



Høgskolen i **Hedmark**

Rena

AVDELING FOR ØKONOMI OG LEDELSESFAG

Ann Anthony
Aud Lindis Ødegaard
Bente Tøsti Rosenberg
Synnøve Obrestad

Semesteroppgave

Den komplekse krise

Analyse av et forestående fjellskred på Sunnmøre

The complex crisis

Analysis of an impending rockslide in Sunnmøre

Årsstudium i krisehåndtering

2013

Samtykker til utlån hos høgskolebiblioteket

JA NEI

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA NEI

Innhold

Sammendrag.....	3
Innledning.....	3
Case	3
Problemstilling	8
Avgrensning	10
Metode.....	10
Litteraturstudie:	10
Erfaringer:	11
Teori/Definisjoner	11
Krise	11
Kommunikasjon	12
Kommunikasjonsmodeller	13
Etikk i kommunikasjonen.....	14
Krisekommunikasjon	15
Internkommunikasjon.....	16
Formell og uformell kommunikasjon.....	17
Organisasjon.....	18
Organisasjonens struktur og kultur	18
Læring	22
Øvelser og trening	22
Ledelse	23
Makt	25
Samvirke.....	25
Koordinering	27
Stress	27
Reaksjoner på stress	28
Drøfting	29
Samhandling og koordinering	29
Kommunikasjon mellom aktører.....	30
Organisasjonsstruktur og – kultur	32
Læring, trening og øvelser	35
Planverk.....	38
Leder stil.....	38
Kommunal beredskapsplikt.....	39
Stress og stressmestring	40
Konklusjon/avslutning	42

Referanser..... 45

Sammendrag

Indre Sunnmøre er et av Norges mest besøkte turiststeder, og av de mest kjente områdene internasjonalt. Den trolske naturen målbinder de fleste som ser kontrastene mellom fjord og fjell. Naturen er også lunefull, og i dette området lever man med vissheten om at fjellet vil skape en naturkatastrofe på et eller annet tidspunkt. Samtidig vet man at man bor i et av de tryggeste områdene i Norge, fordi man blir passet på hele døgnet. Her sitter noen av de mest kompetente menneskene på fjellskred i Europa og følger med utviklingen. Utvikler ting seg så blir folk varslet – både innbyggere og de som tilfeldigvis befinner seg i området og har mobil. I tillegg har man egne tyfonanlegg med tale som varsler. Det er ikke mange som kan føle seg så ivaretatt.

Man er dermed trygg på at beskjed blir gitt i god tid, og man får folk ut av området før skredet kommer. Utfordringen i det videre er knyttet til håndtering av selve hendelsen. Hvor godt forberedt er samfunnet og de ulike aktørene som skal samhandle?

Innledning

Vi har valgt å skrive sammen i gruppe fordi vi i stor grad har samme ståsted. Tre av oss arbeider i kommunal sektor med ulike funksjoner, og den fjerde arbeider med krisehåndtering på Oslo Lufthavn. Ved å skrive sammen tror vi på en bredere diskusjon og flere synspunkter enn vi ville fått fram ved å skrive alene.

Gruppen består av:

Ann Anthony, servicetorgleder i Skiptvet kommune

Aud Lindis Ødegaard, kultursjef, informasjon- og beredskapsansvarlig i Norddal kommune

Bente Tøsti Rosenborg, driftskoordinator ved Oslo Lufthavn AS

Synnøve Obrestad, kommunikasjonsrådgiver i Time kommune

Case

Vi har valgt å ta utgangspunkt i et ventende fjellskred på Sunnmøre. Her er det to fjellpartier som er under overvåking. Ved Hegguraksla er det to løse fjell blokker, 700-800 meter over Tafjorden, om lag en kilometer fra Tafjord-ulykken i 1934 der 40 personer omkom. Den øvre fjell blokken har et volum på to millioner m³, og den nedre en million m³.



Bygda Fjørå før og etter Tafjordulykken (Bilder fra Dommedagsfjellet, Astor Furseth)

Skred herfra vil lage flodbølger som forventes å bli noe mindre enn bølgene i Tafjordulykken, og man har derfor preferanser på hvordan de ulike bygdene vil bli berørt med estimerte bølgehøyder. Et stort fjellskred i Hegguraksla vil treffe fylkesvegen og generere flodbølger. De største skadene vil være avgrenset til Norddal kommune, men man vil trolig merke bølgene over store deler av Storfjorden som ved Tafjord-ulykken i 1934.



Kart over det aktuelle området

Det andre fjellpartiet er Åknes som er en ustabil fjellside på nesten en km². Volumet er estimert til 54 million m³. Boringer har dokumentert at de aktive pågående deformasjonene finner sted ned til et dyp på mer enn hundre meter under overflaten. Hastigheten, målt i overflaten, varierer fra mindre enn en cm til over ti cm per år. Bevegelsene har sesongvariasjoner, og våren 2011 skjedde det en markert økning i hastigheten som har holdt seg siden.

Norrdal og Stranda kommuner, der disse fjellsidene er lokalisert, etablerte i 2005 «Åknes/Tafjord-prosjektet» for å utrede risikoen og aktuelle beredskapstiltak. Det ble satt ned to prosjektgrupper der kommunene Norrdal, Stranda, Ørskog og Stordal, Norges geologiske undersøkelse (NGU), fylkeskommunen, fylkesmannen, politiet og sivilforsvaret deltok. Den ene gruppen arbeidet med overvåking, mens den andre arbeidet med beredskapsplanverk. I 2008 ble Åknes/Tafjord Beredskap IKS etablert på Stranda som et interkommunalt selskap med følgende eiere: Stranda, Norrdal, Stordal, Ørskog, Sykkylven, Ålesund, Ørsta og Rauma kommuner og Møre og Romsdal fylkeskommune. Dette selskapet ivaretar overvåking og varsling etter gjeldende planverk, og det er de som fastsetter farenivå. Fra 2009 har selskapet også fått ansvar for overvåking av andre fjellskred i Norge. Det er besluttet at Norges Vassdrag og Energidirektorat (NVE) skal overta selskapet, men prosessen er ikke slutført.



Illustrasjon fra Åkneset

Beredskap mot fjellskred bygger på erfaringer fra Norge og andre lavseismiske områder som viser at fjellskredene nesten alltid varsler seg selv. De ustabile fjellpartiene karakteriseres ved sakte bevegelser over flere årtier/århundrer. Erfaringer fra blant annet Alpene viser at i forkant av et skred akselererer bevegelsene over flere døgn/uker.

Bevissthet er viktig. Dette fikk man erfare da fjell blokken i Tafjord raste i fjorden i 1934. Helt fra ca. 1870 visste bygdefolk i Fjørå at det var en løs fjellsprekk. Den utvidet seg gradvis, og i 1930 var sprekken over 1,5 meter stor. Gradvis kom det hyppigere steinskred, og folk holdt god avstand når de var på fjorden og fisket. I Tafjord visste man ikke om sprekken, og folk skjønnte ikke hva som skjedde da drønnet kom om natten. De hadde få sjanser til å overleve. I Fjørå var det flere som skjønnte hva som skjedde, og som resolutt la på sprang opp i høyden og berget livet. (www.geoportalen.no)

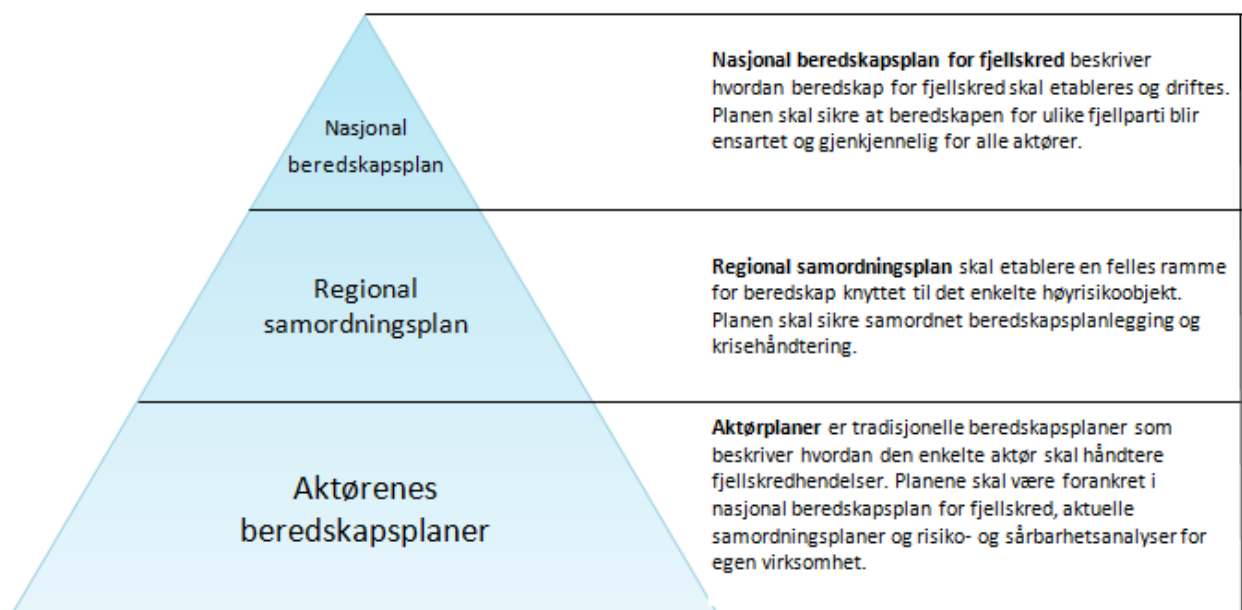
Planverk og øvelser er to viktige elementer som må ligge i bunnen for å få samhandling til å bli en realitet. Men hvordan kan man få dette til i praksis? Hvordan kan man få så mange ulike organisasjoner til å fungere som en enhet når krisen er et faktum? Planarbeidet som er i gang for å få på plass en nasjonal beredskapsplan for fjellskred er et skritt i rett retning. Fremover er det NVE som skal sitte i førersetet her. Det å få laget noen felles føringer som stiller krav til alle involverte parter er viktig. Og så må noen følge opp hele tiden for å se til at planverk og øvelser kommer på plass.



www.aknes.no

Planverket er bygd opp etter fem farenivå, se figur over. Grønn beredskap definerer normalsituasjon for alle involverte aktører, og situasjonen blir håndtert ved Beredskapssenteret. Blir det observert økt bevegelse i fjellet i forhold til det normale, vil Beredskapssenteret heve beredskapen til blå. Blå beredskap på vår og høst blir sett på som en normalsituasjon og det blir ikke iverksatt ekstern varsling. Viser flere sensorer økning over bestemte verdier, vil Beredskapssenteret heve beredskapsnivået til gul. Da blir det etablert døgnvakter. Dersom flere sensorer viser økt bevegelse over bestemte verdier og geologiske analyser gir grunnlag for det, vil beredskapen bli hevet til oransje. Alle beredskapsaktørene vil da være operative, og flytting av virksomheter blir iverksatt. Dersom situasjonen utvikler seg kritisk, og man vurderer situasjonen slik at et fjellskred er på gang og kan komme om kort tid vil beredskapen bli hevet til rødt. (www.aknes.no) Planverket er i dag bygd opp med en generell del og tiltakskort for de ulike fargekodene.

Det er et arbeid på gang for å utrede «Nasjonal beredskapsplan for fjellskred». Initiativet kom fra fylkesmannen i Møre og Romsdal, og det er gjort et godt grunnlagsarbeid for plandokumentet. I 2013 tok NVE over arbeidet. Formålet med planen er å etablere en felles ramme for hvordan beredskap mot fjellskred skal etableres og driftes, og dette er et steg i riktig retning.. Planen skal sikre felles forståelse mellom fagetater og mellom forvaltningsnivåer. Dette er viktig å få på plass i så komplekse scenarier. Målsetningen er å hindre tap av liv og helse. Et komplekst planhierarki må på plass for at bitene skal passe sammen, og planutkastet skisserer beredskapsansvar og hierarki:



Figur 1: Hierarki for beredskapsplaner for fjellskred (Utkast til Nasjonal fjellskredplan)

Det er gjennomført ROS-analyse for fjellskred i Møre og Romsdal, og det er disse fjellene i tillegg til Mannen i Romsdal som blir pekt på som farlige. Uten beredskap står mange menneskeliv i fare. Åkneset har vært under overvåking siden 2005. Dette scenariet utgjør en stor risiko med enorme konsekvenser for inntil ti kommuner. Analysen viser til beredskapsregimet som er bygd opp og som må holdes minst på dagens nivå.

Hovedmålet med ROS-analysen er å sikre menneskeliv. I noen kommuner kan faresonene knyttet til fjellskred og flodbølger dekke til dels store arealer, og dette gir føringer for arealbruken. Det har hele tiden vært en bevisst strategi med åpenhet i dette arbeidet. Dette har gitt utfordringer gjennom massiv mediedekning i perioder, og at en del områder har fått innført bygge- og deleforbud. Samtidig er dette med og skaper tillit og trygghet for innbyggerne. De ustabile fjellpartiene og faresonene som er definert i faresone «høy» krever nærmere avklaring ved all arealplanlegging og -utbygging. I hele Storfjorden har det inntil nylig vært byggestopp på grunn av denne faren som man har synliggjort. Etableringen av døgkontinuerlig overvåking med varslingsystem og en samordnet beredskap mellom ansvarlige myndigheter har redusert risikoen for menneskeliv i disse områdene. Dette ligger til grunn for endringene i ny byggeteknisk forskrift som nå åpner for utbygging på vilkår i disse områdene. Det har pågått et omfattende pionerarbeid på dette området.

Utfordringene er mange, og dette vil vi belyse i denne oppgaven.

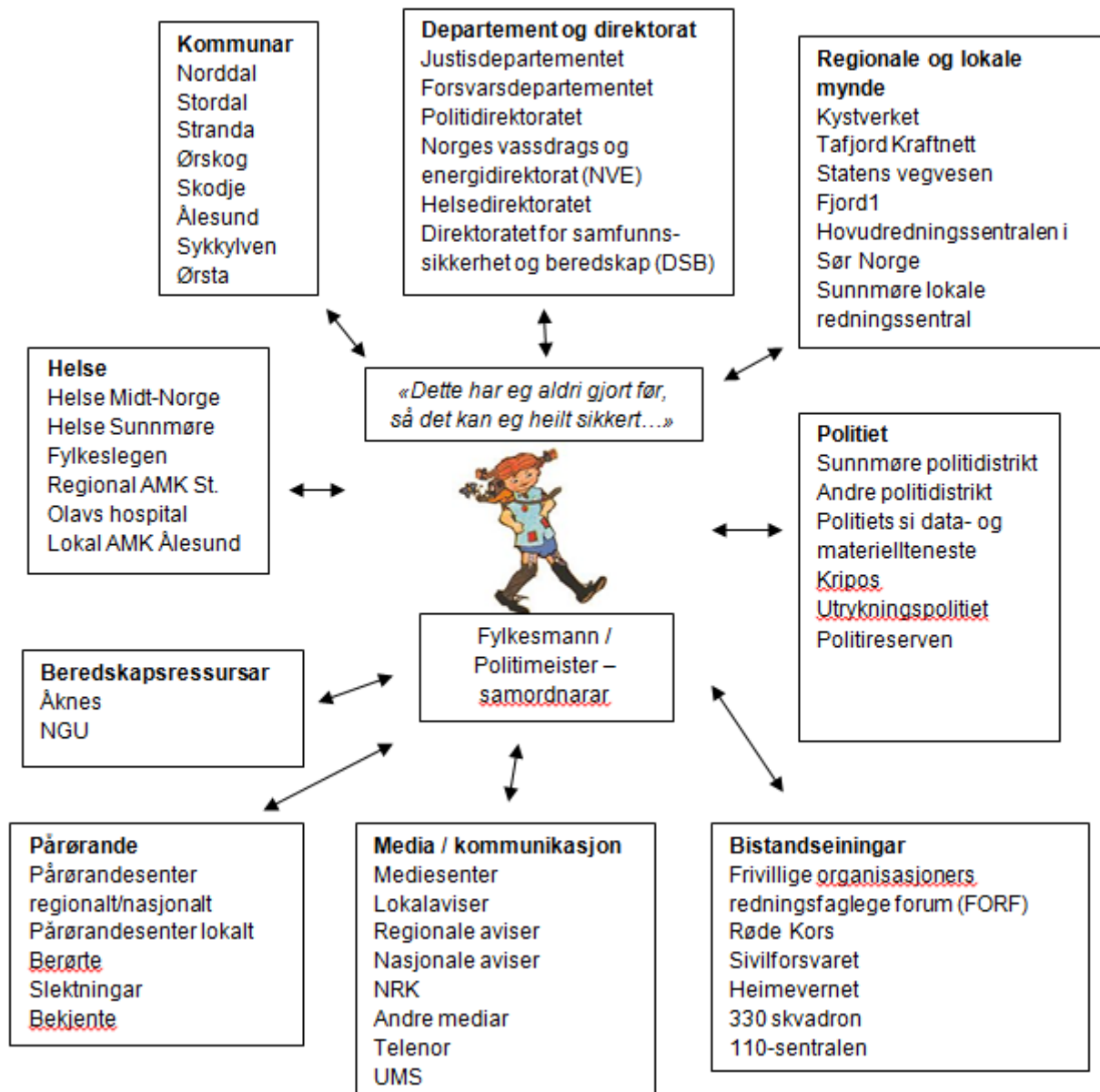
Problemstilling

Vi vil se nærmere på en kompleks krise, og utfordringer knyttet til håndteringen av denne. Vi illustrerer dette gjennom Åknes/Tafjord-scenariet, og vil knytte mange av våre vurderinger opp mot dette. Dette scenariet er komplekst med et utall aktører og interessenter som er skissert i figur 2. Utfordringene vil være de samme for andre store kriser, og vi mener derfor at problemstillingen har overføringsverdi til andre scenario. Dette er et område med stor turisme, og skjer dette om sommeren med blant annet Geirangerfjorden full av cruisebåter så snakker vi om en internasjonal krise i tillegg.

Scenariet har vært øvd med mange aktører, først gjennom Øvelse Skred i 2007 (i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap(DSB)) og deretter Øvelse Tyr i 2008 (i regi av Politidirektoratet(POD)). Begge øvelsene hadde som hensikt å belyse samfunnets evne til å håndtere de ulike fasene i scenariet. Læringspunktene var i stor grad de samme. Behov for

bedre samordning, felles informasjonsstrategi, tydelige rolleavklaringer, bedre planverk, og videreutvikling av felles logg var viktige element som kom frem under evalueringen.

I dette scenariet er det et utall aktører som alle «eier» en liten del av krisen. Bare under Øvelse Tyr 2008 var det med rundt 40 ulike aktører. Det sier litt om kompleksiteten. Alle er avhengige av samhandling for å kunne håndtere hendelsen. Hvordan får man det til i praksis?



Figur 2: Egenprodusert illustrasjon

Her snakker man om ulike organisasjoner med ulik struktur, kultur og ansvarsforhold. I tillegg har man ulik erfaring med planverk, beredskapstenking og mangel på felles møteplasser.

Hvordan skal så mange klare å samhandle i praksis? Hvordan forhindre at dette blir en krise før det er en krise? Informasjon skal koordineres, og noen skal ha styring på denne.

Samfunnet er mer sårbart enn noen gang. Vi er fullstendig avhengig av strøm og datalinjer for å fungere. Hva om det ramler ut i en kritisk fase?

Kommunene som er involvert har ulikt handlingsrom for å drive med beredskapsarbeid. Bare Ålesund har full beredskapsstilling, ellers er dette et arbeid som noen har som tilleggsoppgave og som må utføres i tillegg til alt annet. Dette gir store variasjoner i planverk, øvelser, og fokus på beredskapen. Dette er utfordrende, spesielt etter at Lov om kommunal beredskapsplikt kom. Her stilles det store krav til hver enkelt kommune.

Da arbeidet med Åknes/Tafjord startet opp var det to sidestilte arbeidsgrupper som jobbet parallelt. Den ene fokuserte på overvåking, og den andre på beredskap. Begge gruppene hadde jevnlig møter, og fremdriften var god. Overvåkingscenteret var et viktig bindeledd. Så ble det etablert et IKS, og de skulle konsentrere seg om overvåking. Beredskapsgruppen sluttet å eksistere, og for mange har vel det resultert i lite fremdrift på beredskaps siden. Når man hadde faste møtepunkter, og gjensidige forventninger til hverandre følte man at det ble forventet en fremdrift. Nå er utfordringen å finne ressurser til å prioritere dette arbeidet.

Avgrensning

Oppgavetittelen «Den komplekse krisen» tilsier at vi kunne ha skrevet om flere hendelser som har skjedd, men vi har valgt å avgrense det til en spesifikk hendelse som **ikke** har skjedd og som vi **vet** vil skje en gang i fremtiden. Vi har valgt en tilnærming i forhold til antall aktører som vil ha en rolle i krisehåndteringen av denne hendelsen, og hvordan organisering, ledelse, kommunikasjon, øvelser og samhandling virker inn på dette.

Metode

Litteraturstudie:

For å få nok kunnskap om problemstillingen, som er et ventende fjellskred på Sunnmøre, har man studert Norddal kommune sitt beredskapsplanverk, Fylkesros fjellskred Møre og Romsdal, utkast til Nasjonal fjellskredplan og annen informasjon som foreligger om dette scenariet.

For å kunne besvare problemstillingen er relevante teorier innen organisasjon og kommunikasjon studert. Aktuelle Stortingsmeldinger som er utgitt omkring temaet samfunnssikkerhet, beredskap, samvirke og samordning er også studert.

Erfaringer:

Alle i gruppen arbeider i ulike grader med kriseberedskap og vi innehar da en mengde egne erfaringer som vi har tatt inn i arbeidet med prosjektoppgaven. Vi studerte inngående scenariet for så å velge hvilke teoriene som underbygger det vi valgte å skrive om.

Teori/Definisjoner

Krise

Hva betyr krise? Ordet kommer fra det greske ordet krinein, som betyr å avgjøre.

Det er mange definisjoner på hva krise betyr, og vi har valgt å bruke K. Løviks definisjon, fra «Håndbok i informasjonsberedskap»(2007:12)

«En situasjon som avviker fra normaltilstanden, oppstår plutselig, truer grunnleggende verdier (liv, helse, miljø, livsgrunnlag, økonomiske interesser) og troverdighet, og krever umiddelbare tiltak. En krise er en situasjon som truer eller kan true en bedrifts eller organisasjons kjernevirksomhet og /eller troverdighet (omdømme).

Vi har valgt denne definisjonen på en krise fordi den er dekkende for vår problemstilling.

K. Løkvik skriver at kriser kan være:

- Katastrofer – naturkatastrofer, større ulykker, pandemier, krig m.m
Teknologiske kriser - konstruksjonskollaps, menneskelige feilvurderinger, miljøødeleggelser
- Konfrontasjonskriser – konflikter med interessenter, rykter og ondsinnet sladder
Fiendtlige anslag – sabotasje, terroranslag, ulovlige aktiviteter, bedrageri m.m.
- Ledelseskapte krise – inkompetanse, neglisjering, løgn og usannheter, økonomistyring m.m.
- Kommunikasjonskriser – kriser som oppstår på grunn av manglende forståelse for riktig kommunikasjon og medietakling

Han skriver også at krisebegrepet omfatter forskjellige typer hendelser som er viktig å kjenne igjen og forberede seg på. En krise karakteriseres først og fremst av følgende hendelser.

En hendelse:

- som er uventet
- som utgjør en trussel eller en utfordring
- som gir potensielle skader
- som krever umiddelbare og raske avgjørelser
- som gjør at ledelsen har begrenset kontroll
- som gir uforutsigbare effekter og konsekvenser
- som vil vekke både allmennhetens og medienes interesse
- ser beslutninger tas i et nettverk som inkluderer mange aktører

Han skriver videre at en organisasjon må ha evne til å reagere raskt når noe skjer.

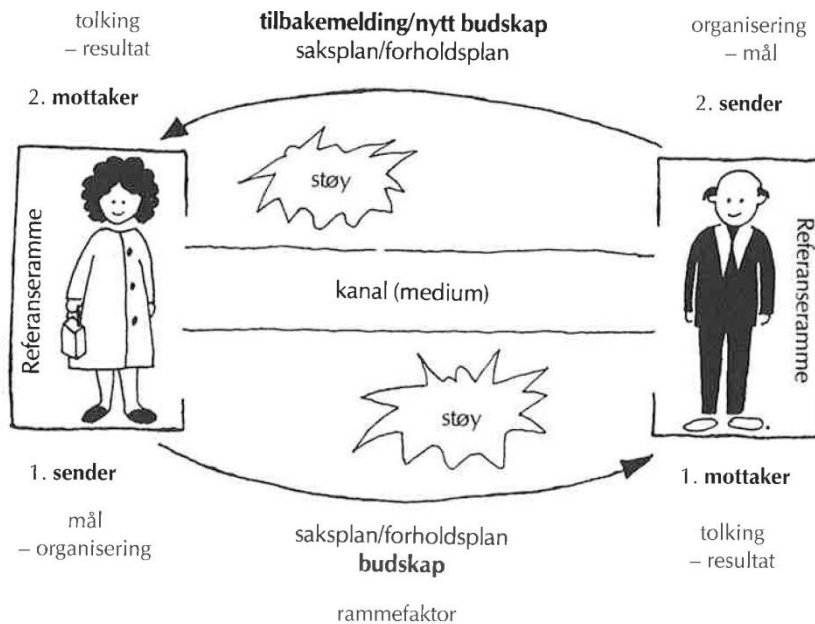
W. Johansen og F. Frandsen skriver i sin bok «Krisekommunikasjon» (2010) at det handler om å utvikle en organisasjonskultur, som betrakter kriser som en ”del av livet” i stedet for en sjelden begivenhet. Det betyr å utvikle en krisekultur hvor man ser på en krise som uunngåelig.

Kommunikasjon

Samme hva vi gjør så kommuniserer vi, vi kommuniserer hele tiden. Kommunikasjon består av mange ulike elementer. Det er både verbal og nonverbal kommunikasjon. Det kan være greit og først gjøre rede for hva som ligger i begrepet kommunikasjon. I følge Kaufmann og Kaufmann (2003) kommer ordet kommunikasjon av latinsk «communicare» som betyr å meddele, melde eller gjøre felles. Videre fremdeles etter Kaufmann og Kaufmann (2003:290) kan vi definere kommunikasjon på følgende måte: «*overføring eller utveksling av informasjon gjennom et felles symbolsystem.*» Vi vil videre i diskusjonen komme tilbake til de ulike begrepene som brukes i denne definisjonen.

Kommunikasjonsmodeller

Terje Karlsen (2005:13) viser i en skisse hvordan kommunikasjon kan forklares:



Figur 3: Kommunikasjonsmodell

Her ser vi at det er en sender som har et budskap som skal sendes til en eller flere mottakere. Senderen velger en kanal å sende budskapet på. Kanalen vil vanligvis vise tilbake på den måten budskapet blir levert på, det vil si hvilket medium som brukes. Det kan være skriftlig tekst, bilder eller muntlig overlevering av et budskap. Rundt kanalen er det mye støy. Støy i denne sammenhengen kan være at mottaker ikke er interessert i budskapet, eller at vedkommende rett og slett ikke forstår det som formidles. Støy kan også være at det blir brukt ord og uttrykk som mottaker ikke forstår, eller har en annen betydning for mottaker enn for sender. Både sender og mottaker vil ha sine referanserammer for hvordan budskapet blir tolket, som for eksempel utdanning eller tidligere erfaring. Det kan også være at man har kommunisert med den andre parten (sender) tidligere med forskjellig utfall. Det kan være lett å legge inn andre element i innholdet enn det som det egentlig er den reelle informasjonen, fordi man har dårlige relasjoner eller erfaringer med sender eller mottaker tidligere. Både sender og mottaker har egne referanserammer som preger oppfatningen av innholdet i det som skal kommuniseres. Som sender har man sin oppfatning om hvordan man vil at budskapet skal oppfattes, og man prøver å legge opp utformingen av budskapet ut fra erfaringer om hvordan dette er mottatt tidligere.

Å finne den mest optimale måten å få ut et budskap på er først og fremst å bestemme seg for hvordan man skal utforme budskapet og hvordan dette skal formidles. Det kan for eksempel være rapporter eller informasjonsskriv. Videre må det vurderes hvilke kanaler som vil være de beste for å formidle budskapet i. Tidspunktet for å utgi eller formidle informasjonen er også en viktig del av kommunikasjonsarbeidet. Det er viktig at informasjon når aktuelle mottakere til rett tid. Å få informasjon på feil tid, kan i verste fall få fatale konsekvenser. En god kommunikatør er observant på alle disse elementene for å få frem budskapet til rette mottakere på en best mulig måte uten for mye støy som kan forandre eller forvrengte informasjonen så mye at det blir feilinformasjon.

I følge Jakobsen og Thorsvik (2007) er det noen kommunikasjonsproblemer man må være observant på for og ikke få for mye støy i kommunikasjonsprosessen. Det første man skal ha fokus på er å ha rett koding på informasjonen. Det er viktig at man velger riktig språk i forhold til mottaker for å virke troverdig i kommunikasjonsarbeidet. Dersom man velger et språk med for mange faguttrykk når man ønsker å informere «nye» kunder eller medlemmer, vil dette skape problemer for å klare å formidle det budskapet man hadde som mål å formidle. Videre kan sjargongen eller tonen i budskapet være med på å skape problemer for at mottakeren skal oppfatte informasjonen på rett måte. Legger man seg for eksempel opp til en ungdommelig sjargong for å virke moteriktig eller «kul» kan det være at man mister mange aktuelle mottakere og man kan fremstå som useriøs eller lite profesjonell i faget sitt.

Et annet kommunikasjonsproblem er at mottaker får for mye informasjon. Overfloden av informasjon gir en risiko for at budskapet drukner i mengden av useriøs og seriøs informasjon. I tillegg kan det også være fare for at man finner feil informasjon i sin søken etter ett svar. En annen fare er at man rett og slett får så mye informasjon at man ikke klarer å forholde seg til all relevant informasjon som er tilgjengeliggjort.

I en organisasjon kan det være noen som kan ha fordeler av å holde tilbake informasjon for å skape egen vinning ut av situasjonen.

Etikk i kommunikasjonen

Karlsen (2005:288) viser til sammenhengen mellom etikk og kommunikasjon. Etikk kan defineres som «*et systematisk forsøk på å besvare spørsmålet om hvordan vi bør eller best kan leve i forhold til oss selv og andre.*» Dette er viktige element som kommunikatører må ha tenkt gjennom for å gjøre en best mulig jobb. Man må ha oppfatninger om hvordan man

ønsker å formidle informasjon. Et bevisst menneskesyn er også viktig. Det kan være at man mener at alle som ikke har rett type tro eller livssyn ikke har muligheter å skaffe seg informasjon eller forstå gitt informasjon på samme måte som en selv. Eller man har en oppfatning av at det er bare de «rette» kombinasjoner av utdanning og erfaringer som er i stand til å oppfatte informasjonen som blir gitt. Dette kan skape mye støy i kommunikasjonsarbeidet om man har en slik måte å tenke om andre på. Andre etiske sider er om man ser det som viktig å informere korrekt, eller om man formidler det man tror er riktig.

En god kommunikator etter vår mening, er en som sjekker innholdet i det som skal formidles slik at vedkommende vet at det som blir formidlet til helt korrekt. Vedkommende vil da kunne og ville stå for dette ved eventuelle konfrontasjoner eller etterspørsel om innholdet i denne informasjonen. Dersom det er informasjon som omhandler andre personer, bør det vurderes om det er nødvendig at vedkommende må utsettes for så mye informasjon som han eller hun ikke har kontroll på selv. Flere slike momenter bør man tenke gjennom og gjerne også diskutere med andre i samme kommunikasjonsbransje for å gjøre seg opp tanker og etiske normer for å overleve som en god kommunikasjonsarbeider.

I en organisasjon kan det være noen som kan ha fordeler av å holde tilbake informasjon for å kunne skape egen vinning ut av situasjonen. For å unngå dette kan det være en løsning om en har kommunikasjonsmedarbeidere i alle deler av organisasjonen. Det vil da være lettere å oppfatte det som foregår i alle områder og avdelinger, og på denne måten lettere unngå slik “sabotasje” av informasjonen som dette lett kan bli. Får man dette til i en organisasjon, har man fått gjort mye i arbeidet for å lage en god kommunikasjonsprosess.

Krisekommunikasjon

Som nevnt tidligere er definisjonen på en krise en situasjon eller en hendelse som organisasjonen ikke er i stand til å håndtere i vanlig drift. Ulike situasjoner kan oppfattes som krise eller ikke krise for ulike involverte parter. For eksempel kan en husbrann være en krise for berørte parter, mens for brannvesenet er dette en del av det daglige arbeidet og dermed ikke en krise.

Det er økende fokus på informasjon i en krise, og det blir stadig nye kanaler tilgjengelig som gjør formidlingen av informasjon mye kjappere enn man av og til skulle ønske. «Alle» ønsker å formidle det vi opplever, og vi opplever stadig at bilder og en kort tekst blir publisert på

kanaler som facebook og twitter samtidig som man er på stedet og i situasjonen. Det er enkelt å ta et bilde med mobiltelefonen og sende til de store nettavisene som VG eller Dagbladet, og bildet ligger på nettet noen få sekunder etterpå. Disse oppslagene blir vinklet ut fra opplevelsen til den som tar kontakt med massemedia, og siden ting skal gå så fort, så blir det liten tid til kvalitetssikring av innhold og måten informasjonen kommer ut på. Og det er mange som opplever at når noe først er kommet ut på nett, er det nesten umulig å trekke det tilbake.

I følge Johansen og Frandsen,(2010:79) kan en krise utvikle seg til en dobbelkrise fordi virksomheten ikke makter å lede de prosesser som skal til for å utøve en best mulig krisehåndtering. Det er ikke bare situasjonen som blir en krise, men også håndtering av den. Måten virksomheten kommuniserer i situasjonen vil være med å bidra til hvordan krisen oppfattes av andre involverte. Berørte parter av en krise kan være flere grupperinger, blant annet publikum/innbyggere, innsatspersonell som er ute for å gjøre en praktisk jobb med å løse krisen. Det er viktig at en virksomhet har prosesser som gjør at krisehåndteringen utføres på en mest mulig fornuftig og effektiv måte for alle parter.

De som klarer å ha fokus på krisekommunikasjon jobber med dette i prosesser. I følge Johansen og Frandsen (2010) er det to oppfattelser av krisekommunikasjon. Det er en bred og en snever oppfatning. Om en har en snever oppfattelse av krisekommunikasjon, tenker en på situasjonen bare direkte under krisen og driver stort sett med "brannslukking". Man bruker stort sett enveiskommunikasjon, det vil si at man sender ut informasjon om situasjonen, og det er lite rom for kommunikasjon med andre aktører. Videre er man sterkt knyttet til planverk, og jobber for å løse krisesituasjonen etter planverket, eller tiltakskort som virksomheten har på slike situasjoner. Den andre måten å forholde seg til krisekommunikasjon er en bred oppfattelse av begrepet. Man tenker på aktuelle situasjoner som kan oppstå både før, under og etter en krise. Man har fokus på krisesituasjonen, men ser på det hele som en prosess i hendelsen. Det er mer fokus på kommunikasjon slik at man har en sender og en mottaker i kommunikasjonsprosessen.

Internkommunikasjon

Bente Erlie (2003:17) har i sin bok «Intern kommunikasjon» er god definisjon på intern kommunikasjon: «Med intern kommunikasjon mener jeg informasjonsflyten og utvekslingen av ideer og synspunkter mellom ledere og medarbeider, og også kommunikasjonen mellom

enkeltpersoner og grupper på forskjellige nivåer og i ulike enheter eller deler av organisasjonen.». Hun skriver videre at en del av den interne kommunikasjonen er formell og planlagt, mye er uformell og ikke-planlagt kommunikasjon som ledelsen ikke kan kontrollere.

Hun skriver at det ikke er bare ledelsens budskap som skal formidles ut til de ansatte. Det er i like stor grad snakk om at ledelsens trenger tanker, ideer og synspunkter fra medarbeiderne for å fatte de riktige beslutninger.

Videre skriver hun at god intern kommunikasjon i en krisesituasjon er helt avgjørende for hvordan virksomheten kommer seg igjennom kriser, for det er jo virksomhetens egne ansatte som skal drive virksomheten gjennom krisen og fremover.

Formell og uformell kommunikasjon

Det som er beskrevet tidligere går stort sett på formell kommunikasjon og hvordan man jobber etter retningslinjer og planer. I tillegg er det viktig å ha fokus på hvor mye uformell kommunikasjon kan ha å si, både om hva som blir kommunisert og hva som blir oppfattet. I følge Jakobsen og Thorsvik (2007) kommuniseres det alltid der medarbeidere møtes. I tillegg til at uformell kommunikasjon er med på å bygge relasjoner mellom de som jobber i en virksomhet har den også mange andre funksjoner. I uformell kommunikasjon vil man styrke sosial identitet og man vil være med å dra lasset i samme retning. Det er videre viktig at de som jobber sammen, også kjenner noen sider av den man jobber sammen med. Dette kan være med på å heve kompetansen i virksomheten, mellom annet for at man lærer av hverandre når man gjør noe sammen. Ledelsen må ta høyde for at det foregår uformell kommunikasjon, og vise at de forstår hvilke muligheter og makt som ligger i dette. Det vil være lettere å jobbe ut fra at slike ting foregår, og bygge videre på dette enn å motarbeide slike prosesser.

Den formelle kommunikasjonen går gjerne tjenestevei, og den vil av flere grunner trenge lengre tid på og nå frem til alle mottakere. Det er gitte personer som skal produsere og godkjenne informasjonen som skal gis, og det er vanligvis gitte prosesser i en virksomhet som må følges når det skal kommuniseres et budskap. Det er også viktig å vite at formell kommunikasjon vil være bakgrunn for mye intern og uformell kommunikasjon. All informasjon som kommer fra for eksempel ledelsen i virksomheten vil vanligvis være diskusjonsgrunnlag i sosiale sammenkomster og sammenhenger.

Organisasjon

Jacobsen og Thorsvik beskriver i sin bok ”Hvordan organisasjoner fungerer” (2007:13) at en organisasjon er et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål.

Sosialt viser til at organisasjoner består av mennesker som samhandler med hverandre. En organisasjon er ikke noe vesen eller en enhetlig aktør med en egen bevissthet.

System er det indre sentrale begrepet som inngår i definisjonen av organisasjoner. Dette viser til at man er avhengig av ressurser fra omgivelsene for å kunne opprettholde virksomheten.

Bevisst konstruerte – de er utformet bevisst på en måte som noen tror er den mest effektive måten å løse oppgaven på. Det settes formelle mål, og det utmeisles strategier som svært ofte nedfelles i skriftlige dokumenter.

De skriver videre at årsaken til at organisasjon i det hele tatt er opprettet er for å løse oppgaver og å realisere mål, fordi de ser det som en effektiv måte å løse oppgaver på.

Organisasjonens struktur og kultur

En organisasjon består av både en struktur og en kultur, eller også sagt slik, en organisasjon består av formelle og uformelle trekk.

Organisasjonsstruktur - formelle trekk

Struktur betyr oppbygging, altså organisasjonens oppbygging

Jacobsen og Thorsvik (2007) skriver at de formelle trekk i en organisasjon er det nedskrevne eller den nedtegnede strukturen i en organisasjon, altså organisasjonens oppbygging.

Strukturen viser: formelle roller, hvem som har lederansvar, fordeling av ansvar og oppgaver, mål, strategier, regler og instruksjoner.

Begrepet ”formell organisasjonsstruktur” viser til formelt vedtatt arbeidsdeling for å fremme spesialisering i organisasjonen, gruppering av oppgaver i ulike organisasjonsheter for å fremme koordinering mellom oppgavene, fordeling av autoritet som bestemmer hvem som skal ha myndighet til å bestemme hva som skal gjøres, og systemer for styring, koordinering og kontroll av arbeidet som utføres i organisasjonen.

Slik Jacobsen & Thorsvik skriver har organisasjonsstruktur tre generelle trekk:

- fokus – fokusere på det som er viktig i organisasjonen
- koordinering – samordning for bedre effektiv tjenestelevering
- stabilitet – de ansatte vet hva de går til innenfor visse rammer. Forutsigbart.

De skriver at for det første så skaper organisasjonsstrukturen fokus og at strukturen begrenser hva den enkelte skal ha ansvar for, og begrense hva organisasjonen skal drive med eller ikke. Det innebærer at den enkelte ansatte i en organisasjon ikke kan drive med alle mulige oppgaver som vedkommende måtte ønske. For det andre virker strukturen koordinerende, et virkemiddel til å koordinere ulike spesialiserte aktiviteter. Flere menneskers atferd samkjøres, noe som i de fleste tilfeller gjør at organisasjonen presterer noe mer enn det en samling enkeltindivider kunne ha gjort. Ved at man bruker regler, rutiner, belønningssystemer og formelle strukturer, blir det mer sannsynlig at mennesker opptrer som en samkjørt gruppe.

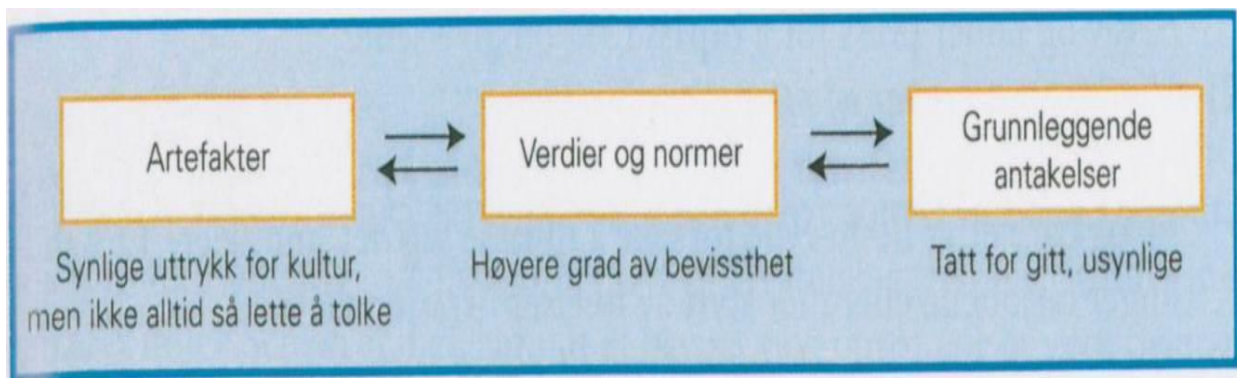
Men strukturen speiler bare en del av organisasjonens virkelighet. Praksis trenger ikke å være det samme som vi har skrevet og vedtatt at vi skal gjøre.

Organisasjonskultur – uformelle trekk

Jacobsen og Thorsvik (2007:120) siterer Edgar Scheins definisjon på organisasjonskultur slik: *«organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antakelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene»*

Kort sagt er organisasjonskultur ”måten vi gjør tingene på hos oss”.

Jacobsen og Thorsvik skriver at organisasjonskultur består av tre ulike kulturelle nivåer, hvorav to av nivåene er synlige og et av nivåene er usynlige. . Innen organisasjonskultur er det altså en formell og uformell del eller sagt på en annen måte en synlig kultur og en usynlig kultur. De tre nivåer er: artefakter, verdier/normer og grunnleggende antakelser.



Figur 4: «De tre kulturelle nivåer» av Jacobsen og Thorsvik (2007)

Artefakter er synlige som kan observeres. Det kan være konkrete fysiske gjenstander, tekst, språk og atferd. Alle uttrykk for de underliggende kulturelementene (dvs. grunnleggende antakelser, verdier og normer) som kan observeres er artefakter. Artefakter virker som kulturelle symboler, ved at de formidler informasjon om hva som kjennetegner de underliggende kulturelementer.

Videre i den synlige delen ligger også **verdier** som er hva som er ønskelig og godt, noe som verdsettes og som man er opptatt av å ivareta og fremme. Verdiene følger ofte naturlig ut i fra de grunnleggende antakelsene man har. **Normer** er de uskrevne regler som angir hva som er passende å gjøre i ulike sosiale sammenhenger. Det er bestemte prinsipper eller regler som mennesker forventes å følge. Normer spiller en viktig rolle i samhandling mellom mennesker ved å redusere usikkerhet om hva man skal gjøre i ulike situasjoner. **Grunnleggende antakelser** er usynlige og selve kjernen i enhver kultur. Det som kan beskrives som oppfatninger eller meninger om noe, som gjennom felles fortolkning i sosiale grupper nedfeller seg som sannheter. Som ikke er diskutabile, og som derfor er vanskelig å utfordre og vanskelig å endre. Det er det den enkelte tar for gitt, og som derfor får karakter av å være en sannhet.

Jacobsen og Thorsvik (2007) skriver at nøkkelbegrepet når vi snakker kultur, er fellesskap, fordi kultur er et sosialt fenomen som bare oppstår i sosiale fellesskap enten det er snakk og små grupper, organisasjoner eller samfunn.

De skriver at de uformelle sidene ved organisasjoner er en viktig faktor for å forklare hvordan organisasjoner fungerer. Kultur og struktur kan gjensidig påvirke hverandres effekt på de ansattes atferd og prosessene i organisasjonen. Det sentrale er å formidle at de to elementene henger tett sammen. Ledere som skal forstå og styre organisasjoner må også forstå hvordan struktur og kultur virker sammen.

Foreleser Tor-Olav Nævestad forklarer i sin forelesning (2011) hvordan organisasjonskulturen utvikles eller hva som påvirker organisasjonskultur?

- Nasjonal kultur i landet hvor organisasjonen virker inn.
- Ledere som arbeider aktivt for utvikling kultur.
- Hva som kjennetegner markedet organisasjonen er en del av.

Tor-Olav Nævestad sier videre at kritikerne sier at organisasjoner består ikke bare av én kultur, men av mange ulike kulturer såkalte sub-kulturer og disse kan stå i motsetning til hverandre. Derfor mener kritikerne at det er umulig, vanskelig og komplisert å kunne påvirke kultur i organisasjoner.

Subkultur

Hva er subkultur? Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2007) er subkultur en kultur som bare omfatter grupper av ansatte i organisasjonen. De skriver også at innad i de fleste organisasjoner lever ulike subkulturer sitt liv innenfor rammen av den store kulturen.

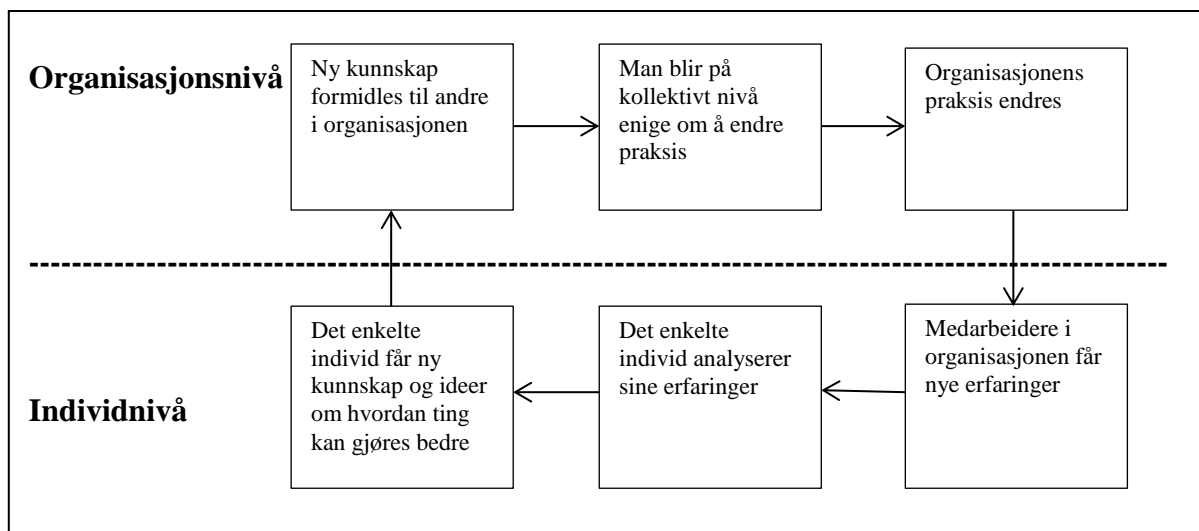
Subkultur er små grupper i organisasjonen som er annerledes enn ellers i organisasjonen.

Jacobsen og Thorsvik (2007) skriver videre at det er viktig å understreke at subkulturer som utvikles i organisasjoner ikke nødvendigvis trenger å representere noe problem. Ansatte innenfor en subkultur kan for eksempel slutte sterkere opp om organisasjonens mål og visjon enn flertallet i organisasjonen gjør, fordi man føler seg sterkere knyttet til organisasjonen. De ansatte kan utvikle nettverk av sosiale relasjoner på tvers av den formelle organisasjonsstruktur og danne uformelle normer som fremmer gruppesolidaritet som hindrer konkurranse blant de ansatte. Kontroll over egen arbeidssituasjon kan føre til en sterk gruppetenkning som presser avvikere ut og istedenfor skaper fellesskap og bygger identitet. Det er et sterkt menneskelig behov å føle tilhørighet som kan være motiverende og angst dempende.

Læring

Jacobsen og Thorsvik skriver i boken «Hvordan organisasjoner fungerer» (2007, s 319) at begrepet læring er en prosess der «*mennesker og organisasjoner tilegner seg ny kunnskap, og endrer sin atferd på grunnlag av denne kunnskapen.*» De viser også til at læring finner sted både på organisatorisk og individnivå, og det som læres hos enkeltmennesker må spres i organisasjonen så det oppstår en kollektiv læring, og de henviser til viktigheten av internkommunikasjon for å nå alle ansatte med ny kunnskap. Den tilegnede kunnskapen må ha sammenheng med den strategi og atferd man legger opp til på kollektivt nivå, vi ser her at det omfatter hele organisasjonen både ledelse og ansatte.

Det vises veldig godt i figuren «Lærings sirkel- sammenheng mellom læring på individ- og organisasjonsnivå» (Jacobsen og Thorsvik, 2007 s320):



Figur 5: Lærings sirkelen

Dette vil innvirke på videreutvikling av planverket, samt styrke eierskapet til dette i organisasjonen.

Øvelser og trening

Fimreite m.fl (2011, s 163) henviser til Perry (2004) når det gjelder type øvelser. Perry skiller mellom table-top-, funksjonelle og fullskala øvelser.

Med table-top øvelse menes diskusjonsøvelse, skrivebords øvelse og papirøvelse, og dette involverer som regel primært ledelsen og annet nøkkelpersonell for å diskutere ulike problemstillinger, utfordringer og løsninger.

Funksjonelle øvelser foregår helst ute i felten, og kalles også operative øvelser eller øvelse med simulering. Her øves gjerne en del av organisasjonen på en spesifikk situasjon så realistisk som mulig.

Full skala øvelser involverer flere organisasjoner og virksomheter, og også i noen tilfeller er andre land representert.

Ledelse

Jacobsen & Thorsvik (2007) skriver at ledelse er å påvirke andres atferd for og nå definerte mål er kjernen i lederskap

Jacobsen og Thorsvik skriver videre at ledelse er en spesiell atferd som mennesker utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og atferd. Når ledelse skjer innenfor rammen av en organisasjon, er hensikten med ledelse vanligvis å få andre til å arbeide for å realisere bestemte mål, å motivere dem til å yte mer, og få dem til å trives i arbeidet. Dette innebærer at ledelse først og fremst er en prosess mellom mennesker, hvor utøvelse av ledelse tar sikte på å influere andre.

Denne definisjonen fokuserer på tre aspekter ved ledelse:

- Ledelse er en rekke handlinger som utøves av en eller flere personer.
- Ledelse har til hensikt å få andre mennesker til å gjøre noe.
- Ledelse skal bidra til at organisasjonen når sine mål.

Definisjonen er i stor grad uavhengig av om en person innehar en formell lederposisjon eller ikke. Ledelse er noe som utøves, og som dermed også kan utøves av personer som ikke sitter i lederstillinger. Ledelse legger vekt på visjon og misjon, motivasjon/inspirasjon, endring, maktspredning, skape engasjement, ekstra ytelse, intuisjon, empati/innlevelse og ”lederen gjør de riktige tingene”.

Jacobsen og Thorsvik skriver at det finnes tre ledelsesnivåer:

I det **institusjonelle**, det vil si det strategiske nivå, finner vi toppledelsen som har ansvaret for å formulere overordnede mål, langsiktig planlegging og budsjettarbeid, og strategisk tilpasning til eksterne aktører som er av vesentlig betydning for virksomheten. De skal også gi organisasjonen et verdigrunnlag, formidle normer som man ønsker skal være retningsgivende for virksomheten. Videre har vi det **administrative** nivået som er mellomledelse og dette ser

vi på som det taktiske ledelsesnivået. De har et overordnet ansvar for begrensede områder av organisasjonens virksomhet. De viktigste funksjonene til mellomledere er å sette mål for virksomheten, organisere, administrere og integrere arbeidet i den organisasjonsenheten eller mellom de organisasjonsenhetene som de har ansvaret for. De har dessuten viktige kommunikasjonsfunksjoner som et bindeledd til det operative nivå, hvor organisasjonens kjerneaktiviteter utføres.

Til slutt har vi det **operative** nivå hvor vi finner lederne som har det daglige oppsyn med og ansvar for kjerneaktivitetene i organisasjonen. Oppgavene vil være klart avgrenset til den arbeidsgruppen man har ansvaret for. De nære sosiale relasjonene til medarbeiderne vil ofte fylle lederrollen med sosiale funksjoner knyttet til det å oppmuntre, støtte og ikke minst motivere.

Ledelsesstiler har gjennom en rekke empiriske studier blitt identifisert som to grunnleggende forskjellige stiler. Det ene er demokratisk eller relasjonsorientert ledelse som er å forsøke aktivt å utvikle gode relasjoner til sine ansatte. Dette kan utføres ved å være hensynsfull og oppmerksom. Den andre er autoritær eller oppgaveorientert ledelse som innebærer at man er mest interessert i effektivitet og mål, for eksempel ved å sette tidsfrister for arbeidet og gi retningslinjer for utførelse. Denne er preget av ordre.

Mye av forskningen på ledelse viser til at ledelse ikke bare er viktig, men kan være en faktor for å forklare organisasjonens suksess eller fiasko

«Under kriser verdsettes ofte klart lederskap» skriver Lars Weisæth og Ragnar Kjeserud i sin bok *«Ledelse ved kriser»* (2008:72). De skriver at lederskapets tre k-er som står for kommando, kontroll og kommunikasjon – må være ledetråder for en leder ved kriser. Med det mener de at en leder må ha evne til å arbeide gjennom andre og motstå trangten til selv å bli operativ. De skriver at lederen må ha kontroll, oversikt og god kommunikasjon i krisen. For uten god kommunikasjon vil lederen verken ha kommando eller kontroll.

Makt

Jacobsen og Thorsvik (2007:153) har i et forsøk på å finne et felles element i ulike definisjoner av makt. De skriver at definisjonen på makt koker ned til dette: A påvirker B på en eller annen måte til å utføre en oppgave som B ikke vil.

De skriver: «Å si at en person eller en gruppe har makt, er med andre ord det samme som å si at personen eller gruppen er i stand til å påvirke en situasjon eller å få noe til å skje som har betydning for interessene til personen eller gruppen. Innen organisasjonsteori er vanlig å definere makt som en aktørs (en person eller gruppe) evne til å overvinne motstand for å oppnå et ønsket mål eller resultat. Maktbruk forekommer når en aktør klarer å få gjennomslag for sine synspunkter på tross av at andre er uenige.

Det er tre karakteristiske trekk ved bruk av makt:

- Makt er noe som brukes i relasjoner mellom forskjellige aktører.
- Man bruker makt når ulike aktører er avhengig av hverandre.
- Det foreligger uenighet mellom aktører som er avhengig av hverandre.

Disse tre kjennetegnene definerer selve maktbegrepet. Bruken av makt er også vanlig i situasjoner der hvor det er konkurranse om knappe ressurser og graden av maktutøvelse vil variere med hvor viktig saken oppfattes å være for de involverte partene.

Samvirke

Definisjon på samvirke eller samordning slik Fimreite m.fl. skriver i sin bok ”Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering”, (2011:22) er følgende:

«samordning er et flertydig begrep og de skriver at det er et viktig skille mellom vertikal og horisontal samordning. Vertikal samordning vil i vår sammenheng dreie seg om sektorbasert samordning mellom forvaltningsnivåer, for eksempel. Mellom departement og direktorat eller lokal og sentral statsforvaltning, men også mellom stat og kommune. Horisontal samordning, derimot, er samordning mellom politikkområder eller sektorer på samme nivå, for eksempel. Mellom politikk og samfunnssikkerhet og de ulike sektorpolitikker knyttet til samferdsel, energi og helse.»

De skriver videre at den første type samordning finner sted sentralt i staten, og har fokus på samordning av ressurser eller samordning ved utforming av policy for samfunnssikkerhet.

Den andre type samordning finner vi først og fremst på lokalt eller regionalt nivå.

Oppmerksomheten er rettet mot samordning av aktivitet som for eksempel håndtering av kriser og ulykker.

Vår foreleser Tore Hafting sier i sin forelesning (2011) at det er syv ulike måter å samordne/samhandle på og det er:

1. *Gjensidig tilpasning – ansikt til ansikt kontakt – snakker sammen – gjelder få personer*
2. *Direkte tilsyn – over- og underordning, - hierarki – loddrett arbeidsfordeling – fordeler og ulemper – god styring/kontroll – kontrollspenn*
3. *Standardisering av arbeidsoppgaver – regler, rutiner og prosedyrer – grad av formalisering – typisk kjennetegn ved byråkratiske organisasjoner*
4. *Standardisering av resultater – I 3 er fokus og hvordan ting blir gjort I 4 er fokus på resultatene av arbeidet – delegert resultatansvar de ansatte må selv finne ut hvordan målene skal nåes.*
5. *Standardisering av kunnskap – profesjoner – utdanning og opplæring, spesialkunnskaper som laget kjenner til – forutsigbarhet*
6. *Standardisering av normer – organisasjonskultur, verdier, normer og virkelighetsoppfatninger – felles enighet. Kan utfylle og erstatte regler*
7. *Gjensidig tilpasning mellom vertikale og horisontale forbindelser – flerfaglig samarbeid mellom avdelinger på samme nivå i pyramiden. Lag, koordinator, rotasjon, samlokalisering og bruk av IKT*

I stortingsmelding 22 (2007-2008) står det at: ”Regjeringen vil legge vekt på samarbeid og samvirke for å sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå”. I meldingen står også listet opp prinsippene for norsk krisehåndtering, som er disse:

Ansvarsprinsippet – det betyr at den virksomhet som har ansvaret for den funksjonen eller tjenesten i en normalsituasjon har også ansvaret for å håndtere krisen. Det andre prinsippet er:

Likhetsprinsippet, det betyr at den virksomhet som man opererer i til daglig, skal være mest mulig lik den organisasjonen en har under kriser. Det siste og tredje prinsippet er:

Nærhetsprinsippet og det betyr at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå hvis mulig.

I tillegg har det kommet et nytt fjerde prinsipp:

Samvirkeprinsippet, det betyr at myndigheter, virksomheter har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og

krisehåndtering.

Ut i fra ovennevnte definisjoner og prinsipper så betyr samordning eller samvirke at det er å virke sammen og å samarbeide om å løse en sak eller krise. God samordning eller samvirke er viktig fordi en hendelse som oftest rammer flere sektorer og ikke bare en, og disse sektorene må samvirke for å kunne klare å løse en eventuell krise som måtte oppstå

Koordinering

Jacobsen og Thorsvik (2007:73) skriver om koordinering følgende:

”Når en oppgave deles opp i flere mindre arbeidsoperasjoner, oppstår det et behov for koordinering av enkelte del-oppgaver. Dette for å kunne tilby et helhetlig produkt.”

Og i følge vår foreleser Tore Hafting (2011) er koordinering:

”svak” form for samhandling, samarbeid, samvirke eller også samordning”.

Med bakgrunn av pensum kan en tolke koordinering som et begrep vi benytter for gjennomføring av aktiviteter der ingen enkelt person eller organisasjon har et totalt ansvar for prosjektet. Koordinering skjer i samhandling med alle de forskjellige aktørene eksternt og internt i organisasjoner.

Stress

Stress er blitt ett populæruttrykk for hvordan vi har det når det er litt travelt eller vi føler oss noe utilfreds. Men vi vil se litt nærmere på hva stress er og at det kan være både positivt og negativt stress. Begrepet stress kommer fra det latinske ordet «stringere» som betyr å stramme til. Man kan overføre dette til at det strammer seg til rundt en, eller at det strammer seg til tidsmessig. I følge Kaufmann og Kaufmann (2003:218) kan stress defineres som «manglende overensstemmelse mellom individets mestringsevne og de utfordringene individet sår overfor.» Her kan man se at det ikke alltid er tidsperspektiv og tidsressurser som gjør at man føler seg stressa, men også om man har en følelse av at man ikke strekker til med for eksempel kompetanse eller praktiske evner overfor hva omverden rundt oss forventer av oss. Man ser at det er individuelle stressnivåer, og det vil også være individuelle måter å beherske og behandle stress på. Utenom at det er ulike måter å forholde seg til stress på, så er det også både positivt og negativt stress. I følge Kaufmann og Kaufmann (2003) kan stress beskrives som den dynamikken som skapes ved at man blir motivert av en utfordring og ser nye muligheter til å komme videre. Men her er det ulikheter som alle andre plasser, der noen ser

muligheter ser andre trusler. Det kan oppleves som utrygt og farlig å måtte gjøre arbeidsoppgaver på andre måter eller forholde seg til andre personer enn de man er vant med, for eksempel på arbeidsplassen. Som nevnt reagerer man individuelt på stress og den mekanismen som stress kan utvikle. Det er vår personlige måte å tolke hendelsene på som avgjør om vi ser på hendelsene som stressende eller ikke.

Kaufmann og Kaufmann viser også til stressforsker McGraths transaksjonsmodell for stress (2003:220). Denne henspeiler til at våre stressreaksjoner blir mer og mer sett i sammenheng med ulike kritiske faktorer og individets kognitive tolkning av livssituasjon og hvordan man oppfatter omverden og dens mening om situasjonen og reaksjonsmønstre. Denne modellen beskriver at individet gjennomgår en prosess der fire stadier er avgjørende for stressnivået for vedkommende. Det er 1) krav som blir fysiske og/eller psykiske belastninger i prosessen. 2) tolkning der det kan være ulike individuelle måter å forstå kravene på og personens egenopplevelse av evner til å mestre kravene. 3) respons er en persons reaksjon eller måte å respondere på de fenomener som utvikler eller iverksetter stressede situasjoner. Til slutt 4) konsekvenser som handler om hvordan stress-situasjoner og måten disse behandles eller løses på, har innvirkning på enkeltpersoner.

Reaksjoner på stress

Det er ulike måter å reagere på stress på. De positive stressmønstre er som vi har kort vært innom som å se muligheter og å komme i gang med nye ting. Man får også ny energi, og tar lett tak i nye utfordringer. Men det er også negative reaksjoner på stress, særlig hvis uoverensstemmelsen mellom mestringsfølelsen og utfordringene er for stor over lengre tid. Det kan være *atferdsmessige reaksjoner* som medfører lavere innsatsevne eller at man lettere tar feil beslutninger. Av frykt for negative reaksjoner på feil beslutninger kan resultatet bli at man ikke tar beslutninger i det hele tatt. Det er også *psykologiske reaksjoner* på de situasjoner som fremkaller stress (stressorer). Men ser disse på måter man reagerer på stress på, man blir irritabel, sinna eller fiendtlig overfor andre. Eller man kan bli trist, engstelig eller få en sterk sorgfølelse. Stress kan også føre til *kognitive funksjonsutfall* der man plutselig ikke kan jobbe så konsentrert som til vanlig. Man blir ikke så oppmerksom som før, og man kan oppleve et tankekaos fordi man ikke er så fleksibel og rasjonell i tankegangen som i stabile og rolige situasjoner. Den mest negative og alvorlige konsekvensen av negativt stress er utbrenthet. Dette har lenge vært et moteord for reaksjoner på stress, men må tas på alvor for de som har kommet i denne situasjonen og for de som er nær ved å komme dit. Det er viktig at vi alle er observante på kollegaene våre og kan være med å forebygge utbrenthet. Ved å være utbrent

har man kommet til fysisk, mental og emosjonell utmattelse. Man mister interesse for alt rundt oss, og all arbeidslyst og energi som blir forbundet med stressoren (den stressende situasjonen) taper man fullstendig for energi.

Vi har nå beskrevet en del stressелеment og stressreaksjoner, stort sett på individnivå. Men vi ser at også i enkelte situasjoner kan også en organisasjon bli stressa. Dersom det ikke er godt arbeidsmiljø som tar høyde for samme situasjoner og element som beskrevet for individnivå, vil en organisasjon kunne komme i situasjoner der denne vil kunne fremstå som en stresset organisasjon. Det vil kunne vises seg i beslutningsvegring av frykt for å gjøre feil. Dette kan man kunne se i krisesituasjoner, der man ser at samme hva man gjør, så blir det galt for noen, og man lar være å beslutte. Noe som videre kan føre til forverret situasjoner på lengre sikt. Men organisasjonen fremstår som beslutningsvegrende, og må jobbe med dette også for å vinne tillit igjen. På samme måte som vi beskriver stressnivå for individer, kan man beskrive for en organisasjon. Det er ikke samsvar mellom de ressurser og muligheter til å innfri de forventninger og krav som ligger til organisasjonen. Om dette pågår over tid, og ledelsen ikke klarer å ta tak i dette og endre på denne uoverensstemmelsen, kan organisasjonen over tid fremstå som en stressa organisasjon.

Drøfting

Samhandling og koordinering

Når så mange aktører skal samhandle under en krise, er det viktig at man har hatt kjennskap til hverandre i forkant. Øvelse Skred 2007 og Øvelse Tyr 2008 var gode bidragsytere til dette. Erfaringer fra begge øvelsene tilsier at dette må prioriteres også i fremtiden. Men dette er ressurskrevende, og noen må koordinere og holde oppe «trykket». Noen må se helheten og sammenhenger, og sørge for koordinering. Samfunnet blir mer og mer spesialisert og faginndelt, og særinteressene får kanskje fokus fremfor helhetstenking som er veldig viktig i en beredskapssammenheng. Ansvar må tydeliggjøres, og resultat må etterspørres. Man vet at i en presset hverdag så blir må-oppgavene prioritert. Det som kan legges til side blir ofte lagt til side, selv om man ser behovet og viljen absolutt er til stede. Det at ting blir etterspurt, og mangel på oppfølging blir synlig kan bidra til at øvinger blir mer systematisk gjennomførte.

Når et så stort scenario blir aktuelt – hvem har da mandat og kompetanse til å ta koordinering og styring? Planverket forutsetter at Fylkesmannen koordinerer innsatsen til og med oransje nivå, og på rødt tar Politimesteren på Sunnmøre over. Situasjonen skal nå håndteres som redningstjeneste under politiets ledelse etter planverket. Men dette vil også bli en politiaksjon hjemlet i Politiloven. Politiet skal varsle videre til andre myndigheter og publikum/media. Samordning av informasjon til t.d. media vil være utfordrende. Øvelsene viste store utfordringer på dette området knyttet til roller, ansvarsfordeling, rapportering og så videre. I dette tilfellet snakker man om en nasjonal krise og departement og direktorat blir også koplet inn. Noen må utøve makt, og roller og ansvar må være klart fordelt.

De generelle prinsippene for krisehåndtering ligger i bunnen for dette scenariet også:
ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.

Ansvarsprinsippet er viktig i all krisehåndtering, og på nasjonalt nivå fører det til at det departement som er mest berørt av krisen får et hovedansvar for å koordinere krisehåndteringen. Under Øvelse Tyr 2008 var det Justisdepartementet som var lededepartement for overordnet kriseledelse.

Kommunikasjon mellom aktører

Kommunikasjon mellom involverte aktører vil bli en kjempeutfordring. Under begge de store øvelsene brukte man en felleslogg som Fylkesmannen i Møre og Romsdal har utviklet i påvente av et system som Direktoratet for samfunnstrygghet og beredskaps hadde varslet å skulle komme. Denne fellesloggen ble brukt av alle deltakende aktører, og ble pekt på som en suksessfaktor og viktig grunnlag for informasjonsformidling. I tillegg brukte en del aktører den til intern loggføring. Loggen burde videreutvikles og brukes etter fastsatte retningslinjer.

I ettertid har CIM blitt lansert som et nasjonalt krisehåndteringsverktøy, og et stort arbeid er i gang for å rulle dette ut i alle kommuner i tillegg til andre etater. Direktoratet for Sivilt beredskap (DSB) har kjøpt inn dette til fri bruk for kommunene, og mange andre statlige og halvstatlige organer bruker det. Politiet har også gått til innkjøp, og skal i første omgang bruke det til mannskapsinnkalling. CIM er et modul- og web-basert dataprogram med mange funksjoner. Her kan man strukturere planverk og lage tiltakskort, føre logg og gjennomføre ROS-analyser. I tillegg kan man bruke det som varslingsystem via epost eller sms til involverte aktører der man får kvittering tilbake på hvem som kan møte.

Loggverktøyet som Fylkesmannen utviklet ble dermed lagt vekk, og erstattet med CIM. Programmet er bra, og har mange gode løsninger – MEN her er få muligheter for å kommunisere på tvers av samarbeidende organ. Man kan få gjestetilgang til andre organisasjoner sine sider, men her er ingen mulighet til å kommunisere på tvers. Dette mener vi er et stort minus, og man kan undre seg over hvorfor en slik funksjon ikke er prioritert å få på plass. Fylkesmannen og Politiet kommuniserte en del via videokonferanser, og det ble påpekt som positivt og noe som burde videreutvikles.

Hver innsatsetat brukte sitt eget sambandssystem under øvelsen i tillegg til utstrakt bruk av mobiltelefon. Under et slikt scenario vil mobilnettet bli overbelastet, og sannsynligvis vil det ramle ut på grunn av tsunamien om man ikke får på plass avbøtende tiltak. Dette vil skape en potensiell kommunikasjonskrise.

Nytt digitalt nødnett er under oppbygging. Dette er et kommunikasjonsnett for nødetatene i Norge, som skal være ferdig utbygd i 2015, med en rekke basestasjoner som knytter kommunikasjonen sammen. Det nye nødnettet vil kunne bedre samordnet kommunikasjon mellom etatene, men det vil bli avgjørende hvordan dette blir bygget ut på indre Sunnmøre. Signalene så langt er at nødnettet ikke vil gi fullgod dekning i distrikts-Norge. Geografien er utfordrende i utgangpunktet, og dette scenariet gjør det ekstra krevende å få til en kommunikasjon som kan fungere i en krise. Hvor lang backup vil nødnettet ha på Sunnmøre? På hjemmesidene til Teknisk ukeblad (www.tu.no) kommer det frem at det skal være minimum åtte timer backup. 15 prosent av basestasjonene skal ha 48 timers backup. Dette er et utfordrende og avgjørende fagområde å få kartlagt.

I tillegg er utfordrende å få involvert private aktører som driver forretningsmessig og som er delt opp i et utall underselskaper. Dette kommer som en konsekvens av fragmenteringen i samfunnet, og gjør det vanskelig å finne fram til rette kontaktpunktet i ulike selskaper.

Informasjonsdeling er avgjørende for å håndtere komplekse hendelser der mange aktører må samarbeide. Tidsfaktoren er ofte kritisk, og avgjørelser må tas ut fra den kunnskapen man har til enhver tid. Det er viktig at alle aktørene er bevisst på informasjonsbehovet, og at det fins rutiner for deling av felles informasjon. Det må i forkant være gjort et godt forarbeid der roller og ansvarsdeling er avklart.

En annen stor utfordring vil være kommunikasjon mot media. I evalueringen etter Øvelse Tyr 2008 konkluderte man slik:

«Det må utarbeides felles plan med mediestrategi for de involverte etater for å håndtere media når beredskapstrinn blir besluttet. Strategien bør inneholde noen enkle hovedbudskap. Hovedbudskapet, eller deler av hovedbudskapet, bør repeteres av relevante aktører ved all informasjon til media og til publikum. Det må forhånds planlegges og lages konkrete avtaler for iverksettelse av en pool-ordning for media. Det må lages konkrete planer for etablering og drift av et pressesenter i rimelig nærhet av Beredskapssenteret. Det må legges vekt på gode arbeidsforhold for presse og media.»

En så stor og kompleks hendelse vil gi et enormt mediepress. Det er bare en kommune i Møre og Romsdal som har egen informasjonssjef, ellers er også dette en funksjon som skal utføres sammen med mange andre i små kommuner. Det er helt avgjørende at en slik mediestrategi blir utarbeidet, og at informasjonen blir håndtert enhetlig og profesjonelt. Mislykkes man her kan man fort skape en krise i krisen. Hvem skal fronte krisen? Hvordan blir det gjort? Det er viktig med åpenhet for å skape tillit.

Hvem har ansvar for å få på plass de overordnede strategiene? Er det Justis- og beredskapsdepartementet? Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap? Fylkesmannen? Politiet? Regjeringens kriseråd blir koplet inn når det er behov for mer styrket koordinering mellom departementene. Men – skal de involveres på planleggingsstadiet?

Organisasjonsstruktur og – kultur

Det er nå fem år siden Øvelse Tyr 2008, og involverte aktører har ikke vært samlet siden den tid. Slik er det trolig med andre aktuelle scenario også. Man har ikke anledning til å fokusere så mye som man ønsker. Dette blir en utfordring når det gjelder samhandling, og det å ha kjennskap til hverandre, tydeliggjøre roller og få på plass planverk som harmoniserer. Det er en kamp om bruk av tilmålte ressurser, og beredskap er et usynlig arbeid som det ikke alltid er like enkelt å få prioritert. I tillegg har man sektoriseringen og privatiseringen som gjør at særinteresser ofte kan komme framfor fellesskapet sine interesser. Planutkastet peker også på nødvendigheten av øvelser, og man operer med en fireårssyklus for å øve hele beredskapskjeden.

Når mange organisasjoner skal samhandle bør man også ha kjennskap til de ulike strukturene, altså organisasjonenes oppbygging. Noen har flat struktur, noen er toppstyrt, noen er oppdelt i flere selskaper. Jacobsen og Thorsvik (2007) viser til at en organisasjonsstruktur har tre generelle trekk: fokus, koordinering og stabilitet. For å få dette på plass har man målsettinger, systemer for styring, ulike reglement og stillingsinstruksjoner. Disse kan variere veldig fra organisasjon til organisasjon, og det kan lett oppstå misforståelser fordi man tolker ting på «sin» måte. Ulike måter å løse oppgaver på gjør at beskjeder blir mottatt på ulike måter. Da er man over på kommunikasjonsutfordringer som vi kommer tilbake til.

Ulike organisasjoner har ulike kulturer, og dette kan også gi utfordringer når en krise skal håndteres. Man har ulike måter å gjøre tingene på, ulike verdier og ulike vurderinger av hva som er viktig. Organisasjonskultur er uformelle trekk ved en organisasjon, og ikke noe som er nedfelt i system og regler. Det dreier seg om utbredte praksiser, det vil si måter å handle, tenke, snakke og utøve sitt arbeid på. Foreleser Tor-Olav Nævestad sa i sin forelesning «Organisasjonskultur og risiko» (november 2011) at sterke kulturer som deles av alle i bedriften er en suksessfaktor. Dermed blir ledelse og organisasjonsbygging viktig. Hvordan ser ledelsen på beredskapsarbeid? Det vises ikke igjen på resultatlista. Mye nedlagt arbeid er helt usynlig inntil den dagen noe skjer. Da blir forarbeidet vesentlig for hvordan situasjonen blir taklet. Johansen og Frandsen (2010) viser til at det handler om å utvikle en kultur som betrakter kriser som «en del av livet», og at dette er et kontinuerlig og naturlig arbeid i organisasjonen. Å utvikle en slik kultur er å innse at en krise kommer til å skje på et eller annet tidspunkt. Det er avgjørende at man har en beredskapskultur den dagen krisen er et faktum. For vårt scenario som er en varslet krise bør det i alle fall være en stor bevissthet i de ulike involvert organisasjonene. Eisenhower blir ofte sitert på at planene betyr lite, men planleggingen betyr alt. Sitatet sier mye om det å være forberedt så godt som man kan på det uforutsette. Gjennom god planlegging og analysering får man et mer fleksibelt handlingsrom den dagen krisen er et faktum.

Nærhetsprinsippet ligger i bunnen, der kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Alle kriser skjer i en kommune, og det påligger kommunene stort ansvar i å være forberedt. Lovkrava med forskrift som har kommet de senere årene plasserer et tydelig ansvar på lokalt nivå. Da kommer man tilbake til organisasjonskulturen og lederskapet som påvirker hvordan dette arbeidet blir prioritert i kampen mot alle andre oppgaver som skal løses.

Samvirke blir et nøkkelord i denne sammenheng. Man har ofte tilgang på ressurser, og slik var det også under 22. juli. Men man maktet ikke å koordinere ting godt nok. Utfordringene viste seg å ligge i ledelse og kommunikasjon, i større grad enn mangel på innsatspersonell i følge 22.juli-rapporten (NOU 2012:14). Samvirke skal fungere både horisontalt mellom organisasjoner på samme nivå, og vertikalt mellom t.d. ulike forvaltningsnivå. Dette er et voldsomt puslespill som skal henge sammen, og alle er gjensidig avhengig av hverandre.

Ledelse blir viktig. Den enkelte kriseledelse må ha et bevisst forhold til eget ansvar, og hvilket nivå av ledelse som skal utøves (strategisk, taktisk eller operativt).

Dette, og andre aktuelle scenarier, med mange aktører har utfordringer knytt til det å etablere og vedlikeholde samhandling. Man trenger møteplasser, og man trenger dialog og felles planverk. Felles virkelighetsbilde er avgjørende. Man trenger å vite hvem som sitter i førersetet til enhver tid. Logistikk mellom aktørene når man kommer til handling er også veldig viktig. Da må kommunikasjonen fungere, rollene være avklart, og handlingsrekkefølge bestemt. Dette er en svær utfordring, og hverken fylkesmann eller andre har ressurser som kan sikre at slike ting blir arbeidet med kontinuerlig uten ekstra ressurser. Fylkesmannen er et forvaltningsorgan som ikke har tradisjon for å være operativ. De har tilsynsmyndighet og samordningsansvar, men hvordan kan man forvente at de skal kunne løse forventningene knyttet til fjellskredproblematikken på en god måte? Man kan gå ut i fra at Fylkesmannsembetet i det daglige har en relasjonsorientert ledelse der man er opptatt av relasjoner og samarbeid. Når krisen her er et faktum kreves det autoritær ledelse som er tydelig og oppgaveorientert. Det blir også stilt store krav til kommunene, og utfordringene der er heller ikke ubetydelige i forhold til å endre ledelsesform og organisasjonsstruktur i en krise.

Man ser at det er lett å få tilført ressurser etter at en hendelse har skjedd, jfr alle nye politistillinger som kom etter 22. juli. I forkant er det ofte vanskeligere å få gehør for ekstra ressurser. I mange store kriser er koordinering av aktørene er en utfordring. Dette begynner sentrale styresmakter å ta inn over seg som en stor utfordring. Helsedirektoratet leder nå et toårig prosjekt der et nasjonalt lederforum skal diskutere hvordan man best mulig kan håndtere fremtidige krisesituasjoner som vil kreve tverrfaglig innsats fra ulike nivåer og ulike sektorer (www.helsedirektoratet.no, 26.02.13). Det er viktig at et slikt arbeid sikrer felles forståelse i hele kjeden som skal agere når en hendelse oppstår. Den som skal ut og ivareta akuttberedskapen må kjenne til roller og rollefordelinger på linje med den som skal

koordinere – kanskje på nasjonalt nivå. Dette er utfordrende, men bør ikke være umulig. Det at samfunnet nå begynner å fokusere på at disse tingene er viktige for god krisehåndtering, er et steg i rett retning.

Ansvar og myndighet er i stor grad plassert lokalt og statlig. 22. juli-kommisjonen peker på at evnen til å følge opp dette ansvaret varierer mellom etatene og aktørene. Rapporten slår fast at ulik erkjennelse av risiko og sårbarhet fremstår som en viktig forklaring på dette. (NOU 2012: 14, s 451)

Kompleksiteten kommer tydelig fram i kompleksitetsskissen, figur 2.

Læring, trening og øvelser

Hvordan skal en da sikre et felles virkelighetsbilde når det er så mange aktører involvert? Jevnlige treninger og øvelser vil være av stor viktighet her, både internt hos den enkelte aktør samt felles øvelser med flere aktører involvert. Foreleser Martin Nkosi Ndlela presenterte i sin forelesning (oktober 2011) prosessen for krisekommunikasjon før, under og etter en krise, og elementet læring går igjen gjennom hele prosessen. Dette kan også tas med videre når det gjelder samhandling(samordning) mellom flere aktører, det er en prosess før, under og etter en krise.

I utredningen «Når ulykken er ute» (NOU 2001:31) er det et eget underkapittel som beskriver prinsipp om ansvar for beredskap, erfaringstilbakeføring og læring. Utvalget, som var ledet av Lars Jorkjend, skriver blant annet:

«Utvalget ønsker derfor – i forlengelsen av ansvarsprinsippet – å understreke at den etat som har ansvaret for en funksjon under redningsaksjon eller innen krisehåndtering, også har ansvaret for de forberedelser som må gjøres for at funksjonen skal ivaretas, at det er tilstrekkelig beredskap for dette. Dette kan kalles prinsippet om beredskapsansvar. Det må antas å gjelde også i dag, men særlig dersom det gjøres forandringer i oppgavefordelingen er det viktig å sikre at de som overtar nye oppgaver også tar beredskapsansvaret alvorlig- på lokalt, regionalt og sentralt nivå.» (NOU 2001:31, s 86)

Videre skriver de om ledelse og samordning at det er den etat som forestår aksjonsledelsen har ansvar for at det finnes planverk og nødvendige tekniske hjelpemidler for å gjennomføre

aksjoner, de må sikre at eget personell har egnet kompetanse innen ledelse og samordning, og at det blir avholdt øvelser for å øve samspillet mellom de som skal lede og de som skal ledes.

(NOU 2001:31, s 86)

Det nevnes også at den enkelte aktør er ansvarlig for at erfaringer fra konkrete hendelser blir tatt hensyn til i videre beredskap og nye hendelser, og at erfaringstilbakeføring må følges opp med læring. (NOU 2001:31, s 86)

Vi kan sette spørsmålsteget ved om erfaringstilbakeføringen har vært god nok med tanke på at det har vært gjennomført to øvelser tilknyttet vårt valgte scenario i og med at læringspunktene for begge øvelsene i stor grad var det samme.

Samtlige organisasjoner som er en aktør i en kompleks krise må erkjenne sitt ansvar når det gjelder prinsippet om beredskapsansvar, øvelser og erfaringstilbakeføring med tilhørende kompetanseheving. Et annet viktig moment er at aktørene respekterer og aksepterer prinsippene for krisehåndtering og beredskap, og her har ledelse, organisasjonsstruktur og organisasjonskultur stor betydning for hvordan organisasjonen forbereder seg på å håndtere en krise.

I forberedelsesprosessen vil øvelser og trening være nyttige bidrag i videreutviklingen av både organisasjoner og planverk. Fimreite m.fl skriver i sin bok «Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering» (2011, s 162) om betydningen av øvelser. Det nevnes blant annet at grunntanken for øvelser er at man vil stå bedre rustet til å takle en krise om det er øvd på liknende situasjoner. Et av målene som nevnes er å få ansatte til å oppføre seg på en bestemt måte i spesielle situasjoner og krisesituasjoner, og at dette kan forbedre deltakernes samarbeidsevne. Det vises også til at man skaper økt bevissthet om muligheten for at en krise kan oppstå, motivasjon til å opprettholde en høy kriseberedskap, og at man får demonstrert utfordringer knyttet til effektiv beslutningstaking og organisering. Et annet mål for gjennomføring av øvelser som det vises til er at det kan medføre endring av rutiner og praksis, og at det dermed kan være et strategisk viktig verktøy for å endre en organisasjon.

I vårt scenario er det rundt 40 aktører som alle eier sin del av krisen i større eller mindre grad, og vi må forvente at dette representerer ulike organisasjonsstrukturer og kulturer. Vi kan ikke se bort i fra det finnes etablerte subkulturer med sterke meninger og holdninger til hvordan krisehåndteringen skal gjennomføres, og dette kan i verste fall eskalere krisen når den oppstår.

Dette gjelder **hele** organisasjonen, fra topp til bunn. Her er det respekten og aksepten av prinsippene for krisehåndtering kommer inn som et viktig moment. Alle ledd i organisasjonen må respektere prinsippene, man må forhindre at ulike ledd går utover sine fullmakter. For å motvirke at dette skjer vil øvelser kunne bidra til å forankre nødvendige endringer både i organisasjonen og i planverket for å stå enda bedre rustet i krisehåndteringen.

De tre nevnte typer øvelser, table-top-, funksjonelle og fullskala, kan inneholde alt kriseledelse, informasjonshåndtering, kommunikasjon og/eller mediehandtering, og noen øvelser tar kun for seg deler av prosessen mens andre tar for seg hele prosessen fra krisen oppstår til den avsluttes.

Alle nivåer i en organisasjon bør øve på både table-top og funksjonelle øvelser, hver for seg men også sammen.

- En table-top øvelse vil kunne gjøre kunnskapen om hvor planverk er oppbevart, hvordan det er bygd opp og hvordan det brukes og så videre er kjent i alle organisasjonsledd. Det er for sent å lete etter planverket når det i vårt scenario er satt en forhøyet beredskap.
- En funksjonell øvelse vil kunne bidra til å avdekke blant annet respekten og aksepten for prinsippene for krisehåndtering i hele organisasjonen, da en ikke skal se bort i fra at deltakere på ulike nivåer i organisasjonen vil kunne utøve handlekraft på et annet nivå. Det vil også kunne avdekkes forbedringsområder som vil medføre oppdatering av planverk, da teori og praksis er to ulike ting.

Nettopp derfor er det viktig å øve på ulike aspekter av vårt scenario, og det å sette opp ulike målepunkter kan være et viktig bidrag. Fimreite m.fl. (2011, s 165) henviser til Boin m.fl (2004) at en del øvelser gjelder «vanlige» kriser som til en viss grad er forutsigbare.

Eksempler som nevnes er trafikkulykker og brann. Dette er øvelser med et bestemt forløp som øves jevnlig og de kan ha lite rom for overraskelser, og dermed resultere i rutiniserte og rigide handlingsmønstre samt medføre at blant annet organisatoriske svakheter ikke blir oppdaget.

Øvelser som har et annet og mer uforutsigbart hendelsesforløp, eller som gjelder organisatoriske og institusjonelle forhold øves sjeldnere. Videre henvises det til Smith (2004), som anbefaler at det utvikles øvelser som eksponerer organisasjonens svake punkter med et særlig søkelys på ledernes funksjon og samhandling i og mellom ulike grupperinger.

Planverk

Vi mener at vi kan bruke lærings sirkelen (Jacobsen & Thorsvik, 2007: s 320) også for å forklare læring etter øvelser og hendelser, og som et eksempel starter vi på individnivå. Gjennom en øvelse eller hendelse har en medarbeider gjort nye erfaringer og gjennom sin analyse har medarbeideren lagt frem et forbedringsforslag. Dette kan medføre en oppdatering av planverket i form av et høringsutkast som går ut i organisasjonen slik at man gjennom en på kollektivt nivå blir enige om å endre praksis. Endringen vil da bli implementert i planverket, og dermed gjeldende praksis.

Valg av kommunikasjonskanal internt vil også være av betydning her, og her vil både formell og uformell kommunikasjon ha innvirkning. Uformell kommunikasjon kan være diskusjonen mellom ansatte som har gjort sine erfaringer gjennom en øvelse, og dermed fremkommet med et forbedringsforslag. Den formelle kommunikasjonen vil være knyttet til selve implementeringen av endringen i planverket og bekjentgjøring av den vedtatte endringen. En slik prosess hvor ansatte i en organisasjon får komme med forbedringsforslag, og de blir tatt på alvor hos ledelsen vil bidra til et økt eierskap av planverket i organisasjonen. Dette viser også at planverk ikke er absolutt, men et levende dokument som endrer seg i takt med samfunnet ellers. Et planverk skal legge føringer for hvordan en krisehåndtering skal utføres, men det vil måtte være rom for kreative løsninger. Som et eksempel kan vi legge til grunn at en evakueringsvei fra A til B er beskrevet i planverket, men på grunn av uforutsette omstendigheter er det kun mulig å komme fra A til B via C.

Leder stil

Tryggheten hos de ansatte for å komme med kreative og alternative løsninger vil være tilknyttet leder stilen i organisasjonen. Er det en ordrestyrt leder stil kan det oppleves som vanskelig å fremlegge løsningsforslag, men samtidig må det være en etablert forståelse i organisasjonen som ikke gir rom for tvil om hvem som er leder. Her kan vi trekke inn de tre k-er som er nevnt under vårt kapittel om ledelse (s 23). Lederskapets tre k-er er av stor betydning for hvordan ledelsen oppfattes hos de øvrige i organisasjonen. En god leder må inneha evnen til å gi ordre/kommandoer, men samtidig å være bevisst på og ikke bli operativ. Lederen må ha evnen til å se det hele i «fugleperspektiv» samt evnen til å virke samlende og drivende for å løse en krise. En ordrestyrt leder kan oppfattes negativt i organisasjonen dersom den er en som misbruker sin posisjon som leder ved maktbruk for å tvinge gjennom utførelse av en oppgave. Er det en leder som forholder seg til nærhetsprinsippet og slik sett godtar at de som jobber på laveste nivå kan ha bedre kunnskap og dermed de rette

forutsetningene til å finne kreative løsninger, vil mulighetene være tilstede for at vedkommende blir sett på som en god leder som har tillitt til sine ansatte. Ansatte på alle nivåer vil gjennom et slikt arbeid opparbeide seg kunnskap **og** eierskap om planverket, det vil bidra til trygghet om egen rolle ved en krise og det vil kunne medføre et større engasjement ved øvelser. Vi vil unngå det Pippi Langstrømpe «sier» i vår kompleksitetsskisse: «*Dette har jeg aldri gjort før, så dette kan jeg helt sikkert.*»

Dette er hva foreleser Stig Holen refererte til som sosialpsykologi i sin forelesning «Operativ psykologi» (mars 2012). Sosialpsykologi ble forklart som:

- Samspillet mellom mennesker
- Evnen til å iverksette, samarbeide
- Sosial samhandling
- Rolleforventninger, dannes når folk samhandler i et sosialt system som består av definerte posisjoner.

Det å forstå samspillet i samfunnet og mellom ulike grupper er viktig kompetanse, og det vises til at kulturforståelse er viktig. Når en skal jobbe sammen med andre organisasjoner må en altså forsøke å forstå kulturen, og en må prøve å være åpen og ikke forutinntatt, en må utforske, lytte, og prøve å forstå. Gjennom øvelser, både innad i en organisasjon og samøvelser mellom flere organisasjoner, vil kunne bidra til å oppnå dette.

Kommunal beredskapsplikt

I Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivildforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) stilles det krav til kommunene om risiko – og sårbarhetsanalyser (§ 14) samt krav om kommunal beredskapsplan (§ 15). I forskrift om kommunal beredskapsplikt er det mer detaljert beskrevet hva blant annet etablert beredskapsplan skal inneholde (§ 4), samarbeid med andre kommuner (§ 5) og gjennomføring og evaluering av øvelser (§ 7). Øvelser av kommunenes beredskapsplaner skal gjennomføres hvert annet år. I § 10 i nevnte forskrift vises det til Fylkesmannens rolle ved å føre tilsyn av lovligheten av kommunenes oppfyllelse av sine plikter.

I vårt valgte scenario vil utfordringen for både Fylkesmannen i Møre og Romsdal, som har koordineringsansvar opp til oransje nivå, og Politiet som overtar ansvaret fra rødt nivå, være å kjenne til de ulike aktørene og deres ledelse, struktur og kultur. Fylkesmannens tilsyn vil bidra til kunnskap om nettopp de enkelte aktørers ledelse, struktur og kultur, og ved at lokalt Politi også deltar på slike øvelser vil også de kunne oppnå samme kunnskap. Dette vil styrke

samordningen og koordineringen når det arrangeres fullskala øvelser, man kjenner hverandre og hverandres roller.

Stress og stressmestring

En kan forestille seg at å leve med et slikt scenario hengende over seg kan føles belastende og sikkert medføre usikkerhetsmomenter som igjen fører til stress, og dette kan være både hos innbyggerne, kommunene som forvaltningsorgan, næringslivet og andre organisasjoner. Helt siden starten har det som nevnt vært åpenhet rundt ROS-analysene som har vært gjennomført, og dette har blant annet bidratt til tillitt og trygghet for innbyggerne.

På hjemmesiden til Åknes/Tafjord Beredskap IKS (Åknes, nasjonalt senter for fjellskredovervåking, 2013) er det lagt ut informasjon om arbeidet som har pågått, arbeidet som pågår, terskelverdier, beredskapsplaner med mer, og dette gjør at alle innenfor området som blir berørt ved et skred kan finne relevant informasjon. Tillitten og tryggheten hos alle berørte må vedlikeholdes, både innad i en organisasjon, på tvers av organisasjoner og hos innbyggerne. For å greie dette må det øves, det er alfa og omega for å mestre krisehåndteringen. Det må øves i å fatte beslutninger.

Foreleser Stig Holen nevnte i sin forelesning «Operativ psykologi» (mars 2012) at ved å fatte en beslutning gjør man et valg som fører til en handling, og man fatter beslutninger på bakgrunn av tilgjengelig informasjon. Beslutninger fattes hele tiden og det verste er og **ikke** å ta en beslutning, altså beslutningsvegring. Han sa videre at «skjemaene» du har i hodet redder deg når hendelsen skjer, og skjemaene er basert på erfaring. Erfaring opparbeider en seg gjennom øvelser, og igjen ser vi viktigheten av å øve.

Weisæth og Kjeserud (2008:30) skriver om de ulike tidsfaser i en krise:

- Forperioden –«steady state-fasen»
- Krisen
- Påvirkningsfasen (ulykken, katastrofen)
- Sjokkfasen
- Reaksjonsfasen
- Reparasjonsfasen
- Nyorienteringsfasen

Weisæth og Kjeserud (2008:31) skriver at i forperioden vil en ROS-analyse kunne vært gjennomført og man har en klar oppfatning av hvilke risiko som foreligger og hvor stor risikoen er, og dersom forperioden er preget av benektning av risiko kommer krisen som en overraskelse. I vårt scenario ser vi at dette ikke er tilfelle da det gjennomført ROS-analyser. Spørsmålet er jo om ROS-analyser har synliggjort alle risikoene, og om det er øvd nok. Det er ikke gitt at alle som har en rolle i krisehåndteringen er øvd nok. Dette kan gi samme virkning som benektning av risiko som Weisæth og Kjeserud beskriver, handlingslammelse og panikkartede impulshandlinger. Weisæth og Kjeserud (2008:32) skriver videre om påvirkningsfasen hvor de påpeker at denne fasen vil kunne innebære store stresspåkjenninger spesielt der det er fare for liv og helse. De beskriver hvordan høy grad av øving og/eller erfaring hos kriseledelsen bidrar til å være beskyttende for individets overlevelsessevne. Det vil si god beredskap, høy grad av tilhørighet, motivasjon og tillitt til ledelsen.

Dette setter krav til ledelsen og dens evne til krisehåndtering, og Nils Petter Lauvråk sa i sin forelesning «Operativ psykologi» (mars 2012) at man via seleksjon måtte søke å finne den rette personen som hadde komplementære egenskaper for å løse situasjoner, og at opplæringen måtte være relevant, riktig og realistisk. Han sa videre at lederens egenskaper til å virke angstdempende er viktig.

Weisæth og Kjeserud (2008:98) skriver at ledere som har opplevd virkelig krisesituasjoner eller har gjennomført øvelser og treninger som er realistisk lagt opp klarer seg bedre enn ledere som ikke har denne erfaringen. Kompetanse i krisehåndtering er viktig fagområde for ledere og nøkkelpersonell i en organisasjon. De skriver videre (2008:99) at vi har lover og forskrifter som legger føringer om hvordan man skal gjøre, mens man samtidig har et behov for å være optimalt kreative og fleksible for å få til en maksimal løsning i situasjoner hvor vi er stressede, redde, har prestasjonsangst og hvor verden rundt kritiserer oss. Det viser det vi har nevnt tidligere, det må være rom for kreative løsninger. Skal du fra A til B, og den beste veien i den gitte situasjonen er å gå fra A via C til B så bør det være mulig på tross av lovverk og planer. Dette kan øves, øvelse gjør mester og man oppnår trygghet både om egen rolle og andres roller. Dette viser også Weisæth og Kjeserud (2008:109) der de skriver at det er viktig at det etableres et godt miljø og en god tone slik at det blir skapt trygghet hos de som skal være med på simuleringene.

Dette viser at øvelser og trening har stor innvirkning på tryggheten innad i en organisasjon og mellom organisasjoner. Er dette etablert i organisasjoner uansett tilhørighet, før og under en

krise, vil dette kunne bidra til at innbyggerne og næringslivet vil ha tillitt og trygghet i at de vil bli ivaretatt under en krise slik vårt scenario beskriver. De vil ha tillitt til at når en eventuell evakueringsordre måtte komme så vil de respektere og etterkomme den. Men det må øves, det må settes av ressurser til øvelser og ingen kan undervurdere effekten av øvelser. Ingen er ferdig utlært, man kan hele tiden lære mer.

Konklusjon/avslutning

Teorier og erfaringer viser tydelig at det er en vei å gå for å få sikre god krisehåndtering i komplekse kriser i fremtiden. Flere store hendelser har stadfestet dette, og i tillegg har man gjennom flere nasjonale kriseøvelser fått frem klare forbedringsområder. Det utfordrende er at samme læringspunktene kommer frem år etter år uten at man finner de gode løsningene. Etter 22. juli har det blitt satt fokus på beredskap på en ny måte, og evalueringsrapporten peker på mange viktige element som må vurderes i fremtiden. Man ser i media at flere av påpekte mangler nå får ressurser til å komme på plass, og man organiserer og strukturerer seg annerledes for å tilpasse seg morgendagen.

Googler man «komplekse kriser» så er de fleste treff relatert til humanitære kriser. Dette er kanskje et bilde på at Norge ikke har fokusert nok på kompleksiteten i eget rike. Vi har gjennom dette arbeidet sett at teori og praksis ofte er to ulike ting. Teoretisk sett kan det være «enkelt» å dra linjer for hvordan ting bør fungere. I praksis er dette utfordrende, og kompleksiteten vokser etter hvert som samfunnet blir mer og mer fragmentert.

Skissen vår der Fylkesmann og Politimester er «Pippi» viser litt av det komplekse bildet. På kryss og tvers her skal ulike elementer komme på plass, og man ser at det kan virke uoverkommelig selv i en godt varslet krise. Roller og myndighet knytt til utøving av disse står helt sentralt. Prinsippene for krisehåndtering er et godt utgangspunkt, men når alle har frittstående ansvar innenfor sine områder, og alle skal samhandle så må man ha øvd og kjenne hverandre i forkant.

Informasjon blir pekt på som et svært viktig område. Alle involverte kommuner har selvstendig informasjonsansvar, men de fleste mangler informasjonsfaglig kompetanse. Kommunene skal innenfor eget ansvarsområde sørge for informasjon. Er noen mer ivrig enn andre og informasjonen ikke blir koordinert, så er hendelsen i gang. Fylkesmannen skal

koordinere etter fylkesmannens samordningsinstruks (Kongelig resolusjon 12.12.1997). Planutkastet skisserer etablering av et informasjons- og pressesenter ved nivåheving over gult, og det er et bra tiltak.

22. juli-rapporten viser til at de fleste valgsituasjoner er komplekse, tvetydige og dynamiske, noe som gir rom for tolkninger. Hvilke tolkninger som vinner frem avhenger av situasjon, kunnskap og maktforhold. Der det sviktet, skyldtes det primært:

- For liten evne til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser.
- For svak evne til å gjennomføre det som er bestemt, og bruke planene man har utviklet.
- Mangelfull evne til koordinering og samhandling.
- Ikke godt nok utnyttet potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi.
- Evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og tiltak for å oppnå resultater har ikke vært tilstrekkelig hos ledelsen.

Rapporten viser videre til at utfordringene viste seg å ligge i ledelse og kommunikasjon, i større grad enn i mangel på innsatspersonell. Grunnleggende endringer må til i holdninger, lederskap og kultur, og dette tar tid. (NOU 2012:14, s 450)

Hovedutfordringene etter 22.7. er knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og det må begynne på toppen.

Et annet viktig moment er tilgang på ressurser for å drive med beredskapsarbeid. Det er et «usynlig» arbeid helt til krisen kommer. Mange små administrasjoner med begrenset ressurstilgang har problemer med å prioritere dette godt nok. Sivilbeskyttelsesloven stiller store krav til kommunene, men det er langt fram før man har fått satt dette godt nok på dagsordenen. For mange har ikke beredskap god nok forankring i ledelsen, og forståelsen i organisasjonen er ikke til stede. Her er en vei å gå.

Så kan man spørre seg hvem som har myndighet og ansvar for å følge opp alle involverte aktører. Hvem sjekker planverk opp mot andre sitt, og ser at ting harmoniserer? Hvem kaller inn til øvelser, og sjekker at mindre øvelser blir gjennomført årlig? Hva er konsekvensen om man ikke følger opp intensjonene i planutkastet som NVE skal fullføre? Hvilken rolle skal NVE spille i koordineringsarbeidet fremover? Er det bare overvåking og skadebegrensning de skal ta seg av? Burde det på plass en regional beredskapsorganisasjon med statlig finansiering

som ivaretar samordning av planverk, organiserer øvelser og så videre når slike scenarier blir avdekket? Man har statlig med-finansiering på overvåkning, men beredskapsdelen som skal ivareta selve hendelsen må finne sin egen form.

Utfordringene står i kø knyttet til å håndtere komplekse kriser, og noen må gripe fatt i manglene som stadig blir påpekt. Bare det scenariet vi har sett nærmere på krever store ressurser over lang tid for å være forberedt, og dette er en varslet krise. Linjer, ansvar og roller må avklares, og det må følge myndighet med der ansvaret blir plassert. Alle ser utfordringene, og mange sitter med konstant dårlig samvittighet fordi tid og ressurser ikke strekker til. Krisehåndtering innebærer krevende beslutningssituasjoner. I komplekse kriser blir man sjelden bedre enn forberedelsene tilsier. Fundamentet blir lagt i forberedelsene: planer, trening, øvelser, samhandling og tenkesett (NOU 2012:14, s. 452).

Norge er i utgangspunktet et trygt og godt land å bo i der vi blir godt ivaretatt. Man ønsker å bygge et samfunn som er så robust som mulig, og derfor blir beredskap satt på dagsordenen. Så vet man at det sannsynlige er at det usannsynlige vil skje, og at man ikke kan planlegge for alt. En viss risiko må man leve med. Har man en god grunnberedskap, bevissthet rundt arbeidet og øvelser i bunnen så har man et godt utgangspunkt. 22. juli-rapporten viser til at profesjonell forebygging og krisehåndtering forutsetter at de ansvarlige utvikler kunnskap om de risikoer de står overfor. Grunnsikring må på plass der man også tar høyde for overraskelser og usikkerhet.

Vi blir så gode som det svakeste leddet. Det vil bli gjort feilvurderinger, og handlinger som gir uheldige konsekvenser, men ved å få fokusert på dette gjennom det som tidligere er nevnt så står man bedre rustet til å møte fremtiden.

Referanser:

Litteratur:

Erlien, Bente, (2003) Intern kommunikasjon. . [Oslo]: Universitetsforlaget AS

Fimreite A.L, Langlo P, Lægreid P & Rykkja L.H. (2011) Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering- [Oslo]: Universitetsforlaget AS

Jacobsen D.I & Thorsvik J. (2007) Hvordan organisasjoner fungerer. [Bergen]: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Johansen Winni og Frandsen Finn, 2010. *Krisekommunikation*. Samfundslitteratur, Fredriksberg C, Danmark.

Karlsen Terje: *Kommunikasjon*, Gyldendal. Oslo

Kaufmann Geir og Kaufmann Astrid, *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget 20013 Bergen.

Løvik, Kjell, 2007, «*Håndbok i informasjonsberedskap*», Høyskoleforlaget, Kristiansand.

Weisæth R, Kjeserud R, (2008) Ledelse ved kriser – en praktisk veileder.[Oslo]: Gyldendal Norsk Forlag AS

Forskrifter, lover, Norske offentlige utredninger, stortingsmeldinger:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt, FOR-2011-08-22-894 (2011). Lokalisert på <http://www.lovddata.no>

Gjørvkommisjonen (2012) *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* (Norges offentlige utredninger [NOU] 2012:14) Oslo: Departementenes Servicesenter

Justis- og Politidepartementet (2001) *Når ulykken er ute. Om organisering av operative rednings- og beredskapsressurser*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 2001:31) Oslo: Departementet

Justis- og politidepartementet (2008). Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning. (St.meld.nr. 22, 2007-2008). Oslo: Departementet

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), LOV-2010-06-25-45 (2010). Lokalisert på <http://www.lovdatab.no>

Websider:

Astor Furset: (8. desember 2012) Tafjordulykka. Lokalisert på:

<http://www.geoportalen.no/nyheter/tafjordulykka/>

Helsedirektoratet: Korleis sikre betre helseberedskap. Lokalisert på:

<http://helsedirektoratet.no/Om/nyheter/Sider/korleis-sikre-betre-helseberedskap.aspx>

Odd Ricard Valmot: (16. Juni 2012) Slik blir det nye nødnettet. Lokalisert på:

<http://www.tu.no/it/2012/06/16/slik-blir-det-nye-nodnettet>

Åknes, nasjonalt senter for fjellskredovervåking Åknes/Tafjord Beredskap IKS (2013)

Lokalisert på <http://aknes.no/?q=nb>

Annet:

FylkesROS fjellskred Møre og Romsdal 2011

Hafting, Tore (november 2011), ”Organisasjonslære og krisehåndtering – del 1» [Utdelte forelesningsnotater] Rena: Høgskolen i Hedmark.

Holen S (27. mars 2012), *Operativ psykologi*. [Utdelte forelesningsnotater] Rena: Høgskolen i Hedmark.

Lauvråk N.P. (28. mars 2012), *Operativ psykologi*. [Utdelte forelesningsnotater] Rena: Høgskolen i Hedmark.

Ndlela M.N (3. oktober 2011), *Krisekommunikasjon*. [Utdelte forelesningsnotater] Rena: Høgskolen i Hedmark.

Nævestad, Tor-Olav (november 2011), ”*Organisasjonskultur- og risiko*», [Utdelte forelesningsnotater] Rena: Høgskolen i Hedmark.

Åknes/Tafjord IKS – Årsmelding 2011