

UNIVERSITETET I STAVANGER

Risikostyring av *Legionella* i Stavanger kommune

Masteroppgave i samfunnssikkerhet

VÅR 2014

30 studiepoeng

Ingvild Margrete Nilsen

UNIVERSITETET I STAVANGER

**MASTERGRADSSTUDIUM I
SAMFUNNSSIKKERHET**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER: VÅR 2014

FORFATTER: Ingvild Margrete Nilsen

VEILEDER: Ole Andreas Engen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Risikostyring av *Legionella* i Stavanger kommune

EMNEORD/STIKKORD:

Risikostyring, *Legionella*, kommunikasjon, risikokommunikasjon, risikopersepsjon, organisasjon, kommune, offentlig sektor, internkontroll, risiko, ekspertkunnskap, tillit

SIDETALL: 84 (eksklusiv vedlegg)

STAVANGER

DATO/ÅR

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på mitt masterstudie i Samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Det har vært to flotte, spennende, utfordrende og lærerike år preget av gode diskusjoner, mye latter og faglige utfordringer.

Det er mange som fortjener takk for at denne oppgaven endelig kan leveres. Jeg vil takke min veileder, Ole Andreas Engen, for svært god oppfølging i gjennomføringen av masterprosjektet. Du har gitt meg mange nyttige innspill og gode ideer underveis, og har alltid vært tilgjengelig når jeg trengte det. Jeg vil også takke Anne Vatland Krøvel ved IRIS for diskusjoner, innspill, kommentarer og *Legionella*-opplæring. Dere har begge vært entusiastiske og positive til oppgaven. Deres interesse for prosjektet har smittet over på meg!

Takk til alle informantene som har stilt opp til datainnsamling og delt av sine erfaringer, meninger og oppfatninger. Jeg har lært mye av dere!

Tusen takk til familie og venner for all støtte og gode ord underveis, og ikke minst for alle gjennomlesningene av oppgaven, kommentarer, innspill, diskusjoner og korrekturlesning – helt til siste stund.

Ingvild Margrete Nilsen

13.06.2014

Sammendrag

Temaet for denne oppgaven er risikostyring i offentlig sektor. Jeg vil spesielt se på hvordan Stavanger kommune håndterer risikoen knyttet til *Legionella*-bakterien. Kommunen ønsker å forbedre den nåværende praksisen. Problemstillingen jeg har arbeidet ut ifra er «*Hvilke risikohåndteringsstrategier for Legionella finnes i Stavanger kommune, og hvordan har disse fungert?*»

Denne masteroppgaven er en del av et større, overordnet prosjekt, «*Legionella i kommunale dusjanlegg - Undersøkelse av utbredelse, typer og virulens med tanke på risikostyring*». Det er et samarbeidsprosjekt mellom Stavanger Kommune, IRIS, Helse Stavanger og Universitetet i Stavanger (v/SEROS). Masteroppgaven er designet som en kvalitativt, eksplorerende studie. Datainnsamlingen kan deles i tre deler. Den første delen, seks fokusgruppeintervjuer med totalt 35 informanter, ble gjennomført av prosjektledelsen. Jeg har hatt tilgang på transkripsjoner i fulltekst. I den andre delen av datainnsamlingen gjennomførte jeg seks individuelle intervjuer. Den tredje delen av datainnsamlingen fungerte som et arbeidsmøte med omtrent 12 av informantene fra fokusgruppeintervjuene. Informantene er fordelt på ulike nivåer og avdelinger i kommunen, og kan hovedsakelig deles inn i to grupper, 1) De som utarbeider strategiene og planene, og 2) De som opplever strategiene og planene i praksis.

Empirien har blitt analysert ved hjelp av teori knyttet til offentlig forvaltning, risikostyring, risikokommunikasjon og risikopersepsjon. Ved å ta i bruk flere perspektiver gir analysen et forholdsvis helhetlig bilde av risikostyringen i Stavanger kommune. Det er flere forhold som vanskeliggjør Stavanger kommunes risikohåndtering av *Legionella*. Det finnes en strategi for kommunikasjon internt og eksternt, samt et internkontrolldokument for *Legionella*. Ingen av disse er implementert i tilstrekkelig grad. I hovedsak kan det trekkes tre konklusjoner. For det første er det oppfatninger om *Legionella* som et komplisert risikobilde, kjennetegnet av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet. Den andre konklusjonen er at mangelfull ledelse, manglende samhandling og uklare roller vanskeliggjør risikohåndteringen av *Legionella*. For det tredje er det lite samordnet kommunikasjonsstrategier, både internt og eksternt i kommunen. Også her er de største utfordringene knyttet til samhandling og rollefordeling. Det kan synes som at det er disse forholdene som i stor grad skaper usikkerheten, tvetydigheten og kompleksiteten knyttet til *Legionella*.

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING	3
1.1 Risiko.....	3
1.2 Hva er <i>Legionella</i> ?	4
1.3 Kommunens ansvar for risikostyring og kommunikasjon	6
1.4 Presisering av problemstilling.....	8
1.5 Presentasjon av organisasjoner og aktører	9
2 TEORI	11
2.1 Introduksjon.....	11
2.2 Hva er risiko?	12
2.3 Offentlig forvaltning og risikostyring.....	14
2.3.1 Organisasjon	14
2.3.2 Samvirke og samordning	15
2.3.3 Risikostyring og risikoanalyse.....	16
2.4 Hva er kommunikasjon?	18
2.4.1 Hva er risikokommunikasjon?	19
2.5 Hva er risikopersepsjon?	21
2.6 Social Amplification of Risk Framework.....	22
2.6.1 Tillit og troverdighet.....	23
2.6.2 Hva er ekspertkunnskap?	25
2.7 Oppsummering av teoribidrag.....	27
3 METODE	28
3.1 Introduksjon til prosjektet	28
3.2 Valg av metode	29
3.3 Datainnsamling.....	29
3.3.1 Fokusgruppeintervjuer	31
3.3.2 Oppfølgingsintervjuer	31
3.3.3 Workshop.....	32
3.4 Validitet.....	32
3.5 Etiske aspekter	34
4 EMPIRI OG ANALYSE	35

4.1 Hva slags risiko er <i>Legionella</i>?	36
4.1.1 <i>Legionella</i> : Kunnskap og risikopersepsjon.....	36
4.2 Intern håndtering av <i>Legionella</i>	41
4.2.1 Internkontrollsystemet for <i>Legionella</i>	41
4.2.2 Hvilke forhold vanskeliggjør kommuneorganisasjonens interne håndtering av risiko?	45
4.2.3 Hvilke strategier har kommunen hatt for intern kommunikasjon, og hvordan har disse fungert?	49
4.2.4 Intern kommunikasjon i praksis.....	51
4.3 Ekstern håndtering av <i>Legionella</i>	57
4.3.1 Hvilke eksterne forhold vanskeliggjør kommuneorganisasjonens håndtering av risiko?	58
4.3.2 Hvilke strategier har kommunen hatt for ekstern kommunikasjon, og hvordan har disse fungert?	64
Risikokommunikasjon på generelt nivå.....	65
Virksomhetsledernes risikokommunikasjon	70
4.3.3 Troverdighet, tillit og omdømme	75
4.3.4 Hva er ekspertkunnskap, og hvem er eksperter?.....	78
4.4 Oppsummering og vurdering av hovedfunn	82
5 KONKLUSJONER	85
6 REFERANSER	87
VEDLEGG	90
Vedlegg 1: Intervjuguide	
Vedlegg 2: Samtykkeskjema	
Vedlegg 3: Internkontrolldokument- <i>Legionella</i>	
Vedlegg 4: Kommunikasjonsstrategi «Sammen for en levende by»	
Vedlegg 5: Høringsuttalelse, NOU 2012:17, v/IRIS	

1 INNLEDNING

Temaet for denne oppgaven er risikostyring i offentlig sektor. Jeg vil se på hvordan en norsk kommune håndterer risiko og hvilke strategier som finnes for dette. I denne oppgaven vil jeg spesielt se på hvordan Stavanger kommune håndterer risikoen knyttet til *Legionella*-bakterien. God risikokommunikasjon og risikostyring er ikke bare viktig ut fra et medisinsk perspektiv, men også for befolkningens opplevelse av trygghet. Kommunen erkjenner at de har utfordringer knyttet til risikostyringen av *Legionella* og ønsker å forbedre den nåværende praksisen. Utfordringene for god risikostyring er knyttet til organisatoriske forhold så vel som de systemer og strategier som ligger til grunn for risikostyringen.

Jeg har på denne bakgrunn arbeidet ut fra følgende problemstilling: «*Hvilke risikohåndteringsstrategier for Legionella finnes i Stavanger kommune, og hvordan har disse fungert?*»

1.1 Risiko

Risiko stammer fra det latinske ordet «risicare», som betyr å våge (Rausand og Utne, 2009). Det er vanlig å definere risiko ut fra to hoveddimensjoner, 1) sannsynligheten for at en uønsket hendelse inntreffer, og 2) konsekvensene av den uønskede hendelsen (Rausand og Øien, 2004). Andre peker på at usikkerhetsdimensjonen er vel så viktig, og at risiko dermed «... refererer til usikkerheten om og alvorlighetsgraden av hendelser og konsekvenser (eller resultater) av en aktivitet med hensyn til noe mennesker verdsetter» (Aven og Renn, 2010:8, min oversettelse fra engelsk). Fordi det finnes så mange synspunkter på hva risiko egentlig dreier seg om, er det ikke et enkelt begrep å forholde seg til, hverken for lekmann eller ekspert. I mange tilfeller kan det være nyttig å klassifisere eller kategorisere risiko etter gitte kjennetegn. Dersom man forstår risikoens kjennetegn er det enklere å tilpasse risikohåndteringsstrategiene. Dette kan øke effektiviteten i strategiene.

I denne oppgaven vil jeg bruke begrepene usikkerhet, tvetydighet og kompleksitet (Aven og Renn, 2010) for å klassifisere *Legionella*. *Kompleksitet* har å gjøre med at det er vanskelig å finne årsakssammenhenger. *Usikkerhet* dreier seg om vanskeligheten med å forutsi forekomst eller konsekvenser av en hendelse, mens *tvetydighet* betyr at det er ulike syn på hvilken relevans og betydning en risiko har for beslutningene (Aven og Renn, 2010). Man kan si at *Legionella* preges av alle disse tre risikodimensjonene. Det er en vanskelig risiko å forholde seg til, og mange assosierer bakterien med sykdom og død (Wiik og Krøvel, 2011). Selv om forskningen stadig går fremover, er det fortsatt mye vi ikke vet. For eksempel er det usikkerhet knyttet til

hvorfor bakterien blomstrer opp noen steder, men ikke andre, og hvordan man kan fjerne den uten skade på menneske eller miljø. Som følge av blant annet beredskapsplikten har kommunen ansvaret for å håndtere *Legionella* i kommunale anlegg. God risikostyring vil fordre at de organisatoriske forholdene ligger til rette. Det er viktig at organisasjonen legger opp til handling og samhandling mellom enhetene, gode rutiner og prosedyrer samt kommunikasjon med alle berørte aktører innad i kommunen og ut til publikum.

1.2 Hva er *Legionella*?

Bakterien *Legionella pneumophila* ble identifisert og navngitt for første gang i Philadelphia i 1976, som årsaken til et utbrudd av alvorlig lungebetennelse hos amerikanske legionærer (oppsummert i Wiik og Krøvel, 2011). *Legionella*-bakterien kan føre til legionellose, som er en samlebetegnelse på to ulike typer sykdom; en mild influensalignende sykdom kalt Pontiacfeber, og en alvorlig form for lungebetennelse kalt legionærsyken. Det første kjente utbruddet av legionærsyken i Norge skjedde i Stavanger i 2001. Den gang ble 28 syke, og 7 døde (Viken, 2002). Siden har Østfold hatt ett stort utbrudd i 2005, hvor til sammen 103 personer ble smittet. 10 av de smittede døde (Folkehelseinstituttet, 2012).

Legionærsyken forårsakes av at *Legionella*-bakterien infiserer bestemte celler i lungene våre. Smitte skjer ved at vi puster inn små vandrdåper (såkalte aerosoler) som inneholder bakterien. *Legionella*-bakterien finnes naturlig i ferskvann i naturen. Risiko knyttet til legionellose er først og fremst knyttet til tekniske innretninger som inneholder lunkent vann og som kan spre aerosoler. De mest kjente smitekildene for mennesker er stort sett begrenset til kjøletårn, dusjanlegg og boblebad (Folkehelseinstituttet, 19.08.2013). Alt utstyr som produserer aerosoler er potensielle smitekilder (jf. biolog v/IRIS).

De aller fleste som blir smittet får imidlertid milde eller ingen symptomer, og det er stort sett de med nedsatt immunforsvar som kan bli alvorlig syke. Folkehelseinstituttet (heretter FHI) peker på noen faktorer som øker sjansen for alvorlig sykdom på grunn av *Legionella*. Disse er blant annet høy alder, røyking, alkoholisme, kronisk lungesykdom, alvorlig underliggende sykdom og immunsvikt. De siste ti årene har det vært et økende antall smittede pasienter. Dette kommer antagelig som følge av økt oppmerksomhet om sykdommen (Folkehelseinstituttet, 19.08.2013).

Wiik og Krøvel (2011¹) skriver at det finnes omtrent 50 ulike *Legionella*-arter, og at *Legionella pneumophila* er én av disse. De fleste av disse ulike *Legionella*-artene har også undergrupper

¹ Wiik og Krøvel (2011) henviser til Folkehelseinstituttet 2010, Ratcliff 2006, Uzel og Hames-Kocabas 2010

eller serogrupper. Statistikk viser at omtrent 90 % av de rapporterte lungebetennelsene skyldes *Legionella pneumophila* (Wiik og Krøvel, 2011:8²). Denne typen har 15 serogrupper, hvor serogruppe 1 særlig har vist å føre til legionærsyken (cirka 85 % av tilfellene, jf. ECDC, 2009:11). De ulike serogruppene kan igjen bestå av ulike stammer. Wiik og Krøvel (2011³) skriver at «legionærsyken hovedsakelig forårsakes av et begrenset antall stammer av *L. Pneumophila* sg.1». Kjøletårn, boblebad og dusjanlegg blir ofte utpekt som syndebukker, og som yndede tilholdssteder for *Legionella*-bakteriene. Imidlertid konkluderer Wiik og Krøvel (2011:59) i sin forskningsrapport med at «... vi i liten grad kan forvente å finne *L. pneumophila* i dusjaerosoler fra vanlige dusjarmaturer», og at «kommunale dusjssystem representerer en svært lav risiko for å pådra seg og evt. død av legionærsyken» (Wiik og Krøvel, 2011:9).

1.2.1 Usikkerhet, tvetydighet og kompleksitet

Det er stor usikkerhet blant folk flest om hva *Legionella* egentlig er, hvilke forhold som fører til oppblomstring av bakterien⁴, og hvordan vi kan bli kvitt den. Forskningsmiljøet har heller ikke alle svarene. Et sentralt dilemma for kommunen er hvilken ekspertinstitusjon de skal sette sin lit til når det skal avgjøres hvilke tiltak som er nyttige og relevante for å forhindre og fjerne *Legionella* i dusjanlegg. Det har over lengre tid vært faglige uenigheter mellom FHI og International Research Institute of Stavanger (heretter IRIS) om anbefalinger for kommunale dusjanlegg. Kommunen må også forholde seg til eksterne kommersielle aktører som vil selge det de hevder er «*Legionella*-sikre» systemer til dusjanleggene.

Det forhold at hverken nasjonale veiledere angående *Legionella* eller kommersielle aktører har vektlagt å kommunisere at kun noen få typer av *Legionella* fører til sykdom, er med på å skape utrygghet og frykt blant folk flest når media bringer nyheter om nye utbrudd. Wiik og Krøvel (2011) mener at en stor grad av angsten folk har for *Legionella* kommer av usikkerhet knyttet til hvor farlig bakterien er. I Stavanger-regionen har det vært gjentatte påvisninger av *Legionella* siden utbruddet i 2001. Flere svømmehaller og dusjanlegg har vært stengt fordi man har oppdaget bakterien i anleggene. *Legionella* får ofte stor oppmerksomhet i mediene. Det er tydelig at *Legionella* er et svært komplekst fenomen, hvor det kan virke som mange, inkludert Stavanger kommune, ikke vet nok til å ta informerte beslutninger om hvordan man skal forholde seg.

² Wiik og Krøvel (2011) henviser til Lück et al. 2006, Ratcliff 2006, Uzel og Hames-Kocabas 2010

³ Wiik og Krøvel (2011) henviser til Harrison et al 2009 og Olsen et al 2009

⁴ Man vet ganske mye om hvilke forhold *Legionella* trives i, men man vet mindre om hvilke suboptimale forhold som gir oppblomstring (jf. biolog v/IRIS).

1.3 Kommunens ansvar for risikostyring og kommunikasjon

Stavanger kommune har, som alle andre norske kommuner, et særlig ansvar for samfunnssikkerhetsarbeidet. Dette ansvaret springer blant annet ut av de tre prinsippene for norske myndigheters styring av sikkerhet, fordeling av ansvar og oppgaver innen beredskap. Disse er ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet (Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve, 2004). De ble først introdusert i Stortingsmeldingen «Samfunnssikkerhet - veien til et mindre sårbart samfunn» (Stortingsmelding nr.17, 2001-2002). *Ansvarsprinsippet* går ut på at den som til daglig har ansvar for et område, også har ansvaret under kriser eller katastrofer. *Likhetsprinsippet* dreier seg om å opprettholde en mest mulig lik organisering både i hverdagen og i krisetid. *Nærhetsprinsippet* betyr at kriser skal håndteres på det laveste mulige nivået. De som er nær en krise, vil også ha de beste forutsetningene for å håndtere og forstå den. De senere årene har også *samvirkeprinsippet* blitt lagt til, for å fremme samarbeid om beredskap, krisehåndtering og forebygging mellom de ulike aktørene (Stortingsmelding nr.29, 2011-2012:39).

Kommunen er dermed en helt sentral aktør i sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge. Den skal blant annet sørge for at sikkerhet «... integreres i den løpende planleggings- og beslutningsaktiviteten som til enhver tid foregår i kommunene» (Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve, 2004:45). Sivilbeskyttelsesloven (Lov om 25.juni 2010 nr. 45) pålegger den enkelte kommune beredskapsplikt, og plikt til å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyse. I paragraf 14 heter det at

«Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse». (Sivilbeskyttelsesloven, §14)

Denne risikoanalysen skal igjen være grunnlaget for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen. Også Forskrift om kommunal beredskapsplikt paragraf 1 peker på at kommunen skal ivareta «... befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier».

Plikten til opplysning og informasjon til innbyggerne finner vi blant annet i Norges Grunnlov. I Grunnlovens paragraf 100 heter det at «Det paaligger Statens Myndigheder at legge Forholdene til Rætte for en aaben og oplyst offentlig Samtale.» (Jf. Kongeriget Norges Grundlov § 100 sjette ledd). Kommunene har et særansvar her. Kommunelovens paragraf 4

fastsetter at «Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning». Justis- og beredskapsdepartementet påpeker også at det er «... avgjørende at innbyggerne er informert om hvilken risiko de til enhver tid står overfor» (Stortingsmelding 29, 2011-2012:64).

Publikums tilgang til informasjon blir også tatt opp i flere politiske planer og veiledere, for eksempel i Statens kommunikasjonspolitikk (2009). Statens informasjonspolitikkk ble lagt frem for første gang i 1999. Som følge av flere samfunnsendringer kom det en ny utgave i 2009. Blant endringene er befolkningens økte forventninger til staten, en større informasjonsmengde samt store teknologiske endringer (Statens kommunikasjonspolitikk, 2009). Den statlige kommunikasjonspolitikken bygger på medvirkning, demokrati og åpenhet, hvor målet er en «aktiv dialog med innbyggjarane om tenesteutvikling og politikktutforming» (Statens kommunikasjonspolitikk, 2009:5). Deltakelse og samfunnsdebatt er uttrykte mål, og risikokommunikasjon er et av flere områder som blir fremhevet. Det blir definert som det å «kommunisere om mulige, uønskete hendelser og situasjoner som kan oppstå og som kan medføre skade på liv, helse, miljø og verdier» (Statens kommunikasjonspolitikk, 2009:17).

Risikokommunikasjon er både en generell oppgave for kommuneadministrasjonen og en spesifikk oppgave for den enkelte virksomhet i kommunen. Hensikten kan sies å være for opplysning og informasjon som skal lede til potensielle endringer i holdninger og/eller atferd blant kommunens innbyggere. Det er rimelig å anta at man rent samfunnsøkonomisk kan redusere kostnader ved at befolkningen endrer holdning og atferd til visse typer risikoer. Kommunen vil for eksempel spare penger på å la være å gjennomføre kostbare og tidvis «unyttige» tiltak mot *Legionella*. Det fordrer naturligvis at det også utvikles en aksept i befolkningen for en slik beslutning.

Risikokommunikasjon må balanseres. Man ønsker nødvendig å skape en overdreven frykt i befolkningen, samtidig som man ønsker at folk skal bry seg om risikoen. Man er derfor avhengig av en god kommunikasjonsstrategi, som tar like mye hensyn både til senderens, mottakerens og budskapets (risikoens) karakteristikk. For Stavanger kommune vil det dreie seg om å minske frykten for *Legionella* heller enn å øke den.

Noen ganger er det slik at befolkningens forventninger til hva vi kan gjøre noe med, ikke samsvarer med det sikkerhetsnivået som er oppnåelig. Det er viktig å huske på at det ikke er mulig eller ønskelig å oppnå et samfunn uten risiko. Det vil gå på bekostning av andre goder,

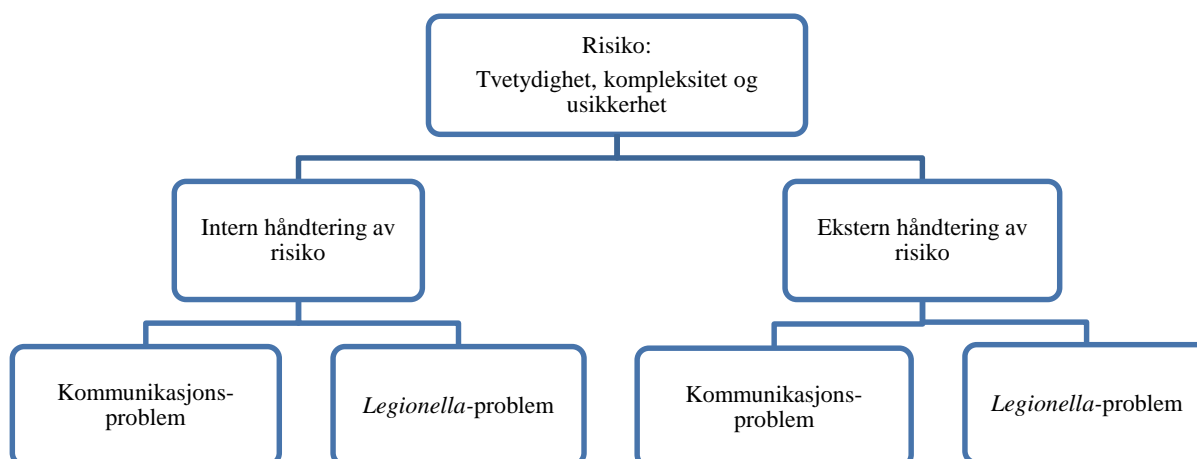
som for eksempel individuell frihet. I mange tilfeller må vi rett og slett forholde oss til at fremtiden er usikker, på tross av analyser og vurderinger. Nettopp derfor er det flere som fremhever viktigheten av å involvere befolkningen i selve risikostyringsprosessen – hva er akseptabelt, og hva har vi mulighet til? Hva er godt nok, for hvem? Dette er vanskelige politiske verdispørsmål, og denne oppgaven sikter ikke mot å besvare dem, selv om disse dilemmaene også er tilstede i Stavanger kommune. Hensikten er heller å se på hvordan en kommune med ansvar for risikostyring og kommunikasjon best kan forholde seg når det er snakk om en risiko som kan sies å karakteriseres av usikkerhet, kompleksitet og tvetydighet.

1.4 Presisering av problemstilling

Overordnet dreier denne oppgaven seg om *håndtering av risiko i offentlig sektor*. Ved å studere kommunens risikohåndtering i lys av et case, har jeg mulighet til å sammenligne det teoretiske idealet med risikostyringen i Stavanger kommune. Funnene vil kunne gi indikatorer på hvilke forhold som vanskeliggjør risikostyring på kommunalt nivå.

Norske kommuner har et ansvar både for forvaltning og tjenesteyting i sitt område, og er en viktig samfunnsaktør (Thorsnæs og Berg, u.d.). Oppgavene er negativt definert. Det vil si at kommunen kan ta på seg alle oppgaver som ikke lovfestet tilhører andre forvaltningsorganer (Christensen mfl, 2010). De har spesielt en stor rolle som tjenesteytere, og de største og fleste oppgavene er knyttet til helse- og sosial, teknisk drift og undervisning (Thorsnæs og Berg, u.d.).

Kommunen er en kompleks organisasjon med mange ulike avdelinger og oppgaver. Kommunen som virksomhet har ansvar for internorganisering av sine avdelinger og underlagte virksomheter. Samtidig må kommunen i oppgaveløsning forholde til en rekke eksterne aktører, alt fra brukere av tjenestene (for eksempel befolkningen) til statlige krav, media, og eksperter på ulike felt. Skillet mellom den interne og eksterne risikohåndteringen ligger til grunn for analysearbeidet i kapittel 4. I tillegg velger jeg å skille mellom to problemer kommunen som organisasjon må håndtere, 1) selve *Legionella*-problematikken og 2) kommunikasjon. Figuren under viser det analytiske oppsettet av oppgaven:



Figur 1: Analysemodell

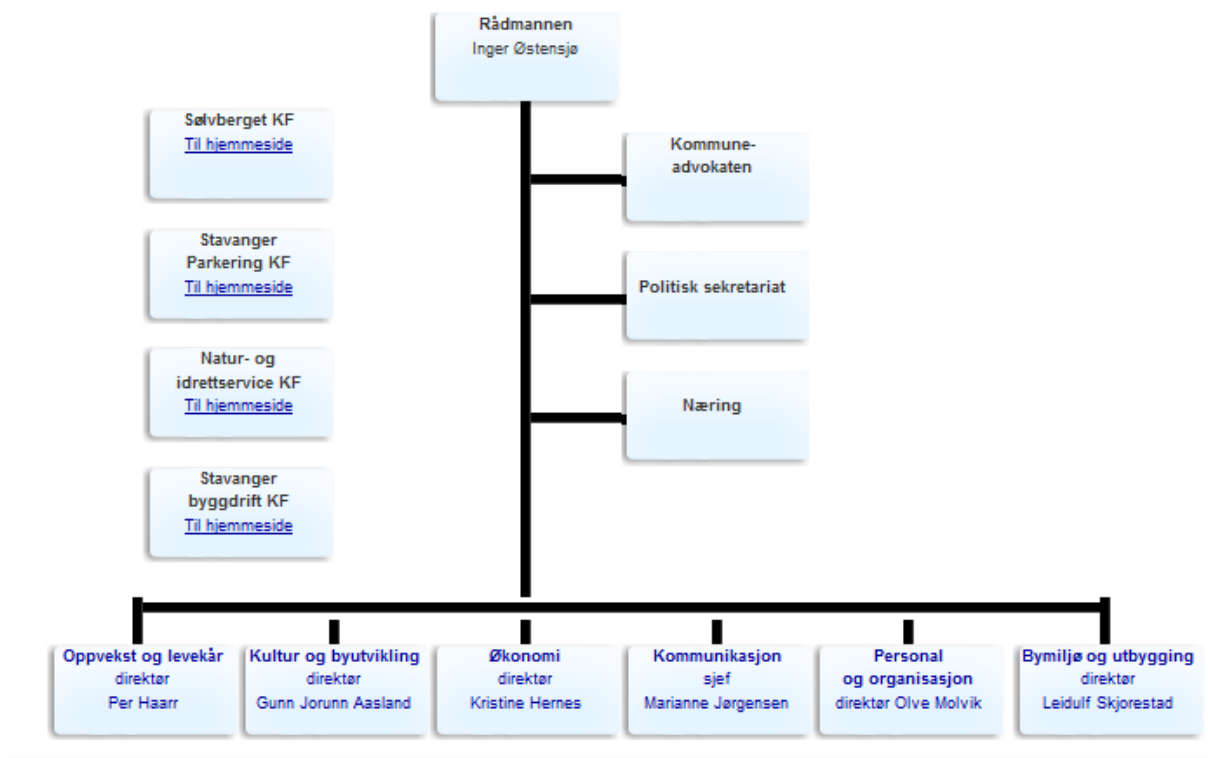
Det at risikoen kan oppfattes som kompleks, usikker og tvetydig må håndteres i alle ledd i analysen. For å svare på problemstillingen som definert innledningsvis («Hvilke risikohåndteringsstrategier for *Legionella* finnes i Stavanger kommune, og hvordan har disse fungert?»), vil jeg belyse noen underliggende forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke forhold vanskeliggjør kommuneorganisasjonens interne håndtering av risiko?
- 2) Hvilke strategier har kommunen hatt for intern kommunikasjon, og hvordan har disse fungert?
- 3) Hvilke eksterne forhold vanskeliggjør kommuneorganisasjonens håndtering av risiko?
- 4) Hvilke strategier har kommunen hatt for ekstern kommunikasjon, og hvordan har disse fungert?

1.5 Presentasjon av organisasjoner og aktører

Selv om søkelyset i denne oppgaven er rettet mot Stavanger kommune, er det også andre aktører og organisasjoner involvert. Jeg vil derfor kort presentere aktørene, før jeg går over til det teoretiske grunnlaget for denne oppgaven.

Stavanger er Norges fjerde største kommune, og har omkring 130 000 innbyggere (Om Kommunen, S. A. 28.01.2014). Organisasjonskartet under viser hvordan kommunen er organisert:



Figur 2: Organisasjonskart, Stavanger kommune (Organisasjonskart, n.d)

I tillegg til de avdelingene som vises på organisasjonskartet, finnes det en rekke fagstaber eller underavdelinger. Stavanger Eiendom, som har en slags huseierrolle, hører for eksempel til under Bymiljø og utbygging, mens avdelingen for Samfunnssikkerhet og beredskap hører til under Personal og organisasjon.

FHI skal fungere som en faglig rådgiver for myndighetene innen blant annet smittevern. De skal gi råd og bistand til publikum, media, myndigheter, og så videre. FHI har utarbeidet råd om tiltak mot *Legionella* (for eksempel den offentlige *Legionella*-veilederen) til kommunehelsetjeneste, husholdninger, og eiere/driftsansvarlige av anlegg som kan spre *Legionella*-smitte. I denne oppgaven kan FHI sees som en slags utenforliggende rammebetingelse man må forholde seg til når man skal drive risikostyring av *Legionella*.

IRIS er et forskningsinstitutt som eies av Universitetet i Stavanger og Rogalandforskning (*About IRIS*, n.d.). *IRIS* driver forskning på mange felt, blant annet energi, miljø, og samfunnsvitenskap (*Research*, n.d.). *IRIS* er rammeleverandør av prøvetaking, analyser og oppfølging av *Legionella* i Stavanger kommune. De sender prøveresultatene til og diskuterer tiltak med sin(e) kontakt(er) i Stavanger Eiendom/Stavanger Kommune. I tillegg har *IRIS* og Stavanger kommune hatt et mangeårig samarbeid vedrørende forskning på *Legionella* i kommunale dusjanlegg.

2 TEORI

2.1 Introduksjon

Kommunens oppgaver er, som nevnt i delkapittel 1.3 å fungere som tjenesteyter på en rekke områder. Dette innebærer også å forvalte risiko for uønskede hendelser samt redusere de negative konsekvensene ved slike hendelser. Det er derfor viktig at det er etablert en risikostyring som fungerer tilfredsstillende på ulike nivåer i den kommunale organisasjonen. Jeg vil se nærmere på to områder. Det første er risikoproblemet «*Legionella*». Det andre er hvordan kommunen som organisasjon håndterer denne risikoen.

For å løse oppgaven («*Hvilke risikohåndteringsstrategier for Legionella finnes i Stavanger kommune, og hvordan har disse fungert?*») er det ulike utfordringer og problemområder som må undersøkes nærmere. Jeg vil i undersøkelsen benytte teori knyttet til offentlig forvaltning, risikostyring, risikokommunikasjon og risikopersepsjon. Disse teoriene, rammeverkene og modellene vil til en viss grad overlappe og komplementere hverandre. Til sammen mener jeg dette vil gi et forholdsvis helhetlig bilde av Stavanger kommunes håndtering av *Legionella*.

Risikostyring av *Legionella* innebærer at det må avklares *hva slags* risiko det er snakk om. For å gjøre dette vil jeg ta i bruk Aven og Renns (2010) kategorier for klassifisering av risiko. Hva er det som er så spesielt med *Legionella*, og hvorfor er dette så vanskelig å håndtere for Stavanger kommune? Dersom man forstår kjennetegnene på risikoen, kan det være enklere å utarbeide gode strategier.

Kommunen er en kompleks organisasjon med mange ulike avdelinger og oppgaver. For å kunne belyse risikohåndteringen i offentlig sektor er det nødvendig å ha god kjennskap til hvordan organisasjonen fungerer og samarbeider. Dersom *Legionella* skal kunne håndteres best mulig kreves en samordnet og integrert risikostyring fra ledelsesnivå og nedover i systemet (jf. delkapittel 1.3 om prinsipper for beredskap og sikkerhetsstyring). Hva vil det egentlig si å drive risikostyring i offentlig sektor? Hvordan har den nåværende risikostyringen fungert, og er den hensiktsmessig?

I dette bildet vil også kommunikasjon være viktig, ikke bare internt i kommuneorganisasjonen, men også ut mot publikum. Å kommunisere risiko innenfor et komplisert risikobilde som *Legionella* kan være vanskelig, men er samtidig en helt nødvendig og sentral del av kommunens oppgaver når den skal drive risikostyring. I denne sammenheng kan det være nyttig for kommunen å ha kunnskap om de risikopersepsjonene som finnes, det vil si hvordan *Legionella*

oppfattes i de ulike miljøene i kommunen og i befolkningen for øvrig. Disse persepsjonene må også sees i sammenheng med den helhetlige risikostyringen.

Samtidig vil det også være andre forhold som påvirker kommunens håndtering og organisering av arbeidet med *Legionella* enn det som er vektlagt her. For eksempel er samspillet mellom offentlig organisasjon og publikum mer kompleks enn de rammene som ligger for denne oppgaven, både i tid og rom.

2.2 Hva er risiko?

Begrepet «risiko» kan være vanskelig å forstå. Selv om de fleste av oss bruker begrepet relativt ofte, er det likevel uenigheter om hva «risiko» egentlig betyr. Ofte er det store uenigheter om hva som er farlig eller ikke farlig. For å forstå disse uenighetene bedre kan vi se til de ulike tilnærmingene til risiko. Det er vanlig å skille mellom det teknisk-naturvitenskapelige perspektivet (risiko sees på som sannsynlighet ganger konsekvens), det økonomiske perspektivet (risiko dreier seg om forventet nytte), det psykologiske perspektivet (vår subjektive oppfattelse av risiko), og det samfunnsvitenskapelige perspektivet (risiko sees som sosialt definert og/eller konstruert) (Aven og Renn, 2010). Det store spørsmålet dreier seg om det er mulig å måle risiko helt objektivt. Hva har vår subjektive forståelse å si, og er den like «virkelig» som den objektive? Dette er en diskusjon jeg vil komme tilbake til i delkapittel 2.6.2.

Aven og Renn (2010) har utarbeidet en definisjon på risiko som et forsøk på å bygge bro mellom de ulike perspektivene. De mener at «Risk refers to uncertainty about and severity of the events and consequences (or outcome) of an activity with respect to something that humans value» (Aven og Renn 2009a, sitert i Aven og Renn 2010:8). I denne definisjonen vil ikke risiko eksistere uavhengig av et vurderende menneske. Usikkerheten må bli *vurdert* av noen. Risiko krever her en mental konstruksjon av *usikkerhet* og *kunnskap*. Usikkerheten kan være et resultat av a) Kjente usikkerheter (Vi vet hva vi ikke vet) og b) Ukjente usikkerheter (Vi vet ikke hva vi ikke vet) (Aven og Renn, 2010).

Det finnes mange måter å klassifisere eller kategorisere risiko på. I denne oppgaven vil jeg benytte meg av Aven og Renns (2010) kategorisering, som nevnt innledningsvis. De skiller mellom ulike risikoproblemer ved å ta utgangspunkt i graden av enkelhet versus kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet. Å bruke slike skiller eller kategorier er nyttig og kan bidra til bedre strategier for risikostyring og risikokommunikasjon (Aven og Renn, 2010).

Enkelhet kjennetegnes av lav kompleksitet, lite usikkerhet og lite tvetydighet. Det trenger ikke bety at risikoen er lav, men at man er ganske sikker på hva som kan skje. Det er forholdsvis enkelt å fastslå forholdet mellom årsak og konsekvens, samtidig som det rimelig nøyaktig går an å fastsette både sannsynligheten og konsekvensen av hendelsen. Et viktig poeng er også at det ikke er konflikt om verdiene som ligger til grunn for vurderinger og beslutninger (Aven og Renn, 2010).

Kompleksitet viser til vanskeligheten med å finne forholdet mellom årsak og virkning. Det kan skyldes mange forhold, som for eksempel at det er flere faktorer eller komponenter som virker sammen eller at det er lang ventetid mellom årsak og virkning. Forholdet mellom årsak og virkning er altså ikke åpenbart, som med enkle risikohendelser. Når det gjelder komplekse risikoproblemer er det viktig å forsikre seg om at all tilgjengelig kunnskap blir evaluert. Man kommer kanskje ikke frem til et svar, men man vet mer om hvor problemet ligger. Løsningen her ligger i å øke kunnskapen eller forbedre modellene, eventuelt at man øker robustheten i systemet (Aven og Renn, 2010). Dette kan for eksempel være å sette inn filter i dusjen som hindrer *Legionella*-bakteriene i å komme ut i dusjvannet.

Usikkerhet dreier seg om vanskeligheten med å forutsi en hendelse eller dens årsaker. Det kan skyldes dårlig eller manglende datagrunnlag, endringer i årsakskjeden eller konteksten, dårlige analysemodeller eller at eksperter vurderer risikoen ulikt. Usikkerhet kan oppstå på grunn av at kompleksiteten ikke er redusert. Ofte vil usikkerheten kunne minskes ved å forbedre/øke kunnskapen, eller ved å forbedre analysemodellene. En strategi for å håndtere usikkerhet er å ta i bruk «føre-var»-prinsippet. Det vil si at man gjennomfører tiltak for å hindre potensiell (uopprettelig) skade (Aven og Renn, 2010). Slike føre-var strategier er hyppig brukt i kommunen, for eksempel ved jevnlig å ta prøver av alle dusjanlegg, og ved at de stenges dersom prøven er positiv for *Legionella pneumophila* serogruppe 1.

Tvetydighet er den siste risikokategorien. En kan skille mellom fortolkende og normativ tvetydighet. *Fortolkende tvetydighet* vil si at det er uenighet om relevansen, meningen eller betydningen av beslutningsgrunnlaget. Det er ulike syn på hva som stemmer, eller man bruker ulike regler og/eller modeller. Det vil si at *fakta* tolkes ulikt, men at det er enighet om verdiene som ligger til grunn. *Normativ tvetydighet* dreier seg derimot om uenigheter om verdigrunnlaget. Normativ tvetydighet dreier seg altså om man synes risikoen er akseptabel eller ikke. Man kan ha forskjellig synspunkt på hva som er tolerabelt og ikke. Normativ tvetydighet går altså ut på at fakta tolkes likt, men at det er uenighet om *verdiene* som ligger til

grunn for beslutningene. Strategier for risikostyring av tvetydige risikoproblemer kan for eksempel være å involvere flere ulike grupper i beslutningstakingen (Aven og Renn, 2010).

Disse risikoklassifiseringskriteriene ligger til grunn for min analyse av risikohåndteringen i kommunen. Hvordan tas det hensyn til risikoenes kjennetegn når kommunen skal drive risikostyring og gjennomføre tiltak? Ikke minst er det et spørsmål om disse kjennetegnene blir tatt i betraktning når kommunen skal informere og kommunisere om risikoen. Er det egne strategier knyttet til dette, eller det en «ad hoc» tilpasning?

2.3 Offentlig forvaltning og risikostyring

I Norge har vi fire styringsnivåer: Det overnasjonale, det nasjonale, det regionale og det lokale (Christensen mfl, 2010). Den kommunale forvaltningen er lokalt nivå. En del av den og kommunale forvaltningen er risikostyring og iverksetting av tiltak, slik det er lovfestet gjennom den kommunale beredskapsplikten. Dette arbeidet drives delvis på grunnlag av krav fra staten, delvis på vegne av kommunens innbyggere og lokale interesser (Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve, 2004; Christensen, 2010). Kommunal forvaltning og organisering av samvirke med øvrige virksomheter i kommunen er derfor en viktig del av kommunens arbeid med risikostyring. Som grunnlag for å forstå helheten i dette arbeidet er det nødvendig å anvende organisasjonsteori (delkapittel 2.3.1), samt presentere begrepene samvirke og samordning (delkapittel 2.3.2). Jeg ser også behov for en utdypning av risikostyringsbegrepet og risikoanalysens rolle i den offentlige risikostyringen generelt, og kommunene spesielt (delkapittel 2.3.3).

2.3.1 Organisasjon

Organisasjonsteori kan bidra til å forklare og å forstå hva som skjer i organisasjoner som for eksempel kommunen. Risikostyring er en utfordrende aktivitet for Stavanger kommune, og den har selv tatt initiativ til å forbedre risikostyringsprosessene. En del av dette innebærer å se på organisasjonen, og hvordan den fungerer og er tilrettelagt for slik aktivitet. Både formelle og uformelle elementer avgjør hvordan en organisasjon fungerer. Formelle elementer kan dreie seg om overordnede mål og strategier og organisasjonsstruktur, mens uformelle elementer kan dreie seg om organisasjonskultur og maktforhold (Jacobsen og Thorsvik, 2007). Alle disse forholdene kan bidra til å styrke eller svekke styringen av sikkerhet og risiko. Samtidig vil alle organisasjoner inngå i et samspill med sine omgivelser (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

Christensen mfl (2010) mener at beslutningsprosesser i forvaltning i stor grad kan forstås ut fra et organisasjonsperspektiv. Det vil si at handlinger og beslutninger kan tolkes blant annet ut fra de ansattes bakgrunn, fysisk utforming av organisasjonen, strukturen og grad av institusjonalisering. Helt grunnleggende kan vi si at den formelle organisasjonsstrukturen viser til den formelt vedtatte arbeidsdelingen i en organisasjon (slik som det ofte går frem av organisasjonskartet). Organisasjonskartet viser fordeling av oppgaver, autoritet og systemene for kontroll, koordinering og styring av organisasjonen. Til strukturene er det også knyttet normer og forventninger angående plikter, oppgaver, ansvar og atferd (Jacobsen og Thorsvik, 2007). Prosedyrer, rutiner og regler fungerer som en slags presisering av disse forventningene (Christensen mfl, 2010). Kommunens struktur og organisering bør dermed være tilpasset det som skal skje i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik, 2007), og være innrettet på en slik måte at risikostyring og risikokommunikasjon kan drives på en tilfredsstillende måte.

Alle de organisatoriske forholdene omtalt over vil være interessante å studere når det gjelder kommunens *Legionella*-håndtering, og vil bli nærmere diskutert i analysen i kapittel fire.

2.3.2 Samvirke og samordning

Å samarbeide på tvers av sektorer er en helt nødvendig del av kommunens risikostyring av *Legionella* fordi en rekke avdelinger innen kommunen og underlagte virksomheter som berøres av *Legionella*. Implementering av samarbeid er en utfordring for mange organisasjoner. Begrepet og prinsippet «samvirke» er innført som et nytt styringsprinsipp (jf. Stortingsmelding nr. 29, 2011-2012), i tillegg til prinsippene om ansvar, likhet og nærhet, og kompletterer det samlede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap. Dette prinsippet vil også være relevant for kommunens styring av sikkerhet, blant annet koordineringen av ressurser i forbindelse med *Legionella*-håndteringen.

I kommunene er det rådmann og ordfører som har lederansvaret når det gjelder helhet og samordning av kommunal forvaltning (Christensen mfl, 2010). Fimreite mfl (2011) mener at organisering for samfunnssikkerhet for det meste dreier seg om samordning. Videre mener de at det store behovet for samordning og samvirke utfordrer den klassiske, hierarkiske, styringsmodellen. Dette er nært knyttet opp mot bruken, nytten og utviklingen av de andre prinsippene for samfunnssikkerhet som beskrevet i delkapittel 1.3. Man kan skille mellom negativ og positiv samordning. Ved negativ samordning er man i større grad opptatt av å unngå konflikter. Positiv samordning er preget av at man ønsker større sammenheng og integrering av tiltak og virkemidler. Det er mye som tyder på at ønsket om samordning i mange tilfeller er

større enn viljen til det (Fimreite mfl, 2011). Utsagnet «Alle er for samordning så lenge det ikke berører egen organisasjon» beskriver problematikken godt (Fimreite mfl, 2011:23).

Når det gjelder samfunnssikkerhetsarbeidet og risikostyringen er det mange oppgaver som må og bør håndteres i samspill med andre, det være seg andre sektorer, avdelinger, underorganisasjoner eller samarbeidspartnere (Fimreite mfl, 2011). Et problem er at den økte spesialiseringen innen offentlig forvaltning (blant annet kommunal sektor) gir et større behov for samordning. Sikkerhet og risikostyring er områder som best kan løses i samarbeid med andre. Ikke minst kan ansvars- og samvirkeprinsippet stå i potensiell konflikt til hverandre, når sikkerhetsarbeid skal drives på tvers av sektorer: «... ansvarsprinsippet, som prøver å knytte ansvarsrelasjoner til enkeltorganisasjoner, [kan] mer bli en hindring enn en løsning på de samordningsproblemene man står overfor» (Fimreite mfl, 2011:267).

Det er samtidig en målsetting at kriser skal håndteres på det laveste mulige nivået (nærhetsprinsippet) og at man skal opprettholde en mest mulig lik organisering både i hverdag og krisetid (likhetsprinsippet) (Stortingsmelding nr. 17, 2001-2002). Videre vil man kunne tenke seg at manglende samhandling/samvirke kan vanskeliggjøre risikohåndtering på lavest mulig nivå (nærhetsprinsippet). Manglende samhandling i det daglige vil videre kunne vanskeliggjøre samhandling i krisesituasjoner (likhetsprinsippet).

2.3.3 Risikostyring og risikoanalyse

Kommunens ansvar innenfor samfunnssikkerhet og risikostyring har blitt slått fast mange ganger i denne oppgaven allerede. Det er imidlertid mange kommuner som sliter med implementeringen av disse - relativt nye – lovkravene (Jf. DSB, 2014). For hva innebærer det egentlig å drive risikostyring?

Rausand og Utne (2009:77) definerer risikostyring som en «... kontinuerlig ledelsesprosess som har som målsetting å identifisere, analysere og vurdere mulige risikoforhold i et system eller i en virksomhet, samt å finne frem til og iverksette tiltak som kan redusere mulige skadevirkninger». Enkelt sagt vil det si at kommunen skal regulere risiko (og risikokildene). Organisering, rutiner og prosedyrer bør være tilrettelagt for dette arbeidet. Et sentralt spørsmål her er hva risikoregulering innebærer. Hutter (2006) beskriver fire ulike syn på regulering. Fra den første til den siste kategorien øker kildene til regulering, og perspektivene blir mer inkluderende (man har altså flere virkemidler til risikostyring). I det første perspektivet er regulering sett på som *et sett autoritative regler*, for eksempel gjennom sanksjoner. I det andre blir regulering sett på som *offentlige aktørers innsats for å styre økonomien*. Det tredje ser på

regulering som en *organisert, sosial kontroll*, mens det fjerde ser på regulering som *kontroll over risiko*. Her er fokuset på den organiserte responsen for å kontrollere risiko, både gjennom individer, organisasjoner, markeder og samfunnet som helhet (Hutter, 2006).

De to første perspektivene på risikoregulering konsentrerer seg hovedsakelig om statlig regulering gjennom lovverk og økonomistyring, mens de to siste også tar for seg andre former for kontroll og regulering. Regulering har i økende grad blitt definert som både det å kontrollere risiko og det å håndtere(styre) risiko (Hutter, 2006).

Risikoanalysene er en del av en virksomhets risikostyring, og danner slik en del av grunnlaget for ulike beslutninger om sikkerhet (Rausand og Utne, 2009). Slike analyser har flere formål:

- 1) Avdekke og håndtere avvik
- 2) Gjennomføre aktiviteter i virksomheten som innebærer eller kan innebære risiko
- 3) Vurdere risikoreduserende tiltak
- 4) Prioritere tiltak i forbindelse med drift av systemer og tjenester
- 5) Oppfølging av tiltak
- 6) Planlegging, prosjektering og valg av løsninger.

(Jf. Rausand og Utne, 2009:4-5)

Risikoanalysen skal i utgangspunktet svare på tre grunnleggende spørsmål. Hva kan gå galt? Hva er sannsynligheten for den uønskede hendelsen? Hvilke konsekvenser kan disse uønskede hendelsene medføre? (Rausand og Utne, 2009:3-4). Det er i hovedsak den første aktiviteten (Avdekke og håndtere avvik) som får oppmerksomhet i denne oppgaven. Jeg vil ikke gjøre vurderinger av de tekniske tiltakene knyttet til *Legionella*, men heller se på hva som skjer når kommunen oppdager et avvik og må håndtere det.

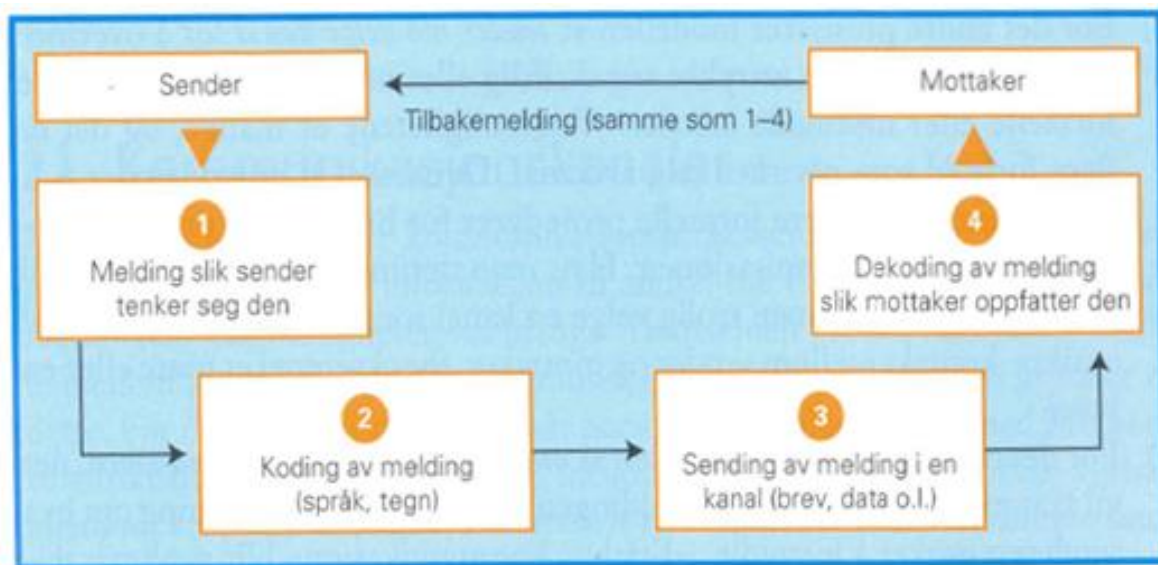
Samtidig som risikostyring som felt har fått økt anerkjennelse, har det også vært en økende grad av bevissthet angående de vitenskapelige utfordringene i risikostyringen. For eksempel er det ofte uenigheter om hva som er risikabelt, på hvilken måte, og hva vi kan gjøre med det. (Hutter, 2006). Derfor er det spesielt viktig å være oppmerksom på at risikostyring ikke bare dreier seg om en teknisk vurdering av sannsynlighet og konsekvens, men også om valg mellom politikk og verdier (Hutter, 2006; Aven og Renn, 2010).

2.4 Hva er kommunikasjon?

Kommunikasjon generelt og risikokommunikasjon spesielt er to helt sentrale deler av *Legionella*-håndteringen. Jeg vil derfor se nærmere på grunnleggende kommunikasjonsteori før jeg går videre til risikokommunikasjon.

I følge Simonsen (2007) er det kun en tredjedel av de norske kommunene som har en overordnet plan og strategi for informasjon. Samtidig mener han at det er store mangler også hos dem som *har* en plan og strategi. Kommunikasjon blir vanligvis definert som «... den prosessen der personer eller grupper sender eller utveksler informasjon» (Jacobsen og Thorsvik, 2007:251). For kommunenes del snakker vi både om *intern* og *ekstern* kommunikasjon. Begge deler er sentralt i denne oppgaven. Intern kommunikasjon dreier seg om informasjon fra ledelse til øvrige ansatte, fra ansatte til ledelsen, mellom ulike kommunale enheter, avdelinger eller bedrifter. Ekstern kommunikasjon er rettet mot innbyggerne i kommunen, for eksempel om tjenester eller vedtak (Simonsen, 2007), eller i dette tilfellet om risiko.

En enkel modell for kommunikasjon består av sender, budskap og mottaker:



Figur 3: Kommunikasjonsprosessen (Jacobsen og Thorsvik, 2007:251)

Senderen må kode informasjonen, og velge seg symboler for å uttrykke budskapet. Det kan være både verbale og ikke-verbale symboler. Senderen må så velge en kanal for å overføre budskapet. Den kan være skriftlig eller muntlig, formell eller uformell. Deretter må mottakeren dekode informasjonen. Det vil si at han eller hun må tolke meldingen og danne seg en mening av hva senderen ønsker å formidle. Effektiv kommunikasjon vil si at mottakeren tolker budskapet i henhold til senderens intensjoner. Kommunikasjonen endres fra enveis- til

toveiskommunikasjon når mottakeren gir tilbakemelding til sender om den informasjonen som er mottatt (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

Det er flere ulike kommunikasjonsproblemer som kan oppstå. Grovt sett kan de deles inn i fire punkter. Kommunikasjonsproblemer kan oppstå;

- 1) Når sender skal kode meldingen
- 2) Når meldingen formidles gjennom den kanal sender har valgt
- 3) Når mottaker dekode meldingen
- 4) Når man mottar for mye informasjon (Sortering gjennom heuristikker og begrenset rasjonalitet)
 - 1) Mer overflatisk i søking etter informasjon. Godta første og beste.
 - 2) Behandler informasjon mer overflatisk, mindre kritisk blikk. Tolker informasjon feil.
 - 3) Lar være å forholde seg til informasjon – venter til man MÅ.

(Jacobsen og Thorsvik, 2007:250-258).

De samme problemene vil også gjelde risikokommunikasjon. Det er mye som kan gå galt når man skal få frem et budskap. Vi kan anta at kommunikasjon av risiko blir vanskeligere når risikoen preges av tvetydighet, usikkerhet, eller kompleksitet. Også valg av kanaler kan være vanskelig, spesielt når man som kommune skal kommunisere til hele eller deler av befolkningen. Dessuten er det snakk om både intern og ekstern kommunikasjon, både på individ- og organisasjonsnivå.

2.4.1 Hva er risikokommunikasjon?

Risikokommunikasjon bør sees som en utfyllende og parallell aktivitet til risikostyringen (Aven og Renn, 2010). Slik kommunikasjon dreier seg både om å håndtere den «fysiske» (altså objektive) og den «sosiale» (psykologiske og/eller samfunnsvitenskapelige) dimensjonen av risiko (Aven og Renn, 2010), og kan defineres som:

«An interactive process of exchange of information and opinion among individuals, groups and institutions. It involves multiple messages about the nature of risk and other messages, not strictly about risk, that express concerns, opinions or reactions to risk messages or to legal and institutional arrangements for risk management» (US National Research Council, 1989:21, sitert i Aven og Renn, 2010:159).

Det kan enkelt sagt dreie seg om å utvikle «bedre» holdninger og atferd til en gitt risiko – vi snakker altså om en endring i risikopersepsjonen (jf. delkapittel 2.5). I tilfellet med *Legionella* vil det ofte dreie seg om å kommunisere for å redusere oppfattelsen av *Legionella* som farlig.

Hensikten med risikokommunikasjon er å «... provide people with all the insights they need in order to make decisions or judgements that reflect the best available knowledge and their own preferences» (Aven og Renn, 2010:52). Risikokommunikasjon har flere funksjoner, som for eksempel utdanning og opplysning, risikoopplæring, atferdsendring, å fremme tillit til de institusjoner som er ansvarlig for vurdering og styring av risiko, og involvering i risikorelaterte beslutninger og konfliktløsning (Aven og Renn, 2010:52). Dette er krevende oppgaver å utføre, spesielt ved komplekse risikoer, hvor sjansen for krise er stor, eller når håndteringen av risikoens aspekter er vanskelig (Drottz-Sjøberg, 2003).

Tidligere ble risikokommunikasjon sett på som en enveis-prosess. Den gang var problemet å finne ut hvordan man kunne formidle informasjon til de involverte på en slik måte at risikoen ble forstått. Det vil si at man ville finne ut hvordan man kunne forenkle risikoinformasjonen til publikum (Drottz-Sjøberg, 2003). I senere tid har man funnet ut at risikopersepsjonen er avgjørende. Flere anerkjenner nå at risikokommunikasjon bør være en toveis dialog, hvor det også er rom for å diskutere risikotyper, risikonivåer og metoder for å håndtere risikoen (Drottz-Sjøberg, 2003).

Christensen mfl (2009) mener for eksempel at vi kan skille mellom «toveis konsultering» (det vil si offentlig deltakelse) og «enveis informasjon». Vårt forhold til stat og myndighet har også blitt endret. Vi har gått fra å være «statsborgere», til å være både klienter (som er avhengige av ytelser fra offentlige organisasjoner), brukere (av ulike tjenester fra offentlige organisasjoner) og kunder (på lik linje med forholdet til private produsenter i markedet) (Christensen mfl, 2009). Skillet mellom disse ulike identitetene er også sentralt når man skal tilpasse kommunikasjonen. I følge Christensen mfl (2009) kan publikumsdeltakelse være vanskelig, både fordi man til en viss grad overlater makt til ikke-valgte, og fordi det i seg selv er vanskelig å organisere en slik deltakelse.

Det er mange utfordringer knyttet til risikokommunikasjon. For eksempel må man forklare sannsynlighetsbegrepet til et bredt publikum, hvor ikke alle har den samme innsikten i «tallenes verden». Man risikerer at folk overreagerer, og at risikokilder blir stigmatisert på tross av lav sannsynlighet for negativt utfall. Man må håndtere «verste-falls-scenarioer», og muligheten for fryktelige og store konsekvenser. Samtidig må man ta hensyn til alle de ulike etiske, religiøse og kulturelle oppfatningene som finnes i et samfunn. Befolkningens ulike erfaringer og persepsjoner vil være med å påvirke. Sist, men ikke minst, må man også håndtere og forklare problemet med usikkerhet og tvetydighet (Aven og Renn, 2010:52).

De overnevnte utfordringene gir grunnlag for å komme med noen rettesnorer for risikokommunikasjon. For eksempel er det viktig å være klar på hva som er problemet (risikoen), hva man vil oppnå, og hvem målgruppen er (Drottz-Sjøberg, 2003). Rent organisatorisk er det viktig å lære både fra egne og andres erfaringer, å gi informasjon raskt, åpent og villig, å skape et godt nettverk for tilbakemeldinger, å bruke alternative informasjons- og kommunikasjonskanaler (for raskere å nå de berørte aktørene), og å skape et nettverk av kunnskap slik at man kan systematisere «lessons learned». Det er også viktig med kommunikasjonstrening i organisasjonen, og sørge for at møter med media, kunder eller andre interesserte er tilpasset den aktuelle situasjonen. Til sist bør de ansatte bli opplært i kommunikasjonsteknologi – og teknikker, og å kunne bruke språk og atferd på en slik måte at det bygger tillit og troverdighet (Drottz-Sjøberg, 2003).

2.5 Hva er risikopersepsjon?

Risikopersepsjon dreier seg om den subjektive opplevelsen, bedømmelsen og vurderingen av risiko, og er et psykologisk perspektiv på risiko. Et av formålene med risikokommunikasjon er at den skal håndtere risikopersepsjon (Aven og Renn, 2010). Det betyr at det er viktig at man tar hensyn til målgruppens oppfatning av risiko når man skal utarbeide gode risikokommunikasjonsstrategier (Simonsen, 2007). Dessverre er dette ofte enklere sagt enn gjort. En tese er at eksperter som oftest er mest opptatt av å fortelle hvor liten sjansen er for at noe skal skje, mens folk flest er opptatt av konsekvensene og hvordan de bør håndtere risikoen (Simonsen, 2007). Aven og Renn (2010) påpeker at suksessfull risikokommunikasjon avhenger av at man forstår og klarer å håndtere problemer relatert til risikopersepsjonene.

Risikopersepsjonen kan variere på tvers av sosiale og kulturelle grupper, men også blant individer. Særlig tre forhold påvirker risikopersepsjonen: Den tekniske risikovurderingen, individets egen risikovurdering, og ulike persepsjonelle faktorer. Slike persepsjonelle faktorer er for eksempel fryktfølelse, oppfattet personlig kontroll, om man utsetter seg for risikoen frivillig, om risikoen oppfattes som et sosialt problem eller et individuelt og om risikoen er kjent for oss fra før. Andre faktorer er hvordan intuitive heuristikker påvirker vår vurdering av sannsynlighet og konsekvens, men også om risikoen er naturlig⁵ (Aven og Renn, 2010).

Kommunen må gjennom sin håndtering av *Legionella* ta hensyn til flere ulike grupper og individer når de driver risikokommunikasjon, både internt i egen organisasjon, og eksternt til

⁵ Jordskjelv oppfattes for eksempel som mer naturlig enn atomkraftverk.

publikum. Hvilke risikopersepsjoner finnes knyttet til *Legionella*, hvordan kan man best tilpasse en risikokommunikasjon som leder til ønsket holdnings- og/eller atferds- endring? Risikoens kjennetegn vil også være avgjørende for hvilke strategier og virkemidler som bør velges og brukes i risikokommunikasjonen.

2.6 Social Amplification of Risk Framework

The Social Amplification of Risk Framework (heretter SARF) er et teoretisk rammeverk som først så dagens lys i 1988. Det kom som et resultat av det som beskrives som svært fragmentert forskning på risikopersepsjon og risikokommunikasjon. Rammeverket er dermed et forsøk på å integrere resultater fra flere studier. Å forstå hvordan persepsjonene knyttet til en risiko blir øket eller minsket, og hvordan organisatoriske og individuelle faktorer virker sammen, kan gjøre det enklere å tilpasse risikokommunikasjons-strategiene. Disse prosessene påvirker ikke bare hvordan vi som individer håndterer risiko, men også de institusjonelle prosessene i samfunnet (Kasperson mfl, 2003). Når det gjelder studien av kommunens håndtering av *Legionella*, kan SARF være nyttig for å sette de teoretiske bidragene i en større sammenheng.

Utgangspunktet for rammeverket er at risikohendelser (virkelige eller ikke) er irrelevante så lenge menneskene ikke observerer og kommuniserer dem til andre. Det vil si at risikopersepsjonen er avgjørende. SARF ser spesielt på de prosessene som fører til at en risiko som eksperter bedømmer som relativt liten, får stort fokus i et samfunn, og omvendt, hvordan risikoer som eksperter bedømmer som relativt stor, får lite oppmerksomhet (Kasperson mfl, 2003).

Proessen starter vanligvis med en fysisk hendelse, eller anerkjennelsen av en uønsket effekt. Individer eller grupper velger ut gitte karakteristikker eller kjennetegn ved hendelsen og tolker disse i lys av sine persepsjoner. Opplevelsen av risiko er altså ikke kun bestemt av det rent fysiske skadepotensialet, men er et resultat av kulturelle, psykologiske og institusjonelle prosesser. Dette blir omgjort til et budskap, og kommuniseres (både gjennom ord og atferd) til andre individer og grupper. Det er et viktig poeng at både individer og organisasjoner kan fungere som forsterknings- eller minsknings- stasjoner av risikopersepsjonen (Kasperson mfl, 2003).

Individenes eller gruppenes handlings- og atferdsmønster kan medføre sekundære konsekvenser, som for eksempel endring i grad av pålitelighet, tillit og fremmedgjøring. Dette

kan utløse nye krav, som krav om institusjonelle eller organisatoriske tiltak, slik som lovendringer, nye sikkerhetstiltak og så videre. Dersom risikosignalene blir minsket, kan det vanskeliggjøre implementeringen av slike tiltak. De sekundære effektene skaper altså ringvirkninger i det sosiale systemet (Kasperson mfl, 2003).

Noen risikoer kan ha signaleffekt eller være forbundet med stigma. Både stigma og signal kan påvirke forsterkningsprosessene. Stigma oppstår som følge av at det er forbundet fare med noe – for eksempel forferdelige konsekvenser eller ufrivillig eksponering. Det leder til økte persepsjoner knyttet til risikoen. Forsterkningsmekanismer kan være med på å endre identiteten til et sted eller teknologi (det vil si risikokilden), slik at den blir sett på som ‘bedervet’ eller i ‘vanry’. Stigma kan også føre til ringvirkninger og sekundære konsekvenser, som beskrevet over. Signaleffekt vil si at noen risikoer i større grad enn andre har potensiale for å skape sekundære effekter, som beskrevet tidligere. Det i seg selv kan være en grunn til å regulere denne typen risikoer strengere eller sterkere. Det viser seg ofte at minskningen av signaleffekt skyldes eller henger sammen med institusjonell respons, mens forsterkning er mest knyttet til samhandling og kommunikasjon mellom individer (ikke massemedia). Signaleffekter er slik som stigma også knyttet til sekundære og tertiære effekter (Kasperson mfl, 2003).

Media har også stor påvirkning på hvilke saker som får oppmerksomhet. Noen saker får større mediedekning enn andre. For eksempel blir ulykker, naturkatastrofer og mord dekket i større grad enn enkeltvis dødsfall som skyldes sykdom. Media er altså viktige aktører når det gjelder å forme og utvelge risikobilder. For eksempel henger motstanden og oppmerksomheten publikum har mot teknologi tett sammen med pressedekningen. Det er derfor viktig å kunne skille mellom det substansielle innholdet i nyhetene og det risikobildet media skaper (Kasperson mfl, 2003).

Dette teoretiske rammeverket kan bidra til en økt forståelse for hvordan kommunens risikostyring av *Legionella*, risikokommunikasjon og risikopersepsjon gjensidig påvirker hverandre.

2.6.1 Tillit og troverdighet

«Tillit sies ofte å være samfunnets *lim, smøremiddel og grunnmur*», skriver Grimen (2009:11). Andre beskriver tillit som «... the invisible product of a successful and effective communication of issues and concerns» (Aven og Renn, 2009:177). Troverdighet og tillit er helt sentralt når man skal drive risikokommunikasjon (Drottz-Sjøberg, 2003; Aven og Renn, 2010; Kasperson mfl, 2003). Det er hverken enkelt å oppnå eller å opprettholde tillit, og den må opparbeides over

tid (Drottz-Sjøberg, 2003). Tilliten har her en tosidig rolle; for det første skal risikokommunikasjonen *forsterke* tillit og troverdighet. For det andre er det viktig at mottakeren av et budskap har tillit til senderen av det (Aven og Renn, 2010). Dialog og systematiske tilbakemeldinger kan bidra til å skape tillit mellom partene.

Tillit til institusjoner

Grimen (2009) taler for at vi kan ha tillit til institusjoner, ikke kun personer. Dette støttes av Aven og Renn (2010), som hevder at tillit til institusjoner er svært viktig for hvordan vi prosesserer og håndterer den risikoinformasjonen vi mottar. Institusjonell tillit fremheves også av Kaspersen mfl (2003), spesielt for offentlige institusjoner. Det er fordi offentlig sektor både skaper risikoer, men også har ansvar for å håndtere dem – de er både risikogenererende og risikoregulering. De er altså ansvarlige for å kommunisere de risikoene som de er ansvarlige for å regulere, men også dem som de til en viss grad er med på å skape og opprettholde (Kaspersen mfl 2003).

Ifølge Christensen mfl (2010) har det offentlige Norge generelt god tillit hos befolkningen. Kommunen er «... den offentlige instansen som innbyggerne mener betyr mest for deres daglige virke, og som de har størst tiltro til» (Christensen mfl, 2010:154). Viktige forhold her er hvorvidt kommunen skaffer de godene og tjenestene befolkningen ønsker, og er effektiv sammenlignet med innbyggernes forventninger til risikohåndteringen (Christensen mfl, 2010). Også Kaspersen mfl (2003) mener at myndighetenes håndtering av risiko påvirker tilliten og troverdigheten. En årsak til dette er at innbyggerne nå definerer seg selv som brukere heller enn borgere (Christensen mfl, 2010).

Tillit som sorteringsmekanisme

Tillit fungerer som en slags «sorteringsmekanisme», eller heuristikk, for å sortere og velge ut informasjon (Drottz-Sjøberg, 2003). En vanlig feil ifølge Drottz-Sjøberg (2003) er å anta at målgruppen har tillit til sender av budskapet, hører på budskapet, og vil følge de anbefalinger som blir gitt. Det ligger et stort ansvar hos den organisasjonen eller den personen som søker å nå målet (atferdsendring), mener Drottz-Sjøberg (2003). Det er viktig å ta inn over seg at ulike målgrupper oppfatter den gitte informasjonen ulikt. Hvis målgruppen allerede har et negativt bilde av avsender, er det mindre sjans for at de handler i samsvar med senders budskap (Drottz-Sjøberg, 2003:3).

Graden av tillit folk har til kilden i en risikokommunikasjon henger sammen med i hvor stor grad de oppfatter at kilden har folkets interesser i tankene, heller enn egeninteresse.

«... the extent to which people trust or distrust risk managers may determine how people process risk information. Risk information from a trusted source is internalized by the receiver of the information, and contributes to the way that an individual perceives and responds to a particular risk. Risk information from a distrusted source may be disregarded as unreliable or self-serving, or even result in influencing risk attitudes in an opposite way to that intended by the information content itself». (Kasperson mfl 2003:24).

Tillit til kunnskap og kompetanse

Ærlighet og kompetanse er spesielt viktige dimensjoner for hvordan vi bearbeider risikoinformasjon. Kompetanse kan sies å være den ekspertisen som den som kommuniserer har, og i hvilken grad de evner å gi videre informasjon om et gitt felt, mens ærlighet kan sies å dreie seg om i hvilken grad den som kommuniserer er sannferdig. Her vil mistillit være assosiert med bevisst å forvrengte informasjon, å være forutinntatt (biased) og å ha tatt feil tidligere (Kasperson, mfl 2003).

I de tilfellene hvor aktørene selv ikke har mulighet til å forstå, tolke eller oppfatte risikoen er vi avhengige av andres ærlighet og troverdighet (Aven og Renn, 2010). Publikums respons til risiko ser ut til å være delvis avgjort av oppfatningen om at en gitt hendelse er forårsaket av *inkompetanse hos ledelsen* (Kasperson mfl, 2003).

2.6.2 Hva er ekspertkunnskap?

Mange skiller relativt skarpt mellom det som tidligere i denne oppgaven har blitt definert som den «objektive» risikoforståelsen, altså det som ofte sees på som ekspertenes synspunkter, og den mer subjektive forståelsen av risiko, altså risikopersepsjonen. Da disse to hovedteoriene ble utviklet skulle det hjelpe til med å forklare hvorfor ekspertenes oppfatning av risiko ikke alltid samsvarer med det «folk flest» mener om risiko (Hutter, 2006). Hva ekspertkunnskap egentlig er, er fortsatt gjenstand for debatt.

I Ulrich Becks (1997) risikosamfunn får *kunnskap om risiko* ny betydning. Han mener at man i mange tilfeller er avhengig av «kvalifiserte ekspertuttalelser for å få det [risikoen, faren] ‘objektivt’ bekreftet» (Beck, 1997:36). Det gjelder spesielt trusler hvor konsekvensene er langt borte i tid eller rom, som for eksempel klimaendring og forurensing.

Brian Wynne (1996) er av dem som er uenig i Becks antagelse om at vi trenger eksperter til å fortelle oss om risikoene. For det første mener han at det ofte tas for gitt at publikum har tillit til ekspertene. For det andre mener han at ekspertkunnskapen forsøker å fremstå som verdinøytral. I virkeligheten vil den være preget av subjektivitet i form av personlige oppfatninger og overbevisninger. For det tredje mener han at lokal kunnskap blir tatt for gitt, og sett på som mer tilfeldig og subjektiv enn ekspertkunnskapen. Dessuten mener Wynne

(1996) at folk har sine egne oppfatninger og kunnskaper, i motsetning til slik man kan tolke Beck (1997). Problemet er at denne kunnskapen blir oversett eller ikke blir tatt på alvor før ekspertene bekrefter den. Først da blir den gyldig. Man blir altså avhengig av ekspertenes vurderinger av risiko og tiltak. Det at lekfolk og deres kunnskap ikke blir tatt på alvor, fører til at man mister tillit og blir fremmedgjort, og på sikt ekspertenes motstandere (Wynne, 1996). Hos Beck blir fravær av kritikk mot eksperter blir tolket som at folk tror på dem (Wynne, 1996).

Dersom ekspertkunnskap også sees som kulturelt og sosialt betinget, forsvinner forskjellen mellom ekspertkunnskap og lokalkunnskap, mener Wynne (1996). Også Scott Lash (jf. Lupton, 1999) argumenterer for at risikovurderinger aldri vil være fullt ut nøytrale, og at man heller kan snakke om en «multi-layered» tilnærming til risiko. Det vil si at man har en slags privat refleksivitet som videre danner grunnlaget for de mer offentlige formene for refleksivitet (det vil si for den offentlige debatten). Dette visker ut skillet mellom den private, *subjektive* risikoforståelsen og de mer offentlige, *objektive* ekspertvurderingene (jf. Lupton, 1999).

Demokratisering av risiko

Mange snakker også om *demokratisering av risiko* i risikostyringen. Denne demokratiseringen av risiko er tett knyttet opp mot ekspertrollen og demokratiseringen av politikken (Hutter, 2006). Demokratisering kan her enkelt sies å bety økt debatt, økt tilgang for publikum til maktarenaer, og økt deltakelse i myndighetenes beslutningsprosesser. Økt demokratisering kan bidra til legitimering av beslutningsprosessene. Inkludering av involverte og/eller berørte parter på et tidlig tidspunkt er viktig for å sikre at flere synspunkter kommer frem, ikke kun ekspertenes. Et viktig poeng er også at slike inkluderende prosesser i seg selv kan bidra til å endre risikoatferd (Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve, 2004).

Samtidig er forholdet mellom vitenskap og samfunn i endring. I følge Hutter (2006) er det en økende grad av mistillit til myndigheter, selskaper og vitenskapen i seg selv. Dette skyldes blant annet fremveksten av IT hvor publikum selv har mulighet til å hente inn informasjon fra alternative kilder. Det kan medføre at publikum raskt får kjennskap til når risikoreguleringen har feilet (Hutter, 2006). Innbyggerne i Stavanger kommune har ikke bare tilgang til informasjon fra kommunen, men blant annet også fra media og andre grupper, organisasjoner og individer som hevder å ha kunnskap om *Legionella*. Det er derfor viktig at kommunen har gode planer og strategier for risikostyring og kommunikasjon med/til publikum.

2.7 Oppsummering av teoribidrag

De teoretiske bidragene over vil være gode verktøy i analysen av hvilke forhold som kan vanskeliggjøre den kommunale risikostyringen i Stavanger.

Det er nødvendig med en organisasjon som er tilpasset kommunens oppgaver. Organisasjonsstruktur og rutiner er her sentrale elementer som virker sammen med de mer uformelle elementene som for eksempel kultur, normer og forventninger (Christensen mfl, 2010; Jacobsen og Thorsvik, 2009). En utfordring spesielt knyttet til organisasjonens funksjon er samarbeid. Det gjelder særlig i organisasjoner preget av spesialisering (Fimreite mfl, 2011).

Risikostyring vil si at man forsøker å finne og forbedre de forholdene i systemet som kan medføre potensiell skade (Rausand og Utne, 2009). Det er flere syn på hva risikoregulering innebærer, fra økonomistyring til sosial kontroll over risikoen (Hutter, 2006). Å utføre risikoanalyser er en sentral del av risikostyringen. Det vil blant annet innebære å avdekke og håndtere avvik, vurdere, prioritere og følge opp tiltak, samt planlegge og velge ulike løsninger for å minske risiko (Rausand og Utne, 2009). Kommunikasjon generelt, og risikokommunikasjon spesielt bør være en parallell aktivitet til risikostyringen (Aven og Renn, 2010). Kommunikasjon innebærer å sende eller utveksle informasjon. Problemer kan oppstå i alle fasene, fra koding av budskap hos sender, utvelgelse av kanal og dekodning av budskapet hos mottaker (Jacobsen og Thorsvik, 2009). Risikokommunikasjon sies ofte å være kommunikasjon for å utvikle «bedre» holdninger og atferd til en gitt risiko, fortrinnsvis gjennom en kontinuerlig, involverende prosess. Det dreier seg således ikke kun om informasjon som skal formidles når alle analyser er ferdigstilte, men om en pågående dialog mellom de berørte aktørene og dem som styrer risiko. Tanken er at jo mer kompleks risikoen er, jo flere aktører bør involveres i risikostyringsprosessen. Målet er at alle parter skal kunne ta informerte beslutninger om forhold som har med dem å gjøre (Aven og Renn, 2010).

God risikokommunikasjon avhenger av at man forstår, og klarer å håndtere risikopersepsjonen. Risikopersepsjon er vår subjektive forståelse for risiko, og påvirkes av ulike faktorer som for eksempel frykt, frivillighet, personlig kontroll og så videre (Aven og Renn, 2010). Kaspersons mfl (2003) rammeverk, SARF, forsøker å vise hvordan risikokommunikasjon og risikopersepsjon henger sammen, og hvordan organisatoriske og individuelle faktorer bidrar til å minske eller øke den subjektive forståelsen av risiko. Det er også nødvendig at befolkningen har tillit til kommunen, særlig når kommunen ønsker å endre risikostyringsprosessene. Flere faktorer påvirker tilliten, blant annet kompetanse, ærlighet og effektivitet. Tillit henger også tett sammen med såkalt ekspertkunnskap og befolkningens økte tilgang på informasjon.

3 METODE

Her vil jeg gjøre rede for hvilke metoder som er brukt for å løse problemstillingen. Jeg vil diskutere fordeler og ulemper ved metodebruken, samt ta for meg studiens validitet, reliabilitet og etiske aspekter.

3.1 Introduksjon til prosjektet

Denne oppgaven er en del av et større, pågående prosjekt, «*Legionella* i kommunale dusjanlegg - Undersøkelse av utbredelse, typer og virulens med tanke på risikostyring», hvor jeg har vært medlem av forskningsgruppen. Dette prosjektet er et samarbeid mellom flere institusjoner, deriblant Stavanger Kommune, IRIS, Helse Stavanger og Universitetet i Stavanger (v/SEROS). Prosjektet er eiet av Stavanger kommune, ledet av IRIS og finansiert av Regionalt forskingsfond Vestlandet. Hovedmålet med prosjektet er å få ny kunnskap om *Legionella* og et verktøy for en mer nyansert risikovurdering av bakterien i offentlige dusjanlegg. Dette vil gi et mer målrettet *Legionella*-forebyggende arbeid. Det er et tverrfaglig prosjekt som består av både en naturvitenskapelig og en samfunnsvitenskapelig del. Sammen med data fra den naturvitenskapelige delen av prosjektet, skal det i den samfunnsvitenskapelige delen utnyttes metoder og prinsipper for risikostyring og risikokommunikasjon. Til sammen skal dette resultere i utviklingen av et mer målrettet og forskningsbasert risikostyringssystem for *Legionella* i kommunale dusjanlegg. Prosjektet har i alt tre delprosjekter. Ett av delprosjektene dreier seg om å få til bedre risikostyring og risikokommunikasjon knyttet til *Legionella*. Denne masteroppgaven er en del av dette delprosjektet. Mitt fokus er å studere hvilke risikohåndteringsstrategier for *Legionella* som finnes i kommunen, og hvordan disse har fungert.

Gjennom hovedprosjektet har jeg hatt tilgang til ulike forskningsinterne dokumenter samtidig som jeg har også benyttet meg av ulike offentlige dokumenter. De forskningsinterne inkluderer blant annet Wiik og Krøvels (2011) rapport om tiltak mot *Legionella pneumophila* i kommunale dusjanlegg, samt transkripsjonene av de tidligere gjennomførte fokusgruppeintervjuene. Offentlige dokumenter er for eksempel de nasjonale veilederne for *Legionella* utgitt og produsert av FHI, relevante Norske Offentlige Utredninger (heretter NOU) slik som «Kjærlighet og kjøletårn» (2012:17) og diverse lovverk knyttet til samfunnssikkerhet generelt og *Legionella* spesielt. Disse dokumentene har gitt meg både generell og kontekstuell

innsikt i *Legionella*-problematikken, og dannet grunnlaget for problemstillingen og forskningsspørsmålene.

3.2 Valg av metode

«Metoden er redskapet vårt i møte med noe vi vil undersøke» (Dalland, 2007:83). Det er altså en måte å løse problemer på, som gjør at vi kan komme frem til ny kunnskap (Dalland, 2007). De metodene som er valgt i denne oppgaven, er rettet mot å løse problemstillingen på best mulig måte.

Oppgaven er gjennomført som en kvalitativt, eksplorerende studie. Problemstillingen definert innledningsvis favner flere områder Stavanger kommune trenger økt kunnskap og forståelse for. Hensikten med en eksplorerende studie er nettopp å utforske et felt med relativt lite og uklar kunnskap (Dalland, 2007; Thagaard, 2009). Som følge av dette har jeg hatt en åpen tilnærming til feltet underveis. Problemstillingen og forskningsspørsmålene har blitt utviklet «mens veien har blitt til», og blitt endret som følge av økt innsikt og forståelse for kommunens utfordringer med risikohåndtering. Fortolkning underveis har slik vært et viktig virkemiddel for meg både i valg av teori, utvelgelse av informanter og i utviklingen av analysen.

3.3 Datainnsamling

For å få svar på problemstillingen har det vært gjennomført flere former for datainnsamling på ulike tidspunkt i forskningsprosessen. Det har vært svært nyttig å ha muligheten til å følge opp og kontrollere informantenes utsagn og mine egne tolkninger underveis. Ikke bare er det med på å øke validiteten og reliabiliteten i data (Jf. delkapittel 3.4), men det har også gitt form og retning til oppgavens fokusområder. Ifølge Grimen (2004) vil informasjon være ulikt fordelt i alle organisasjoner. Derfor er det nyttig med flere informanter for å kunne belyse flere sider av samme sak. Informantene er fordelt på ulike nivåer, avdelinger, stillinger og arbeidssted. I hovedsak kan man skille mellom dem som er med på å utarbeide strategiene for risikohåndtering og kommunikasjon, og dem som opplever disse i praksis. En svakhet ved datainnsamlingen er at jeg ikke har intervjuet publikum om deres oppfattelser. Mine kommentarer angående befolkningens mening eller oppfatning av *Legionella* er derfor basert på det samlede inntrykket jeg har fått fra informantene i kommunen.

Datainnsamlingen kan i hovedsak deles i tre deler:

- 1) Tilgang på fokusgruppeintervjuer (November/Desember 2013)
- 2) Oppfølgingsintervjuer (Februar/Mars/April 2014)
- 3) Workshop (Mai, 2014)

Informantene har deltatt på ulike tidspunkt og i ulike sammenhenger. Tabellen under gir en oversikt over informantene og når de deltok i prosjektet (for organisasjonskart, se delkapittel 1.5):

Tabell 1: Oversikt over informanter

	Fokusgrupper Nov/Des 2013	Oppfølgingsintervjuer Mars/April 2014	Workshop Mai 2014
Kommunikasjonsavdeling:	1 kommunikasjonsrådgiver	2 ansatte i kommunikasjonsavdelingen (hvorav 1 var oppfølgingsintervju med informanten fra desember)	1 kommunikasjonsrådgiver (samme som tidligere)
Smittevernkontoret:	1 smittevernlege		1 smittevernlege
Helse	1 tidligere helsesjef i Stavanger		1 representant for helsesjefen
Stavanger Eiendom (egen virksomhet under Bymiljø og utvikling) v/Drifts og energiseksjonen	3 på ulike ledelses-nivå		3 fra Stavanger Eiendom (samme som tidligere) 1 fra Bymiljø og Utbygging
Natur- og idrettsservice:	6 driftsoperatører idrettshaller		
Stavanger byggdrift:	12 driftsoperatører. De fleste med driftsansvar på skoler, noen også på sykehjem		
Oppvekst og levekår	5 virksomhetsledere skoler	3 virksomhetsledere sykehjem	
Eksterne:			
Utførende	6 rørleggere o.l		
Virksomhetsleder		1 virksomhetsleder idrettslag (leier klubbhus m/dusjanlegg av kommunen)	
IRIS			2 forskere på <i>Legionella</i>

3.3.1 Fokusgruppeintervjuer

Fokusgruppeintervjuene ble gjennomført i november og desember 2013 av prosjektledelsen. Jeg har ikke deltatt i gjennomføringen av disse intervjuene, men jeg har hatt tilgang på transkripsjoner i fulltekst. Transkripsjonene har også gitt meg bedre innsikt i problemstillinger og problemområder, samtidig som de har dannet grunnlag for videre og utdypende datainnsamling (delkapittel 3.3.2 og 3.3.3).

Det ble gjennomført seks fokusgruppeintervjuer. Den første gruppen vil i analysen refereres til som «faggruppen». Den består av kommunikasjonsrådgiver, smittevernlege, en tidligere helsesjef og tre ansatte i Stavanger Eiendom. Tre av gruppeintervjuene var med driftsoperatører (seks informanter per intervju). Driftsoperatørene har en slags vaktmesterrolle i kommunens anlegg. Virksomhetsledere ved skoler (det vil si rektorer) danner den femte gruppen. Den sjette og siste gruppen vil refereres til som «utførende». Disse er rørleggere eller ansatte i bedrifter som tilbyr eller behandler sanitærutstyr. De leies inn av Stavanger kommune for å gjøre en jobb på dusjanlegget ved påvisning av *Legionella*.

Disse intervjuene danner dermed en stor del av grunnlaget for analysen i kapittel 4. I delkapittel 3.4 vil jeg ta for meg hvordan jeg har tolket og brukt disse transkripsjonene i min analyse.

3.3.2 Oppfølgingsintervjuer

I tillegg til å benytte meg av transkripsjonene fra fokusgruppeintervjuene, har jeg gjennomført et eget undersøkelsesopplegg. Jeg har intervjuet seks informanter i individuelle intervjuer. Disse har blitt valgt ut med grunnlag i fokusgruppeintervjuene. Jeg har intervjuet to stykker i kommunens kommunikasjonsavdeling, tre virksomhetsledere på sykehjem i Stavanger, samt en virksomhetsleder i et idrettslag tilknyttet kommunen. Virksomhetslederne er i den 'skarpe', utførende enden, på lik linje med virksomhetslederne i skolene som ble intervjuet i fokusgruppene tidligere. De to kommunikasjonsansatte er ikke bare med på å utarbeide planene og strategiene for kommunen, men er også i den 'skarpe' enden når det trengs pressemeldinger eller faglige råd. Disse seks informantene har bidratt til å gi et mer utfyllende og helhetlig bilde av håndteringen av *Legionella* i kommunen.

Jeg har benyttet meg av en halvstrukturert intervjuguide (Vedlegg 1) når jeg selv har gjennomført intervjuer. Det vil si at temaene i stor grad var fastlagt på forhånd, og med en del spørsmål jeg ønsket svar på. Rekkefølgen underveis er imidlertid friere enn ved et strukturert intervju. Dette er for å sikre at vi kommer gjennom det jeg mener er viktige forhold å avklare for å løse problemstillingen. Samtidig har det vært viktig for meg at det er mulighet til en noe

friere samtale, hvor informantene selv kan komme inn på forhold de mener er viktige knyttet til temaet (jf. Thagaard, 2009).

3.3.3 Workshop

Workshopen fungerte som et arbeidsmøte med en del av informantene fra fokusgruppeintervjuene. I tillegg var det med et par nye deltakere. Dette møtet ble arrangert og ledet av prosjektlederene i det overordnede *Legionella*-prosjektet. Jeg var med som deltakende observatør. Her ble det presentert foreløpige funn og resultater fra forskningsprosjektet. Dette ga gode diskusjoner underveis. Et slikt møte ga meg muligheten til å få bekreftet, avkreftet eller utdypet mine tolkninger, og er dermed med på å øke validiteten og reliabiliteten i data. Det ble brukt båndopptaker under deler av møtet, og flere gjorde notater underveis.

3.4 Validitet

Validitet dreier seg om en studie er gyldig eller ikke, og om studien gir et godt eller riktig svar på problemstillingen som mulig (Grimen, 2004). Det handler altså om å unngå «forskningmessige fallgruver» (Skog, 2004:87). Når fortolkning er en gjennomgående aktivitet, er det også naturlig at det er en gjensidig påvirkning mellom teori, fortolkninger og resultater (Thagaard, 2009). Det gjelder også i denne oppgaven. For eksempel har datamaterialet bidratt til å peke ut relevant teori for analyse, samtidig som analysen og teorien har pekt på tendenser i datamaterialet som bør undersøkes videre. Dette har igjen gitt opphav til nye fortolkninger, teoretiske bidrag og konklusjoner.

Vi kan skille mellom ulike typer validitet. Intern validitet handler om det som kan gjøre det vanskelig å tolke data korrekt, mens ekstern validitet dreier seg om studien og resultatene kan generaliseres til andre grupper, tider eller samfunn (Skog, 2004).

Intern validitet

Tolkning av data er muligens en av de største feilkildene man kan ha i denne typen studier. En svakhet ved å gjennomføre intervjuer slik jeg har gjort, er at man aldri kan være helt sikker på at man oppfatter hverandre riktig. Misforståelser kan gjelde både spørsmål og svar. For eksempel var det et tilfelle hvor en informant og jeg snakket rundt hverandre, før vi fant et felles begrep for det vi *egentlig* snakket om. Det å avdekke slike misforståelser er ikke en enkel oppgave. Denne hendelsen gjorde meg likevel mer var for slike forhold underveis i transkriberingen og gjennomføringen av de resterende intervjuene.

Workshopen har i stor grad bidratt til å øke oppgavens interne validitet. Det at informantene selv fikk muligheten til å diskutere funn og utsagn, gjorde at min egen forståelse og tolkning for *Legionella*-problematikken utdypet og justert. Workshopen var dermed med på å sikre en mest mulig korrekt forståelse for hvordan informantene selv opplevde risikohåndteringen av *Legionella* i kommunen. Slik dobbelsjekking har bidratt til å øke den interne validiteten i den endelige analysen og konklusjonene.

Ikke minst har det å møte menneskene bak transkripsjonene fra fokusgruppeintervjuene vært nyttig. I starten av prosjektet var det vanskelig for meg å skille de ulike stemmene i dette datamaterialet. Etter å ha gjennomført min egen datainnsamling som beskrevet i delkapittel 3.2.2 og deltatt i workshopen (delkapittel 3.3.3) ble dette endret. Jeg ble etter hvert «kjent med» stemmene bak utsagnene på en annen måte enn tidligere, og jeg fikk større mulighet til å forstå intensjonene bak deres uttalelser. Det har derfor vært en styrke å møte en del av dem ansikt til ansikt. Dette viser nettopp hvor stor del av tolkning som skjer i møte med andre mennesker.

Ekstern validitet

Kvalitative studier er ofte ansett som lite egnet for generalisering. Det gjelder også for denne studien av kommunens håndtering av risiko. Denne oppgaven retter seg heller ikke mot å oppnå statistisk representativitet, men heller mot det Grimen (2004) kaller «sosiologisk representativitet». Det vil si at vesentlige elementer er gjenkjennbare for andre i en lignende situasjon. Målet er å gjøre fenomenet forståelig for andre. Selv om det er intervjuet relativt mange informanter (i overkant av 40 totalt), vil det være vanskelig å generalisere oppgavens resultater til en større og annen gruppe. Imidlertid mener jeg at store deler av det som kommer frem i analysen og er grunnlag for konklusjoner, kan være *relevant* og *gjenkjennelig* for andre både i offentlig og privat sektor.

Reliabilitet

Reliabilitet, eller pålitelighet, dreier seg om det er mulig for en annen forsker som følger samme prosedyrer å gjøre den samme studien om igjen, og få samme konklusjoner og funn. Reliabilitet er en nødvendig, men ikke eneste forutsetning for validitet. Målet med reliabilitet er å minske feil og forutinntatthet/skjevhet (bias) i studien (Yin, 2014). I følge Yin (2014) er det viktigste verktøyet her å skrive ned hva man faktisk har gjort –ellers ville man ikke engang kunne utført den samme studien selv, enda en gang (Yin, 2014). Selv om data i utgangspunktet er relevante, må de også være samlet inn på en slik måte at de er pålitelige. En mulig feilkilde er selve intervjuet og kommunikasjonsprosessen. Ble spørsmålene riktig oppfattet, og ble svaret forstått riktig? Ved opptak er det for eksempel et spørsmål om man har god nok lyd (Dalland, 2007).

Selv opplevde jeg ikke problemer med dette, men at det heller kunne være vanskelig å forstå enkelte uttrykk på dialekt.

Reliabilitet er et problem på lik linje med validitet i kvalitative studier. Det er for eksempel ikke gitt at informantene vil svare det samme dersom de blir stilt det samme spørsmålet på et senere tidspunkt. Dette gjør det vanskelig å gjenta den eksakt samme studien, og komme til eksakt samme svar. Gjennomføringen av workshopen i mai er en styrke også når det gjelder oppgavens reliabilitet. Det kan bidra til å avdekke om informantene har samme standpunkt i saken som tidligere. En svakhet er imidlertid det kun var et begrenset utvalg av informantene som deltok.

Jeg har også tatt andre forholdsregler for å gjøre studien mest mulig reliabel. For eksempel har jeg brukt båndopptaker for å sikre data under intervjuene. En svakhet her kan være at informantene blir mer tilbakeholdne med informasjon når de vet at det de sier blir tatt opp. Imidlertid oppfattet jeg informantene som åpne og genuint interesserte i å belyse problemområder.

3.5 Etiske aspekter

Meldeplikt og informert samtykke

Jeg har vurdert det slik at prosjektet ikke er meldepliktig til Personvernombudet. Jeg har ikke samlet inn eller oppbevart personopplysninger, og jeg har anonymisert mine informanter. All informasjon er behandlet konfidensielt.

Deltakerne i studien har gitt sitt frie, informerte samtykke til deltakelse og til å ta opp intervjuet på bånd (Vedlegg 2, samtykkeskjema). De har alle fått skriftlig informasjon om prosjektet i forkant. Her fikk de informasjon om hva dataene skal brukes til, og hvilke konsekvenser det har for dem, samt muligheten for å trekke seg underveis.

Anonymisering

Alle informantene i oppgaven anonymisert, og vil ikke være gjenkjennelige for andre. Muligheten til å være anonym kan ha gjort at informantene i større grad er villig til å dele informasjon som ikke nødvendigvis er positiv.

Noen av informantene er imidlertid gjengitt med tittel i oversikten over informanter. På grunn av deres stilling er det svært relevant å vise til at de har deltatt i studien. Disse har opprinnelig deltatt i fokusgruppeintervjuene, hvor det ble innhentet informert samtykke for deltakelse og bruk av båndopptaker. Utsagn og kommentarer er likevel anonymiserte, og vil ikke kunne kjennes igjen av andre.

4 EMPIRI OG ANALYSE

Utgangspunktet for denne analysen er risikohåndtering i offentlig sektor, mer spesifikt håndtering av *Legionella* i Stavanger kommune. For å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene definert innledningsvis i kapittel 1, vil jeg her gjennomføre en tematisk analyse av datamaterialet. Det vil si at jeg vil sammenligne informasjon fra alle informantene etter tema. Det gjør det lettere å gå i dybden (Thagaard, 2009). Analysen vil bli delt opp i tre temaer underveis med grunnlag i analysemodellen og forskningsspørsmålene presentert i delkapittel 1.4.

Første tema jeg vil belyse er hva slags risiko *Legionella* er, samt hvilke persepsjoner, oppfatninger og kunnskaper som foreligger hos informantene (delkapittel 4.1). Persepsjonene kan sees ikke bare som en årsak til, men også som en konsekvens av den risikostyringen som drives i Stavanger kommune. Funnene tyder på at de fleste informantene har god kunnskap om legionella, men at det likevel er ulikheter i oppfattelsen av risikoen.

Det andre temaet er interne forhold i kommunen (delkapittel 4.2). Det vil dreie seg om hvordan kommunens organisasjon er innrettet mot risikostyring, og hvilke forhold som vanskeliggjør denne. Jeg vil blant annet se på hva organisatoriske forhold som struktur, ansvar, roller og samvirke betyr for gjennomføring av internkontroll av *Legionella*. Deretter vil jeg se på hvilke kommunikasjonsstrategier kommunen har, og hva disse betyr for risikostyringen internt i kommunen. I hovedsak viser funnene at det er uklarheter knyttet til interne rutiner, ansvars- og rollefordelinger. Samarbeid og samvirke er også utfordrende. Dette vanskeliggjør godt tverrsektorielt samarbeid.

Tredje tema er eksterne forhold (delkapittel 4.3). Her vil jeg se på hvilke eksterne forhold som kan vanskeliggjøre risikostyringen i Stavanger kommune. Her vil jeg blant annet ta for meg hvordan den overordnede nasjonale styringen av *Legionella* vanskeliggjør kommunens arbeid. Særlig bidrar overordnet lovverk og retningslinjer på myndighetsnivå til å vanskeliggjøre kommunens risikostyring. Jeg vil videre se på hvilke strategier som ligger til grunn for ekstern kommunikasjon (risikokommunikasjon), og hvilke forhold som kan vanskeliggjøre denne og bidrar til 'misoppfattelsen' av *Legionella* hos publikum.

Jeg vil særskilt peke på utfordringene knyttet til skolene, idrettsklubbene og sykehjemmene, som på den ene siden kan defineres som interne virksomheter i den forstand at byggene eies og driftes av kommunen. På den annen side må disse virksomhetene samtidig forholde seg til eksterne aktører som for eksempel brukere, elever, pasienter, pårørende spesielt og publikum

mer generelt. Slik sett vil en del av disse virksomhetenes aktiviteter komme inn under det som her defineres som eksterne forhold. God risikostyring dreier seg dermed også om hvordan kommunen på overordnet nivå kan tilrettelegge for god risikokommunikasjon på lavere nivåer i organisasjonen.

Jeg vil også se nærmere på hvordan risikostyringen som helhet påvirker tilliten til kommunen (delkapittel 4.3.3), og hvem som oppfattes som eksperter (delkapittel 4.3.4). Det er flere parter som kan oppfattes som eksperter på tross av at disse har ulike oppfatninger av hva som er «beste praksis». Befolkningen har også stor tilgang på informasjon, hvilket kan skape utfordringer for troverdighet, tillit og omdømme. Selv om befolkningen generelt har tillit til kommunen, er det visse forhold som kan bidra til å redusere denne. Det er for eksempel vanskelig å kommunisere usikkerhet på en tilfredsstillende måte.

4.1 Hva slags risiko er *Legionella*?

Risikoens kjennetegn kan gi en pekepinn på hvorfor *Legionella* er så vanskelig å håndtere for kommunen. I tråd med Aven og Renns (2010) risikoklassifisering kan man hevde at *Legionella* ikke er en enkel risiko å forholde seg til. Bakterien er heller det motsatte – den er *kompleks*. Det er vanskelig å definere og/eller identifisere årsakssammenhengene. For eksempel er det noen bygninger som får påvist *Legionella* igjen og igjen, mens andre lignende bygg unngår det. Selv om man til en viss grad er kjent med hvilke forhold bakterien trives i, er det likevel vanskelig å avgjøre hvilke bygg som er mest utsatt. Årsakssammenhengene mellom forhold ved anlegg og påvisning av *Legionella* er ikke åpenbare. *Legionella* preges også av *usikkerhet*. Det er vanskelig å forutsi forekomsten av *Legionella* i anleggene. Likevel er ekspertene relativt enige om hva som er risikoen for å bli smittet, og hvem som tilhører de mest utsatte gruppene. Til sist kan man også definere *Legionella* som en *tvetydig* risiko. Det er vanskelig å avklare beslutningsgrunnlaget, delvis på grunn av usikkerheten, delvis fordi ulike eksperter tolker faktaene ulikt. For eksempel er det faglig uenighet mellom IRIS og FHI om varmtvannsspyling er et nyttig tiltak i offentlige dusjanlegg. Disse kjennetegnene preger også oppfattelsene om risiko.

4.1.1 *Legionella*: Kunnskap og risikopersepsjon

Risikopersepsjon dreier seg om vår subjektive oppfattelse av risikoen (Aven og Renn, 2010). I kommuneorganisasjonen er det varierende syn på, og oppfattelser om *Legionella*. Det viser seg at kunnskapen og oppfattelsene er svært spredt i Stavanger kommune. Dette kan skape

problemer på flere nivåer, for eksempel når man skal utarbeide passende strategier for risikostyring og risikokommunikasjon. Det kan gjøre at ikke alle oppfatter tiltak som like nødvendige, eventuelt tilstrekkelige. Ulik risikooppfattelse er også problematisk når man skal drive intern eller ekstern kommunikasjon.

Risikopersepsjonen (holdningen) danner grunnlaget for handlingene knyttet til *Legionella*. Jeg vil derfor gjøre rede for hvordan ulike grupper i kommunen oppfatter *Legionella*.

Faggruppen mener det er for lite kunnskap om *Legionella* på generell basis

De fleste av informantene i faggruppen er kjent med de tekniske risikovurderingene som gjøres. Informantene fra Stavanger Eiendom jobber med *Legionella* i praksis til daglig, mens Smittevernlegen og den tidligere helsesjefen har god medisinsk innsikt i *Legionella*-problematikken. Kommunikasjonsrådgiveren er ofte den som hjelper til med å formulere pressemeldinger eller gir kommunikasjonsfaglige råd til virksomhetsledere om hvordan de skal ordlegge seg. Denne gruppen føler seg sikre på sin kunnskap om *Legionella*. For dem er det to problemer. For det første mener noen av dem at man mangler kunnskap om *Legionella* på generell basis. «Hva vet vi egentlig?» spør en. En annen påpeker at «vi må ha mer kunnskap om dette, før vi kan si noe som helst». De mener at man «... vet for lite om hva som påvirker forekomsten av *Legionella* i anleggene». Det er altså snakk om en generell kunnskapsmangel. For det andre er det ikke *Legionella* i seg selv som er risikoen, mener en. Den virkelige risikoen er at folk blir redde for å bruke kommunens anlegg, og at folk ikke får drevet den idretten de skal.

Det at faggruppen har mye kunnskap om både det tekniske og det biologiske rundt *Legionella*, er nok noe av årsaken til at de har lite redsel for bakterien. At risikoen er kjent for dem fra før, samt god kunnskap er forhold som bidrar til å minske risikoopplevelsen (Aven og Renn, 2010). Informantene opplever kanskje en høyere grad av kontroll rundt *Legionella* enn det andre grupper gjør. Slik opplevd kontroll kan bidra til å minske opplevelsen av risikoen (Aven og Renn, 2010). Det kan se ut til at deres individuelle risikovurdering er at *Legionella* er ufarlig for de fleste av oss. Dette samsvarer med det man har kommet frem til gjennom forskning, som informantene er godt kjent med. Det kan virke som at de oppfatter risikoen mer som et sosialt problem, i den forstand at folk er *for* redde for *Legionella*. Derfor ønsker de også å forbedre risikostyringen, slik at man på sikt også kan minske publikums oppfattelse av *Legionella* som farlig.

Virksomhetslederne må håndtere sårbare grupper

Virksomhetslederne på skolene, sykehjemmene og idrettsklubben er stort sett av den samme oppfattelsen når det gjelder *Legionella*. Disse føler seg også sikre på sin kunnskap om *Legionella*, og det virker som de har forholdsvis god kunnskap om fenomenet. En sier for eksempel at «... så vet jeg at det er ulike grader av det, at det er ulike nivåer og at det som vi har hatt på skolen, ut fra det jeg vet, er den ufarlige typen». På den annen side er det noen faktorer som gjør noen av dem mer engstelige og redde enn faggruppen.

Det som gjør dem engstelige, er at de må håndtere sårbare brukergrupper, som for eksempel syke og svake eldre på sykehjemmene. Virksomhetslederne på skolene er urolige fordi de i større grad enn før har ansvar for barn med spesialbehov og/eller alvorlig sykdom (for eksempel kreftpasienter eller barn med organtransplantasjoner). Rektorene er bekymret for at noen av disse barna skal bli smittet av *Legionella*. Denne gruppen av virksomhetsledere opplever også å ha ansvar for langt flere brukergrupper enn de formelt sett har. De uttrykker derfor en viss frykt for å ha *Legionella* i sine anlegg. Det er vanskelig å ha kontroll over hvem som har tilgang til bygget til enhver tid. Skolens idrettshall og garderobes leies ofte ut til andre. Deres tidligere erfaringer spiller inn på denne frykten. For eksempel har noen av virksomhetslederne opplevd å ikke få god nok informasjon eller støtte fra kommunen tidligere. Dessuten er det mange av virksomhetslederne som forbinder *Legionella* med de tidligere sykdomstilfellene. Det «... er kanskje der frykten mest kommer, for du har en knagg å henge det på». Det er altså flere faktorer som gjør virksomhetslederne engstelige for å få påvist *Legionella* på sine skoler, blant annet tidligere erfaringer og at de må håndtere flere sårbare brukergrupper enn tidligere.

Av virksomhetslederne på sykehjemmene er det kun én som har erfaring med *Legionella*. På hennes sykehjem var det (den 4 april) mistanke om *Legionella* i en dusj. På tross av at de også har å gjøre med sårbare brukergrupper er de ikke like bekymret som virksomhetslederne på skolene. Det kan skyldes at alle har helsefaglig bakgrunn og at sykdom er en større del av deres hverdag. Fare for bakterieinfeksjon er derfor ikke noe «fremmed» og «ukontrollerbart» i deres øyne. Virksomhetslederne ved skolen opplever *mindre* kontroll enn det virksomhetslederne ved sykehjemmene gjør. Opplevd personlig kontroll er ifølge Aven og Renn (2010) en faktor som kan bidra til å minske risikoopplevelsen.

Stor usikkerhet hos driftsoperatørene

Driftsoperatørene er mer usikre på risikoen knyttet til *Legionella*. De tenker sykdom, død og «at det ikke er noe jeg har lyst til å ha». Selv om de har hørt at det stort sett er eldre og svært syke som blir smittet, er de likevel skeptiske. En sier han tenker på hvilken fare han selv utsetter

seg for når han driver varmtvannspyling. Det kan virke som at de opplever liten personlig kontroll over risikoen, og at de ikke frivillig utsetter seg for risikoen. Det bidrar til å øke den opplevde risikoen (Aven og Renn, 2010). En av driftsoperatørene velger for eksempel å bruke maske i dusjen (arbeidsgiver plikter å stille med slikt nødvendig verneutstyr, men det virker ikke som de andre driftsoperatørene bruker maske). Dette kan sees som en personlig føre-var-strategi, og en måte å håndtere usikker kunnskap på.

En del av usikkerheten kommer av manglende informasjon. En informant sier at det «kunne vært en mye mer konkret gjennomgang eller opplysning om *Legionella* for våre anlegg, som er såpass utsatt». Det virker som det er stor enighet om denne tanken blant driftsoperatørene. Samtidig er det mange som påpeker at det er mye hysteri bare noen antyder at anleggene kan ha bakterien. De sier selv at den ulike informasjonen som finnes, gjør at de konkluderer ulikt om risikoen knyttet til *Legionella*. Mange oppgir å hente informasjon «fra nettet», blant annet fra FHIs sider. Det er også en del som sier de har vært på møte med IRIS, og fått god informasjon der. Noen av informantene nevner også tidligere *Legionella*-påvisninger, hvor de hadde enda mindre kontroll på hva det dreide seg om. Det kan virke som at de mener kunnskapen generelt har økt siden da. Det er tydelig at de føler på frykten, samtidig som de opplever liten grad av kontroll over *Legionella*. De har lite kunnskap om fenomenet, og risikoen er ikke kjent for dem. Dette er alle faktorer som bidrar til å øke driftsoperatørenes persepsjoner om *Legionella* (Jf. Aven og Renn, 2010).

Eksterne utførende har god kunnskap om *Legionella*

De utførende er stort sett rørleggere eller firma som tilbyr sanitærutstyr eller behandling av systemer og som skal gjøre en jobb på dusjanlegget eller bygget når det er påvist *Legionella*. De leies inn av Stavanger kommune. Det virker som denne gruppen har relativt god kunnskap om *Legionella*. En sier at «ja, det er jo risiko, det er jo farlig rett og slett. Det er ikke til å komme vekk fra det». En annen sier seg enig i det, men påpeker at det er de eldre og de med nedsatt immunforsvar som er mest utsatt. «De fleste tåler jo ganske mye av det», sier han.

De opplever det som utfordrende og vanskelig at man fortsatt ikke vet hva det skyldes, eller hvordan det oppstår. En av dem sier «det er et ganske grått område med tanke på å kvantifisere det, og hvordan vi virkelig prøver å utrydde det (..) Det er en tøff nøtt å knekke». De opplever *Legionella* som et vanskelig fenomen å håndtere: «du prøver *dét* ene [tiltaket] den gangen, og neste gang skal du prøve noe nytt igjen ...». Informantene i denne gruppen leser mye, og har hatt kurs om *Legionella*. Det kan også virke som at det er en viss utveksling av kunnskap

mellom dem. De mener likevel, slik som faggruppen, at vi enda ikke vet nok om *Legionella* generelt.

Legionella er et hverdagslig problem for denne gruppen. Risikoen, eller *Legionella*, er ganske kjent for dem. Det minsker risikopersepsjonen (Jf. Aven og Renn, 2010). I tillegg har de lite frykt, noe som antagelig skyldes god kunnskap om fenomenet og hvem som er utsatt for smitte. I følge Aven og Renn (2010) er dette faktorer som bidrar til å minske risikopersepsjonen.

Oppsummering og vurdering av funn

Legionella er ikke en bakterie man utsetter seg frivillig for, med viten og vilje. Bakterien kan være i anlegget selv om det er åpent. Selv om mange av gruppene har forholdsvis god kunnskap om og tilgang på informasjon om *Legionella*, er det klare ulikheter i oppfattelsen av risikoen. Risikopersepsjonene knyttet til *Legionella* er i stor grad bestemt av frykt, usikkerhet, og opplevelse av manglende kontroll (Jf. Aven og Renn, 2010). Virksomhetslederne vet for eksempel en del om farlighetsgrad, smittepotensiale og utsatte grupper. For dem er det de tidligere erfaringene som påvirker i negativ retning. De som vet minst og er mest usikre er driftsoperatørene. De andre gruppene er i større grad klare over innholdet i nyere forskning på *Legionella*, selv om det fortsatt er en del av informantene som uttrykker usikkerhet og tvil rundt risikoen for *Legionella*.

Aven og Renn (2010) skiller mellom to typer usikkerhet (Jf. delkapittel 2.2). Faggruppen opplever *kjente usikkerheter*, mens driftsoperatørene opplever *ukjente usikkerheter* (Jf. Aven og Renn, 2010). Faggruppen har mer kunnskap om hvilken kunnskap som mangler enn det driftsoperatørene har. De har en viss oversikt over feltet, som gir dem en større trygghet. Driftsoperatørene preges av frykt knyttet til utføringen av arbeidet. De opplever en større usikkerhet, og *vet ikke hva man ikke vet* om *Legionella*. De ulike persepsjonene kan skyldes ulike former for usikkerhet.

Både de utførende (rørleggerne) og driftsoperatørene er «nær» smittekildene i sitt daglige arbeid. Likevel er det store ulikheter i gruppenes risikopersepsjoner. De utførende har fått mer kunnskap om *Legionella* gjennom jobben, mens driftsoperatørene i større grad er overlatt til seg selv når det gjelder kunnskapsinnhenting. En forklaring kan være at de har ulike roller i risikostyringssystemet. Den ene gruppen, driftsoperatørene, skal «bare» delta i prøvetaking og drive varmtvannspyling. Det kan tenkes at man tidligere har antatt at denne gruppen ikke trenger inngående kunnskap om *Legionella* for å utføre sine arbeidsoppgaver. Den andre

gruppen, rørleggerne, skal reparere, fjerne og forbedre anlegget, og er derfor avhengig av å vite hva kjernen i problemet er.

Legionella-problematikken er mer komplisert enn kun sannsynlighet og konsekvens for negativt utfall. Det kan være nyttig for kommunen å forsøke å redusere usikkerheten hos sine ansatte. En strategi for dette er å øke kunnskapen (Aven og Renn, 2010) hos blant annet driftsoperatørene. De ulike gruppenes risikopersepsjon bør tas hensyn til når man skal utarbeide strategier for risikokommunikasjon og risikostyring.

Kommunen skal altså håndtere en kompleks, usikker og tvetydig risiko. Nedenfor vil jeg belyse hva slags rutiner og strategier som finnes for denne typen risiko. Disse rutinene og strategiene er, sammen med det teoretiske grunnlaget presentert i kapittel 2, med på å danne vurderingsgrunnlaget for kommunens *praksis* som fremkommer av det empiriske materialet.

4.2 Intern håndtering av *Legionella*

I denne delen av analysen vil jeg som nevnt ta for meg den interne håndteringen av *Legionella*. Jeg vil starte med å se på kommunens internkontroll av *Legionella*, og hvordan dette fungerer i praksis. Deretter vil jeg ta for meg kommunens kommunikasjonsstrategi, og hvordan denne fungerer i praksis *internt* i kommunen.

4.2.1 Internkontrollsystemet for *Legionella*

I kommunen følges det en blanding av nye og gamle rutiner. Disse kan være noe vanskelig å skille fra hverandre ved tolkning av datamaterialet⁶. Den nye rutinen (Vedlegg 3) er utarbeidet og revidert i samråd med IRIS. Det faglige grunnlaget for dette dokumentet ligger i den forskningen IRIS har gjort på *Legionella*. Her beskrives rutiner, prosedyrer, roller og ansvar. Dette dokumentet skal danne det formelle grunnlaget for kommunens praktiske håndtering av *Legionella*. Jeg vil her gjøre rede for hovedprinsippene i den nye rutinen.

Ansvarsfordeling

Virksomhetsansvaret for internkontrollen i Stavanger kommune ligger under Bymiljø og utvikling ved Stavanger Eiendom. Stavanger Eiendom eier og har dermed ansvar for å forvalte kommunale bygg. Stavanger Eiendom har ansvaret for flere oppgaver, deriblant å ivareta internkontrollrutinene som beskrives. De skal også bestille, kontrollere og følge opp prøvetaking og temperaturovervåking, dokumentere utførte tiltak, analyseresultater og avvik.

⁶ Jeg har kun hatt tilgang til den nye, delvis reviderte rutinen. Min oppfattelse av hvilken praksis som er henholdsvis «gammel» eller «ny» rutine er derfor basert på informantenes utsagn.

De skal også følge opp tilsynsrapporter og ha møter med de aktuelle virksomhetene. Det er Helsesjefen i kommunen som har tilsynsmyndighet. Virksomhetslederne på sin side har ansvar for at internkontrollforskriften (IK-HMS-forskriften, hjemlet i Arbeidsmiljøloven) følges. Internkontrolldokumentet for *Legionella* skal også være kjent for dem, og «være tema i det årlige møtet for systemgjennomgang mellom SE (Stavanger Eiendom) og virksomhetene» (Internkontrolldokument- *Legionella*, 2013:3).

Risikokategorier

Rent konkret deles byggene i Stavanger kommune inn i tre ulike risikokategorier. Disse er basert på om *Legionella pneumophila* er påvist i anlegget, hvilke serogruppe(r) som foreligger, og hvilken immunstatus man antar at brukergruppene har. Hvilken risikokategori et bygg plasseres i er basert på analyseresultater fra 2012. Da ble det tatt prøver av nesten alle kommunale dusjanlegg. Også eksponeringspotensial (antall brukere og antall utsatte brukere) er avgjørende for plassering i risikokategori (Internkontrolldokument- *Legionella*, 2013).

Risikogruppe 1 vil si at *Legionella pneumophila* (serogruppe 1) er påvist, og/eller at brukergruppen har nedsatt immunitet. Det holder at ett av kriteriene er tilstede for å plassere et bygg i denne gruppen. Det vil bli tatt prøver to ganger per år av bygg i denne kategorien. Dersom resultatene er stabile kan det reduseres til en gang i året (Internkontrolldokument- *Legionella*, 2013).

Risikogruppe 2 vil si at det er påvist *Legionella pneumophila* (serogruppe 2-14), og/eller at dusjanlegget er åpent for allmennheten. Også her holder det at ett av kriteriene er tilstede for å plassere bygget i risikogruppe 2. Det vil i utgangspunktet bli tatt prøver årlig av bygg i denne kategorien. Dersom resultatene er stabile, kan det reduseres til annethvert år (Internkontrolldokument- *Legionella*, 2013).

Risikogruppe 3 vil si at anlegget ikke har fått påvist *Legionella pneumophila* tidligere, og at allmennheten har begrenset tilgang til anlegget. Begge kriteriene må være tilstede for at et bygg havner i risikogruppe 3. Det vil bli tatt prøver hvert femte år av bygg i denne kategorien (Internkontrolldokument- *Legionella*, 2013).

Felles for alle kategoriene er at man tilpasser prøvefrekvensen dersom det må iverksettes tiltak. Dessuten skal det bli tatt nye prøver av alle bygg (det vil si dusjsystem) som har stått ubrukt i over en måned (Internkontrolldokument- *Legionella*, 2013).

Tiltak

Internkontrolldokumentet gir også beskrivelser av hvem og hvordan prøver skal tas. IRIS er rammeleverandør, og skal ta prøver, analysere og følge opp resultater. Temperaturen på ulike steder i anlegget skal også sjekkes månedlig av driftspersonellet. Det er i tillegg tre typer fysiske tiltak som skal gjennomføres: 1) Driftspersonell har ansvar for å tappe dusjer i bygg med fast montert dusjutstyr (typisk gymsaler, svømmehaller) minst en gang per uke. 2) På bygg med bevegelig dusjslange (typisk sykehjem, lærergarderobes, personaldusjer) skal driftspersonellet sørge for en tappefrekvens på minst en gang per uke. Her legges det også opp til at brukeren selv tapper det første vannet fra dusjen til sluket. 3) I nye anlegg med fastmontert utstyr (typisk gym, idretts- og svømmehaller) skal det legges opp til automatisk spyling av dusjene. Det første vannet tømmes dermed tidlig på morgenen før brukerne tar dusjene i bruk. Stavanger Eiendom har ansvar for automatisk spyling der det er installert (Internkontrolldokument- *Legionella*, 2013).

Håndtering av avvik

Dersom det oppstår avvik, altså at det blir påvist *Legionella*-bakterier i risikokategori 1 (det vil si *Legionella pneumophila* serogruppe 1 eller nedsatt immunitet hos brukergruppen) «må anlegget gjennomgå slik at vekst av *Legionellabakterier* unngås» (Internkontrolldokument- *Legionella*, 2013:5). Tiltak vil da vurderes i hvert enkelt tilfelle av en tverrfaglig beslutningsgruppe (bestående av representanter fra Stavanger Eiendom, IRIS og helsesjef). Denne gruppen har myndighet til å iverksette nødvendige tiltak og kan også avgjøre om avviket medfører økt smittefare, og om bygget bør stenges (Internkontrolldokument- *Legionella*, 2013).

Stavanger Eiendom skal fremlegge en årlig statusrapport. Der skal det fremgå hva som er utført med hensyn til avvik og ettersyn. Flere forhold skal dokumenteres og rapporteres årlig: for eksempel volumet på *Legionella*-overvåkingen, antall prøvetakinger fordelt på risikokategorier, statistikk over påvist *Legionella pneumophila* for henholdsvis serogruppe 1 og 2-14, avvikshåndtering og resultater av utført tilsyn. Vedlagt internkontrolldokumentet følger også andre retningslinjer og skjemaer, som for eksempel «Kontrollskjema og rutiner for driftspersonellet (skal gjennomføres og dokumenteres)», «Retningslinjer for beredersystemer og dusjanlegg - forebygge *Legionellasmitte* i berederanlegg», «Prosedyre for temperaturkontroll» og «Avviksmeldingsskjema for vannfordelingsanlegg» (Internkontrolldokument- *Legionella*, 2013:6-12).

Internkontrolldokumentet som grunnlag for risikostyring

Internkontrolldokumentet skal således gi klare retningslinjer for hvilke oppgaver som skal gjøres, og hvem som skal utføre dem. Roller og ansvar er klart fordelt i dette dokumentet, samtidig som det blir lagt opp til tverrfaglig samarbeid mellom ulike kommunale enheter, som for eksempel når man skal avgjøre om et bygg skal stenges eller ikke. Dette er en rutine som, i samsvar med det Christensen mfl (2010) skriver, fungerer som en presisering av de forventningene og normene som allerede ligger i den kommunale organisasjonsstrukturen. Dokumentet danner et forholdsvis godt grunnlag for å drive risikostyring, hvor man tar hensyn til bygningsmasse, immunstatus hos brukere og type *Legionella* når man skal vurdere tiltak.

Målsettingen til internkontrolldokumentet kan således sies å være i samsvar med Rausand og Utnes (2009:77) definisjon av risikostyring, hvor man skal «... identifisere, analysere og vurdere mulige risikoforhold i et system eller i en virksomhet, samt å finne frem til og iverksette tiltak som kan redusere mulige skadevirkninger». Internkontrolldokumentet har som mål å avdekke og håndtere avvik (gjennom prøvetaking, spyling og eventuelt stenging og utbedring av bygg/anlegg). En sentral oppgave er også å vurdere nødvendige tiltak, ut fra risikogruppe (bygg, type *Legionella* + immunstatus på brukere). Dette gir muligheter for å prioritere tiltak (skal alle bygg med *Legionella* stenges, eller kun de som fyller gitte kriterier?). Dette nye internkontrolldokumentet legger opp til at tiltak skal vurderes i hvert enkelt tilfelle, i stedet for en generell bestemmelse om stengning, slik praksis har vært tidligere. Internkontrolldokumentet gir også retningslinjer for oppfølging av tiltak, for eksempel gjennom årlig statusrapport (jf. Rausand og Utne, 2009).

Hva slags risikoregulering driver Stavanger kommune?

Stavanger kommune driver hovedsakelig risikoregulering av to årsaker, når den nå skal forsøke å endre og forbedre risikohåndteringsstrategiene- og praksisen. Den ene årsaken springer ut av et økonomisk insentiv. En del informanter peker på at kommunen bruker i overkant mye penger på tiltak mot *Legionella*, uten at det virker nødvendig. Den andre årsaken til risikoregulering er at man ønsker bedre kontroll over risikoen og risikobildet. Dette samsvarer i store trekk med det Hutter (2006) beskriver som risikoregulering som en organisert respons for å håndtere risikoen gjennom individer, organisasjonen og samfunnet som helhet. Man ønsker ikke at folk i Stavanger skal være uforholdsmessig redde for *Legionella*. Derfor vil man nå å styre risikoen «*Legionella*» på en måte som i større grad samsvarer med den «faktiske» risikoen for at noen skal bli syke eller dø. Denne er «forsvinnende liten», mener informanter i faggruppen. En informant sier at målsetningen nå må være å få ned «kostnadene og angsten».

Som nevnt vil jeg ikke diskutere de rent tekniske tiltakene knyttet til det å bli kvitt *Legionella* i dusjanleggene, men heller se på hva som faktisk skjer når kommunen oppdager et avvik og må håndtere det. Spørsmålet er hvordan risikostyringen fungerer i praksis, og om de presiseringene og kravene som ligger i internkontrolldokumentet blir etterfulgt.

4.2.2 Hvilke forhold vanskeliggjør kommuneorganisasjonens interne håndtering av risiko?

Data fra intervjuer og transkripsjoner tyder på at risikostyring i praksis er mer komplisert enn det teoretiske idealet (jf. kapittel 2.3.3) og de formelle retningslinjene som beskrevet i internkontrolldokumentet. Under vil jeg gjøre rede for en del av de forholdene som vanskeliggjør den interne risikostyringen av *Legionella*.

Behov for forbedring av risikostyringssystemet

I delkapittel 4.1.1 ble generell kunnskapsmangel om *Legionella* pekt på som et problem. En informant i faggruppen mener at det ikke nødvendigvis er kunnskapen som er problemet, men selve risikostyringssystemet for *Legionella*. Blant annet har kommunen muligheter for å være mer «etterpåkløke på forhånd» enn det den er i dag. Det er tydelig at informantene i faggruppen mener at risikostyringen kan forbedres, både internt og eksternt. Det som fremheves av mange er at man gjennom risikostyringen skaper et bilde av *Legionella* som farligere enn det er. Dessuten er en slik mistilpasset risikostyring svært dyr i drift. En av informantene fra helsesiden sier for eksempel «Det koster å stenge byggene også – man har altså valget mellom en lav risiko for sykdom i åpent bygg, eller å stenge bygget i uvisst tid og utbedre i millionklassen». Kommunen står overfor flere utfordringer når de nå ønsker å endre sin risikostyring av *Legionella*.

Organiseringen gir sårbarhet

«Systemet, slik det er organisert, det gjør at det er muligheter for svikt», mener en informant. Både formelle (for eksempel struktur) og uformelle elementer (kultur) kan være årsak til dette (jf. Jacobsen og Thorsvik). Internkontrollforskriften oppfordrer som nevnt til samarbeid mellom ulike enheter, mens den kommunale organisasjonsstrukturen med spesialisering ikke legger særskilt til rette for dette. Organiseringen skaper særlig problemer når det gjelder samarbeid på tvers.

Risikostyring er et lederansvar

En utfordring er plassering av lederansvar. Ifølge blant annet Rausand og Utne (2009) er risikostyring ledelsens ansvar. I kommunene er det ordfører eller rådmann som formelt sett har dette ansvaret (jf. Christensen mfl, 2010). I hvilken grad disse er delaktige i *Legionella*-

håndteringen er usikkert. En informant sier imidlertid at han tviler på om disse (ordfører og rådmann) er sikre på at «... linjen går helt ut. Hvis de er sikre på det, så blir jeg overrasket. (...) Risikostyring er et lederansvar, tenker jeg». Andre informanter stiller seg spørrende til om risikostyringen henger sammen fra toppnivå og lenger ned i organisasjonen. Dessuten er de usikre på om man faktisk gjør det man skal med hensyn til risikostyringen. «Driver du helhetlig risikostyring, har man jo kontroll på nettopp det», sier en informant. Dette inntrykket bekreftes av driftsoperatørene. Mange av driftsoperatørene peker på manglende sammenheng mellom det de gjør og resten av organisasjonen. Det at flere informanter opplever at risikostyringen «ikke henger sammen», kan tyde på at organisasjonsstrukturen og/eller prosedyrer og rutiner er uklare. Flere opplever at det er «lang avstand» mellom enhetene. Dette har også sammenheng med ansvars- og rollefordelingen.

Samordning og samvirke

Flere informanter virker svært opptatt av å kunne fordele ansvaret. En virksomhetsleder på sykehjem beskriver: «Det er jo veldig skille ... Stavanger Eiendom eier jo bygget her. Så alt som er Stavanger Eiendom sitt ansvar er veldig viktig at de får ansvar for. For meg er det viktig; Kostnader, tid og ressurser, alt sånt». Også flere informanter peker på Stavanger Eiendom som den ansvarlige enheten når det gjelder *Legionella*. Noen informanter peker også på kommunikasjonsavdelingen, som de mener skal ha ansvaret for kommunikasjon og informasjon med virksomhetslederne. Andre igjen peker på at helse må ta sin del av ansvaret for *Legionella*: «Det er mange som har et ansvar her. Per nå virker det som «... Eiendom skal ha dette ansvaret alene», sier en informant. Det er viktig at man ser både på den fagrettede, tekniske siden av hva man praktisk kan gjøre av tiltak, men også smitte-siden. Helse må ta sin del av ansvaret i risikostyringen, mener han.

Totalt sett er de ulike aktørene svært opptatt av å fordele ansvar (eller skyld?). Man glemmer at god risikostyring og samfunnssikkerhet avhenger av koordinering og samhandling mellom de ulike sektorene (jf. Fimreite mfl, 2011). Å drive risikostyring i en stor og kompleks organisasjon kan være vanskelig med hensyn til samarbeid og samvirke. Det kan se ut som det er et for stort fokus på ansvarsprinsippet. Utfordringen er at man ikke ønsker ansvar selv, men heller å fordele det på andre aktører. Dette kan henge sammen med det økonomiske ansvaret, men også at man er redd for å få skyld dersom noe skulle gå galt. Et større fokus på samarbeid og samhandling kan være til kommunens fordel når de skal håndtere *Legionella*. Dette er muligens et klassisk utslag av det Fimreite mfl (2011:23) kaller «negativ samordning», hvor «alle er for samordning så lenge det ikke berører egen organisasjon». Det kan være vanskelig å få til god samordning i

en organisasjon som er opptatt av å fordele både økonomisk og rettslig ansvar, på tross av at sikkerhets- og risikoarbeid bør håndteres i samspill med andre sektorer og avdelinger (Jf. Stortingsmelding nr. 29, 2011-2012; Fimreite mfl, 2011). Dette stemmer godt overens med det Fimreite mfl (2011) skriver, at ansvarsprinsippet i mange tilfeller kan bli en hindring i stedet for en løsning. En slik organisering (eller manglende organisering/koordinering) kan på sikt ha flere negative konsekvenser for kommunen.

Ansvar og kunnskap er personavhengig

Ansvars- og rollefordelingen er et todelt problem. På den ene siden opplever mange informanter at ansvarsrollene er uklare. Dette er spesielt et problem for kommunikasjon og informasjon, som igjen får konsekvenser for oppfølging av (spesielt) virksomhetslederne. Dette er temaer jeg vil komme tilbake til i delkapittel 4.2.4. På den andre siden er ansvaret i mange tilfeller så knyttet til person og ikke funksjon at det skaper vanskeligheter. Spesielt informantene i Stavanger Eiendom opplever det siste som problematisk. Det er utfordrende dersom noen av nøkkelpersonene i *Legionella*-håndteringen i avdeling Stavanger Eiendom er syke, på ferie eller slutter. En beskriver: «hvis jeg og [navn] reiser på ferie i dag ... Hvem er det da som gjør noe med det på mandag? Hvordan hadde det blitt kommunisert ut til den virksomheten der ute, som sitter der ...?». En informant fra Stavanger Eiendom mener at «... Vi er jo alene om dette, den kunnskapen er helt isolert på noen få individ, resten vet veldig lite om *Legionella*». De opplever at kunnskapen om *Legionella* og håndteringen av den i stor grad er personavhengig. Selv har de håndtert *Legionella* så mange ganger, at de vet hva de skal gjøre ved en ny påvisning. Det kan virke som det er de samme individene som er involvert i *Legionella*-arbeidet gang på gang, og at disse har en slags uformell rutine seg imellom. Det nye internkontrolldokumentet er klarere på disse ansvarsforholdene, men det er ikke godt nok implementert i organisasjonen i dag. I praksis mangler man det Jacobsen og Thorsvik (2007) kaller presiseringer (rutiner) for den formelle arbeidsdelingen. Informantene i Stavanger Eiendom handler heldigvis i tråd med (og til dels ut over) de *forventningene* som følger deres rolle i organisasjonsstrukturen. Det kan synes nødvendig at man i større grad «følger opp disse sakene på tvers av personer». Det er enighet om at det er viktig «å knytte ting til funksjoner og ikke til personer». Slik det fungerer per i dag i Stavanger Eiendom, gir systemet et økt potensiale for sårbarhet. Ikke nødvendigvis fordi noen ville blitt syke på grunn av *Legionella*, men fordi kommunens omdømme ville blitt svekket, mener en informant.

De enkleste løsningene på slike problemer er å etablere nye rutiner eller å øke ressursene. Slik vil man kunne fordele kunnskapen på flere individer, og dermed øke sikkerheten for at man til

enhver tid har ansatte med kjennskap til *Legionella*-håndteringen. Å stoppe ved første «feilkilde» er imidlertid ikke en tilstrekkelig løsning dersom man ønsker forbedring gjennom hele organisasjonen. Andre funn tyder på at denne personavhengigheten ikke bare er et ressurs- eller kunnskapsspørsmål, men også et spørsmål om samvirke, spesielt mellom avdeling for Oppvekst og levekår (skole og helse), Stavanger Eiendom og Kommunikasjonsavdelingen.

Uklarheter i rutiner for varmtvannsspyling

Det er uklarheter rundt rutiner og prosedyrer knyttet til varmtvannsspylingen som driftsoperatørene har ansvaret for. Opphavet til tvetydigheten rundt denne rutinen er en kunnskapskonflikt mellom IRIS og FHI, som vil bli nærmere diskutert i delkapittel 4.3.1. Den gamle rutinen sier at man skal drive varmtvannsspyling for å forhindre *Legionella* i anleggene. I det nye internkontrolldokumentet er dette foreslått fjernet som tiltak, men dette er enda ikke avklart formelt sett. Varmtvannsspyling er derfor fortsatt en av de skriftlige rutinene. Mange av driftsoperatørene har imidlertid fått muntlig beskjed om at det ikke er nødvendig, da det ikke har effekt. De opplever en usikkerhet knyttet til tiltakene de gjennomfører. Flere av dem opplever det som kjedelig å få disse signalene på eget arbeid, og flere velger å utføre varmtvannsrutinen inntil den skriftlige rutinen er formelt endret og godkjent.

Minst tre forhold kan bidra til å forklare hvorfor driftsoperatørene ikke ønsker å gjøre slik de har fått muntlig beskjed om. For det første er det rimelig for de ansatte å anta at rutinene har en hensikt, og man ønsker derfor å gjennomføre dem. Slike rutiner fungerer som en presisering av deres rolle og arbeidsoppgaver (Jf. Jacobsen og Thorsvik, 2007; Christensen mfl, 2010). Ikke å gjennomføre dem ville slik sett vært et brudd på formelle forventninger til dem. For det andre gjennomføres rutinene slik at man unngår skyld dersom det skulle bli påvist *Legionella*. Når rutinen sier «utfør varmtvannsbehandling», og man lar være, blir man et lett mål for dem som vil fordele skyld i etterkant av en slik hendelse. Dette kan være alt fra media og politikere, til ledelse i kommunen. For det tredje føler driftsoperatørene tydelig på sin egen yrkesstolthet og troverdighet når det blir påvist *Legionella* i deres anlegg. De er redde for at noen skal tro at de ikke gjør jobben sin godt nok, og opplever at en *Legionella*-påvisning går utover deres eget, personlige omdømme.

En sentral del av risikostyringen er å iverksette tiltak som kan redusere skadevirkninger (Rausand og Utne, 2009). Det vil være viktig for kommunen å få klarhet i rutinen rundt varmtvannsspyling slik at man ikke gjennomfører unødvendige tiltak, eventuelt *lar være* å gjennomføre nødvendige tiltak. Dessuten har driftsoperatørene en viktig rolle i kommunens risikostyringssystem som ikke må undervurderes. De gjennomfører mange av oppgavene som

er knyttet til overvåkingen av dusjanleggene, som for eksempel kontroll av temperatur i beredere, kontroll av varmtvannstemperatur i løpet av året. Det er derfor viktig å avklare denne rutinen også for at arbeidstakerne skal se nytten og verdien i eget arbeid.

Oppsummering og vurdering av funn

Som vist over er det forhold som vanskeliggjør den interne risikostyringen av *Legionella* i Stavanger kommune. Risikostyringen springer ut av et mål om å minske kostnader og angst, altså både et økonomisk og et sosialt perspektiv. Det reviderte (men enda ikke implementerte) internkontrolldokumentet danner et godt grunnlag for risikostyring av *Legionella*. Flere forhold vanskeliggjør imidlertid internkontrollen av *Legionella*. En første utfordring er at ulike nivåer i organisasjonen forholder seg til forskjellige rutiner – nytt og gammelt internkontrolldokument synes å brukes om hverandre.

Funnene viser mangelfull ledelse og samhandling i *Legionella*-håndteringen. Det er viktig å avklare lederansvaret for risikostyringen. Dessuten er kommunen svært opptatt av å fordele ansvar (eller skyld), og mindre opptatt av samarbeid og samvirke. Kommunens øverste ledelse bør ha en tydeligere rolle i risikostyringen. Det bør sørges for at risikostyringssystemene er samordnet og integrert nedover i organisasjonen. Det kan være behov for en samordningsfunksjon, og ansvaret for dette må forankres i ledelsen for å kunne videreføre samhandling til lavere nivåer i organisasjonen. Dessuten er det nødvendig at roller og ansvar knyttes til funksjon, heller enn person. For noen av informantene er det også usikkerhet rundt hva som faktisk er skadereduserende tiltak. Resultatet er at *Legionella*-håndteringen til dels kan være tilfeldig og avhengig av den enkeltes oppfatning av risikoen. Dette må klargjøres og videre bekrefte gjennom oppdaterte og godkjente internkontrolldokumenter. Ellers kan disse forholdene bidra til å øke usikkerhet, ikke bare hos dem som håndterer *Legionella* i sin hverdag men også i befolkningen (Jf. delkapittel 4.3.2 og 4.3.3).

4.2.3 Hvilke strategier har kommunen hatt for intern kommunikasjon, og hvordan har disse fungert?

Kommunen skal håndtere en kompleks, usikker og tvetydig risiko, der de berørte aktørene har til dels ulik oppfatning av risikoen (Jf. delkapittel 4.1 og 4.1.1). Det vil derfor være viktig å ha gode strategier for intern kommunikasjon i arbeidet med risikohåndtering av *Legionella*. Jeg vil starte med å gjøre rede for kommunikasjonsstrategien før jeg går videre til hvordan intern kommunikasjon foregår i praksis.

Kommunikasjonsstrategien «Sammen for en levende by»

Stavanger kommunes kommunikasjonsstrategi, «Sammen for en levende by», er fra 2009 (Vedlegg 4). Deler av den er for tiden under revisjon. Den nye utgaven skal inkludere bruk av sosiale medier (Jf. informant, kommunikasjonsavdelingen). I denne strategien presenteres kommunens mål, strategier og tiltak for hvordan kommunen skal kommunisere med innbyggere, ansatte, andre kommuner, stortingskomiteer, departementer, kommunesektoren generelt, media eller andre samarbeidspartnere. Det er i all hovedsak de samme strategiene som er gjeldende både for intern og ekstern kommunikasjon. Kommunikasjon beskrives som et «strategisk virkemiddel på lik linje med andre virkemidler» (*Sammen for en levende by*, 2009:2). Det fremheves at strategier og tiltak må bli til handling.

Delstrategier

Stavanger kommune har noen kommunikasjonsmessige utfordringer som beskrives i strategien. Interne utfordringer dreier seg om å ha gode medarbeidere med riktig og tilstrekkelig kompetanse, å bygge en felles og samlende internkultur for hele kommunen, å sikre samhandling, samt å klargjøre roller og ansvar. Eksterne utfordringer dreier seg om å sikre tilbakemeldinger fra brukere, motivere til dialog og å skape realistiske forventninger til kommunens tjenester, og å møte media og andre aktører «åpent, aktivt og planlagt» (*Sammen for en levende by*, 2009:4).

Kommunen har lagt fokus på tre delstrategier:

- 1) Målgruppeorientering
- 2) Aktiv og planlagt
- 3) Roller, ansvar og kompetanse

Til hver av disse er det laget ulike tiltak. I den første delstrategien pekes det på at man må ha kunnskap om målgruppene som skal nås, og hvilke kanaler som fungerer best hos de ulike. Her er det viktig å ha gode rutiner for tilbakemeldinger. Informasjonen skal også tilrettelegges ved behov (*Sammen for en levende by*, 2009).

Strategi to, «aktiv og planlagt» dreier seg om at kommunikasjonen om tilbud, tjenester og politiske beslutninger skal være offensiv og planlagt. Det skal gjøres ved å legge til rette for innsyn i forvaltningen, og å være i forkant ved å planlegge tiltak i god tid. Kommunens informasjon skal være oppdatert og relevant. «Aktiv» vil i denne sammenheng si at man skal opplyse om målgruppens rettigheter, plikter og muligheter, samt synliggjøre kommunens resultater. Det fremheves også at man skal skape engasjement og bidra til deltakelse i beslutningsprosessene. For å få til god intern kommunikasjon må man «gjennomgå kanalvalg

mellom ulike nivåer og avdelinger i organisasjonen (..)» (*Sammen for en levende by*, 2009:5). Man skal i tillegg utnytte teknologiske muligheter for å gi ansatte og innbyggere bedre og raskere informasjon. Sist, men ikke minst, vises det også til tillit og omdømme. Informasjon fra kommunen skal blant annet være pålitelig og etisk forsvarlig (*Sammen for en levende by*, 2009).

Den tredje delstrategien dreier seg om roller, ansvar og kompetanse. Det vil si at kommunen skal fremstå som «... en tydelig og enhetlig avsender som har et avklart og godt samarbeid internt og med andre samarbeidspartnere» (*Sammen for en levende by*, 2009:5). Samhandling på tvers, koordinering av kommunikasjon og samarbeid med andre fremheves som viktig. Andre tiltak er å avklare forventningene til, og å samordne kommunikasjonsarbeidet hos samarbeidspartnere og kommunale/interkommunale selskap. Videre er det nødvendig at man definerer kommunikasjonsbehovet tydelig, både med tanke på daglig drift og særskilte prosjekter (*Sammen for en levende by*, 2009).

Prinsipper for kommunikasjon

I tillegg til disse tre delstrategiene er det utarbeidet prinsipper for kommunikasjon. Disse er 1) Kommunikasjon er et lederansvar, 2) Kommunikasjonsarbeidet skal følge linjeprinsippet. Den som har ansvaret for en tjeneste har også ansvaret for å informere om den, 3) Åpenhet og mer offentlighet skal praktiseres, 4) Kommunen skal legge til rette for innbyggermedvirkning og deltakelse (*Sammen for en levende by*, 2009:6). Det vises også til et overordnet prinsipp om at den som er nærmest saken og kjenner den best, er den som også skal uttale seg til media om den på kommunens vegne. I tillegg finnes en personalhåndbok som gir tips og retningslinjer for mediehandling (*Sammen for en levende by*, 2009).

Kommunikasjonsstrategien over viser et slags idealbilde, en ambisjon og målsetting for kommunens kommunikasjonsarbeid. Alt i alt er dette en svært generell strategi, som peker på viktige prinsipper og sjekkpunkter. Det er i liten grad praktiske retningslinjer for de ansatte i en gitt situasjon. Selv om det pekes på at roller og oppgaver skal avklares, gis det ikke videre retningslinjer utover de fem prinsippene for kommunikasjon.

4.2.4 Intern kommunikasjon i praksis

Intern kommunikasjon i praksis er ingen enkel sak for Stavanger kommune. Mange av utfordringene som pekes på i strategien går igjen i datamaterialet. Det viser seg at det er vanskelig å følge de retningslinjene og prinsippene som er fastlagt i kommunikasjonsstrategien. Under vil jeg gjøre rede for en del av de forholdene som bidrar til å vanskeliggjøre intern kommunikasjon.

Kommunikasjonsprosess i tre faser

Flere informanter anser kommunikasjon som en utfordring. Faggruppen mener det er svært viktig at kommunen får på plass gode, klare strategier for kommunikasjon internt i kommunen. Kommunikasjonsprosessen rundt *Legionella* kan grovt sett deles i tre faser. I hver fase er det et unikt kommunikasjons- eller informasjonsbehov til, fra eller mellom ulike enheter i kommunen. Den første fasen er i tiden før det er påvist *Legionella* i et dusjanlegg. Her er det nødvendig med informasjon spesielt til driftsoperatørene om *Legionella* og risikostyring på generell basis. Den andre fasen oppstår når det er påvist *Legionella*. Her kreves det en akutt respons for å stenge bygg og for å informere virksomhetsledere, brukere og media. Den siste fasen dreier seg om oppfølging og informasjonsbehov i etterkant av en positiv prøve, men før bygget blir friskmeldt.

Datamaterialet tyder på at den akutte fasen ved påvisning av *Legionella* fungerer forholdsvis greit, mens den første og siste fasen er mer utfordrende. En informant fra Stavanger Eiendom peker på kjernen i problemet. Han sier at «... vi har vært konsekvente på å skille rollene [helse og eiendom]. Det har vi vært gode på i den første akutfasen. Men det går mer på daglig kommunikasjon i ettertid». Ikke minst dreier det seg om målgrupp håndtering – «hvem kommer til å få spørsmålene?». Informasjonen må altså være «aktiv og planlagt» når det gjelder hvem som er sender, mottaker og hva som er innholdet i budskapene. Til sist handler det om «ansvar, roller og kompetanse» - hvem skal gi informasjon om hva? Hvem er legitime avsendere av budskap?

Kommunikasjonsutfordringer i risikostyringsprosessen

Noen av driftsoperatørene ytrer et ønske om å være mer involvert i hele prosessen. «Vi føler jo at vi gjør en jobb som vi ikke er sikre på hvorfor vi gjør», sier en av dem. «... vi gjør dette på bestilling fra Stavanger Eiendom (...), men det er ikke alltid vi vet dybden på hvorfor og alt det går i», sier en annen. Blant annet får de ikke informasjon om prøvene som blir tatt på «deres» bygg. «Vi har aldri fått noe prøveresultat», sier en informant. Et par beskriver det slik: «... det er samme beskjeden du får hos legen når du tar en blodprøve», «... hvis du ikke hører noe innen en uke ...». Tidligere var det driftsoperatørene som hadde ansvaret for å ta prøver. Nå er det stort sett IRIS som tar disse prøvene, noen ganger sammen med driftsoperatørene. De mener at IRIS skulle gitt dem beskjed om disse resultatene, om bygget er OK eller om hvordan det står til. Det viser seg at IRIS faktisk sender denne informasjonen etter å ha analysert prøvene, men at den går direkte til Stavanger Eiendom. Driftsoperatørene opplever det som meningsløst og vanskelig å se nytten av eget arbeid når man ikke mottar tilbakemeldinger på det. Når det i tillegg er uklarheter i rutinene, er det lett å forstå oppgittheten. Driftsoperatørene ønsker «et

samspill mellom byggeier og virksomhet», hvor det er bedre dialog om hva som skjer og hvorfor.

Her er det store mangler i informasjonen og/eller kommunikasjonen. Det er i liten grad utveksling eller sending av informasjon (Jacobsen og Thorsvik, 2007). Man mangler gode tilbakemeldingsrutiner (jf. *Sammen for en levende by*, 2009; Jacobsen og Thorsvik, 2007) som forsikrer at alle relevante mottakere har fått nødvendig informasjon. Selv om driftsoperatørene ikke lenger tar prøvene, er det likevel mange som føler ansvar for «sitt» bygg, og derfor ønsker en slags tilstandsrapport etter prøvetakingen. Det kan være problematisk at driftsoperatørene ikke er ytterligere involvert i den helhetlige risikostyringsprosessen. Mulige årsaker kan være at driftsoperatørene ikke sees på som relevante mottakere av slik informasjon, eller at det er problemer med ansvars- og rollefordelingen også her (man tror noen andre gjør det, eller mener andre har ansvaret for kommunikasjonen til driftsoperatørene). Kommunikasjonsstrategien peker på at det er viktig å definere et tydelig informasjonsbehov også i daglig drift. Her er det altså nødvendig å inkludere driftsoperatørene i større grad.

Varsling ved positiv Legionella-prøve

Varsling ved positiv prøve er den mer «akutte» fasen i kommunikasjonen. Her er det viktig at alle som er berørte i kommunen får informasjon. Mest sentralt her er at virksomhetslederne og driftsoperatørene får beskjed om at bygget eller dusjanlegget må stenges. Denne fasen vil ofte også inkludere mediehåndtering. Dette vil bli nærmere diskutert i delkapittel 4.3.2. Det er viktigst å få varslet internt først, mener en kommunikasjonsrådgiver. Da slipper man overraskelser fra media, foreldre eller andre som har fått «kloa i» nyheten først. Den samme informanten forteller om et tilfelle hvor varslingen ikke fungerte helt slik som det skulle. «... vi har jo opplevd, ikke akkurat i *Legionella*-sammenheng (..), at vi har vært litt for ivrige». Hun forteller om en hendelse hvor det var påvist en smittsom og farlig sykdom på en skole. Man fikk ikke varslet rektor i tide. Rektoren selv hørte om saken på radio. «Da blir folk oppskjørtet», forteller informanten. At intern varsling er viktig bekreftes av virksomhetslederne på skolene. De understreker viktigheten av å være raskt ute med å kontakte alle som skal og bør kontaktes.

Ingen av informantene peker på denne kommunikasjonsfasen som spesielt vanskelig. Varslingsrutinene ser ut til å fungere greit når en prøve blir positiv. Man har en slags uformell rutine, mener en av informantene i kommunikasjonsavdelingen. Det er mye som tyder på at det er klare ansvarsforhold i varslingen, selv om rutinene her virker relativt uformelle. IRIS melder fra til Stavanger Eiendom, som igjen tar kontakt med virksomhetsleder. I denne fasen har man klart å definere målgruppene, kanaler og hvem som skal fungere som sender av informasjon

(Jf. Jacobsen og Thorsvik). Problemet her er, som diskutert i delkapittel 4.2.2, at en del av den uformelle rutinen er svært personavhengig. Det er positivt at de ansatte i avdelingene har et godt samarbeid seg imellom. På den annen side er dette et sårbart system om den uformelle rutinen ikke er kjent for flere. En annen utfordring for virksomhetslederne som naturlig følger denne fasen, er deres eget ansvar for varsling. En del av virksomhetslederne opplever det som utfordrende at de får ansvaret for en stor del av den videre varslingen av brukergrupper. Dette vil jeg se nærmere på i delkapittel 4.3.2.

Manglende oppfølging og informasjon

Denne fasen i kommunikasjonen dreier seg om oppfølging og informasjon i tiden etter varsling ved positiv prøve, og før dusjanlegget blir friskmeldt. Her er det hovedsakelig to grupper som har behov for informasjon internt i kommunen. Den ene er driftsoperatørene, den andre er virksomhetslederne. Driftsoperatørene peker på at det er viktig at de får informasjon om hva som foregår i «sine» bygg. Det er fordi de ofte har kontakt med brukere som stiller spørsmål. De ønsker altså bedre intern kommunikasjon for å forbedre den eksterne kommunikasjonen.

Heller ikke virksomhetslederne opplever at de får nok informasjon. Det opplever de som utfordrende. Virksomhetslederen i idrettsklubben opplever uforutsigbarhet og mangel på informasjon når det blir påvist *Legionella* i «hans» anlegg. Han synes det er svært vanskelig å forholde seg til. Som sluttbruker er det viktig for ham å bli informert om hva som foregår i bygget, om det blir utsettelse, hva man holder på med og når det forventes å være ferdigstilt. Ikke minst mener han at det går utover klubbens omdømme når de ikke kan stille med det skal for motstanderlagene. Han mener det er forståelig og i orden om dette er forhold kommunen ikke har oversikt eller informasjon om, men da vil han i det minste få vite at det er *slik* det ligger an.

Flere av rektorene mener de selv må oppsøke informasjon når dusjanleggene ved deres skoler blir stengt. En av rektorene har imidlertid fått svært god oppfølging. Det inkluderte informasjon om alt fra tiltak til fremdriftsplan. Andre opplever denne informasjonstilgangen som mer tilfeldig, hvor de har fått informasjon og oppdateringer av en rørlegger i gangene på skolen. Rektorene har fått påvist *Legionella* på ulike tidspunkt. Dette er nok en avgjørende faktor, da det viser seg at den rektoren som er mest fornøyd, også er sist i rekken. Her kan man muligens snakke om en viss forbedring av rutinen over tid, på tross av at andre informanter fortsatt opplever uklarheter og mangel på informasjon.

Av de tre intervjuede virksomhetslederne ved sykehjem er det som nevnt kun én som har hatt (mistanke om) *Legionella* på sitt bygg. Hun opplever å få svært lite informasjon om fremdrift, tiltak og tidsplan. De to andre virksomhetslederne er positive, og mener de ville fått den informasjonen de trenger dersom det var *Legionella* på deres sykehjem.

Hovedgrunnen til at virksomhetslederne ønsker informasjon er om de rent praktiske utfordringene ved å miste et rom eller stenge et dusjanlegg. Informantene mener *Legionella* er problematisk fordi det fører til stengte rom eller dusjanlegg. Derfor er det også svært relevant for dem å få informasjon om anleggets tilstand og fremdriften på tiltakene, slik at har mer forutsigbarhet i sin praktiske hverdag. Virksomhetslederne på skolene peker også på at det å få denne typen informasjon ville gitt dem en ekstra sikkerhet. De har et ansvar for hvem som er på skolen til enhver tid. De «blir ikke informert om hvem som kommer og går. Og alle som skal omgås med unger i et kommunalt bygg, skal faktisk godkjennes ...», sier en informant. Det dreier seg om barnas sikkerhet mot fremmede, mener hun.

Alle virksomhetslederne er av den oppfatning at det er Stavanger Eiendom, og en navngitt person, som må gi dem denne informasjonen. Han blir syndebukken for et problem som kan synes å være mer av organisatorisk enn individuell art. Den manglende kommunikasjonen kan heller sees som et symptom på dypere samvirkeproblemer i organisasjonen.

Involvering av Helse er avgjørende

Informanter fra Stavanger Eiendom forstår, og er klar over, virksomhetsledernes behov for informasjon. Problemet for dem er at det ikke alltid er slik informasjon tilgjengelig, og at de mangler ressursene til å kunne svare på alle henvendelsene. Et av problemene for dem er å få en beslutning om å åpne bygget. «Vi vakler i mange år, uten å kunne svare ordentlig», sier en. Stavanger Eiendom etterlyser faglig, medisinsk støtte når de skal ta beslutninger. Økt involvering fra helse «... ville gitt gode, legitime beslutninger», mener en informant i Stavanger Eiendom. Han mener at det er vanskelig å fordele ansvar i slike saker som berører flere avdelinger. Også virksomhetslederne savner informasjon fra helsesjefen (eller lignende). De ønsker informasjon om det rent biologiske og om smittefaren ved *Legionella*. De aller fleste av virksomhetslederne ved skolene mener at Helsesjefen i større grad bør være på banen med informasjon til dem.

Den manglende informasjonen til og oppfølgingen av virksomhetslederne er imidlertid ikke kun et spørsmål om ressurser eller uvilje. Det er i høy grad et spørsmål om eierskap. *Legionella* kan sees som et tverrsektorielt problem. Likevel er det mange informanter som peker på at det

er Stavanger Eiendom som «eier» problemet. Det kan skyldes at de er pålagt å drifte byggene. Samtidig er *Legionella* et problem som involverer helsesiden. Det er viktig for den fremtidige håndteringen av *Legionella* at helsesiden deltar i større grad enn tidligere. Det er, som informantene peker på, viktig både ut fra at man får (legitime) beslutninger om å åpne/stenge bygg, men også for at informasjonen om smittefare får økt troverdighet (jf. delkapittel 4.3.3).

Uklare ansvarsforhold

I tillegg til utfordringene diskutert ovenfor, er det også uklare ansvarsforhold. En av informantene i kommunikasjonsavdelingen forteller for eksempel om en hendelse hvor de skulle informere om *Legionella* i en av svømmehallene. Da skal det ideelt sett være et samarbeid mellom den virksomheten, og kommunikasjonsavdelingen. Sammen ble de enige om at kommunen skulle legge ut informasjon på kommunens nettside og på sin Facebook-side. Svømmehallen skulle legge ut informasjon på sin nettside samt henge opp et informasjonsskriv på hallens inngangsdør. Tilfeldigheter gjorde at man oppdaget at svømmehallen ikke hadde gjort noen av delene. Informanten mener det skyldes at kommunikasjonen dem imellom nok var for dårlig. «... det var veldig uklart hvem som skulle gjøre hva», mener hun. Informanten har flere forklaringer på hvorfor det den gang var så vanskelig å få svømmehallen til å ta «sin del» av kommunikasjonsarbeidet. For det første mener hun at «det har litt med at i kommunen så er det veldig hierarkisk, og det har litt med hvem som gir ordre, beskjed. (..) du må gå veldig i linja (..). de overordnede gir beskjed til de som er under, det må være veldig tydelig.». For det andre mener hun at offentlige organisasjoner ikke er flinke til å improvisere. Man er reddere for å gjøre noe man ikke har fått tydelig beskjed om. Samtidig påpeker hun at dette ikke nødvendigvis er ensidig negativt. Slike regler kan også være nyttige i mange tilfeller. Likevel skaper det problemer, fordi det «... ikke er godt nok da, det må komme mer fra toppen», ikke «kun» fra en kommunikasjonsrådgiver.

Her er det linjeprinsippet (jf. «Sammen for en levende by», 2009) som skaper problemer for kommunikasjonsavdelingen. Man er ugyldig som avsender om man ikke kommer ovenfra i organisasjonen. Denne utfordringen stemmer godt overens med det Fimreite mfl (2011) skriver om at den tradisjonelle hierarkiske modellen blir utfordret av et behov for samhandling. Det er helt nødvendig med godt samarbeid på tvers av avdelingene for å håndtere (og kommunisere om) *Legionella* på en tilfredsstillende måte.

Oppsummering og vurdering av funn

Kommunen har en plan for informasjon og kommunikasjon. Strategien er imidlertid svært generell, og påpeker kun at ansvar, oppgaver og roller skal fordeles tydelig, men ikke hvordan.

I kommunikasjonsstrategien pekes det på ulike utfordringer, blant annet å sikre riktig og tilstrekkelig kompetanse hos ansatte, å sikre samhandling, og å klargjøre roller og ansvar. Som vist over er det i stor grad disse forholdene som vanskeliggjør intern kommunikasjon om *Legionella*. Dette kan tyde på at kommunikasjonsstrategien ikke er tilstrekkelig implementert i organisasjonen. Kommunikasjonen kan hovedsakelig deles i tre faser; kommunikasjon om risikostyringssystemet som helhet, varsling ved positiv *Legionella*-prøve samt oppfølging og informasjon. De største utfordringene ligger i første og siste fase. Det er viktig at driftsoperatørene blir sett på som en relevant mottaker av informasjon, og at de i større grad blir inkludert i det helhetlige risikostyringssystemet. For virksomhetslederne er det viktig med bedre informasjon og oppfølging slik at de kan få en mer forutsigbar hverdag, rent praktisk. Den manglende oppfølgingen er ikke bare et spørsmål om økte ressurser, men også et om eierskap og samvirke. Det er helt nødvendig at helse ikke bare tar sin del av ansvaret, men også i større grad samarbeider med de andre avdelingene.

Linjeprinsippet kan sees som både et problem og en løsning ut i fra informantenes utsagn. Dersom man skal følge linjeprinsippet er det viktig at informasjon og kommunikasjon kommer helt ned til sluttbrukerne, og gjennom virksomhetsledere og driftsoperatører. At kommunen er en sterkt hierarkisk organisasjon er også problematisk. For det første gjør det at man er ugyldig som avsender av informasjon om man ikke kommer ovenfra. Linjeprinsippet blir på denne måten en hindring for kommunikasjon. Hierarki er ikke alltid forenlig med samvirkeprinsippet, slik som beskrevet av for eksempel Fimreite mfl (2011). Linjeprinsippet fungerer altså ikke alltid godt i en spesialisert organisasjon med stort fokus på ansvarsfordeling. Informasjon som kommer fra andre steder enn den til dels uklare «linjen» blir i noen tilfeller gjort ugyldig. Funnene samsvarer således med funnene som ble gjort i delkapittel 4.2.2 angående uklar ledelse, rollefordeling og ansvarsforhold. Samordningsfunksjonen som ble etterlyst der gjør seg også gjeldene. Kommunikasjonsproblemer kan være en forklaringsfaktor for de ulike risikopersepsjonene diskutert i delkapittel 4.1.1.

4.3 Ekstern håndtering av *Legionella*

I denne delen av analysen vil jeg ta for meg den eksterne håndteringen av *Legionella*. Jeg vil starte med å se på hvordan utenforliggende, eksterne faktorer påvirker kommunens risikostyring. Deretter vil jeg ta for meg hvordan kommunen kommuniserer risiko med hele eller deler av befolkningen.

4.3.1 Hvilke eksterne forhold vanskeliggjør kommuneorganisasjonens håndtering av risiko?

Det er flere eksterne faktorer som påvirker kommunens risikostyring. Dette er blant annet befolkningens økte krav til risikostyring, lover og forskrifter, og den tidligere nevnte kunnskapskonflikten mellom IRIS og FHI. Også kommersielle aktører er med på å vanskeliggjøre kommunens risikostyring.

Kunnskapsbasert risikostyring – grenseverdier?

Dagens rutiner for *Legionella* er basert på den kunnskapen kommunen har i dag. Problemet er at ingen våger å ta ansvar for dem. Det skyldes at det er mange variabler man ikke har kontroll over eller kunnskap om. Derfor «må vi lage rutiner så godt vi kan. Risiko er det uansett når mennesker er involvert.». Det viktigste, mener en informant, er at man har fornuftige tiltak og styringsverktøy som endres i takt med kunnskapsutviklingen. Dersom det skulle bli enda en påvisning, vil man alltid få spørsmål om hva man har gjort, og om man har fulgt rutinene. Derfor er det viktig å ha rutiner man kan gå god for, mener informanten. Stavanger Eiendom kan ikke ta disse beslutningene på egenhånd, men avhenger av helsefaglig kompetanse.

Når man har avdekket et avvik, må kommunen håndtere det. Her vil det blant annet si å gjøre en vurdering av nødvendige risikoreduserende tiltak (Jf. Rausand og Utne, 2009): Skal man stenge dusjanlegget eller holde det åpent? Flere informanter i faggruppen mener det er vanskelig å håndtere avvikene (positive *Legionella*-prøver) når de ikke har en grenseverdi å forholde seg til. Hvilken mengde *Legionella* som er farlig avhenger av type bakterier; noen ganger kan en bakterie være like farlig som tusen, sier biologene ved IRIS. Det vet man for lite om. Det vil ikke være nyttig med en slik grenseverdi når det ikke er begrunnet ut fra kunnskap eller forskning, mener informanten. Det vil være vanskelig å forsvare en slik praksis offentlig. Andre informanter mener at man kan ha som mål å «... fastsette et nivå ut fra den kunnskapen man har per nå, og så endre når man får ny kunnskap». Dersom man bestemmer seg for å forsøke å fastsette en grenseverdi, vil det være vanskelig å avgjøre på hvilket nivå en slik grenseverdi skal settes på. En informant påpeker at det politiske miljøet vil ha få eller ingen insentiver for å akseptere risiko – de vil altså gå for et null-nivå. Andre mener at dette må være nasjonale myndigheters oppgave. Samtidig er de redde for at det aldri kommer til å komme derfra – problemet «*Legionella*» er for lite og ubetydelig for de fleste, mener informantene.

Økte krav til risikostyring fra befolkningen – nullvisjon?

Legionella kan i utgangspunktet sees som en irrelevant risikohendelse før noen observerer den og kommuniserer den videre, i tråd med Kaspersons mfl (2003) rammeverk. *Legionella* har endret seg fra å bli sett på som en forholdsvis ubetydelig risiko i Norge (tidligere var man av

den oppfatning at det var for kaldt i Norge for *Legionella*-bakterien), til en stigmatisert risiko mange er redde for. Stigma oppstår når det er forbundet fare med noe (Kasperson mfl, 2003). Etter dødsfallene og sykdomstilfellene i 2001 ble befolkningen svært engstelig for bakterien. Befolkningen ønsker økt risikostyring både på grunn av frykt, men også fordi man er lei av å stadig møte stengte svømmehaller og idrettsanlegg. Faggruppen erkjenner at *Legionella* er noe de *må* håndtere, mye på grunn av de tidligere opplevelsene i Stavanger. «... hvis du stikker hodet i sanden og leker struts, så er jo dette veldig enkelt (..), men hvis det er en kommune som ikke kan leke struts, så er det Stavanger kommune. Altså, det er ikke tillatt, de har hatt dette, og befolkningen er ‘primet’⁷, sier en informant. I Stavanger har befolkningen, på grunn av den tidligere *Legionella*-historien, høyere krav til kommunens risikostyring. «... Etterhvert så vil jo ikke brukerne av bygget akseptere at det ikke bygges *Legionella*-sikkert. For kunnskapsnivået i befolkningen øker, og en forventer at myndighetene tar sitt ansvar og at vi skal ha sikre bygg» Dette kan også henge sammen med at publikum nå i større grad definerer seg selv som brukere eller kunder, heller enn borgere (Christensen mfl. 2010) og derfor forventer stadig mer av myndighetene. Faggruppen er enige om at nullvisjon for *Legionella* er umulig.

Manglende avklaringer fra helsemyndighetene

Som tidligere er det flere som savner endelige avklaringer og informasjon fra helsesiden. Det er kun de som kan definere om praksisen er forsvarlig ut fra et smittevern hensyn. Det er viktig at man har faglig ryggdekning for de tiltak og rutiner man har, mener informantene. «Man må ha faglig grunnlag, ellers blir man slaktet», sier en. De «riktige yrkene» må ta de «riktige beslutningene». Til nå kan det se ut som at Stavanger Eiendom har sittet noe alene med beslutningstakingen om *Legionella*, uten å ha helsefaglig kompetanse (det vil si legitimt beslutningsgrunnlag). Helse har vært til dels fraværende. Noen informanter mener at denne beslutningsvegringen skyldes at det er mye usikkerhet rundt *Legionella*. Det er forståelig at helse ikke ønsker å bli syndebukken for eventuelle feilslåtte vurderinger. Det er imidlertid verre at en avdeling *uten* helsefaglig kompetanse (Stavanger Eiendom) skal ta helsefaglige beslutninger under usikkerhet. For å sikre legitimitet, troverdighet og faglig beslutningsgrunnlag er det nødvendig at helse i større grad involverer seg i risikostyringen.

Å vise handlekraft – reaktive politikere

Faggruppen peker også på det de kaller «reaktive politikere» som en utfordring. En av kommunikasjonsrådgiverne sier at det er viktig å også varsle politikerne når man får en

⁷ Primet; Uttrykk for en psykologisk, automatisk refleks hvor minner blir lagret, og senere fungerer som en underbevisst påvirkning. Det vil si at tidligere minner aktiveres gjennom assosiasjon (Glover og Jansen, u.d).

påvisning av *Legionella*. Det er for at de ikke skal få en uventet telefon fra for eksempel media. «Det er farlig», sier hun. «Da har du fort en veldig negativ mediasak mot deg med en politiker som skal vise handlekraft». Det har hendt at disse ønsker gjennomgang og innføring av tiltak uten at de egentlig vet hva saken gjelder eller om det hjelper, mener informanten. En annen informant beskriver politikernes atferd slik: «Vis handlekraft, tenk deretter». Dette har resultert i et lovverk som ikke tilpasset den risikostyring man faktisk har mulighet til å drive. Det vil si at politikerne i så måte fungerer som forsterkningsstasjoner (Jf. Kasperson mfl, 2003). Risikovurderinger innebærer politiske verdispørsmål og ikke kun en vurdering av sannsynlighet og konsekvens (Hutter, 2006; Aven og Renn;2010). Det betyr imidlertid ikke at det å redde egen politiske karriere er et av disse verdispørsmålene. Det er viktig at de som vil «vise handlekraft» har et visst beslutningsgrunnlag utover dette. Å vise handlekraft er nok nyttig for den enkelte der og da, men på lang sikt bidrar det til å opprettholde stigmaet og risikopersepsjonene knyttet til *Legionella* (jf. Kasperson mfl, 2003).

Krav til forsvarlig drift i lov og forskrift – men hvordan?

Det er et problem for Stavanger kommune at det er mangelfull kunnskap om *Legionella*, ikke bare på kommunalt og regionalt nivå, men også på nasjonalt nivå. Informantene i faggruppen er svært klare over hvilke krav de må følge og rette seg etter «Vi kommer jo ikke fra at kommunen har et ansvar for å drive sine bygg forsvarlig, på alle måter. Lovverket er klinkende klart», mener en informant. Selv om lovverket er klart på byggene må driftes forsvarlig, er det mindre tydelig *hvordan* dette skal gjøres, spesielt med hensyn på *Legionella*. En informant mener for eksempel at lover, forskrifter og veiledninger angående *Legionella* er diffuse med mye handlingsrom. Det er ingen tydelige krav til hva man skal se etter på tilsyn utenom å «unngå smitte», mener en av informantene i faggruppen.

Statlige krav: Hvordan følge lov og forskrift preget av usikkerhet?

Forskrift for miljørettet helsevern fra 2003 ble endret i 2008, som følge av et større *Legionella*-utbrudd i Østfold i 2005. Når det har skjedd endringer i lov og forskrift er det på grunn av uønskede hendelser slik som utbruddene i Stavanger (2001) og Østfold (2005). Dette kan sammenlignes med det Kasperson mfl (2003) kaller sekundære konsekvenser. Her har risikosignalene blitt økt gjennom ulike prosesser (blant annet beskrevet over, se også delkapittel 4.3.2) og ført til ringvirkninger i samfunnet (Kasperson mfl, 2003).

Selv om det finnes mange forskrifter, «... er jo den forskriften veldig åpen, så du kan egentlig gjøre hva du vil. Og det er jo slik de pleier å være, de forskriftene. Du må selv finne ut hva du skal gjøre». Det ene problemet er altså at forskriften stiller krav, uten å si noe om hvordan man

skal oppfylle dem. Et annet problem er at man likevel kan få *Legionella* i anlegget selv når alle kravene er oppfylt, mener en informant fra helse. Det er vanskelig når kunnskapen er tvetydig og usikker, mener informanten. Når «... lovverket er gjennomsyret av usikkerhet» kan det være vanskelig å forholde seg til. Dessuten er det, som pekt på over, vanskelig å få en politisk beslutning om å akseptere en viss risiko.

På den ene siden kan man si at oppfattelsene om *Legionella* som farlig har ført til at myndighetene «må» rette seg etter befolkningens krav om økt risikostyring (*Legionella* er farlig, derfor må vi ha lovverk). På den annen side er opprettelsen og utvidelsen av lovverk og forskrifter et forhold som bidrar til å øke og opprettholde disse risikopersepsjonene (Lovverket finnes, ergo er *Legionella* farlig). På denne måten fungerer myndighetene som en forsterkningsmekanisme (Jf. Kasperson mfl 2003), samtidig som deres handlinger kan sees som et resultat av en tidligere forsterkningsmekanisme.

Om kjærlighet og kjøletårn, NOU 2012:17

Også andre offentlige dokumenter på myndighetsnivå bidrar til å vanskeliggjøre kommunens risikostyring. NOU 2012:17, Om kjærlighet og kjøletårn, tar for seg straffansvar for smitte av HIV og *Legionella*. Før den endelige utgaven kom ut, var utredningen ute på høring. IRIS påpeker i sin høringsuttalelse (Vedlegg 5, Høring NOU 2012:17 v/IRIS) at man i liten grad tar hensyn til den forskningen som er gjort på *Legionella* i utredningen. For det første skiller forfatterne av denne NOUen i liten grad mellom *Legionella* i henholdsvis kjøletårn og dusjanlegg. I førstnevnte er smitterisikoen høyere. I dusjanlegg er den svært liten. For det andre, ved å innføre straffansvar for å smitte noen med *Legionella* indikerer man også at det er metoder for sikkert å forhindre eller fjerne *Legionella*. IRIS (Høring, NOU 2012:17 v/IRIS) påpeker at det ikke finnes tillatte metoder for dette i større anlegg. Det er heller ikke lovfestet krav om at man skal ta prøver fra dusjanlegg. For det tredje kan *Legionella* heller ikke anses som et folkehelseproblem, mener IRIS (Høring NOU 2012:17, v/IRIS). En informant mener også at de tiltakene som finnes, for eksempel kjemisk rens, er langt farligere enn selve *Legionella*-bakterien. «Det er en pris, her», mener hun.

En annen informant i faggruppen utdyper problemstillingen, og sier at «... nasjonalt, er det en helt merkelig tankegang på dette. For nå kommer det jo et nytt lovforslag [som resultat av NOU 2012:17], der det står at du blir strafferettslig ansvarlig, hvis du har *Legionella* i bygget ditt. Ingen trenger å bli syke engang.» Det mener han «... sier noe om reaktiviteten både i måten vi jobber på, og måten lovgiver jobber på. For det første har de ikke kunnskaper til å si hvordan dette skal håndteres. De vil bare ha noe ut der, ikke sant». Lovgiver fungerer her som en

forsterkningsmekanisme (Kasperson mfl, 2003). Ved å sammenligne *Legionella* og HIV virker *Legionella* svært mye farligere for folk flest. Dessuten sender det et signal om at *Legionella* er et alvorlig problem (både i størrelse og smittegrad) som man kan og bør straffes for. Over tid kan dette være med på øke risikopersepsjonene knyttet til *Legionella*, hvis man skal følge argumentasjonen i SARF (Kasperson mfl, 2003). Ikke minst blir det vanskelig for kommunen å styre risiko etter lover og regler som ikke tar hensyn til ulike typer *Legionella*, eller om det er snakk om kjøletårn eller dusjanlegg.

FHI: Nasjonal veileder for *Legionella*

Et annet eksternt forhold som bidrar til usikkerhet og vanskeligheter for Stavanger kommune, er den nasjonale veilederen for *Legionella* (Folkehelseinstituttet, 2012). Som vist i delkapittel 4.2.2 er rutinene for varmtvannsspyling uklare for driftsoperatørene. Det skyldes blant annet en kunnskapskonflikt mellom FHI og IRIS. Uenigheten gikk på hvorvidt varmtvannsspyling er et nyttig og relevant tiltak i kommunale dusjanlegg. IRIS mente å ha funnet forskningsmessige bevis for at dette ikke er hensiktsmessig, da man ikke kommer godt nok til i hele rørsystemet med det varme vannet. Temperaturen er ikke høy nok over lang nok tid til at alle bakteriene blir drept. Dermed blomstrer forekomsten opp igjen i løpet av kort tid. Slik gjennomspyling er også svært kostbart for kommunen. FHI på sin side mente at det var nyttig og relevant. I tillegg uttalte kommersielle aktører seg om at dette var et tiltak som fungerte. Per i dag er ikke konflikten så utpreget, men problemet består likevel. Stavanger kommune blir stående i midten, og må forholde seg til uenigheter blant eksperter. Da Wiik og Krøvels (2011) forskningsrapport om *Legionella* ble publisert, var det større uenigheter i fagmiljøet. Kommunen kom i dårlig lys når de ville gjøre mindre enn det FHIs veileder sier. «Skal dere ikke gjøre noe?», var reaksjonene, sier en informant.

Valg av ekspertinstitusjon

Spørsmålet er om kommunen skal drive varmtvannsspyling eller ei, og hvilken av ekspertinstitusjonene de skal velge å stole *mest* på. «Hvem eier sannheten? Hvem skal vi legge opp rutiner etter? Vi sitter med ansvaret ...», sier en informant i Stavanger Eiendom. Stavanger kommune velger å forholde seg til IRIS og de resultatene som har kommet frem gjennom forskningssamarbeidet mellom Stavanger kommune og IRIS. Informantene mener at FHIs veileder ikke er god nok, når den sier at man skal spyle ledningsnett, og at kimtall og *Legionella* henger sammen. Wiik og Krøvels (2011) rapport viser at dette ikke henger sammen. «Nå er det dokumentert. Vi må stole på kompetansen her [i kommunen v/IRIS]. Men det er ikke kultur for det, alle er redde for å bli hugget, gjøre noe annet enn det veilederen sier», mener en informant.

Dessuten, hvem har ansvar for å endre rutiner som ikke fungerer etter hensikten? IRIS kan kun komme med faglige råd, beslutningen må komme fra kommunen selv. Fortrinnsvis bør dette være i samarbeid mellom Stavanger Eiendom (som eventuelt skal utføre tiltaket) og Helse (som har den faglige kompetansen i helsespørsmål). Det kan være vanskelig å ta en beslutning når ekspertene er uenige. Det er rimelig å se for seg at det er vanskelig å forsvare en praksis som ikke følger nasjonale veiledere, dersom det på et senere tidspunkt skulle oppstå sykdom på grunn av *Legionella* hos brukere eller ansatte. Informantene stiller seg spørrende til hvordan kommunen kan få aksept og legitimitet for sitt syn i saken.

Konflikt eller usikkerhet?

For dem med inngående kjennskap til fenomenet *Legionella* er ikke FHI's veileder så ulik IRIS' anbefalinger, mener en av biologene ved IRIS. Det dreier seg heller om utydelige og diffuse formuleringer i veilederen som gjør at det er uklart for de fleste hva man faktisk kan og bør gjøre av tiltak mot *Legionella*. For en fagperson er slikt enkelt å kjenne igjen, mens for andre er det vanskelig å se at det kun er der ulikhetene ligger, mener en av biologene ved IRIS. Det i stor grad usikkerheten som er årsak til disse vage formuleringene, mener Wiik og Krøvel (2011:5): «Vår oppfatning er at denne usikkerheten også går igjen i *Legionella*-veilederen. Vi vurderer det slik at veilederen inneholder tvetydigheter og få kildehenvisninger, noe som igjen bidrar til at det som står der, kan misforstås av noen og misbrukes av andre».

Selgere av *Legionella*-sikkert utstyr

Andre aktører er også med på å forsterke bildet av *Legionella* som farlig. Noen av de utførende (rørleggerne) forteller at «... det er firma som lever av den store stygge ulven, *Legionella*. Og de har sin oppfatning. De bruker en retorikk som ... at det er folk som har dødd av det ...» De bruker frykten for å selge egne «*Legionella*-sikre» produkter. Faggruppen er enige med de utførende, og mener at kommersielle aktører er et problem når de skal drive risikostyring av *Legionella*. «Det er et voldsomt press på kommunen fra kommersielle aktører. Kommunen må luke dem ut ...», sier en av informantene i Stavanger Eiendom.

Disse kommersielle aktørene vanskeliggjør kommunens risikostyring. Skal man som innbygger i kommunen stole på disse aktørene, eller på at kommunen håndterer *Legionella*-problemet på egen hånd? De kommersielle aktørene bidrar til å forsterke opplevd risiko ved å hevde at man «må» eller «bør» ha deres innretninger for å sikre seg mot *Legionella*. For det første er ikke dette dokumentert gjennom forskning, for det andre er ikke *Legionella* så farlig at man trenger slike innretninger. Det vil være viktig for kommunen å ta tydelig stilling til hva de mener, og

begrunne valget ut fra et faglig ståsted. Dersom kommunen viser at de støtter seg til legitim (faglig) kompetanse kan de øke troverdigheten i dette budskapet.

Oppsummering og vurdering av funn

Oppmerksomheten rettet mot *Legionella* har ført til økte krav om risikostyring, både fra myndighetenes side og fra befolkningens side. Dette samsvarer med det Kasperson mfl (2003) kaller sekundære og tertiære effekter som følge av forstørring av oppfattet risiko. Både forskrift for miljørettet helsevern og NOU 2012:17 Om kjærlighet og kjøletårn kan sees som eksempler på dette. Det er vanskelig for Stavanger kommune å styre risiko når lover, forskrifter, veiledninger og NOUer mangler faglig grunnlag for de krav som settes. Usikkerheten, kompleksiteten og tvetydigheten rundt *Legionella* går igjen på nasjonalt nivå. Kommersielle aktører forsøker å tjene på denne usikkerheten, hvilket fører til et desto mer komplisert landskap å navigere i for kommunen. Dette bidrar til å øke stigma og signalverdien knyttet til *Legionella*, hvilket igjen fører til ringvirkninger i det sosiale systemet gjennom nye krav om tiltak. De overnevnte prosessene og forholdene har, sammen med andre faktorer som mediedekning og mangelfull organisatorisk håndtering internt i kommunen (Jf. delkapittel 4.2) ført til at en risiko som ekspertene bedømmer som relativt liten, likevel har fått et stort fokus i samfunnet (Jf. Kasperson mfl, 2003). Det gjelder spesielt i Stavanger kommune.

Stavanger kommune har i liten grad *direkte* påvirkning på forholdene omtalt over. På denne måten er lovverket, forskriftene og så videre utenforliggende rammebetingelser som kommunen må forholde seg til når de skal drive risikostyring. Det at lovverket er uklart, trenger imidlertid ikke bety at kommunens risikohåndtering skal være uklar. Intern forbedring bør være første mål, selv om også nasjonale myndigheter bør endre/revurdere en del av de krav og bestemmelser som foreligger i dag. *Legionellas* signalverdi har gjort at man har fått en sterkere regulering av risikoen. I følge Kasperson mfl (2003) henger institusjonell håndtering ofte sammen med redusering av risikopersepsjonene. Dersom man ønsker en mildning av signaleffekt og stigma knyttet til *Legionella* må dette sees i sammenheng med den organisatoriske responsen (jf. Kasperson mfl, 2003).

4.3.2 Hvilke strategier har kommunen hatt for ekstern kommunikasjon, og hvordan har disse fungert?

Kommunens kommunikasjonsstrategi «*Sammen for en levende by*» (Jf. delkapittel 4.2.3, Vedlegg 4) gjelder også for ekstern kommunikasjon, og vil derfor ikke bli gjentatt her. Jeg vil starte analysen av risikokommunikasjon ved å se på hvilke forhold som vanskeliggjør hvordan Stavanger kommune kommuniserer om *Legionella* på et mer overordnet, generelt nivå ut til

befolkningen. Deretter vil jeg se på hvilke forhold som vanskeliggjør hvordan virksomhetslederne kommuniserer risiko til sine ansatte og brukergrupper når de får påvist *Legionella* i sitt dusjanlegg.

Risikokommunikasjon på generelt nivå

Risikokommunikasjon av *Legionella* vil oftest dreie seg om å minske frykten, eller angsten for bakterien hos befolkningen. I Stavanger kommune vil risikokommunikasjon også kunne bidra til å øke forståelsen for føre-var strategier, slik som overvåking gjennom prøvetaking.

Som diskutert i delkapittel 4.2.2 og 4.3 mener en del av informantene at kommunens risikostyringssystem for *Legionella* er dyrt, uhensiktsmessig og i seg selv bidrar til å skape frykt for *Legionella*. Det kan virke som at det er en felles oppfatning blant faggruppen om det er forholdsvis stor oppmerksomhet rettet mot en relativt liten risiko. «Vi må tørre å gå ut å si at *Legionella* ikke er så farlig», sier en informant i faggruppen. En annen informant uttrykker det samme, og sier at «... det viktigste er å stoppe med å sensasjonalisere *Legionella* ...». Det kan virke som risikopersepsjonen hos befolkningen er et resultat av andre forhold enn kun det fysiske skadepotensialet (Kasperson, mfl 2003). Et spørsmål for fremtiden er derfor hvordan man kan kommunisere på en slik måte at man kan redusere risikostyringen uten at befolkningen mener kommunen er uansvarlig. Hvordan kan man kommunisere på en slik måte at man minsker stigma og signalverdien knyttet til *Legionella*?

Uformell rutine for kommunikasjon

I kommunen finnes det ingen spesiell risikokommunikasjonsstrategi, men man baserer seg på kommunikasjonsstrategien som omtalt i delkapittel 4.2.3. Den tidligere historien med *Legionella* i Stavanger kommune gir en lav terskel for å stenge anlegg. *Legionella* må derfor håndteres raskt kommunikasjonsmessig. I hovedsak skal kommunikasjonsavdelingen kommunisere til publikum på et mer generelt grunnlag, for eksempel gjennom media eller kommunens nettsider. «Vår jobb som kommunikasjonsavdeling, det er jo først og fremst byens innbyggere», sier den ene informanten. Den andre mener det samme, og sier at «Vi løfter det til kommunenivå, og snakker til alle byens innbyggere.

At det forholdsvis ofte er positive prøver og dusjanlegg som må stenges gjør at man har «etablert en [kommunikasjons]rutine, som fungerer ganske greit, uten at den er skrevet ned en plass» forteller en av kommunikasjonsrådgiverne. Dette er en uformell rutine, som har vokst frem over tid og blitt tilpasset det som (i alle fall tidligere) var en svært krevende situasjon for

kommunen. Kommunikasjonsrådgiveren mener det er store forskjeller i håndteringen av *Legionella* før (for 4-5 år siden) og nå. «Jeg synes det går mer på rutinen nå, altså i starten var man jo mer ... litt armer og bein, gjerne litt i hurten og sturten, litt panikkartet». Det kan se ut som det har vokst frem en uformell rutine fordi man har sett et behov som ikke dekkes av kommunikasjonsstrategien eller internkontrolldokumentet for *Legionella*. Det er en fordel at de som vanligvis er involvert i *Legionella*-håndteringen, har godt samarbeid i mellom seg, og i fellesskap har kommet frem til løsninger som fungerer. De siste årene har man også blitt bedre til å utarbeide budskap og å bruke kanalene på en mer hensiktsmessig måte. Det er nødvendig å lære av egen erfaring for å kunne drive god risikokommunikasjon (Drottz-Sjøberg, 2003), og informanten fremhever hvor viktig dette er: «er det ting vi kan bli bedre på, så må vi prøve på det». Selv om rutinen ser ut til å fungere forholdsvis godt, er den ikke tilstrekkelig på alle punkter. Noen forhold er det knyttet større usikkerhet til.

Uformell rutine og mediehåndtering

Jevnt over er det noe ulike oppfatninger av media hos informantene. De ansatte i kommunikasjonsavdelingen bruker media aktivt både som kanal og målgruppe i seg selv. Det vil si at media er en velegnet kanal å sende ut informasjon gjennom, samtidig som informasjonen som gis hit, også må tilpasses. Som beskrevet av i Kaspersons mfl (2003) rammeverk, SARF, har media stor påvirkning på oppfattelsen av *Legionella*. Noen saker får for eksempel større oppmerksomhet enn andre. Alle informantene er enige om media er raske til å plukke opp saker. «Pressen de hauser jo opp, de vil jo ha nyheter, noe som vekker oppsikt. Mens vi på en måte prøver å gjøre det stikk motsatte», forteller en kommunikasjonsrådgiver. Selv har hun bakgrunn som journalist og redaktør, og mener det omtrent er en forutsetning for å kunne gjøre jobben godt. «Hvis det er ting som er viktige for oss å få ut, så er de veldig hjelpelige med det». «... hvis vi er flinke til å skrive litt sånn journalistisk, litt sånn at det bare er å klippe og lime, så gjør de det», mener kommunikasjonsrådgiveren. Hun oppgir at kommunikasjonsavdelingen har en god tone med lokale medier, som Stavanger Aftenblad, Rogalands Avis og NRK Rogaland.

Mediedekningen har tidvis vært svært stor når det gjelder *Legionella*. Det er rimelig å anta at media har hatt (og har) en stor rolle med tanke på å skape risikobildet «*Legionella*» (Jf. Kasperson mfl, 2003). Per i dag har dette roet seg betraktelig. Mediedekningen har blitt redusert og endret karakter. Det kan nok henge sammen med at *Legionella* ikke lenger fyller alle nyhetskriteriene, samtidig som kommunen har blitt bedre til å håndtere *Legionella*, for eksempel gjennom gode pressemeldinger og nøye utforming av budskap. Nå dreier negativ

dekning seg heller om ulempene tiltakene medfører (som stengte svømmehaller) heller enn hvor farlig bakterien er. Sett i relasjon til SARF (Kasperson mfl, 2003) er det en klar fordel at mediedekningen har endret seg på denne måten. Det kan være med på å minske (eller i det minste ikke forstørre ytterligere) *Legionella*-persepsjonen i befolkningen.

Ut fra informantene i kommunikasjonsavdelingens utsagn, kan det virke som om den uformelle kommunikasjonsrutinen for *Legionella* i hovedsak handler om mediehandling. Det er viktig at kommunen fortsetter med denne gode håndteringen av media, samtidig som man er oppmerksom på de forhold som kan forbedres. For eksempel må man ha i mente at media både er en kanal og en målgruppe, slik en av kommunikasjonsrådgiverne beskriver. Å ha gode rutiner for mediehandling er svært sentralt når det gjelder å redusere oppfattelsen av *Legionella* som farlig.

Å fremstå samlet gjennom media

Kommunikasjonsstrategien og informanter fremhever at kommunen bør fremstå som en helhetlig organisasjon. «Det er det som er utfordringen for oss, å fremstå samla og helhetlig, som kommune», sier en av kommunikasjonsrådgiverne. Informanten sier at for folk flest er det likegyldig om det er den ene eller den andre avdelingen som kommuniserer – de ser kun at det er «kommunen» som kommuniserer. En informant forteller at «... vi har hatt noen sånne uheldige, der folk innad i kommunen på en måte kritiserer hverandre [i media], sånn at man skyter litt på hverandre. Det skal man ikke gjøre». Dette gjør at organisasjonen fremstår som fragmentert og uten kontroll. Det er forhold som kan bidra til en oppfatning om at kommunen ikke har kontroll over det de driver med, heller ikke *Legionella*. Kommuneorganisasjonen kan på denne måten fungere som en forsterkningsmekanisme (jf. Kasperson, 2003) for risikooppfattelsen og være en pådriver for økte krav om *Legionella*-håndtering i organisasjonen. At publikum opplever at kommunen ikke har kontroll kan skape ringvirkninger og slik utløse økte krav om risikoreducerende tiltak (Kasperson, 2003). Informanten sier at det for folk «ser ut som at folk ikke snakker sammen i Stavanger kommune. (..) det er ikke tillitvekkende».

Dialog med publikum – mulighet i sosiale medier

I tillegg til lokale medier har Stavanger kommune mange gode kanaler for å få ut kritisk informasjon raskt. For eksempel har kommunen egne nettsider hvor de kan publisere informasjon, en egen Facebook-side samt Twitter-kanal. I tillegg finnes en Instagram-konto hvor kommunen kan legge ut bilder.

En informant i kommunikasjonsavdelingen mener det er spesielt interessant med sosiale medier. Da har man ikke bare muligheten for rask respons og tilbakemelding fra brukerne, men også at brukerne samtaler med hverandre. Et eksempel på dette er da kommunen la ut informasjon på sine hjemmesider og på Facebook om at et svømmeanlegg var stengt på grunn av *Legionella*. Noen innbyggere kommenterte at de synes det var irriterende at det var stengt igjen, mens en annen svarte tilbake at det er flott at kommunen er på den sikre siden. «... det er interessant å se hvordan de modererer hverandre», sier en informant i kommunikasjonsavdelingen. Sosiale medier kan på denne måten være en arena hvor man i større grad enn tidligere kan legge opp til diskusjon om *Legionella* og risikohåndteringsstrategier. Det kan bidra til å øke forståelsen for kommunens arbeid og beslutninger.

Skremme versus opplyse

Det er en vanskelig balansegang når kommunen skal informere om *Legionella*. Man ønsker å opplyse uten å skremme. En informant i kommunikasjonsavdelingen fremhever at «... vi må drive folkeopplysning (..) sånn at folk kan ta egne valg, basert på kunnskap». Hun mener at de hverken forsøker å bagatellisere eller ufarliggjøre risikoen, men heller ønsker å forklare hva det dreier seg om. «Vi vil jo på en måte saklig opplyse, så de kan velge selv hva de gjør». Det er viktig for kommunen å gi ut korrekt informasjon, så folk selv kan danne seg en mening, slik Aven og Renn (2010) beskriver hensikten med risikokommunikasjon. Da kan befolkningen selv ta beslutninger som omfatter deres liv og virke. Derfor prøver kommunikasjonsavdelingen å bruke «nøytrale, ikke-lada ord» utad. Tidligere (for 4-5 år siden) var ikke dette tilfellet, forteller en informant: «Det virket mye mer skummelt dette her den gangen, og så var vi mye mer opptatt av å dysse ned, å skjule, mens vi nå føler at vi kaller en spade for en spade».

Kommunikasjonsrådgiveren forteller at de er «litt nøye med hva vi kaller det. Vi kaller det for eksempel ikke for den 'farlige *Legionella*-varianten', vi kaller det 'potensielt sykdomsfremkallende'. Sånn at du ikke skremmer livet av folk.». Hun er imidlertid obs på at det ikke betyr at man skal holde unna informasjon. Det at man velger å benytte annen ordbruk enn tidligere kan også tolkes som at man forsøker å ta hensyn til befolkningens risikopersepsjoner (Aven og Renn, 2010). Denne måten å utforme budskap på er med på å minske sjansen for misforståelse (at noen oppfatter risikoen som svært høy), samtidig som disse budskapene danner et relativt godt grunnlag for å redusere risikopersepsjonen knyttet til *Legionella*.

Det er tydelig at kommunikasjonsavdelingen har flere formål i sikte når de kommuniserer om *Legionella*. Det ene er at informasjonen skal ha en opplysende funksjon (Aven og Renn, 2010), det andre er å endre atferd og holdning til risikoen (Aven og Renn, 2010). Hovedpoenget er uansett at befolkningen skal utrustes med den nødvendige kunnskapen for å ta informerte beslutninger. At man ikke forsøker å skjule informasjon (lenger), kan være med på å skape/opprettholde tillit til kommunen.

Ord versus handling: Doble budskap

I tillegg til utfordringen med å opplyse uten å skremme, er det problematisk at kommunens ord og handling ikke samsvarer når de kommuniserer om *Legionella*. På den ene siden argumenterer man for å stenge bygg «på den sikre siden» når det kommer en positiv *Legionella*-prøve. På den andre siden hevder man samtidig at sjansen for smitte og sykdom er så lav at den er så godt som ubetydelig for de fleste. En av informantene fra helsesiden sier at hun i fremtiden helst ikke vil at man stenger byggene, men heller anbefaler visse grupper å holde seg vekke dersom det kommer positive *Legionella*-prøver. Problemet er at jo lenger man holder bygg stengt nå, jo vanskeligere blir det å forklare på et senere tidspunkt at *Legionella* ikke er farlig. Informantens tankegang stemmer godt overens med det Kaspersen mfl (2003) skriver om forsterkning av risikopersepsjon. Når kommunen stenger anlegg fungerer det i seg selv som et budskap (en handling) som er med på å øke oppfattelsen av at *Legionella* er farlig. Denne formen for doble budskap gjør det vanskelig for befolkningen å ta stilling til *Legionella*. Er *Legionella* farlig, eller ikke farlig? Det viser seg å være vanskelig å kommunisere når risikoens kjennetegn er vanskelige, det vil si preget av usikkerhet, kompleksitet og tvetydighet (Jf. Drottz-Sjøberg, 2003). Alt i alt har man likevel blitt mer klar over hva risikoen og problemet er, slik også Drottz-Sjøberg (2003) beskriver. Det gjør at kommunikasjonen er mer tilpasset det man faktisk ønsker å oppnå og slik man ønsker at kommunen fremstår, enn det som var situasjonen tidligere.

I kommunen har man, som nevnt over, forsøkt å ta hensyn til befolkningens høye risikopersepsjoner i risikokommunikasjonen. Det er mulig at risikobudskapet har blitt forenklet i prosessen med å skape saklige og nøkterne budskap. Det kan ha fungert mot sin hensikt når *Legionella* er kompleks, usikker og tvetydig. En forenkling av risikobudskap har ikke «rom» for doble budskap slik som presentert over. Det er også vanskelig å avklare hva som er god, og nok, informasjon til publikum utad, mener informantene. Aven og Renn (2010) skriver at en av utfordringene knyttet til risikokommunikasjon er å håndtere og forklare nettopp denne usikkerheten og tvetydigheten. Det gjelder også her. Dersom man vil ha gjennomslag for føre-

var strategier, og at kommunen i fremtiden ikke stenger dusjanlegg er det viktig at man også tar disse dimensjonene i betraktning når man skal kommunisere om *Legionella*. Skal man forenkle informasjonen for å gjøre den forståelig (jf. Drottz-Sjøberg, 2003), eller skal man forsøke å skape dialog med befolkningen om *Legionella* for å øke forståelsen for risikostراتيجiene? Dette er en vanskelig balansegang.

Personavhengig kompetanse skaper sårbarhet

I kommunikasjonsarbeidet har man de samme problemene med personavhengig kompetanse, slik som beskrevet tidligere i delkapittel 4.2.2 om Stavanger Eiendom. Dette viser seg spesielt å gjelde oppdatering av nettsider, hvor det ofte er kun en eller to som vet hvordan det skal gjøres. Det skaper sårbare systemer og risiko for kommunikasjonsfeil (man mangler en viktig kanal). Det er derfor viktig, slik Drottz-Sjøberg (2003) beskriver, å lære ansatte å bruke kommunikasjonsteknologi og teknikker. Ikke minst er det nyttig for å unngå at slik kunnskap blir personavhengig. Ved å øke kunnskapen og spre kompetansen på flere individer kan man redusere sårbarheten her fordi man ikke blir avhengig av enkeltpersoners tilstedeværelse og kjernekompetanse.

Virksomhetsledernes risikokommunikasjon

Ekstern kommunikasjon av *Legionella* dreier seg også om å sette virksomhetslederne i stand til å håndtere sine brukergrupper på en god måte. Man må altså tilrettelegge for at de skal kunne drive god risikokommunikasjon. En sentral utfordring her er å finne ut hvilken mengde informasjon virksomhetslederne (og brukergruppene) trenger.

Vanskelig å avklare ansvar ut mot virksomhetsledere

Kommunikasjonsansvaret for *Legionella* virker å være vanskelig å fordele blant aktørene. I utgangspunktet sier kommunikasjonsstrategien at den som eier problemet, også skal kommunisere det. Det følger av nærhets-, leder- og linjeprinsippene. Det kan synes som det er spesielt uklart hvem som har ansvaret for å kommunisere med, oppdatere og informere virksomhetslederne. På den ene siden mener noen informanter at *Legionella* er Stavanger Eiendom sitt ansvar og problem, og derfor skal kommunisere om *Legionella*. På den andre siden mener noen informanter i Stavanger eiendom at dette er et kommunikasjonsproblem, og derfor er kommunikasjonsavdelingen sitt ansvar. En informant i kommunikasjonsavdelingen beskriver sinn opplevelse av problemet slik:

«De tenker at det er kommunikasjon som gjør det, de tar ansvar for det. Så tenker de ikke på at de selv også har et kommunikasjonsansvar (..) man tror man har en kommunikasjonsavdeling som tar ALT ansvaret for kommunikasjon, mens de også har et selvstendig ansvar».

En annen informant fra Stavanger Eiendom sier at «... det er et komplisert felt. Kommunikasjonsavdelingen skal ikke være vårt talerør, men sette oss i stand». Det er vanskelig for Stavanger Eiendom å få til en god kommunikasjon utad, mener en informant. På tross av de uformelle rutinene som er etablert (Jf. 'Risikokommunikasjon på generelt nivå') kan det virke som at det er uklarheter rundt hvem som skal kommunisere med hvem, og på hvilken måte. Ansvarsprinsippet gir ulike svar på hvem som har ansvaret, alt etter hvordan man definerer problemet. Selv om samhandling på tvers fremheves som et mål i kommunikasjonsstrategien, gir den ikke noe fullgodt svar på hvordan man kan håndtere grensesnitt hvor flere har ansvar og interesser.

Samarbeid mellom kommunikasjonsavdelingen og virksomhetslederne

I tillegg til å kommunisere med befolkningen på et mer generelt nivå, skal kommunikasjonsrådgiverne fungere som rådgivere for blant annet virksomhetslederne. Førstnevnte er behjelpelige med å formulere informasjonsskriv som for eksempel skolen kan legge ut på sine nettsider, eller henge opp på dørene til garderobene. Noen av rektorene mener det hadde vært nyttig med en egen kontaktperson som kunne rettlede dem når de får påvist *Legionella*, og hjulpet til med utforming av kommunikasjon til for eksempel media og foreldre. «Vi vet jo at vi, som virksomhetsledere, er de første som det forventes kommer med en uttalelse, fordi vi er den utad som skal gi informasjon til media». Det gjør dem spesielt avhengige av god informasjon fra dem som kan det – «vi har ikke kompetanse på samme måte», sier en. Derfor henviser de ofte til Stavanger Eiendom i stedet. En av rektorene forteller om en god erfaring her. Da fikk hun selv beskjed raskt, og det kom også en pressemelding fort. Det var også positivt at man fikk lagt nyheten ut på nett (på skolens nettside), og informert både foreldre og personal tidlig. Ulikhetene i opplevelsene kan, som nevnt tidligere, skyldes at skolene har hatt påvisning av *Legionella* på ulike tidspunkt. Den mest fornøyde er sist i rekken.

En av kommunikasjonsrådgiverne forteller at rektorene på skolene «setter veldig stor pris på at vi hjelper dem å formulere en tekst som de bare kan legge ut på sine nettsider». Ofte ringer virksomhetslederne for å få råd. «De er ikke redde for å spørre, og de tar veldig gjerne imot råd. Det synes jeg er veldig greit», sier en informant i kommunikasjonsavdelingen. Her er det en klar fordel med et godt samarbeid mellom virksomhetslederne som ikke har sin kjernekompetanse på hverken *Legionella* eller kommunikasjon. At man i stor grad sender det samme budskapet om alle dusjanlegg som blir stengt er en fordel. Et konsistent budskap om at *Legionella* er ufarlig kan bidra til å minske risikopersepsjonene (Jf. Kaspersen mfl, 2003).

Virksomhetslederne får mer ansvar enn de ønsker

Virksomhetslederne ved skolene peker på viktigheten av å være raskt ute med å kontakte alle som skal og bør kontaktes. Derfor er det viktig med gode rutiner og prosedyrer for varsling. Det hadde lettet presset på dem, og potensielt «dempet hele situasjonen». Virksomhetslederne mener at de får for mye av ansvaret for varslingen av grupper som bruker deres bygg. «... de tror at bare de har gitt beskjed til rektor, så skal hun fikse resten ...». De får et ansvar for risikokommunikasjon (og sikkerheten generelt) hvor de hverken vet hvem de skal kontakte eller hva de skal si. Det viser seg å være vanskelig å avdekke alle målgruppene, eller finne de rette mottakerne av informasjon i alle virksomhetene i kommunen (Jf. *Sammen for en levende by*, 2009; Jacobsen og Thorsvik, 2007). Varslingen synes å være vanskelig av to årsaker. Delvis har man en noe kompleks organisasjonsstruktur, og delvis er det ikke er tydelig avklart hvem som skal varsle. En kompleks organisasjonsstruktur hvor bygg eies og driftes av en part, men brukes av flere grupper gjør det vanskelig å avklare alle relevante mottakere. Informanter mener dette er enda vanskeligere i idrettsbygg enn i skoler. Mangelfull varsling kan dessuten gjøre at kommunen fremstår som uten kontroll og tiltaksløs. Det kan minske tilliten til kommunen, og forsterke opplevelsen av at man ikke har kontroll over *Legionella* (Jf. Kaspersen mfl, 2003). Kommunikasjonsrutinene er utilstrekkelige her. Det er viktig for kommunen og virksomhetslederne å ha god oversikt over alle brukere av sine bygg.

Virksomhetslederne: Informasjon for legitimitet

Virksomhetslederne opplever det utfordrende å drive risikokommunikasjon utad. En del av dem er bekymret for å måtte håndtere media. Det er fordi de selv mangler kunnskap, og ikke har god nok kjennskap til *Legionella* til å kunne forklare godt nok. De kan ikke svare tilfredsstillende på medias spørsmål. Dessuten må de håndtere brukergruppene, som foreldre og pårørende. Virksomhetslederne på skolene sier foreldrene ofte er «opptatt av hvordan rektor og skolen håndterer situasjonen». Foreldrene er opptatt av både de helsemessige aspektene (er det farlig?) og de mer praktiske aspektene (når blir skolens gymsal åpnet igjen?) forteller rektorene. Disse virksomhetslederne er derfor opptatt av at spesielt Helse må være mer tilstede. Det gir budskapene troverdighet og legitimitet. De mener også at det er Stavanger Eiendom som bør informere om funnene, og hva som blir gjort av tiltak. «Det er dette med troverdighet», sier en av rektorene. Virksomhetsledernes utsagn tyder på at det er mangelfull samhandling og kommunikasjon mellom Stavanger Eiendom, Helse og skolene. Samvirkeproblemene som omtalt i delkapittel 4.2.2 og 4.2.4 avgjør hvorvidt virksomhetslederne kan drive tilstrekkelig risikokommunikasjon til sine brukere og ansatte. Dette kan ha innvirkning på tilliten til virksomhetslederne samt kommunen som helhet.

Driftsoperatørene vet for lite til å kunne svare publikum

Driftsoperatørene er en gruppe som ofte må forholde seg til publikum eller brukere av dusjanleggene. En av dem synes det var veldig greit når de tidligere fikk rundskriv med informasjon de kunne henge opp. Han ønsker seg også mer informasjon generelt (som omtalt i delkapittel 4.2.4). Dette kan ikke bare redusere hans egen usikkerhet, men også gjøre det enklere å svare på spørsmål fra brukere. En annen driftsoperatør opplever det som vanskelig å ikke kunne svare ordentlig for seg, særlig når rektorene etterspør informasjon. «Vi vet jo mindre enn det vi egentlig burde, sier en». Flere etterlyser klarere prosedyrer og rutiner, over hvem som skal si hva, til hvem. «... for vi er jo i direkte kontakt med brukerne hele tiden, og du får jo masse spørsmål om hvordan og hva», sier en informant.

Driftsoperatørene er av det inntrykket av at de «... helst ikke skal uttale oss så mye, og så skal vi videresende. Og at vi hele tiden skal si lite, enten henviser til daglig leder eller helsesjefen (.), jeg tror nok det er med på å blåse det litt opp». Dette kan også sees som et forhold som forsterker opplevelsen av risikoen (Kasperson mfl, 2003). Det bidrar til at befolkningen får inntrykk av at saken er mer alvorlig når man må henviser til høyere nivåer i kommunen. Det at de ikke kan svare stiller dem personlig i dårlig lys, samtidig som det for publikum kan se ut som at man har lite kontroll over risikoen. Det kan forsterke persepsjonene (Kasperson mfl, 2003), eller minske tilliten til institusjonen og til ekspertsystemet (Christensen mfl, 2010).

De utførende (rørleggerne) opplever ikke dette like ille som driftsoperatørene. Det kan skyldes at de som vist i delkapittel 4.1.1 har mer kunnskap om *Legionella*, og vet mer om hva de kan og bør si. En av de utførende sier han er vant til at barna spør om vannet er farlig når han er rundt på skolene. «De [publikum] er ikke hysteriske, for å si det sånn. De har et ganske avslappet forhold til det, og det tror jeg vi kanskje er fordi vi [befolkningen] er blitt vant med disse sakene i Stavanger nå», forteller han. De utførende må heller ikke forholde seg til linje- og ansvarsprinsippene på samme måte som driftsoperatørene siden de er innleid. Det vil si at de heller ikke «trenger» å henviser opp i systemet når de får spørsmål om *Legionella*.

Innholdet i budskap – ord og begreper

Flere av virksomhetslederne ved skolene føler på en vanskelig balanse, lik den kommunikasjonsrådgiveren beskrev: «... du vil ikke skape panikk, samtidig som du er redd for ikke å gi nok informasjon.», forteller en av rektorene. Virksomhetslederne på skolene er opptatt av å «dempe det hele litt», og å komme seg gjennom hendelsen og mediedekningen «helskinnet». Det er kun en av virksomhetslederne på sykehjemmene som har (mistanke om) *Legionella* på sitt bygg. Hun mener at det ikke er noen grunn til å være engstelig for bakterien,

og at hennes ansatte eller brukere nok heller ikke vil være det. Det rommet som er stengt av på grunn av *Legionella*-mistanke har en lapp på døren. Her står det «stengt på grunn av vedlikehold». Dette kan tolkes som et forsøk på å dempe situasjonen ved å unngå bruk av ordet «*Legionella*», for ikke å skremme andre ansatte eller brukere. Andre virksomhetsledere på sykehjem mener at deres ansatte, brukere eller brukernes pårørende nok kunne blitt bekymret om de hadde fått beskjed om at det var *Legionella* på bygget, og at de ville tatt hensyn til det når de skal informere. Det henger sammen med at man har en sårbar brukergruppe (syke, eldre), og at alle ansatte ikke nødvendigvis har den samme kunnskapen som virksomhetslederne selv. Virksomhetslederne ønsker å redusere oppmerksomheten mot *Legionella*. Det kan være positivt, så lenge man ikke skjuler informasjon. Det kan slå tilbake på dem selv på et senere tidspunkt, og dessuten bidra til å øke frykten for *Legionella* (det er så farlig at det må skjules) (Jf. Kasperson mfl, 2003).

Driftsoperatørene opplever det som nevnt problematisk å ha kontakt med brukergruppene. En av dem mener at *Legionella* «kan skape litt panikk, så en må velge litt hva en skal si». En annen bekrefter dette, og sier at det er viktig at «vekten på informasjonen ligger på den positive siden, at det ikke skal skape den panikken som kan komme ut av det». De vil ikke være med på å skape ytterligere usikkerhet for blant annet foreldre. På tross av egen usikkerhet (Jf. delkapittel 4.1.1) mener driftsoperatørene at man bør være flinkere på å få frem at risikoen for friske folk er minimal. Liten forståelse skaper frykt, mener de.

Oppsummering og vurdering av funn

Kommunen har en uformell rutine om hvordan man håndterer *Legionella* ut mot publikum. Fokuset kan synes å ligge på mediehåndteringen, hvor man per i dag har forholdsvis gode rutiner og godt samarbeid rundt dette. Det er en klar fordel at kommunen har media «på laget» når de skal sende ut pressemeldinger om *Legionella*. Dette er en faktor som kan bidra til å redusere (eller ikke øke) negative risikooppfattelser knyttet til *Legionella*, i tråd med SARF (Kasperson mfl, 2003). En utfordring her er at den nøkterne og saklige informasjonen om *Legionella* er forholdsvis forenklet, og ikke har rom for doble budskap (vi stenger dusjanlegget, men det er ikke farlig). Flere ansatte bør også læres opp i kommunikasjonsteknologi slik som nettpublisering. Det vil gjøre kommunikasjonssystemet mindre sårbart og personavhengig.

Funnene tyder også på at det er lite diskusjon eller toveis dialog med befolkningen om *Legionella*, selv om kommunen ønsker å øke innsikten slik at folk kan ta sine egne beslutninger basert på tilgjengelig kunnskap (Aven og Renn, 2010). Kommunikasjon er i hovedsak en sluttaktivitet, hvor publikum informeres når et bygg eller dusjanlegg må stenges. For fremtiden

er det mulig å utnytte potensialet i sosiale medier til å skape dialog med befolkningen om *Legionella*. Det må imidlertid tenkes nøye gjennom hvordan man bør gjøre dette. Publikumsdeltakelse kan være vanskelig i denne saken på grunn av tidligere negative erfaringer med *Legionella* i Stavanger kommune. På den annen side kan det være svært nyttig for å øke forståelsen for kommunens risikohåndteringsstrategier.

Varsling av alle nødvendige grupper er vanskelig. I tråd med SARF (Kasperson mfl, 2003) har kommunen gjennom sin håndtering av *Legionella* mulighet til å mildne risikoopplevelsene. For Stavanger kommune er det avgjørende å få til gode ansvarsfordelinger i forbindelse med varsling og videreformidling av informasjon, samtidig som man fokuserer på å arbeide sammen. Man må balansere ansvars- og samvirkeprinsippet. *Legionella* må håndteres over flere avdelinger på samme tid. Informantene ønsker en større deltakelse fra helsesiden. Det kan øke troverdigheten, samt at kommunen fremstår mer samlet heller enn fragmentert.

Det er også viktig at alle involverte aktører fra kommunens side (spesielt driftsoperatører og virksomhetsledere) har tilgang på nødvendig, oppdatert informasjon. Dersom man ikke må videresende publikums spørsmål «opp i systemet» kan man minske oppfattelsen om *Legionella* som farlig (Jf. Kasperson mfl, 2003). En generell kommunikasjonsstrategi, uformelle rutiner og lite samordning gjør det vanskelig å minske stigma og signalverdien til *Legionella*. Det bør sikres at kommunikasjonen samordnes og integreres nedover i systemet for å styrke den fremtidige risikohåndteringen.

4.3.3 Troverdighet, tillit og omdømme

Troverdighet, tillit og godt omdømme vil for kommunen være en lakmestest i kommunikasjonen med befolkningen. Det vil spesielt være viktig at befolkningen oppfatter kommunen som ærlig, troverdig og kompetent når den ønsker å endre risikostyringen. Jeg vil her se nærmere på ulike forhold som kan være med på å redusere eller øke tilliten til kommunen.

Tillit til kommunen som institusjon

Tilliten til kommuneinstitusjonen bestemmes blant annet av hvorvidt kommunen kan bringe til veie de godene og tjenestene som befolkningen vil ha (Christensen mfl, 2010). Når det gjelder kommunens håndtering av *Legionella*, kan dette dreie seg både om informasjon og kommunikasjon, men også om kommunen driver tilfredsstillende risikostyring i befolkningens øyne. Som diskutert i delkapittel 4.3.1 mener informantene at befolkningen i Stavanger kommune forventer «*Legionella*-sikre» bygg, og at innbyggerne er lei av de stadige stengingen av bygg og dusjanlegg. I så måte får ikke innbyggerne det de forventer av risikoregulering. Ved å være åpen for, og lytte til offentlighetens krav kan man øke tilliten til kommunen (Aven og

Renn, 2010). Det er ikke dermed sagt at kommunen bør drive risikostyring på den måten befolkningen forventer – *Legionella*-sikre bygg er hverken kostnadseffektivt eller hensiktsmessig. All *Legionella* er ikke farlig, og heller ikke for alle grupper. Kommunen bør på den annen side være ærlig og åpen om hvilken risikostyring man faktisk bedriver og på hvilket grunnlag. Det kan styrke kommunens troverdighet i *Legionella*-saken. Som vist i delkapittel 4.3.2 kan det være nyttig med dialog med befolkningen slik at man kan øke forståelsen for risikohåndteringsstrategiene. Det viser dessuten at man tar befolkningens bekymringer på alvor. Ved åpenhet over tid kan man muligens oppnå større samsvar mellom kommunens mål og befolkningens ønsker.

En annen utfordring er at kommunen i noen tilfeller fremstår som fragmentert (jf. delkapittel 4.3.2). «Jeg tenker at det å ha en hel systemtilnærming til det, at det gjennomsyrrer hele systemet fra A til Å. ... Det er noe av cluet⁸. Altså, vi klarer oss jo alltid (...), men omdømmetingen i dette er nok det viktigste.», sier en informant. Å ha en systematisk og helhetlig tilnærming til *Legionella* vil være en fordel ikke bare når det gjelder kommunens interne risikohåndtering, men også for tilliten hos publikum. Kommunen kan således fungere som en forsterker av risikooppfattelsene ved ikke å ha helhetlige risikostyringsprosesser (jf. Kaspersen mfl, 2003).

Generelt opplever informantene i kommunikasjonsavdelingen at befolkningen har tillit til Stavanger kommune. «... det ser vi òg når vi har undersøkelser», sier en. Denne tilliten kan være svært viktig for hvordan publikum prosesserer og håndterer risikoinformasjon, hevder Aven og Renn (2010). En av informantene i kommunikasjonsavdelingen forteller at «I gamle dager var vi avhengige av kanaler som andre styrte, men i dag har vi våre egne kanaler, der innbyggere til enhver tid kan gå inn å se ‘Hva skjer nå?’ ‘Hva gjør kommunen nå?’». Det mener hun er svært nyttig. Når det skjer noe «spesielt» (skogbrannfare eller ekstremvær) øker trafikken på kommunens egne kanaler, kan informanten fortelle.

Tillit som sorteringsmekanisme

Drottz-Sjøberg (2003) skriver at tillit kan fungere som en slags sorteringsmekanisme. Det gjelder både for publikum og for kommunens egne ansatte. For noen av virksomhetslederne ved skolene er det vanskelig å velge ut hvilken informasjonskilde de skal høre på. «Hva skal du ha tillit til, hvilken informasjon skal du gå ut med selv?», forteller en som har opplevd å få ulik informasjon fra ulike avdelinger i kommunen. Det er ikke enkelt for virksomhetslederne å sortere ut motstridende budskap når de stoler på begge kildene for informasjon. Det samme kan

⁸ Her: Løsningen

antas å gjelde befolkningen. Når befolkningen har tilgang på stadig flere alternative informasjonskilder, blir tillit en viktigere sorteringsmekanisme. Dersom man ønsker at befolkningen lytter til, og handler etter, kommunens råd må kommunen oppfattes som troverdig (Drottz-Sjøberg, 2003). Det viktige her vil være at kommunen har en samlet og helhetlig kommunikasjon angående *Legionella*, både ut mot publikum og internt. Dette vil bidra til å øke tryggheten for virksomhetslederne, samtidig som det vil lette deres arbeid med kommunikasjon mot sine brukergrupper.

Tillit til kunnskapen og kompetansen i Stavanger kommune

For Stavanger kommune vil det være særlig viktig at befolkningen (og egne ansatte) opplever at kommunen har kompetanse for å håndtere *Legionella* på en tilstrekkelig god måte.

For eksempel kan de doble budskapene som diskutert i delkapittel 4.3.2 være utfordrende. Hvordan skal man forklare at noe er så farlig at man må stenge bygget, men samtidig ikke så farlig at de som allerede har brukt anlegget trenger å være bekymret? Det er mulighet for at denne dobbeltkommunikasjonen gjør at publikum tviler på kommunens kompetanse og/eller ærlighet (jf. Kasperson mfl, 2003). Dette forsterkes av hukommelsen i befolkningen; kommunen har tatt «feil» tidligere, og ikke oppdaget farlig *Legionella* (selv om det den gang var i kjøletårn og ikke dusjanlegg). Det tok også litt tid før man fant smittekilden. Anlegget som spredte smitte den gangen var privateid (av et hotell), og ikke kommunens ansvar å drifte. Kommunen var tilsynsmyndighet og «smittejegere» under utbruddet. Likevel kan det synes som det er en oppfatning om at kommunen ikke gjorde nok, eller kunne nok i 2001. Ifølge Kasperson mfl (2003) er det å ha tatt feil tidligere en faktor assosiert med mistillit. Tør man å stole på informasjonen man får av kommunen om *Legionella*, med de tidligere (negative) erfaringene i mente?

Flere informanter mener det er viktig med fagkompetanse for troverdigheten i kommunikasjonen. Informantene fra sykehjem er klare på at de har tillit til at de både skal få den informasjonen de trenger, og at den er korrekt. De har høy tillit til kommunens kompetanse på området. De mener de hadde fått beskjed dersom det var noe, og stoler på den informasjonen de får. Mange informanter, spesielt driftsoperatører og virksomhetsledere, peker på IRIS som en troverdig kilde til informasjon. Det er bedre at informasjonen om legionella blir utarbeidet i samarbeid med, eller av fagfolk som for eksempel IRIS, mener en informant. Virksomhetsleder i idrettslaget er skeptisk til kompetansen i kommunen. «Vår leverandør av tjeneste, altså Stavanger Eiendom, de har ikke kunnet veldig mye om det selv. Og da stiller jeg jo spørsmålet om IRIS som er prosjektleder i dette prosjektet har nok kunnskap». På den annen side sier den

samme informanten at «det er ikke noe i den informasjonen vi har fått som ikke er troverdig. (..)det vi har fått det er sannheten» mener han.

Det er viktig at det er «rett avsender» av informasjonen. «Hadde de sagt at det bare kom fra Stavanger Eiendom, så tror jeg ikke noen hadde stolt på det», sier en. «Det må være den rette personen som sier de rette tingene. Hvis jeg som [ansatt i] Eiendom sender ut medisinsk informasjon, går det galt», sier en informant. Bruk av fagfolk øker troverdigheten, og tilliten til kommunens eksperterrolle.

Flere informanter etterlyser også oppfølging og informasjon fra helsesjefen. At informasjon kommer fra helsesjefen er blant annet med å på å øke legitimiteten i det som sies. Ikke minst er det med på å øke troverdigheten i de beslutningene kommunen tar angående *Legionella* – beslutningene må være faglig begrunnet. Kompetanse dreier seg imidlertid ikke bare om grad av ekspertise, men også om man klarer å gi videre informasjonen (Kasperson mfl, 2003). Det er det siste forholdet som er problematisk for informantene – de får rett og slett ikke nok informasjon fra helse. Det kan som tidligere nevnt skyldes at det er usikkerhet knyttet til *Legionella*, og at man ikke ønsker å uttale seg av den grunn.

Oppsummering av funn

Funnene tyder på at kommunen er av den oppfatning at den har tillit hos befolkningen. For fremtiden vil det være viktig at man er ærlig og åpen om den risikostyringen som drives, og på hvilket grunnlag. At kommunen i noen tilfeller fremstår som fragmentert og gir doble budskap kan være med på å redusere tilliten til kommunen. Samvirke og samordning er altså ikke bare viktig for å forenkle risikostyringen, men for å opprettholde/skape tillit til kommunen som institusjon og ekspertsystem. Dessuten peker funnene i retning av at fagkompetanse er særdeles viktig – både som grunnlag for beslutninger og informasjon.

4.3.4 Hva er ekspertkunnskap, og hvem er eksperter?

Beck (1997) hevder at ekspertenes rolle blir stadig viktigere når vi ikke selv kan se eller forstå risikoen. Dette er en generell teoretisk diskusjon, som er interessant i *Legionella*-sammenheng. Hvem som sees som eksperter er dessuten en utfordring for kommunens risikostyring. Dette er knyttet til endring av rutiner (varmtvannsspylingen), hvem som kan sende hvilke budskap (helse, eiendom, kommunikasjonsavdeling) og til sist, om kommunen selv oppfattes som et troverdig ekspertsystem hos befolkningen og egne ansatte. Det henger tett sammen med diskusjonen om tillit i delkapittel 4.3.3.

Ekspertkunnskap i kommunikasjon

Det er vanskelig for kommunen å kommunisere den usikkerheten og kompleksiteten som ligger i forskningen per i dag. For eksempel virker det å være en utfordring å forklare sannsynlighet og konsekvens for *Legionella*-smitte, uten å forenkle budskapet og dermed fjerne de viktige nyansene (jf. delkapittel 4.3.2). I risikokommunikasjonsteori blir det ofte påpekt at risikoinformasjon kan være vanskelig å få frem til brukergruppene, fordi disse har en mindre eller manglende forståelse for statistisk informasjon og hvordan man kommer frem til risikoestimatene (Drottz-Sjøberg, 2003). Det samme gjelder for Stavanger kommune og *Legionella*. En utfordring for kommunen er å forklare en stor befolkning forskjellene mellom ulike risikogrupper og risikokategorier uten at befolkningen blir engstelige eller utrygge. Dette dreier seg om tillit til kommunen som ekspertsystem, og de vurderingene som gjøres av Helse og Stavanger Eiendom.

Hvem er eksperter?

Legionella kan sees som en «usynlig» risiko. Vi behøver derfor at ekspertene forteller oss om at anlegget får påvist *Legionella* (Jf. Beck, 1997). Det er flere parter som kan oppfattes som eksperter når det gjelder *Legionella*. For det første IRIS og FHI, som det er rimelig å anta at har god oversikt over feltet når de 1) forsker på det, 2) utgir veiledere på myndighetsnivå. Hvorvidt disse to oppfatter *hverandre* som eksperter, er en annen diskusjon. Det er tydelig at man har vært uenige om hva som er mest riktig.

Deretter kan Stavanger Eiendom oppfattes som eksperter på *Legionella*. De håndterer problemet til daglig, og forventes å ha inngående kjennskap til fenomenet, selv om ingen her har helsefaglig eller biologisk bakgrunn. Helse oppfattes også som eksperter. Data indikerer at man savner helsefaglig «backing». Man trenger denne spesifikke ekspertkunnskapen for å fremstå troverdige og tillitsvekkende, både overfor virksomhetslederne men også for befolkningen som helhet. Tillit er som flere (for eksempel Aven og Renn, 2010; Drottz-Sjøberg, 2003) nevner, en viktig side ved å formidle ekspertkunnskap.

Virksomhetslederne kan oppfattes både som lekmenn, men også til en viss grad som eksperter. Det er i mange tilfeller dem som skal videreformidle såkalt ekspertkunnskap til deler av befolkningen. Det samme gjelder driftsoperatørene og de utførende. Det virker vanskelig for en del av disse informantene å forholde seg til den ekspertrollen som andre tillegger dem. Hvordan kan «ikke-eksperter» formidle usikker «ekspertkunnskap» på en slik måte at kommunen fortsatt beholder sin troverdighet og tillit hos befolkningen?

Hva er ekspertkunnskap?

I *Legionella*-sammenheng er det vanskelig å klart definere hva som er ekspertkunnskap, og hva som er lekmannskunnskap. På den ene siden kan man, med bakgrunn i Beck (1997) hevde at ekspertkunnskapen her er den som kommer fra IRIS og FHI. Man er avhengig av IRIS for å det «objektivt bekreftet» at det finnes *Legionella*-bakterier i dusjanlegget, og av FHI for å få veiledning til hvordan man kan bli kvitt det.

Objektive vurderinger kontra subjektive oppfattelser

Dersom denne ekspertkunnskapen virkelig hadde vært objektiv, er det rimelig å anta at man hadde kommet til samme konklusjoner. Som vist i 4.3.1 har ikke det alltid vært tilfelle. Det er vanskelig å snakke om ekspertkunnskapen som objektiv og «rett» når selv ekspertene er uenige til tider. Ikke minst blir det desto vanskeligere for dem som defineres som lekfolk å forholde seg til denne usikre og tvetydige ekspertkunnskapen. Fenomenet *Legionella* er ikke ferdig utforsket- «ekspertkunnskapen» er i stadig utvikling. Det bidrar til å vanskeliggjøre beslutningstakingen, både på kommunalt og sentralt nivå.

Spørsmålet er om ekspertkunnskapen om *Legionella* virkelig kan defineres som ekspertkunnskap. Ved å følge Lash (Lupton, 1999) og Wynne (1996) sin argumentasjon, blir skillet mellom de subjektive og objektive vurderingene mindre. Når ekspertkunnskapen også sees som sosialt og kulturelt avhengig, kan den ikke lenger defineres som en objektiv sannhet. Kan man da stole på ekspertene?

Tillit til ekspertene?

Beck (1997) mener fravær av kritikk kan tolkes som tillit. Her er det ikke fravær av kritikk (hverken mellom ekspertinstitusjonene eller til kommunens håndtering). Likevel er det som diskutert i delkapittel 4.3.3 likevel en generell tillit til kommunen. Driftsoperatørene er interessante i denne sammenheng. Noen av dem håndterer usikkerheten og tvetydigheten rundt *Legionella* ved å være føre-var, for eksempel gjennom varmtvannsspyling. En av dem bruker også maske for å sikre seg «i tilfelle». Det kan virke som at noen av driftsoperatørene ikke opplever at frykten deres blir tatt på alvor. De stoler ikke på, og forstår ikke ekspertkunnskapen. Det kan skyldes at de får flere motstridende beskjeder. De opplever risikoen som høyere, både på grunn av «husken» i befolkningen, men også fordi de oppholder seg 'i' risikoen mer enn andre, og generelt har mindre kunnskap om *Legionella*. Det kan være rimelig å tolke dette i retning av det Wynne (1996) kaller fremmedgjøring til ekspertene og ekspertkunnskapen, selv om det ikke er grunnlag for å hevde at de er *motstandere* av ekspertene.

Uavhengig av hvilket standpunkt man velger i debatten om lekmannskunnskap versus ekspertkunnskap, er det tydelig at det for kommunen ligger et nyttepotensiale i at flere av de ansatte får tilgang til, og økt kunnskap om *Legionella*. Sett i sammenheng med det som har kommet frem i de andre delkapitlene, er det viktig at de vurderingene som gjøres angående *Legionella* er faglig begrunnet, og oppdateres og endres når kunnskapen utvikles og utvides.

Demokratisering av risiko

Økt tilgang på informasjon i befolkningen gjennom for eksempel internett stiller store krav til kommunens risikohåndtering (jf. Hutter, 2006). Det er rimelig å snakke om en «demokratisering av risiko» her (jf. Hutter, 2006). Når befolkningen har tilgang til, og oppsøker stadig mer informasjon, er det desto mer sentralt at kommunen evner å gi oppdatert, troverdig og tilstrekkelig informasjon til innbyggerne. Her er det visse utfordringer, som diskutert i delkapittel 4.3.2. Den økte tilgangen på informasjon kan i seg selv også være et insentiv for å inngå i dialog med befolkningen om risiko generelt, og *Legionella* spesielt. Det kan bidra til å øke forståelsen for kommunens risikohåndteringsstrategier (så fremt kommunen er åpen, ærlig og begrunner sin tilnærming faglig). Slike inkluderende prosesser kan bidra til endret atferd og/eller holdning til *Legionella* (Jf. Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve, 2004).

Oppmerksomhet til konsekvens eller sannsynlighet?

Aven og Renn (2010) skriver også at et generelt problem her er at ekspertene oftest er opptatt av den lave sannsynligheten, mens andre er opptatt av konsekvensen ved negativt utfall. Denne tesen ser ut til å ha god støtte i empirien. Befolkningen ønsker en annen informasjon enn det kommunen gir dem. De fleste synes opptatt av hvilken risiko de har for å bli smittet, hvilke symptomer man skal se etter, og hvor stor sjanse det er for at nettopp de selv er smittet. Samtidig er det grenser for hvor individuelt man kan tilpasse risikoinformasjon til store grupper. Noen grupper er mer utsatt enn andre, og vil følgelig ha større sjanse for å bli smittet og syke. Det kan være nyttig for kommunen å tydeliggjøre hvem som er utsatte risikogrupper. Når man stenger bygg hvor det stort sett ferdes friske, unge mennesker kan det være vanskelig for befolkningen å oppfatte ulikhetene mellom risikogruppene.

Oppsummering av funn

Når *Legionella* defineres som en usynlig risiko, blir det behov for eksperter for å fortelle oss om det (jf. Beck, 1997). På den ene siden er det flere aktører som kan defineres som eksperter (for eksempel FHI, IRIS, Helse, Stavanger Eiendom, virksomhetslederne). På den annen side er det også argumenter for at disse ikke er (eller har mulighet til å være) fullt ut objektive i sine vurderinger. Wynne (1996) mener at dette gjelder alle eksperter- man har ikke mulighet til å

være fullstendig verdinøytral. Dessuten er ekspertkunnskapen i seg selv vanskelig å definere, fordi den stadig endres og utvikles. Uavhengig av hvem som defineres som eksperter er det likevel en utfordring for Stavanger kommune å forklare grunnlaget for sine risikovurderinger til et stort publikum. Dette gjelder spesielt sett i lys av den økte tilgangen på kunnskap og informasjon.

4.4 Oppsummering og vurdering av hovedfunn

I analysen er det avdekket flere forhold som vanskeliggjør håndteringen av *Legionella*, både som risikoproblem og kommunikasjonsproblem.

Utgangspunktet for analysen var at *Legionella* ikke er en enkel risiko. Den er heller kompleks, usikker og tvetydig (Jf. Aven og Renn, 2010). *Legionella* preges fortsatt av stigma, og har høy signaleffekt (Jf. Kasperson mfl, 2003). Det er tydelig at det er oppfatninger om *Legionella* som et komplisert risikobilde, både i befolkningen og i kommunen.

Funnene tyder på at kunnskapen og oppfatningene om *Legionella* er svært spredt i kommuneorganisasjonen. Dette skyldes delvis medieoppmerksomheten som har preget nyhetsbildet i Stavanger i mange år, men også hvordan kommunen som organisasjon har håndtert problemet. Ifølge Kasperson mfl (2003) henger redusering av risikopersepsjon ofte sammen med institusjonell håndtering. Det er altså i kommunens interesse å ha en organisasjon som er oppmerksom på dette, og handler deretter, når den nå ønsker å endre praksis.

Funnene tyder på at mangelfull ledelse, samhandling og uklare rolle- og ansvarsfordelinger vanskeliggjør risikohåndteringen av *Legionella*-problemet. Internkontrollregimet er bare delvis implementert, og er ikke integrert nedover i organisasjonen på en forsvarlig måte. Typisk gis det muntlige instruksjoner nedover i systemet som ikke følges opp fordi det nye internkontroll-dokumentet ikke har blitt endelig godkjent. Det fremkommer også at risikohåndteringen til dels er personavhengig.

De samme funnene gjør seg gjeldene når det gjelder intern kommunikasjon. Kommunen har en plan for informasjon og kommunikasjon. Det er en svært generell strategi hvor det kun påpekes at ansvar, oppgaver og roller skal fordeles tydelig, men ikke hvordan. En utfordring internt er å sikre en mer generell og kontinuerlig kommunikasjon nedover i systemet (spesielt til driftsoperatørene) om risikostyringssystemet. En annen utfordring dreier seg om å sikre at virksomhetslederne blir fulgt opp med informasjon om dusjanleggets tilstand og fremdrift. Den

manglende oppfølgingen kan synes å handle om ansvarsforhold og samvirke, heller enn uvilje og ressursmangel. *Legionella*-problemet «eies» av flere avdelinger. Det er viktig at disse arbeider sammen. For eksempel er det helt nødvendig at Helse deltar i risikostyringen i større grad enn tidligere. Det sikrer beslutninger som er faglig begrunnet og dermed er legitime og troverdige.

Når det gjelder kommunikasjon eksternt, det vil si ut mot publikum, synes det som manglende implementering av den generelle kommunikasjonsstrategien medfører etablering uformelle rutiner, slik som for intern kommunikasjon. Denne uformelle rutinen dreier seg i hovedsak om mediehandtering. Kommunikasjon er en sluttaktivitet, heller enn en kontinuerlig dialog. Doble budskap (vi stenger, men det er ikke så farlig, egentlig), og forenkling av risikoinformasjon er utfordringer her. I fremtiden kan det være nyttig å utnytte potensialet i sosiale medier for å skape dialog, og slik muligens øke forståelsen for kommunens risikohåndteringsstrategier og -vurderinger.

Samvirke og samordning får mindre oppmerksomhet i kommunen. Det kan ha sammenheng med at kommunen tradisjonelt er en hierarkisk organisasjon, hvor fokus er på linje- og ansvarsprinsippene. De største utfordringene ligger i områder hvor man opererer i grensesnitt, altså der hvor flere avdelinger eller enheter er involvert i samme problemområde. Ordspråket «der alle har ansvar, tar ingen ansvar» synes å være beskrivende for Stavanger kommune. Dette forhindrer at *Legionella*-problemet kan håndteres effektivt med utgangspunkt i de viktige prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke. På sikt kan en slik organisering medføre at kommunen fremstår som oppdelt og fragmentert, heller enn den uttalte målsetningen om å fremstå samlet og helhetlig. Disse forholdene kan også bidra til å svekke befolkningens (og de ansattes) tillit til kommunen som institusjon og ekspertsystem.

Det er ikke kun interne forhold som påvirker og preger risikostyringen av *Legionella* i Stavanger kommune. Eksterne, eller overordnede faktorer, spiller også en viktig rolle. Kommunen er pålagt å følge de kravene som gjelder i lover og forskrifter. Disse kravene reflekterer ikke nødvendigvis den kunnskapen man har og forskningen som finnes om *Legionella*. Når lover og forskrifter stiller krav om forsvarlig håndtering, samtidig som man har en situasjon hvor det er usikkerhet om hva som er faglig forsvarlig håndtering vil dette kunne påvirke hvordan kravene kan følges opp, og dermed også hvordan *Legionella* som fenomen oppfattes.

Det har også stor betydning og effekt for oppfattelsen av *Legionella* at offentlige utredninger slik som «Om kjærlighet og kjøletårn» sidestiller *Legionella* med andre og langt farligere, smittsomme sykdommer. Slik fremstilling kan igjen medføre krav om tiltak og forbedringer uten at det er begrunnet i forskningsmessige hensyn (Jf. Kaspersen mfl, 2003). Det er derfor viktig at de som skal utarbeide lover, forskrifter eller delta i arbeid med offentlige utredninger har, eller sørger for å innhente både den nødvendige juridiske, men også *faglige* kompetansen om fenomenet. Samtidig må det etterspørres mer helhetlig og samordnet informasjon (og deltakelse) om *Legionella* fra helsemyndighetenes side. Det er behov for troverdige beslutninger på faglig grunnlag.

Selv om befolkningen generelt har tillit til Stavanger kommune, er det noen forhold som kan bidra til å redusere denne. Det er knyttet til samvirkeproblemene nevnt foran, men også at det er vanskelig å kommunisere usikkerhet på en tilfredsstillende måte. Hva som er ekspertkunnskap er vanskelig å definere – kunnskapen er i stadig utvikling. Den største utfordringen er å forklare grunnlaget for risikovurderingene til et stort publikum som har tilgang på, og benytter seg av mange informasjonskilder.

5 KONKLUSJONER

I denne oppgaven har jeg sett på Stavanger kommunes risikohåndtering av *Legionella*, hvilke strategier som finnes for dette og hvordan disse har fungert. Det at kommunen selv har tatt initiativ til prosjektet viser endringsvilje og at man ønsker forbedring. En slik innstilling til læring og utvikling er en forutsetning for å lykkes med videreutvikling av sikkerhetsarbeidet.

I hovedsak kan det trekkes tre konklusjoner. Det er for det første oppfatninger om *Legionella* som et komplisert risikobilde som kjennetegnes av kompleksitet, tvetydighet og usikkerhet. Dette gjelder både i kommunen og befolkningen. Disse karakteristikene blir i liten grad tatt hensyn til i risikostyringen og risikokommunikasjonen. Det gjør at problemet forstørres og medfører økte kostnader både på det menneskelige plan (i form av usikkerhet og redsel) og i kroner og øre.

Den andre konklusjonen er at mangelfull ledelse, manglende samhandling og uklare roller vanskeliggjør risikohåndteringen av *Legionella*. Det vil være viktig at internkontroll-dokumentet forankres i ledelsen, og samordnes og integreres i organisasjonen. Det er tydelig at man mangler en god samordningsfunksjon med forankring i ledelsen for å sikre risikostyring nedover i systemet.

For det tredje er det lite samordnet kommunikasjonsstrategier, både internt og eksternt i kommunen. De samme funn som omtales ovenfor gjør seg også gjeldende her. Som ovenfor vil det være viktig at kommunikasjonsstrategien blir mer enn bare fine papirer. Klisjeen «ord må bli til handling» synes treffende her. Ansvar og roller må avklares, samordnes og integreres i organisasjonen i tråd med strategiens intensjon. Et dilemma ved utforming av slike strategier og planverk er at man alltid vil måtte veie behovet for detaljering kontra behovet for generalisering. En mer spesifikk og detaljert plan kan hemme improvisering og samhandling, og er derfor ikke nødvendigvis positivt.

Det kan se ut som at det er mangelfull kommunikasjon, uklare ansvars- og rollefordelinger som skaper store deler av usikkerheten, tvetydigheten og kompleksiteten knyttet til *Legionella*. Jeg vil derfor hevde at risikoen «*Legionella*» kunne vært oppfattet som mindre kompleks, tvetydig og usikker dersom organisasjonen hadde hatt en mer enhetlig, tydelig og samordnet risikostyring.

En forklaring på utfordringene omtalt ovenfor kan skyldes at kommunen i utgangspunktet er en hierarkisk organisasjon. Det gjør den lite egnet med sikte på å løse oppgaver som går på tvers

av organisasjonen. Det finnes flere eksempler på kommuner som sliter med å implementere risikostyring, særskilt i forbindelse med risiko- og sårbarhetsanalyser (Jf. DSB, 2014).

Ansvar for samfunnssikkerhet og risikostyring har blitt utviklet underveis, og har ikke vært en tradisjonell del av kommunens oppgaver, slik det i dag er definert i lover og forskrifter. Kommunens oppgaver er negativt definert og organisasjonen består av svært mange spesialiserte tjenestoområder. Dette kan stå i potensiell konflikt til risikostyring og samfunnssikkerhet, som er arbeid som ideelt sett skal drives på tvers av sektorer og avdelinger (Jf. Fimreite mfl, 2011). Det er rimelig å si at det dreier seg om en klassisk målkonflikt.

Risikostyringen av *Legionella* i Stavanger har gjennomgått store forbedringer siden det første utbruddet i 2001. Den videre utviklingen av risikostyringssystemet i kommunen er ikke gjort på en dag. De teoretiske bidragene har vært gode verktøy i analysen av hvordan risikohåndteringsstrategiene i Stavanger kommune har fungert. Funnene har videre gitt gode pekepinne på hvilke forhold som bør utvikles og arbeides med, og hvor de største utfordringene ligger. Det er imidlertid ikke én enkelt løsning, eller ett enkelt tiltak som vil løse kommunens samordningsproblemer. Slik forbedring tar tid, og bør derfor sees som en kontinuerlig prosess.

Utfordringer knyttet til ansvars- og rolleavklaringer, manglende eller uklare kommunikasjoner mellom ulike enheter og liten grad av samvirke er antakelig ikke unike for håndtering av *Legionella*-problemet. Stavanger kommune er neppe den eneste kommunen som sliter med disse utfordringene.

6 REFERANSER

Bøker, artikler og nettsider

- Aven, Terje og Renn, Ortwin (2010): *Risk Management and Governance. Concepts, Guidelines and Applications*, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag
- Aven, Terje., Boyesen, Marit., Olsen, Kjell Harald, Sandve, Kjell. (2004): *Samfunnssikkerhet*. 4 opplag, 2011. Oslo: Universitetsforlaget
- Beck, Ulrich (1997): *Risiko og frihet*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Christensen, Tom., Egeberg, Morten., Larsen, Helge O., Lægreid, Per., og Roness, Paul H. (2010): *Forvaltning og politikk*. 3utgave, 2 opplag, 2012. Oslo: Universitetsforlaget
- Drottz-Sjøberg, Britt-Marie (2003): *Current trends in risk communication. Theory and practice*. Directorate for Civil Defence and Emergency Planning (DSB), Norway
- DSB (2014): *Rapport. Kommuneundersøkelsen. Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene*. Lastet ned 05.06.2014 fra <http://dsb.no/Global/Publikasjoner/2014/Rapport/KU2014.pdf>
- European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) (2011). Legionnaires' disease in Europe 2009. Stockholm: ECDC. Lastet ned 03.06.2014 fra http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/1109_SR_Legionnaires%27%20disease_Europe_2009.pdf
- Fimreite, Anne Lise., Lango, Peter., Lægreid, Per., og Rykkja, Lise (2011): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Folkehelseinstituttet (14.01.2009): *Utbrudd av legionellose i Norge*. Lastet ned 08.05.2012 fra <http://www.fhi.no/artikler/?id=73272>
- Folkehelseinstituttet (19.08.2013): *Om Sykdommen*. Lastet ned 28.01.2014 fra <http://www.fhi.no/tema/Legionella/om-sykdommen> (første gang publisert 13.03.2009, Oppdatert 19.08.2013)
- Folkehelseinstituttet (2012). *Vannrapport 118. Forebygging av legionellasmitte – en veiledning (for kommunehelsetjenesten og driftsansvarlige)* lastet ned 12.05.2014 fra www.fhi.no/legionellaveileder
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009): *Statens kommunikasjonspolitikk*. Lastet ned 10.02.2014 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/lover_regler/retningslinjer/2009/statens-kommunikasjonspolitikk.html?id=582088
- Glover, Joel og Jansen, Jan (u.d): Hukommelse. I Store Norske Leksikon. Lastet ned 12.06.2014 fra <http://sml.snl.no/hukommelse>
- Grimen, Harald (2004): *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo: Universitetsforlaget
- Grimen, Harald (2009): *Hva er tillit?* Oslo: Universitetsforlaget

Hutter, Bridget M (2006): Kapittel 10, Risk, Regulation, and Management. I: Taylor-Gooby, Peter., og Zinn, Jens O, *Risk in Social Science*. Oxford: Oxford University Press.

Internkontrolldokument for *Legionella*, Stavanger kommune. Tilsendt på e-mail fra Anne Krøvel v/IRIS, 11.03.2014 (Vedlegg 3)

IRIS. *Høringsuttalelse, NOU 2012:17*. Lastet ned 25.05.2014 fra <http://www.regjeringen.no/pages/38100266/IRIS.pdf> (Vedlegg 5)

IRIS: *About IRIS* (n.d) Lastet ned 27.03.2014 fra <http://www.iris.no/about-iris/about>

IRIS: *Research*, (n.d) Lastet ned 10.04.2014 fra <http://www.iris.no/research>

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3 utg, 4 opplag, 2010. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

Justis- og beredskapsdepartementet (2011-2012): Stortingsmelding nr. 29, «Samfunnssikkerhet»

Justis- og Politidepartementet (nåværende Justis – og beredskapsdepartement) (2001-2002): Stortingsmelding nr. 17, «Samfunnssikkerhet -Veien til et mindre sårbart samfunn».

Kasperson, Roger E., Pidgeon, Nick., Slovic, Paul (2003): *The Social Amplification of RISK*. Cambridge United Kingdom: Cambridge University Press

Lupton, Deborah (1999): *Risk*. New York: Routledge

Om Kommunen (n.d), lastet ned 28.01.2014 fra www.stavanger.kommune.no/om-kommunen

Organisasjonskart (n.d). Lastet ned 10.04.2014, fra www.stavanger.kommune.no/administrasjon/organisasjonskart

Rausand, Marvin., og Øien, Knut (2004). Kapittel 4, Risikoanalyse. Tilbakeblikk og utfordringer. I: Lydersen, Stian: *Fra flis i fingeren til ragnarok*. Tapir Akademisk forlag, Trondheim

Rausand, Marvin., og Utne, Ingrid Bouwer (2009): *Risikoanalyse- teori og metoder*. 2.opplag 2011. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag

Simonsen, Arne (2007): *Offentlig informasjons- og kommunikasjonsarbeid - Mål og metoder*. 3. utgave. Oslo: Kommuneforlaget AS

Skog, Ole-Jørgen (2004): *Å forklare sosiale fenomener*. 2 utgave, 5.opplag 2010. Oslo: Gyldendal Akademisk forlag

Stavanger kommune (2009): *Sammen for en levende by*. Lastet ned 15.02.2014 fra <https://www.stavanger.kommune.no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Publikasjoner/Kommunikasjonsstrategi/> (Vedlegg 4)

Thagaard, Tove (2009): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 3 utgave. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørcke AS

Thorsnæs, Geir og Berg, Ole T. (u.d): *Kommune*. I Store norske leksikon. Lastet ned 10.02.2014 fra <http://snl.no/kommune#menuitem5>

Viken, Tonje Merete (12.09.2002): *Da Legionella kom til Norge*. Lastet ned 02.02.2014 fra <http://www.nrk.no/arkiv/artikkel/da-Legionella-kom-til-norge-1.461561>

Wiik, Ragnhild og Krøvel, Anne Vatland (2011): *Legionella pneumophila i kommunale dusjanlegg – Hvorvidt trengs mottiltak?* Rapport IRIS-2011/202, for Stavanger Kommune.

Wynne, Brian (1996): *May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide*. I Risk, Environment & Modernity. Towards a New Ecology.

Yin, Robert K. (2014): *Case Study Research. Design and methods*. 5. Utgave. USA: SAGE Publications, Inc.

Lover og forskrifter

Forskrift om kommunal beredskapsplikt, FOR-2011-08-22-894.(2010) Lokalisert på <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>

Forskrift om miljørettet helsevern, FOR-2003-04-25-486. (2003) Lokalisert på <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-04-25-486>

Grunnloven, LOV-1814-05-17. *Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814*. (1814). Lokalisert på <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>

Sivilbeskyttelsesloven, LOV-2010-06-25-45. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*. (2011) Lokalisert på <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>

Kommuneloven, LOV-2013-05-24-20. *Lov om Kommuner og fylkeskommuner*. (1992) Lokalisert på: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>

Intervjuguide – kommunikasjonsmedarbeidere

Introduksjon:

- Hva jobber du som (stilling)?
- Hvor lenge har du arbeidet her (med kommunikasjon)?
- Hva er dine typiske arbeidsoppgaver?

Intern kommunikasjon

Rutiner, planer, prosedyrer

Hva slags strategier, planer og rutiner knyttet til intern kommunikasjon i kommunen?
(Eventuelle tillegg til kommunikasjonsstrategi)

- Hva går de ut på?
- Brukes de i praksis?
- Hvordan fungerer disse rutinene og strategiene?
- System for tilbakemeldinger?

Ekstern kommunikasjon

Er det egne planer, rutiner og strategier for ekstern/ risiko-kommunikasjon?

- Hva går de ut på?
- Hvordan fungerer det?
- Blir eventuelle rutiner/planer fulgt?

Hva er utfordringer ved å drive ekstern kommunikasjon?

- Hvem har kontakt med mediene?
- Hvordan fungerer det (mediekontakten)?
- Hvordan opplever du selv samarbeid med media?
- Spesielle strategier for risikokommunikasjon – eller gjelder den generelle kommunikasjonsstrategien?
- Hvordan tenker dere i å tilpasse kommunikasjonen til risikoen?
- Hva når risikoen er kompleks/usikker heller enn enkel å forstå? Hvordan kommunisere det?
- Hva er utfordringer ved å drive risikokommunikasjon?

Hvordan tilpasse ekstern risikokommunikasjon til målgrupper?

- Hvem har ansvaret for det?
- Hvem utarbeider eventuelt slike delplaner?
- Hva slags støtte får virksomhetene?

Hvordan opplever du kommunens legitimitet og troverdighet i kommunikasjonen?

- Stoler folk på det kommunen sier?
- Hvordan oppnå/øke tillit?
- Hva mener du kan svekke/øke legitimiteten til kommunens risikokommunikasjon?

Samarbeid/roller

Hvordan fungerer samarbeidet i kommunen? I forhold til kommunikasjon til og mellom kommunens organisasjoner?

- Hva er bra, hva er utfordrende?
- Organisering av kommunikasjon? (Hvem varsler/kontakter hvem?)
- Er det rolle/ansvarsfordelinger?
- Hvordan fungerer ansvars- og rollefordeling?
- Hvordan fungerer mediekontakt? (Hvem?)
- Hva kan eventuelt forbedres/hvordan?
- Kommunen består av mange avdelinger/virksomheter – utfordringer?

Er det noe annet du mener er relevant å få med vi ikke har vært inne på?

Noe annet du vil utdype sett i sammenheng med det å drive risikokommunikasjon i kommunen?

Intervjuguide – virksomhetsledere

Om legionella

- Hva vet du om legionella?
- Hvor får du din kunnskap om legionella fra? (hvilke sider, stoler du på dem?)
- Hva opplever du som risiko knyttet til legionella?
- Har dere hatt legionella her tidligere?
- Har du opplevd at noen har blitt syke av legionella her?

Risikostyring

- Hva får du av informasjon om det Stavanger Eiendom /driftsoperatørene gjør på bygget?
- Vet du noe om hvor ofte de tar prøver på ditt bygg?
- Får du vite noe om resultatene av prøvene – og vil du vite det (dvs få resultatet uansett)?
- Hva mener du om (risiko)styringen av legionella, generelt sett)? Er den god/stor/liten/etc nok?

Ved påvisning av legionella

- Hva er rutinen når/dersom det er påvist legionella?
- Hva skjer (eller ikke skjer) når det blir påvist legionella?
- Hvordan fungerer samarbeid mellom avdelingene som er involvert (helse, eiendom, kommunikasjon, virksomheten)?
- Hva opplever du som utfordrende ved en påvisning av legionella?
- Hvor ligger forbedringspotensialet i kommunen når det gjelder legionellahåndteringen?

Informasjon/kommunikasjon

- Hva slags informasjon får du/har du tidligere fått?
- Hvordan opplever du informasjonen /kommunikasjonen ved en påvisning?
- Hva slags informasjon skulle du ønske at du fikk?
- Er det avklarte roller, hvem skal gjøre hva ved påvisning av legionella?
- Opplever du at kommunen har tilstrekkelig kompetanse på dette området?
- Har du tillit til den informasjonen du har fått? Hvem har kompetanse/ekspertise til å informere om det?
- Hvordan ville du håndtert dette fra kommunens side?

Informasjon/kommunikasjon utad

- Hvordan opplever du (som virksomhetsleder) å kommunisere/gi informasjon om legionella videre?

- Hvordan opplever du at de ansatte håndterer/ser på det/synes om det?
- Hvordan opplever du at brukerne håndterer det/ser på det/synes om det?
- Hva tenker du om å måtte håndtere/forholde deg til media (har du erfaring med det)?
- Hva mener du er de største utfordringene for deg som virksomhetsleder når det gjelder å kommunisere legionella?

Avslutning

- Er det noe annet du tenker på som problematisk?
- Noe annet du tenker på vi ikke har snakket om?
- Noe vi har snakket om som du vil utdype?

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

«Risikokommunikasjon i Stavanger Kommune»

Bakgrunn og formål

Formålet med dette intervjuet er å hente inn informasjon til en masteroppgave ved UiS, i samfunnssikkerhet. Hensikten er å få bedre innsikt i kommunens risikokommunikasjonsstrategier, i teori og praksis. Arbeidet med denne masteroppgaven er også en del av prosjektet om legionella mellom IRIS, Stavanger Kommune og UiS.

Informantene til denne masteroppgaven er valgt på bakgrunn av den rollen de har i kommunen. Det vil si at jeg har hentet inn informanter fra ulike nivåer i organisasjonen, for å få best mulig innsikt og forståelse for hvordan risikokommunikasjon foregår i kommunen.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Denne delstudien er basert på den frivillige og samtykkende deltakelsen til informantene. Datainnsamlingen består hovedsakelig av intervjuer. Et intervju vil typisk vare 30-60 minutter.

Spørsmålene vil omhandle informantenes egen opplevelse og forståelse av det å drive kommunikasjonsarbeid i kommunal sektor. Dette vil for eksempel være informasjon knyttet til prosedyrer og rutiner, men også om samarbeid, koordinering og roller i forbindelse med kommunens risikokommunikasjonsarbeid. Jeg ønsker å benytte meg av lydopptaker for å sikre data best mulig.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Lydopptak vil ikke overføres til andre elektroniske hjelpemidler (fks PC, mobil eller lignende), og vil slettes straks etter transkribering. Alle opplysninger som kan identifisere deg vil bli anonymisert i masteroppgaven. I forhold til bruk av informasjon til IRIS/UiS/Kommunens prosjekt vil anonymisering bli tatt hensyn til i henhold til gjeldende regler og ønsker fra informantene.

Masterprosjektet skal etter planen avsluttes og leveres 16.06.2014.

Frivillig deltakelse

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

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med meg, Ingvild Nilsen (412 01 974, ingvildmargrete@gmail.com) eller min veileder, professor Ole Andreas Engen (51 83 18 58, ole.a.engen@uis.no)

Masterstudien er ikke meldt til Personvernombudet for forskning, da det ikke samles inn eller brukes personopplysninger i studien.

Samtykke til deltakelse i studien

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Internkontrolldokument – *Legionella*

1. Innledning

Dette dokumentet inngår som en del av Stavanger eiendoms kvalitetshåndbok for å forebygge legionellasmitte i eksisterende kommunale bygg. Krav er gitt i plan- og bygningsloven, kommunehelseloven, samt ulike forskrifter som forskrift for badeanlegg, bassengbad og badstu m.v ([bassengforskrift](#)) og forskrift om miljøretta helsevern, kapittel 3a ([Forskrift om miljøretta helsevern](#)). Vannrapport 115 *forebygging av legionellasmitte – en veiledning*, 2. utgave, september 2010 (Folkehelseinstituttet 2010) og FoU-rapporten *Legionella pneumophila i kommunale dusjanlegg – Hvorvidt trengs mottiltak?* (IRIS 2011/202), er hovedgrunnlaget for dette internkontrolldokumentet. Det er utarbeidet en intern prosjekteringsanvisning for VVS, med vedlegg *P3-03 Retningslinjer for beredersystem og dusjanlegg – forebygge legionellasmitte i berederanlegg*, som skal legges til grunn ved utførelse av sanitærinstallasjoner for Stavanger kommune.

I Fou prosjektet (Wiik og Krøvel, 2011) ble det gjennomført omfattende vannprøveanalyser i flere bygg over tid, og resultatene viser at det ikke er noen korrelasjon mellom konsentrasjonen av kimtallet og konsentrasjonen av legionellabakterier i dusjvannet. Det vil si at kimtall ikke er egnet som indikator for *Legionella*. Kommunen la derfor ned, i samråd med smittevernlegen og Folkehelseinstituttet, kimtallsprøvetakingen i januar 2010.

I vannrapport 115 fremgår det følgende om ansvarsroller:

«Det er virksomhetene selv som har ansvaret for å sørge for at det drives i henhold til lov og forskrift, herunder at det innføres og utøves rutiner og ettersyn med innretninger som har potensiale for smittespredning av sykdom forårsaket av legionellabakterien. Virksomhetene har best oversikt over hvordan de kan ivareta kravene som stilles, og hvordan arbeidsoppgavene og ansvaret innad bør fordeles.

Tilsynsmyndighetene skal føre tilsyn med virksomhetene, og kan gi råd og veiledning om hva som skal til for å tilfredsstille regelverket. Kommunens tilsynsplikt innebærer blant annet at kommunen skal ha oversikt over aktuelle virksomheter, påse at virksomhetene er orientert om hvilke krav som er rettet mot dem, gjennomføre tilsyn etter en fastsatt plan og påse eventuelle avvik blir fulgt opp.»

For Stavanger kommune må virksomhetsansvar etter avsnitt 1 oppfattes og tolkes som BMU ved Stavanger eiendom. De er eier og har forvaltningsansvar for den kommunale bygningsmasse. Det er dermed SE sitt ansvar å beskrive og innføre rutiner, samt og føre kontrollføre med at rutinene utøves og at avvik og rapporteringsrutiner utøves.

Tilsynsmyndighet etter avsnitt 2 er gitt Helsejefen i Stavanger kommune. Kapittel 4a om miljørettet helsevern pålegger kommunene ansvar for miljørettet helsevern, som innebærer å ha oversikt over og kontroll med de faktorer som kan innvirke på folks helse. Herunder biologiske miljøfaktorer, som legionellabakterier.

2. Ansvarsroller og gjennomføring

Følgende myndighetsroller er definert med innhold for rolleutøvelse:

2.1. Anleggseier og Virksomhetsansvarlig

Stavanger eiendom ved eiendomssjefen er anleggseier og har virksomhetsansvaret for at det drives i henhold til lov og forskrift, herunder at det innføres og utøves rutiner og ettersyn med innretninger som har potensiale for smittespredning av sykdom forårsaket av legionellabakterien.

SE har oppfølgingsansvar for å innføre og utøve rutinene for legionellasmitte. Rutinene bygger på Vannrapport 115 (Folkehelseinstituttet 2010) og vårt eget FoU-prosjekt og *rapport Legionella pneumophila i kommunale dusjanlegg – Hvorvidt trengs mottiltak?* (Wiik og Krøvel 2011). Rutinene skal fremlegges for godkjenning av Helsesjefen som er tilsynsansvarlig.

2.1.1. SE- Rolleutøvelse og arbeidsoppgaver

Det daglige driftsansvar for at rutinene utøves legges til SE-Forvaltning, der bygningsansvarlige er bestiller og har eier- og forvaltningsansvar. Følgende arbeidsoppgaver skal ivaretas:

- ivareta internkontrollrutinene
- bestilling, kontroll og oppfølging av prøvetaking
- bestilling, kontroll og oppfølging av temperaturovervåking
- dokumentasjon av utførte tiltak, analyseresultater og avviksrapportering
- oppfølging av tilsynsrapporter
- møter med virksomhetene

Stavanger eiendom har følgende samarbeidspartnere tilknyttet for gjennomføring av forebyggingsarbeidet:

- Kommunale foretak (SBD og NIS) - leveranser av driftstjenester
- Rammeavtale - rørarbeider
- Rammeavtale - prøvetaking, prøveanalyse og tolkning av prøveresultater

Kommunale foretak får driftsoppgaver og rutiner knyttet opp til bestilling av forebyggende arbeid mot legionellasmitte gjennom driftsavtale med SE. I **vedlegg 1** ligger kontrollskjema og rutiner som driftspersonellet skal gjennomføre og dokumentere. For å sikre oss at dette arbeidet blir utført riktig av foretakene er det i dette dokument beskrevet retningslinjer for hvordan arbeidsflyten mellom SE og foretakene skal foregå.

Gjennom rammeavtale blir røranlegg på eksisterende anlegg utskiftet og oppgradert i henhold til prosjekteringsanvisning (Vedlegg P3-01).

Det er inngått rammeavtale for prøvetaking, analyser og rapportering på legionella.

2.2. Virksomhetsledere

Virksomhetsledere har ansvar for at forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid ([Internkontrollforskriften](#)) er etablert i virksomhetene. Internkontrolldokumentet for legionella skal være kjent for virksomhetslederne, og skal være tema i det årlige møte for systemgjennomgang mellom SE og virksomhetene.

2.3. Tilsynsansvar

Helsesjefen er tilsynsansvarlig, og utfører tilsyn med støtte fra miljørettet helsevern, som er en interkommunal enhet organisert inn under Brannvesenet Sør-Rogaland. Tilsynene gjennomgår anleggseiernes systemer for egenkontroll og tilser at disse fungerer i henhold til lovverket.

Tilsynsmyndigheten er hjemlet i § 9 i folkehelseloven: *Kommunen skal føre tilsyn med de faktorer og forhold i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen, jf. § 8. Ansvar og oppgaver innen miljørettet helsevern som i denne lov er lagt til kommunen, kan i tillegg til å delegeres etter bestemmelsene i kommuneloven delegeres til et interkommunalt selskap.*

3. Driftsrutiner

Nye og rehabiliterte bygg skal være utført etter prosjekteringsanvisning 3, vedleggP3-01 – Retningslinjer for beredersystemer og dusjanlegg- forebygge legionellasmitte i berederanlegg (SE, februar 2012).

3.1. Risikokategorier

Bygningsmassen inndeles i risikokategorier med tanke på sannsynlighet for å bli smittet med *Legionella pneumophila*. Plassering i den enkelte risikokategori er basert på (i) om *L. pneumophila* er påvist i anlegget, (ii) hvilken serogruppe (evt. flere serogrupper) som foreligger og (iii) antatt immunstatus hos brukergruppen(e). I 2012 ble det gjennomført prøvetaking og mikrobiologiske analyser av nesten alle kommunale dusjanlegg. Ut fra analyseresultater og eksponeringspotensial (antall brukere og om det er utsatte grupper), vil bygg plasseres i risikokategorier.

Risikokategori 1

- *L. pneumophila*, serogruppe 1 påvist
- Brukergruppe(r) med nedsatt immunitet

Dersom minst ett av ovennevnte kriterier er til stede, plasseres anlegget i Risikokategori 1.

Risikokategori 2

- *L. pneumophila* i serogruppe 2-14 påvist
- Dusjanlegg som er åpne for allmennheten

Dersom minst ett av ovennevnte kriterier er til stede, plasseres anlegget i Risikokategori 2

Risikokategori 3

- Anlegg hvor det tidligere ikke er påvist *L. pneumophila*
- Dusjanlegg med begrenset tilgang for allmenheten

Begge kriteriene ovenfor skal være oppfylt for å være i Risikokategori 3.

Hver risikokategori vil ha sin særskilte frekvens for mikrobiologisk prøvetaking og analyse.

En mikrobiologisk analyse gir et øyeblikksbilde av situasjonen ett anlegg. Variasjoner forekommer, men erfaring fra bygg i Stavanger har vist at de enkelte anlegg har sitt særegne nivå av bakterier når anlegget har fått stabilisert seg over tid (Wiik og Krøvel, 2011). For å få et best mulig bilde av normalsituasjonen i det enkelte anlegg, er det viktig at det tas en serie på minimum 3 målinger.

Prøvetakingsfrekvenser

- **Risikokategori 1:** Prøvetaking 2 ganger pr. år. Ved stabile prøveresultater over lengre tid reduseres prøvefrekvensen til årlig.
- **Risikokategori 2:** Årlig prøvetaking. Ved stabile prøveresultater over tid reduseres prøvefrekvensen til hvert annet år.
- **Risikokategori 3:** Prøvetaking hvert 5. år.

For alle tre risikokategorier vil tilpasset prøvefrekvens gjelde dersom det iverksettes tiltak.

Dersom et dusjsystem har stått ubrukt over en periode på mer enn 1 måned (ferie/rehabilitering/oppstart nybygg), skal det tas nye prøver av systemet. Vi foreslår her en ordning hvor det tappes gjennom systemet selv om det ikke er i naturlig bruk.

3.2. Forebyggende tiltak

Forebyggende tiltak baseres på risikovurderinger. Slike tiltak innbefatter tekniske endringer, etablering av relevante drifts- og vedlikeholdsrutiner samt å verifisere at tiltak fungerer tilfredsstillende.

3.2.1. Prøvetaking

Det skal nå kun tas vannprøver i utvalgte dusjanlegg etter en forskningsbasert metode. **Prøvene tas av rammeleverandør prøvetaking, som analyserer og følger opp resultatene med ytterligere prøvetaking om nødvendig.** Ved behov for serotyping/genotyping av *L. pneumophila*, sendes prøvene til Stavanger universitetssykehus (SUS). Tidsfrekvens for prøvetaking følger byggets risikokategori, se kap 3.1..

3.2.2. Temperaturovervåking

- Kontroll av temperaturer på ulike steder i dusjanlegget. **Utføres månedlig av driftspersonellet.**
- Tapping av varmt vann fra tappested som ligger lengst borte fra beredersystemet. Det skal oppnås varmtvannstemperatur på 60 °C innen 1 minutt. Kontrollen er en funksjonskontroll av system for å kontrollere og sikre at det opprettholdes varmt tappevann i større anlegg. **Utføres av driftspersonellet.**

Temperaturovervåkning av dusjanleggene skjer gjennom rutinemessig loggføring av temperaturer på ulike steder i anleggene. Og det skal finnes eget skjema for hvert bygg basert på mal i **vedlegg XX/instruks**. Det tappes varmt vann fra tappesteder lengst borte fra beredersystemet for å kontrollere at sirkulasjonssystemer eller system for å opprettholde varmt tappevann i større bygg er i orden. Tidsfrekvens er månedlig.

3.2.3.Fysiske tiltak

Bruksfrekvens, uttapping av første vannet før dusjing skal følge **vedlegg X**.

- På bygg med fast montert dusjutstyr, typisk for gymsaler og svømmehaller, skal det sørges for at dusjene blir brukt/tappet minst én gang pr. uke. **Utføres av driftspersonell**
- På bygg som har bevegelig dusjslange, typisk for sykehjem, lærergarderober, personaldusjer osv., sørger driftspersonellet for at bruks-/tappefrekvensen er minst en gang pr. uke. I tillegg legges det opp til at brukeren selv tapper ut til sluk det første vannet som står i dusjen før dusjing. **Utføres av virksomhet.**
- På nye anlegg som har fastmontert utstyr, typisk gymsal og idretts- og svømmehaller, legges det opp til automatisk spyling av dusjene slik at det første vannet kan tømmes ut tidlig morgen før brukerne tar dusjene i bruk. **Utføres av SE.**

Det er fortsatt et arbeid for å få fjernet blindrør, utbedre dusj- og berederanlegg i kommunale bygg i henhold til prosjekteringsanvisning P3-01. Dette arbeidet skal **utføres av bygningsansvarlige i SE-Forvaltning, med faglig støtte fra Drift- og energiseksjonen.**

3.3.Avviksbehandling

Ved eventuelle påvisninger av legionellabakterier i risikokategori 1, må anlegget gjennomgå slik at vekst av legionellabakterier unngås., Type tiltak vil bli vurdert i hvert enkelt tilfelle (gjennomspyling med varmt tappevann vil utgå som fast rutine.). Tiltak vurderes av en tverrfaglig beslutningsgruppe.

3.4.Tverrfaglig beslutningsgruppe

Det opprettes en tverrfaglig legionellagruppe bestående av representanter fra Stavanger eiendom, rammeleverandør prøvetaking (IRIS) og helsesjef. SE leder og koordinerer gruppen som skal ha en faglig støttefunksjon i arbeidet med avviksmeldinger. Denne tverrfaglige beslutningsgruppen har myndighet til å iverksette nødvendige tiltak, og avgjør om avvik kan medføre økt smittefare og stengning av bygg. Den (de?)bygningsansvarlige i Stavanger eiendom som har fått det daglige ansvaret for internkontrollrutinene, skal rapportere avviksmeldinger og nødvendig beslutningsdokumentasjon til den tverrfaglige beslutningsgruppen.

3.5.Tilsyn og oppfølging

Helsesjefen har tilsynsansvar. Stavanger eiendom skal ha forpliktende samarbeide med Helsesjefen for verifisering, oppfølging og revisjon av internkontroll for forebyggingsarbeidet. (Videre målsetning er at virksomhetene ute på de ulike byggene selv skal innarbeide dette i sine egne kvalitetsdokumenter på lik linje med andre rutiner, slik som hygiene, renhold, mobbing osv. HMS avdelingen har tilsynsansvar av virksomhetene etter arbeidsmiljøloven.) Virksomhetene skal være kjent med og oppmerksomme på at det finnes rutiner mot legionella smitte på "deres" bygg og hva

de består av. Dette er spesielt av betydning på de byggene der brukerne blir involvert. Tilsynsordningen fra miljørettet helsevern i kommunen ivaretar allerede tilsyn hos virksomhetene i forhold til legionella arbeidet som utføres av driftspersonellet, men vil bli utvidet til også å omfatte kontroll på at brukeroppgavene er ivaretatt på den enkelte virksomhet.

3.6.Rapportering

SE skal årlig fremlegge en statusrapport med innhold etter krav fra BMU-direktør, der det fremgår hva som er utført med avvik og ettersyn.

Følgende forhold skal/bør dokumenteres og rapporteres årlig, og arkiveres:

- volum på utøvelse av legionellaovervåking
- antall prøvetakinger fordelt på eiendomsgrupper/ /risikokategorier
- statistikk på påvist *L.pneumophila*, for serogruppe 2-14 og serogruppe 1.
- avvikshåndtering
- resultat av utført tilsyn

Vedlegg

Vedlegg 1 Prosedyre for driftspersonell - legionellaforebygging (skal gjennomføres og dokumenteres)

Vedlegg 2 Prosjekteringsanvisning 3, vedlegg P3-03 Retningslinjer for beredersystemer og dusjanlegg-forebygge legionellasmitte i berederanlegg

Vedlegg 3 Prosedyre for temperaturkontroll

Vedlegg 4 Avviksmeldingsskjema for vannfordelingsanlegg

Vedlegg xx

Vedlegg 1 Kontrollskjema og rutiner for driftspersonellet (skal gjennomføres og dokumenteres)

Tiltak	Hyppighet	Mål	Kryss av og dato/uke for kontroll og sign i rutene													
Dusjhoder: Demontere, rengjøre og fjerne belegg (inkludert dusjslange). Benytt egnede kjemiske midler, for eks eddikoppløsning til belegget er fjernet. Skyll med rent vann og desinfiser med kloroppløsning.	Årlig før sesongstart	Rene dusjhoder														
Sjokkoppvarming: Dusjhoder er utgangspunkt for kontroll. Temperaturen måles. Den skal være minst 55 °C i min. ett minutt. Dersom dette ikke skjer skal dette avvik meldes til SE.	2 ganger årlig. Før sesongstart, og ved årsskifte	Begroing holdes under kontroll														
Varmtvannsbereder: Sjekk at varmtvannsberederen holder min. 65 °C.	Hver mnd.	Min. temp. - 65 °C	Jan	Feb	Mars	April	Mai	Juni	Jul	Aug	Sept	Okt	Nov	Des.		
Tappesteder sjeldent i bruk: For eks. Alle instruktørgard., tappepunkter inne og ute. PS Tilpass punktene til den enkelte bygg og noter det i dette feltet	Pr. 14 dag	Gjennom-skylling	Uk.nr													

Vedlegg 2 Prosjekteringsanvisning 3, vedlegg P3-03 Retningslinjer for beredersystemer og dusjanlegg-forebygge legionellasmitte i berederanlegg

[Prosjekteringsanvisning for VVS, vedlegg P3-01 Retningslinjer for beredersystem og dusjanlegg - forebygge legionellasmitte i berederanlegg.](#)

Vedlegg 3 Prosedyre for temperaturkontroll

Temperaturkontroll

Denne forebyggingsrutinen går ut på å overvåke tappevannssystemets temperaturer. Hensikten er å sikre at de enkelte områder i systemet har den temperaturen som er foreskrevet for det enkelte anlegg.

Temperaturkontroll

1. Kontroll av temperaturer på varmtvannsbereder, minst 70°C, månedlig.
2. Kontroll av temperatur på varmt tappevann, minst 60°C, månedlig.
3. Kontroll av temperaturer på utvalgte tappesteder månedlig. Disse skal nå 60°C innen 1 minutt.
4. Kontroll månedlig temperatur på retur sirkulasjon eller varmekabel på rørstrekk. Skal være minst 60°C.

Forklaring til punktene over

Kontroll av temperaturer på varmtvannsbereder, minst 70°C, månedlig

Kontrollen skal innbefatte temperaturavlesning i alle beredertankene dersom det er flere enn 1. Kontroller at termostat er innstilt på minst 70°C. Berederkapasiteten skal være slik at utgående varmt tappevann ikke skal falle under 60°C under normalt forbruk.

Seriekoblede anlegg

Dersom berederne er seriekoblet aksepteres det at beredertemperaturen kan falle under 70°C på alle berederne dersom temperaturen igjen når minst 70°C i minst 2 sammenhengende timer, før det på ny tappes slik at beredertemperaturen igjen kan falle under 70°C. Temperaturen på utgående varmt tappevann skal allikevel ikke komme under 60°C ved normalt bruk.

Parallellkoblede anlegg

Det aksepteres at beredertemperaturen kan falle under 70°C på en eller flere beredere under normalt bruk dersom temperaturen igjen når minst 70°C i minst 2 sammenhengende timer, før det på ny tappes slik at temperaturen igjen kan falle under 70°C. Temperaturen på utgående varmt tappevann skal allikevel ikke komme under 60°C ved normalt bruk.

Vedlegg 4 Avviksmeldingsskjema for vannfordelingsanlegg

Avviksmelding for vannfordelingsnett

Dato

Bygg

Legionella

Temperatur

Annet

Beskrivelse:

Avviksmelding sendt til:

Helsesjef

Smittelege

SE

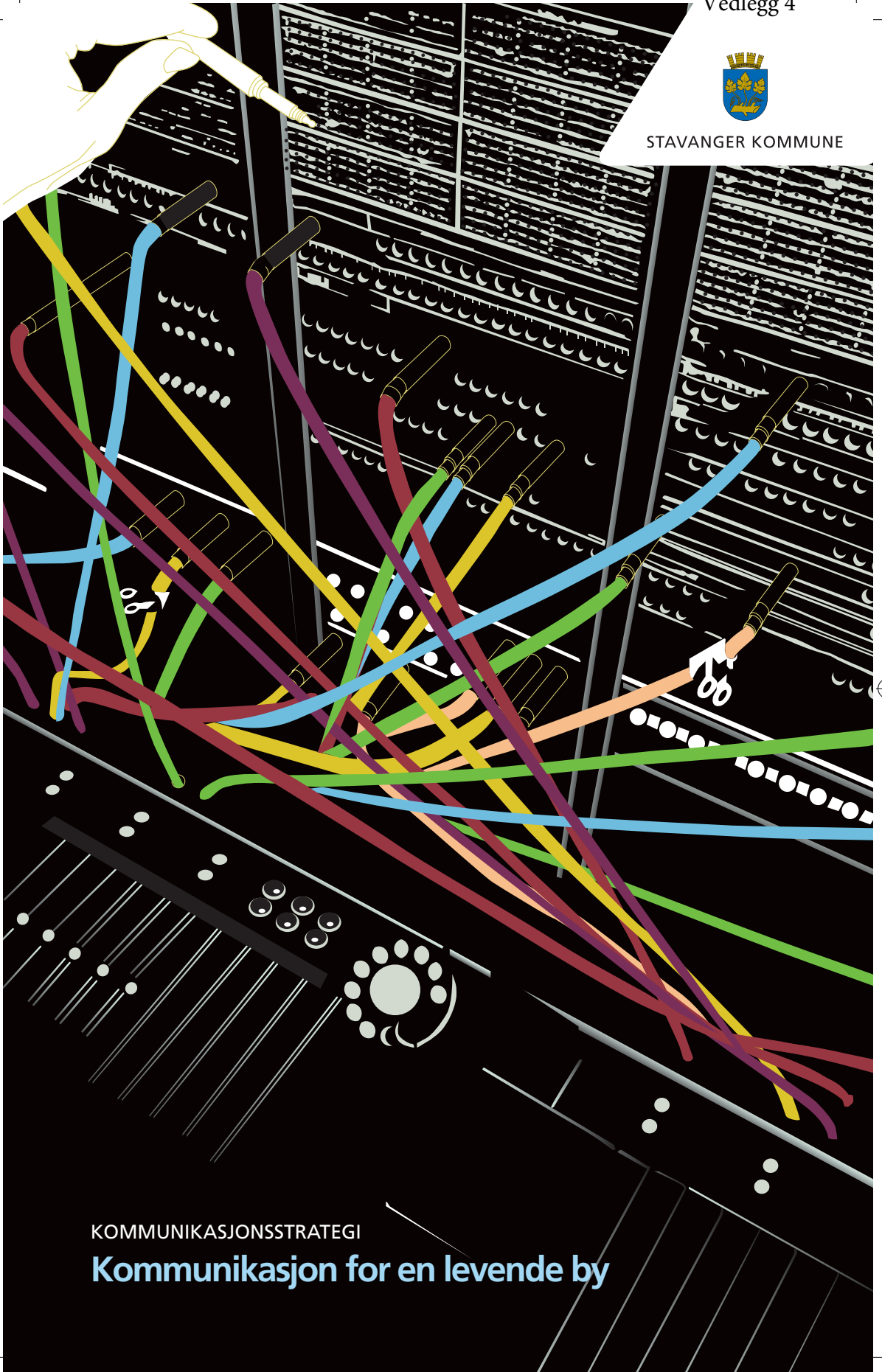
Ved:

Avdeling:

NIS

SBD

.....
Underskrift innmelder



KOMMUNIKASJONSSTRATEGI

Kommunikasjon for en levende by

Innhold

1. Innledning
2. Kommunikasjonsmål
3. Kommunikasjonsutfordringer
4. Målgrupper
5. Strategier med tilhørende tiltak
6. Prinsipper for kommunikasjon
7. Vedlegg

1 : INNLEDNING

1.1 Kommunikasjon i kommunen - hvordan og hvorfor?

Dette dokumentet omhandler Stavanger kommunes strategi for informasjon og kommunikasjon.

Her presenteres mål, strategier og tiltak for hvordan kommunen skal informere og kommunisere med innbyggerne, ansatte og andre interessenter.

Kommunikasjon skal være en naturlig del av all planlegging i kommunen og et strategisk virkemiddel på lik linje med andre virkemidler.

Strategien skal tas i bruk i hele organisasjonen. En viktig del av implementeringen vil være å sikre tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Strategier med tilhørende tiltak må bli til handling i kommunens avdelinger og virksomheter.

Strategien revideres ved behov.

1.2 Hva er informasjon og kommunikasjon?

I norsk språkbruk brukes ofte begrepene informasjon og kommunikasjon om hverandre. En enkel måte å skille dem på er at kommunikasjon betegner prosessen, mens informasjon er produktet eller budskapet. Informasjon er det som blir formidlet når vi kommuniserer.

Kommunikasjon defineres som budskapsformidling tilpasset målgruppen.

1.3 Hva bygger vi denne strategien på?

Strategien tar utgangspunkt i og baserer seg på kommunens visjon og verdier, overordnede mål og styringsdokumenter. I kommunelovens paragraf 4 slås det fast at kommunene skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Dette prinsippet er innarbeidet i strategien.

Ny offentlighetslov ble innført 1.januar 2009. Bakgrunnen for ny lov var et behov for større åpenhet og mer innsyn i forvaltningen. Den nye strategien legger opp til at Stavanger skal være en åpen kommune som ønsker deltakelse og engasjement hos innbyggerne.

I tillegg tas det hensyn til annet relevant lovverk (se vedlegg).



2 : KOMMUNIKASJONSMÅL - Sammen for en levende by

Stavanger kommunes informasjon og kommunikasjon skal bidra til å

- gi innbyggerne innsikt i kommunens tilbud og tjenester
- motivere til deltakelse i beslutningsprosesser
- sikre gode interne arbeidsprosesser og kultur
- sikre framtidig arbeidskraft

Vi skal være til stede, gå foran og skape framtiden i dialog med kommunens innbyggere.

3 : KOMMUNIKASJONSUTFORDRINGER

Kommunens viktigste kommunikasjonsutfordringer er å:

- ta i bruk kommunikasjon som virkemiddel i det daglige arbeidet både operativt og strategisk
- sikre tilbakemeldinger fra brukerne for å avdekke informasjonsbehov og utvikle og videreutvikle velfungerende kommunikasjonskanaler
- bruke et forståelig språk og ha en enhetlig visuell profil
- motivere til dialog og medvirkning fra alle grupper til rett tid
- skape realistiske forventninger til kommunens tjenester
- bygge en felles og samlende internkultur for hele kommunen
- sikre samhandling og klargjøre roller og ansvar
- møte media og andre interessenter åpent, aktivt og planlagt
- beholde og rekruttere gode medarbeidere
- ha tilstrekkelig og rett kommunikasjonskompetanse i hele organisasjonen

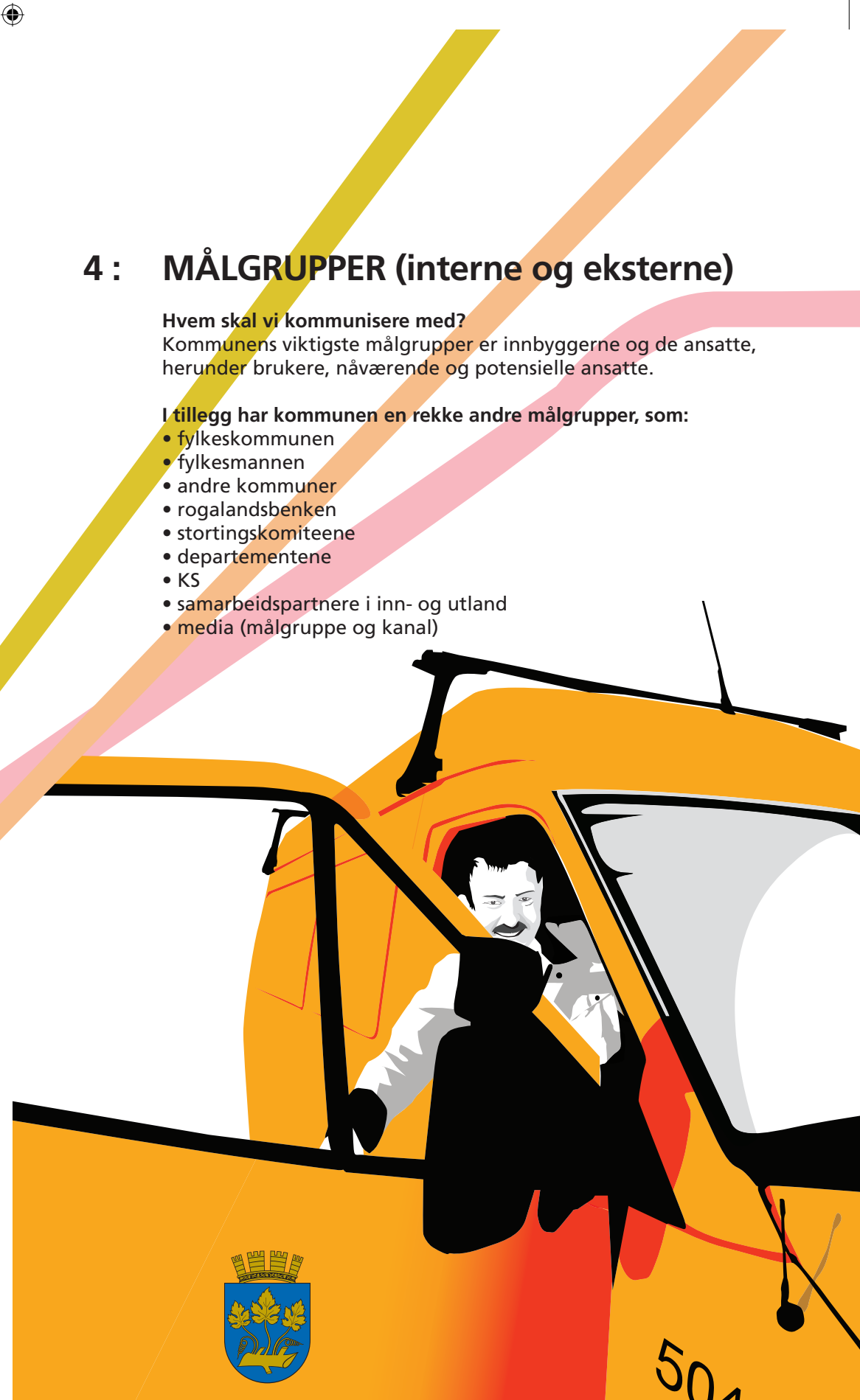
4 : MÅLGRUPPER (interne og eksterne)

Hvem skal vi kommunisere med?

Kommunens viktigste målgrupper er innbyggerne og de ansatte, herunder brukere, nåværende og potensielle ansatte.

I tillegg har kommunen en rekke andre målgrupper, som:

- fylkeskommunen
- fylkesmannen
- andre kommuner
- rogalandsbanken
- stortingskomiteene
- departementene
- KS
- samarbeidspartnere i inn- og utland
- media (målgruppe og kanal)



5 : STRATEGIER for intern og ekstern kommunikasjon

Å bruke kommunikasjon strategisk vil si at man i alle faglige, politiske og økonomiske og praktiske valg også tar hensyn til at beslutningene skal kommuniseres.

5.1 Strategi 1 - målgruppeorientering

Stavanger kommunes kommunikasjon skal være målgruppeorientert og ta hensyn til mottakeren.

TILTAK: Målgrupper

- Definere og skaffe kunnskap om målgruppene som skal nås
- Lytte aktivt for å kunne møte målgruppene
- Måle i hvilke kanaler vi best når ut til de ulike målgruppene
- Være oppdatert på digitale bruksmønstre hos de ulike målgruppene
- Sikre gode rutiner for håndtering av henvendelser og tilbakemeldinger i valgte kanaler

Språk

- Informasjonen fra kommunen skal utarbeides i tråd med retningslinjer for universell utforming. Den skal være tilgjengelig og forståelig for de aktuelle målgruppene og utarbeides i henhold til språkrådets klarsprak.no
- All informasjon i kommunen formidles på norsk, men tilrettelegging av informasjon på andre språk vurderes ved behov. Det skal brukes profesjonelle oversettere. Kommunens arbeidsspråk er bokmål, men det tillates bruk av nynorsk

5.2 Strategi 2 - aktiv og planlagt

Stavanger kommunes kommunikasjon om tjenestetilbud, rettigheter og viktige politiske beslutninger skal være aktiv, offensiv og planlagt i de rette kanaler.

TILTAK: Til stede og gå foran

- Bruke kommunikasjon som strategisk virkemiddel
- Legge til rette for innsyn i forvaltningen
- Være i forkant - planlegge tiltak i god tid
- Informasjon fra kommunen skal være oppdatert og relevant
- I kritiske situasjoner skal viktige og presise budskap formidles på en effektiv måte (jf. Plan for krisehåndtering, samt pkt 7.2)



Aktiv

- Aktivt opplyse om målgruppens rettigheter, plikter og muligheter
- Tydelige og relevante tjenestebeskrivelser i rette kanaler
- Synliggjøre kommunens resultater
- Skape engasjement og bidra til deltakelse omkring beslutningsprosesser
- Tydeliggjøre lokale behov, resultater og ønsker overfor bevilgende og besluttende myndigheter

Kanalvalg

- Gjennomgå kanalvalg mellom ulike nivåer og avdelinger i organisasjonen med tanke på god intern kommunikasjon
- Prioritere inter/intranett som kommunikasjonskanaler
Kommunen skal ha kompetanse og kunnskap om nye relevante kanaler som kan tas i bruk, og utarbeide retningslinjer for disse etter behov
- Utnytte teknologiske muligheter som gir ansatte og innbyggere bedre og raskere informasjon
- Bruke mediene aktivt som kanal

Tillit og omdømme

- Informasjon fra kommunen skal være pålitelig og etisk forsvarlig
- Skape realistiske forventninger til hva kommunen skal/kan levere
- Gjøre ansatte og brukere til våre beste ambassadører

5.3 Strategi 3 - Roller, ansvar og kompetanse

Stavanger kommune skal være en tydelig og enhetlig avsender som har et avklart og godt samarbeid internt og med andre samarbeidspartnere. Kommunikasjonsansvarlige innehar rett kompetanse.

TILTAK: Samhandling på tvers

- Koordinere kommunikasjon på tvers – involvere og samarbeide med andre relevante avdelinger og virksomheter der flere berøres/kan bli berørt
- Avklare forventninger til og samordne kommunikasjonsrelatert arbeid hos samarbeidspartnere og kommunale og interkommunale selskap

Enhetlig visuell profil

- All informasjon skal tydelig vise hvem avsenderen er
- Kommunens profil skal brukes konsekvent og korrekt for å sikre gjenkjennelighet

Ansvar og organisering

- Definere kommunikasjonsbehov både knyttet til daglige drift, saksframlegg og til særskilte prosjekter og beredskap - utarbeide planer etter behov.
- Avdekke og videreutvikle kommunikasjonskompetanse - og kompetansehevingsbehov
- Tydeliggjøre kommunikasjonsansvaret i lederopplæringen



6 : PRINSIPPER FOR KOMMUNIKASJON

- **Lederansvar** - kommunikasjon er et lederansvar. Kommunikasjon og informasjon skal være integrert i kommunens plan- og styrings-dokumenter.
- **Linjeansvar** - kommunikasjonsansvaret skal følge linjeprinsippet; den som har ansvaret for en tjeneste har også ansvaret for å informere om denne tjenesten.
- **Åpen** - åpenhet og meroffentlighet skal praktiseres.
- **Deltakende** - Stavanger kommune skal legge til rette for innbyggermedvirkning. Kommunen oppfordrer også alle ansatte til å ta aktiv del i arbeidet med å forbedre kommunens tjenester og arbeidsmiljø gjennom å komme med forslag og konstruktive innspill.
- **Prinsipp for**
 - **medieuttalelser** - overordnet prinsipp for å uttale seg til mediene er at den som er nærmest saken og kjenner den best, skal uttale seg på vegne av kommunen. Det vises til prinsipper, retningslinjer og tips for mediehåndtering, personalhåndbokens pkt. 1.6.2.
 - **ytringsfrihet** - alle ansatte kan som privatpersoner fritt uttale seg om kommunale forhold som ikke er taushetsbelagt eller unntatt offentligheten. Ytringsfriheten må veies mot hensynet til lojalitetsplikten overfor den aktuelle virksomheten, avhengig av blant annet type virksomhet og hvilken stilling/ posisjon den enkelte har.
 - **varsling** - Stavanger kommune har egne kanaler for varsling av kritikkverdige forhold, se rutiner for varsling i personalhåndbokens pkt. 1.1.5.

7 : VEDLEGG

- 7.1 **Enkle kommunikasjonsplaner for prosjekter/saker**
Planer for kommunikasjon med konkrete tiltak skal utarbeides i alle prosjekter/saker med kommunikasjonsbehov.

Slike planer kan bygges opp på følgende måte:

Innhold og mål

Hva er det viktig å kommunisere?
Hva er målet med kommunikasjonen?

Målgrupper

Hvem må vi kommunisere med (internt og eksternt)?
Hvem bør vi kommunisere med?
Og hvem kan vi kommunisere med?

Kanalvalg

Velg både interne og eksterne kanaler
Bruk alltid mer enn én kanal
Bestem hvor du skal kommunisere
Hvordan kommuniserer vi i de kanalene vi har valgt?

Ansvar

Hvem har ansvar for hva i de ulike delene av kommunikasjonsprosessen?
Husk å varsle andre berørte internt i kommunen - samhandling på tvers!

Evaluering

Fikk vi fram vårt budskap hos de rette målgrupper?
Hva lærte vi og hvordan gjør vi det bedre neste gang?

- 7.2 **Kommunikasjon ved kriser**
I kommunens plan for krisehåndtering er det beskrevet både varslingsrutiner og viktigheten av god kommunikasjon og informasjon ved kriser. Det er også utarbeidet egne tiltakskort for kommunikasjon og mediekontakt (jf. tiltakskort 7a og 7b). Tiltakskortene kan også brukes ved andre uforutsette hendelser.

7.3 Lover

- **Kommuneloven**

Kommunelovens § 4 sier: "Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen".

Åpenhet og informasjon skal sikre et bredt engasjement fra allmennheten.

- **Offentleglova**

Formålet med offentliglova er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomskuttelig. Hovedprinsippet er at forvaltningens dokumenter er offentlige så langt annet ikke følger av lov eller forskrift.

- **Forvaltningsloven**

Forvaltningsloven inneholder regler for forvaltningens saksbehandling. Loven skal blant annet sikre at forvaltningens saksbehandling foregår slik at avgjørelsene blir riktigst mulig og at bestemte hensyn og interesser ivaretas under saksbehandlingsprosessen. Viktige prinsipper her er rettsikkerhet, partsoffentlighet, taushetsplikt og habilitet. Loven definerer hva som er et enkeltvedtak og gir bestemte regler for klageadgang. Forvaltningsloven påpeker også forvaltningsorganenes veiledningsplikt.

- **Kommunehelsetjenesteloven og Sosialtjenesteloven**

Kommunehelsetjenesteloven og Sosialtjenesteloven påpeker også helse- og sosialtjenestens oppgaver med å gi opplysning, råd og veiledning.

- **Plan- og bygningsloven**

Plan- og bygningsloven gir tydelige føringer for informasjons/offentliggjøringsplikter i planprosesser. Ny Plan- og bygningslov trer i kraft 1. juli 2009 og har klare regler for medvirkning, konsekvensbeskrivelser og planprosesser. Gjennom medvirkning har innbyggerne rett til å kunne delta og påvirke beslutningsprosesser.

- **Grunnloven**

Grunnlovens § 100 sier: "Trykkefrihed bør finde Sted". Videre heter det at "Frimodige ytringer, om Stadsstyrelsen og hvilkemsomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte".

- **Personopplysningsloven**

Personopplysningsloven gir regler for hvordan en behandler, oppbevarer, sikrer og eventuelt gir innsyn i personopplysninger. Loven stiller krav til informasjonssikkerhet. Den gjelder for all privat og all offentlig virksomhet.

- **Arkivloven**

Formålet med Arkivloven er å sikre arkiv som enten har kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig dokumentasjon, slik at dette blir tatt vare på for ettertiden.

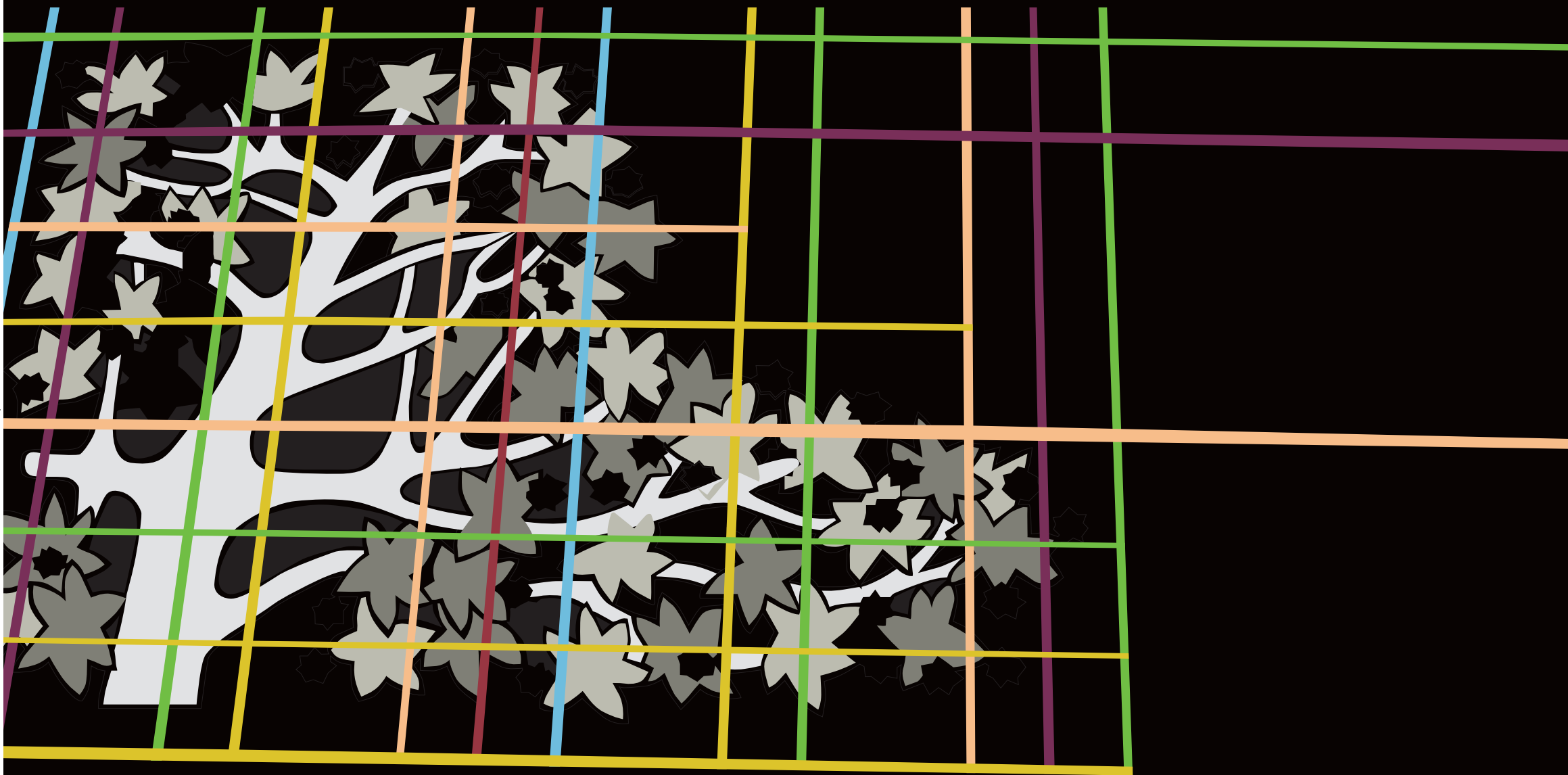
- **Arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen**

Arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen har bestemmelser om hvordan partene i arbeidslivet informerer hverandre.

- **Miljøinformasjonsloven**

Miljøinformasjonsloven gir innbyggerne rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.







STAVANGER KOMMUNE





International Research Institute of Stavanger

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.
201204272

Vår ref.
Rwi/Anvk

21.01.2013

Høring – NOU 2012:17 – Om kjærlighet og kjøletårn – strafferettslige spørsmål ved alvorlig smittsomme sykdommer.

Vi takker for muligheten til å komme med innspill til overnevnte dokument.

Når det gjelder *Legionella* i dusjanlegg, ser vi ikke at det er tatt hensyn til forskningsstatus. Det er særlig viktig å ta hensyn til to forhold når det gjelder håndtering av risiko knyttet til *Legionella* i dusjanlegg:

1. *Legionella pneumophila* i kjøletårn og i dusjanlegg innebærer to helt ulike risikonivå. Forskning viser at risikoen i Norge for smitte fra dusjanlegg, er svært lav. Smitterisikoen ser ut til å være betydelig større når det gjelder kjøletårn og luftskrubber. Det er ikke pålagt pr. lov å teste dusjanlegg regelmessig med hensyn til *L. pneumophila*. Norsk lov pålegger imidlertid at kjøletårn osv. skal testes regelmessig.

2. *L. pneumophila* er en opportunistisk patogen bakterie. Det betyr at den primært representerer en risiko for immunsupprimerte personer. Dette er en faktor som gjør at *L. pneumophila* ikke utgjør en generell folkehelsestrussel. Vi vil også kommentere at det kun er enkelte serogrupper med tilhørende stammer som ser ut til å kunne forårsake sykdom (Wiik og Krøvel, 2011).

Vi ser det slik at det er urimelig å tillegge straffeskyld til personer som eier offentlige bygg med dusjanlegg som inneholder *L. pneumophila*. I henhold til Folkehelseloven,

Wiik, R og Krøvel, A.V. 2011. *Legionella* i kommunale dusjanlegg. Hvorvidt trengs mottiltak? IRIS rapport 2011/202. ISBN 978-82-490-0748-6.

Stavanger:
P.O.Box 8046, N-4068 Stavanger, Norway
Tel.: +47 51 87 50 00, Fax: +47 51 87 52 00

Mekjarvik:
Mekjarvik 12, N-4070 Randaberg, Norway
Tel.: +47 51 87 55 00, Fax: +47 51 87 55 30

Bergen:
Thormøhlensgt. 55, N-5008 Bergen, Norway
Tel.: +47 55 54 38 50, Fax: +47 55 54 38 60

forskrift 25, april 2003 nr. 486, Kapittel 3a, §§ 11a og 11b, kreves det ikke at det skal tas mikrobiologiske prøver i dusjanlegg. Det presiseres imidlertid at det minst hver måned skal utføres mikrobiologisk prøvetaking ved kjøletårn, luftskrubbere, befukningsanlegg og innendørs fontener, med mindre det kan dokumenteres at vekst og spredning av *Legionella* ikke vil forekomme. Vi kan ikke se at det er mulig å fremskaffe slik dokumentasjon ved bruk av tillatte behandlingsmetoder. *Legionella* kan i prinsippet etablere seg og vokse så lenge det er vann tilstede med temperatur i området 25-50 °C. Fram til nå er det ikke noen tillatte metoder som sikkert forhindrer eller dreper *Legionella* i større anlegg. I og med at det ikke er et lovfestet krav at det skal tas mikrobiologiske prøver fra dusjanlegg, at det ikke finnes godkjente metoder som garantert forhindrer eller fjerner *Legionella* samt at *Legionella* ikke representerer et allment folkehelseproblem, mener vi at utredningen som nå er på høring, bør endres når det gjelder *Legionella*. Endringen bør gjøres slik at kravene er i henhold til eksisterende vitenskapelig kunnskap. Både Folkehelseloven og Straffeloven 2005 (spesielt utkast til ny § 238), indikerer at det er fullt mulig å generelt sikre seg mot *Legionella*. Ut fra et faglig ståsted er det ikke mulig å sikre seg mot *Legionella* i dusjanlegg ved bruk av godkjente metoder.

Vår antagelse er at de tiltakene som anbefales, og som er brukt av både offentlige og private byggeiere, er mer basert på angsten for å bli anmeldt enn risikoen for at noen skal pådra seg legionærsykdommen.

Med vennlig hilsen

International Research Institute of Stavanger AS



Ragnhild Wiik
Seniorforsker



Anne Vatland Krøvel
Seniorforsker