



Masteroppgave i Samfunnssikkerhet

Våren 2016

Ferdighetstrening?
~~Øvelse~~ ✓ gjør mester

En studie av hvordan ferdighetstrening kan påvirke den kommunale krisehåndteringsevnen

av

Mari Nordal

**MASTERGRADSSTUDIUM I
SAMFUNNSSIKKERHET**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

4. semester, våren 2016

FORFATTER:

Mari Nordal

Kandidatnummer 1979

VEILEDER:

Kristin Sørung Scharffscher

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

«Øvelse Ferdighetstrening gjør mester?».

En studie av hvordan ferdighetstrening kan påvirke den kommunale krisehåndteringsevnen.

EMNEORD/STIKKORD:

Krisehåndtering, øvelse, ferdighetstrening, kriseledelse, beredskapsplikt, kommune, læring, håndteringsevne, krisekommunikasjon, krisestøtteverktøy.

SIDETALL: 97

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på to lærerike, inspirerende, krevende og ikke minst spennende år ved masterstudiet i Samfunnssikkerhet på UiS.

Temaet jeg har valgt, hvordan ferdighetstrening kan påvirke den kommunale krisehåndteringsevnen, har vært svært spennende å arbeide med. Samtidig har prosessen vært utfordrende ettersom mye av fokuset både i litteraturen, på myndighetsnivå og i kommunal sektor ligger på det nært beslektede temaet *øvelser*. Det tilnærme seg en problematikk der både begrepsforståelsen og begrepsbevisstheten av *ferdighetstrening* er tvetydig har tidvis vært krevende, men også tilsvarende lærerikt.

I arbeidsprosessen frem mot et ferdig resultat har jeg vært avhengige av hjelp fra flere hold. Jeg vil takke selskapet Safetec for et godt samarbeid denne våren, der en spesiell takk rettes til min kontaktperson, Ida Elise Lundon. Jeg har satt enormt stor pris på at døren din alltid har vært åpen og for tiden du har viet til samtaler og rettledning. Muligheten til å kaste ball med deg i relativt upløyd mark, samt din evne å systematisere, konkretisere og motivere har vært utrolig verdifullt gjennom denne arbeidsprosessen.

Videre rettes en stor takk til mine informanter! Deres beskrivelser, meninger og erfaringer har gitt avgjørende innsikt i beredskapsarbeidet rundt om i norske kommuner. Jeg har blitt møtt med en åpenhet og velvilje fra samtlige- vit at det settes pris på! Videre fortjener veilederen min på UiS, Kristin Sørung Scharffscher en stor takk. Dine konstruktive tilbakemeldinger og oppklaringer på hver veiledning har vært essensielt underveis i skriveprosessen.

Når jeg beskrive arbeidet med masteroppgaven er det nærliggende å bruke ordene «lærerikt, interessant og utfordrende». Jeg føler likevel T. S. Elliot klarer å oppsummere det utforskende og tidvis krevende arbeidet en slik forskningsprosess innebærer med to enkle setninger:

«Vi skal ikke slutte å utforske. Og formålet med all vår utforskning, er å ende der vi startet og kjenne stedet for første gang».

Sammendrag

Kommunene er gjennom lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) og forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt, pålagt en sentral rolle som samordner og pådriver for beredskap. Ansvar, nærhets- og likhetsprinsippet legger mye av ansvaret for beredskap og krisehåndtering på den kommunale ledelsen. En god krisehåndtering avhenger således av hvorvidt kriseledelsen innehar nødvendige kunnskaper og ferdigheter.

Fra myndighetshold er kommunene pålagt å gjennomføre en øvelse annethvert år. Øvelsene skal gi kommunene viktig lærdom gjennom å trene krisehåndtering, teste planverket og utvikle krisehåndteringsevnen (DSB, 2012). Innen samfunnssikkerhetsfagene er det også skrevet flere artikler, masteroppgaver og bøker som spiller på ordtakene «*øvelse gjør mester*». Samtidig viser det seg erfaringsmessig at læringspunktene fra en øvelse repeteres ved den neste. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om kriseledelsen lærer tilstrekkelig av øvelsene eller om det er behov for supplerende tilnærminger for å styrke krisehåndteringsevnen.

Selv om beredskapsplikten pålegger kommunene å «*jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet*» (2011:§1), er det ingen krav om hva kommunene skal foreta seg i perioden mellom øvelsene. Ferdighetstrening er verken noe som er lovpålagt, anbefalt eller noe Fylkesmannen fører tilsyn med. Masteroppgaven setter søkelyset på tematikk som hittil ikke har blitt problematisert i kommunal beredskapsplanlegging, nemlig forholdet mellom ferdighetstrening og øvelser. Problemstillingen: «*Hvordan påvirker ferdighetstrening den kommunale krisehåndteringsevnen?*» blir belyst gjennom tre forskningsspørsmål:

- 1) Hva er ferdighetstrening, og på hvilken måte skiller begrepet seg fra øvelser?
- 2) Hvilke ferdigheter bør den kommunale kriseledelsen besitte for å ha en god krisehåndteringsevne?
- 3) Hvordan påvirker ferdighetstrening læring?

Studien har blitt gjennomført i et variert utvalg av 8 norske kommuner, DSB og Fylkesmannen. Ferdigheter i Crisis Information Management (CIM) og mediehandtering utgjør parametre for hvordan ferdighetstrening påvirker krisehåndteringsevnen.

Masteroppgaven avdekker at det ligger et stort potensial for å styrke læring og krisehåndteringsevne dersom man utvider fokuset utover øvelsene. Flertallet av kommunene oppgir at en øvelse annethvert år ikke er tilstrekkelig og har på bakgrunn av dette

implementert øvelser og ferdighetstrening som går utover forskriftskravet. De begrunner dette med at særlig de store øvelsene har redusert læringseffekt for kriseledelsen fordi fokuset er på taktisk- eller operativt nivå. Studiet bekrefter derfor Sommers (2015) påstand om at læringsaktivitetene ikke er tilpasset strategisk kriseledelsesnivå. Videre indikerer studiet at ferdighetsnivået ofte er for lavt i forkant av en øvelse. Dersom man øver før man er godt nok trent, påvirker dette både deltakernes læringsutbytte og den samlede ressursutnyttelsen, ettersom store øvelser kan være kostbare og ressurskrevende. Ved en bedre struktur og tydeligere krav til hva kommunene skal gjennomføre av aktiviteter som en del av det kontinuerlige arbeidet, avdekker dette studiet at mesteparten av læringen i stedet kan hentes ut i perioden mellom øvelsene.

Ferdighetstrening kan styrke den kommunale kriseledelsens evne til å håndtere kriser. Studiet bekrefter de teoretiske perspektivene om at ferdighetstrening fører til at ferdigheter automatiseres (Sommer, 2015), øker mestringsevnen overfor forstyrrelser og stress (Weick 2001), og gir kriseledelsen en trygghet i situasjonen ved at de forberedt på medias spørsmål og arbeidsmetodikk (Olsen et al., 2008). Videre hvordan ferdighetstrening bidrar til å opprettholde ferdigheter (Salas et al., 2012) slik at disse kan praktiseres raskt under en krise. Gjennom jevnlig ferdighetstrening vil kriseledelsen i tråd med undersøkelsen til Arthur et al. (1998) huske det har lært og dermed unngå at håndteringsevnen svekkes. Selv om ferdighetstrening ikke er lovpålagt eller anbefalt fra myndighetshold, uttrykker DSBs informanter at ferdighetstrening er en egnet og lite ressurskrevende tilnærming. De oppgir at jevnlig ferdighetstrening gjennom året vil kunne øke bevissthet og kompetanse og potensielt effektivisere andre tiltak som kommunene har.

Masteroppgaven søker å bevisstgjøre hvordan ferdighetstrening som et element adskilt fra øvelser, kan styrke den kommunale kriseledelsens håndteringsevne. Selve øvelsen er ingen treningsarena, men bør i stedet fungere som en verifikasjon på at beredskapen fungerer optimalt. I tråd med dette argumenterer studiet for at øvelser og ferdighetstrening må anerkjennes som ulike elementer, men samtidig ses i sammenheng, vektet og tilnærmes i forhold til hverandre. Det holder ikke bare å ta tak i og lovfeste én av dem for å stimulere til læring og god krisehåndteringsevne. Her kan kommunal sektor trolig med fordel se til andre bransjer og næringer hvor skillet både er praktisert operasjonelt og presisert i lovverket. Ambisjonen er at masteroppgaven kan bidra til en diskusjon om dagens myndighetskrav, en revurdering av øvelsens betydning for læring, og i tillegg vurdere hvilken rolle ferdighetstreningen kan spille for kriseledelsens evne til å håndtere kriser.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
Figurer og tabeller.....	7
1.0. INNLEDNING.....	1
1.1. Personlige motiver og målsettinger.....	1
1.2. Problemstilling.....	2
1.3. Avgrensning.....	3
1.4. Begrepsavklaring.....	3
2.0. BEREDSKAP.....	5
2.1. Prinsipper for norsk beredskapstenkning.....	5
2.2. Den kommunale beredskapsplikten.....	6
2.3. Kommunal kriseledelse.....	8
2.4. Beredskapsplanlegging og krisehåndtering.....	10
3.0. TEORI.....	12
3.1. Øvelser.....	12
3.2. Ferdighetstrening.....	15
Hva er ferdighetstrening, og hva bidrar det til?.....	16
Mediehåndtering og krisekommunikasjon som ferdighet.....	18
Loggføringsevne i CIM som ferdighet.....	20
3.3. Læring.....	22
Trappetrinnsmodellen.....	23
Læringseffekt av øvelser.....	26
Læringseffekt av trening.....	28
Forusetninger for læring.....	31
4.0. METODE.....	36
4.1. Forforståelse.....	36
4.2. Forskningsdesign og forskningsstrategi.....	37
4.3. Datakilder.....	38
4.4. Utvalg av kommuner.....	40
4.5. Utvalg av informanter.....	42
4.6. Gjennomføring av intervjuer.....	43
4.7. Observasjon.....	46
4.8. Datareduksjon og analyse.....	46
4.9. Validitet og reabilitet.....	47
4.10. Etsiske hensyn.....	50

EMPIRI	51
5.1. Øvelser	51
5.2. Ferdighetstrening.....	54
Erfaring med CIM	56
Ferdighetstrening og CIM	58
Erfaring med mediehandtering.....	59
Ferdighetstrening og mediehandtering.....	60
Hva bidrar ferdighetstrening til?	61
5.3. Læring	63
Trappetrinnsmodellen.....	66
Læringseffekt av øvelser og ferdighetstrening	69
Forutsetninger for læring.....	72
6.0. DRØFT	75
6.1. Øvelser	75
Hva er ferdighetstrening, og på hvilken måte skiller dette seg fra øvelser?.....	76
6.2. Ferdighetstrening.....	78
Hvilke ferdigheter bør den kommunale kriseledelsen besitte for å ha en god krisehåndteringsevne?	78
6.3. Læring	81
Hvordan påvirker ferdighetstrening læring?.....	82
7.0. KONKLUSJON.....	96
REFERANSELISTE	98
VEDLEGG	104

Figurer og tabeller

Tabell 1. Terminologi	x
Figur 1. De norske beredskapsprinsippene	5
Figur 2. Ulike nivåer for kriseledelse	9
Figur 3. Praktisk- og teoretisk kunnskap	23
Figur 4. Trappetrinnsmodellen for læring	24
Figur 5. Styringsløyfe over anbefalt øvingsssyklus	26
Figur 6. Læring som utvikling av ferdigheter	29
Figur 7. Individuell læring som prosess	32
Figur 8. Læringseffekt av trening	33
Figur 9. Grafisk fremstilling av nedgang i ferdighetsnivå	35
Tabell 2. Oversikt over anvendte dokumenter	40
Figur 10. Informantenes begrepskille av ferdighetstrening og øvelser	53
Tabell 3. Oversikt over kommunenes aktiviteter	55
Figur 11. Informantenes foretrukne øvelsesintervall	65
Figur 12. Informantenes vektlegging av læring i trappetrinnsmodellen	66
Figur 13. Modifisert graf over nedgang i ferdighetsnivå	91

Terminologi

Forkortelser	
SSB	Statistisk sentralbyrå
DSB	Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap
NOU	Norges offentlige utredninger
LRS	Lokale redningssentraler
CIM	Crisis information management
NUSB	Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap

Tabell 1. Terminologi

1.0. INNLEDNING

1.1. Personlige motiver og målsettinger

«Mange kommuner tar ikke beredskap på alvor» (NRK, 24.02.2015). «Slaktet beredskapen før terroren i 2011: – Særdeles skuffende at man ikke har lært» (VG 25.05.15). «Øver ikke nok på beredskap» (Dagsavisen, 14.08.2015).

Dette er bare tre av mange eksempler på avisoverskrifter som har preget nyhetsbildet det siste året. Disse kan fortelle en god del om at beredskapen ikke har blitt bedre på tross av erfaring fra reelle hendelser og øvelser. I takt med fokuset på beredskapsplanlegging, øker anerkjennelsen av at en god plan ikke automatisk tilsier en god krisehåndtering alene. Øvelser og erfaringslæring blir trukket frem som en sentral faktor for at krisehåndteringen skal bli så tilfredsstillende som mulig. Fokuset på øvelser er også tydelig på myndighetsnivå, der stadig flere lovpålegg og forskriftskrav legges til grunn for beredskapsarbeidet. Kommunene er pålagt å gjennomføre en øvelse annethvert år, og Fylkesmannen skal årlig gjennomføre øvelser med en fjerdedel av kommunene for å bistå kommunene i beredskapsarbeidet. I tillegg er vi vitne til et økende antall nasjonale - og tverrsektorielle øvelser. Øvelsesiveren er stor, DSBs kommuneundersøkelse fra 2015 viste 72 prosent av kommunene nå oppfyller lovkravet knyttet til øvelser (DSB, 2015).

22. juli 2011 avdekket imidlertid at øvelser i seg selv kanskje ikke er nok. Mange av de svakhetene som ble avdekket, var de samme som ble påpekt etter *Øvelse Oslo* fem år tidligere (DSB, 2007). 22 juli-kommisjonens rapport konkluderte med at faktorene som svekket krisehåndteringen, var at evnen til å ta lærdom av øvelser var for liten (NOU 2012:14). Lovpålagte øvelser har derfor muligens en begrenset effekt på den faktiske håndteringsevnen.

Pollenstad og Steinnes skrev i 2012 en masteravhandling med tittelen «Øvelse gjør mester?», der de stilte spørsmål ved hvorvidt øvelsene utnyttes godt nok som en læringsarena. Jeg ønsker å videreføre denne tanken og utfordre det velkjente sitatet om at *Øvelse gjør mester*. Hvis de samme svakhetene blir avdekket gang på gang, viser denne erfaringen oss at er det grunn til å vurdere om vi lærer av øvelsene. De senere årene har det blitt skrevet mye om evaluering etter øvelser for å oppnå en best mulig læringseffekt. En gjenganger i mange øvingsveiledere og planverk er derfor at øvelser må evalueres. Vi ikke skal nøye oss med «lesson identified», men strekke oss mot «lesson learned». Mitt inntrykk er derfor at mye av fokuset på læring er konsentrert til evalueringsprosessen i etterkant av en øvelse og ikke i så

stor grad på det som skjer i forkant- eller i perioden mellom øvelsene. Men selve gjennomføringen og tiden etter utgjør bare en komponent i forhold til læring. Forberedelsene som ligger forut for øvelsen, vil både påvirke den læringseffekten man får i selve øvelsen og i etterkant. Med andre ord er forberedelser og input til planlegging forut for øvelsen også viktig!

På bakgrunn av diskusjonen omkring om øvelser og læringseffekt, ønsker jeg å undersøke alternative tilnæringer som kunne bidra til læring og økt krisehåndteringsevne. Jeg vil derfor flytte fokuset frem til tidsrommet forut for øvelsen, og kartlegge hvorvidt aktiviteter i denne perioden kan få noen innvirkning på hvordan aktører lærer. Morten Sommers (2015) doktoravhandling tar utgangspunkt i hvordan beredskapsorganisasjoner lærer og utvikler kompetanse. Funnene fra hans studier gjorde meg nysgjerrig på hvordan dette foregår innenfor den kommunale kriseledelsen, og på denne måten vokste en innfallsvinkel til masteroppgaven fram. Utgangspunktet for dette studiet er derfor å sette søkelyset på hvordan ferdighetstrening påvirker læring og videre hvordan dette kan få betydning for den kommunale kriseledelsens evne til å håndtere kriser.

1.2. Problemstilling

Følgende problemstilling danner grunnlaget for oppgaven;

«Hvordan kan ferdighetstrening påvirke den kommunale krisehåndteringsevnen?»

For best å kunne besvare problemstillingen overfor har jeg valgt følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hva er ferdighetstrening, og på hvilken måte skiller dette seg fra øvelser?
- 2) Hvilke ferdigheter bør den kommunale kriseledelsen besitte for å ha en god krisehåndteringsevne?
- 3) Hvordan påvirker ferdighetstrening læring?

Forskningsspørsmålene er utarbeidet på bakgrunn av at jeg ønsker å gå bredt ut i første omgang og forklare hva ferdighetstrening er og se ferdighetstrening i sammenheng med den sentrale rollen som øvelser har fått i det kommunale beredskapsarbeidet. Videre snevres tematikken inn ved å gi en mer detaljert redegjørelse for hvordan ferdighetstrening kan påvirke kriseledelsens evne til å håndtere kriser, basert på to parametre: Mediehåndtering og bruk av krisestøtteverktøyet CIM. Til slutt reises et utforskende spørsmål som søker å gjøre rede for hvordan konseptet ferdighetstrening påvirker læring, ettersom dette har betydning for kriseledelsens evne til å håndtere kriser.

1.3. Avgrensning

Masteroppgavens avgrenses til den *kommunale kriseledelsen*. I denne masteroppgaven defineres dette som et *strategisk kriseledelsesnivå*, der jeg velger å legge Lundes definisjon til grunn: «Strategisk kriseledelse er overordnet ledelse av beredskapsorganisasjonen under en beredskapssituasjon for å forhindre eller begrense de negative konsekvensene beredskapssituasjonen kan få på virksomhetens økonomiske- eller samfunnsmessige verdi, omdømme og videre drift» (2014:85). Kommunal kriseledelse anses i denne masteroppgaven som strategisk nivå ettersom oppgavene Lunde (2014) skisserer i stor grad er sammenfallende med de kommunal kriseledelse skal utøve i en krise. Strategisk kriseledelse har som hovedoppgave å sørge for systematisk fremdrift gjennom en løpende vurdering av situasjonen og på bakgrunn av dette planlegge neste steg (2014). Videre har nivået et særskilt ansvar for koordinering av operative aktiviteter og skal informere og kommunisere utad til media og interessenter og internt i egen organisasjonen (Olsen, Mathisen & Boyesen, 2008).

I denne masteroppgaven setter jeg søkelyset på trening av spesifikke ferdigheter som kan påvirke kommunal kriseledelse sin håndtering av kriser. Innfallsvinkelen er å studere ferdighetstrening og læring på et lavest mulig nivå. Innenfor kommunal kriseledelse vil dette tilsi *individet*, basert på ervervelsen av *individuell* kunnskap og ferdigheter. Denne avgrensningen tas på bakgrunn av at *individet* er kjernen og må være utgangspunktet for å forstå læring, ettersom både kognitive prosesser, adferd og endring i sosiale system avhenger av bidrag fra enkeltpersoner (Sommer, 2015). Studiet avgrenses derfor til individuell fremfor organisatorisk læring, der det er individets behov for læring og ferdighetstrening som er i sentrum.

1.4. Begrepsavklaring

I det følgende gis en kort begrepsavklaring av sentrale begreper i problemstillingen. Begreper som brukes senere vil forklares underveis i oppgaven.

Det er mange definisjoner på hva en *krise* er, der sentrale stikkord i definisjonene er trussel, tidspress, usikkerhet, stress og kritiske beslutninger. Rosenthal et al. definerer en krise som en alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger (1989). En annen definisjon som er mye referert til stammer fra Sårbarhetsutvalget (NOU, 2000:24): «En krise er en hendelse som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner» (ibid, s. 18).

Krisehåndtering defineres som å fatte kritiske beslutninger under stor grad av usikkerhet – det vil si beslutningstaking under ikke-optimale forhold (Aven, 2010). St.meld. nr. 22 (2007-2008) setter blant annet et minimumskrav til kommunens *krisehåndteringsevne*, gjennom en plan for kriseledelse, varsling, evakuering og informasjon til publikum og presse.

Krisehåndteringsevne forstås derfor i denne masteroppgaven som besittelse av nødvendig kunnskap, kompetanse og ferdigheter til å håndtere kriser når de oppstår, samt evnen til å gjenvinne funksjonaliteten etter en slik svikt.

CIM er et elektronisk og WEB-basert krisestøtteverktøy som benyttes for varsling, mobilisering og informasjonsdeling i forbindelse med ulykker, kriser og uønskede hendelser (DSB, 2011). Verktøyet er bygget opp av moduler, der DSB, sivilforsvaret og fylkesmennene tilbys modulen for loggføring og ROS-analyser vedlagsfritt (DSB, 2011.)

Ferdighetstrening defineres som aktiviteter rettet mot å utvikle, forbedre eller opprettholde ferdigheter, evner og/eller egenskaper (Salas & Cannon-Bowers, 2001). Dette kan gjøres gjennom planlagte repetisjoner på en enkelt prosedyre, eller en mer helhetlig tilnærming der en ferdighet eller evne krever trening av andre grunnleggende ferdigheter for å oppnå effekt (Kraiger et al., 2003). Ferdighetstrening kommer med andre ord gjennom at man praktiserer og simulerer en aktivitet i treningsøyemed, i motsetning til man leser en bok, prosedyre eller rutinebeskrivelse for å lære noe (ibid). Etersom begrepsbruken av ferdighetstrening og øvelser er delvis overlappende, vil flere begreper i denne besvarelsen anses å tilhøre kategorien av ferdighetstrening. Disse er: miniøvelse, mikroøvelse, ferdighetsøvelse, treningsøvelse, trening, treningsseksjon, læringsaktivitet, foredrag, kurs, seminar, konferanse, CIM-øvelse og CIM-trim.

En *beredskapsplan* beskriver hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede kriser ved å stadfeste «hvem, gjør hva, når, hvor, hvordan og til hvilken effekt» (Lunde, 2014: 107). Som et minimum skal kommunens beredskapsplan inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og en strategi for informasjon til befolkningen og media (DSB, 2012).

2.0. BEREDSKAP

2.1. Prinsipper for norsk beredskapstenkning

Beredskap defineres som «Tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede hendelser og kriser» (NOU, 2000:24). Denne forståelsen av begrepet åpner opp for at beredskap både kan være tiltak som reduserer sannsynligheten for at en krise inntreffer, eller tiltak som skal redusere negative konsekvensene og omfanget av en krise (Lunde, 2014). Innsatsen for å håndtere kriser utgjør en kommunes “beredskapssystem” og defineres av Uhr Johansson og Fredholm som «De samlede ressursene i et samfunn som involveres for å håndtere en krise og redusere dens konsekvenser» (2008:82, egen oversettelse). I slike situasjoner settes kriseledelsen på prøve, og ulike ressurser involveres for å sikre sosiale, menneskelige, materielle eller miljømessige verdier som står i fare.

Ansvars-, likhets-, og nærhetsprinsippet ligger til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge (St.meld.nr. 22, 2007-2008). Prinsippene tildeler i mange tilfeller kommunene primæransvaret for håndteringen av uønskede hendelser. Kommunene utgjør derfor det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen og er en bærebjelke i det norske beredskapsarbeidet (Aven et al., 2004). Etter 22.juli i 2011 besluttet regjeringen at samvirkeprinsippet skal bygges inn som et bærende element på linje med allerede eksisterende prinsipper (St.meld. nr. 29, 2011-2012).



Figur 1. De norske beredskapsprinsippene

Kommunal sektor må derfor ta utgangspunkt i at de innen eget ansvarsområde skal kunne håndtere uønskede hendelser, med utgangspunkt i den daglige organisasjonsstrukturen og på et lavest mulig nivå. Disse prinsippene skal sikre at krisen kan håndteres mest mulig effektivt der den oppstår, med lavest mulig grad av usikkerhet (Aven et al., 2004). Et effektivt og samkjørt kommunalt beredskapsapparat er avgjørende for hvor god den samlede håndteringen blir. Dette ansvaret ligger først og fremst hos kommuneledelsen, selv om beredskapsapparatet også vil omfatte nødetatene, Fylkesmannen og frivillige organisasjoner (DSB, 2012).

Fylkesmannen utgjør bindeleddet mellom staten og kommunene og skal bidra til å gjennomføre og iverksette nasjonal politikk innen samfunnssikkerhet og beredskap. Et ledd i dette arbeidet er både å veilede og føre tilsyn med at kommunene oppfyller gjeldende lov- og forskriftskrav (DSB, 2015).

2.2. Den kommunale beredskapsplikten

Kommunene er underlagt en rekke sektorlovverk med tilknytning til samfunnssikkerhet innen spesifikke områder som arealplanlegging, helse- og sosial, smittevern eller drikkevann. Den generelle beredskapsplikten for kommunene ble imidlertid ikke lovfestet før den kom inn i sivilbeskyttelsesloven. Jeg har derfor valgt å konsentrere meg om lov- og forskrift om kommunal beredskapsplikt og de myndighetskravene som er rettet mot øvelser og opplæring, da jeg anser disse som mest relevante for problemstillingen.

I år 2000 gav Norges offentlige utredninger (NOU) ut en rapport «Et sårbart samfunn» som la sterke føringer på det videre arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge. Beredskapsarbeidet hadde frem til da vært et lite prioritert tema for de sentrale beredskapsmyndighetene, der tiltakene hadde inngått som en del av krigsberedskapen (NOU, 2000). Buvikutvalget i 1992 om kommune- og fylkesinndeling (NOU, 1992) og Stortingsmelding 24 (1992-1993) om fremtidens organisering, mål og metode for sivil beredskap tok i midlertidig tak i denne problemstillingen. Fra begynnelsen av 90-tallet ble derfor søkelyset for alvor satt på spørsmål om å forbedre den lokale beredskapen overfor kriser. NOU-utvalget konkluderte med at en generell beredskapsplikt ville bidra til å tydeliggjøre kommunenes ansvar og fremme et mer helhetlig sikkerhets- og beredskapsarbeid. Samtidig ville basiskrav til kommunenes planleggingsarbeid gjøre beredskapsarbeidet mer robust og mindre personavhengig (NOU, 2000). Dette ble opptakten til innføringen av kommunal beredskapsplikt, som trådte i kraft i 2010, gjennom «Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)». I § 14 og § 15 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 som skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap [...] Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalyse etter § 14 skal kommunen utarbeide en beredskapsplan. [...] Beredskapsplanen skal revideres minimum årlig, og kommunene skal sørge for at planen blir jevnlig øvet» (2010).

Gjennomføringen av øvelser har som nevnt innledningsvis en sentral rolle i beredskapsarbeidet. Lovformuleringen overfor krever at planverket skal bli «jevnlig øvet». Hva som ligger i dette utdypes i forskrift 22. august 2011 nr. 894, den såkalte «Forskriften om kommunal beredskapsplikt». Forskriftens § 7 lyder:

Kommunenes beredskapsplan skal øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunenes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

Som det fremgår av utdragene, kan pålagte oppgaver fra myndighetene være formulert som kvalitative eller kvantitative ytelseskrav. Slike ytelseskrav skal sikre at beredskapssystemet holder en tilstrekkelig høy ytelse til å kunne møte relevante fare- og ulykkesituasjoner (Aven et al., 2004:160). Kvalitative ytelseskrav stiller ikke direkte målbare minimumskrav til beredskapen, men bruker formuleringer som beskriver overordnede forventninger til kvaliteten på den beredskapen som blir etablert. Eksempler på slike formuleringer er at beredskapen skal være «jevnlig», «robust» eller «tilstrekkelig». Ettersom disse standardene ikke er absolutt definert, men i stedet er åpne for skjønsmessige vurderinger, vil det både under etterlevelse og kontroll ved tilsyn alltid ligge en usikkerhet i om beredskapen tilfredsstiller kravene. Forskrift om kommunal beredskapsplikt pålegger eksempelvis kommunene å «jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhets-arbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier» (2011: §1). Det er et eksempel på et typisk kvalitativt ytelseskrav.

Men som vist kan myndighetene også stille direkte målbare krav til for eksempel dokumentasjon eller øvingsaktivitet, gjennom kvantitative myndighetskrav. Ofte formuleres disse som en minimumsstandard som det er lett å måle etterlevelsen av, men uten at de beskriver forventet kvalitet på den etablerte beredskapen. Forskriftens pålegg om øvelser

annethvert år er et tydelig eksempel på dette. Imidlertid fremgår det verken hva som defineres som en øvelse eller hvilken øvingstype som skal benyttes. Lunde (2014) hevder det er en tendens til at beredskap som etableres for å tilfredsstille kvantitative krav blir etablert som minimumsløsninger, der et viktig formål i seg selv bare er å dokumentere at kravene blir etterlevd (2014:58). Hvordan kommunene tolker og forholder seg til de overnevnte lov- og forskriftskravene er viktig moment som diskuteres nærmere både i kapittel fem og seks.

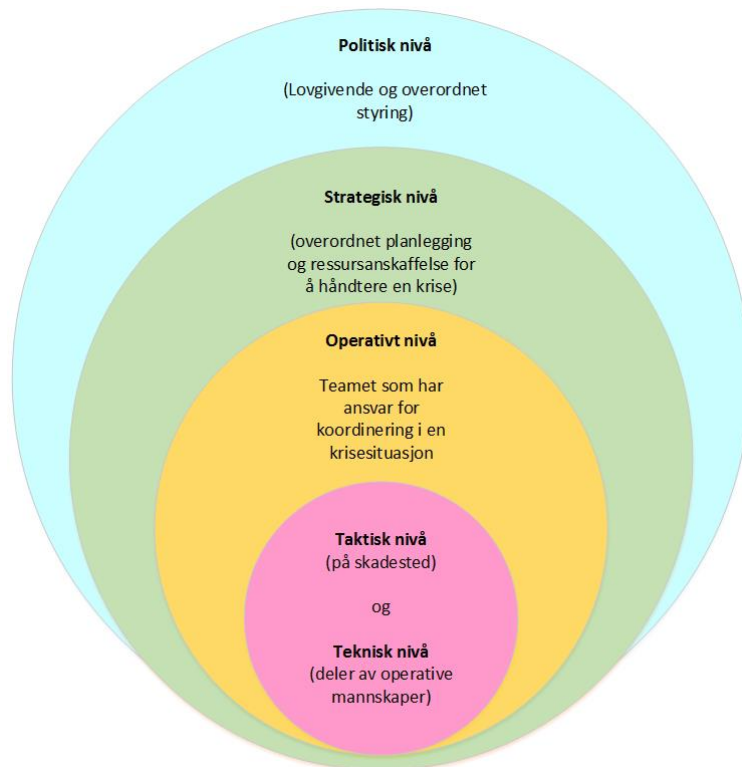
Kostnader som kommunene står overfor for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver, kalles bundne kostnader og måles per innbygger. De samlede kostnadene knyttet til beredskapsarbeidet vil variere mellom kommunene basert på blant annet areal, innbyggertall, næringsstruktur, grad av kritisk infrastruktur, samt demografiske, sosiale og geografiske forhold. Befolkningsrike kommuner som har begrenset med virkninger som skaper risiko og som ikke ligger særlig utsatt for ytre påkjenninger, vil ha små utgifter for å innfri den kommunale beredskapsplikten, mens det vil bli stilt større krav til beredskapsforberedelser og ressursbruk i motsatt tilfelle (NOU, 2000).

Kommunene disponerer også det som kalles for frie disponible inntekter, det vil si de inntektene som er til disposisjon når minstestandarder og lovpålagte oppgaver er dekket. Summen av de bundne kostnadene og de frie disponible inntektene tilsvarer kommunens samlede inntekter og kan således gi en pekepinn på kommunens økonomiske handlefrihet (SSB, 2015). De ulike økonomiske forutsetningene som kommunene har til å oppfylle beredskapsplikten har vært debattert med jevne mellomrom. Det er et faktum at kommunene er underlagt de samme lovkravene, men med totalt ulike forutsetninger. Den fragmenterte kommunestrukturen er en utfordring, fordi mange og små enheter stiller store krav til samordning, kommunikasjon og koordinering – med tilsvarende krav til kompetanse. DSB forklarer eksempelvis at noe av årsaken til at Nordland og Troms har de største utfordringene med å innfri den kommunale beredskapsplikten er fordi fylkene har en overvekt av små kommuner (DSB, 2015).

2.3. Kommunal kriseledelse

Kriseledelse handler i stor grad om å håndtere en kritisk hendelse på en slik måte at man reduserer muligheten for at situasjonen kommer ut av kontroll (Rosenthal et al., 2001). Kriseledelsens rolle er å *utøve* selve håndteringen, som består av to delprosesser: For det første implementeringen av planlagte og trent strukturer, og for det andre tilpasning til den aktuelle krisen (Kruke, 2012). Kriseledelse foregår på ulike nivå (Boin et al., 2005). Som det

fremgår av figuren nedenfor kan disse deles inn i politisk-, strategisk- operativt-, taktisk- og teknisk nivå.



Figur 2. De ulike kriseledelsesnivåene skissert etter Boin et al. (2005).

Når en krise rammer en kommune, vil den kommunale kriseledelsen etter de norske beredskapsprinsippene ha en sentral rolle i krisehåndteringen. Når det er fare for liv og helse, er det politiet som tar lederskapet i håndteringen av hendelsen. Kommunen sitt ansvar er å ivareta innbyggernes interesser, sørge for en daglig drift samt opprettholde tjenestetilbudet så langt det er mulig. Strategisk kriseledelsesnivå, som kommunal kriseledelse er definert som i denne oppgaven, er derfor sjelden involvert i arbeidet på taktisk- og operativt nivå. Likevel stiller det strategiske ledelsesnivået strenge krav, ikke bare til situasjonsvurdering, men også beslutningstaking- ettersom kriseledelsen må kunne utøve ledelse utover etablerte beredskapsplanverk (Bråten, 2013).

Innsikt i den kommunale kriseledelses oppgaver og rolle under en krise danner et godt grunnlag for videre diskusjon omkring hvilke ferdigheter de bør inneha for å styrke krisehåndteringsevnen. DSB har utarbeidet en egen veileder i kommunal kriseplanlegging (2009) som presiserer at kriseledelsen blant annet skal:

- Ledes kommunens totale innsats, og utnytte alle tilgjengelige ressurser
- Iverksette aktuelle faglige og sektorielle beredskapsplaner

- Innhente opplysninger om situasjonen i kommunen
- Prioritere ressurser fra kommunens side, spesielt tjenestene til publikum
- Holde kontakt med skadestedsledelse og eventuelt lokale redningsstasjoner
- Utarbeide og sende ut informasjon til både publikum og media samt informere om forholdsregler
- Gi løpende rapport om situasjonen i kommunen til Fylkesmannen og være bindeleddet mot politiet og andre myndigheter
- Kalle inn nødvendige ledere av interne og eksterne faginstanser etter behov, i henhold til varslingslister i beredskapsplanen.
- Forberede normalsituasjon

De grunnleggende forutsetningene som må ligge i bunn for å kunne håndtere en krise, kalles suksesskriterier. Suksesskriterier defineres som «det verktøyet som enhver kriseledelse bør kunne for å håndtere en krise» (DSB, 2009:4). Disse er ifølge DSB av en tydelig leder- og ansvarsrolle, gode informasjonsstrategier og varslingsrutiner, omsorg for rammede og pårørende, samt gode rutiner for koordinering, fullmakter og budsjett.

2.4. Beredskapsplanlegging og krisehåndtering

I dag er det en utbredt anerkjennelse at beredskapsplanlegging bør være en dynamisk og ikke-lineær prosess og at det alltid vil være behov for en tilpasning til krisen (Perry og Lindell, 2003). Planverket bør derfor være fleksibelt og hvile på erkjennelsen av at alle uønskede hendelser, kriser og katastrofer kan skape dynamisk skiftende omgivelser, og at vi må være forberedt på det uventede (Weick & Sutcliffe, 2001). Beredskapsplanen utgjør bare et ledd i graden av å være forberedt ved at sentrale risikoforhold er kartlagt og et sett av tiltak er planlagt. Den reelle testen faller på hvor effektivt den implementeres. En kriseleder må respondere på situasjoner som er unike, der beslutningstakingen er kontekstavhengig og forankret i stadig skiftende omgivelser (Rake & Njå, 2009). Kjentegn ved slike situasjoner kan være stress, avbrytelser, isolasjon, ansvar, tidspress, konflikterende verdier, tvetydighet eller et mangelfullt informasjonsgrunnlag (Weisæth & Kjeserud, 2007). Kriseledelsen må derfor forholde seg til stor grad av usikkerhet, samtidig som trusselen og tidspresset krever at det foretas kritiske beslutninger uten fullstendig kjennskap til ringvirkninger og konsekvenser (Rosenthal et al., 2001).

Slike forhold legger et ekstra press på håndteringen og stiller store krav til kriseledelsen (Boin et al., 2005). Flexibilitet og improvisasjon har derfor vokst frem som nøkkelord i planlegging for god krisehåndtering (Kruke & Olsen 2005; La Porte, 2007). Sett fra et praktisk ståsted så

kan håndteringen i slike situasjoner bli et uttrykk av kompetansen, kunnskapen og ferdighetene til de involverte aktørene og organisasjonene (Sommer et al., 2013). Uten aktivt bruk av beredskapsplaner vil håndteringen basere seg på de individuelle ferdighetene som personene i beredskapsledelsen innehar (Lunde, 2014). Tiltakene som iverksettes vil i så måte være basert på deres intuisjoner og erfaring, og deres evne til å omsette denne i praktisk beredskapshåndtering (2014:106).

For å sikre en best mulig håndtering, må aktørenes kompetanse strekke seg fra automatisk og ferdighetsbasert adferd til problemløsende og kunnskapsbasert adferd (Rasmussen, 1983). I de fleste tilfeller så er det den rutinemessige og ferdighetsbaserte kunnskapen tilstrekkelig i møte med velkjente situasjoner med liten grad av usikkerhet. Men det kan også oppstå det som Giddens kaller «skjebnesvangre øyeblikk» (1991) og uventete situasjoner der aktørene må ta i bruk en refleksiv og kunnskapsbasert strategi for å lykkes i krisehåndteringen. Det kan argumenteres for at en slik refleksiv og kunnskapsbasert strategi er noe som må lærers. I den forbindelse er øvelser og ferdighetstrening av stor betydning for kriseledelsen, noe oppgavens neste del vil se nærmere på.

3.0. TEORI

Foregående kapittel har satt rammen for videre analyse ved å redegjøre for gjeldende lov- og forskriftskrav og kommunens beredskapsplikt i tilknytning til øvelser. Ettersom ferdighetstrening er noe som det ikke er skrevet så mye om innenfor samfunnssikkerhetsfagene har det vært nødvendig å innhente ulike teoretiske perspektiver for å besvare hvordan ferdighetstrening påvirker krisehåndteringsevnen. Det teoretiske fundamentet for ferdighetstrening favner bredt og inneholder disipliner fra flere fagfelt. Derfor vil forståelsen av hvordan ferdighetstrening gir læringseffekt basere seg på bidrag fra kognitiv psykologi, ingeniørfag, organisasjonspsykologi, pedagogikk og endringsledelse. Dette er teoretiske perspektiver som ikke nødvendigvis drar i samme retning, og som krever en systematisering. De ulike teoribidragene presenteres derfor under kategoriene øvelser, ferdighetstrening og læring for å tydeliggjøre innholdet og hva som skiller dem.

3.1. Øvelser

Det finnes et stort spekter av ulike typer øvelser. Disse varierer veldig med tanke på både innsats i planleggings- og gjennomføringsfasen samt ressursbruk. Øvingsformene spenner fra diskusjonsøvelser basert på en muntlig gjennomgang av aktuelle scenario med en liten gruppe deltakere til omfattende nasjonale øvelser der flere hundre deltakere er involvert. Et kjapt litteratursøk viser over 50 ulike betegnelser på beredskapsøvelser, der innholdet i disse kan være helt- eller delvis overlappende. Begrepsbruken er også inkonsekvent når det gjelder ferdighetstrening, hvordan dette skiller seg fra øvelser, eller om det i det hele tatt eksisterer noe skille mellom dem. Et eksempel er DSBs beskrivelse av stabsøvelser: «Stabsøvelser er godt egnet til bruk som ferdighetstrening i forhold til enkelte momenter i krisehåndteringen» (2012:34). Masteroppgaven vil på bakgrunn av dette avgrenses til tre hovedkategorier av øvelser etter Perrys inndeling: skrivebordsøvelser, funksjonelle øvelser og fullskalaøvelser (2004).

Øvelse defineres som en «simulering som pedagogisk metode ved trening av krisehåndtering» (Weisæth & Kjaserud, 2007:108). Øvelser er med andre ord en metode for å teste eller evaluere en etablert beredskap (ibid). Innen norsk beredskapsplanlegging har øvelsen fått en sentral rolle, der arbeidet fra den innledende risikoanalysen og beredskapsplan, til testing av planverket gjennom øvelser, utgjør kommunens fundament for å håndtere hendelser (Bråten, 2013). DSB har utarbeidet en veileder rettet mot hvordan kommunene kunne fortolke og innfri kravet om kommunal beredskapsplikt (2012) der flere fordeler og målsetninger med øvelser trekkes frem. I forklaringen til § 7 om øvelser fremgår det at «Øvelser er et viktig

virkemiddel for å trene krisehåndtering, teste planverket og videreutvikle krisehåndterings-
evnen. Øvelser skal gjøre aktørene bedre rustet til å ivareta sine oppgaver i håndteringen av
uønskede hendelser eller kriser” (2012:34).

I evalueringsrapporten etter *Øvelse Oslo* lyder «*I forberedelser, gjennomføring og evaluering
av Øvelse Oslo slår vi fast den grunnleggende forutsetning om at vi øver for å lære, og vi øver
for å teste*» (DSB 2007:5). Øvelsen tilegnes i disse to utdragene ulike funksjoner ved at den
skal bidra til læring og samtidig teste ut krisehåndteringsevnen.

Perry og Lindell retter også et sterkt fokus på betydningen av kontinuerlige øvelser for å sikre
en god beredskapsplanlegging. Ettersom en nedskreven plan i seg selv bare er et
øyeblikksbilde for det som skjer akkurat nå, blir den aldri helt «ferdig», men må oppdateres i
takt med at risikobildet i omgivelsene endres (2003). «Ved å anse en beredskapsplan som et
ferdig produkt skapes en illusjon av å være forberedt for en krise, selv om dette ikke er
tilfellet» (Quarantelli, 1977:99, egen oversettelse). Perry og Lindell tillegger øvelser stor
betydning, ved å hevde at en plan nærmest er verdiløs dersom den ikke øves på (2003). «Fordi
sårbarhet, ressurser og organisasjonsstrukturer endres over tid og ferdigheter forsvinner når de
ikke øves på, må planlegging og trening utføres kontinuerlig for å sikre at beredskapen
vedlikeholdes» (Perry og Lindell, 2003: 338, egen oversettelse). De trekker frem at øvelser gir
mulighet til å evaluere personellens kunnskap, ferdigheter, treningsgrunnlag og utstyr, og
således kan gi mulighet til å avdekke kritiske detaljer. Videre skaper øvelser en arena hvor
ulike aktører og responsorganisasjoner settes i kontakt med hverandre slik at koordinering og
samvirke prøves ut. Samtidig bidrar øvelser til at aktørene får erfaring og opparbeider et
mønster for handling (Weick & Sutcliffe, 2007). Til slutt vil det å gjennomføre øvelser skape
blest og publisitet rundt beredskapsarbeidet og gir et signal til både det offentlige og sentrale
myndigheter om at beredskap og krisehåndtering prioriteres (Perry & Lindell, 2003).

En skrivebordsøvelse er den enkleste og mest kostnadseffektive øvelsen (Perry, 2004). Etter
ha fått presentert en case, skal en gruppe deltakere forklare og diskutere seg frem til hvordan
de skulle håndtert den tenkte krisen. Scenarioet blir presentert gjennom planlagte innspill fra
øvingsledelsen, og det utføres ingen handlinger utenfor rommet hvor øvelsen finner sted.
Skrivebordsøvelser er ifølge DSB egnet til å utfordre kriseledelsens kjennskap til eget
beredskapsplanverk, samtidig som den gir en pekepinn på hvilke utfordringer de vil kunne stå
overfor i en krise (2012). Videre har øvingsformen vist seg å være effektiv når nye momenter
skal innføres i eksisterende beredskapsplaner eller dersom nye trusler har blitt identifisert i
risikovurderingen (Bråten, 2013). Moen (2015), hevder at en skrivebordsøvelse er veldig

bevisstgjørende ettersom kommunikasjonslinjer, funksjoner, tiltak og organisering blir avklart når deltakerne agerer i en tenkt krise. Ettersom tid ikke er en kritisk faktor, får deltakerne mulighet til å avklare funksjoner og ansvarsområder, testet kommunikasjonslinjer både internt og eksternt samt trening i å gi klar og presis informasjon. Denne øvingsformen er i midlertidig ifølge Lunde ikke alene tilfredsstillende for å kunne innøve nødvendige ferdigheter (2014).

Ved funksjonelle øvelser velger man ut enkelte deler av beredskapsplanen for å teste den i praksis. Deltakerne skal da håndtere en tenkt krise under tilnærmet de samme forholdene som i en reel situasjon (Perry, 2004). Virkemidler og effekter for å gjøre øvelsen så realistisk som mulig kan være å ta i bruk markører, for eksempel mennesker som spiller rollen som journalister eller sårede (Bråten, 2013). Øvingsformen krever aktiv handling, der deltakerne gjerne benytter telefon, e-post og gjennomfører varsling og rapportering gjennom krisestøtteverktøy. Ettersom deltakerne kommuniserer aktivt med hverandre og med eksterne aktører, er funksjonelle øvelser godt egnet til å øve ansvars - og rolleforståelse, samordning og koordinering (DSB, 2012). Eventuelle utfordringer til krisekommunikasjon, informasjonsdeling og etablering av et felles situasjonsbilde vil også lettere kunne bli identifisert i praksis. Lunde hevder at slike øvelser skaper en trygg arena for innøving av ferdigheter (2014). Såkalte fullskalaøvelser vil, som det fremgår av navnet, være større øvelser både i omfang og antall aktører som er involvert. Ofte deltar hele beredskapskjeden fra operativt nivå til strategisk ledelse, og scenario spilles så realistisk som mulig med skadested og bruk av markører. Fullskalaøvelser vil ha de samme øvingsmomentene som funksjonelle øvelser, men gir anledning til å teste ut eget planverk og krisehåndtering i samspill med andre aktører på tvers av sektorer. Bråten argumenterer for at denne typen øvelser skaper en større forståelse for de ulike oppgavene som må utføres i en reel krise (2013).

Kommuneundersøkelsen viste at erfaringsmessig velger kommunene diskusjonsøvelser (DSB, 2015). Denne øvingsformen har klare likhetstrekk med en skrivebordsøvelse, og vil derfor herfra og videre bli omtalt som en skrivebordsøvelse etter Perrys inndeling (2004).

Skrivebordsøvelser krever lite ressurser å planlegge og gjennomføre og gir ifølge DSB ofte et godt læringsutbytte (2012). I DSBs veileder fremgår det at det er viktig at kommunen varierer måten å øve på og av og til gjennomfører en spilløvelse eller fullskalaøvelse for å teste beredskapsplanen. Slike øvelser er mer ressurskrevende å planlegge og gjennomføre, men vil avdekke andre forhold i krisehåndteringen, enn det en skrivebordsøvelse gjør (DSB, 2012).

Som enhver annen menneskelig aktivitet avhenger beredskapsplanlegging av ressursene, evnene og motivasjonen til aktørene som er involvert i prosessen (Perry & Lindell, 2003). I kommunal sektor vil kriseledelsen som vist ha ulike forutsetninger til grunn for planleggings- og beredskapsarbeidet basert på kommunens økonomiske rammebetingelser.

Planleggingsprosessen og arbeidet med beredskap kan derfor enten være ganske formelt- med tydelig ansvarsfordeling og spesifikke budsjettposter, eller det kan være svært uformelt, med uklare og overlappende ansvarsområder og et svært begrensede midler til rådighet (Dynes, 1998). Formaliseringen av planleggingsarbeidet påvirkes også ofte av hvor utsatt lokalsamfunnet er for uønskede hendelser og trusler (Perry & Lindell, 2003). I samfunn som er utsatt for hyppige trusler, vil krisehåndteringen i større grad bli en ferdighet som praktiseres jevnlig, i stedet for en hypotetisk eller tenkt handling (2003:340). Krisehåndtering kan således anses som en praktisk ferdighet dersom et samfunn regelmessig utsettes for trusler. Videre vil hendelser som har rammet samfunnet eller dets omgivelser i relativt nær fortid, bidra til å løfte frem betydningen av sikkerhetsarbeidet (Aven, 2004). Med utgangspunkt i dette kan kommunene ha gjort seg ulike erfaringer og organisert beredskapen på forskjellige måter basert på om de har en krisehistorikk de senere årene eller ikke, noe som vil diskuteres senere i oppgaven.

3.2. Ferdighetstrening

I hvilken grad ferdighetstrening kan påvirke den kommunale krisehåndteringsevnen, utgjør den sentrale problemstillingen i denne masteroppgaven. I den sammenheng vil det være hensiktsmessig å se på hvilke ferdigheter som det er nødvendig at kommunal kriseledelse besitter for å kunne håndtere en krise.

Forskningsfeltet omkring trening i organisasjoner har eksplodert det siste tiåret (Salas et al., 2012), i takt med anerkjennelsen om at trening påvirker ytelsen og effektiviteten i organisasjoner. Trening ses ikke lenger på som en engangsforeteelse, men som en del av et system som er helt avgjørende for å fremme læring og øke prestasjonsnivået (ibid).

Forskningsstudier viser at selv utsatte organisasjoner som kjennetegnes av aktiviteter med høy risiko, krevende omstendigheter og stort katastrofepotensial, klarer å holde ulykkesstatistikken på et lavt nivå ved å gjennomføre omfattende og tilpasset trening (Weick & Sutcliffe, 2001). Disse organisasjonene omtales som høypålitelighetsorganisasjoner (HROer) og styrer ofte komplekse og høyteknologiske systemer. Men ettersom HROer opererer etter standard prosedyrer, har rikelig med ressurser og kjennetegnes av at beslutninger fattes raskt og desentralisert uten mulighet for diskusjon eller revidering (La Porte, 1996), vil

sannsynligvis ikke kommunesektoren oppfylle kriteriene for HROer. Likevel er det teoretiske perspektivet interessant, basert på argumentasjonen om at det er mulig å skape pålitelige operasjoner gjennom en kontinuerlig utførelse av trening og simulering (ibid).

Hva er ferdighetstrening, og hva bidrar det til?

Salas et al. definerer trening som planlagte og systematiske aktiviteter som er utformet for å bidra til kunnskap, ferdigheter og holdninger.(2012:77, egen oversettelse). Målet med trening er å skape større endringer i deltakernes oppførsel og erkjennelse slik at de tilegner seg den kompetansen som kreves for å utføre en arbeidsoppgave (ibid).

Perry og Lindell har utarbeidet ti retningslinjer for hva som kjennetegner en god beredskapsplanlegging (2003). Forfatterne definerer ikke eksplisitt innholdet i begrepene trening og øvelser, men har utarbeidet adskilte retningslinjer for øvelser og trening. Perry og Lindell anerkjenner betydningen av en separat treningskomponent ved å argumentere for at selv om tiltak kan være tydelig beskrevet i beredskapsplanen så bør aktørene praktisere ferdighetstrening i tillegg. Dette fordi både grunnleggende- og gjenoppfriskede trening sikrer at aktørene kan implementere beredskapsplanen på en effektiv måte. «Trening bør inngå i all beredskapsplanlegging, der ressursene som legges ned i treningen vil gi høy uttelling gjennom en mer effektiv krisehåndtering» (2003:346, egen oversettelse).

Vitenskapelig forskning på trening viser klart to tendenser: a) at trening fungerer, og b) måten treningen utformes, utføres og implementeres har stor betydning for hvorvidt treningen får noen effekt (Salas et al., 2012). En rekke empiriske studier på alt fra lederskapstenkning, teamtrening, arbeidstakertrening og ferdighetstrening viser konsekvent at dersom treningen designes systematisk og baseres på vitenskapelige metoder for læring og trening, så gir det positive resultater (Tannenbaum et al., 2008). Lunde hevder at behovet for vedlikeholdstrening er allment kjent og godt dokumentert dersom man vil opprettholde ferdigheter over tid (2014:69). For at ferdigheter skal opprettholdes på et tilfredsstillende nivå, holder det ikke bare å teste beredskapsnivået gjennom øvelser og revidere planverket i etterkant (ibid). “Opptrente ferdigheter må trenes og øves jevnlig i korte intervaller. Men omfanget av vedlikeholdstreningen behøver ikke alltid å være så omfattende for at ønsket effekt skal oppnås” (Lunde, 2014: 72). Dette argumentet understøttes av Moen (2015), som understreker at kommunal kriseledelse ikke kan begynne å lete etter det riktige tiltakskortet¹

¹ Et tiltakskort er et dokument som overordnet beskriver alle handlinger som må gjennomføres i en krise, og oppgir som regel viktige kontaktpersoner og tlf.nr. som kriseledelse kan ha behov for.

når en reel hendelse inntreffer. I stedet må de viktige avgjørende detaljene i den initiale krisehåndteringen trenes jevnlig (Moen, 2015:4).

Sommer (2015) anser ferdighetstrening (training exercises) som en formalisert læringsaktivitet adskilt fra vanlig arbeid. Disse gir beredskapspersonell en regelmessig trening og systematisk oppdatering av ferdigheter og kunnskaper, og er uavhengig av den læringen som finner sted (eller uteblir) gjennom daglig praksis. På denne måten kan kontinuerlig ferdighetstrening kompensere for noe av den "tilfeldige" læringen som finner sted i det daglige arbeidet (ibid). I «håndbok i øvelsesplanlegging» for Rogaland LRS (2014), forklares ferdighetstrening som en egen type øvelse som er avgrenset til trening på konkrete ferdigheter (2014). Denne formen for ferdighetstrening kalles også for «drill» kan enten utføres som trening etatsvis eller i samvirke med andre aktører. Målet er å sørge for at den enkelte nødetat og deres samvirkepartnere kan utføre ferdigheter både i reelle hendelser og under fullskalaøvelser.

Jevnlig repetisjon og oppdatering av kunnskap anses av Rake og Njå som viktig for både utvikling og vedlikehold av ferdigheter og kunnskap (2009). Dette fordi trening og erfaring kan påvirke en persons oppførsel slik at det blir mer automatisk, forbedre den kognitive prosessen og øke kvaliteten på beslutningene som fattes. Studier gjennomført av Sommer og Njå (2011, 2012) underbygger dette. Forfatterne hevder at ferdighetstrening er en formalisert læringsaktivitet som er viktig for læring, ettersom det gir muligheten til å gjenoppfriske kunnskap og ferdigheter som aktørene kanskje ikke er klar over at de har mistet (ibid).

Betydningen av trening kan også illustreres med to eksempler. I granskningen etter Piper Alpha-ulykken ble svake ferdigheter i lederskap og beslutningstaking identifisert som to sentrale årsaksfaktorer (Flin, 2001). Flin konkluderte med at ulykken kunne ha blitt mer effektivt håndtert dersom ledelsens treningsgrunnlag og kompetanse innen sikkerhetsstyring hadde vært bedre (2001). Reason gjorde liknende erfaringer i arbeidet med Tripod Delta-prosjektet basert på Shells internasjonale utvinning og produksjon av olje (1997). Etter å ha observert aktivitetene på en rekke plattformer og studert ulykkesstatistikk, identifiserte han elleve generelle feil- såkalte «General type failures». Disse representerte de organisatoriske faktorene på arbeidsplassen som mest sannsynlig vil medvirke til risikabel adferd og ansattskader. En av de generelle feilene baserte seg på trening, der Reason avdekket utfordringer knyttet til forståelsen av treningskrav, nedvurdering av treningens rolle i forhold

til daglig drift, utilstrekkelig vurdering av treningsresultater samt praktiske forhold på plattformen som forhindret trening. Dette, kombinert med en mangelfull sammensetning av erfarent og uerfarent personell og en dårlig analyse av arbeidsoppgaver, gjorde treningen utilstrekkelig og bidro til økt risiko på plattformene (Reason, 1997:135).

Mediehåndtering og krisekommunikasjon som ferdighet

Når en krise oppstår i kommunen, vil det være en utfordring for kommunal kriseledelse å holde oversikt over informasjonsstrømmen. Media er ofte raskt på plass, der kriserapporteringen ifølge Olsen et al. (2008) kan deles inn fire faser. Først søker media svar på hva som har skjedd og hvorfor. Deretter søker journalistene et bredere kildetilfang og utvider historiene med nye vinklinger og identifisering av helter og syndebukker. Ettersom forståelsen for de bakenforliggende årsakene øker, vokser samtidig medias vilje til å kritisere de ansvarshavende og det stilles spørsmål ved krisehåndteringen. Til slutt følger avslutningsfasen hvor medietrykket avtar, men der krisen kan skape debatt om organisering av dagens beredskap eller fremme forslag om reform (Olsen et al., 2008).

Videre vil en krise tiltrekke seg oppmerksomhet fra ulike interessenter, eksempelvis pårørende, ansatte, samarbeidspartnere, fagforeninger, interesseorganisasjoner, myndigheter, brukere av offentlige tjenester eller konkurrenter (Olsen et al., 2008). Kriseledelsen må derfor være forberedt på at innbyggere og media ønsker informasjon om alt fra helsemessige og sosiale forhold, energi, kommunikasjon, forsikring til vareomsetning (DSB, 2009).

Ivaretagelse av interessenter gjennom målrettet og god strategisk kriseledelse er helt avgjørende for hvordan omgivelsene oppfatter håndteringen (Bråten, 2013). For strategisk kriseledelse er ekstern kommunikasjon, såkalt krisekommunikasjon, en sentral oppgave (ibid). «Krisekommunikasjon beskrives som all utveksling av informasjon som skjer internt og eksternt med andre virksomheter, media, organisasjoner eller publikum i en krise» (DSB, 2009:). Krisepsykiater Lars Weiseth kaller tiden umiddelbart etter en krise har oppstått som «den gylne timen», hvor det er om å gjøre å definere situasjonen så raskt som mulig, og der mye av grunnlaget for vellykket krisekommunikasjon ligger (Olsen et al., 2008). Ekstern krisekommunikasjon kan derfor i korte trekk beskrives som å nå frem med sitt budskap om situasjonen til aktuelle målgrupper (Bråten, 2013). Kriseledelsen må raskt avklare hva som er budskapet, hvem som er målgruppen, hvem som er talsperson og mediekontakt, og hvordan budskapet kan kommuniseres ut på en effektiv måte. Sentrale kanaler i den sammenheng er massemedia gjennom pressemeldinger, kommunens egne nettsider eller sosiale medier.

Pearson og Mitroff (1993) hevder at dersom kriseledelsen skal kunne håndtere en kritisk hendelse, må de i forkant trene på sine funksjoner som simulerer den informasjons- og følelsesmessige påkjenningen en krise vil utløse. Det stresset som møter ledere på strategisk nivå påvirker i stor grad hvor effektiv kommunikasjonen blir. Media er ofte kalt «en krise i krisen» nettopp fordi de skaper et ekstra stressmoment (Olsen et al., 2008). Grupper på strategisk kriseledelsesnivå bør trene med økt stressbelastning, på samme måte som grupper på operativt eller taktisk nivå (Bråten, 2013). Dette fordi stresspåvirkning i stor grad påvirker den verbale kommunikasjonen og evnen til å få en bred forankret situasjonsforståelse blant medlemmene. I tillegg kan både intern kommunikasjon og ekstern informasjon til media bli skadelidende ved at det raskere oppstår misforståelser og uenigheter.

Nøkkelen til å ivareta og opprettholde et godt omdømme er i stor grad knyttet til den forberedelsen kriseledelsen gjør i forkant, treningen som gjennomføres, og hvor proaktive kriseledelsen er i forhold til media (Bråten, 2013). «Den som kjenner media, vil enklere kunne forutsi hva media er ute etter, kunne fremskaffe den informasjonen som trengs og legge en strategisk plan for informasjonsarbeidet» (Olsen et al., 2008:14). Med andre ord vil ferdighetstrening fremme at kriseledelsen når frem med sitt budskap. Dersom hensikten er å varsle befolkningen om forhold som er av betydning for liv og helse, vil dette gi innbyggerne mulighet til å verne seg selv, sine nærmeste eller sin eiendom. En effektiv krisekommunikasjon får dermed en direkte innvirkning på håndteringen ved å bidra til at skadeomfanget på mennesker, miljø og materiell begrenses eller forhindres. Videre vil en god krisekommunikasjon bidra til å stoppe, eller dempe rykteflommen som raskt kan oppstå, samt redusere usikkerhet og frykt blant innbyggerne (Olsen et al., 2008).

En kriseledelse som behersker krisekommunikasjon er av stor betydning for både tillitt og troverdighet. Dersom myndighetenes planer og prosedyrer ikke samsvarer med de rammede innbyggernes forventninger, så vil dette skape et forventningsgap som kan resultere i mistillit (Schneider, 1995). Hvor stort dette gapet blir avhenger både av krisens størrelse, kvaliteten på det offentlige forebygging og respons, og sist men ikke minst hvor godt den rammede befolkningen holdes orientert om situasjonen. Sistnevnte argument illustrerer godt mediehandteringens betydning der media er en sentral kanal for at kriseledelsen skal nå frem med budskapet og holde befolkningen orientert om deres arbeid. Kriseledelse handler med andre ord om mye mer enn å takle media under selve krisen. Det handler om å gjenoppbygge tillit og renommé dersom kriser oppstår. Til syvende og sist er det størrelsen på gapet mellom

befolkningens forventinger og hva som faktisk blir gjort, som bestemmer om befolkningen oppfatter den offentlige krisehåndteringen som en suksess eller fiasko (Schneider, 1995).

Loggføringsevne i CIM som ferdighet

Svært mange kommuner tar i dag bruk det krisestøtteverktøyet CIM som norske myndigheter har anskaffet til fri bruk i DSB, Sivilforsvaret, hos Fylkesmenn og kommuner (DSB, 2011). CIM er et elektronisk verktøy for informasjonsdeling i forbindelse med ulykker og uønskede hendelser, samt et system for varsling og mobilisering. Fordelen ved CIM som programvare er at den sørger for at informasjonen som legges inn blir strukturert og lesbart presentert og at lagring blir effektivt ivaretatt (Lunde, 2014). Videre muliggjør CIM en kanal for deling av informasjon med personer og enheter på ulike geografiske lokasjoner, noe som styrker informasjons- og kommunikasjonsflyten (ibid). Dette er en viktig del av det større krisehåndteringsarbeidet, fordi man er avhengig av å dele informasjon for å kunne oppnå en felles situasjonsforståelse (Kruke & Olsen, 2012).

Comfort et al. (2001) peker på at ved å bygge en felles informasjonsinfrastruktur, vil man kunne oppnå en bedre håndtering av en beredskapssituasjon. Det å mestre loggføring i CIM vil derfor ifølge Comfort et al. (2001) samt Kruke og Olsen (2012) være viktig for kommunens samlede krisehåndtering. Ved å inngå et samarbeid om informasjonsutveksling vil man kunne unngå en del feilinformasjon og mangel på informasjon (Comfort et al., 2001). Når alle funksjoner til enhver tid har tilgjengelig informasjon om hverandres planer og tiltak, kan aktørene justere sin egen håndtering ut ifra dette, noe som effektiviserer koordineringen og ressursutnyttelsen (Lunde, 2014:235). I standardpakken som tilbys av kommunene vedlagsfritt inngår moduler som loggføring og utarbeidelse av ROS-analyser. Men det er også mulig for kommunene å kjøpe tilgang til flere moduler som for eksempel møtemodul, oppgavemodul og rapporteringsmoduler (One Voice, 10.05.2015).

Det er en gjengående utfordring å få til en kontinuerlig loggføring i en krisesituasjon (Lunde, 2014). Årsaken kan være at det er lett å la seg rive med og føle trangen til å gå direkte i gang med implementering av tiltak og derfor glemme å synliggjøre dette for andre aktører (ibid). Dersom beredskapsledelsen har lite trening, er det ikke uvanlig at aksjoner ikke loggføres overhodet eller at dokumentasjonen gjøres i etterkant. Det å øve inn gode individuelle rutiner for loggføring er derfor viktig for å sikre en god informasjonsflyt og krisehåndtering (Lunde, 2014:249). En utfordring med programvare som CIM er at det kreves mye opplæring og trening for å oppnå en tilfredsstillende brukerferdighet til programmer. DSB anbefaler derfor

brukere av CIM til å gjennomføre brukerkurs på Nasjonalt utdanningscenter for samfunnsikkerhet og beredskap (NUSB). Lunde skriver at det erfaringsmessig er en tendens til at det datatekniske stjeler konsentrasjon og kapasitet fra den faktiske krisehåndteringen dersom ikke brukerferdighetene er tilstrekkelige (2014:295). Dette begrunnes med at dagens programvare og de generelle brukerferdighetene er for svake til å kunne de utnytte mulighetene i som ligger i systemet, slik at programvaren for mange virker mer hemmende enn fremmede på beredskapsvevnen (ibid). Lunde hevder derfor bruken av slik programvare kun vil lykkes og styrke håndteringsevnen dersom man er villig til å investere mye tid til opplæring og trening. Men han understreker at det på det strategisk nivå er vanskelig å få ledelsen til å benytte nok tid til kompetanseheving, spesielt på å utvikle brukerferdigheter i et verktøy som ikke benyttes i det daglige (2014:296).

Praksis og erfaringer som kommunene kan nyttiggjøre seg av

Forskrift om kommunal beredskapsplikt setter ingen krav til kommunene om ferdighetstrening. I petroleumsindustrien derimot har Aktivitetsforskriften (2010) nedfelt separate krav for henholdsvis trening og øvelser: «Den ansvarlige skal sikre at det utføres nødvendig trening og nødvendige øvelser, slik at personellet til enhver tid er i stand til å håndtere operasjonelle forstyrrelser og fare- og ulykkessituasjoner på en effektiv måte» (2010: § 23). Petroleumstilsynet har de seneste årene gitt flere operatørselskaper anmerkninger fordi skillet mellom trening og øvelser har vært uklart, og for at det ikke blir gjennomført fullstendig trening i henhold til forskriftskravene. Eksempelvis viser tilsynsrapporter fra plattformene Stena Don (2015), Transocean Barents (2013) og Safe Scandinavia, (2012) avvik basert på manglende trening og vedlikehold av ferdigheter forut for en øvelse.

Ser vi mot nødetatene skal ambulanspersonell gjennomføre en to timers trening på den lokale stasjonen hver sjette uke. Formålet med treningen er å friske opp kunnskap, fremfor å introdusere nye ting (Sommer, 2015: 232). I tillegg arrangeres fire obligatoriske treningsdager hvert år som består av forelesninger, etterfulgt av praktisk- og simuleringsbasert trening. Treningsdagene på fagskolen er både kostbare og ressurskrevende. Likevel anser ambulanspersonellet dette som velinvestert tid og penger, fordi det gir mulighet både til å oppdatere og tilføye ferdigheter og kunnskap og sikrer at alle får den samme tilgangen til dette (Sommer, 2015:82). Også i politiet er det særskilte krav til ferdighetstrening. Minstekravet for operative mannskaper er 48 timer, mens innsatspersonell skal gjennomføre minst 103 treningstimer i året innenfor eksempelvis taktikk, våpenbruk, arrestasjonsteknikk og ulykkeshåndtering (Politiets endringsprogram, 2013).

Forsvaret er en sektor hvor skillet mellom ferdighetstrening og øvelser er tydelig tilstede operativt. Forsvarets tilnærming og praksis er å trene opp de ulike delementene og ferdighetene enkeltvis før de settes sammen i sin helhet. Ferdighetstrening representerer her noe repetitivt, og en form for drilling der prosedyrer og standardoperasjoner skal repeteres til ferdighetsnivået er tilfredsstillende (Sookermany et al., 1999). Når disse ferdighetene så skal testes ut og det utvikles et scenario, representerer dette overgangen til en øvelse. Forsvarets tanke bak denne metoden er at man må mestre det grunnleggende forut for en øvelse (ibid).

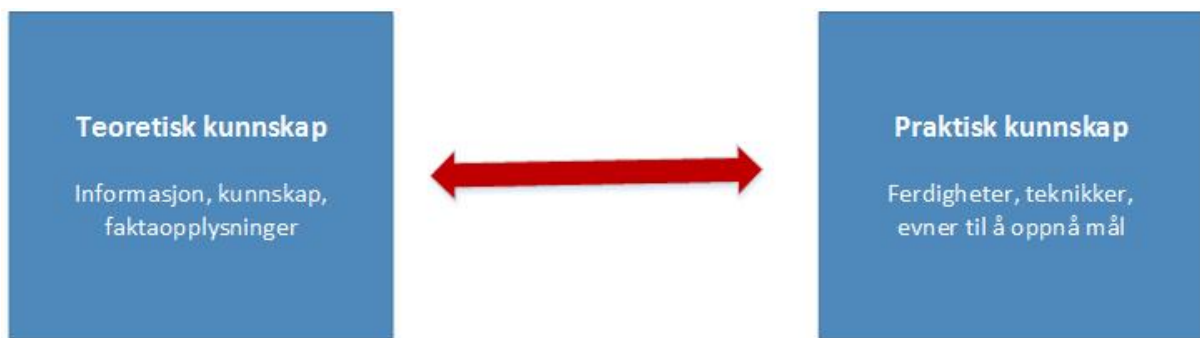
3.3. Læring

I en diskusjon om hvordan ferdighetstrening påvirker krisehåndteringsevnen, vil læring ha en sentral rolle. For å kunne diskutere læring, må den være basert på en forståelse av hva læring er, når vi kan si at læring har funnet sted, samt hvordan læring er koblet sammen med utvikling av ferdigheter og kunnskap. Jeg har valgt å legge Braut og Njås (2010) forståelse av læring til grunn. De relaterer læring til *endring* i strukturer, oppførsel eller arbeidsmetode, *bekreftelse* av eksisterende kunnskap, og *dypere forståelse* av eksisterende praksis.

Læring som endring innebærer en endring i kognisjon, adferd, prosedyrer eller organisatoriske endringer. Bekreftelse innebærer å få bekreftet at det man allerede kan og gjør er tilfredsstillende. En dypere forståelse innebærer en utvidelse av den personlige «erfarings- og kunnskapsbanken». Aktørene får da en bedre forståelse for, eller innsikt i, hvorfor eksisterende praksis og atferd er tilfredsstillende eller ikke. I praksis vil læring da følgende handle om: endring av forhold som bør utbedres; videreføring av det som man får en bekreftelse på at fungerer bra; og kunnskapsutvikling der det måtte være behov for en dypere forståelse (Braut & Njås, 2010).

I forskningssammenheng har det oppstått to ulike forståelser av konseptet læring: Den individuelle kognitive tilnærmingen til læring og den sosiokulturelle tilnærmingen til læring. Den første fokuserer hvordan «individet tilegner seg ny kunnskap, ferdigheter eller holdninger (kompetanse), noe som øker et individs evne til å agere» (Tannenbaum, 1997:438, egen oversettelse). Den sosiokulturelle tilnærmingen derimot, vektlegger læring som en prosess som oppstår i felleskap, gjennom deltakelse og samhandling. Sommer et al. (2013) har utviklet en modell som kombinerer styrkene til de to retningene for å fullt ut kunne forklare hvordan individer lærer (se vedlegg 1). Læring avhenger ifølge forfatterne både av psykologiske mekanismer og sosiokulturelle forhold. Den faktiske kunnskapen er nødvendig for å vite hva man skal gjøre, der formaliserte læringsaktiviteter gir individet en systematisk oppdatering på egne ferdigheter og kunnskap (Sommer, 2015). Men når alt kommer til alt, er

praktisk erfaring gjennom eksempelvis veiledning, diskusjoner og utveksling av personlige historier, avgjørende for at individer skal bli kompetente. Fordi læring gjennom praksis har en tilfeldig og uformell karakter, mens læring gjennom formelle læringsaktiviteter er mer systematisk, utfyller de hverandre. En kombinasjon av faktakunnskap og praktisk erfaring er dermed en forutsetning for en god krisehåndtering (ibid).

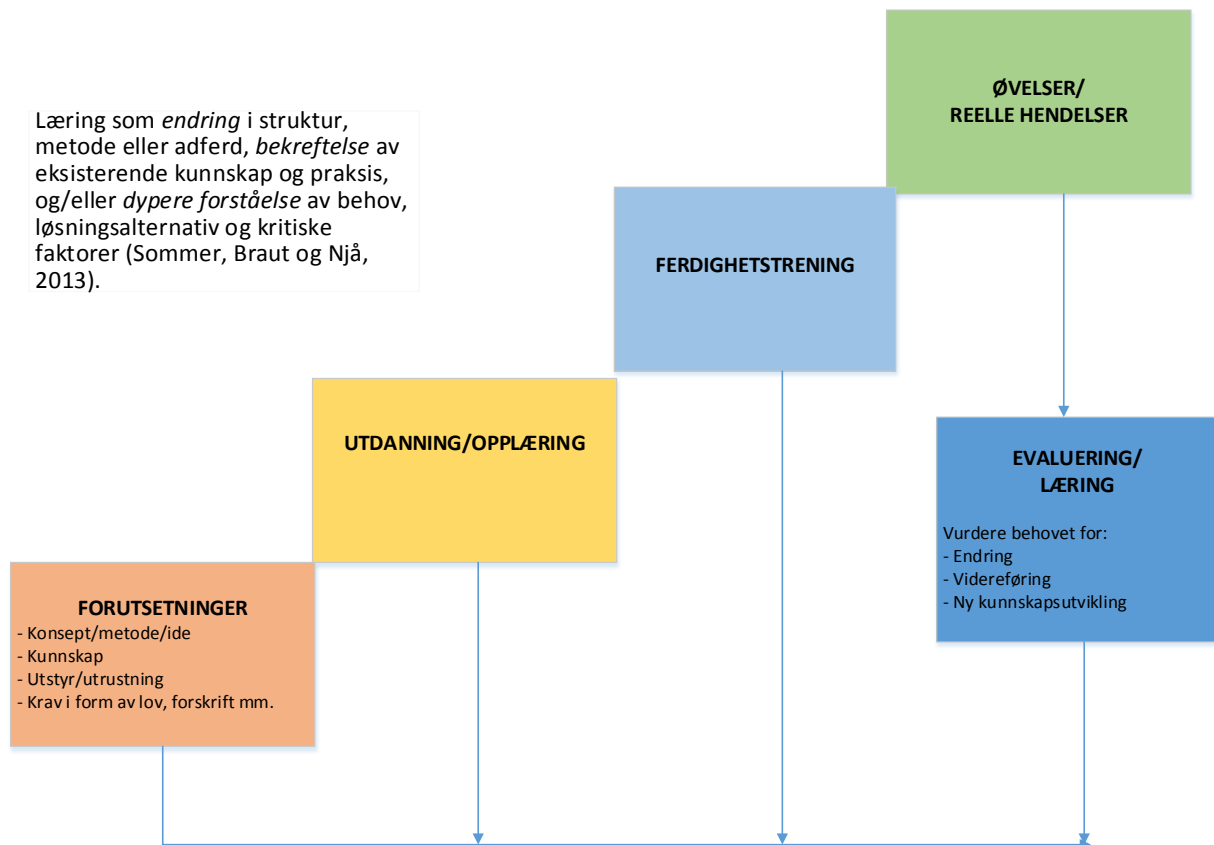


Figur 3. Praktisk- og teoretisk kunnskap, fritt skissert etter Sommer (2015).

Trappetrinnsmodellen

Weiseth og Kjaserud (2007) skriver at det er forunderlig at så mange beredskapsledere synes å tro de har en god krisehåndteringsevne på tross av at de verken har forberedt seg eller trent på en slik situasjon. De peker på at en systematisk oppbygging av opplæring, trening og øving er avgjørende for å skape gode ferdigheter i beredskapsledelse. Videre hevder Dyrøy (2016) at en god kriseorganisasjon bør bygges opp steg for steg for å kunne håndtere uønskede hendelser. En hensiktsmessig organisering for å oppnå en god beredskapshåndtering, bør bygges derfor opp trinnvis i opplæring og trening, øvelser og til slutt evaluering (ibid).

Argumentasjonen og inndelingen overfor har klare referanser til en trappetrinnsmodell for læring som ble utviklet av Pollenstad, Steinnes og Sommer og publisert i fjor (NSO, 3.utg. 2015). Innholdet i modellen er langt på vei inspirert av masteroppgaven til Pollestad & Steinnes (2012) og artikkelen til Sommer et al. (2013) «A model for learning in emergency response work», samt behovet for ulike former av kunnskap (Sommer, 2015). Denne tilnærmingen benyttes også av samvirkeaktørene i Rogaland, som har en tilsvarende modell i sin håndbok for øvelsesplanlegging (2014). Trappetrinnsmodellen illustreres i figuren på neste side.



Figur 4. Trappetrinnsmodell for læring av Pollenstad, Steinnes og Sommer (2015). Skissert etter illustrasjon i NSOs fagblad Sikkerhet, utgave 3. 2015 s. 67.

Modellen viser at de grunnleggende forutsetningene for at læring skal finne sted er tilstedeværelsen av kunnskap, et konsept, en metode eller idé. Krav i form av lov, forskrift eller standarder danner ofte et utgangspunkt for læringsprosessen. Derfor bør de ulike lærings- eller øvelsesaktivitetene ta utgangspunkt i ROS-analyser og beredskapsplaner, slik at man forbereder seg på å håndtere hendelser som kan inntreffe i egen bedrift (Pollenstad et al., 2015). Videre er det en sentral forutsetning at utstyr eller utrustning som er nødvendig for gjennomføring av aktiviteten er tilgjengelig (ibid).

Når det gjelder utdanning- og opplæringstrinnet, bør den enkelte gis nødvendig kompetanse i den funksjonen som vedkommende skal ivareta, og i den arbeidsmetodikken som organisasjonen skal arbeide etter (Lunde, 2014). Obligatoriske grunnkurs i beredskap og krisehåndtering som en forberedende aktivitet, vil bidra til å sikre at deltakerne har den samme forståelsen for konseptet og ansvarsroller (Dyrøy, 2015).

Neste trinn i læringsprosessen er ferdighetstreningen. Tannenbaum har gjort flere omfattende studier på hva som bidrar til læring i ulike selskap (1997). Disse viser at trening og praksis er helt avgjørende for å tilrettelegge for en kontinuerlig læring (1997:438). Håndboken i

øvelsesplanlegging for Rogaland LRS påpeker at ferdighetstrening bør være et gjennomgående trinn som starter tidlig og varer helt opp mot fullskalaøvelser (2014). Dersom det er nødvendig eller påkrevd med en oppdatering av teoretisk kunnskap for å mestre ferdigheten tilfredsstillende, er dette noe som skal gjennomføres i forkant av drill eller ferdighetstrening (ibid). Med andre ord må vi lære før vi trener og trene før vi øver.

Vektleggingen av kontinuitet, finner vi også igjen hos Moen (2016) og Dyrøy (2015) som hevder det må trenes jevnlig på varsling, loggføring og innkalling av kriseledelsen. Grunnen til at krisehåndteringen svikter, er ifølge Dyrøy for det første at vi ikke tror hendelsene vil ramme oss (2015). For det andre at vi trener for lite og på feil måte. De få minuttene treningen tar hver uke vil derfor være vel anvendt tid dersom en krise inntreffer (ibid).

Først når opplæringen og treningen er på plass, er kriseorganisasjonen klar for å introdusere selve øvelsesmomentet. Både Pollenstad og Steinnes (2012), Rogaland LRS (2014) og Dyrøy (2016) anbefaler den samme trinnvise oppbyggingen av kompleksitet her: Man bør starte med grunnleggende skrivebordsøvelser for at alle medlemmene skal få klarhet i roller, ansvar, prosedyrer og samhandling. Deretter kan man fortsette med spilløvelser, hvor man trener på praktisk håndtering av ulike scenarier, og til slutt øve samvirke med andre aktører (ibid).

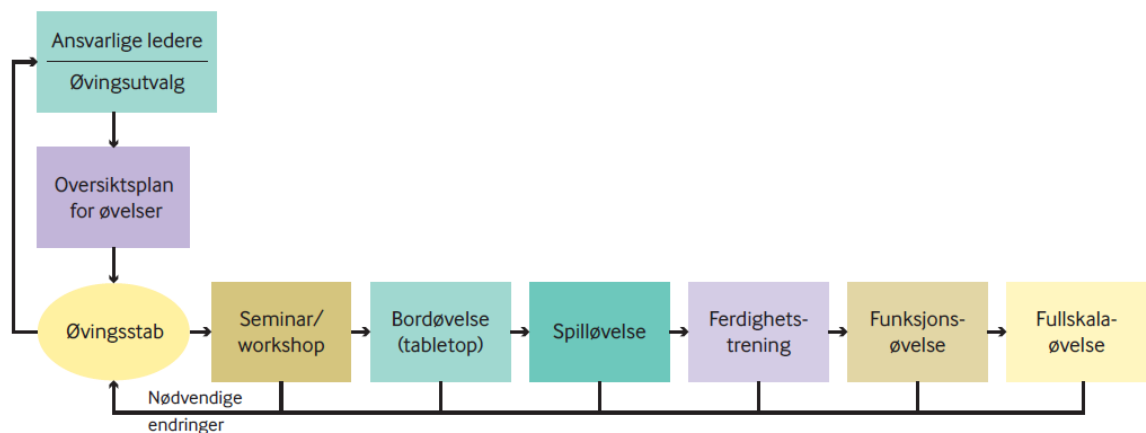
En evaluering etter en øvelse eller hendelse skal avdekke og vurdere behov for endring, hva som eventuelt bør videreføres eller i hvilken grad det er behov for ny kunnskapsutvikling (Pollenstad et al., 2015). Evalueringsprosessens hensikt er å verifisere og teste ut beredskapsevnen, evaluere deltakernes innsats, revidere planverket ved behov og dokumentere prosessen. Det bør derfor alltid settes av tid til en grundig evaluering og påfølgende justering av planverket (Dyrøy, 2016). I trappetrinnsmodellen er derfor den avsluttende evalueringen illustrert med direkte koblinger tilbake til de ulike trinne for å sikre at erfarings- og læringspunkter føres tilbake.

Ifølge Pollenstad, Steinnes og Sommer er det en utfordring at man blander sammen de ulike trinnene i trappetrinnsmodellen, og at dette vanskeliggjør læringsprosessen (2015). Deres erfaring er at enkelte etater og bedrifter tar for lett på enkelte av trappetrinnene: «Hvis man ikke kan detaljene og dersom enkeltferdighetene ikke sitter i ryggmargen, så vil muligheten til læring i bedriften bli begrenset» (2015:66). Videre vil det føre til at de ressursene som investeres i prosessen gir dårligere uttelling. Salas og Cannon-Bowers hevder at prosessen som leder opp til en trenings- eller øvingsaktivitet kan være minst like viktig som selve gjennomføringen av treningen- eller oppfølgingen etterkant (2001). Dette argumentet støttes

av Pollenstad og Steinnes som konkluderer med at læring ikke bare skjer i etterkant av en stor samvirkeøvelse (2012). Derimot, «ved bedre struktur og tydeligere rammebetingelser, mener de at mesteparten av læringen kan hentes ut før samvirkeøvelsen» (2012:79).

Læringseffekt av øvelser

«Gjennom øvelser får kommunen viktig lærdom om sine beredskapsplaner og organisasjon, og forbedringspunkter avdekkes» (DSB, 2012:34). Setningen er hentet fra DSBs veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt, og illustrerer hvor stor vekt øvelsene tillegges med tanke på læring. Pollenstad og Steinnes (2012) utviklet en styringsløyfe for øvelser som en del av en bevisst lærings- og kvalitetsbedringsprosess. Styringsløyfen beskriver hvordan læringsprosessen forbedres gjennom en gradvis oppbygging med økende kompleksitet og ressursbruk, og presenteres i figuren nedenfor.



Figur 5. Anbefalt styringsløyfe for gjennomføring av øvingsssyklusen. Pollenstad & Steinnes (2012 s. 80).

Som det tydelig fremkommer av modellen bør ferdighetstrening være et ledd forut for både funksjonsøvelser og fullskalaøvelser for å stimulere til mest mulig læring (2012:78). Ettersom forfatterne ikke forklarer ikke hva de mener med de ulike øvingstypene, kan det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt det er hensiktsmessig å ha ferdighetstrening i etterkant av en skrivebordsøvelse. Men ettersom begrepsbruken ikke er tydelig presisert, vil ikke dette bli nærmere diskutert i oppgaven. Pollenstad og Steinnes argumenterer imidlertid for at man må «begynne på begynnelsen» og få på plass detaljene og enkeltferdighetene først (2012). Drill eller trening bør derfor gjennomføres etter behov (ibid). Dersom man ikke er bevisst på sammenhengen mellom opplæring, trening og øvelser og forstår de rette behovene, så kan det være svært uheldig i en beredskapssituasjon (Pollenstad, Steiness & Sommer, 2015). Lærings- og forbedringspunkter som blir avdekket underveis i prosessen må utarbeides før man går videre til mer omfattende øvingsaktiviteter. Det er mulig å forsere enkelte faser, men da må

det ifølge forfatterne ligge en kvalifisert vurdering til grunn for dette. Oppdager man eksempelvis feil under en funksjonsøvelse som kunne vært luket ut allerede på en workshop, har man gått for fort fram (ibid).

Rapporten «International Overview of Crisis management» (IPA, 2009) utarbeidet en liknende modell for øvelser (Se vedlegg 2). Denne består av syv trinn og har også en gradvis økning av kompleksitet. Trinnet som kalles «drill», representerer ferdighetstrening. Et høyt antall repetisjoner og terping på oppgaven omtales som selve grunnsteinen for håndteringen av oppdraget. Rapporten trekker spesielt frem viktigheten av å trene opp stabsmedlemmer. Disse blir ofte glemt, fordi søkelyset ofte rettes mot førstelinje mannskap og utstyr når man snakker om drill eller trening. Først når man har fått tilstrekkelig trening på grunnleggende ferdigheter, går man over på å øve funksjoner, hele staben, pårørendesenteret også videre. Fullskalaøvelsen er siste ledd, og skal bare være en test på at alt fungerer (IPA, 2009).

Når det gjelder hvilken type øvelse som bidrar til mest mulig læring, har ikke forskningen kommet til en konklusjon (Salas et al., 2012). Moen hevder det er bedre med flere mindre skrivebordsøvelser enn én stor spilløvelse i året, fordi skrivebordsøvelser gir et stort læringsutbytte (2016). Løvik (2010) argumenter for at læringseffekten er stor i små øvelser med læringsmomenter man ønsker å trene spesielt på, eksempelvis praktiske teknikker, varsling, loggføring eller strategisk tenkning. Slike øvelser har ifølge Løvik «lav kostnad, er lette å administrere og resulterer ofte i langt bedre læring enn store øvelser» (2010:94). Fordelen er at man kan ta hånd om samme øvingsmoment flere ganger samme dag, eksempelvis i små grupper (ibid). Noe av de samme erfaringene blir kartlagt i Sommer og Njås studie (2012) der hovedredningsentralen (HRS) hadde avdekt en bedre læringseffekt hos deltakerne ved å fokusere på mindre enkeltelementer i stedet for å bruke store og komplekse scenarier. Denne formen for opptrapping steg-for-steg ved først repetisjon og terping på oppgaven, deretter innføre variasjoner, gradvis øke vanskelighetsgraden og kontinuerlig tilbakemelding, gjorde det mulig for deltakerne å konsentrere seg om enkelte aspekter for deretter å perfektionere håndteringen av disse (ibid).

Pollenstad og Steinnes hevder at man tradisjonelt sett har gått rett på fullskalaøvelser hvor organisasjoner og individene som deltar, i begrenset grad har hatt forutsetninger for å kunne lære av øvelsene (2012). Derfor er sjelden innsatsen til store samvirkeøvelser i samsvar med det læringsutbyttet deltakerne sitter igjen med. Den samme argumentasjonen brukes i håndboken i øvelsesplanlegging for Rogaland LRS (2014:8). Pollenstad og Steinnes konkluderte med at en øvelse alene ikke automatisk fører til læring, i hvert fall ikke i

virksomheten som helhet (2012). Sett opp mot teorien kan også samvirkeøvelsene slik de framstår i dag, ha den uheldige effekten av «overtroisk» læring. Dette kan fort bli en farlig sovepute, da organisasjonene tror de vil være i stand til å håndtere en hendelse fordi dette er øvd (ibid).

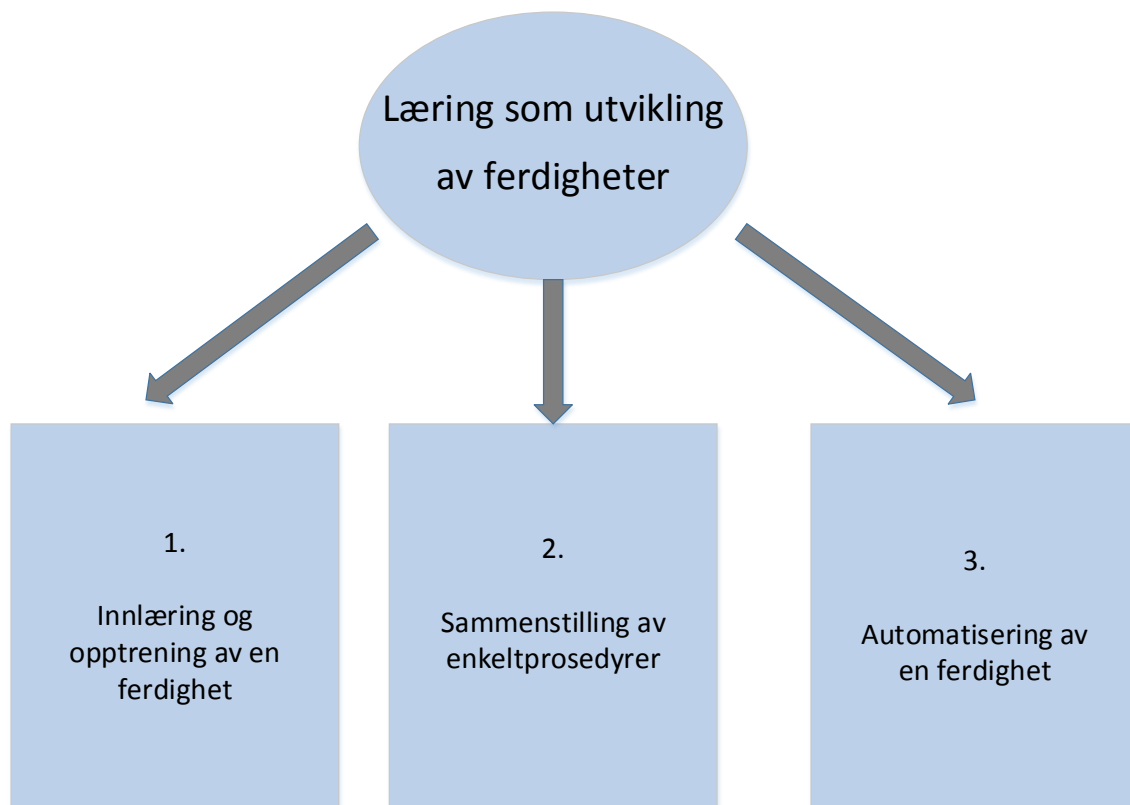
Sommer argumenterer for at aktørene på taktisk kriseledelsesnivå i større grad deltar i tilpassede og formaliserte læringsaktiviteter enn de øvrige nivåene (2015). På taktisk nivå hevder han læringsaktivitetene er helt eller delvis obligatoriske. På andre og tredje nivå derimot, er det få læringsaktiviteter som er tilpasset for å forbedre aktørenes beslutningstaking og håndteringsevne. Videre spiller ofte ledelsen i politiet, brannvesenet og ambulansetjenestens «sin normale rolle» under øvelser for at taktisk nivå skal få trening i skadebegrensende arbeid. Dette kan være fordelaktig for personellet på taktisk nivå, men bidrar samtidig bare til å opprettholde *status-quo* av ferdigheter og kunnskap på operativt og strategisk nivå (ibid). Det at kriseledelsen får opprettholdt ferdighetene er selvsagt gunstig sett ut ifra deres normale funksjon og i møtet med velkjente beredskapssituasjoner. Men samtidig kan det bidra til at disse ledelsesnivåene mangler erfaring og kompetanse overfor uventende hendelser som i større grad kjennetegnes av tidspress, stress, usikkerhet og er vanskeligere å administrere (Rake, 2008) – som for eksempel terrorangrepene 22. juli i 2011. Sommer (2015) argumenterer for at dersom andre og tredje ledelsesnivå skal utvikle sine ferdigheter så bør formelle læringsaktiviteter tilpasses dette.

Læringseffekt av trening

Masteroppgaven søker å avdekke hvordan ferdighetstrening påvirker læring.

«Læringseffekten av trening kan defineres som i hvilken grad kunnskap, ferdigheter og holdninger fra et treningsprogram tas i bruk, og vedlikeholdes over tid i et arbeidsmiljø» (Salas & Cannon-Bowers, 2001:488, egen oversettelse). Såkalt «transfer of training» refererer til om den kunnskapen man har opparbeidet seg gjennom trening, blir benyttet i jobbsammenheng eller påvirker ytelsen av arbeidsoppgaven (Baldwin & Ford, 1988).

Kraiger, Ford og Salas (1993) har utviklet en modell som har til hensikt å klassifisere læringseffekten som oppstår etter trening. De lager de tre kategorier for å måle læringseffekt basert på en kognitiv-, ferdighetsbasert-, og holdningsbasert tilnærming (se vedlegg 3). Ettersom ferdighetstrening er det sentrale i denne oppgaven, avgrenses innholdet i modellen til hvordan trening kan bidra til at aktører lærer seg bestemte ferdigheter. Dette fremstilles i figuren på neste side.



Figur 6. Læringseffekt av trening gjennom utvikling av ferdigheter. Fritt skissert etter Kraiger et al. (1993).

Kraiger et al. (1993) deler ferdighetstreningen inn i tre læringstrinn. Første fase er den innledende opptreningen av en ferdighet. Etter mye repetisjon og praksis, følger en sammenstillingsprosess hvor enkeltelementene av ferdighetene settes sammen. Et eksempel kan være en golfspiller som trent opp separat teknikk for utgangsposisjon, sving og avslutning- og setter dette sammen i én og samme bevegelse. Sett ut fra modellen består denne fasen av at enkeltprosedyrer sammenstilles i en komposisjon. I denne fasen klarer deltakeren å praktisere ferdigheten raskere, mer sammenhengende og med mindre feil (Kraiger et al., 1993). Etter mye praksis over lengre tid, vil deltakerne kunne nå automatiseringstrinnet som kjennetegnes av at ferdigheten mestres flytende og har blitt en del av personen. Ved automatisering vil oppgaven løses raskt. Fordi den ikke krever samme grad av bevissthet, vil aktøren kunne ha flere parallelle aktiviteter gående samtidig. Individuer på automatiseringsnivået vil også lettere oppdage andre passende situasjoner der ferdigheten kan praktiseres og ikke minst tilpasse ferdigheten til egen personlighet og behov (Kraiger et al., 1993). Dette understøttes av Sommer som hever at mye praktisk trening, fortrinnsvis under realistiske forhold, er nødvendig for at atferd skal bli automatisk (Sommer, 2015). Han påpeker at først når arbeidsmetoden ligger i fingerspissene vil aktørene ha kapasitet til å

fokusere på andre ting, som å holde øye med omgivelsene, planlegge fremover eller fordele oppgaver (ibid).

Under håndteringen av en krisesituasjon i kommunen kan det tenkes at en aktør kan bli forstyrret i arbeidet sitt, blant annet som følge av at det er mange personer som ønsker informasjon. Weick forklarer forstyrrelser som forhold som hindrer en aktører i å fullføre en handling, en tankeprosess eller en plan (2001). Slike forstyrrelser leder oppmerksomheten vekk fra pågående aktiviteter, noe som kan føre til at man går glipp av viktig informasjon eller inntrykk. Weick hevder at slike forstyrrelser reduserer effektiviteten i komplekse tankeprosesser og trigger autonom respons, gjennom den såkalte «ryggmargsrefleksen» (2001). Dette refererer til at en aktør besitter et sett med kunnskap eller ferdigheter som sitter i ryggmargen. Det er derfor viktig å trene opp aktører i å forvente avbrytelser og stress slik at de er i stand til å håndtere forstyrrelser når disse oppstår (ibid).

I situasjoner kjennetegnet av tidspress og stress, får aktører vanskeligheter med å skille ut viktig informasjon fra mindre relevant informasjon, strever med å håndtere flere oppgaver samtidig, mister evnen til å improvisere og faller tilbake på det de kan best (Boin et al., 2005). Hukommelseevnen påvirkes derfor under uønskede hendelser. Vi mellomlagrer informasjon i korttidshukommelsen ved at vi gjentar den for oss selv og formulerer det i tanken flere ganger. Det skjer automatisk når du for eksempel skal huske et passord eller innloggingsmønster (Kahneman, 2011). Informasjon som er viktig for krisehåndteringsevnen bør derfor holdes ved like slik at den er tilgjengelig og ikke overskrives av annen irrelevant informasjon (Bråten, 2013). Desto mer tid og trening som brukes på å repetere, såkalt «overlæring», desto større sjanse er det for at den lagres i din langtidshukommelse (Bråten, 2013).

Begrepet *overlæring* benyttes også av Njå og Sommer (2011), som en tilnærming for å innprente trygghet i situasjonen, en pålitelig atferd og en god håndteringsevne. Ved å være mentalt forberedt gjennom jevnlig trening, kan aktørene utvikle handlingsmønstre og robuste mentale modeller som kan aktiveres i en krise der de ellers har begrensede ressurser til å tenke ut løsninger på grunn av mangelfull informasjon, tidspress eller stress (Endsley & Jones, 2012). På denne måten kan ferdighetstrening sikre at atferden blir automatisk i tidskritiske og stressende situasjoner. Samtidig bidrar ferdighetstrening til å redusere stress og feilhandling (Bråten, 2013). Desto flere scenarier gruppa får anledning til å trene på, desto større sjanse for en effektiv håndtering i en krise. Treningen bør baseres på det samme scenariet, der man starter på et lavt stressnivå før dette gradvis økes til moderat og høyt (ibid). En slik progresjon

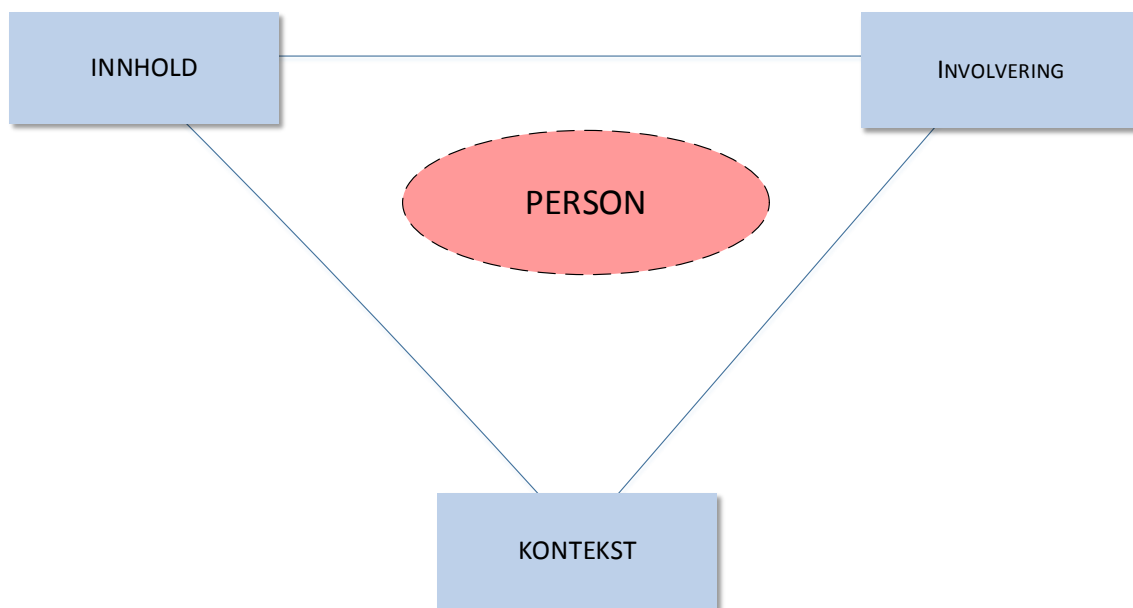
er gunstig for å øke toleransen for stress i kritiske hendelser og kan skape en grunnleggende trygghet for løsning av oppgaver i fellesskap (Salas et al., 1996). Dette støttes av Sommer, Braut og Njå som hevder at dersom ikke beredskapsarbeidene utsettes for utfordringer knyttet til tidspress eller stress under en læringsaktivitet, vil de få større problemer med å håndtere en reell hendelse (Sommer et al..2013:158).

Det er ledelsen som har den viktigste rollen for at ferdigheter blir praktisert på arbeidsplassen, og dette nivået bør derfor oppmuntre og tilrettelegge for regelmessig trening (Ford & Kraiger, 1995). Ledelsen kan stimulere til at treningen får læringseffekt gjennom formelle eller uformelle påbud, anbefalinger, insentiver eller straffereaksjoner (Salas & Cannon-Bowers, 2001). Salas et al.. hevder at organisasjoner sannsynligvis ikke vil legge inn en slik oppfriskende eller vedlikeholdende treningsaktivitet dersom dette ikke er pålagt gjennom reguleringskrav (2012).

Forusetninger for læring

De foregående avsnittene har presentert hvordan både øvelser og ferdighetstrening kan få en innvirkning på deltakernes lærings- og krisehåndteringsevne. Likevel, tilsier ikke dette at slike aktiviteter automatisk skaper læring. Det deltakerne tar med seg inn i aktiviteten, motivasjon, treningsmetodikk, læringsmiljø, i hvor stor grad- og hvor raskt de kan praktisere ferdigheten, er eksempler på faktorer som påvirker hvorvidt læring finner sted. Med andre ord er læring kun et ønskelig utfall av ferdighetstrening og øvelser.

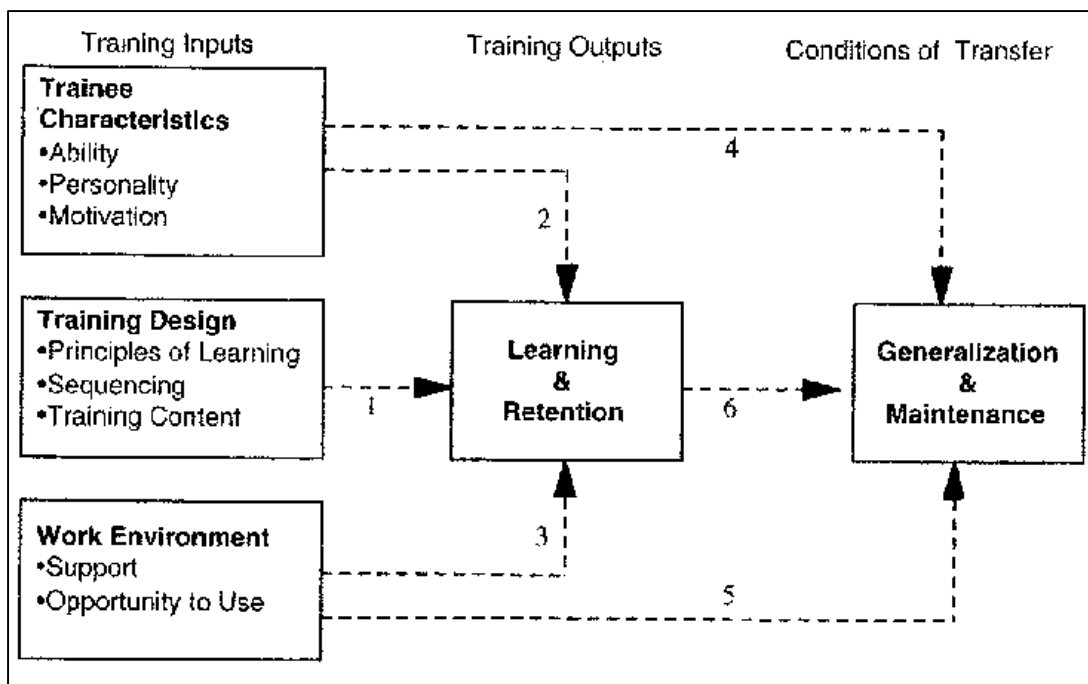
I den komplementære tilnærmingen til læring presentert tidligere er innfallsvinkelen for å forstå all læring individet (Sommer et al., 2013). Bakgrunnen for at individet lærer kan variere, basert på alt fra nysgjerrighet, formelle eller uformelle ytelseskrav eller personlige ønsker og motivasjon. Hvorvidt en person lærer og utvikler ferdigheter og kunnskap avhenger samtidig av tre sentrale elementer som omkranser individet - innhold, kontekst og forpliktelse/involvering (Braut & Njå, 2010). Modellen på neste side illustrerer dette.



Figur 7. Individuell læring som prosess. Skissert etter Sommer, Braut og Njå (2013, s. 156).

For at en person skal lære, må det være *noe* for vedkommende å lære, enten det er bruk av utstyr, spesielle ferdigheter, arbeidsmetoder eller prosedyrer. En forutsetning er derfor at innholdet er tilpasset de situasjonene som aktørene vil møte, hvordan de bør håndtere situasjonen og det utstyret de skal benytte (Sommer et. al, 2013:157). Dersom innholdet i læringsaktivitetene er lite tilpasset, vil det føre til en dårligere respons og krisehåndteringsevne. Forholdene som læringen skjer under, selve konteksten, er også av avgjørende betydning. Det må være mulig for aktørene å både dele og tilegne seg informasjon. Graden av tillitt, åpenhet, kollegial støtte og en holdning om at læring er viktig, utgjør andre forutsetninger ettersom disse forbedrer kommunikasjons- og informasjonsflyt (Sommer, 2015). Sist, men ikke minst vil deltakerens motivasjon og involvering i læringsaktivitetene påvirke læringseffekten og om noe læring finner sted overhodet (Sommer et al., 2013).

Modellen til Sommer et al (2013) viser hva som avgjør om individet lærer, og kan i fordel av problemstillingen ses i sammenheng med en modell som viser hva som avgjør om trening skaper læring. Baldwin og Ford (1988) har identifisert tre ulike inngangsvariabler som kan påvirke om trening får en varig læringseffekt: Personlige karakteristikk, treningens design og miljøet den finner sted i. Dette illustreres i modellen på neste side.



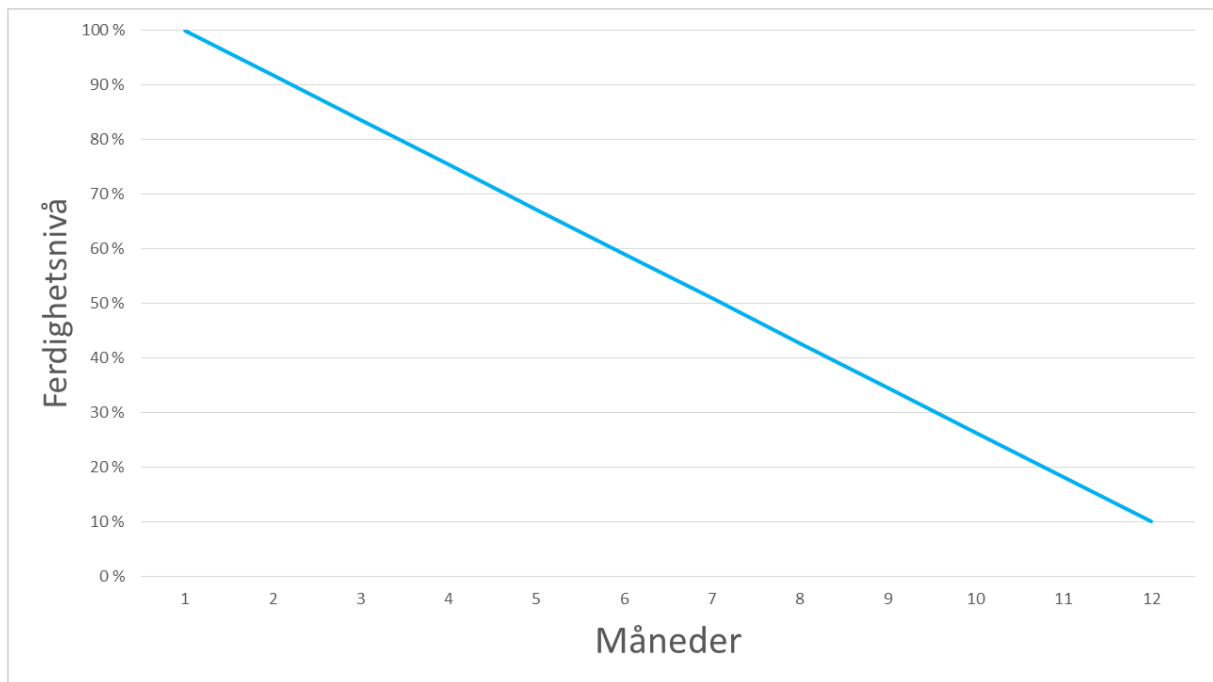
Figur 8. Modell for læringseffekt av trening. Baldwin og Ford (1988, s. 65).

- 1) Personlige karakteristikk referer til det deltakeren tar med seg inn i trenings situasjonen av ferdigheter, motivasjon og egenskaper (Baldwin & Ford, 1988). Dette har blitt forsket videre på av Salas og Cannon-Bowers, som bekrefter at deltakernes karakteristikk, kognitive evner, selvtillit og personlige målsetninger påvirker hvor godt de tilegner seg kunnskap, presterer og læringsutbyttet de får av treningsaktiviteten (2001:479). Deltakernes motivasjonen til både å trene og lære, påvirker også hvorvidt kunnskapen og ferdighetene holdes ved like (Tannenbaum & Yukl, 1992).
- 2) Treningsdesignet referer til de læringsprinsipper som anvendes, læringsmateriellet som benyttes, og i hvor stor grad innholdet i treningen er relevant for den jobben som skal gjøres (Baldwin & Ford, 1988). Hvordan treningen legges opp for å maksimere læringsutbyttet, hvorvidt tilnærmingen er elementær eller avansert, oppgavebasert eller hendelsesbasert, påvirker i stor grad hvor effektiv den blir (Salas & Cannon-Bowers, 2001).
- 3) Arbeidsmiljøet som treningen finner sted i, støtte fra kollegaer og ledelsen, og muligheten til praktisering av opptrente ferdigheter er også av stor betydning. Både organisasjonskultur og arbeidsmiljø er faktorer som er sterkt anerkjent i nyere forskning (Salas & Cannon-Bowers, 2001). Forskningslitteraturen viser at det ledelsen kommuniserer om trening påvirker holdningen til den som skal lære. Smith-Jentsch et al. (2001) avdekket at kun én uheldig kommentar fra ledelsen var nok til å ødelegge læringseffekten til hele treningsprogrammet. Ledelsesstøtte er derfor av avgjørende betydning. Positivitet og engasjement hos rådmann og

ordfører, bred politisk enighet om å prioritere samfunnssikkerhetsarbeid, vil også øke sjansen for at kommunene lykkes i beredskapsarbeidet (Aven et al., 2004).

Arbeidsmiljøet har også en sterk innvirkning på hvorvidt ferdighetene brukes i jobbsammenheng (Tannenbaum, 1997). Dette er et viktig punkt ettersom praktisering av ferdighetene i det daglige er avgjørende for læring. Modellen til Baldwin og Ford (1988) beskriver hvordan generalisering og vedlikehold av den kunnskapen og ferdighetene som er ervervet, vil øke sjansen for at treningen får en læringseffekt. En generalisering innebærer ifølge modellen at deltakerne tilpasser og bruker innholdet i treningen også i andre settinger og situasjoner. Det er en stor utfordring at ferdigheter forsvinner dersom de ikke trenes på, såkalt «skill decay». Salas et al. skriver at «Dersom mulighetene til å praktisere ferdighetene er få og det går lang tid mellom hver gang, vil deltakerne mest sannsynlig glemme det de har lært, eller anse det som uviktig» (2012: 78, egen oversettelse).

Arthur et al. (1998) gjennomførte en metaanalyse på ferdighetstrening. Denne baserte seg på over 270 empiriske artikler som har undersøkt enten nedgang i- eller opprettholdelse av ferdigheter (1998:68). Metaanalysen bygger derfor på ulike disipliner, men av betydning for denne oppgaven refereres det spesifikt til krisehåndteringsteam. Forfatterne skriver at metaanalysen sammenfaller med tidligere forskning der resultatet viser en negativ sammenheng mellom opprettholdelse av ferdighet og antall dager uten praktisering. Dagen etter trening spores det liten- eller ingen nedgang i deltakerens ferdighetsnivå. Men ved nye målinger ett år etter treningen, har deltagerne mistet over 90 % av det de har lært. Studien konkluderer derfor med at den samlede bevaringen av ferdigheter, går dramatisk ned i lengre perioder uten praksis (Arthur et al., 1998). Forfatternes funn kan også fremstilles grafisk, se figuren på neste side.



Figur 9. Grafisk fremstilling av nedgang i ferdighetsnivå, fritt skissert etter Arthur et al. (1998).

Som grafen viser, vil tolv måneder uten repetisjon eller praktisering føre til at ferdighetsnivået synker til 10% av det opprinnelige (Arthur et al., 1998).

På bakgrunn av dette poengterer Salas et al. at nedgang i ferdighetsnivå er et alvorlig problem, slik at det er viktig at å implementere motvirkende tiltak (2012:84). Forfatterne anbefaler å planlegge treningen slik at deltakerne får mulighet til å praktisere de nye ferdighetene relativt raskt etterpå. Ved å jevnlig sette av tid til trening i kalenderen får aktørene mulighet til å bruke ferdighetene før de forsvinner, gjennom slagordet «use it before they lose it» (2012:84).

4.0. METODE

I dette kapittelet presenteres og forklares valg av forskningsdesign og metode. Videre vil jeg gjøre rede for hvordan jeg har gått frem i utvalget av informanter og intervjuguide og reflektere rundt oppgavens reliabilitet og validitet. I tillegg presenteres utfordringer jeg har støtt på underveis, både ved valg av metode, gjennomføring av intervjuer og ved utforming av oppgaven.

Jeg har valgt å bruke en kvalitativ tilnærming i denne masteroppgaven. I følge Thalgaard (2009) gir kvalitativ forskningsmetode grunnlag for å oppnå en forståelse av sosiale fenomen på bakgrunn av rikelige data om personer og situasjoner som studeres. Den kvalitative tilnærmingen kjennetegnes av at fokuset rettes mot prosess og mening, analyse av tekst, nærhet til informantene og små utvalg. Ferdighetstrening i kommunal sektor er som nevnt innledningsvis et tema som det ikke er skrevet så mye om. Etersom kvalitativ metode egner seg godt til studier av temaer som det foreligger lite forskning om, og hvor det stilles store krav til fleksibilitet og åpenhet (Thalgaard, 2009), anses denne tilnærmingen som velegnet for å kunne besvare problemstillingen. Formålet med det kvalitative forskningsintervjuet er «å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden, særlig med hensyn til tolkninger av meningen med fenomenene som blir beskrevet» (Kvale, 1997:39).

4.1. Forforståelse

Spørsmålet er ikke hvorvidt forskeren påvirker forskningsprosessen, men hvordan (Malterud, 2003). Min egen forståelse har vært med å forme oppgaven og den problemstillingen jeg til slutt falt ned på. Den personlige motivasjonen og interessen bygget på en forestilling om at forskningskravet om beredskapsøvelser annethvert år hadde begrenset effekt med tanke på læring. Innledningsvis hadde jeg også flere diskusjoner med ulike fagpersoner i Safetec som har bakgrunn fra forsvarssektoren og samfunnsikkerhet og mange års erfaring med risikoanalyser og beredskapsøvelser. Disse diskusjonene var svært verdifulle for å kunne bekrefte at dette var relevant å studere nærmere, avgrense tema og få innspill til problemstillingen. Forforståelsen er derfor preget av egne kunnskaper og tanker om temaet, fagpersoner i Safetecs fagkunnskap og erfaring med tematikken, samfunnsdebatten omkring øvelser og medieoppslag. Slike forestillinger har uten tvil vært med på å forme oppgaven, men jeg har gjennom et aktivt og bevisst forhold til egen forforståelse forsøkt å redusere faren for at jeg gikk inn i et forskningsprosjekt med en begrenset forståelseshorisont eller

manglende evne til å lære av materialet (ibid). Jeg har derfor forsøkt å holde et åpent sinn gjennom hele arbeidet og vært nysgjerrig på hvordan kommunene arbeider for å innfri forskriftskravet i praksis, og hvilken rolle øvelser og ferdighetstrening spiller i beredskapsarbeidet. Gjennom lesing av kommunale ROS- og beredskapsplaner la jeg merke til at enkelte kommuners øvingsvirksomhet gikk utover forskningskravene, og at det fantes svært mange dyktige og engasjerte beredskapsansatte i denne sektoren. I tillegg var jeg bevisst på muligheten for at kommunene gjennomførte enkelte aktiviteter uten nødvendigvis å kalle dette «øvelser» eller «ferdighetstrening».

4.2. Forskningsdesign og forskningsstrategi

I følge Blaikie refererer forskningsdesign til den prosessen som kobler forskningsspørsmål, empiriske data og forskningskonklusjoner (2010). Et forskningsdesign skal presentere alle valg som tas i arbeidet, samt gi en begrunnelse for disse valgene. Forskningsdesignet blir på denne måten et slags anker eller en rettesnor gjennom hele arbeidsprosessen, men skal samtidig ta hensyn til eventuelle endringer og tilpasninger underveis (ibid). Mye av forarbeidet til forskningsdesignet som ligger til grunn for denne masteroppgaven ble gjort i fjor høst. Ved at dette forskningsdesignet var såpass gjennomarbeidet, har jeg bare måttet foreta mindre tilpasninger underveis.

For besvare problemstillingen «Hvordan kan ferdighetstrening påvirke den kommunale krisehåndteringsevnen?», har jeg valgt å anvende en abduktiv forskningsstrategi. En abduktiv forskningsstrategi er ifølge Blaikie svært godt egnet til å besvare hvordan-spørsmål og har som mål å beskrive og forstå sosiale prosesser (Blaikie, 2010). Blaikie hevder at startpunktet til en abduktiv forskningsstrategi er å beskrive og avklare aktørenes opplevelser, motiver og meninger knyttet til det fenomenet som forskningen baserer seg på (2010). Deretter er strategien å utarbeide og forme tekniske forklaringer fra aktørenes opplevelse, meninger og motiver. Med andre ord er teorien forskningens sluttprodukt, ikke utgangspunkt.

Danemark et al. (1997) har en tilnærming til abduktiv forskningsstrategi som skiller seg litt fra Blaikies. I følge Danemark et al. (1997) handler abduktiv forskningsstrategi om å beskrive og sette et sosialt fenomen inn i en ny kontekst ut i fra en tenkt sammenheng, for deretter å oppnå en ny forståelse for fenomenet. Ved å benytte denne strategien relateres det sosiale fenomenet til teoretiske referanser, før det deretter utarbeides en ny fortolkning og beskrivelse av fenomenet. Med andre ord er teorien startpunktet for det som forskningen tar utgangspunkt i og ønsker å besvare.

I denne masteroppgaven legges Danemark et al. (1997) sin tilnærming til grunn, ettersom jeg redegjør for relevant teori om ferdighetstrening, beredskapsøvelser og læring som et utgangspunkt for studiet, og ikke et sluttprodukt. Det eksisterende teoretiske rammeverket på både øvelser og ferdighetstrening vil derfor fungere som en fortolkningsramme både ved innsamling og bearbeiding av dataene. Samtidig vil jeg gjennom de teoretiske bidragene søke etter å oppnå en ny beskrivelse og forståelse av fenomenet, såkalt *rekontekstualisering*. Dette dreier seg om å ha en forestilling om noe, og gjennom fortolkning komme til en ny forståelse av samme hendelse eller observasjon (Danemark, 1997). Den nye forestillingen kan være mer utviklet og fordypet omkring hendelsen eller observasjonen.

Hensikten med studiet er å kartlegge hvordan ferdighetstrening kan påvirke den kommunale kriseledelsen sin evne til å håndtere uønskede hendelser. Her er jeg opptatt av å gripe fatt i aktørers motiver og intensjoner for gjennomføring av beredskapsøvelser. Praktiserer kommunal kriseledelse eventuelle opplærings eller treningsaktiviteter i perioden mellom øvelsene? Hva er deres forståelse av begrepet ferdighetstrening, og er dette noe de har fokus på? Og hva er deres tanker om tilnærminger som gir en best mulig læringseffekt? Her forsøker jeg altså gjennom å intervju sentrale personer om deres tanker omkring temaene, og oppnå en bedre forståelse av “verdenen” jeg undersøker. Dette kan betraktes som abduktiv forskningsstrategi. Videre ønsker jeg å diskutere og bidra til ny kunnskap og forståelse for innholdet i begrepet *ferdighetstrening*: Hva som skiller ferdighetstrening fra øvelser, og hvordan ferdighetstrening kan bidra til økt læringseffekt og krisehåndteringsevne.

4.3. Datakilder

Ettersom kvalitativ forskning er ressurskrevende, så er det både nødvendig og naturlig å redusere utvalget av datakilder (Blaikie, 2010). Forskere står derfor overfor et kompromiss mellom å ha data som har en overførbarhet til større populasjoner, versus data som gir dybdemateriale og utfyllende detaljer til utvalget. Blaikie (2010) skiller mellom primærdata, sekundærdata og tertiærdata. Grupperingene kan brukes for å relatere til den avstanden som står mellom forskeren og datamaterialet. Primærdata er informasjon og data som forskeren selv samler inn, analyserer, drøfter og videreformidler. En fordel ved denne formen for datakilde er at forskeren selv kan stå til ansvar for hvordan datainnsamlingen ble foretatt og hvordan datamaterialet ble analysert i etterkant. Sekundærdata er innsamlet av andre enn forskeren og anvendes ofte til andre formål enn de var samlet inn for. Et eksempel på sekundærdata er statistikk og annet råmateriale. Tertiærdata er data som er samlet inn og

analysert av andre personer. Ved bruk av tertiærdata kan det være begrenset tilgang til de opprinnelige kildene eller råmaterialene på grunn av den økte avstanden mellom forsker og dataene (Blaikie, 2010).

I denne masteroppgaven har jeg valgt å benytte samtlige av de ovenstående datakildene. Primærdata, i form av intervjuer med nøkkelpersoner, sekundærdata i form av en undersøkelse og statistikk fra DSB og SSB, samt tertiærdata i form av innsamlet data, analyser utarbeidet av andre forskere, samt forskrifts- og lovkrav, beredskapsplaner og ROS-analyser. Dokumentgrunnlaget for denne masteroppgaven har økt min kunnskap og forståelse for hvilket lovverk kommunal kriseledelse forholder seg til, hvordan beredskapen organiseres og hvilken rolle øvelsen spiller i beredskapsarbeidet. Ved gjennomgang av dokumentene har jeg også blitt oppmerksom på hvilke utfordringer kommunal kriseledelse står overfor, og hvorvidt ferdighetstrening er noe det fokuseres på, både lokalt- og på nasjonalt myndighetsnivå. Dette har bidratt til at jeg har kunnet stille mer konkrete og relevante spørsmål, noe som samlet sett var best mulig egnet for å kunne besvare forskningsspørsmål og problemstilling.

Dokumentene som er benyttet i denne masteroppgaven, inkludert en vurdering av om dokumentene anses å være sekundær eller tertiærdata, presenteres i tabell 2 på neste side. Samtlige av dokumentene er tilgjengelig for offentligheten.

Anvendt dokument	Utgivelse	Hentet fra	Datatype
Forskrift om kommunal beredskapsplikt	2011	Internett (Lovdatas nettsider)	Sekundærdata
DSBs veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt	2012	Internett (DSBs hjemmesider)	Tertiærdata
DSBs veileder i kriseplanlegging for kommunens kriseledelse	2009	Internett (DSBs hjemmesider)	Tertiærdata
Kommuneundersøkelsen 2015	2015	Internett (DSBs hjemmesider)	Sekundærdata
SSBs gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser	2015	Internett (SSBs hjemmesider)	Sekundærdata
Kommunale ROS-analyser og beredskapsplaner (hvis tilgjengelig)	Diverse	Internett (kommunes hjemmesider), utlevert på intervju, eller via e-post	Tertiærdata

Tabell 2. Oversikt over anvendte dokumenter

4.4. Utvalg av kommuner

Hensikten med denne masteroppgaven er å kunne komme frem til funn som i noen grad kan være representative for kommunesektoren i Norge. På bakgrunn av dette valgte jeg å foreta studiet i Målselv, Flatanger, Ålesund, Sola, Eigersund, Kristiansand, Oslo og Hobøl fordi disse samlet sett kan representere en variasjon og bredde i norske kommuner.

Kommunene ble valgt ut basert på følgende utvelgelseskriterier:

- a) Landsdel
- b) Areal
- c) Folketall
- d) Geografisk kommunetype
- e) Økonomiske rammebetingelser
- f) Infrastruktur og næringsgrunnlag
- g) Erfaring med håndteringen av kriser de siste fem årene.

I utvalget av kommuner er samtlige av de fem landsdelene i Norge representert ved Østlandet (2), Sørlandet (1), Vestlandet (2), Midt-Norge (2) og Nord-Norge (1).

Utvalget av kommuner varierer i stor grad i areal, der den største kommunen utgjør 3322,0 km² til den minste på 68,7 km². Folketall og befolkningstetthet er andre faktorer som har blitt vurdert i utvalget for å få frem en bredde og naturlig variasjon. SSB definerer kommuner med under 5000 innbyggere som små, inntil 20 000 innbyggere som mellomstore og kommuner med minst 20 000 innbyggere som store kommuner (SSB, 2015). Videre deles Norges kommuner i fire geografiske kommunetyper: Øykommuner, kystkommuner, fjordkommuner og innlandskommuner. Det ble derfor viktig for meg å ha samtlige av disse representert i utvalget. Vedlegg 4 viser en komplett oversikt over de ulike kommunene og informasjon om de syv utvalgskriteriene.

SSB utarbeidet i 2015 en kommunegruppering basert på kommunes folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Rapporten viser en negativ sammenheng mellom folkemengden og såkalte *bundne kostnader* per innbygger, det vil si kommunale kostnader per innbygger som må til for å innfri lovens minstekrav. Små kommuner har med andre ord gjennomgående høyere kostnader enn de store kommunene, hovedsakelig på grunn av smådriftsulemper (2015). I undersøkelsen rangeres Oslo som den mest folkerike kommunen i Norge, og har lave bundne kostnader per innbygger². Hobøl og Flatanger defineres begge som små kommuner, derav Hobøl faller innunder gruppen med middels grad av bundne kostnader, mens Flatanger tilhører gruppen med høye bundne kostnader per innbygger. Eigersund og Målselv havner innenfor gruppen av mellomstore kommuner med middels grad av bundne kostnader. Ålesund, Kristiansand og Sola tilhører gruppen av store kommuner med lave bundne kostnader og middels frie disponible inntekter. Ved at utvalget inneholder kommuner med så ulike økonomiske rammebetingelser, blir det interessant å se om dette gir utslag på hvordan beredskapen er organisert, målsetninger og hvilke aktiviteter som er innført.

For å få dekket den naturlige variasjonen i Norge var det hensiktsmessig at kommunene også hadde ulike typer av infrastruktur og næringer. Næringsstrukturen vil ifølge SSB ha en indirekte effekt på kommunens økonomiske virksomhet, ettersom den påvirker skatteinntekter og inntektsgrunnlaget (2015). På bakgrunn av dette representerer utvalget av kommuner et spekter av næringsgrunnlag der hovednæringene varierer fra fiskeri- og fiskeoppdrett,

² Oslos frie disponible inntekter er ikke utregnet i rapporten pga. mangelfullt datamateriale (2015:15).

skogbruk, jordbruk, villmarksturisme, servicenæringer, prosessindustri, energiteknologi og offentlig administrasjon. Det er også tatt hensyn til graden av infrastruktur innenfor kommunegrensene. Kommuner som Sola, Målselv, Ålesund og Kristiansand har alle større anlegg av infrastruktur, for eksempel havneanlegg, flyplasser og anlegg tilknyttet offshoreindustrien. Norges kommuner er gjennom beredskapsplikten pålagt å kartlegge risiko for uønskede hendelser innenfor kommunegrensen gjennom ROS-analyser og på bakgrunn av dette utarbeide en beredskapsplan. I utvalget varierer derfor kommunenes utfordringene i stor grad, fra flyplass- og havnevirksomhet i en kommune til «kun» en Europavei i en annen.

I tillegg ville det være interessant å se om det er noen forskjell mellom kommuner som har opplevd kriser de siste fem årene, eller ikke. En krise setter beredskapsapparatet i kommunen på prøve. Det ville derfor være spennende å undersøke om dette erfaringsgrunnlaget har noen innvirkning på kriseledelsens tankegang og det kommunale beredskapsarbeidet. Det kan tenkes at disse erfaringene har satt sitt spor i hvor høyt beredskap blir satt på agendaen, utarbeidelse av beredskapsanalyser og planverk, samt gjennomføring av øvelser. Min tanke var at personer med førstehåndserfaring fra en krise eller øvelse besitter en særskilt kunnskap og innsikt i hendelsesforløpet, og at disse ville kunne gi meg flere opplysninger enn en stillingsarvtaker som har fått den samme informasjonen gjenfortalt. Et tidsintervall på fem år gir en lavere utskifting av personell sammenliknet med de siste ti årene. I tillegg ble tidsintervallet på fem år basert på at Forskrift om kommunal beredskapsplikt trådte i kraft i 2011. For kommunenes beredskapsarbeid er derfor lovverket relativt «nytt». Det var derfor lite hensiktsmessig å kartlegge kommunens øvingsaktiviteter forut for 2011, ettersom de ikke var pålagt å gjennomføre beredskapsøvelser på det tidspunktet.

4.5. Utvalg av informanter

For å best mulig kunne besvare problemstillingen ville jeg intervjuer personer som har god oversikt over og kunnskap over hvordan beredskapsarbeidet er organisert i kommunen. Rådmannen er kommunens øverste ansvarlig for beredskapen, men det er i tillegg som regel utnevnt en egen beredskapsansvarlig i kommunen. Intervjuer med personen som innehar beredskapsfunksjonen i det daglige ble ansett mer hensiktsmessig, ettersom det gav en god oversikt over organiseringen, kommunens forutsetninger og ressurser, hvilke ferdigheter som anses som mest sentrale for kriseledelsen og ikke minst tanker og erfaringer de har gjort seg i forhold til beredskapsøvelser og ferdighetstrening.

Andre aktører som jeg identifiserte som særlig sentrale og nyttige for å kunne besvare problemsstillingen var DSB på grunn av deres kunnskap om forskriftskrav samt læringseffekten av beredskapsøvelser, samt Fylkesmannen basert på den tilsynsrollen de har overfor kommunene. På denne måten ble tre ulike myndighetsnivåer representert i det empiriske grunnlaget: kommunalt nivå, fylkesnivå og statlig nivå.

Totalt har informanter bidratt i denne masteroppgaven (se vedlegg 5). Det har vært varierende grad av erfaring hos mine informanter, der noen hadde innehatt stillingen i flere år fra helt ned til to måneder. Ved en anledning var jeg også i kontakt med One Voice Norge, selskapet bak CIM, per telefon for å forhøre meg om kursavgiften på CIM-kurs, samt hvilke rutiner og regelverk One Voice har for opplæring i verktøyet.

4.6. Gjennomføring av intervjuer

Allerede innledningsvis i arbeidet med masteroppgaven hadde jeg gjort noen avveininger for hvordan jeg skulle kunne undersøke og studere ferdighetstrening i kommunal sektor. *For hvordan tilnærme seg noe som verken er lovpålagt eller anbefalt?* Da jeg tok kontakt vedrørende muligheten for intervju, var utgangspunktet mitt forskriftskravet om øvelser og opplæring (§7), og at jeg ønsket å kartlegge hvordan kriseledelsen arbeidet for å innfri forskriftskravet, samt deres erfaringer i forhold læringseffekten av øvelser. Ettersom ferdighetstrening ikke er et forskriftskrav, tilnærmet jeg meg problemstillingen ved å studere hva som skjer i tidsperioden mellom øvelsene. Mer spesifikt hvordan den kommunale kriseledelsen lærer og vedlikeholder ferdighetene i det daglige for å kunne håndtere kriser. Her var det sentralt å kartlegge om det finnes noen formelle eller uformelle læringsaktiviteter som er igangsatt for å kunne utvikle den kommunale kriseledelsens håndteringsevne.

Jeg valgte å benytte semi-strukturerte intervjuer. Denne intervjuformen fungerer som en samtale hvor jeg som intervjuer kan komme med tillegsspørsmål utover den allerede eksisterende intervjuguiden (Andersen, 2006). Det ble utarbeidet separate intervjuguiden for de to intervjuene i DSB, én basert på selve forskriftskravet (§7) og den andre på øvelser. Videre laget jeg en egen intervjuguide for Fylkesmannen. Denne tok utgangspunkt i den praktiske innfrielsen av disse kravene, Fylkesmannens erfaring og tanker om både styrker og utfordringer i kommunal kriseledelse sitt arbeid. Når det gjelder intervjuene med de beredskapsansvarlige i kommunene, så utarbeidet jeg en felles intervjuguide for disse. De ulike teoribidragene på øvelser, ferdighetstrening og læring dannet basis for utformingen av

intervjuguide og tilleggsspørsmål. Samtidig var spørsmålene og intervjuguiden tilpasset hvem jeg har intervjuet. Dette anser jeg som en styrke ved innsamlingen fordi det gav muligheten til å stille spesifikke og utdypende spørsmål som kun var relevant for enkelte informanter. Dermed fikk jeg utnyttet det fulle potensialet i intervjuene. Underveis oppdaget jeg flere ganger at enkelte spørsmål overlappet. Intervjuguiden ble derfor oppdatert ved å justere spørsmålsstilling eller fjerne noen helt. Jeg har hatt frihet til å stille spørsmål som dukket opp underveis for å få en god vinkling på temaene. Jeg har vært bevisst på at spørsmålene skulle bli stilt så presist som mulig og at eventuelle misforståelse raskt skulle bli avklart underveis. Ved noen anledninger opplevde jeg også at mine spørsmål og informantenes svar ledet til diskusjon eller nye oppfølgingsspørsmål som en helt naturlig del av intervjuet.

Ingen av informantene ba om å få tilsendt intervjuguide på forhånd. Grunnen er at samtlige informanter fikk informasjon på telefonen i forkant om tematikken, problemstilling og i grove trekk hva jeg ønsket å spørre dem om på intervjuene. Tre av informantene ønsket i tillegg en liste over mer spesifikke diskusjonspunkter som de fikk tilsendt før intervjuet. Informasjonen som ble gitt i forkant anså jeg som nødvendig for at informanten skulle få muligheten til å forstå min faglige bakgrunn, motivasjon for intervjuet og for at de skulle få muligheten til å forberede seg på hva de skulle bli spurt om. Ved å informere om tema og hvilket fokus intervjuene ville ha, unngikk jeg at mye tid ble brukt på forklaringer, avsporinger og diffuse svar. Det har vært varierende grad av forberedthet hos informantene. Noen hadde satt seg nøye inn i temaene og presentert oversikter over beredskapsorganisering i kommunen. Andre har vært mindre forberedt og har hatt behov for en mer detaljert gjennomgang før jeg kunne starte intervjuet. På tross av dette, mener jeg likevel at svarene som kom frem har gitt meg innsikt i de ulike informantenes erfaringer, og at svarene har vært godt egnet til å besvare problemstillingen.

Jeg har hele tiden hatt et bevisst fokus på at informanten skulle forstå masteroppgavens tematikk og hva jeg var ute etter. Noen av spørsmålene ble derfor stilt ledende for å få vedkommende på rett spor. Samtidig var det avgjørende at informanten hadde frihet til å svare det som falt dem inn. Etter Dallands anbefalinger valgte jeg å poengtere under intervjuene at det ikke var noen riktige eller gale svar (2012), og at jeg på ingen måte var ute etter å karaktersette kommunens beredskapsarbeid eller henge ut noen.

Jeg forsøkte å stille åpne spørsmål for å få mest mulig informasjon om hva kommunal kriseledelse og beredskapsleder gjorde i perioden mellom øvelsene. Uten å bevisst nevnte ordet «ferdighetstrening», hadde jeg mulighet til å undersøke om kommunene eventuelt hadde igangsatt noen tiltak eller aktiviteter i denne perioden. Når ordet ferdighetstrening først ble nevnt, var det interessant å undersøke hva informantene la i de ulike begrepene, om de i noen grad skilte mellom dem eller anså begrepene som synonymmer. I tillegg hadde jeg gjennom de innledende spørsmålene i intervjuguiden, kunnet legge merke til hvordan informanten ordla seg og om begrepene ble brukt om hverandre eller ble adskilt. Ved å referere til konkrete utsagn som informanten hadde kommet med tidligere i intervjuet, ble det enklere å få informanten til å utdype og presisere hva han eller hun la i det ulike begrepene, og jeg kunne bedre undersøke om informanten hadde en bevissthet rundt egen bruk av disse.

Andersen (2006) skriver at forskeren må være påpasselig med å ikke la informanten ta overhånd, men selv ha en aktiv forskerrolle. Han mener videre at forskeren må prøve så godt det lar seg gjøre at både forsker og informant holder seg til de temaene eller spørsmålene som blir stilt og ikke bruker tid på temaer som ikke har sammenheng med problemstillingen som skal besvares. Jeg har så godt det har latt seg gjøre, inntatt en aktiv forskerrolle under intervjuene. I de tilfellene der den beredskapsansvarlige har hatt en brøkstilling hvor beredskapsfunksjonen har vært en tilleggsoppgave, dreide informanten noen ganger samtalen inn mot sitt fagområde. Ettersom dette er det området de kjenner best, er det naturlig at de besvarte spørsmålene med eksempler fra deres arbeidshverdag innen eksempelvis brannvern. I disse tilfelle måtte jeg derfor aktivt påminne og styre informanten tilbake til oppgavens fokus på kommunal kriseledelse for å få en liknende refleksjon på dette.

Intervjuene ble foretatt i perioden 05.10.2015 til 11.04.2016. Hovedandelen av disse, det vil si 8 av totalt 11 intervjuer, ble foretatt ved personlig oppmøte. De resterende tre ble foretatt over telefon. Hvert intervju varte fra 1 time og 4 minutter til 1 time og 45 minutter, avhengig av hvor mye informasjon og tanker informanten hadde, samt tiden de hadde til rådighet. En komplett oversikt over dato for intervjuet, varighet og medium presenteres i vedlegg 5.

Intervjuene jeg foretok personlig ble gjennomført i møterom hos den enkelte kommune/etat, eller inne på informantenes kontor. Dette var også tilfellet for telefonintervjuene. Således var omgivelsene kjent for informantene, noe som kan ha hatt en gunstig virkning på intervjusituasjonen (Repstad, 2007). Det at vi kunne prate uforstyrret uten andre personer i

nærheten, anser jeg som fordelaktig for svarene jeg fikk, ettersom informanten stod friere til å diskutere tematikken og kom med personlige betraktninger. Ett av intervjuene fungerte som et dobbelintervju hvor to representanter fra samme arbeidssted var tilstede. Jeg opplevde dette hovedsakelig som positivt ved at det bidro til interessante diskusjoner, men er klar over at de kan ha påvirket hverandres besvarelser.

Jeg fikk stilt alle spørsmålene i intervjuguiden, med unntak av ett intervju der noen spørsmål utgikk ettersom kommunen ikke hadde gjennomført beredskapsøvelser. Rekkefølgen på spørsmålene varierte ettersom informanten kunne være innom og besvare deler av ulike spørsmål samtidig. I slike tilfeller ble det naturlig å bygge videre på det informanten sa med spørsmål fra et annet tema i intervjuguiden, for at samtalen skulle kunne flyte best mulig. Hensikten var å tilrettelegge for at informanten skulle føle seg komfortabel og at intervjuene skulle oppleves mer som en samtale og dialog. Det ble benyttet båndopptaker på samtlige intervjuer med informantenes samtykke. Dette gav meg en større frihet underveis og anledning til å ha fullt fokus på det som ble sagt fremfor å bruke tid på å notere underveis.

4.7. Observasjon

En av informantene inviterte meg til å delta på en øvelse der formålet var å teste ut implementeringen av en ny beredskapsplan. Deltakelsen gav en bedre forståelse for både metodikken, hvordan en skrivebordsøvelse gjennomføres i praksis og ressursene en øvingsformen krever. Ettersom observasjonen ble gjennomført i etterkant av at alle intervjuene, har dette ikke påvirket datainnsamlingen. Øvelsen var likevel nyttig i analyseprosessen, ettersom erfaringene fra denne gav en bedre forståelse for kommunikasjon, loggføring og mediehåndtering under en krise. Videre var det interessant å se denne skrivebordsøvelse opp imot teoriutvalg og mine empiriske funn.

4.8. Datareduksjon og analyse

Data som samles inn krever uavhengig av hvilken metode som har blitt brukt, en omstilling til et mer passende format for analyse. Denne prosessen kalles datareduksjon. I kvalitativ analyse er det svært vanskelig å skille mellom datareduksjon og dataanalyse, og det er ikke uvanlig at prosessene med innsamling, reduksjon og analyse av data overlapper (Blaikie, 2010). I arbeidet med denne masteroppgaven er det en prosess som har overlappet, men der jeg har anvendt elementer fra Blaikies beskrivelse av arbeidsprosessen. Dey (referert i Blaikie, 2010)

beskriver klassifisering av data som en konseptuell prosess hvor man først deler den innsamlede dataen opp i biter, for deretter å sette disse brikkene sammen igjen. I kvalitativ analyse av data benyttes «koding» som omhandler forklaring, samt analyse og generering av teori. Jeg lot meg inspirere av dette i arbeidet med datareduksjon og analyse. Funnene fra datainnsamlingen ble plassert innunder de tre hovedtemaene øvelser, ferdighetstrening og læring- og videre inndelt i kategorier og subkategorier. Dette gjorde det enklere å bryte ned og systematisere informasjonen som lå i 94 sider med transkribert materiale. Ved at innholdet kom frem i tekstform, var det enklere å sammenlikne informantenes svar, systematisere og analysere datainnsamlingen. Som Yin også argumenterer for, gjør transkribering materialet mer oversiktlig, og det blir lettere å analysere funnene som innhentes gjennom dybdeintervjuene (2014). Innholdet i de anvendte dokumentene ble analysert etter tilsvarende temainndeling. Målet med denne kategoriseringen var å undersøke om det finnes noen regulariteter, variasjoner eller singulariteter i datamaterialet (Blaikie, 2010).

Under intervjuene trakk samtlige av informantene frem to ferdigheter de anså som nødvendig at kommunal kriseledelse mestret for å kunne håndtere en krise: medietrening og krisestøtteverktøyet CIM. Etersom disse ble tillagt avgjørende betydning, valgte jeg å bruke dem som parametere for å lettere kunne diskutere og vurdere hvordan ferdighetstreningen kunne påvirke krisehåndteringsevnen. Det ble derfor nødvendig å supplere teorien med bidrag rettet spesifikt mot medietrening og bruk av programvare i etterkant av datainnsamlingen. Dette kan ses i sammenheng med Blaikies beskrivelser om å bevege seg frem og tilbake i forskningsprosessen (2010).

De samme hovedkategoriene av øvelser, ferdighetstrening og læring dannet også grunnlaget for struktureringen av empiri og drøfting. Ved at oppbyggingen er lik både i teori- empiri og drøftingsdel, tydeliggjøres innholdet, hva som skiller dem og hvilken innvirkning de enkelte delene har på krisehåndteringsevnen. Videre speiler disse tre kategoriene oppbyggingen av de tre forskningsspørsmålene, noe som gir bedre oversikt og forståelse. Jeg valgte å presentere empirien og drøftingen i to separate deler. Dette gjorde informantens bidrag eksplisitte og gav et tydelig grunnlag for videre drøfting og besvaring av problemstillingen.

4.9. Validitet og reabilitet

I arbeidet med denne masteroppgaven har jeg tilstrebet at innsamlingen av empirisk data skal være gyldig (valid), og pålitelig (reliabel). Førstnevnte omhandler ifølge Jacobsen (2010) at a)

at vi måler det vi ønsker å måle (begrepsgyldighet) og (b) at vi har dekning for våre konklusjoner i de dataene vi har samlet (intern gyldighet). I dette tilfellet at studiet klarer å måle hvordan ferdighetstrening kan påvirke den kommunale krisehåndteringsevnen, og at det er et grundig empirisk materiale som ligger til grunn for konklusjonen. Intern gyldighet kan enten testes ved at undersøkelser og konklusjoner kontrolleres av andre eller ved en kritisk gjennomgang av resultatene på egenhånd (Jacobsen, 2010). Transkriberingen av intervjuene sikret en korrekt gjengivelse av informantens uttalelser. Ved en anledning konfronterte jeg informanten med sitatet for å forsikre meg om at jeg har forstått utsagnet rett, såkalt *informantvalidering*. Dette har også fungert som en trygghet for informantene, ettersom det reduserte faren for feilsitering og misforståelser.

«Ekstern validitet baserer seg på i hvilken grad resultatene kan overføres til andre utvalg og situasjoner. Med andre ord hvorvidt funnene fra studiet kan generaliseres, der Jacobsen hevder at kvalitative metoder sjelden har til hensikt å generalisere utvalgte enheter til en større gruppe (2010). Et utvalg på 8 av 428 kommuner i Norge (SSB, 2014), gir ikke gir anledning til å kvantifisere funn, og studiet har derfor ikke hatt målsetning om en generalisering. Men med tanke overførbarhet av funn, mener jeg at jeg har lagt grunnlaget for dette ved å velge ut kommuner som representerer en naturlig variasjon i Norge. Her baserte jeg utvalget på flere ulike kriterier ettersom både topografi, industriområder og næringer er faktorer som spiller inn i beredskapssammenheng kan gjøre en kommune større og mer komplisert enn det selve kommunestørrelsen skulle tilsi. Gjennom å kartlegge og beskrive deres erfaringer med beredskapsøvelser og ferdighetstrening, har jeg kunnet spore flere tendenser og identifisert både sammenfallende og motstridende funn. Som det vil fremgå i senere kapitler vil jeg presentere disse og diskutere hvordan ferdighetstrening kan påvirke læring og krisehåndteringsevnen. Dette er noe som jeg tror har en overførbarhet til andre kommuner.

I arbeidet med masteroppgaven har jeg også tilstrebet å innfri kravet om relabilitet (pålitelighet). For å innfri kravet om relabilitet, kan det ifølge Jacobsen være nyttig å spørre seg om man ville fått samme resultat ved å gjennomføre undersøkelsen mer enn én gang (2010). Ved at jeg har vært svært grundig i arbeidet med innsamling og analyse av data, redegjort inngående for metodisk tilnærming, foretatt sitatsjekker, stilt oppklarings spørsmål og benyttet båndopptaker, mener jeg å ha lagt grunnlaget for en god relabilitet. Lydfilene er foreløpig lagret slik at det vil være mulig å kunne etterprøve funnene, dersom det skulle være ønskelig. Samtlige lydfiler blir slettet etter at sensuren på oppgaven har blitt gitt.

Å ta utgangspunkt i eksisterende teorigrunnlag for å bygge en god intervjuguide har vært en stor hjelp i analyse- og drøftingsprosessen og gjort arbeidet mer systematisk. Som nevnt følges samme temainndeling gjennom hele oppgaven og fungerer som et anker fra forskningsspørsmålene, til teori, under utforming av intervjuguide, til empiri og videre over i drøftingen. Dette mener jeg er en styrke ved oppgaven fordi det har skapt en rød tråd i arbeidet og forhåpentligvis gjort det enklere og mer oversiktlig også for leseren av oppgaven.

En annen styrke jeg vil trekke frem er at masteroppgaven bygger på ulike datatyper, der jeg har tilnærmet meg problemstillingen ved å foreta både dokumentstudier, kvalitative intervjuer og observasjon. Jeg har på denne måten tatt i bruk analytisk triangulering, som vil tilsi å kombinere flere metodiske tilnærminger i en studie av samme fenomen (Ellefsen, 1998). Gjennom å belyse oppgavens problemstillingen fra flere synsvinkler, har dette i følge Thalgaard samtidig bidratt til å øke studiets validitet (2009).

En svakhet, som jeg var klar over at kunne oppstå, var at noen av informantene ikke hadde noen konkret bevissthet til begrepet ferdighetstrening, ettersom det verken er pålagt eller anbefalt i lovverket. Noen besvarelser opplevde jeg mer som antakelser enn besvarelser basert på kunnskap om temaet. Som et eksempel var det flere anledninger hvor informanten besvarte spørsmålet ved å direkte henvende seg til meg om hvordan jeg hadde valgt å definere de ulike begrepene og hva som skilte dem. Likevel ble dette et interessant funn i seg selv og kunne gi grunnlag for utdypende diskusjoner om hvorvidt det var viktig å skille begrepene fra hverandre eller ei.

En annen utfordring som kan svekke validiteten er knyttet til utvalget av kommuner. Jeg erfarte at én kommune som var en potensiell informant valgte å takke nei til å delta, basert på begrunnelsen om at «de ikke hadde nok å komme med». Kommunen begrunnet avslaget med at et intervjuet ville gi meg lite relevant informasjon ettersom de har hatt lite fokus på øvelser og var i startfasen med å få på plass en beredskapsplan. I forlengelsen av dette, kan det derfor tenkes at kommunene som valgte å stille opp som informanter nettopp *har* fokus på øvelser og føler at de har noe å bidra med. At en potensiell informant trakk seg oppstod i midlertidig kun ved en anledning, slik at jeg ikke tror det har påvirket den eksterne validiteten i stor grad.

4.10. Ethiske hensyn

Det er tre grunnleggende prinsipper for forholdet mellom informant og forsker. De tre er krav om informert samtykke, krav om privatliv og tilslutt krav om å bli korrekt gjengitt (Jacobsen, 2010). Dette er hensyn jeg har forsøkt å ta hensyn til under hele prosessen.

Jeg har hele tiden vært åpen og ærlig om hva jeg har vært ute etter i intervjuene. For å forsikre meg om at det ikke skulle være noen tvil eller usikkerhet om motivet for intervjuet med hver enkelt, informerte jeg om dette ved første henvendelse. Under innhenting av samtykke for bruk av båndopptaker, understreket jeg at de fritt kunne reservere seg mot dette eller gi beskjed dersom enkelte deler skulle utelates ved transkribering. Ingen av informantene ytret i midlertidig et ønske om dette. En viktig årsak til at jeg valgte å transkribere intervjuene var for å sikre korrekt gjengivelse og at informantene skulle føle seg trygg på at jeg ikke tok sitater ut av kontekst. Derfor blir de transkriberte intervjuene tatt vare på også i etterkant av oppgavens ferdigstilling.

Kravet om å gjengi informasjon på en korrekt måte er like fullt gjeldende når det kommer til datamaterialet jeg har anvendt i masteroppgaven. Jeg har derfor vært grundig og satt meg nøye inn i dokumentene for å kunne gjengi innholdet i disse så godt som mulig.

Utvalget av kommunene er kjent innledningsvis, men jeg har valgt å anonymisere de i empirien ved å bruke betegnelsene «Informant 1», «Informant 2» osv. I et slikt studie hvor flere kommuner inngår vil det helt naturlig oppstå en sammenlikningsprosess. Ved å unngå å bruke navnebetegnelser stod jeg friere til å diskutere utspill fra intervjuene som kanskje ikke var så positivt. Datamaterialet inneholder ingen sensitive personopplysninger, og jeg har derfor ikke sett det som nødvendig å melde prosjektet inn for Personvernombudet for forskning (Personopplysningsloven § 31, 2000).

EMPIRI

5.1. Øvelser

I det følgende presenteres kommunenes øvingshistorikk, hva informantene mener en øvelse bidrar til, samt deres forståelse av hvordan øvelser skiller seg fra ferdighetstrening. Bidragene i dette kapittelet hentes fra samtlige av de tolv informantene. Ni av disse er beredskapsansatte i de åtte kommunene, og de resterende er to representanter fra DSB samt én fra Fylkesmannen. Empirikapittelet vil hovedsakelig referere til informantene ettersom det er deres samlede svar som gir en helhetlig forståelse av forskningsspørsmålene. Samtidig henvises det direkte til kommunene når det er hensiktsmessig å skille ut disse spesifikt, eksempelvis for å understreke kommunenes erfaringer sammenliknet med DSB.

Hele syv av åtte kommuner har gjennomført beredskapsøvelser i løpet av de to siste årene og oppfyller derfor forskriftskravet om å gjennomføre øvelser annethvert år. Den resterende kommunen fikk i 2014 avvik fra Fylkesmannen basert på manglende ROS-analyse og øvelser. Kommunen var derfor i startfasen med å få på plass dette. Informantene har ulike erfaringer med de ulike øvingstypene, der flere presiserer at *«de større øvelse krever langt mer ressurser, kostnader og tid til planlegging og gjennomføring»*. Valget faller derfor oftest på skrivebordsøvelser, ettersom disse er langt enklere å administrere og mindre ressurskrevende. Samtidig oppgir seks av kommunene at de har deltatt på fullskalaøvelser i løpet av de siste fire årene, i regi av Fylkesmannen eller sammen med nødetater og virksomheter i kommunen. Informantene fra DSB understreker i den forbindelse at *«kommunene bør delta på tverrsektorielle øvelser også, ettersom det er noe som kommunene lærer mye av»*. Hvorvidt kommunene selv anser de store eller små øvelsene som best egnet for kriseledelsens læringseffekt, er et viktig poeng som presenteres senere i delen om læring.

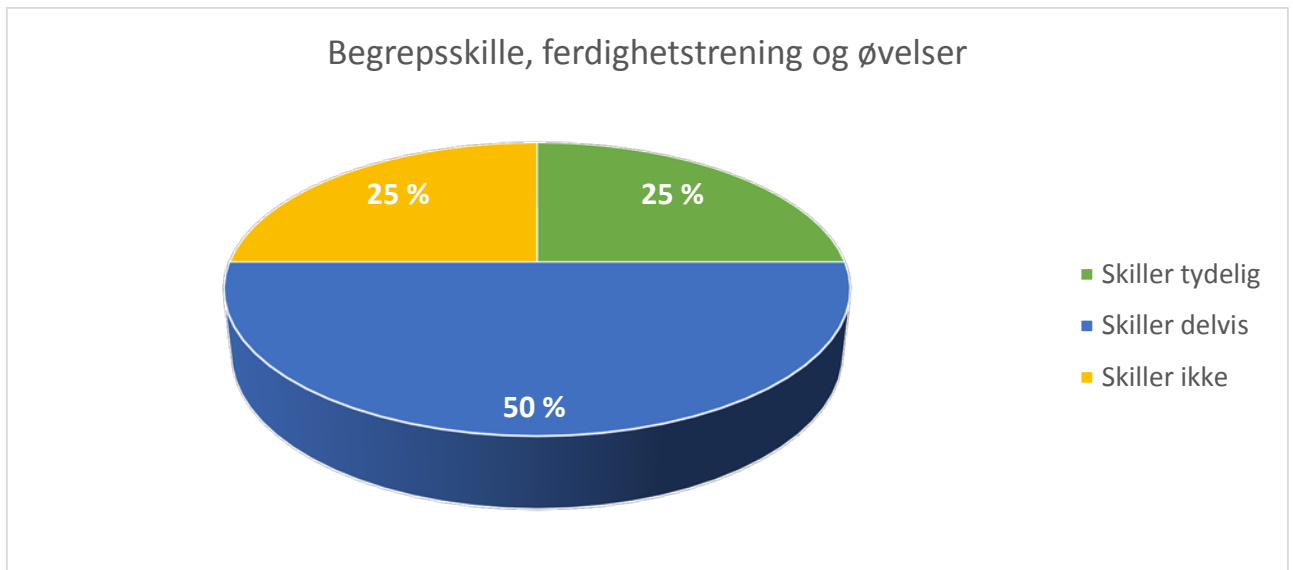
Veilederen som DSB har utarbeidet til forskrift om kommunal beredskapsplikt er noe som fem av kommunene har tatt i bruk og oppgir å ha gode erfaringer med. Samtidig svarer to av kommunene at de ikke har brukt veilederen fordi den anses å være for generell, har liten praktisk verdi eller at kommuneledelsen har lagt ambisjonsnivået høyere. De resterende to kommunene har lest igjennom veilederen for å forberede seg på tilsyn, men benytter ikke dokumentet for å planlegge beredskapsarbeidet.

På spørsmål om hva en øvelse bidrar til er det tre sentrale stikkord som går igjen hos informantene, herunder *«læring»*, *«utprøving»* og *«testing»*. Effekten av en øvelse er derfor sammensatt, der noen fokuserer på at formålet med øvelsen er å teste ut planverket,

varslingslister og tiltakskort for validere at beredskapsarbeidet fungerer: *«Hensikten er jo å sikre at kartet stemmer med terrenget»*, uttaler informant 11. Flertallet, totalt åtte informanter vektlegger læringselementet og hvordan øvelser kan bidra til kompetanseheving: *«Hvis du skal bli god på noe og lære noe, så må du jo øve»*. Informantene forklarer at øvelser kan bidra til å opprettholde et nødvendig nivå av kunnskap og ferdigheter for å kunne håndtere en skarp situasjon. Videre trekker informant 1 frem at øvelser kommuniserer en trygghet overfor omgivelsene. Dette er ifølge informanten et viktig moment, ettersom kommunen regelmessig mottar henvendelser fra innbyggerne som kan ha spørsmål eller bekymringer om forhold i kommunen som medfører en risiko: *«Slik viser vi at vi er opptatt av innbyggernes sikkerhet og trygghet, og at vi bruker mye tid og ressurser på å øve og håndtere det uventede»*.

Det å sette et konkret mål for hva man ønsker å oppnå med øvelsen trekkes frem uoppfordret av fire informanter som avgjørende for lærings situasjonen. *«Uten å sette et mål for øvelsen før vi samles, og en evaluering basert på disse målene i etterkant, vil man ikke oppnå læring»*. En av informantene fra DSB forteller at øvelser kan bidra til å teste ut beredskapsnivået eller gi deltakerne praktisk øving, alt ettersom hva målsetningen er. I den forbindelse poengterer informanten at de veldig ofte ser at «øve samvirke» eller «øve planverk» blir satt opp som et mål: *«Men samvirke og planverk er jo ikke mål, men i stedet virkemidler for å nå et allerede fastsatt mål, som for eksempel å slukke en brann!»*

Flere av informantene angir «trening» som en del av hensikten med øvelsen. Dette begrunnes med at en øvelse vil gi muligheten til å trene på innholdet i beredskapsplanen eller egne arbeidsoppgaver i en krise, og kartlegge hvilke ferdigheter man eventuelt må trene mer på. Begrepsbruken av ferdighetstrening og øvelser er derfor varierende og til dels overlappende, derav tre av tolv informanter skiller tydelig mellom begrepene. Figur 10 på neste side fremstiller hvorvidt informantene skiller mellom ferdighetstrening og øvelser.



Figur 10. Informantenes forståelse av skillet mellom "ferdighetstrening og øvelser".

Den første som skiller tydelig mellom begrepene er informant 5. Vedkommende beskriver ferdighetstrening som «*Forståelse av og evne til å gjennomføre metodiske grep for god krisehåndtering, uavhengig av scenario og situasjon*». En øvelse derimot omtales som «*en praktisk gjennomgang av nevnte ferdigheter, i et spesifikt scenario og situasjon, gjerne med en tidsbegrensing og et klart sluttresultat*». Informanten uttaler at lovverket og forskriftene burde tatt dette skillet innover seg, og beskrevet et krav til ferdighetstrening som er klart separert fra en øvelse. På denne måten sikres en viss grad av ferdighetstrening som et minimum. Informant 1 skiller også tydelig begrepene og forklarer at «*Ferdighetstrening handler om å mestre enkelte verktøy eller å treffe den riktige knotten på nødnettet, mens overgangen til en øvelse markeres ved at dette settes inn i en kontekst med flere elementer*».

Flere uttrykker at de synes det er vanskelig å forklare og presisere hva som er forskjellen mellom de to begrepene fordi dette ikke er noe de har reflektert så mye over tidligere. Informant 10 forklarer ferdighetstrening som en form for daglig drill, mens øvelsene i større grad er noe som er uforberedt eller uvarslet. Videre anser to av informantene ferdighetstrening som en form for kurs og kompetanseheving, mens de resterende ikke skiller mellom begrepene. En av informantene fra DSB forklarer sin forståelse som at ferdighetstrening foregår internt innad i organisasjonen, fremfor tverrsektorielt. En øvelse derimot forklares som hvordan du løser en oppgave på ulike måter alt ettersom hva målet med øvelsen er. Vedlegg 6 viser en tabell over samtlige av informantens forståelse og begrepsbruk.

Tabellen viser at begrepsavklaringen er noe utfordrende, ettersom informantene både skiller ferdighetstrening og øvelser fra hverandre, tillegger og tolker begrepene med ulikt innhold, eller anser de to som det samme. En av informantene fra DSB bekrefter at det er en utfordring at politiet, Forsvaret og sentrale myndigheter opererer med ulik terminologi og innhold. «*Når sivilforsvarets mannskaper står i et område og slukker en brann, rent teknisk kobler en sammen en slange og retter den mot en flamme, kaller de det øvelse. For oss derimot så er dette trening og terping på oppgaver*». Informanten forklarer at en slik ulik begrepsbruk kan være uheldig ettersom en ulik forståelse av begrepene og hva som skiller dem: «*På denne måten kan kommunene tro at de har innfridd forskriftskravet, men så har det ikke det- fordi de har trent, og ikke øvd. Eller så kan Fylkesmannen vurdere det som en øvelse og godkjenne tilsynet, uten at det er tilfellet*». Et annet eksempel er at aktører som deltar på en fullskalaøvelse tror at de har den samme begrepsforståelsen uten at dette er tilfellet. Vedkommende forklarer at denne feilkommunikasjonen i verste fall kan hemme krisehåndteringen. Informanten fra DSB savner på bakgrunn av dette et teoretisk fundament som tydelig skiller innholdet i de to begrepene, men kjenner ikke til om den nye Øvingsveilederen som DSB utarbeider for kommunal sektor vil gjøre dette.

5.2. Ferdighetstrening

I det følgende redegjøres det for om kommunene har innført noen aktiviteter i perioden mellom øvelsene, informantenes erfaringer med CIM og mediehandtering, samt deres tanker omkring hva ferdighetstrening kan bidra til. Ettersom begrepsbruken og forståelsen av innholdet i ferdighetstrening og øvelser er så varierende, har jeg valgt å fokusere mindre på å kategorisere de ulike aktivitetene som henholdsvis ferdighetstrening eller øvelser. Selv om den ulike begrepsbruken er et interessant i seg selv, er den ikke avgjørende for problemstillingen. Det som i stedet blir viktig er å se om det er noen former for opplæring, ferdighetstrening eller øvingsvirksomhet som går ut over forskriftskravet om øvelser annethvert år. Tabellen på neste side presenterer aktivitetene kommunene oppgir å gjennomføre. De ulike betegnelsene som informantene bruker for å beskrive ferdighetstreningen, eksempelvis «CIM-trim» eller «CIM-meldinger», vil forklares senere i besvarelsen.

Kommune	Øvelsesintervall	Ferdighetstrening
1	Halvårlig	«CIM-trim» hver 4-6 uke
2	Annethvert år	«CIM-øvelse» hvert år
3	Annethvert år	«CIM-meldinger»
4	Halvårlig +	«CIM-meldinger»
5	Halvårlig av sentral stab Årlig av øvrige virksomheter	-
6	-	-
7	Årlig	Mediekurs
8	Årlig	-

Tabell 3. Oversikt over kommunenes aktiviteter

Innholdet i tabellen viser at hele fem kommuner øver mer enn forskriftskravet, to kommuner innfrir minimumskravet og én kommune oppfyller ikke kravet. Av de to kommunene som «kun» innfrir forskriftskravet, har disse innført ferdighetstrening i CIM som et supplement til øvelsene. Begrunnelsen for at flertallet av kommunene har innført øvings- eller ferdighetstrening som går utover forskriftskravet er et viktig moment som vil utdypes senere.

Kommunen som ikke har gjennomført øvelser, har heller ingen ferdighetstrening i perioden mellom øvelsene. Likevel oppgir informanten fra denne kommunen at ferdighetstrening burde vært en viktig del av de daglige arbeidsrutinene. I den forbindelse drar vedkommende en parallell til sønnen som er flyger og har trent mye under psykisk belastning, og poengterer at det er noe kommunen burde gjøre også. På tross av at ikke kommunen selv ikke har gjennomført øvelser eller ferdighetstrening, argumenterer han for at kommune *burde* hatt halvårlige øvelser i de enkelte virksomhetene i en oppstartfase, samt en fullskalaøvelse annethvert år.

På spørsmål om kriseledelsen har forberedende aktiviteter i forkant av en øvelse, svarer det store flertallet at de ikke har noen ferdighetstrening som er direkte knyttet til selve øvelsen. Samtidig viser informantene til at dette vil variere ut ifra hvorvidt øvelsen er varslet, og om scenarioet er kjent på forhånd. Beredskapslederne forteller i den forbindelse at det selvsagt ikke er utenkelig at deltakerne frisker opp innholdet i en beredskapsplan i forkant av en varslet øvelse. Én informant skiller seg midlertidig ut, ettersom de har lagt opp til et systematisk treningsopplegg i perioden som leder opp til øvelsen. Informant 5 forklarer at de sender ut en innkalling én til to måneder i forkant. Denne beskriver kort hva øvelsen går ut på, gir praktisk informasjon og ber deltakerne se igjennom planverket og forberede seg på interne

roller og ansvarsområdet. I skrivet innkalles det samtidig til en såkalt «treningsdag» som består av en halv dag med teoretisk opplæring, som gjennomføres cirka to uker før selve øvelsen. Videre benyttes første timen på selve øvingsdagen til å kort repetere innholdet fra treningsdagen. Informanten forklarer at de har hatt god effekt av dette, fordi det sikrer at deltakerne har et minimumsgrunnlag av ferdigheter og kompetanse før de går inn i selve øvelsen.

På spørsmål til DSB om hvordan kommunal kriseledelse skal arbeide med å opprettholde krisehåndteringsevnen i perioden mellom øvelsene, refererer den ene informanten til regelverket om evaluering av øvelser. Dette begrunnes med at oppdatering og revisjon av planverket er en form for vedlikehold av kunnskap og ferdigheter. «*En god beredskapsplan er ikke nok, og sørger ikke alene for en god krisehåndtering*», sier informant 12 og understreker at planverket må tilpasses kontinuerlig.

Samtlige av informantene trekker frem CIM- eller mediehandtering som ferdigheter kriseledelsen bør a) øve på, eller b) trene på, avhengig av om de skiller mellom begrepene eller ei. De neste avsnittene kartlegger derfor kommunens erfaring og aktiviteter rettet mot CIM og mediehandtering.

Erfaring med CIM

Syv av åtte kommuner har tatt i bruk CIM, men kun én kommune oppgir at CIM er noe som benyttes i det daglige. Informant 4 forklarer i den forbindelse at kommunen var en av de første til å ta i bruk CIM i 2010, og at de har gode erfaringer med programvaren. De har også senere supplert med flere moduler for å kunne forbedre funksjonaliteten og få bedre utnyttelse av verktøyet: «*Det er mange kommuner som har og bruker CIM i dag, men som ikke vet hvilke muligheter som faktisk ligger i denne løsningen*». Flere av informantene gir uttrykk for at de gjerne skulle tatt i bruk CIM som en del av daglig praksis: «*Vi kunne med fordel funnet noen bruksområder der verktøyet kunne vært tatt i bruk i fredstid, slik at du kunne fått det enda mer under huden- for sånn det er nå er vi for sjelden borti det*», uttaler informant 2.

På spørsmål om informantenes erfaringer med CIM er oppfatningene noe delt. To informanter svarer at de er veldig tilfredse med verktøyet og synes det er intuitivt og forståelig. Andre beskriver CIM er tungvint og at det langt ifra er selvforklarende hva som skal loggføres som melding, hva som er aksjon eller hva som er oppgave. «*Du må nesten vite på forhånd hvilke knapper du skal trykke på, og det er verken ideelt eller så effektivt*», uttaler informant 8. Utfordringen med å få alle brukerne til å skrive et kort og informativt emnefelt blir også

presisert av informant 3. Når dette ikke blir gjort, er det vanskeligere å få oversikt og raskt finne det du er på jakt etter. Dette eksempelet ble også tydelig under observasjonen av skrivebordsøvelsen. Her loggførte deltakerne utelukkende gjennom meldingsfunksjonen fremfor aksjon eller oppgave, og en andel av emnefeltene gav lite informasjon.

Samtlige av kommunene som bruker CIM nevner at det er en gjengående utfordring at personer ikke husker innloggingsmetode eller mister passordet. Videre presiserer informant 10 at det er problematisk at kommunens kriseledelse bruker CIM, men at andre kommuner ikke har gjennomgått tilsvarende opplæring. Dette kan skape vanskeligheter spesielt under samvirkeøvelser: *«Det hjelper jo ikke at vi tar det i bruk alene. Så frem til all opplæring er gjennomført i nærliggende kommuner, så har vi satt CIMen litt på vent».*

Kostnader knyttet til både opplæring og bruk av CIM er en faktor som trekkes frem av flere informanter. Informant 6 svarer at fordi det koster såpass mye å sende ut meldinger via CIM, benytter de seg sjelden av verktøyet. Tre andre informanter viser til at opplæring og kursingen i CIM må gjøres på NUSB, der kursavgiften, reiseveien og reisekostnadene gjør tilbudet lite attraktivt. De begrunner dette med at selskapet bak CIM-verktøyet, One Voice, krever at kun sertifiserte får lov til å drive kursvirksomhet. Dermed setter et stramt kommunebudsjett i mange tilfeller en stopper for dette, på tross av at virksomheter eller kommunale aktører ønsker seg kurs i CIM. Som informant 5 forklarer: *«Ved at kun verktøyet tilbys gratis, så risikerer du at aktørene blir sittende å tenke: Så fint at jeg har et verktøy, men jeg har jo ikke råd til opplæring- så da lar jeg det heller være».*

En representant fra One Voice informerer om at CIM-kurs som regel går over to dager og har en kostnad på 3600kr per person, inklusive kost og losji (10.05.2016). Kursavgiften og reisekostnader er noe som kommunene må dekke selv, men kursene er sterkt subsidiert av DSB. Kursene skal utelukkende holdes av sertifisert personell fra One Voice, men det er ingen motforestillinger eller regler for at en deltaker ikke skal kunne holde intern opplæring i kommunen i etterkant, selv uten sertifisering (ibid).

Informantene fra DSB forteller at kommunene på ingen måte er pålagt å bruke CIM, selv om DSB veldig gjerne vil at kommunene skal benytte seg av verktøyet: *«Det ideelle hadde jo vært at alle kommuner hadde tatt i bruk CIM. For hvis du er god på CIM, så kan du tilrettelegge arbeidet i krisestaben på en veldig god måte».* Informantene viser i den forbindelse til hvordan CIM kan brukes til å innkalle mannskap, kommunisere med

Fylkesmannen og andre etater, noe som kan være et godt hjelpemiddel under håndteringen av kriser.

Ferdighetstrening og CIM

Flere av kommunene velger som det fremgår av tabell 3 å gjennomføre øvelser hyppigere enn forskriftskravet eller annen ferdighetstrening. Dette gjelder spesielt CIM, der hele seks av åtte kommuner har innført ferdighetstrening med varierende navn, innhold, hyppighet og varighet.

Informant 2 forteller at kommunens kriseledelse samles årlig for en intern «CIM-øvelse» som er en kort øvelse der de sender noen meldinger til hverandre med formål om å friske opp loggføringen, innlogging og passord. *«Når vi opplever at det er såpass krevende, spesielt for oss som har vært i arbeidslivet i mange år, og ikke har dataen sånn mellom fingrene, så er det vår erfaring at vi må ta opp verktøyet minst en gang i året for å holde det vedlike».*

Dette med å trene spesifikt på CIM har også informant 1 god erfaring med. Kommunen har innført «CIM-trim» som er en aktivitet der en liten gruppe på tre-fire deltakere møtes hver fjerde til sjette uke, og trener på praktisk bruk av CIM i 30-60 minutter. Hensikten er å opprettholde ferdighetene slik at disse ikke svekkes eller forsvinner helt. Bakgrunnen for innføringen av «CIM-trim» var problemer med innlogging, passord og funksjoner som stadig ble repetert under øvelsene. Informant 1 utdyper: *«Det er jo i prinsippet en liten ting, men dersom det er en stor og alvorlig hendelse så er det avgjørende at man mobiliserer og kommer i gang med arbeidet raskt. Da er det forferdelig dumt at noe så enkelt som innlogging skal stoppe opp arbeidet og kreve ytterligere ressurser for å ordne opp og komme videre».*

Også informant 8 og 9 svarer at de nylig begynt å avholde brukerkurs i CIM en gang i året med en varighet på to timer, der man trener på loggføring, sending av meldinger og statusrapporter. Videre oppgir informant 3 at de ulike avdelingene i kommunen er pålagt å legge inn interne ressurser og tiltakskort i CIM. Hensikten med pålegget er at det gir de ansatte god trening og kjennskap til systemet. To av kommunene har også egne beredskapskoordinatører som sender ut meldinger til brukerne med jevne mellomrom. Disse såkalte «CIM-meldingene» krever at mottakeren logger seg inn i programvaren for å besvare denne. Informantene kjenner i midlertidig ikke til hvor ofte dette skjer eller om utsendelsene er systematisk lagt opp med faste tidsintervaller.

Informant 5 konstaterer at ferdighetstrening i CIM er noe som må komme i tillegg til øvelsen, fordi verktøyet må benyttes på jevnlig basis for å opprettholde ferdighetene. *«Det som ofte skjer, er at du får noen superbrukere, noen som ikke aner hva de holder på med, og noen som*

sier at de ikke har tid til å sette seg inn det, slik at de utpeker én person til å ta seg av CIM. Da går du glipp av mye!» Informanten forklarer at de har kjørt noen brukerseminarer internt i CIM for aktører som ikke har hatt ressurser til å reise på kurs ved NUSB, ettersom de ønsker at CIM skal være et hjelpemiddel fremfor en hemsko.

DSBs informant oppgir at dersom CIM brukes i det daglige eller som en del av regelmessig krisehåndtering, så kan et nybegynnerkurs hos NUSB være tilstrekkelig for at brukerne skal kunne mestre verktøyet. *«Men dersom de bruker det sjelden, må de brushe opp ferdighetene, og dette er noe som må skje i forkant av øvelsen».*

Informant 4 uttaler at selv om de var blant de første som tok i bruk CIM i 2010, jobber de fremdeles med å holde CIM familiær for organisasjonen i perioden mellom øvelsene. Ettersom CIM enda er forholdsvis nytt og i tillegg et datasystem, er det stadig en utfordring å forklare innholdet i verktøyet og påloggingsrutiner. Informanten sier at han derfor gjort CIM til sin «store kjepphest» og har en forventning om at CIM benyttes i det daglige til å utarbeide ROS-analyser samt legge inn beredskapsplaner og tiltakskort. *«Når du bruker CIM til å lage ROS-analyser får du jo en trening ved at du logger deg på, ser på knappene for de ulike modulene, i tillegg til at jeg sender jeg ut kvartalsmessige meldinger til kriseledelsen som de må logge seg på for å besvare».* Dette, kombinert med 2-3 øvelser i året, skal ifølge informanten sikre at CIM-verktøyet tas i bruk og at ferdighetene holdes vedlike. Kommunen har kjøpt tilgang til flere moduler blant en utarbeidet for mediehenvendelser, mediasvar og pressemeldinger. Disse har ifølge informanten vist seg å være et nyttig filter for å sortere informasjon, slik at kriseledelsen ikke blir overmannet av informasjonsstrømmen som oppstår en krise. Dette er av stor betydning under en krise, noe som neste avsnitt skal se nærmere på.

Erfaring med mediehandtering

Håndtering av media er annen sentral ferdighet som ti av tolv informanter trekker frem som avgjørende for en god krisehåndtering. Flere av informantene gir uttrykk for å ha erfart på kroppen det mediepresset og informasjonsbehovet som oppstår under en krise.

Kommunikasjon, informasjon og mediehandtering blir i så måte utpekt som viktige ferdigheter. Samtidig oppgir halvparten av informantene at disse forbedrings- og læringspunkter knyttet til media stadig går igjen etter evalueringen av en øvelse.

Informant 10 uttaler at samarbeidet med media er avgjørende for den samlede håndteringen, ettersom media ofte er først på pletten, jobber etter en bestemt arbeidsmetode og har egne plikter de skal innfri. *«Dersom kommunen får til et godt samarbeid, kan media være en*

verdifull samarbeidspartner som kan hjelpe oss med både å få inn og sende ut informasjonen til befolkningen». Denne argumentasjonen understøttes av ytterligere to informanter som forteller at kommunens kriseledelse har brukt media aktivt for å nå ut med informasjon til befolkningen. Videre forteller informant 2 at Fylkesmannen har en egen medieressurs som setter opp et realistisk rollespill knyttet til øvelsene de har med Fylkesmannen annethvert år. «Fylkesmannen gir oss en opplæring på hvor viktig det er å spille på lag med media, fordi dette er en viktig kanal for informasjonsspredning og kan fungere som en støtte for kriseledelsen. Men kommer man på kant med pressen, så blir de det motsatte av et hjelpemiddel!». Videre trekker informanten frem at det er viktig å trene på situasjoner som simulerer jaget etter informasjon, ettersom det erfaringsmessig blir så mye media på stedet at det kan være vanskelig å sortere både egne tanker og de ulike informasjonsbrikkene.

En av informantene fra DSB fokuserer på at kommunikasjon blir avgjørende for hvordan publikum oppfatter kommunen under krisen. «*Kommuniserer du feil her, så har du plutselig en kommunikasjonskrise i tillegg, som er mye, mye vanskeligere å håndtere*». Vedkommende fremhever medietrening som en form for ferdighetstrening som er svært viktig, men hevder at kriseledelsen uansett får medietrening på dette punktet. På oppfølgingsspørsmål om dette gjelder som del av daglig praksis eller gjennom formaliserte lærings- og treningsaktiviteter, sier informanten at «*Jeg vil jo tenke at en smart kommune umiddelbart sender en ny ordfører på kurs, ettersom de er i mediene hele tiden*». Som svar på om DSB tror det er realistisk at kommunene har ressursene til dette svarer informanten: «*Det har jeg ingen anelse om, men jeg ville prioritert dette høyt, og hadde jeg vært ordfører selv, hadde jeg tenkt at dette er noe jeg må lære meg*».

Ferdighetstrening og mediehåndtering

Hvorvidt informantene skiller mellom ferdighetstrening og øvelser påvirker naturlig nok om de oppgir å ha ferdighetstrening som et tillegg til øvelsene eller ikke. Noen av kommunene har innført spesifikk ferdighetstrening i mediehåndtering, mens andre mener at dette inngår som en del av øvelsen.

Tre av informantene viser konkret til ferdighetstrening ved at kommunen har gjennomført separate kurs i mediehåndtering. Informant 4 forteller at kommuneledelsen nylig har gjennomført et heldagskurs i krisekommunikasjon for å få informasjon om hvem som kan si hva og til hvilke tidspunkt. Hvor jevnlig slike kommunikasjonskurs avholdes kan imidlertid ikke informantene svare på, men oppgir at det er en stund siden sist. Videre viser informant 3

til et foredrag i mediehandtering fra NUSB for tre- fire år siden, der alle ledelsesnivåene i kommunen deltok. Også informant 8 og 9 forteller at den kommunale ledelsen snart skal delta på en konferanse der et av teamene er krisekommunikasjon.

Av kommunene som ikke gjennomfører ferdighetstrening, fremhever flere av informantene at de i stedet får medietrening i håndteringen av reelle hendelser eller i øvelsen. Fire av kommunene har lagt medietrening inn som et fast innslag i øvelsene, ettersom de anser mediehandtering som så sentralt i all krisehandtering. *«Jeg setter ikke opp så mange mål for øvelsen, men kommunikasjon og medietrening er alltid med, fordi dette alltid er noe vi må trene på»*, uttaler informant 9. Én av kommunene har gjort det til fast praksis at journalister inviteres med på alle deres øvelser og gir kriseledelsen tilbakemelding på deres prestasjoner. *«Slik sørger vi for at forbedringspunkter avdekkes, slik at vi kan trene på dette og gjøre det bedre i neste øvelse»*, forklarer informant 10.

Informant 4 anser ferdighetstrening og øvelser som det samme, men understreker at slik verden har blitt med sosiale medier og smarttelefoner som er på plass før både kriseledelse og politiet er samlet, så står det høyt på listen å få etablert et skikkelig opplegg rundt informasjon og kommunikasjon: *«Dette må terpes på i større grad enn i dag»*. Ferdigheter til å håndtere det nye elementet av sosiale medier trekkes også frem av én kommune, som opplevde en telefonstorm etter at bilder ble lagt ut på Facebook under en krise.

Under observasjonen av skrivebordsøvelsen var det mange interessante diskusjoner rundt mediehandtering, der deltakerne la opp til en proaktiv mediestrategi. I den forbindelse diskuterte de både hvem som skulle si hva, når, hvordan, i hvilke kanaler og hvordan man kunne sikre et felles budskap.

Hva bidrar ferdighetstrening til?

Oppsummert gir informantene uttrykk for at ferdighetstrening bidrar til å avklare rolle- og ansvarsområder, hvordan de skal mestre krisestøtteverktøyet CIM samt forholde seg til media under en krise. Fem av informantene forklarer hvordan årlige mindre øvelser i CIM er nyttig for å «friske opp», «vedlikeholde» og «få verktøyet under huden». Spesielt betydningen av å mestre CIM nevnes flere ganger under intervjuene. Informantene presiserer at man ikke kan lære slike ting under en krise der ting ofte inntreffer plutselig, utvikler seg raskt, det oppstår mye usikkerhet og det kreves en samhandling med aktører man ikke samarbeider med til daglig. *«Man må derfor være helt trygg på utførelsen av egne oppgaver og egen rolle og de*

verktøyene man skal bruke», uttaler informant 7. Under intervjuene nevnte flere at de ønsker å bruke CIM hyppigere for å bli tryggere på bruken og mestre dette verktøyet når det blir nødvendig. «*Det må sitte i fingrene», «du må få følelsen av det»,* eller «*du må få det under huden»* er i så måte illustrerende sitater fra informantene.

Noen av de samme erfaringene gjorde jeg som observatør av skrivebordsøvelsen. Under evalueringen uttrykte deltakerne uklarhet omkring hvem som skulle loggføre hvilke tiltak og hvor detaljerte meldingene skulle være. Evalueringen munnet ut i at ledelsen presiserte at det var viktig at deltakerne trente på loggføring og kom derfor med en åpen anbefaling til de ulike avdelingene: «*Kanskje vi burde sette av 1 times tid til dette noen ganger i året, slik at dette sitter inne».*

Den samme automatikken beskrives av informant 6 i forhold til media som trekker frem at ferdighetstrening skaper en trygghet og forståelse for egen rolle. Mye medietrening der deltakerne utsettes for påkjenninger og arbeid under stress ville bidra til at vedkommende kunne håndtere presset fra mediehenvendelser på en bedre måte. Ferdighetstrening skulle på denne måten gjøre deg i stand til «*å vite hva du skal gjøre i en krisesituasjon like naturlig som når du tar på deg buksen om morgenen».* Dette støttes av informant 10 som vektlegger behovet for å både vite hva du kan svare på, hva som er for mye eller for lite informasjon og hvilke spørsmål som antakeligvis vil dukke opp på en pressekonferanse: «*Dersom vi hadde trent på sånt, ville det sikret at vi var forberedt hvis det smalt på hva mediene ønsket og hvordan vi skulle forholde oss til dem».*

Informant 5 utdyper at ferdighetstreningen ikke bare må baseres på varslingslister eller nedskrevne punkter i beredskapsplanen, men også rettes mot hvilke reaksjoner deltakerne kan møte og hvordan kroppen reagerer på stress. «*Det å kunne agere i en stresset krisesituasjon uten å tape effektivitet, få panikk, miste oversikten eller gå i kjelleren er viktig- og må holdes ved like!».*

Under fire av intervjuene blir det trukket paralleller til idretten og andre sektorer for å forklare hva ferdighetstreningen bidrar til. Én informant refererer til VM i skiskyting der deltakerne på skjermen uten tvil har et høyt antall treningstimer bak seg i både skyting, skøyteteknikk, spurtteknikk, staking og kondisjon: «*Her holder det ikke å kun fokusere på å bli sterk i armene hvis du skal bli god!».* Én annen drar parallell til sykling, og at «*du ikke stiller på startstreken i Liège³ dersom du ikke har syklet før».* Videre blir øvingskjøring brukt som

³ Startskuddet for Tour de France i 2016

argumentasjon for at det ikke er tilstrekkelig å kun ha teoretisk opplæring for å kunne føre en bil, men at det kreves praktisk trening i tillegg.

5.3. Læring

Informantene gjør seg også flere refleksjoner om hvorvidt øvelser og ferdighetstrening bidrar til læring. Læringselementet er spesielt framtrødende i diskusjoner om øvelser, i hvor stor grad kriseledelsen lærer noe av disse og hvorvidt det fastsatte tidsintervallet på annethvert gir god nok læringseffekt og håndteringsevne. I det følgende presenteres derfor informantenes syn på forskriftskravet, deres vektlegging av trappetrinnsmodellen, samt kommunenes erfaringer med læringseffekten av øvelser og ferdighetstrening.

Som det fremgår av tabell 3 velger fem av åtte kommuner å gjennomføre øvelser eller ferdighetstrening med et hyppigere tidsintervall enn forskriftskravet på annethvert år. På spørsmål om hvorfor de har valgt å gå utover forskriftskravet svarer tre av informantene at kommuneledelsen har vurdert behovet som større på bakgrunn av kommunens størrelse og kompleksitet, sannsynligheten for at en krise ville inntreffe, samt tilstedeværelse av næringer med høy-risiko og kritisk infrastruktur innenfor kommunegrensen.

Informant 3 uttaler: *«Jeg tenker det er et eller annet som bør foregå hvert år, for å holde interessen og ferdighetene oppe underveis. For ved å bare øve annethvert år får du et brekk».*

Informant 5 svarer at trening en gang i året, kun gjøres for å huke av for et myndighetskrav, og at det ikke har noe med læring og gjøre. *«En god beredskapsevne krever mye mer, og for å være helt ærlig, synes jeg at forskriftskravet om annethvert år er latterlig lite».* Informanten begrunner dette med at et slikt tidsintervall verken vil øke eller opprettholde ferdighetsnivået, og drar en analogi til brettspill med datteren: *«I perioder hvor vi spiller mye, så blir spillet automatisk, men dersom det har gått mye tid siden sist, så er du nødt til å gå tilbake til spillereglementet, uavhengig av hvor mange ganger du har spilt tidligere».*

Videre påpeker informant 4 at: *«Dersom vi skal kunne håndtere en krise, må vi være «på» i mye større grad enn det lovverket legger opp til».*

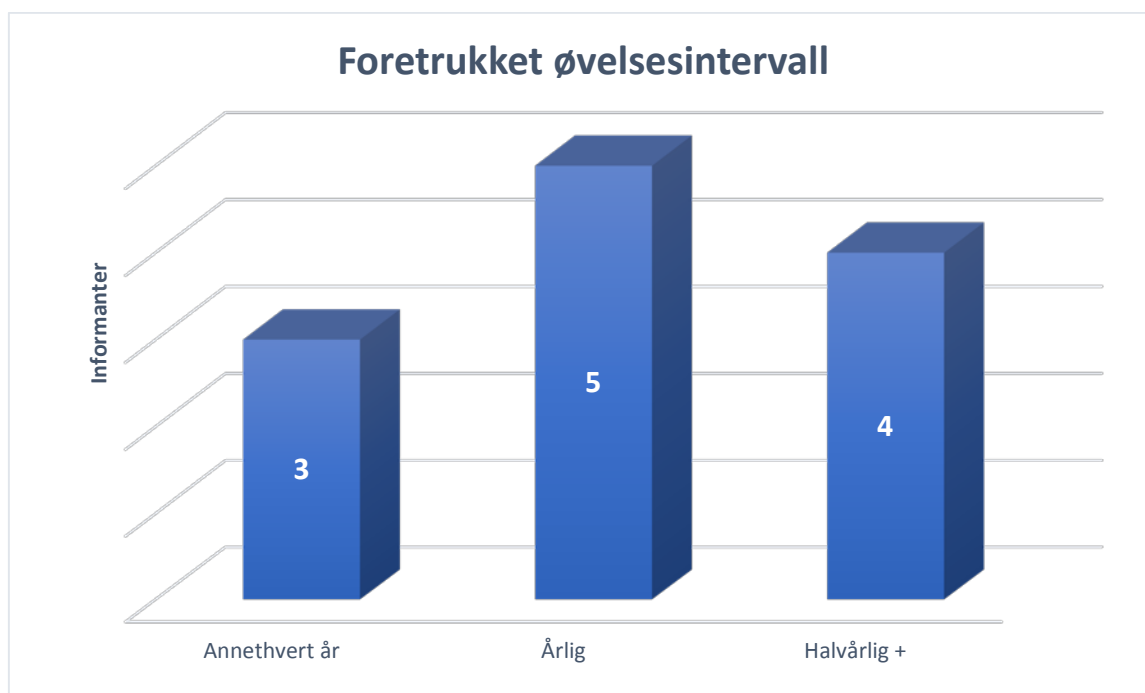
På spørsmål om hvorfor tidsintervallet er satt til annethvert år i veilederen, forklarer informantene fra DSB at lovverket lyder «jevnlige øvet», men at dette skjønnsmessige begrepet var vanskelig for å kommunene å forholde seg til. Derfor ville fastsettelsen av et kvantitativt ytelseskrav sikre at kommunene gjennomførte øvelsene. Begge gir uttrykk for at øvelser annethvert år ikke er spesielt mye. Den ene uttaler *«En god kommune burde ha dette på*

dagsordenen jevnlig gjennom året», mens den andre svarer «tidsintervallet på annethvert år er litt kunstig» og videre «det er noe som må skje hele tiden, fordi en øvelse må følges opp». Informantene fra DSB utdyper at det ikke nødvendigvis trenger være i så stor skala og være så ressurskrevende, men i stedet kan gjennomføres hyppigere: «Det handler om å finne noen lavterskeltilbud som ikke koster så mye, er lette og gjennomføre og som er mye bedre enn ingenting». Informanten eksemplifiserer dette med at kriseledelsen i DSB gjennomfører tre til fire skrivebordsøvelser i året. Disse baserer seg på ukjente scenarioer som deltakerne diskuterer ut ifra, men som ikke tar mer enn én time.

Årsaken til at DSB ikke har lagt sterkere føringer på øvingsform og et hyppigere tidsintervall, er av hensyn til det kommunale selvstyret og fordi informanten *«kjenner den kommunale hverdagen og deres budsjetter»*. På spørsmål om DSB mener at kommunene i dag øver tilstrekkelig for å opprettholde en god krisehåndteringsevne svarer derimot den ene at på grunn av avstanden til kommunene så kan ikke de svare på det, slik at spørsmålet må rettes til Fylkesmannen. *«Men jeg kan jo samtidig håpe det, men jeg har en bevissthet om at kommunenes hverdag består av veldig mye mer annet enn å ha fokus på beredskap»*. Informant 5 uttaler at han forstår at DSB vil at kommunene skal styre sin egen hverdag, ettersom nye reguleringskrav vil gjøre at kommunene krever øremerkede midler til dette. *«Slik munner det hele ut i en diskusjon om ressurser»*, forklarer han.

Når det gjelder spørsmålet av hva som utgjør en øvelse eller ei, poengterer informant 1 at det er et definisjonsspørsmål når en øvelse egentlig er gjennomført, ettersom det ikke er klart definert fra myndighetshold hva en øvelse egentlig innebærer: *«Derfor blir det vanskelig å vurdere kravet, men dersom en øvelse er en halv dags innsats fra kl. 9-14, så mener jeg at annethvert år er altfor lite»*. Informanten presiserer dog at ambisjonsnivået er noe man må sette selv og tilpasse utfordringene man har innenfor kommunegrensene.

Figuren på neste side presenterer informantenes svar på hva de anser som en tilstrekkelig øvelsesintervall for at kommunens kriseledelse skal kunne opprettholde en god håndteringsevne. De tolv informantenes svar presenteres enkeltvis i vedlegg 7.



Figur 11. Informantenes foretrukne øvelsesintervall

Figuren viser tydelig at flertallet av informantene ønsker et øvelsesintervall som går utover forskriftskravet på annethvert år. Fem informanter foretrekker årlige øvelsesintervaller, mens fire informanter anser 2-3 øvelser år som det ideelle. Årsaken til at flere av kommunene øver oftere og i mindre skala kan også ses i sammenheng med spørsmålet om evaluering etter øvelser og oppfølging av læringspunkter. Samtlige av informantene oppgir å ha erfart at læringspunkter som de har avdekt fra en øvelse, repeteres på ny under neste øvelse: «*De vanlige tingene går igjen, slik at du nærmest kan gå inn og predikere hva slags læringspunkter du vil få, før øvelsen er gjort*», uttaler informant 5. Videre svarer informant 2, 8 og 9 at særlig kommunikasjon, informasjon samt medietrening går igjen som tilbakevendende forbedringspunkter.

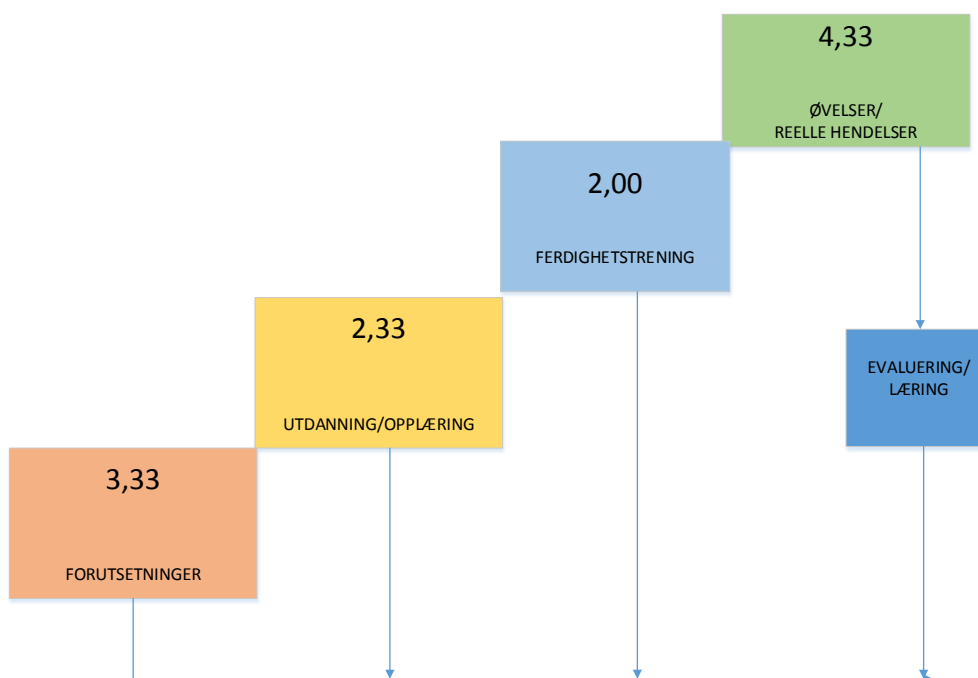
På bakgrunn av at læringspunkter stadig er tilbakevendende, oppgir derfor noen av informantene at de var nødt til å ta grep om situasjonen. Eksempelvis utdyper informant 3 at de i kjølevannet av en krise brukte erfaringen til å utarbeide en ny informasjonsstrategi. Denne tok utgangspunkt hva publikum spør etter og hva de trenger av informasjon. Den nye strategien bygde på anerkjennelsen av hvor viktig det var å ta nettet og sosiale medier i bruk under en krise. Mange og korte oppdateringer, være raskt ute med svar, regelmessig oppdatere nettartikler med ny informasjon, samt å være i forkant med å gi mediene tilgang til dokumentasjon og bilder. På denne måten ble disse læringspunkter fra håndteringen implementert i nytt planverk. Videre oppgir samtlige av kommunene som bruker CIM å ha

erfart problemer med pålogging og passord. I disse tilfellene har noen av kommunene tatt et skritt tilbake for å fokusere på trinnene som leder frem mot en øvelse. Dette forklares nærmere i neste del som baserer seg på trappetrinnsmodellen.

Trappetrinnsmodellen

Under intervjuene fikk informantene presentert tilsvarende trappetrinnsmodell for læring som vist i figur 4 i teorikapittelet. Denne dannet utgangspunktet for at informantene kunne gi forklare hvilket trinn de har mest fokus på. Deres begrunnelse for vektleggingen av dette trinnet, dannet videre et utgangspunkt for en diskusjon omkring hvilket trinn som i størst grad stimulerer til kriseledelsens læring. Etersom tre av tolv informanter ikke skiller mellom ferdighetstrening og øvelser, påvirker dette svarene deres fordi de anser de to trinnene som ett. To av informantene gir derfor uttrykk for at de synes det er vanskelig å kommentere trappetrinnsmodellen. I disse tilfellene trekker informantene i stedet inn hvordan opplæring og ferdighetstrening fungerer i hans eller hennes fagspesifikke bakgrunn, fremfor hva som er praksis for den kommunale kriseledelsen.

Figuren nedenfor viser en oversikt over hvilket trinn informantene oppgir å ha mest fokus på. Etersom en av informantene fra DSB mener at tre av trinnene vektlegges i like stor grad, fordeles dette som 0,33 informant på tre av trinnene.



Figur 12. Informantenes vektlegging av læring i trappetrinnsmodellen

Som det fremgår av modellen vektlegger de fleste informantene trinn 1 og 4. Informantene oppgir at det trinnet de har mest fokus på, også i all hovedsak det trinnet som de anser som viktigst med tanke på læring. Derfor kan vektleggingen av trinnene besvare to spørsmål- både hva informantene har mest fokus på og hvilket trinn de anser som viktigst for læring.

Informant 6 forklarer at ettersom de har mottatt avvik fra Fylkesmannen og Fylkesrevisjonen ved tilsyn, er alt beredskapsarbeidet rettet mot å utvikle en kommunal ROS-analyse og en ny beredskapsplan som bygger på denne. Informanten forklarer at nå i oppstartsfasen går derfor alle timene til å få på plass forutsetningene som ligger i trinn 1. *«Men så fort dette arbeidet er overstått, så kreves det jo bare litt revidering og oppdatering, noe som ikke kan dreie seg om så mange timene i året»*. Informanten tror at ferdighetstreningen er det trinnet som tas minst på alvor, men at basert på hans fagspesifikke bakgrunn må dette trinnet være på plass før en øvelse.

Informant 1 og 5 hevder at dagens fokus for det kommunale beredskapsarbeidet i for stor grad er konsentrert rundt øvelsene. De fremhever at dersom kriseledelsen opplever at en øvelse ikke gikk så bra, så prøver man bare å gjennomføre enda en øvelse i stedet for å gå et steg ned i trappen før man girer seg opp igjen. *«Det er en tanke om at dersom vi bare øver nok, så vil vi bli mestre situasjonen til slutt uten at det nødvendigvis er tilfellet»*, forklarer informant 1. Vedkommende utdyper at de derfor har beveget seg bort fra de større øvelsene tilbake til trinnet forut for øvelser i sin strategi. Årsaken til dette er at kommunen har erfart at man øver på for mange ting samtidig. *«Ofte har man heller ikke et godt nok planverk eller ferdighetsnivå i bunnen heller, slik at de gangene man har øvd, har man øvd på å improvisere. Det kan gå veldig bra, men blir samtidig veldig sårbart og personavhengig»*. Informant 1 forteller videre at de nå har hovedfokus på å trene opp ferdighetene først, basert på at de har erfart at det ikke er noe vits i å gjennomføre øvelser dersom man ikke mestrer bruken av CIM. *«Da er det bedre å trene stykkevis og delt til du mestrer det grunnleggende»*. På spørsmål om hva de oppnår ved å øve stykkevis svarer informanten: *«En oppnår å få temaet beredskap til å flyte litt utover i året, fremfor slike voldsomme skippertak. Og dersom vi har fokus på å trene, bidrar det til en trygghet og mestringsfølelse hos deltakerne som gjør det enklere å opprettholde en god håndteringsevne»*.

Den samme argumentasjonen finner vi igjen hos informant 5 som presiserer at *«Downscaling er viktig for at læringen skal finne sted. Beredskapen bør derfor bygges opp stegvis der du avanserer kompleksiteten underveis»*. Informant 5 uttrykker at fokuset på beredskapen i kommunal sektor i stor grad er sentrert rundt trinn 1 og 4, og at man nedvurderer betydningen

av trinn 2 og 3. Dette resulterer i – *«at i ni av ti tilfeller vil deltakeren gå på trynet dersom du går direkte til en fullskalaøvelse. Da kan du raskt ha brent den ene muligheten du hadde og i verste fall gitt deltakeren så lav mestringsfølelse at hun vegrer seg til å bli med neste gang»*.

Informanten tror noe av årsaken til at man hopper over trinnet om opplæring og ferdighetstrening er at øvelsene er lovpålagt med et tidsintervall, mens ferdighetstreningen og opplæringen ikke er det. Derfor prioriterer man å innfri lovkravet og bruker resten av tiden til å fokusere på mer presserende temaer som barnehage- eller sykehjems plasser.

Informant 4 presiserer at ferdighetstrening og øvelser er noe han anser som det samme, ettersom begge gir praktisk rettet trening. Han svarer derfor at han kunne hoppet over trinnet om ferdighetstrening, og vektlegger trinn nummer 1 og 4 mest. Dette begrunnes med at planverket, forutsetninger og utsyr som CIM må være på plass, og at øvelsene vil avdekke om forutsetningene er tilstede eller om eventuelle hull må tettes. *«Du trenger jo for så vidt ikke så mye mer enn noen grunnledende kunnskaper, lese planverket og kjenne til hvordan du logger deg på systemet. Så får heller treningen i øvelsen legges opp så praktisk rettet som mulig»*.

Det samme gjelder for informant 8 og 9, som forklarer at de trekker mye av ferdighetstreningen inn i selve øvelsestrinnet. Videre fremhever informant 9 at det ikke er så mye fokus på i kommunal sektor at ferdighetstreningen skal være et eget trinn. *«Det ligger jo helt klart en utfordring i bruk av begrepene her, der alle kommuner er forskjellige og gjør det på hver sin måte»*.

Informanten fra Fylkesmannen oppgir at deres fokus naturlig nok i stor grad er rettet mot oppfølging av kommunene i forhold til utarbeidelse av ROS- og beredskapsplaner samt gjennomføringen av øvelser, det vil si trinn 1 og 4. Årsaken til dette er at en sentral del av Fylkesmannens virke er å føre tilsyn med at kommunene innfrir beredskapsplikten i lovverket. I en kommentar til Fylkeskommens arbeid uttrykker informant 5 tilsynet ikke har noen avgjørende betydning for krisehåndteringsevnen. Dette begrunnes med at Fylkesmannen verken krever å se *hvilke* læringspunkter kommunene har identifisert og *hvordan* de arbeider med disse. I stedet lyder spørsmålene ifølge informanten: *«Har du funnet noen læringspunkter og gjort noe med dem? Og hvis svaret er ja, så er saken grei»*.

De samme argumentasjonsrekken går igjen hos en av informantene hos DSB. Vedkommende understreker at Fylkesmannens rolle er å følge opp kommunene, tilrettelegge for og oppmuntre til beredskapsarbeid, fremfor å si *«Du skal ha øvd, før han tikker av på et skjema. Da forsvinner jo på en måte nytteverdien og læringspotensialet»*. Informanten tror derfor man kommer lengre med oppmuntring, veiledningsmateriell og andre lavterskeltilbud.

På spørsmål om hvilket trinn DSB har mest fokus på, peker den ene informanten umiddelbart på trinn 1 og trinn 4. Men samtidig vises det til NUSB og samarbeidet med både Høgskolen i Buskerud og Universitetet i Stavanger, slik at opplæringstrinnet er i fokus også, «*Så da er det vel egentlig bare ferdighetstreningen vi ikke driver med da*».

Videre utdyper informanten at ferdighetstreningen vil være mer sentral for en brannmann, og at det viktigste for kriseledelsen er å inneha en basiskunnskap og å være en «generalist».

Samtidig forteller informanten at når de har planlagt større øvelser i regi av DSB, har de alltid en kompetansehevingsplan i forkant av selve øvelsen. Under eksempelvis Harbour X- øvelsen hadde DSB flere konferanser i forkant i opplæringsøyemed, «*rett og slett for å få virksomhetene som skulle delta opp på et høyere nivå før øvelsen*».

Flere av informantene viser til at trappetrinnene naturlig nok bygger på hverandre, og at dersom du fjerner et trinn, vil det få innvirkning på hvorvidt du kommer deg videre:

«Helheten er viktig, for dersom du tar vekk et av trinnene, så faller mye av det andre bort».

Flere påpeker at dersom du skal bli dyktig i ditt fagfelt, så er det ikke bare å ha kjennskap til lovverket eller ha tatt en utdanning, men at det også handler om de erfaringene og ferdighetene man erverver seg underveis. Opplæringen og den praktiske erfaringen går hånd i hånd, ifølge informant 7. «*For jo bedre du mestrer trinn 1-3, desto bedre vil du kunne prestere i en øvelse eller krise*».

Læringseffekt av øvelser og ferdighetstrening

Som tidligere nevnt, oppgir flertallet av informantene at de har gjennomført flest skrivebordsøvelser. Tre av informantene forklarer hvordan skrivebordsøvelser skaper en trygghet hos deltakerne og gir godt læringsutbytte dersom du ikke har god nok kunnskap til egne planverk og rutiner. Informant 5 understreker imidlertid at dersom du har kjennskap til planverk og rutiner, vil en skrivebordsøvelse bli for enkel, slik at du i disse tilfellene bør avansere til andre øvingsformer for å oppnå et tilfredsstillende læringsutbytte. Fire kommuner oppgir at de større samvirkeøvelsene gir det laveste læringsutbytte for den kommunale kriseledelsen. Årsaken er at fokuset er konsentrert på taktisk nivå og blålysetatene slik at kommunale kriseledelsen får en tilbaketrukket rolle og ikke kommer «ordentlig i gang» før øvelsen er avblåst. Informant 3 forklarer at «*Under en stor øvelse med en stor dreiebok, blir det ofte litt kaos underveis, og da er ofte det tidspunktet du skal avslutte når du endelig har kommet godt i drivet, noe som jo er litt ødeleggende*». Videre trekker de fire kommuner frem at de store øvelsene med flere aktører krever en rigid og ressurskrevende planleggingsprosess.

«De større øvelsene krever at man har en vanvittig god kontroll for å unngå at øvelsen går over i generelle vendinger og tilfeldigheter», utdyper informant 6..

Informant 8 og 9 forklarer at de er usikre på om kriseledelsen får mest effekt av å gjennomføre en stor og ressurskrevende øvelse. «Ettersom blålysetatene driller på det de skal gjøre hver dag, går deres arbeid ofte av seg selv i en øvelse, slik at det nesten ikke er noe vits i å trekke dem inn». Informant 8 har derfor tro på å kjøre mindre øvelser. Informant 9 er delvis enig, men svarer at hvorvidt man skal øve annethvert år eller hvert år i mindre skala, avhenger av kontekst og behovet den enkelte kommunen har for kompetanseheving.

Videre hevder informant 5 hevder at mindre øvelser med klare mål og systematisk trening gjør at den kommunale kriseledelsen kan trene veldig mye og komme veldig langt, bare i mindre skala og med mindre bruk av ressurser. «Når kommuner oppgir at de ikke har råd til å øve, så tror jeg dette hviler på en tanke om at øvelsene må være så storslåtte». Informanten ønsker derfor å reise rundt og spørre deltakerne direkte: «Hva fikk du egentlig igjen for ressursene du la ned i den øvelsen, versus denne treningspakken som koster halvparten så mye og kanskje tar deg tre kvelder i løpet av året?»

Den samme argumentasjonen finner vi igjen hos informant 3 som samtidig innrømmer at i rollen som beredskapsleder kunne han vært mye flinkere til å sette av ti minutter av et møte til å gjennomføre spesifikk trening, og at dette ville kunne gjøre en stor forskjell. «Ellers tror jeg heller at vi skal ha noen mindre øvelser, og så følge opp med én stor fremover, og at på CIM hvor vi har kartlagt noen utfordringer kunne det vært ønskelig med en månedlig repetisjon».

En av informantene fra DSB forklarer at ferdighetstrening kan være viktig dersom det er spesielle typer av rutiner de skal øve på. Eksempler på dette kan være varslingslister og oppgaver som ikke krever samme grad av forberedelser, planlegging og samordning med andre aktører. Informanten utdyper at slike rutinemessige oppgaver vil det samtidig være enklere å sette hyppigere tidsintervaller på. «Et eksempel kan være at man under ledermøter setter av tid til å drøfte problemstillinger og hva kommunens oppgaver og ansvar er i forbindelse med store eller små hendelser. Da får man tatt opp tematikken oftere som en del av vanlige ledermøter». Informanten reflekterer seg videre frem til at ferdighetstrinet i trappetrinnsmodellen i så måte kan være relevant for kriseledelsen, ettersom både CIM og kunnskap om andres ansvar, roller, planverk og oppgaver kan ses på som en form for besittelse av ferdigheter: «Dette er jo ganske essensielt og kan sees på som en form for ferdighetstrening, faktisk». Informanten utdyper at det å ha gode rutiner og øve på ferdigheter

kan være bra og derfor kanskje ikke bare bør inngå i øvelser, men i stedet utføres som en del av ferdighetstrening: *«Så det du er inne på her, synes jeg er en spennende tanke»*. På spørsmål om ferdighetstrening ville krevet mer eller mindre ressurser av kommunene sammenliknet med øvelser annethvert år, svarer informanten at *«jeg tror ikke det ville kreve all verden og kan øke både bevissthet og kompetanse - og kanskje også effektivisere andre tiltak som kommunene har»*.

Tre av informantene argumenterer for at kommunene hadde vært tjent med å sette opp et årshjul med en trenings- og øvingssyklus som kunne systematisert dette arbeidet. Som informant 5 uttaler: *«Nå tror jeg at det rundt om i kommunene i Norge står enkeltdatoer markert i kalenderen for øvelser med stor spredning i intervallene»*. På bakgrunn av dette etterlyser informanten i stedet en kalender der man kunne skrevet opp at i perioden januar til mars så skal kommunen gjennom en grunnleggende utdanning, mars-juni skal det gjennomføres en enkel skrivebordsøvelse, fra juli-september følger en ny skrivebordsøvelse før man avslutter med en større fullskalaøvelse på slutten av året. Informanten utdyper:

«Først da ville du innfridd kravet om systematisk beredskapsarbeid og kontinuerlig opplæring. Likeså skaper vi en mer etablert og tryggere ramme for kommunen eller virksomhetene til jobbe med beredskap. Vi setter det på dagsordenen, vi pusher de beredskapsansvarlige slik at arbeidet ikke blir så personavhengig, og vi skaper engasjement noe som er alfa og omega».

Informant 12 legger til at du ved å gjennomføre aktiviteter basert på et slikt årshjul ville sikret en rød tråd og fremgang i arbeidet. *«På denne måten vil du unngå å være tilbake der du startet igjen, fordi det har gått to år siden sist»*.

På bakgrunn av at læringspunktene repeteres ble kommunene utfordret med spørsmål om de synes kommunal kriseledelse øver før de er godt nok trent? Fem av åtte kommuner svarer at deres erfaring er at øvelser har blitt gjennomført før man har et tilstrekkelig ferdighetsgrunnlag i bunnen. Derimot oppgir at informant 2 og 4 ikke synes de ikke trener før de godt nok trent. De begrunner dette øvelsen er en arena hvor man nettopp driver ferdighetstrening, og at det derfor ikke er noe poeng å skille dette. Men imidlertid oppgir informant 2 på et annet spørsmål at kriseledelsen burde hatt flere og hyppigere øvelser i CIM i forkant av en fullskalaøvelse for å mestre verktøyet i forkant av en fullskalaøvelse. Dette vil basert på oppgavens begrepsavklaring kunne kategoriseres som en form for ferdighetstrening.

Informant 1 sin erfaring er at man øver før man er godt nok trent, og påpeker at dersom man trener nok i forkant så vil man unngå mye av problematikken fordi utfordringene avdekkes og ryddes vekk: «*Hvis du har tullet med innlogging, rettigheter eller hvem som kan lese hva, kan verdifull tid gå til spille dersom du ikke oppdager dette før det er en øvelse*». Informanten argumenterer for at det derfor det lurt å sikre en grunnleggende kompetanse og ferdighetsnivå hos deltakerne, samt sørge for at nødvendig utstyr er tilgjengelig, slik at man får mye større læringseffekt av øvelsen. Men som informant 1 understreker: «*Så er dette noe man må trene systematisk på for å få avdekt!*».

Informant 5 uttaler at han også har vært vitne til at mye av den tiden man har til rådighet under en øvelse har blitt brukt til å fikle med å få opp CIM, logge på og fikse passord: «*Dette gjør folk både frustrert og forbanna, der de føler at de ikke har tid å kaste bort på sånt i en travel hverdag og der de i verste inntar en passiv holdning eller forlater øvelsen*». På denne måten mener informanten at det potensielle læringsutbytte som ligger i en øvelse, kan reduseres drastisk. På spørsmål om ferdighetstrening ville påvirket læringsutbyttet som kriseledelsen får under gjennomføringen av selve øvelsen, svarer den ene informanten fra DSB «*Ja, helt klart*».

Forutsetninger for læring

Som nevnt i kapittel 2 har kommunene ulike forutsetninger for å innfri beredskapsplikten. De samlede kostnadene knyttet til beredskapsarbeidet vil variere mellom kommunene basert på blant annet areal, folkemengde, næringsstruktur, grad av kritisk infrastruktur, samt demografiske, sosiale og geografiske forhold. SSB skriver i sin rapport (2015) at kommuner som også befinner seg på samme inntekt- og kostnadsnivå per innbygger, likevel kan få ulike resultater. Dette baserer seg på forskjeller i hvor effektivt de ulike kommunene utnytter sine ressurser eller i hvor stor grad et område prioriteres. Videre publiserte Røde Kors (2015) nylig en rapport som viste at halvparten av kommunene ikke har råd til å gjennomføre fullskalaøvelser. Rapporten hevder at beredskap ofte blir nedprioritert økonomisk, og at mange norske kommuner ikke har en egen beredskapskoordinator (Røde kors, 2015). Det konkluderes derfor med at den lokale beredskapen er for svak og tilfeldig, at vi ikke har lært av 22. juli og at Regjeringen bør komme på banen (ibid).

De beredskapsansvarlige i dette studiet trekker frem betydningen av personlig engasjement, motivasjon og interesse for faget, fremfor økonomi. «*Det er kun viljen og prioritering fra ledelsen ut fra mitt ståsted*» svarer en, «*Det går lite på økonomi, mye på prioriteringer og i hvor stor grad man ser nytteeffekten av det*», oppgir en annen. Informantene fra DSB er enige

i at økonomi ikke er en god nok begrunnelse for at øvelsene uteblir. Deres kommentar til rapporten fra Røde Kors (2015) er at forklaringen antakeligvis ligger nærmere kommunenes motivasjon og kompetanse. Det store flertallet av informantene viser til at det ikke kreves all verdens ressurser å øve på varsling eller gjennomføre en enkel table-top på et par timer. Det går i stedet mye på viljen til prioritere dette. Som informant 1 uttaler: *«Hvis man synes beredskap er dyrt, så skal man prøve en reell hendelse»*.

Når det gjelder ressursbruk tilknyttet ferdighetstrening oppgir informantene fra DSB at ferdighetstrening lar seg gjøre med tanke på kostnader og ressursbruk. Også her hevder de at det går mer på viljen til å organisere enn på kostnader. *«Ved å få til en regelmessighet der du er forpliktet til å logge deg inn og svare på to-tre meldinger så ville ikke det trengt å ta mer enn 15 til 20min og er ikke så kostnadskrevende»*. Denne tankegangen understøttes av ytterligere syv informanter.

Økonomi ble bare ansett som utslagsgivende hos én kommune. Her uttrykker informant 6 frustrasjon over at en liten kommune er lovpålagt akkurat det samme som en stor kommune: *«Denne kommunen har bare en brøkdel av det mannskapet vi skulle ha hatt, fordi vi skal redde inn en økonomi som har blitt knekjørt over mange år. Da er det naturlig at vi fokuserer på det som kreves i loven og kun det»*. Samtidig vektlegges økonomi ved to anledninger som en indirekte faktor. For det første gir to av kommunene uttrykk for at de prioriterer å bruke økonomiske ressurser på det som er mest målbart resultatmessig. Eksempelvis vil det å redusere antall sykesenger på gangen ofte bli prioritert fremfor det mer usynlige beredskapsarbeidet. For det andre blir økonomi vektlagt som en indirekte faktor i forhold til hvilken stillingsbrøk som er forbeholdt beredskap. Informant 5 uttaler at *«Selvfølgelig er den kommunale virkeligheten sånn at hvis jeg har en 100 % stilling som beredskapsleder, og du i nabokommunen har en brøkstilling på 20 %, så vil min interesse og ferdigheter naturlig nok være større enn dine»*. Dette motsies imidlertid av informant 3 som selv er i en brøksstilling, men som oppgir å vie mye av fritiden sin til beredskapsarbeid fordi dette interesserer han også personlig.

Tid og travle hverdager trekkes frem som andre faktorer som påvirker hvorvidt læringsaktivitetene får noen effekt, både av kommunene, Fylkesmannen og hos en av informantene fra DSB. Videre vektlegges arbeidsmiljøets betydning. Flere gir uttrykk for at det er en fordel at administrasjonen i kommunen er med på laget og interessert i beredskapsarbeidet. Informantene tar i bruk beskrivelser som *«Team»*, *«samspill»*, og *«vi er en familie som hjelper hverandre»*, for å illustrere dette. Betydningen av ledelsesstøtte fra

dine overordnede er også tydelig. Noen anerkjenner støtten eller «driven» fra rådmannen eller ordfører samt det gode samarbeidet med Fylkesmannen. En annen uttrykker mye frustrasjon over å sitte med ansvaret for utarbeidelse av ny ROS- og beredskapsplan helt alene uten at rådmannen viser interesse eller forståelse for hvor omfattende arbeidet er. Et illustrerende sitat i så måte er informant 6 som uttaler at *«Du er prisgitt til enhver tid, hva din overordnede er interessert i»*.

Informant 3 forteller at konteksten ferdighetstreningen finner sted i, også vil få en innvirkning på hvorvidt læring finner sted. Dersom aktivitetene er noe som påtvinges vedkommende, noe de ikke anser som nyttig, eller noe de ikke har tid til, hevder informanten at det er vanskeligere å få til læring. *«Men når du har hatt en stor hendelse i kommunen, så får du både interessen deres opp, det blir enklere å motivere til adferd og de er mer mottakelige for informasjon»*. At motivasjonen henger sammen med hvor lang tid det har gått siden forrige krise i kommunen, støttes av ytterligere fire informanter. De utdyper at nasjonale hendelser kan også få en innvirkning basert på *«-om man har vind i seilene fra myndighetshold og deres prioriteringer»*.

6.0. DRØFT

I denne delen vil problemstillingen «Hvordan kan ferdighetstrening påvirke den kommunale krisehåndteringsevnen?» besvares gjennom en drøfting av forskningsspørsmålene:

- 1) Hva er ferdighetstrening, og på hvilken måte skiller dette seg fra øvelser?
- 2) Hvilke ferdigheter bør den kommunale kriseledelsen besitte for å ha en god krisehåndteringsevne?
- 3) Hvordan påvirker ferdighetstrening læring?

Drøftingen av forskningsspørsmålene vil følge den samme systematikken og oppbyggingen som i teori- og empirikapittelet, under henholdsvis øvelser, ferdighetstrening og læring.

6.1. Øvelser

Som det fremgikk av teoridelen er spekteret av ulike øvelser stort og varierer i forhold til ressursbruk og varighet (Lunde, 2014). Informantene refererer derfor til flere ulike typer av øvelser og omtaler disse med ulike betegnelser. Eksempler på dette er samvirkeøvelser, spilløvelser, funksjonelle øvelser, miniøvelser og fullskalaøvelser. Øvingstypen som flertallet av informantene oppgir å ha gjennomført, er skrivebordsøvelser. Dette bekrefter funnene i DSBs kommuneundersøkelse som fastslår at kommunene erfaringsmessig velger denne øvingsformen av hensyn til ressursbruk. Informantene hevder på den ene siden at skrivebordsøvelser skaper en trygghet hos deltakerne og gir god innsikt i egne planverk og rutiner. På den andre siden oppgir de at øvingsformen blir for elementær og gir et lavt læringsutbytte dersom man allerede har innsikt i eget planverk. Informantenes syn sammenfaller derfor med argumentasjonen om at skrivebordsøvelse er en effektiv øvingsform når nye momenter skal innføres i eksisterende beredskapsplaner (Bråten, 2013). Men samtidig er den ikke tilfredsstillende for å kunne lære seg nødvendige ferdigheter (Lunde, 2014).

Beredskapslederne i de ulike kommunene har gjort seg mange tanker om hva en øvelse bidrar til. Informantene svarer at hensikten med en øvelse både er å lære noe nytt, teste ut planverk og ferdighetsnivå i praksis og vurdere effektiviteten til eksisterende beredskapsplaner.

Læringselementet er spesielt fremtredende, med uttalelser som «du må jo øve dersom du skal bli god på noe», og «vi lærer mye av øvelsene». Informantenes argumentasjon om hvorfor man må øve i tillegg samsvarer derfor godt med Perry og Lindells argumentasjon for at en beredskapsplan har liten verdi dersom den ikke øves på. Forfatterne fremhever i den forbindelse hvordan en øvelse gir mulighet til å evaluere den samlede beredskapen, avdekker

kritiske detaljer og samtidig signaliserer til det offentlige og sentrale myndigheter at beredskapen prioriteres (2003). Det sistnevnte vektlegges også én av informantene, som svarer at et viktig formål med å gjennomføre øvelser er signalisere til innbyggerne i kommunen at sikkerheten deres er ivaretatt.

I følge DSBs veileder gir øvelser kommunene en viktig lærdom, gjennom å trene krisehåndtering og teste planverket. Denne veilederen brukes av fem kommuner som oppgir å ha gode erfaringer med denne. Motsatt svarer to av kommunene at de ikke benytter veilederen, ettersom de anser den som for generell og av liten praktisk verdi. Dette fordi informantene føler de har tatt beredskapsarbeidet et steg videre, noe som vil diskuteres senere i drøftingen. Ettersom flertallet har kjennskap til og benytter veilederen er det sannsynlig at DSB blir toneangivende i kommunenes arbeid med beredskap. Noen av informantene uttaler at øvelsene er en arena hvor en kan trene opp ferdigheter. Dette gir et godt bilde på at begrepsbruken på ferdighetstrening og øvelser er overlappende. Flere av informantene gir også uttrykk for at de synes det er vanskelig å skille begrepene fra hverandre, noe neste avsnitt ser nærmere på.

Hva er ferdighetstrening, og på hvilken måte skiller dette seg fra øvelser?

Dette forskningsspørsmålet har til hensikt å skape en begrepsavklaring for hva som skiller begrepene, og i hvilken grad informantene eventuelt anser disse som det samme eller som to ulike prosesser. En slik begrepsavklaring er et viktig bakteppe for senere diskusjon omkring trappetrinnsmodellen og hvilken betydning ferdighetstrening har for læring.

Informantene har ulike oppfatninger om hva ferdighetstrening er og hvorvidt dette skiller seg fra øvelser eller ikke. Studiet viser at kun tre av tolv informanter skiller tydelig mellom begrepene. Av gruppen som holder begrepene adskilt, beskrives ferdighetstrening som noe repetitivt som gjennomføres uavhengig av scenario og situasjon. De gir også uttrykk for at ferdighetstreningen utføres av enkeltpersoner som eksempelvis trener på å mestre bruken av verktøy eller utstyr. Øvelser derimot forklares med at flere aktører jobber sammen, tar ofte utgangspunkt i et scenario og gjennomføres som regel i en større kontekst med flere elementer. Informantene nevner også at øvelser gjennomføres sjeldnere enn ferdighetstrening.

Samtidig bidrar spørsmålet om informanten opplever at de øver før de er godt nok trent til å klargjøre hvorvidt informantene skiller mellom trening og øvelser. Disse svarene viser at selv om informanten ikke har reflektert over forskjellen mellom begrepene tidligere, har vedkommende likevel en oppfatning om at disse to er adskilt. Dette var tilfellet under ett

intervju der informanten først sa at han anså øvelser og trening som det samme, men deretter endret svaret etter å ha gitt uttrykk for at kommunen øvde før de var godt nok trent. Dette kan tyde på at begrepsbruken av disse to i noen tilfeller også kan være mer eller mindre ubevisst. Videre forklarer en av informantene at det er vanskelig å forholde seg til lovkravet ettersom det ikke er klart definert hva som faktisk kan kategoriseres som en øvelse. En øvelse basert på dagens retningslinjer kan derfor være alt fra én time med to deltakere til en heldags fullskalaøvelse med tverrsektorielle aktører involvert. Dette er et eksempel på at utfordringer i forhold til begrepsbruken kan påvirke hvordan lovverket fortolkes og praktiseres.

Som vist i teorikapittelet fremstår heller ikke skillet mellom trening og øvelser tydelig i litteraturen, der begrepene er delvis overlappende eller anvendes forslagsvis. I følge Salas et al. defineres trening som planlagte og systematiske aktiviteter som er utformet for å bidra til kunnskap, ferdigheter og holdninger (2012). Kjennetegnet på trening som noe systematisk, kan tolkes opp mot informantenes svar om at treningen er mer repetitiv og gjennomføres hyppigere enn øvelsene. Sommer (2015) anser ferdighetstrening som en formalisert læringsaktivitet som tydelig er adskilt fra vanlig arbeid. Dette gir individet en systematisk oppdatering av ferdigheter og kunnskap og er uavhengig av den læringen som finner sted (eller uteblir) gjennom daglig praksis (ibid). Sommers beskrivelser samsvarer delvis med informantenes tanker om at ferdighetstreningen utføres av enkeltpersoner og er uavhengig av et scenario og situasjon. Dette kan tolkes som om informantene anser treningen som et tillegg til den praksisen de får gjennom det daglige arbeidet.

Perry og Lindell (2003) definerer ikke hva trening er eksplisitt, men har utarbeidet ti retningslinjer for god beredskapsplanlegging hvorav en rettes mot øvelse og en annen mot trening. Det kan derfor tenkes at forfatterne synes det er hensiktsmessig å skille mellom begrepene ettersom de vektlegger betydningen av en separat treningskomponent. Dette vil i så fall være motstridende med tre av informantene som påstår at ferdighetstrening og øvelser er to sider av samme sak. Denne gruppen svarer at det er lite hensiktsmessig å skille begrepene. Én informant poengterer også at «ferdighetstrening» er et ord som vedkommende aldri har hørt beredskapssammenheng. Dette kan ses i lys av at ferdighetstrening verken er nevnt i Sivilbeskyttelsesloven, Forskrift om kommunal beredskapsplikt eller Fylkesmannens veileder overfor kommunene. DSBs veileder har ett treff på søkeordet «trening», men da i forbindelse med at «stabsøvelser er en form for ferdighetstrening hvor momenter som loggføring, varslingsrutiner, rapporteringsrutiner og informasjonsberedskap kan være sentrale».

DSBs informant viser til at den ulike begrepsforståelsen kan være uheldig for kommunikasjonen både internt og mellom kommunene og Fylkesmannen, slik at det i verste fall kan påvirke krisehåndteringen. Vedkommende gir derfor selv uttrykk for at de savner et rammeverk med en tydelig begrepsavklaring. I forlengelsen av dette, er det derfor nærliggende å anta at DSB systematiserer forskjellen på de to begrepene i fremtiden, selv om informanten oppgir at den nye veilederen til DSB rettet mot øvelser ikke vil ha med en slik begrepsavklaring. Ved at begrepet sjelden benyttes i styrende dokumenter eller brukes synonymt med øvelser, blir verken betydningen av ferdighetstrening eller hvorfor det er gunstig å holde begrepene adskilt problematisert. Videre er det heller ingen lovkrav, anbefalinger eller insentiver for at kommunene skal implementere ferdighetstrening. Dette kan være problematisk basert på at flere av informantene gir uttrykk for at de øver før de er godt nok trent, og fordi ulike teoretiske perspektiver vektlegger at en treningskomponent bør komme forut en øvelse (Pollenstad & Steinnes, 2012; Salas et al., 2012; Sommer, 2015). Dette utgjør et sentralt poeng i mine funn og vil utdypes senere i drøftingen.

Først vil jeg drøfte ferdighetene informanten mener kriseledelsen bør besitte opp imot hva tidligere forskning viser om håndtering av media (Olsen et al., 2008), krisekommunikasjon (Schneider, 1995) og bruk av elektronisk programvare (Lunde, 2014).

6.2. Ferdighetstrening

Samtlige av informantene trekker frem ferdigheter i krisestøtteverktøyet CIM eller mediehandtering som avgjørende for å tilrettelegge for en god krisehåndtering. På tross av at informantene utpeker dette som ferdigheter med stor betydning for krisehåndteringsevnen, oppgir flertallet at de har utfordringer med disse. Problemer med kommunikasjon, mediehandtering og loggføring i CIM er momenter som går igjen fra en øvelse til neste. Dette danner utgangspunktet for drøftingen av det andre forskningsspørsmålet:

Hvilke ferdigheter bør den kommunale kriseledelsen besitte for å ha en god krisehåndteringsevne?

DSBs anbefaler alle kommuner å benytte og mestre CIM, ettersom mestring av verktøyet vil kunne tilrettelegge arbeidet i krisestaben på en veldig god måte. Et eksempel som trekkes frem, er at verktøyet forenkler kommunikasjonen og rapporteringen til andre etater og Fylkesmannen, slik at disse instansene kan støtte den kommunale kriseledelsen. Fordelen med CIM er ifølge Lunde at informasjon blir enkelt strukturert og lesbar, muliggjør informasjonsdeling og ikke minst forbedrer informasjons- og kommunikasjonsflyten (2014).

Dette underbygges av Comfort et al. som hevder at en slik form for informasjonsutveksling vil redusere feilinformasjon og mangel på informasjon (2001).

Når det gjelder kommunenes erfaringer med CIM-verktøyet, er noen svært tilfredse, mens andre svarer at det er tungvint og lite effektivt. To av informantene beskriver verktøyet som så lite intuitivt at du nærmest må pugge hvilke knapper du skal trykke på. Det sistnevnte problematiseres også av Lunde som hevder at det kreves mye opplæring og trening for å oppnå en tilfredsstillende brukerferdighet i verktøyet (2014). Han hevder at de generelle brukerferdighetene i dag er så svake at programvaren for mange virker mer hemmende enn fremmende på beredskapsevnen. Dette begrunnes med at det datatekniske stjeler konsentrasjon og kapasitet fra den faktiske krisehåndteringen dersom ikke brukerferdighetene er tilstrekkelige (ibid). Flertallet av informantene beskriver også datatekniske utfordringer med innlogging og passord. To oppgir at de har vært vitne til at tid under øvelse i så måte kastes bort på tekniske avklaringer, noe jeg også fikk bekreftet under observasjonen av skrivebordsøvelsen.

Lunde (2014) hevder det er vanskelig å få ledelsen på strategisk nivå til å sette av nok tid til opplæring i programvaren. Dette samsvarer imidlertid ikke med mine funn. Hele seks av åtte kommuner har innført aktiviteter i CIM. Disse har varierende innhold, hyppighet og varighet og gikk under navnene intern øving, miniøving, CIM-trim eller brukerkurs. Basert på denne masteroppgavens begrepsavklaring, vil disse kunne regnes som aktiviteter som inngår i samlebetegnelsen «ferdighetstrening». Informantene fremhever hvordan korrekt loggføring i CIM gir oversikt over situasjonen og tiltak, gjør det enklere å oppdatere Fylkesmannen og andre etater, bedrer kommunikasjon og tilrettelegger for en god krisehåndtering ved at man raskt kommer i gang med arbeidet. Oppsummert tydeliggjør altså både informantene samt teoribidragene til Lunde (2014) og Comfort et al. (2001) behovet for at kriseledelsen legger ned mange treningstimer for å mestre den praktiske bruken av CIM.

Det store flertallet av informantene har erfaring med og innsikt i mediepresset og det umiddelbare informasjonsbehovet som oppstår under en krise. I likhet med Olsen et al. (2008), beskriver informantene at media er raskt på plass, stiller krevende spørsmål og følger sin egen arbeidsmetode. Sitater som «Media kan være et hjelpemiddel og støtte for at kriseledelsen skal få spredd informasjon, eller det motsatte» - samsvarer godt med Boin et al. (2005) som skriver at media kan være et verktøy for informasjonsformidling eller en «krise i krisen». En god informasjonsstrategi overfor media, utgjør også som vist et av DSBs suksesskriterier for en god krisehåndtering (DSB, 2009). En av informantene fra DSB

understreker viktigheten av god krisekommunikasjon ettersom det vil få sterk innvirkning på hvor godt omgivelsene opplever at krisen håndteres. På denne måten unngår man en kommunikasjonskrise, der Schneider (1995) hevder at en slik form for tillitsbrudd er langt vanskeligere å håndtere og for innbyggerne å tilgi. Det å beherske krisekommunikasjon vil ifølge både informantene, DSB (2012), Schneider (1995) og Olsen et al. (2008) føre til at kriededden fremstår som handlekraftig, kompetent og bevarer innbyggernes tillit. Ferdighetstrening er derfor viktig for at kriededelsen skal kunne tilrettelegge for en god krisehåndtering.

Videre trekker informantene frem at det er viktig at kriededelsen får trent på situasjoner som simulerer pågangen fra media og jaget etter informasjon. Dette samsvarer med Bråtens (2013) argumentasjon om at strategisk kriededelsesnivå bør trene med økt stressbelastning i samme grad som på taktisk og operativt nivå. Dette fordi stress påvirker kommunikasjonen i negativ retning. Sistnevnte underbygges også av Pearson og Mitroff (1993) som hevder at kriededelsen må trene under forhold som simulerer den informasjons- og følelsesmessige påkjenningen en krise vil medføre. Den samme refleksjonen gjør en av informantene som påpeker at det å simulere reelle forhold og situasjoner, gjør kriededelsen mer forberedt og dermed bedre rustet til å håndtere mediene. Dette begrunnes med at kriededelsen og talsmannen er mer innstilt på hva media trenger. Informantenes utsagn bekrefter påstanden om at den som kjenner media enklere vil kunne forutsi hva de er på jakt etter og legge opp en strategisk plan for informasjonsarbeidet (Olsen et al., 2008). Noen av kommunene har derfor gjort det til fast rutine å invitere med pressen slik at kriededelsen får en tilbakemelding på sine prestasjoner. Informantene underbygger i så måte også Sommes argumentasjon om at innholdet i læringsaktivitetene bør tilpasses de stressende situasjonene som kriededelsen vil stå overfor i en krise (2015).

Tre av kommunene har på bakgrunn av erfaringen med media innført spesifikke aktiviteter rettet mot mediehåndtering, i form av kurs, seminarer eller foredragsvirksomhet. Informantene kunne imidlertid ikke vise til at disse aktivitetene ble repetert eller vedlikeholdt jevnlig, slik at aktivitetene ikke kan kategoriseres som systematiske i like stor grad som ferdighetstreningen i CIM. Utover dette forklarer informantene at de opplever at de får god medietrening i det daglige eller som en del av øvelsene. Erfaring fra tidligere krisehåndtering oppleves som nyttig der kriser gir vel så god lærdom som øvelsene. Dette samsvarer med Perry og Lindells argumentasjon for at formaliseringen av

planleggingsarbeidet påvirkes av hvor utsatt lokalsamfunnet er for uønskede hendelser og trusler (Perry & Lindell, 2003). Dersom en kommune har mye erfaring med kriser, vil krisehåndtering i tråd med dette kunne anses som en praktisk ferdighet som aktørene benytter regelmessig fremfor «bare» å være en hypotetisk handling. I utvalget av kommuner er dette framtreddende, der noen av informantene gir uttrykk for at erfaring med kriser gir vel så god lærdom som øvelsene.

Informantene trekker i den forbindelse frem at det er enklere å holde treningsiveren oppe etter en krise, fordi søkelyset i denne perioden rettes mot beredskap, og man har «medvind fra myndighetshold». Dette er også i tråd med Aven et al. (2004) som hevder at konkrete hendelser som har rammet samfunnet eller dets omgivelser i relativt nær fortid, bidrar til å løfte frem betydningen av sikkerhetsarbeidet. For å svare på spørsmålet som ble reist tidligere i både teori- og metodekapittelet, tilsier dette at erfaring med kriser vil kunne påvirke hvordan beredskapsarbeidet organiseres i kommunen.

6.3. Læring

Ettersom masteroppgaven kartlegger hvordan ferdighetstrening kan påvirke krisehåndteringsevnen, har læringselementet en sentral rolle. Som det fremgår av empirien, har informantene gjort seg ulike og sammenfallende erfaringer knyttet til læringseffekten av de ulike øvelsestypene. Seks av kommunene har deltatt på fullskalaøvelser i løpet av de siste fire årene, men oppgir at de store øvelsene gir dårligst læringseffekt fordi søkelyset er rettet mot det taktiske nivået og blålysetatene. Dette bekreftes av rapporten «International Overview of Crisis Management» hvor det fremgår at stabsmedlemmer glemmes fordi søkelyset ofte rettes mot førstelinje mannskap og utstyr (IPA, 2009). Det at kriseledelsen får en tilbaketrukket rolle og først kommer ordentlig i gang mot slutten av øvelsen, kan derfor sies å påvirke læringseffekten på dette ledelsesnivået.

Disse utfordringene sammenfaller med Sommers studier som viser at læringsaktivitetene på strategisk kriseledelsesnivå ikke er tilpasset i like stor grad som på taktisk nivå. Som vist, kan dette ifølge Rake (2008) føre til at kriseledelsen mangler erfaring og kompetanse overfor uventende hendelser som i større grad kjennetegnes av tidspress, stress og usikkerhet. Informantenes beskriver at store øvelser lett fører til kaos eller blir kompliserte fordi man ender opp med øve på for mange momenter samtidig. Dette er eksempler på hvordan mange aktører og flere øvingsmål kan påvirke deltakernes læringsutbytte.

Samtidig trekker to av informantene frem hvordan erfaring fra øvelser og reelle hendelser førte til at kommunen implementerte en ny medie- og kommunikasjonsstrategi. Dette vil i lys av Braut og Njås definisjon bety at læring har funnet sted, ettersom kommunenes erfaringer førte til en endring i strukturer, oppførsel eller arbeidsmetode (2010).

Det å spørre informantene om hva en øvelse bidrar til åpner også opp for andre interessante funn, ettersom informantene da samtidig reflekterer over hva en øvelse *ikke* bidrar til. Det at flertallet av informantene gir uttrykk for å ha erfart at identifiserte læringspunkter fra en øvelse repeteres ved neste, kan tyde på at det er utfordringer ved hvordan dagens øvelser gjennomføres eller følges opp i etterkant. Dersom ikke forbedringspunktene omsettes til at prosedyrer endres, bekreftes eller bidrar til en dypere forståelse, er dette i tråd med Braut og Njå et tydelig eksempel på at læringen uteblir (2010). På bakgrunn av disse utfordringene er det interessant å se om ferdighetstrening som et supplement til øvelsene kunne vært en hensiktsmessig tilnærming for å styrke krisehåndteringsevnen. Neste avsnitt kartlegger derfor læringseffekten av ferdighetstrening.

Hvordan påvirker ferdighetstrening læring?

Som det fremgår av teorikapittelet, defineres læringseffekt av trening som hvorvidt kunnskap, ferdigheter og holdninger brukes og opprettholdes over tid i et arbeidsmiljø (Salas et al., 2012). Informantenes erfaringer med de større øvelsene samsvarer med Sommer og Njås studier som avdekket en bedre læringseffekt ved å fokusere på mindre enkeltelementer fremfor store komplekse scenarioer (2012). Flertallet av informantene anser mindre øvelser som mer egnet for kriseledelsen. Dette er i tråd med Løviks syn på at små øvelser ofte resulterer i langt bedre læring enn store øvelser, har lav kostnad og er lette å administrere (2010). Det sistnevnte underbygges også av Moen (2016) som hevder at det er bedre med mange mindre skrivebordsøvelser enn en stor spilløvelse i året.

Disse teoretiske perspektivene sammenfaller med informantenes erfaringer med at små øvelser gjør det mulig for kriseledelsen og konsentrere seg om enkeltaspekter for deretter å perfektionere håndteringen av disse. Eksempelet viser også betydningen av å mestre det grunnleggende før man introduserer mer komplekse scenarioer noe som vil diskuteres i trappetrinnsmodellen senere i besvarelsen. På den andre siden anbefaler DSB både i veilederen og under intervjuene at kommunene bør delta på samvirkeøvelser «*Fordi det er her de lærer mye!*». Det kan derfor synes som det er ulike oppfatninger av hvilken øvelsestype som resulterer i best læring hos henholdsvis kommunene og DSB.

Informantene presiserer at ferdighetene i CIM og mediehandtering ikke kan læres under en øvelse eller i en reell krise. Deres tanker om at opparbeidelse av ferdigheter må komme som tillegg til øvelsen eller reelle hendelser, er derfor i tråd med Rake og Njås (2009) anbefalinger om å sette av tid til jevnlig repetisjon og oppdatering av kunnskap. Dette begrunnes med ferdighetstrening forbedrer den kognitive prosessen, øker kvaliteten på beslutningene som fattes og gjør oppførselen mer automatisk (ibid). Det sistnevnte utgjør et viktig moment som utdypes senere. Vektleggingen av ferdighetstreningens betydning for både utviklingen av og vedlikehold av ferdigheter og kunnskap kan også ses i lys av Lundes påstand om at øvelser alene ikke er tilstrekkelig for at man skal oppnå et tilfredsstillende ferdighetsnivå (2014).

Informantene gir uttrykk for at det i mange kommuner eksisterer en forestilling om at øvelser må være noe storslått som involverer flere aktører. Dersom informantenes oppfatning er korrekt, vil det føre til at terskelen for å gjennomføre øvelser er høy, ettersom det vil kreve mye ressurser av kommunen både i planleggings- og gjennomføringsfasen. Sett i lys av Røde Kors sin undersøkelse om at halvparten av norske kommuner ikke har råd til å øve (2015), uttaler flere av informantene at ferdighetstrening er et lavterskeltilbud som ikke trenger å være så kostnadskrevenende. Deres oppfatning sammenfaller dermed med Lundes argumentasjon om at treningen ikke nødvendigvis må være så omfattende eller ressurskrevenende for at man skal oppnå en ønsket effekt (2014).

Trappetrinnsmodellen for læring

Som det fremgår av empirikapittelet, plasserer flertallet av informantene seg på trinn 1 og 4 i trappetrinnsmodellen. Sett ut fra informantens plasseringer, er derfor søkelyset i stor grad sentrert til å sette seg inn i lovkrav og forutsetninger samt å gjennomføre øvelser. Det at kommunene vektlegger trinn 1 og 4, kan tenkes å få konsekvenser for de øvrige trappetrinnene. Informantene selv tror årsaken til at mange kommuner forbigår trinnene om opplæring og ferdighetstrening, er at øvelsene er lovpålagt med et tidsintervall, i motsetning til ferdighetstreningen og opplæringen. Derfor blir det enklere i en travel hverdag å innfri lovkravet og bruke resten av tiden på mer akutte oppgaver med målbare resultater.

Informantens oppfatninger og tanker om dette, kan ses i sammenheng med Salas sin påstand om at en prosedyre må lovfestes før den får effekt (2012), noe som vil utdypes senere i drøftingen.

For å trekke en klar parallell til trappetrinnsmodellen, forteller informantene om viktigheten av at man foretar en rolig opptrapping av det som skal læres og øker vanskelighetsgraden litt etter litt. Det å gradvis bygge opp kompetanse og læring gjennom å øke kompleksiteten

underveis, kan kobles direkte opp imot argumentasjonen til både Pollenstad og Steinnes (2012), øvelseshåndboka til Rogaland LRS (2014) og IPA-rapporten (2009). Disse viser til en styringssløyfe der ferdighetstrening er et trinn forut for de større øvelsene. Med andre ord må man ifølge informantene og forfatterne «begynne på begynnelsen». Det er først når man har fått tilstrekkelig trening på grunnleggende ferdigheter, at man går over på å øve funksjoner, hele staben eller deltar på større øvelser. Fullskalaøvelsen skal således utgjøre siste ledd og bare være en test på at alt fungerer (IPA, 2009; Pollenstad & Steinnes, 2012; Dyrøy, 2015).

Flere av informantene mener det er uheldig å gå direkte fra opplæring til en fullskalaøvelse. Dette vil føre til at deltakerne ikke takler situasjonen, blir demotiverte og i verste fall ødelegges mestringfølelsen. Ettersom informantene anser det som lite hensiktsmessig å gå direkte fra opplæring til øvelser, er det nærliggende å tro at de samtidig mener det er tilsvarende uheldig å hoppe over trinnet med ferdighetstrening. Denne tolkningen underbygges av at informantene presiserer at en nedskalering er viktig for at læring skal finne sted. To av informantene oppgir derfor å ha tatt et skritt tilbake» til trinnet som ligger forut for øvelsen: ferdighetstrening. Én kommune har innført en «treningsdag» omtrent to uker før øvelsen for å sikre at man har det nødvendige grunnlaget for å gjennomføre øvelsen. Informanten uttrykker at de har god erfaring med dette, og at man unngår at øvelsen kastes vekk på unødvendig problematikk. Dette eksempelet illustrerer trappetrinnsmodellen i praksis: Kommunen tar et bevisst valg om å ta et steg ned i trappen, før man tar steget opp igjen til øvelser for å sikre et best mulig læringsutbytte.

Liknende erfaringer spores hos en annen informant som oppgir at de har flyttet fokuset fra øvelser til trening i sin strategi. Bakgrunnen for dette er at kriseledelsen anser det som lite hensiktsmessig å øve samvirke dersom man ikke mestrer å loggføre i CIM. Beskrivelsen eksemplifiserer at innholdet i øvingsaktiviteten ikke er tilpasset, noe som utgjør et viktig moment hos Sommer (2015). Det at kommunene erfarer at man øver på for mange ting samtidig, kan ifølge Sommer få en negativ effekt på både læring og håndteringsevnen (ibid). Trappetrinnsmodellen kan også brukes for å belyse Sommer og Njås studie (2012), der beredskapsorganisasjonene benytter en stegvis læringsstrategi. Denne viser en god effekt av en repetisjon og terping på oppgaven før man innfører variasjoner og gradvis øker vanskelighetsgraden.

Som det fremgår av DSBs veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt er «*Øvelser et viktig virkemiddel for å trene krisehåndtering og teste planverket. Øvelser skal gjøre aktørene bedre rustet til å ivareta sine oppgaver i håndteringen av uønskede hendelser eller*

kriser. Gjennom øvelser får kommunen viktig lærdom om sine beredskapsplaner og organisasjon, og forbedringspunkter avdekkes” (2012:34, egen understrekning). Videre skal kommunene «Ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunenes krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner» (ibid).

Med utgangspunkt i denne formuleringen, tolker jeg det som om veilederen behandler tre ulike trinn i læringsmodellen under ett. Både trinn 2 (opplæring), 3 (ferdighetstrening) og 4 (øvelser) omtales her samlet. Formuleringen kan således ses i lys av Pollenstad, Steinnes og Sommer sin påstand om at et manglende skille mellom de ulike trappetrinnene kan være svært uheldig (2015). En manglende bevissthet om sammenhengen mellom opplæring, trening og øvelser og forståelse for disse behovene vil således kunne skape noen utfordringer for den kommunale kriseledelsen i en beredskapssituasjon (ibid). Sammenblanding av trinn vil ikke bare vanskeliggjøre læringsprosessen, men også føre til at ressursene som investeres får dårligere uttelling (Pollenstad & Steinnes, 2012 & Rogaland LRS, 2014 Håndbok i øvelsesplanlegging 2014). Denne argumentasjonen har således en direkte kobling til den foregående diskusjonen omkring informantenes erfaring med «kaosøvelser» og at man øvde før man var godt nok trent. For å knytte denne diskusjonen opp imot trappetrinnsmodellen må vi lære før vi trener og trene før vi øver, noe som går igjen som en rød tråd i denne masteroppgaven.

Når det gjelder informantene fra DSB, svarer de at trinn 3 er det de har *minst* fokus på. Ferdighetstrening er med andre ord ikke noe som tillegges særlig vekt fra myndighetshold. Dette kan for øvrig ses i sammenheng med forskningsspørsmålet om begrepsforståelse og at ferdighetstrening verken refereres til i lov- eller forskrift. DSBs informanter fremstår som noe inkonsekvente i svarene. Den ene stiller først spørsmålsteget ved hva en kriseleder må trene på fordi det viktigste er at vedkommende er en generalist. Litt senere viser informanten likevel til at DSB selv ser effekten av å ha ulike konferanser i forkant av HarbourX-øvelsen for å få deltakerne opp på et høyere kompetansenivå før øvelsen. Ettersom denne typen konferanser inngår i kategorien ferdighetstrening får uttalelsene en noe motstridende betydning. Det at informanten ser en positiv effekt av å gjennomføre forberedende aktiviteter, kan således forstås som om vedkommende anser ferdighetstreningen som nyttig. Denne tolkningen understøttes av at informanten senere i intervjuet oppgir at ferdigheter i CIM er noe som uten tvil bør friskes opp i forkant av en øvelse. Denne argumentasjonen samsvarer med Pollenstad og Steinnes som hevder at dersom det er nødvendig eller påkrevd med en oppdatering av teoretisk kunnskap for å mestre ferdigheten tilfredsstillende, er dette noe som skal

gjennomføres i forkant av en øvelse (2012). Oppsummert kan det synes som at DSBs informanter er enig med både flertallet av kommunene og overnevnte teoretiske perspektiver på at ferdighetstrening bør komme forut for en øvelse, men at dette arbeidet ikke er formalisert eller eksplisitt i DSBs planverk.

I en diskusjon om trappetrinnsmodellen er det samtidig viktig å understreke at informantene gir uttrykk for at man ikke kan fjerne et trinn fordi helheten er viktig. Slik jeg tolker disse svarene, vil derfor vektleggingen av enkelte trinn ikke nødvendigvis bety at andre trinn ses på som irrelevante for læring. Eksempelvis resonnerer flere av informantene seg frem til at både kunnskapen på opplæringstrinnet og den praktiske treningen er viktig fordi samspillet mellom disse to er av stor betydning. Dette kan ses i lys av Sommers slutning om behovet for både praktisk kunnskap og faktisk kunnskap i kombinasjon er det som gjør at aktører blir kompetente (2015). Sommers argumentasjon om forholdet mellom teoretisk og praktisk kunnskap kan i så måte også knyttes til trinnene i trappetrinnsmodellen.

Diskusjonen av trappetrinnsmodellen overfor er nyttig for å forklare hva som skjer med læringsutbyttet dersom man hopper over trinnet om ferdighetstrening. Dette spørsmålet kan også snus og spiller da direkte på problemstillingen: «Hvordan påvirker ferdighetstrening krisehåndteringsevnen?».

[Ferdighetstrening gir en bedre læringseffekt av øvelser](#)

Når informantene skal forklare hvorfor ferdighetstreningen har betydning, trekker flere av dem analogier til idretten. Informantenes beskriver blant annet at man bør legge ned mange treningstimer før man står på startstreken på et sykkelritt eller skiskytterstevne. Slik jeg tolker informantenes utsagn, representerer startstreken en reell hendelse eller øvelse der ferdighetsnivået skal settes på prøve. Informantenes begrunnelser for at man må være tilstrekkelig trent i forkant, bekrefter Perry og Lindells påstand om at både grunnleggende trening og vedlikeholdstrening er nødvendig for å kunne prestere best mulig.

Det faktum at flere informanter trekker paralleller til idretten kan tolkes som at informantene synes det er lettere å beskrive ferdighetstreningens betydning i en sektor hvor skillet mellom trening og øvelse er tydelig. Innenfor idretten innebærer en kategorisering som «toppidrettsutøver» et minimumsgrunnlag på hele 10 000 treningstimer. Idrettsutøvere trener opp spesifikke muskler, bevegelser og delelementer, før disse settes sammen i sin helhet. Dette forklarer også en av informantene som presiserer at en skiskytter ikke bare kan ha skytetrening, men også må legge ned mange timer i både våpenteknikk, skøyteteknikk,

staking og kondisjonstrening. Satt på spissen så blir du ikke god til å slå innlegg ved å simulere en fotballkamp. Basert på diskusjonen overfor blir man god ved å repetere innlegg etter innlegg. Med andre ord gjennom ferdighetstrening.

Diskusjonen overfor kan videre ses i lys av at fem av åtte kommuner erfarer at øvelser blir gjennomført før man har et tilstrekkelig ferdighetsgrunnlag i bunnen. Når flertallet av kommunene oppgir at man øver før man er godt nok trent, er det grunn til å stille spørsmålet om et utelukkende fokus på øvelser er en effektiv bruk av ressurser. To av informantene har vært vitne til at mye av problematikken kunne vært ryddet vekk på forhånd dersom deltakerne hadde gjennomført et tilstrekkelig antall treningstimer i forkant. Deres erfaring er at dette samtidig ville forhindret datatekniske problemer og frustrasjoner, redusert ventetiden og samtidig bidratt til å øke læringseffekten i selve øvelsen.

Ferdighetstrening bidrar til automatisering

Mine informanter trekker frem at mye trening ikke bare bidrar til å vedlikeholde eller friske opp ferdighetene, men også til at ferdigheten setter seg i fingrene eller under huden. Én informant sier at ferdighetene må trenes til de er så lett tilgjengelige at det blir som «å ta på seg buksene om morgenen». Slik jeg tolker informantens utsagn, betyr dette at du gjør noe helt automatisk uten at det krever noen bevisst refleksjon eller tankevirksomhet. Informanten lager her en egen metafor for å forklare hva ferdighetstrening bidrar til, noe som vitner om at dette er noe vedkommende har et personlig forhold til. De øvrige informantenes beskrivelser av å få ferdigheter «under huden», eller til å «sitte i fingrene» mener jeg bekrefter både Kraiger et al. (1993), Rake og Njås (2009) samt Sommers (2015) argumentasjon for hvordan ferdighetstrening kan bidra til automatisering. En automatisert adferd kjennetegnes av at ferdigheten mestres flytende og har blitt en del av personen. Informantens beskrivelser av at en ferdighet er «under huden», vil i så måte være et tydelig eksempel på at den er en iboende egenskap ved personen. Automatiseringen har samtidig en parallell til «ryggmargsrefleksen», der en aktør besitter et sett med kunnskap eller ferdigheter i ryggmargen (Weick, 2001).

Påstandene til Kraiger et al. (1993) kan ses i sammenheng med Sommers studier (2015) der automatisering bidrar til å frigjøre kognitiv kapasitet slik at aktørene kan rette oppmerksomheten mot parallelle aktiviteter. Det at én av kommunene benytter CIM i det daglige til å utarbeide ROS-analyser, legge inn beredskapsplaner og tiltakskort gjør at verktøyet blir mer familiært. Det er derfor nærliggende å anta at en kriseledelse som har god kjennskap til verktøyet og der loggføringen går automatisk vil frigjøre mer kognitiv kapasitet, ettersom det datatekniske ikke stjeler oppmerksomhet. Når aktørene kan rette

oppmerksomheten og bruke tiden på andre aspekter i krisen, kan det gjøre dem bedre rustet til å håndtere denne på en tilfredsstillende måte.

Ferdighetstrening styrker krisehåndteringsevnen under avbrytelser og stress

Som det fremgår av teorikapittelet, påvirkes hukommelsesevnen av stress, slik at passord eller innloggingsmønstre kan bli vanskeligere å huske under en krise (Boin et al., 2005; Kahneman 2011). Flere av informantene har også erfart problemer med loggføringen i CIM under stressende situasjoner. To av informantene har derfor en formening om at treningen må gjøres under realistiske forhold basert på eventuelle stressreaksjoner som kan utløses. Slik vil man at være forberedt på det som kommer og inneha en trygghet dersom en krise inntreffer. Informantenes syn om at forberedelser kan skape en bedre krisehåndtering, samsvarer derfor med Sommer et al. sitt resonnement om at det må gjøres rom for individuell trening for at krisehåndteringen skal bli tilstrekkelig (2013). Informantene gir uttrykk for at man bør trene nok til å unngå å få panikk, bli overveldet, miste oversikten eller glemme innloggingsmønstre. Stressreaksjonene som her beskrives kan ses i lys av Weick (2001) som hevder at slike forstyrrelser reduserer effektiviteten i komplekse tankeprosesser og trigger en autonom respons gjennom *ryggmargsrefleksen*. Det at informantene mener man bør trene for å skape en trygghet og «huske hvilke knapper man skal trykke på», bekrefter samtidig Endsley og Jones sin påstand om at det er viktig å sette av tid til jevnlig trening for å motvirke at stresset tar overhånd i slike situasjoner (2012).

Sett i lys av overnevnte utfordringer, sier en av informantene at ettersom en krise krever en rask mobilisering, vil det være lite gunstig at noe så enkelt som et passord skal stoppe opp håndteringen. Den samme argumentasjonen går igjen hos Moen som hevder at den kommunale kriseledelsen ikke kan begynne å lete etter det riktige tiltakskortet når en krise inntreffer (2015). Dette understøttes av informant 1 som sier at man ikke kan lære slike ting under en krise. Ifølge flere av informantene er det viktig å være helt trygg på utførelsen av egne oppgaver, roller og verktøy. Deres erfaring er at dersom aktører mangler sentrale ferdigheter eller kunnskap, er ikke dette noe som vil ordne seg under press. Ettersom det er avgjørende å komme raskt i gang med tiltak, er krisehåndtering noe som ifølge Moan må trenes jevnlig (2015). Denne diskusjonen kan belyses med et sitat som er mye referert til i beredskapssammenheng: «Under pressure you don't rise to the occasion, you sink to the level of your training». Sitatet er av ukjent opphav, men tas likevel med ettersom det oppsummerer argumentasjonen for hvordan ferdighetstrening kan påvirke prestasjonsnivået under press. Som det fremgår av teorikapittelet, viser forskningslitteraturen til at press og stress utgjør

såkalte eskalerende eller forsterkende faktorer som gjør håndteringen ekstra utfordrende for kriseledelsen (Boin et al., 2005). Dersom ikke treningen tilpasses til utfordringene som strategisk kriseledelse vil møte, herunder stress, tidspress og usikkerhet, vil kriseledelsen ifølge Rake (2008) mangle kompetanse i håndteringen av kriser man ikke har erfaring med fra tidligere. Dette er i tråd med Weick som hevder at dersom kommunene trenes opp til å forvente avbrytelser og stress, vil de være bedre i stand til å håndtere forstyrrelser når disse oppstår (2001). På bakgrunn av informantenes erfaringer, de teoretiske perspektivene og diskusjonen overfor, kan det derfor argumenteres for at ferdighetstrening gjør kriseledelsen mer robust og handlekraftig i møtet med stressende og krevende situasjoner.

Ferdighetstrening forhindrer at ferdigheter svekkes

Kun tre av totalt tolv informanter mener tidsintervallet på øvelser annethvert år er tilstrekkelig for å kunne opprettholde en god krisehåndteringsevne. Flere har gjort seg tanker om hvordan trening påvirker evnen til å håndtere kriser og kommer med gode og veloverveide begrunnelser for hvorfor de velger å gjennomføre hyppigere øvelser eller ferdighetstrening som går utover forskriftskravet.

Flertallet av informantene beskriver det veiledende øvingsintervallet fra DSB som for sjeldent. De oppgir derfor at de legger opp til øvings- eller treningsaktiviteter i langt hyppigere grad enn det lovverket pålegger kommunene. Ifølge Lunde kan slike kvantitative krav føre til at aktørene utelukkende motiveres fra et «krysse av»- ståsted, der et viktig formål i seg selv er å dokumentere at kravene blir innfridd. Dette er i tråd med informant 5 sine uttalelser om at de kan huke av i ruten for øvelser, men at dette ikke nødvendigvis trenger å ha noe med læring å gjøre. Også informanten fra DSB beskriver tidsintervallet som kunstig, men at ordet «jevnlig» i loven måtte omsettes til et tidsintervall for å sikre at kommunene gjennomførte øvelser. Sitatet kan således ses i lys av Lundes påstand om at beredskap som etableres for å tilfredsstille kvantitative krav blir etablert som minimumsløsninger. Uttalelsene fra DSBs informanter kan således tolkes som at de på den ene siden ser klare fordeler med å gjennomføre ferdighetstrening i perioden mellom øvelsene. Men på den andre siden oppgir informantene at hensynet til det kommunale selvstyret veier tyngre slik at de ikke vil pålegge kommunene ytterligere ytelseskrav. Basert på påstanden om at en prosedyre må bli lovpålagt før den får effekt, hevder Salas et al. at dette ikke vil bli utført (2012).

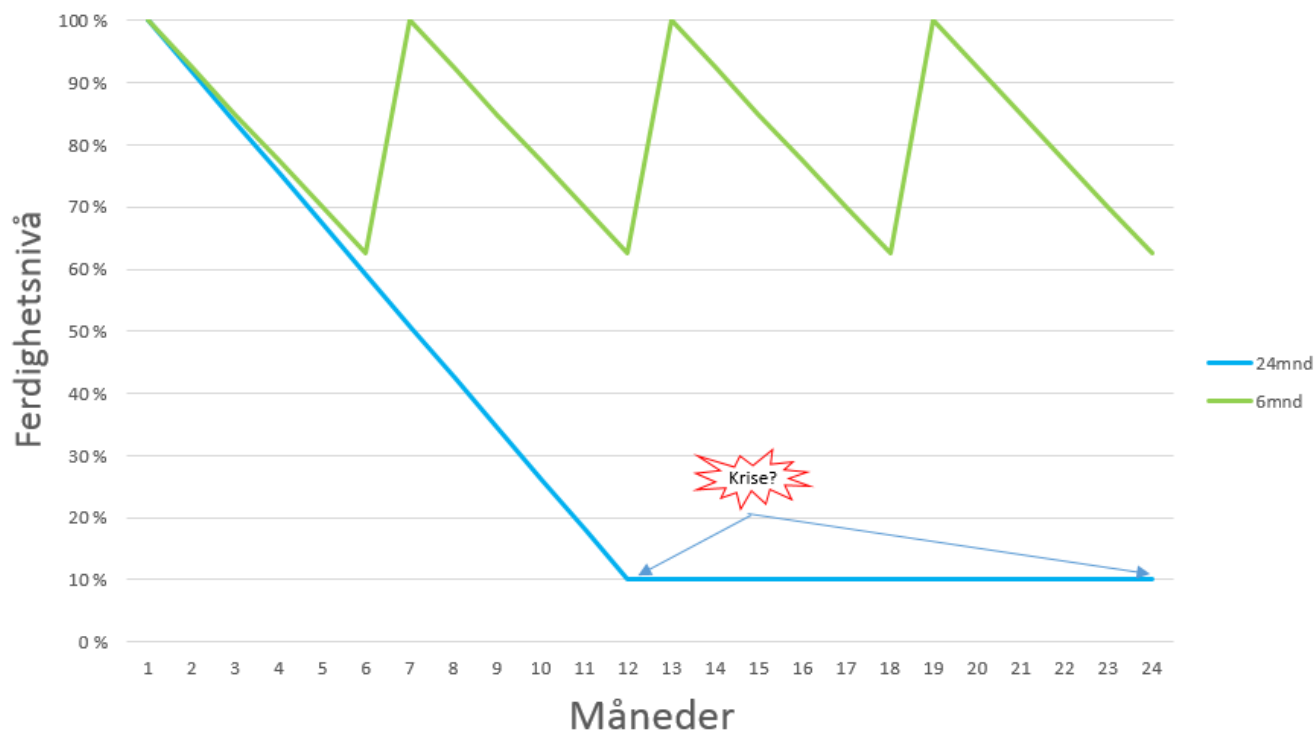
På bakgrunn av overnevnte presentasjon, kan man argumentere for at kommunene vil rette alt fokuset sitt mot å innfri det kvantitative lovkravet om øvelser annethvert år (Lunde, 2014), og verken vie tid eller ressurser til ferdighetstrening (Salas et al., 2012). Men på dette punktet

avkrefter mine funn begge disse teoretiske perspektivene. I stedet har hele fem av åtte kommuner innført aktiviteter som går utover dette kvantitative lovkravet, der flere av disse kan kategoriseres som ferdighetstrening.

Informantenes innfrielse av dette kvantitative øvingskravet samsvarer heller ikke med Lundes argumentasjon om kvantitative krav kun vil motivere kommunene til å innfri minstekravet (2014). Selv om de fleste informantene refererer til det tidfestede øvelseskravet på annethvert år, er det også tilfeller der informantene gjør seg refleksjoner om de kvalitative ytelseskravene og tar hensyn til disse. Et eksempel på dette er når én informant svarer at dagens krav om øvelser annethvert år verken legger opp til en «systematisk» eller «helhetlig» beredskap.

Når ferdigheter ikke praktiseres over lengre tid vil, det kunne påvirke håndteringsevnen. Flere av kommunene erfarer problemer med bruken av CIM dersom det har gått en stund siden forrige innlogging. Videre oppgir kommunene som ikke tar i bruk verktøyet utenom i øvelsene, at mye glemmes i mellomtiden. Dette er i tråd med Salas et al. som påpeker at forfall av ferdigheter er et utbredt problem. Flere av informantene ønsker å ta i bruk CIM i det daglige for å unngå at ferdighetene forsvinner. Dette underbygger forfatterens argumentasjon om at det bør settes av tid til trening i kalenderen og jevnlig praksis for å unngå at disse svekkes gjennom slagordet «Use it before they lose it» (Salas et al., 2012).

Informantenes erfaringer med utfordringer i CIM bekreftes av studien til Arthur et al. som viser en betydelig nedgang i ferdighetsnivå i perioder uten praktisering (1998). Det at informantene gir uttrykk for behovet av friske opp ferdighetene, kan kobles direkte til forfatterens påstand om at deltakerne har glemt inntil 90 % av det de har lært etter ett år (se figur 9). Sett i lys av at kommunene oppgir at læringspunkter fra øvelsene går igjen kan dette tolkes som at kriseledelsen har glemt mye av kunnskapen man har lært. Flertallet av informantene hevder at ferdighetstrening er noe som bør være på kalenderen oftere (se figur 11). Slik jeg tolker informantenes svar opp argumentasjonen til Arthur et al. (1998), er det derfor nødvendig å gjennomføre aktiviteter mer enn én gang per år for å unngå at kriseledelsens ferdigheter svinner hen. For å trekke en tråd tilbake til grafen som ble presentert i teorikapittelet, kan denne videreutvikles basert på informantenes svar. Figuren på neste side kombinerer studien til Arthur et al. (1998), med et hyppigere treningsintervall.



Figur 13. Nedgang i ferdighetsnivå, med årlig- og halvårlig ferdighetstrening. Inspirert av Arthur et al. (1998) og informantenes foretrukne øvelsesintervall.

Som det fremgår tydelig av den blå linjen vil ferdighetsnivået være nede på 10 % etter ett år (Arthur et al.,1998). Etersom forskriftskravet er en øvelse annet hvert år, innebærer det at kriseledelsen i verste fall besitter et ferdighetsnivå på 10 % i et helt år. Det finnes ingen garantier for at en krise oppstår i tidsperioden like etter en øvelse eller reell hendelse, når ferdighetsnivået naturlig nok vil være høyere. I stedet er det like sannsynlig at krisen inntreffer etter 12 måneder, 18 måneder, eller i verste fall 24 måneder.

To av informantenes forslag om ferdighetstrening hver sjette måned, kan leses av langs den grønne linjen. Som grafen viser vil dette basert på argumentasjonen til Arthur et al. (1998) sikre at ferdighetsnivået ikke synker under 60 %. Informantenes forslag om at øvelser eller ferdighetstrening bør utføres jevnlig gjennom året, kan derfor være en hensiktsmessig tilnærming for å opprettholde ferdighetsnivået. Videre er argumentasjonen i tråd med Perry og Lindells påstand om at planlegging og trening må utføres kontinuerlig for å sikre at beredskapen vedlikeholdes (2003). Dette begrunnes med at sårbarhet, ressurser og organisasjonsstrukturer endres over tid slik at ferdigheter forsvinner når de ikke øves på (Perry og Lindell, 2003). Den samme kontinuiteten underbygges også av Lunde (2014) som understreker ferdighetstreningens betydning for at man skal kunne opprettholde et tilfredsstillende ferdighetsnivå over tid. På spørsmål om hvordan dette ville påvirket håndteringsevnen, hevder informantene at det bidrar til at kriseledelsen er oppdatert på rutiner

og planverk, kommer raskt i gang med arbeidet og unngår å kaste bort tid på tekniske problemer som kunne vært ryddet av banen tidligere. Informantenes forslag samsvarer derfor godt med Perry og Lindell som hevder at trening sikrer at aktørene kan implementere planen på en effektiv måte (2003).

En av DSBs informanter gir uttrykk for at alternativet om en jevnlig ferdighetstrening gjennom året, fremfor å legge ned alle ressursene i en øvelse, er en «interessant tilnærming og tanke». Som det fremgår av empirien sier begge informantene fra DSB at det er hensiktsmessig å øve hyppigere enn kravet. På spørsmål om hva kommunene da skal foreta seg i perioden mellom øvelsene, er svaret at «*Det å sette av ti minutter av kriseledelsesmøtet til å repetere rolle- og ansvarsfordeling ville vært gunstig*». Dette eksempelet som informanten selv kommer med utgjør, basert på begrepsavklaringen som ligger til grunn for denne masteroppgaven, ferdighetstrening i et nøtteskall. DSBs informant forklarer videre at en slik tilnærming ville økt både bevissthet og kompetanse, effektivisert andre tiltak som kommunene har, samt påvirket læringsutbyttet man får av selve øvelsen. På bakgrunn av de positive fordelene som vedkommende her lister opp, tolker jeg det som at informanten fra DSB anser ferdighetstrening som en hensiktsmessig tilnærming for å opprettholde eller utvikle krisehåndteringsevnen. Likeledes er svaret et godt eksempel på hva ferdighetstreningen bidrar til, noe som utgjør selve nøkkelspørsmålet i denne oppgaven.

På den andre siden har én av kommunene verken gjennomført øvelser eller laget en beredskapsplan, slik at ikke alle har den samme forståelsen av kontinuitet. Informant 6 forteller at det naturlig nok tar mye tid å få en ROS-analyse og beredskapsplan på plass, men at det etter hvert kun vil være nødvendig å foreta revideringer og oppdateringer av varslingslister. Dette sitatet kan tolkes som om informanten anser et godt planverk som tilstrekkelig for at kommunen skal kunne håndtere en krise. Vedkommendes tankegang har således en klar parallell til Quarantelli (1977) som påstår at hvis en plan anses som et «ferdig» produkt, risikerer man å tro at man er godt forberedt, når dette på ingen måte er realiteten.

På samme måte som forfatterne overfor argumenterer for at en beredskapsplan alene ikke sikrer en god krisehåndtering, kan det diskuteres hvorvidt en beredskapsplan og en øvelse er nok. Det at en plan må øves på for å sikre en god beredskapsplanlegging, utleder et interessant drøftingspunkt. Som vist impliserer ordlyden i gjeldende lov- og forskriftskrav at øvelser vil bidra til læring, der øvelsens betydning for å øke håndteringsevnen har fått en sentral rolle i norsk beredskapsarbeid. Innen samfunnsikkerhetsfagene er det skrevet mange artikler, (Moen, 2015) bøker, (Løvik, 2010) og masteroppgaver (Pollenstad & Steinnes, 2012) med

titler som spiller direkte på uttrykket «Øvelse gjør mester». Det at opprinnelsen til mottoet, «practice makes perfect» i 2014 ble kåret til vår tidsalders mest innflytelsesrike utsagn, illustrerer den posisjonen og betydningen øvelsen har fått (Dailymail, 2014). Practice, kan forklares som “gjentakende trening eller utførelse av en aktivitet eller ferdighet for å erverve eller opprettholde kompetanse» (HarperCollins, 2003:747). Videre oppgis synonymene «training», «rehearsal» og «repetition» (ibid). Med utgangspunkt i dette vil definisjonen av begrepet «practice» innholdsmessig ligge nærmere trappetrinnsmodellens beskrivelse av ferdighetstrening. I så fall kan en mer korrekt oversettelse av uttrykket i stedet være «trening gjør mester». I forlengelsen av dette kan det argumenteres for om vi i større grad bør fokusere på ferdighetstreningens betydning, ettersom begrepsbevisstheten utfordrer påstanden på om det nettopp *er* øvelsen som gjør mester.

Dette kan ses i lys av Reason som hevder at en nedvurdering av treningens rolle i daglig drift vil være negativt (1997). En manglende forståelse av treningskrav, utilstrekkelig vurdering av treningsresultater og for lite praktisk trening økte risikoen på plattformene (ibid). Disse funnene fra oljesektoren er noe som kommunal kriseledelse kan nyttiggjøre seg av. Dersom kommunene anser seg forberedt på bakgrunn av at de ha innfridd kravet om øvelser annethvert år og tror at deres investeringer i øvelser vil føre til en bedre beredskap, faller dette ifølge Pollenstad og Steinnes under begrepet «ubevisst inkompetanse» (2012). Det å anse seg som forberedt utelukkende på bakgrunn av at man har øvd, vil slik jeg tolker flertallet av informantene, være feil. Dette understøttes av Pollenstad og Steinnes sin påstand om at øvelser kan bli en farlig sovepute dersom man tror at øvelsen alene fører til en god beredskap (ibid). Forfatterne hevder manglende struktur, ansvar og helhetsforståelse er faktorer som bidrar til denne vrangforestillingen. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om en øvelse annethvert år vil oppfylle Perry og Lindells krav om at beredskapsplanleggingen skal være kontinuerlig (2003). Eller for den saks skyld, om det er forenlig med det helhetlige og systematiske kravet som ligger i beredskapsplikten.

Forutsetninger for læring

Informantene gjør seg ulike refleksjoner om hva som skal til for at trening skaper en læringseffekt, forutsetninger for at læring skal finne sted og hvordan økonomi, motivasjon eller ledelsesstøtte påvirker læring.

I den forbindelse beskriver Dynes (1998) godt de ulike forutsetninger kommunene har for beredskapsarbeid og planlegging. De åtte kommunene har en tydelig variasjon i hvorvidt planlegging og beredskapsarbeidet er formelt med tydelig ansvarsfordeling og spesifikke

budsjettposter, eller mer uformelt basert på overlappende ansvarsområder, stillingsbrøker og begrensede økonomiske midler (Dynes, 1998). Det at økonomi ifølge flertallet av informantene ikke er utslagsgivende, blir spesielt interessant ettersom utvalget inneholder kommuner med svært ulike forutsetninger, økonomi og stillingsbrøk. For å besvare spørsmålet som ble reist i metoddelen, er økonomi ifølge flertallet av mine informanter verken avgjørende for målsetninger eller aktiviteter. Dette motstrider med Røde Kors-rapporten og samsvarer med SSBs rapport (2015) som fastslår at mye går på prioriteringer slik at økonomiske rammebetingelser ikke er utslagsgivende.

Ved at informantene i stedet trekker frem engasjement, personlig interesse og vilje til å prioritere beredskapsarbeidet, bekrefter de Perry og Lindells påstand om at beredskapsplanlegging avhenger av personlig engasjement, evne og interesse (2003). Informantens vektlegging av personlige egenskaper kan videre knyttes opp til Ford og Kraiges (1995) påstand om at individuelle karakteristikk er avgjørende for hvorvidt treningen får en effekt. Informantenes uttalelser om at beredskapsarbeidet er personavhengig og baserer seg på motiverte ildsjeler, illustrerer dette tydelig. Kommunenes erfaring med hva som påvirker læring har også en kobling til Ford og Kraiges andre kategori som vektlegger utformingen av treningen. Flertallet av informantene mener det ikke gir læring å gjennomføre fullskalaøvelser før man mestrer det grunnleggende. Dette bekrefter i så måte påstanden om at hvordan treningen legges opp og hvilken type øvelser man velger, får betydning for hvorvidt noe overhodet læres.

Sist, men ikke minst vektlegger flere av kommunene arbeidsmiljøets betydning. Informantenes forklaringer om at kriseledelsen er en familie som hjelper hverandre, eller at det er sterkt internt samhold og engasjement er eksempler på dette. Disse beskrivelsene kan derfor plasseres direkte inn under Ford og Kraiges tredje kategori vedrørende arbeidsmiljø (1995). Forfatterne hevder at ledelsen i størst grad påvirker hvorvidt ferdighetstrening praktiseres gjennom sine prioriteringer og tilrettelegging for ferdighetstrening på arbeidsplassen. Dette bekreftes når en av informantenes uttaler at du er prisgitt det din overordnede er interessert i. Ford og Kraiges påstand om ledelsens betydning kan ses i lys av Smith-Jentsch et al. (2001) som hevder at det ledelsen kommuniserer om trening i stor grad påvirker holdningen til den som skal lære. Dette blir tydelig når en av informantene gir uttrykk for at han er demotivert og frustrert ettersom rådmannen verken uttrykker interesse eller viser forståelse for arbeidet med en ny ROS og beredskapsplan.

På bakgrunn av dette vil jeg argumentere for at Ford og Kraigers modell har enkelte likhetstrekk med Sommer et al. sin trekantmodell over faktorer som påvirker en persons læring (2013). For det første tolker jeg *involvering* i trekanten, det vil si deltakerens motivasjon og engasjement i læringsaktiviteten som en klar parallell til kategorien om personlige karakteristikker. For det andre kan kategorien om treningens utforming tolkes opp imot beskrivelsen av *innholdets* betydning. Eksempelvis vil øving på samvirke ha liten hensikt dersom man har utfordringer med å logge seg på CIM. Likeledes er det en utfordring at kriseledelsen ikke får tilstrekkelig utbytte av de større øvelsene fordi fokuset er på taktisk nivå. I tråd med trekantmodellen vil dette være eksempler på at læringsaktivitetene og innholdet i disse ikke er tilpasset (2013). For det tredje, vil forholdene som læringen skjer under, selve *konteksten*, være av avgjørende betydning. Forfatterens kjennetegn på kontekst som «kollegial støtte, åpenhet og tillit» (Sommer et al., 2013), tolkes derfor som å ha klare paralleller til Ford og Kraigers kategori om arbeidsmiljø (1995).

Målet med trening er på mange måter samsvarende med selve definisjonen på læring. Salas hevder treningens formål er skape en endring eller erkjennelse samt sikre at deltakerne tilegner seg nødvendig kompetanse for å utføre en arbeidsoppgave (2012). Dette har klare referanser til Braut og Njås definisjon på at læring kommer til uttrykk gjennom endring, en dypere forståelse eller bekreftelse av eksisterende praksis er tilfredsstillende (2010). Læring og trening er således nært beslektet, noe som krever en presisering. I likhet med utfordringene som har blitt reist gjennom denne masteroppgaven knyttet til læringseffekten av øvelser, er det heller ingen automatikk i at trening bidrar til læring. Det understrekes derfor at ferdighetstrening for kriseledelsen ikke er ensbetydende med en god håndteringsevne.

Med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene overfor, beror en god krisehåndteringsevne på at man trener på de rette tingene, at deltakerne er mottakelige for å lære og at treningene foregår i en kontekst som muliggjør læring. På denne måten kan mye av argumentasjonen mot øvelser også kunne være gjeldende for trening, fordi mange faktorer vil spille inn på hvorvidt treningen også får en ønsket effekt. Det er derfor ifølge Salas et al. er mer riktig å si at læring er et ønskelig utfall av ferdighetstrening (2012). Likevel hevder flertallet av informantene i dette studiet at ferdighetstrening vil styrke den kommunale kriseledelsens evne til å kunne håndtere kriser. Det er således nærliggende å anta det ønskelige utfallet som forfatterne her skisserer - nettopp *er* realiserbart under de rette forholdene.

7.0. KONKLUSJON

Denne masteroppgaven har kartlagt hvordan ferdighetstrening kan påvirke den kommunale krisehåndteringsevnen. Ettersom ferdighetstrening er et forholdsvis nytt begrep i beredskapssammenheng, var det nødvendig å basere seg på flere teoretiske bidrag. Likevel har de ulike perspektivene utfyllt hverandre og skapt et tydelig samsvar mellom teori og empiri.

Først presenterte studien «ferdighetstrening», og hvordan dette skiller det seg fra øvelser. Her ble det avdekt hvordan både faglitteraturen, gjeldende lov- og forskriftskrav samt informantene har utfordringer knyttet til overlappende begrepsbruk og et uklart skille. Gjennom de ulike teoribidragene samt informantenes innspill, ble forskningsspørsmålet besvart ved at ferdighetstreningen gjennomføres hyppigere, er mer repetitiv i formen og rettes mot konkrete prosedyrer og arbeidsoppgaver fremfor scenarier.

Deretter ble ferdighetstreningens betydning vurdert ut fra de to ferdighetene kommunene selv vektla som viktigst, CIM og mediehandtering. Som det fremgår av teorigrunnet og empiri, har ferdighetstrening en avgjørende rolle i å utvikle, opprettholde og automatisere ferdigheter. Videre øker det kriseledelsens evne til å mestre forstyrrelser og stress, gjør de mer forberedt og fremmer prestasjon under press. Sist, men ikke minst, forhindrer en regelmessig og kontinuerlig ferdighetstrening en nedgang i ferdighetsnivå. Dette har blitt tydeliggjort gjennom trappetrinnsmodellen og egen figur som viser hvordan kontinuerlig trening opprettholder ferdighetsnivået. Kontinuitet har således gått igjen som et nøkkelbegrep i oppgaven. Både kommunene og informantene fra DSB gir uttrykk for at ferdighetstrening er et lavterskeltilbud som ikke krever mye ressursbruk i kommunene, og som i tillegg vil kunne få positiv innvirkning på lærings- og håndteringsevne.

Empirien har som vist både avkreftet og bekreftet teoribidragene. Eksempler på sammenfall mellom teoretiske perspektiver og informanter er erfaringer med læringseffekten av store øvelser, utfordringer i bruk av datatekniske verktøy og programvare, mediehandtering og prestasjon under stressende forhold. Vi må trene før vi øver, har således blitt en rød tråd gjennom denne masteroppgaven. Motsatt har informantene avkreftet teoribidragene om at noe må lovfestes for å gi effekt og at kvantitative ytelseskrav utelukkende fører til at aktørene innstiller seg på å innfri minstekravet.

I oppstarten av arbeidet med denne masteroppgaven var jeg forberedt på at flere av kommunene ikke ville ha innfridd øvelseskravet basert på tidligere rapporter og

medieoppslag. Det viste seg i midlertidig at flertallet av informantene i stedet overgår forskriftskravet. Deres erfaringer med CIM og mediehandtering har gjort det mulig å konkretisere hvordan ferdighetstrening får effekt. Basert på resultatene som jeg har kommet frem til gjennom forskningsspørsmålene, gir disse et dekkende og gyldig grunnlag for å besvare problemstillingen. Studien har avdekket at den kommunale kriseledelsen vil ha bedre forutsetninger for å kunne håndtere kriser gjennom en kontinuerlig praktisering av ferdigheter i CIM og medietrening.

Med utgangspunkt i dette er det grunn til å stille spørsmål ved om dagens lovkrav kan regnes som systematisk og helhetlig slik beredskapsplikten krever. Uten ferdighetstrening og systematiske læringsaktiviteter i perioden mellom øvelsene, risikerer man at opprettholdelsen av ferdigheter blir ad-hoc og tilfeldig. Selv om flertallet av kommunene gjør mer enn de er pålagt, vitner det om en tilnærming til krisehandtering som er personavhengig og alt annet enn systematisk. Dette er den samme argumentasjonen som ble brukt for å innføre en generell kommunal beredskapsplikt som skulle sikre at beredskapsarbeidet nettopp ble mer robust og mindre personavhengig (NOU, 2000).

I et fremtidig studie ville det vært svært interessant å avdekke hvorvidt mine funn er representative for flere kommuner og samtidig kartlagt ferdighetstrening og øvingsvirksomhet over et lengre tidsperspektiv. Et trekk ved dagens organisasjoner og offentlige etater er ønsket om å se konkrete resultater av de ressursene som investeres i trenings- eller øvingsaktiviteter. Forutsatt at denne trenden fortsetter er det et behov for mer forskning på trening, studier som tar for seg læringseffekten av ferdighetstrening og hvordan denne kan optimaliseres. På denne måten unngår man å bombastisk fastslå at «trening gjør mester» uten et validt grunnlag. Videre savnes et teoretisk rammeverk som tydeliggjør skillet mellom ferdighetstrening og øvelser og hvorfor det er viktig å skille mellom disse.

Masteroppgaven rundes av ved å trekke trådene tilbake til start og 22. juli-kommisjonens avsluttende anbefalinger: «Oppmerksomheten må være på trening, opplæring, øvelser og veiledning [...]» (2012:457). Dette er en formulering jeg stiller meg bak av to årsaker. For det første gjenspeiler den trappetrinnsmodellen, og for det andre vektlegger den hvordan trening som et tillegg til øvelser har betydning for krisehandteringsevnen.

REFERANSELISTE

- Aktivitetsforskriften (2010). *Forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskriften)*, nr. 01.01.2010. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet.
- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 22, s. 278-298. Kristiansand: Universitetsforlaget.
- Arthur, W., Benneth, W., Stanush, P.L., & McNelly, T. L. (1998). Factors that influence skill decay and retention: A quantitative review and analysis. *Human Performace* 11, s.57-101.
- Aven T. (2010). *Misconceptions of Risk*. New York, Wiley.
- Aven, T., Njå, O., Boyesen, M., Olsen, K. H., Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet, risiko- og sårbarhetsanalyser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldwin, T.T., Ford, J.K. (1988). Transfer of training: A review and directions for future research. *Personnel Psychology*, 41 (1), s. 63-105.
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Malden: Polity Press.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Bråten, O. A. (2013). *Håndbok i krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Braut, G. S., & Njå, O. (2010). Learning from accidents (incidents): theoretical perspectives on investigation reports as educational tools. In R. Briš, C. Guedes Soares & S. Martorell (Eds.), *Reliability, risk and safety: theory and applications* (pp. 9-16). London: Taylor & Francis Group.
- Comfort, L.K., Sungu, Y., Johnsen, D. & Dunn, M. (2001). Complex systems in crises: anticipation and resilience in dynamic environments. *Journal of Contingencies and Crises Management*, Vol. 9, No. 3.
- Dagsavisen, De Rosa, M., (14.08.2015). Øver ikke nok på beredskap. *Dagsavisen*. Hentet den 02.01.2016 fra: <http://www.dagsavisen.no/oslo/over-ikke-nok-pa-beredskap-1.383337>
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving (5.utgave)*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Danemark et al. (1997): *Generalisering, vitenskapelige sluttedninger och modeller för förklarande samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- DSB, (2007). *Øvelse Oslo 2006 - Evaluering: Øvelse Oslo 2006 øvde samfunnets evne til å håndtere omfattende terroranslag og katastrofer*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB, (2009). *Veileder i kriseplanlegging for kommunal kriseledelse*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB, (2011). *Kurs i krisestøtteverktøyet DSB-CIM. Grunnleggende brukerferdigheter*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB, (2012). *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB, (2015.) *Kommuneundersøkelsen 2015*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB, (10.05.2016). *Kursoversikt 2016*. Hentet den 10.05.2016 fra <https://nusb.hypernet.com/forside/kursoversikt-2016>

Dynes, R. (1998). Coming to terms with Community Disaster. Fra E.L. Quarantelly (ed.) *That Is a Disaster?* London: Routledge.

Dyrøy, Y. 09.02.2016. *God krisehåndtering forutsetter en solid kriseorganisasjon*. Hentet den 09.02.16 fra: <https://www.beredskapsbloggen.no/god-krisehaandtering-forutsetter-en-solid-kriseorganisasjon>

Ellefsen, B. (1998). Triangulering – eller hvorfor og hvordan kombinere metoder? I M. Lorensen. *Spørsmålet bestemmer metoden*. Oslo: Universitetsforlaget.

Endsley M.R. og Jones D.G. (2012). *Designing for situational awareness. An approach to user-centered design*. Boca Raton: CRC Press

Eliot, T. S. (1888 – 1965). Sitat hentet fra <http://www.ordtak.no/index.php?fn=T.%20S.&en=Eliot>

Flin, R. (2001). Decision making in crises: the Piper Alpha disaster. I Rosenthal, U., Boin, R.A. and Comfort, L.K. (Eds.): *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities, Charles C. Thomas, Springfield, Ill*, s.103–118.

Ford, J. K., & Kraiger, K. (1995). The application of cognitive constructs and principles to the instructional systems mode of training: Implications for needs assessments design and transfer. *International review of industrial and organizational psychology Vol. 10*, s.1-48.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). *Forskrift 07 oktober 2011 om kommunal beredskapsplikt*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.

HarperCollins (2003). *Collins Dictionary & Thesaurus Concise. Third edition*. Glasgow: Westhill Road, Bishopbriggs.

IPA, Institute of Public Administration, Research Department Ireland (2009). *Crisis Management – An International Overview*. Hentet den 19.04.2016 fra http://www.eu.gov.hk/en/reference/publications/crisis_management.pdf

Jacobsen, D. I. (2010). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux.

Kraiger, K., Ford, J.K., & Salas, E. (1993). Application of Cognitive, Skill-based, and Affective Theories of Learning Outcomes to New Methods of Training Evaluation. *Journal of Applied Psychology, Vol. 78, No. 2*, s. 311-328.

Kruke, B. I. & O. E. Olsen (2005). Reliability-seeking networks in complex emergencies. *International Journal of Emergency Management 2(4)*, s. 275-291.

Kruke, B. I. (2012). Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: relevans for 22. juli 2011. *Notat 7/12. 22. juli kommisjonen*.

- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- La Porte, T. (2007). Critical Infrastructure in the Face of a Predatory Future: Preparing for Untoward Surprise. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(1), s. 60-64.
- La Porte, T. (1996). High Reliability Organizations: Unlikely, Demanding and At Risk. *Journal of contingencies and crisis, Volume 4 Number 2 June 1996*. s. 60- 70. Oxford: Blackwell Publishers Ltd
- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). *Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) § 14 og § 15 jf. delegeringsvedtak 25. juni 2010 nr. 943*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Lunde, I. K. (2014). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Løvik, K. (2010). *Øvelse gjør mester. Planlegging, kommunikasjon og gjennomføring av øvelser*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Malterud, K. (2003). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moen, E. (23.12.2015). *Hva kan vi lære av en beredskapsøvelse ved skrivebordet?* Hentet den 04.01.2016 fra <https://www.beredskapsbloggen.no/hva-kan-vi-laere-av-en-beredskapsøvelse-ved-skrivebordet>
- Njå, O. & Sommer, M. (2011). Learning amongst Norwegian fire-fighters. *Journal of Workplace Learning*, 23(7), s. 435-455.
- NOU 1992:15, (1992). *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. Store endringer i geografiske forutsetninger*. Bergen: Institutt for geografi, Norges handelshøyskole og universitetet i Bergen.
- NOU 2000:24, (2000). *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste og informasjonsforvaltning.
- NOU 2012:14, (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter og informasjonsforvaltning.
- NRK, Steinum, S. (24.02.2015). «Mange kommuner tar ikke beredskap på alvor». Hentet den 22.01.2016 fra: <https://www.nrk.no/nordland/-mange-kommuner-tar-ikke-beredskap-pa-alvor-1.12227536>
- NSO, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (2015). *Sikkerhet. Fagblad om industrivern, trygghet og sikring. Utgave nr. 3, 2015, årgang 61*. Oslo: NSO og NSR. Hentet den 03.01.2016 fra: <http://www.nso.no/filestore/Sikkerhet2015-3.pdf>
- Olsen, O.E, Mathiesen, E.R., & Boyesen, M. (2008). *Media og krisehåndtering. En bok om samspillet mellom journalister og krisehåndterere*. Høyskoleforlaget AS- Norwegian Academic Press.
- One Voice, (10.05.2016). Telefonsamtale med Ståle Iversen for å opplysninger om innholdet i DSB-CIM pakken, kurskostnader, samt regler for intern opplæring.
- Pearson C.M., & Mitroff, I.I. (1993). From crisis prone to crisis prepared: a framework for crisis management. *The executive* 7 (1), s. 48-59.

- Perry R.W. & Lindell M.K. (2003). Preparedness for emergency response: guidelines for the emergency planning process. *Disasters* 27(4), s. 336-350.
- Perry, R.W., (2004). Disaster exercises outcomes for professional emergency personell and citizen volunteers. *Journal of Contingencies and Crisis Mangement*, 12 (2), s. 64-75.
- Personopplysningsloven (2000). *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) 01 januar 2010*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Politiets endringsprogram (01.10. 2013). *Kompetanseheving av innsatspersonell. En prosjektutredning*. Hentet den 29.04.2016 fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_2324.pdf
- Pollenstad B. & Steinnes T., (2012). *Øvelse gjør mester? Hvilke faktorer har betydning for organisatorisk læring i forbindelse med store samvirkeøvelser i Hordaland?* Masteroppgave, Universitetet i Stavanger, Stavanger.
- Pollenstad, B., Steinnes, T., & Sommer, M. (2015). «Øvelse= læring?». *Næringslivets sikkerhetsorganisasjon. Sikkerhet. Fagblad om industrivern, trygghet og sikring. Utgave nr. 3, 2015, årgang 61*, s. 66-68.
- Quarantelli, E.L. (1977). Social Aspects of Disasters and Their Relevance to Pre-disaster Planning. *Disasters*. 1(1), s. 98-107.
- Rake, E. L. (2008). *Crisis management: coping and decision making on-scene*. PhD thesis, University of Stavanger, Stavanger.
- Rake, E.L. & Njå, O. (2009) Perceptions and performances of experienced incident commanders, *Journal of Risk Research*, 12:5, s. 665-685
- Rasmussen, J. (1983). Skill, rules and knowledge; signals, signs, and symbols, and other distinctions in human performance models. *IEEE Transactions on Systems, Man and Cybernetics*, 13(3), s. 257-266.
- Reason, J. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Ashgate Publishing.
- Repstad, P. (2007): *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rogaland LRS (2014). *Håndbok i øvelsesplanlegging*. Versjon 1. Utarbeidet for og av samvirkeaktørene Brann, Helse, Politiet, Sivilforsvaret, Heimevernet, Fylkesmannen og Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF). Hentet den 02.01.2016 fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Forvaltning/Brosjyrer%20og%20rettleder/H%20c3%a5ndbok%20i%20c3%b8velsesplanlegging%202014.pdf>
- Rosenthal, U., R.A. Boin, & L.K. Comfort, eds. 2001. *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Røde Kors (2015). *Det skjer ikke her- Felles beredskap – Felles ansvar II*. Oslo: Røde Kors.
- Safe Scandinavia, (2012). *Revisjonsrapport etter beredskapstilsyn Safe Scandinavia*. Stavanger: Petroleumstilsynet. Hentet den 03.12.15 fra: http://www.ptil.no/getfile.php/Tilsyn%20p%C3%A5%20nettet/tilsynrapporter%20pdf/2012_715%20RAPPORT.pdf

Salas, E., Driskell, J.E., & Hughes, J. (1996). Introduction: the study of stress and human performance. I J.E. & Salas, E. (red.). *Stress and human performance*, New Jersey: Lawrence Erlbaum

Salas E., & Cannon-Bowers J.A. (2001). The science of training: A decade of progress. *Annual Review Psychology 2001 (52)*, s. 471-499

Salas, E., Tannebaum, S.I., Kraiger, K., & Smith-Jentsch, K.A. (2012). The Science of Training and Development in organizations: What matters in practice. *Association for Psychological Science 13 (2)*, s. 74-101.

Schneider, S. (1995). *Flirting with disaster: Public Management in Crisis Situations*. London: Routledge.

Smith-Jentsch K.A, Salas E., & Baker P.D., (1996). Training Team performance-related assertiveness. *Personal Psychology vol. 49*, s.110-116.

Sommer, M. (2015). *Learning in emergency response work*. PhD thesis, University of Stavanger, Stavanger, Norway.

Sommer, M., Braut, G.S. and Njå, O. (2013) "A model for learning in emergency response work". *International Journal of Emergency Management, Vol. 9, No. 2*, s.151–169.

Sommer, M. & Njå, O. (2012). Dominant learning processes in emergency response organizations: a case study of a Joint Rescue Coordination Centre. *Journal of Contingencies and Crisis Management, 20(4)*, s. 219-230.

Sommer, M. (2014). Professional learning in the Ambulance Service. In S. Billet, C. Harteis & H. Gruber (Eds.), *International handbook of research in professional and practice-based learning* (pp. 857-885). London/New York: Springer.

Sookermany, A. M., Goksøyr, M., Breivik, B., Staubo, H. G., Heir, T., Kvaase, A., & David, W. C., (1999). Det moderne forsvar; Teknologi vs fysisk fostring eller kompetanseheving. *Kunnskap om idrett. Skriftserie fra Norges idretthøyskole nr 4, 1999. 3 årgang*. Hentet fra: http://www.academia.edu/12120145/Det_moderne_forsvar_Teknologi_vs_fysisk_fostring_ell_er_kompetanseheving

SSB, (2015). *Rapport 2015/19. Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*. Hentet den 01.02.16 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/gruppering-av-kommuner-etter-folkemengde-og-okonomiske-rammebetingelser-2013>

SSB, (2014). *Kommunekatalog – 2014*. Hentet den 17.03.16 fra <http://ssb.no/offentlig-sektor/kommunekatalog/kommunekatalog-2014>

SSB, 01.01.2015. Folkemengde per 1. januar 2015. Hentet den 03.02.16 fra <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2015-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=218730sooke>

Stena Don, (2015). *Revisjonsrapport etter beredskapstilsyn Stena Don*. Stavanger: Petroleurstilsynet. Hentet den 03.12.15 fra: http://offshore.no/sak/63825_ptil_er_ikke_fornoeyd_med_stena_don

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

- St.meld. nr. 24 (1992-93). *Det fremtidige sivile beredskap*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og Politidepartementet.
- Tannenbaum, S.I. (1997). Enhancing continuous learning: diagnostic findings from multiple companies. *Human resource Management, Vol.36, No.4*, s.437-452.
- Tannenbaum, S.I. & Yukl, H. (1992). Training and development in work organizations. *Annual Review Psychology 43*, s. 339-441.
- Tannenbaum, S.I., Smith-Jentsch, K.A., Cannon Bowers, J.A., & Salas, E. (2008). Guided team self-correction: impact on team mental models, processes and effectiveness. *Small group research, 39 (3)*, s. 303-327.
- Thalgaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Transocean Barents, (2013). *Rapport etter tilsyn innen beredskap på Transocean Barents*. Stavanger: Petroleumstilsynet. Hentet den 03.12.15 fra http://www.ptil.no/getfile.php/Tilsyn%20p%C3%A5%20nettets/tilsynrapporter%20pdf/2013_274_Rapport%20etter%20tilsyn%20innen%20beredskap%20p%C3%A5%20Transocean%20Barents.pdf
- Uhr, C., Johansson, H., & Fredholm, L. (2008). Analysing emergency response systems. *Journal of Contingencies and Crisis Management 16(2)*, s. 80-90.
- VG, Hvidsten, I. & Tjersland, J. (25.05.2015). Skuffende at man ikke har lært. VG. Hentet fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/solberg-regjeringen/slaktet-beredskapen-foer-terroren-i-2011-saerdeles-skuffende-at-man-ikke-har-laert/a/23456766/>
- Weick, K. E. and K. M. Sutcliffe (2001). *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Weiseth, L., & Kjeserud R. (2007). *Ledelse ved kriser- en praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods. Fifth Edition*. Thousand Oaks: Sage.

VEDLEGG

Vedlegg 1.

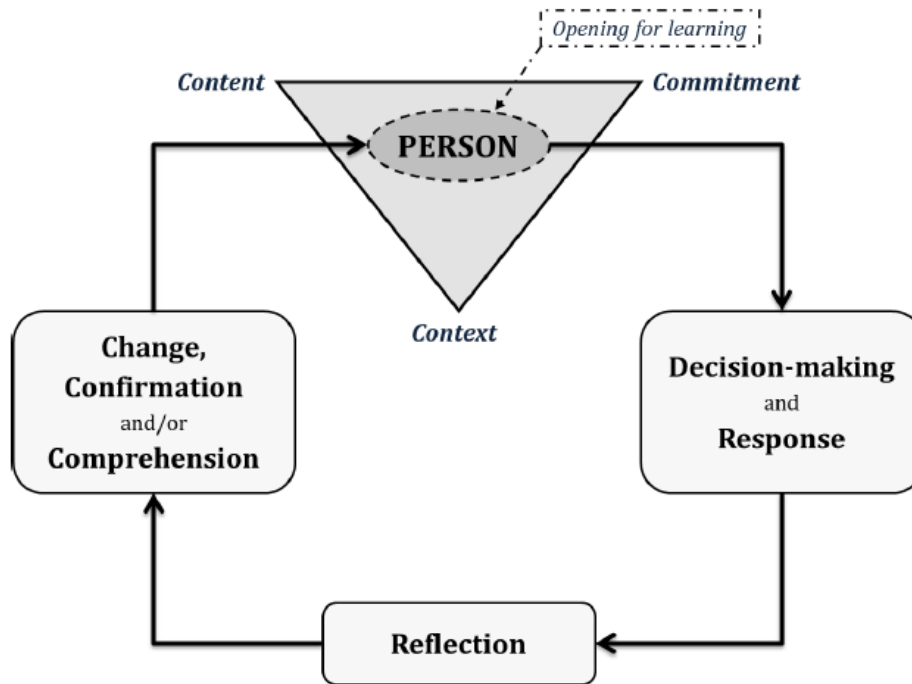
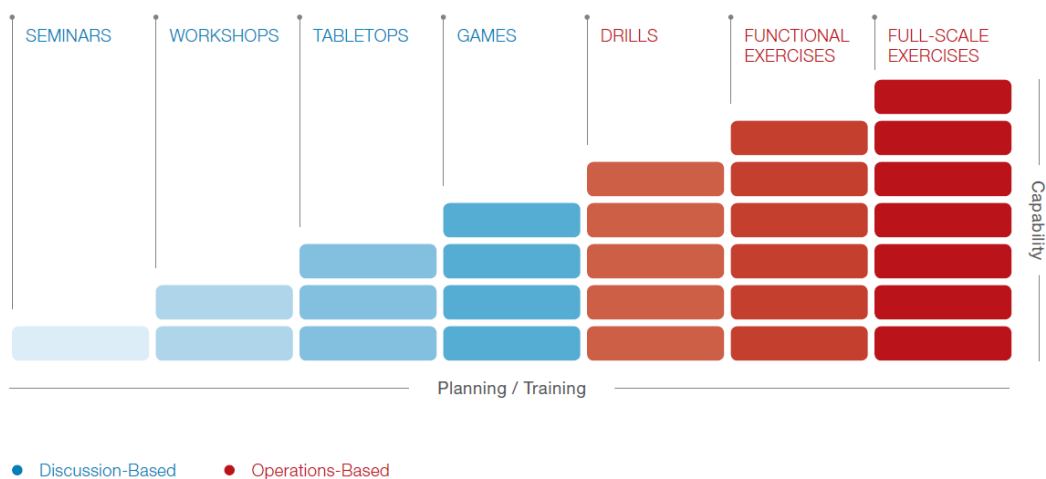


Figure I.1: Learning in emergency response work

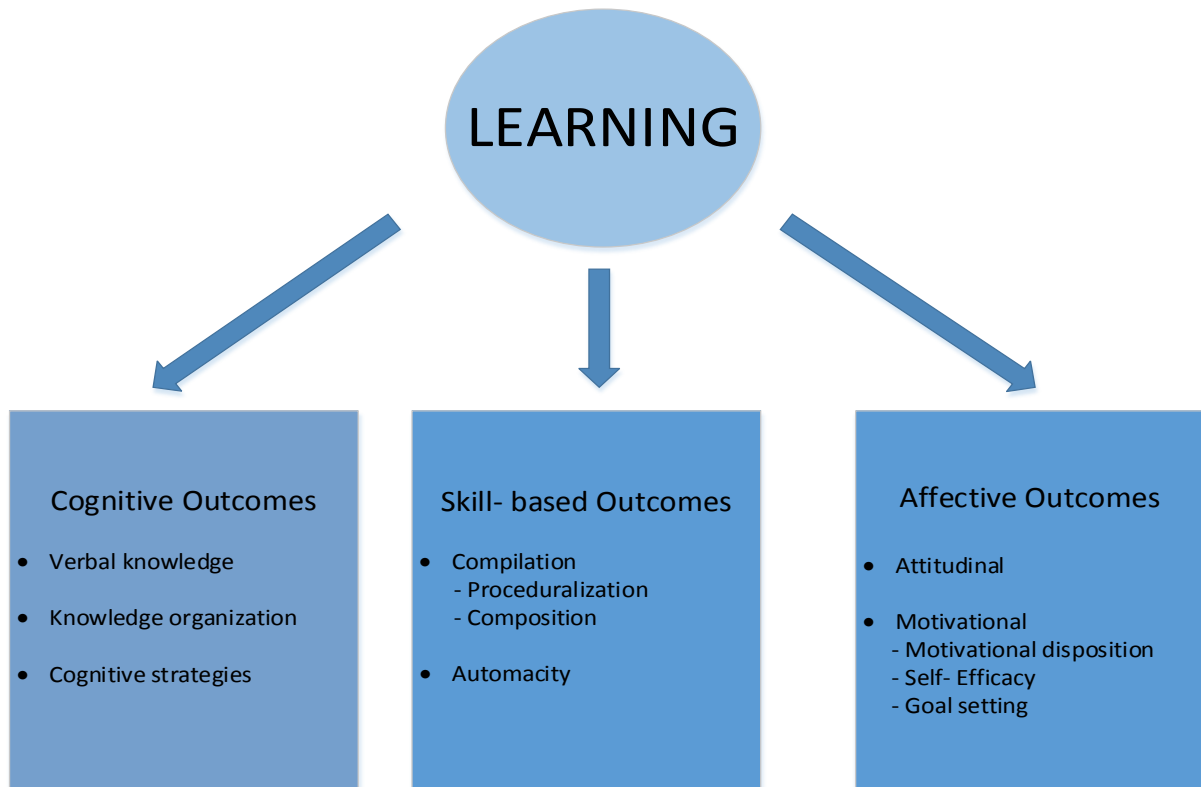
Modell for læring i beredskapsorganisasjoner (Sommer et al., 2013. «A model for learning in emergency response work” Int. J. Emergency Management, Vol. 9, No. 2, s. 156).

Vedlegg 2.



Planleggingsmodell for øvelser hentet fra IPA-rapporten Crisis Management – An International Overview (2009 s. 14).

Vedlegg 3.



Klassifisering av læringsutfall etter trening. Skissert etter Kraiger et al. (1993).

Vedlegg 4.

Kommune	Region	Areal	Innbyggertall ¹	Bef. - tetthet	Geografisk kommunetype	Næring/ Infrastruktur	Krisehistorikk >5 år.
Målselv	Nord-Norge	3322,0	6599	2,0	Innlandskommune	Stor skogbrukskommune, samt noe jordbruk. Forsvarets avdeling i Bardufoss samt to flyplasser	Flom i 2012
Flatanger	Midt-Norge	458,7	1119	2,4	Kystkommune	Fiskeoppdrett- og foredling, metallvareindustri og turisme	Storbrannen i 2014 og flom i 2008
Oslo	Østlandet	454,1	647676	1426,3	Kystkommune	Servicenæringer og offentlig administrasjon. Oslo havn og offentlige statsbygg	Terroranslaget i 2011
Eigersund	Vestlandet	434,3	14916	34,3	Kystkommune	Norges største fiskerihavn, og produksjon av fiskeolje	Ekstremværet Synne i 2015
Kristiansand	Sørlandet	277,0	85983	310,4	Kystkommune	Energiteknologi, prosessindustri, IKT. Kristiansand havn og Kjevik flyplass	Brann desember 2015. Drukningssulykke 2016
Hobøl	Østlandet	140,4	5343	38,1	Innlandskommune	Jordbruks- og skogskommune. Mange pendler til Oslo og Akershus og servicenæringer	
Ålesund	Midt-Norge	98,6	46 316	469,7	Øykommune	Fiskerinæring, fangst, oppdrettsfisk og maritime næringer dominerer. Norges tredje største containerhavn og fjerde største eksporthavn	
Sola	Vestlandet	68,7	25 708	374,3	Kystkommune	Industri- og oljenæring, jordbruk og servicenæringer. Stavanger lufthavn, HRS i Sør-Norge, Risavika og Tananger havn.	

Oversikt over kommunene og deres utvalgsriterier

Vedlegg 5.

Arbeidssted	Funksjon	Dato	Medium	Varighet
Fylkesmannen i Vestfold	Fylkesberedskapssjef	05.10.15	Personlig	1 t
DSB	Avdelingsleder beredskap og krisehåndtering	18.02.16	Personlig	1t og 10 min
DSB	Seniorrådgiver beredskap og krisehåndtering	18.02.16	Personlig	1 t
Beredskapsetaten i Oslo	Avdelingssjef samfunnssikkerhet og beredskap	22.02.16	Personlig	1t og 40 min
Målselv kommune	Beredskapsansvarlig og 100 % stilling som brannsjef	23.02.16	Telefon	1t og 10 min
Hobøl kommune	Beredskapsansvarlig og virksomhetsleder for teknisk drift	04.03.16	Personlig	1t og 30 min
Kristiansand kommune	Beredskapsleder + Prosjektleder	08.03.16	Personlig	1t og 15 min
Sola kommune	Beredskapssjef	10.03.16	Personlig	1t og 25 min
Eigersund kommune	Beredskapsleder og 100 % stilling i brannvernsseksjonen	15.03.16	Personlig	1t og 27 min
Flatanger kommune	Beredskapsansvarlig og brannsjef	18.03.16	Telefon	1t og 4 min
Ålesund kommune	Beredskapsleder	11.04.16	Telefon	1t og 2 min

Oversikt over informantenes arbeidssted, stilling, dato for intervjuet, intervjuform og varighet.

Vedlegg 6.

Informant	Begrepsanvendelse
1	Skiller tydelig, og vektlegger viktigheten av å holde de adskilt
2	Skiller ikke, og anser begrepene som det samme
3	Skiller delvis, og anser små øvelser som det samme som ferdighetstrening
4	Skiller ikke, og påpeker at ferdighetstrening er et ukjent begrep i beredskapssammenheng
5	Skiller tydelig, og ønsker mer fokus på ferdighetstrening
6	Skiller, men anvender begrepene som synonymer under intervjuet
7	Skiller, og aner ferdighetstrening som internt i en organisasjon
8	Skiller delvis, men anser ferdighetstrening som kurs/kompetanseheving
9	Skiller delvis, men anser ferdighetstrening som kurs/kompetanseheving
10	Skiller, og anser ferdighetstrening mer som en form for «daglig drill».
11	Skiller tydelig, og anser ferdighetstrening som drill/repetsjon
12	Skiller ikke, og synes spørsmålet er banalt

Informantenes anvendelse av begrepene «ferdighetstrening» og «øvelser»

Vedlegg 7.

Informant	Foretrukket forskriftskrav for øvingsaktivitet eller ferdighetstrening
1	2 ganger per år (der innholdet i «øvelse» må spesifiseres nærmere i forskriften)
2	Årlig
3	Årlig
4	2-3 ganger per år
5	Minimum årlig, men bør gjennomføres hyppigere
6	Årlig øvelse i de enkelte virksomhetene, samt en fullskalaøvelse annethvert år
7	Annethvert år
8	Årlig
9	Årlig
10	Annethvert år
11	Viser til det kommunale selvstyret, men at det samtidig vil være hensiktsmessig å øve jevnlig gjennom året
12	Annethvert år

Informantenes foretrukne øvelsesintervall

Vedlegg 8. Intervjuguider

Intervjuguide kommunene

1. Hvem inngår i kommunens kriseledelse? Hvordan organiseres beredskapen i kommunen? (Hvor mange heltids/deltidsstillinger arbeider med beredskap?).

Øvelser

2. Har dere avholdt en beredskapsøvelse i løpet av den siste 2-3 års perioden, eller eventuelt når var siste øvelse?
3. Hvilken type øvelser har vært vanlig den siste 5 års perioden? (Diskusjons-, stabs-, spill-, samvirkeøvelser etc.)
4. Gjør dere noe spesielt, eller er det noen forberedende praksis forut for øvelsen?
5. Hva opplever du at er målet med øvelsen? (Teste faktisk beredskap? Lære? Trene opp spesifikke ferdigheter?)
6. Kjenner dere til veilederen til DSB som er utarbeidet for forskrift om kommunal beredskapsplikt, og dere brukt veilederen aktivt under planlegging av øvelser?
7. Anser kommunen Forskriftskravet om øvelser annethvert år som et hensiktsmessig intervaller for å opprettholde den krisehåndteringsevnen?
8. Og ikke minst, lar det seg gjennomføre i praksis mtp. ressursbruk?
9. Hvor mye av øvelsen brukes til situasjonsvurderinger, risikovurderinger og mer tekniske oppgaver som krisestøtteverktøy?
10. Hvilke krisestøtteverktøy benytter kommunen i en øvelse/reell hendelse?
11. Hvordan er samarbeidet med Fylkesmannen- via fylkesberedskapssjefen?

Ferdighetstrening

12. Hvilke ferdigheter kreves det for at kommunal kriseledelse skal ha en god krisehåndteringsevne?
13. Hvordan lærer dere og vedlikeholder ferdighetene i det daglige arbeidet?
14. Er øvelsene den eneste måten dere kan gjenoppfriske/oppdatere kunnskap og ferdigheter, eller er det iverksatt andre tiltak for at de ansatte skal opprettholde denne kunnskapen?
15. Finnes det noen trening i perioden mellom øvelsene? I så fall hvilke?
16. Hvis ja, er treningen noe som er personlig (ansattes egen motivasjon) eller er det noe som er formalisert (jf. faste tider, kurs, trening)? Er deltakelsen i så fall obligatorisk?
17. I hvilken grad er forholdene tilrettelagt for at kriseledelsen skal kunne trene opp egne ferdigheter og egne funksjon/rolle?
18. Trenes det regelmessig på varsling, loggføring og innkalling av kriseorganisasjonen?
19. Gjennomføres det separat trening i de ulike rollene?
20. Hvordan bruker dere CIM, hva er deres erfaring med CIM-systemet? Hvilke praktiske ferdigheter krever denne loggføringen? Hvordan trener dere opp disse ferdighetene i forkant av øvelsene? Føler du deg trygg på dette programmet?
21. Kommunen har ansvaret for å informere innbyggerne og media i en krise. Har dere noe opplæring eller trening rettet direkte mot dette?
22. Hva legger du i begrepet «ferdighetstrening» og «øvelser»?

23. En fersk rapport fra Røde kors viser at halvparten av kommunene ikke råd til å gjennomføre felles beredskapsøvelser. Hva er dine tanker om dette? Ville ferdighetstrening krevd mer eller mindre ressursbruk i kommunene?
24. Hvor store føringer legger en kommunes bundne kostnader og frie disponible inntekter på krisehåndteringsevnen?

Læring

25. Hvilke typer av øvelser er best egnet for å at beredskapsledelsen i kommunen skal lære mest mulig? (Fullskala, table-top, diskusjonsøvelser)
26. Opplever dere at dere lærer noe av øvelsene? Hvorfor/hvorfor ikke?
27. Hvordan blir læringspunktene som ble avdekket i forrige øvelse arbeidet med i perioden mellom øvelsene?
28. Går læringspunktene fra øvelsene igjen?
29. Er forskriftskravet som legger føringer på en øvelse annethvert år tilstrekkelig, eller har denne begrenset effekt med tanke på læring?
30. Hvis du tar en titt på denne trappetrinnsmodellen for læring: Kan du reflektere litt over hvilket av disse trinnene kommunen har mest fokus på, og eventuelt hvilket trinn som du anser som viktigst for å stimulere til mest mulig læring?
31. Påvirker manglende ferdighetstrening også læringseffekten av øvelser?
32. Øver vi i så fall før vi er godt nok trent?

Intervjuguide 1 DSB: Forskrift om kommunal beredskapsplikt og DSBs veileder

1. Hva var bakgrunnen for veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt?

Øvelser

2. Hvorfor ble tidsintervallet for øvelser vurdert og fastsatt til annethvert år?
3. Er det andre sentrale vurderinger dere gjorde i utarbeidelsen av veiledningen til § 7 om opplæring og øvelser?
4. Jeg ser i veilederen at DSB argumenterer for at «*Stabsøvelser er spilløvelser for kriseledelsens stab. Dette er en form for ferdighetstrening hvor momenter som loggføring, varslingsrutiner, rapporteringsrutiner og informasjonsberedskap kan være sentrale*». Anser DSB øvelser som en arena der man kan bedrive trening?
5. Tenker DSB at øvelsen annethvert år er tilstrekkelig for at kommunene skal oppnå en god krisehåndteringsevne? Hvorfor/hvorfor ikke?

Ferdighetstrening

6. DSB skriver i veilederen til forskrift om kommunal beredskapsplikt at «*Øvelser gir mulighet til å trene, teste og videreutvikle eget planverk, egen krisehåndteringsevne og samvirke med andre. Viktige øvingsmomenter er avklaring av roller og ansvar, samordning av ressurser på tvers av virksomheter, felles situasjonsbilde og krisekommunikasjon. En virksomhet med beredskapsansvar bør øve regelmessig og variert for å styrke sin evne til å håndtere ekstraordinære hendelser*». Hva legger DSB i begrepene «ferdighetstrening» og «øvelser»?
7. Er det det samme? Hva skiller eventuelt begrepene fra hverandre?
8. Har DSB noe fokus på ferdighetstrening?
9. Hvilken rolle spiller ferdighetstrening for kommunenes krisehåndteringsevne?

Læring

10. Kan du forklare litt mer hva som ligger i formuleringen om at «kommunen skal oppnå et bedre øvingsutbytte»? Hvordan defineres et godt øvingsutbytte?
11. Hva er tanken at kommunene skal gjøre mellom øvelsene?
12. Hvordan blir læringspunkter evaluert og arbeidet med i etterkant?
13. Hvis stabsøvelser er en egnet måte å trene kriseledelsens stab på, hvorfor har ikke DSB sterkere føringer på at denne typen øvelser bør være fast?
14. Hvis du tar en titt på denne trappetrinnsmodellen, hvor vil du si at DSB har mest fokus?

Intervjuguide 2 DSB: Planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser

Øvelser

1. Hva skal øvelsen bidra til? (Teste faktisk beredskap? Lære? Trene?)
2. Hvilke øvelser pleier kommunene erfaringsmessig å gjennomføre?
3. Hvor store føringer legger en kommunes bundne kostnader og frie disponible inntekter på krisehåndteringsevnen?
4. En fersk rapport fra Røde kors viser at halvparten av kommunene ikke råd til å gjennomføre felles beredskapsøvelser. Hva er DSBs tanker om dette?

Ferdighetstrening

1. DSB veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt fastslår *at «øvelser gir mulighet til å trene, teste og videreutvikle eget planverk, egen krisehåndteringsevne og samvirke med andre.* Formuleringen lyder at øvelser gir mulighet til å trene, så hvordan skiller dere mellom begrepene «ferdighetstrening» og «øvelser»?
2. Hvilke ferdigheter bør kommunal kriseledelse besitte for å ha en god krisehåndteringsevne?
3. Hva er det meningen at kommunene skal foreta seg mellom øvelsene? Er det noen føringer her fra DSB?
4. Har DSB noe fokus på ferdighetstrening?
5. Hva kan ferdighetstrening bidra til som et supplement til øvelser?

Læring

6. Hva er læringseffekten av store versus små øvelser for kommunene?
7. Har DSB noen formening om hvilken øvingsform som gir mest læringsutbytte for kriseledelsen?
8. Har kommunene i kommuneundersøkelsen oppgitt læringseffekt ved de ulike øvingsformene?
9. Hva skal kommune gjøre med læringspunktene fra øvelsene?
10. Hva gjør kommunene med læringspunktene fra en øvelse?
11. Hvordan jobber DSB med å undersøke og kartlegge læringseffekt av øvelsene?
15. Hvis du tar en titt på denne trappetrinnsmodellen, hvor vil du si at DSB har mest fokus?
16. Tenker DSB at øvelsen annethvert år er tilstrekkelig for at kommunene skal oppnå en god krisehåndteringsevne? Hvorfor/hvorfor ikke?

Intervjuguide Fylkesmannen

1. Hva var bakgrunnen for innføringen av kommunal beredskapsplikt?
2. Er det noen krav til kommunen for hvordan de skal arbeide med å innfri kravene om kommunal beredskapsplikt? Eksisterer det noen føringer med tanke på organisering av beredskapsarbeidet i kommunene, utnevning av en beredskapsansvarlig, krav til ansettelse av heltids- eller deltidsstillinger og så videre?
3. Har Fylkesmannen noen kunnskap om hvor mange kommuner som bruker DSBs veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt? Hva er i så fall kommunenes erfaringer med denne?
4. Hvor store føringer legger en kommunes bundne kostnader og frie disponible inntekter på krisehåndteringsevnen?
5. En fersk rapport fra Røde kors viser at halvparten av kommunene ikke råd til å gjennomføre felles beredskapsøvelser. Hva er Fylkesmannens tanker om dette?

Øvelser

6. Hva skal en øvelse bidra til?
7. Hvorfor ble øvelsesintervallet satt til annethvert år?
8. Kan du fortelle litt mer om hvordan du vurderer hvorvidt paragraf § 7 om øvelser og opplæring er innfridd?
9. Tenker Fylkesmannen at øvelsen annethvert år er tilstrekkelig for at kommunene skal oppnå en god beredskap og krisehåndteringsevne? Hvorfor/hvorfor ikke?
10. Hvilke øvelser pleier kommunene erfaringsmessig å gjennomføre?

Ferdighetstrening

11. Hva er det meningen at kommunene skal foreta seg mellom øvelsene? Er det noen føringer her fra DSB?
12. Hvilke ferdigheter bør kommunal kriseledelse besitte for å ha en god krisehåndteringsevne?
13. DSB veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt fastslår at *«Øvelser gir mulighet til å trene, teste og videreutvikle eget planverk, egen krisehåndteringsevne og samvirke med andre. Viktige øvingsmomenter er avklaring av roller og ansvar, samordning av ressurser på tvers av virksomheter, felles situasjonsbilde og krisekommunikasjon. En virksomhet med beredskapsansvar bør øve regelmessig og variert for å styrke sin evne til å håndtere ekstraordinære hendelser»*. Formuleringen lyder at øvelser gir mulighet til å trene, så hvordan skiller Fylkesmannen mellom begrepene «ferdighetstrening» og «øvelser»?
14. Har Fylkesmannen noe fokus på ferdighetstrening?
15. Er ferdighetstrening noe som kommunene praktiserer, eller som de anbefales å praktisere under tilsyn?

Læring

16. Har Fylkesmannen noen formening om hvilke øvelser som gir mest læringsutbytte for kriseledelsen?
17. Har kommunene oppgitt læringseffekt ved de ulike øvingsformene?
18. Hva gjør kommunene med læringspunktene fra en øvelse?