningsloven>
[lastet ned 010415]

7 Kildehenvisning

PwC (2014) Evaluering etter brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya [online] tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1a669996f90945ba88e2ad3d11153774/brannevaluering.pdf> [lastet ned 100615]

Romanelli, E & Tushman, M (1994) *Organizational transformation as punctuated equilibrium: An empirical test* [Online] tilgjengelig på: http://www.jstor.org/stable/256669?seq=1#page_scan_tab_contents [lastet ned 010515]

Riksrevisjonen (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av justis –og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* [online] tilgjengelig på: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2014-2015/JustisOgBeredskapsdepartementetsArbeidMedSamfunnssikkerhet.pdf> [lastet ned 060615]

Ross Gemini (2011) Publikasjon fra Geminisenteret [online] tilgjengelig på: http://www.sikkerhetsdagene.no/_media/rosspubl_web.pdf [lastet ned 040615]

Salas, E., Wilson, K., Priest, H. & Guthrie, J. (2006) *Design, Delivery and Evaluation of Training Systems*, Handbook of human factors and ergonomics [online] tilgjengelig på: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/0470048204.ch18/pdf> [lastet ned 280415]

Sandbakken, D. H. (2007) *Tale til rådmennene*. Rådmannslandsmøtet. [online] tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/tale-til-radmennene/id472794/> [lastet ned 290515]

Schein, E. (2004) Organizational culture and leadership [online] tilgjengelig på: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/ORGANIZATIONAL%20CULTURE%20Organizational%20culture%20and%20Leadership,%203rd%20Edition.pdf [lastet ned 0206015]

Schiefloe, P. M. (2012) En modell for samfunnssikkerhet [online] tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/html/smk/22julikommisjonen/22JULIKOMMISSJONEN_NO/CONTENT/DOWNLOAD/308/2358/VERSION/6/FILE/NOTAT_10_12_SCHIEFLOE.PDF [lastet ned 120515]

Schulz, M (2001) *Organizational learning*, Blackwell publishers [online] tilgjengelig på: <http://www.unc.edu/~healdric/Classes/Soci245/Schulz.pdf> [lastet ned 270515]

Senge, P.M. (1990) *The fifth discipline- The art and practice of the learning organization* New York: Currency Doubleday ISBN: 0-385-26095-4

Sivilbeskyttelsesloven (2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret. [online] tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45?q=sivilbeskyttelsesloven> [lastet ned 150415]

Starbuck, W.H. (1992) *Learning by knowledge-intensive firms*, Journal of Management Studies [online] tilgjengelig på: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-6486.1992.tb00686.x/epdf> [lastet ned 050515]

Starbuck, W.H. (2009) *Perspective- Cognitive reactions to rare events: Perceptions, uncertainty and learning* [online] tilgjengelig på: <http://pubsonline.informs.org/doi/pdf/10.1287/orsc.1090.0440> [lastet ned 160415]

Stein, E.W. (1995) *Organizational memory: Review of Concepts and Recommendations for Management*, International Journal of Information Management [online] tilgjengelig på: http://ac.els-cdn.com/026840129400003C/1-s2.0-026840129400003C-main.pdf?_tid=039a8492-f31c-11e4-bf4d-0000aacb360&acdnat=1430826417_1b476ff3a0618f9eefac7fb47400498c [lastet ned 050515]

Stensvand, H. (2011) Nettverk for klimatilpasning [online] tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/framtidsbyer/referater-mm/storsamlinger-2/storsamling-oslo-16--17-mars/nettverk-for-klimatilpasning/id598652/> [lastet ned 100615]

Store Norske Leksikon (2013) Kontrafaktisk tenkning [online] tilgjengelig på: https://snl.no/kontrafaktisk_tenkning [lastet ned 220515]

Store Norske Leksikon (2014) Organisasjon [online] tilgjengelig på: <https://snl.no/organisasjon> [lastet ned 220515]

Stortingsmelding 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet- Veien til et mindre sårbart samfunn [online] tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/> [lastet ned 220515]

Stortingsmelding 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning* [online] tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-22-2007-2008-/id510655/?docId=STM200720080022000DDDEPIS&ch=1&q> [lastet ned 070615]

Tamnes, J. E. (2015) Sier de robust en gang til, så kneler jeg [online] tilgjengelig på: <http://www.dn.no/magasinet/2015/06/05/2112/Politikk/-sier-de-robust-en-gang-til-s-kneler-jeg> [lastet ned 100615]

Tjora, Aksel (2012) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendahl forlag.

Tortoriello, M. & Krackhardt, D. (2010) *Activating cross-boundary knowledge- Simmelian ties and the generation of innovation*, Academy of Management Journal [online] tilgjengelig på: <http://www8.gsb.columbia.edu/programs-admissions/sites/programs-admissions/files/finance/2010%20AMJ-Tortoriello.pdf> [lastet ned 030515]

Wadel, C. (2008) *En lærende organisasjon- Et mellommenneskelig perspektiv*, Høyskoleforlaget ISBN: 9788276345780

Weick, K & Quinn, R (1999) *Organizational change and development* [Online] tilgjengelig på: <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.psych.50.1.361> [lastet ned 310415]

7 Kildehenvisning

Wiersma, E. (2007) *Conditions that shape the learning curve- Factors that increase the ability and opportunity to learn*, Management Science [online] tilgjengelig på:
<http://pubsonline.informs.org/doi/pdf/10.1287/mnsc.1070.0733> [lastet ned 01051]

Vedlegg 1: Intervjuguide

1 Bakgrunnsspørsmål

Personlig bakgrunn og menneskelige ressurser i kommunen

- Utdanning og tidligere arbeidserfaring?
- Hva er din stilling, og hvor lenge har du vært i stillingen? Er stillingen opprettet nylig?
- Hvilken stillingsandel har du/hvor mye tid har du til arbeid med sikkerhet og beredskap?
- Hvor mange jobber med beredskapsarbeid i kommunen (stillingsandel)?
- Hva slags kompetanse/utdannelse har de(n) som jobber med beredskapsarbeidet i kommunen?
- Opplæring du/dere har fått i kommunal beredskap?

Om kommunen

- Er det noen spesielle virksomheter i kommunen som kommunen må forholde seg til?
- Infrastruktur, transport, industri, militær
- Hvilket risikobilde er kommunen utsatt for?
- Security, naturhendelser osv.
- Finnes det spesielle risikofaktorer i nabokommunene, og i hvilken grad samarbeider kommunen med disse?

2. Endringer som følge av uønskede hendelser

Har kommunen opplevd vesentlige uønskede hendelser?

- Var hendelsen inkludert i eksisterende ROS-analyse? Fantes det planverk for tilsvarende hendelse?
- Hadde kommunen tilstrekkelig med ressurser til å håndtere hendelsen på en tilfredsstillende måte?

Hvilket arbeid ble gjort i etterkant av hendelsen?

- Endringer i planverk?
- Nye analyser?
- Etablering av nye samarbeid?

Ble det gjort endringer i forhold til tilgjengelige ressurser?

- Nye stillinger?
- Kursing?

3. Endringer som følge av uønskede hendelser i andre kommuner

Er det hendelser i andre kommuner som har påvirket kommunen?

- Var hendelsen inkludert i eksisterende ROS-analyse? Fantes det planverk for tilsvarende hendelse?

Vedlegg 1: Intervjuguide

- *Hadde kommunen tilstrekkelig med ressurser til å håndtere hendelsen på en tilfredsstillende måte?*

Hvilket arbeid ble gjort i etterkant av hendelsen?

- *Endringer i planverk?*
- *Nye analyser?*
- *Etablering av nye samarbeid?*

Ble det gjort endringer i forhold til tilgjengelige ressurser?

- *Nye stillinger?*
- *Kursing?*

4. Endringer som følge av terrorhendelsene 22.juli 2011

- *Var hendelsen inkludert i eksisterende ROS-analyse? Fantes det planverk for tilsvarende hendelse?*
- *Hadde kommunen tilstrekkelig med ressurser til å håndtere hendelsen på en tilfredsstillende måte?*

Hvilket arbeid ble gjort i etterkant av hendelsen?

- *Endringer i planverk?*
- *Nye analyser?*
- *Etablering av nye samarbeid?*

Ble det gjort endringer i forhold til tilgjengelige ressurser?

- *Nye stillinger?*
- *Kursing?*

5. Endringer som gjør kommunen bedre i stand til å håndtere uønskede hendelser.

Når dere har hatt uønskede hendelser eller øvelser, hva er de viktigste tiltakene dere gjør for å sikre at lærdommen blir ivaretatt?

- *Samarbeid om ROS-analyser/beredskapsplaner*
- *Beredskapsråd*
- *Øvelser*
- *IKT-systemer*

Hvilke faktorer mener du er de viktigste for å fremme læring i kommunen?

- *Kommunikasjon*
- *Debriefing*
- *Diskusjon*
- *IKT*
- *Øvelser*

Hva hindrer læring etter hendelser eller øvelser i kommunen?

- Eksempler?
- Dårlig kommunikasjon
- Mangel på ressurser til oppdateringer etter uønskede hendelser

6. **Endringer i tildeling/fordeling av ressurser**

Har kommunen tilstrekkelig med ressurser til et godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

- Økonomi
- Redskap/utstyr
- Samarbeid med andre aktører
- Kompetanse i planlegging
- Kompetanse i skarp ende
- Tilgjengelighet/tid
- Prosedyrer og planer

Hvilke områder kunne du tenkt deg mer ressurser på?

Har du opplevd en økning i ressurser til beredskapsarbeid siden 22.juli 2011?

- Økt bistand til kommunen?
- Økt prioritet innad i kommunen?
- Hvorfor?
- Er det andre hendelser som har gitt mer ressurser?

7. **Oppdatering av kommunens beredskapsplan og ROS-analyser**

Hvor ofte revideres beredskapsplanene?

Har noen av disse beredskapsplanene blitt tatt i bruk?

Hvordan fungerte planen?

Har andre aktører (næringsvirksomheter), etater, andre kommuner deltatt i forbindelse med:

- ROS-analyse
- Overordnet beredskapsplan og detaljerte planer
- Øvelser

Hva resulterte det i (etablert noe samarbeid e.l.)?

Har kommunen tid og ressurser til å evaluere:

- Øvelser
- Uønskede hendelser
- Hva resulterte det i (etablert noe samarbeid e.l.)?

Vedlegg 1: Intervjuguide

Er det utført en helhetlig ROS-analyse

- Når ble den laget?
- Hva inneholder den?
- Hvem var involvert i å lage den?
- Er det tilstrekkelig med ressurser, kompetanse, tid til å gjennomføre ROS-analysen?
- Hvordan brukes ROS-analysen i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?
- Er ROS-analysen nyttig for dere?

Er det tilstrekkelig ressurser, kompetanse, tid til å gjennomføre tiltakene fra ROS-analysen?

8. Samarbeid med andre aktører i kommunen

Har det skjedd endringer i forholdet mellom kommunen og andre aktører?

- Blålysetater
- Private aktører/kritisk infrastruktur
- Helseforetak
- Andre kommuner
- Sivilforsvar/militær
- Fylkesmannen
- DSB
- NVE

9. Kriseledelse

Her blitt gjort endringer i planer og rutiner for kriseledelse etter 22.juli?

Er nye aktører involvert i kriseledelsen?

10. Kulturelle endringer

Har du merket endringer som ikke er dekket av tidligere spørsmål?

- Holdninger
- Fokus
- Verdier

Hvis ja; kan endringen knyttes til en spesifikk hendelse?

Opplevde du en endring i mentalitet/fokus på beredskapsarbeidet etter 22.juli?

- Noen områder det har blitt mer oppmerksomhet rundt?
- Vil du si at det har vært et veiskille, eller har det vært en mer gradvis endring?
- Endret oppfølging fra ledere/ansvarlige?

11. Annet

Er det andre ting du mener vi burde spurt om?