

Forvaltningsrevisjonens plass i den kommunale beredskapen



Universitetet i Stavanger

Masteroppgave i samfunnssikkerhet

Universitetet i Stavanger

Våren 2020

Jonas Strisland



Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering:

Vårsemesteret, 2020

Samfunnssikkerhet

Åpen

Forfatter: Jonas Strisland

Fagansvarlig: Ole Andreas Hegland Engen

Veileder: Preben Hempel Lindøe

Tittel på masteroppgaven:

Forvaltningsrevisjonens plass i den kommunale beredskapen

Engelsk Tittel:

The Performance Audit's Place in the Municipal Emergency Preparedness

Studiepoeng: 30

Emneord: Samfunnssikkerhet,
beredskap, kommunal beredskap,
forvaltningsrevisjon, revisjon, tilsyn

Sidetall: 70
+ vedlegg/annet: 75

Stavanger, 15. juli 2020

Forord

Ved levering av denne studien sier jeg farvel til noen fantastiske år som student. Gjennom bachelor, årsstudium, ulike engasjement og masterstudiet har jeg vokst som person både faglig og på et mer personlig nivå. Denne masteroppgaven er på mange måter ikke bare fullføring av en mastergrad, men en fullføring av både studielivet og 20-årene mine.

Det har vært en unik vår for oss alle, med permitteringer, hjemmekontor og et arbeidsliv som står på randen. Det har likevel vært et spennende semester for meg som student. Denne masteroppgaven har latt meg kombinere alt jeg har lært de siste 2 årene, med min sære interesse for forvaltningsrevisjon, og jeg er stolt av sluttproduktet.

Jeg hadde aldri kommet meg gjennom denne våren her uten min fantastiske samboer, Maria, som har vært en bauta som alltid står i mitt hjørne og har bistått med alt jeg har trengt. Jeg vil også sende en takk til alle andre kjære og nære som har støttet meg og motivert meg og ikke minst hjulpet meg underveis.

Preben Lindøe, du har vært en flott veileder som alltid har hatt støttende ord, og gode bidrag når jeg har stått stille. Du har en helt enorm mengde med kunnskap, og jeg er utrolig takknemlig for at jeg har fått lov å dra nytte av den dette semesteret.

Til slutt ønsker jeg å sende en stor takk til alle som har bidratt og stilt opp som informanter, studien hadde ikke vært noe uten dere.

Jonas Strisland, 15. Juli 2020

Sammendrag

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt kontrollmekanisme som enhver kommune skal gjennomføre minst en gang i året. I 2014 handlet 15 prosent av alle forvaltningsrevisjoner om temaet samfunnssikkerhet og beredskap. Det finnes likevel ikke noen studier som prøver å forklare hvilket læringsutbytte kommunene faktisk får av at det gjennomføres forvaltningsrevisjon mot beredskapen i kommunen. Det ønsker denne studien å gjøre noe med. Studiens problemstilling er dermed følgende:

Under hvilke betingelser har en kommune, som har fått tilsyn på kommunal beredskap gjennom en forvaltningsrevisjon hatt nytte av og høstet lærdom av prosessen.

For å besvare problemstillingen er det gjennomført kvalitative intervjuer med seks informanter fra to ulike kommuner som har gjennomgått en forvaltningsrevisjon mot sin beredskap, samt en informant fra forvaltningsrevisjonen. Fra hver kommunene er det intervjuet en fra kommunal beredskap og to fra virksomheter i kommunen. Disse intervjuene ble gjennomført på bakgrunn av rapportene forvaltningsrevisjonene resulterte i.

Teorier innen sikkerhetsfeltet, læringsteori og revisjon og tilsyn vil brukes til å besvare studiens problemstilling. De ulike teoretiske perspektivene har bidratt til å belyse hva det er som har fremmet eller hindret læring som følge av forvaltningsrevisjonen..

Studien har avdekket at det som er avgjørende for læringsutbyttet som følge av forvaltningsrevisjon på kommunal beredskap er at den som jobber i tilknytning til kommunal beredskap er positiv ovenfor forvaltningsrevisjon og ønsket et læringsutbytte som følge av den. Det er tilsvarende vist at for at læringen skal spre seg videre til virksomhetene kreves det systematisk arbeid fra kommunen, men også en interesse for beredskap hos virksomhetsledere enten fra før av, eller som følge av forvaltningsrevisjonen.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Avgrensing	3
1.4 Faglig relevans.....	4
2. Kontekst	5
2.1 Systembeskrivelse	5
2.2 Forvaltningsrevisjon.....	7
2.3 Offentlig forvaltning	8
2.4 Den kommunale beredskapsplikten.....	9
3. Teori	11
3.1 Begrepsavklaring	11
3.1.1 Risiko.....	11
3.1.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse.....	11
3.2 Beredskapsplanlegging.....	12
3.3 Læring i organisasjoner	14
3.4 Tilsyn og revisjon	18
4. Metode.....	21
4.1 Covid-19 påvirkning på oppgaven	21
4.2 Metodisk tilnærming	22
4.2.1 Forskningsstrategi.....	22
4.2.2 Forskningsmetode	23
4.3 Forskningsprosess.....	23
4.4 Datainnsamling	24
4.4.1 Intervju.....	24
4.4.2 Dokumenter.....	25
4.5 Validitet og Reliabilitet	25
4.6 Etske vurderinger	27
4.7 Metodiske styrker og svakheter.....	27
5. Empiri og analyse.....	29
5.1 Hvordan jobber virksomhetene med beredskap for å sikre læring, og hvordan bistår kommunene i dette arbeidet?.....	30

5.1.1 Begrepsforståelse	30
5.1.2 Hvordan jobber virksomhetene med beredskap	30
5.1.3 Læring rundt beredskap i virksomhet	32
5.1.4 Hvordan bistår kommunen i virksomhetenes beredskapsarbeid	33
5.1.5 Analyse	35
5.1.6 Delkonklusjon	38
<i>5.2 Hva er det ved revisjonsprosessen som bidrar til læring, både hos dem som deltar og i resten av kommunen?</i>	<i>40</i>
5.2.1 Forberedelser	40
5.2.2 Læring gjennom deltagelse	43
5.2.3 Læring etter deltagelse	45
5.2.4 Analyse	47
5.2.5 Delkonklusjon	51
<i>5.3 På hvilken måte kommer resultatet av prosessen til nytte, og hvordan følger kommunen opp eventuelle avvik eller anbefalinger?</i>	<i>52</i>
5.3.1 Oppfølging av prosessen	52
5.3.2 Hva resulterte prosessen i?	52
5.3.3 Hvordan følger kommunen opp eventuelle avvik eller anbefalinger?	55
5.3.4 Analyse	58
5.3.5 Delkonklusjon	63
<i>5.4 Avsluttende drøfting</i>	<i>64</i>
6. Konklusjon	66
6.1 Videre forskning	67
7. Litteraturliste	68
Vedlegg	71
Vedlegg 1: Intervjuguide	71
Vedlegg 2: Informantoversikt	74
Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonens spørreundersøkelse	75

Figurlisten

Figur 1 Hovedlinjene i den kommunale styringsmodellen	6
Figur 2 Beredskapshjulet.....	13
Figur 3 Lærings sirkel - Sammenheng mellom læring på individ- og organisasjonsnivå.....	15
Figur 4 Sammenhengen mellom læring på individ- og organisasjonsnivå, og relasjonen til erfaringer og kunnskap utenfor organisasjonen	16
Figur 5 Enkeltkrets- og dobbeltkretslæring.....	17
Figur 6 Revisjonsprosessen.....	18
Figur 7 Tre sentrale elementer ved myndighetskontroll	20
Figur 8 Deduksjon, Induksjon og Abduksjon	22
Figur 9 Kontrollsystemet i kommuner med forskningsspørsmål	29

Tabell oversikt

Tabell 1 Oversikt over tema/områder som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon	8
Tabell 2 Oversikt over anbefalte tiltak.....	53

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Skogbrannene i 2018, Viking Sky hendelsen i 2019 og COVID-19 er bare noen eksempler på ulike hendelser hvor beredskapsapparatet til kommuner i Norge har vært iverksatt. Den kommunale beredskapen er med andre ord viktig for å håndtere uønskede hendelser, og sikre at innbyggerne blir ivaretatt ved ulike påkjenninger. Forskrift om kommunal beredskapsplikt fra 2011 setter krav til at kommunene skal jobbe med beredskap, samt minimumskrav tilknyttet hva beredskapsplanleggingen skal inneholde (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). Det er Fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med beredskap i alle norske kommuner, og videre sikre at det beredskapsarbeidet som gjennomføres og planlegges, er på et tilfredsstillende nivå (Sivilbeskyttelsesloven, 2010).

Selv om tilsynsrollen til Fylkesmann er fastsatt gjennom lovkrav (Sivilbeskyttelsesloven, 2010) er det flere kommunale og interkommunale organ som inngår i arbeidet med å drive tilsyn og revisjon med kommuner og virksomheter Norge. Blant disse finner vi forvaltningsrevisjon som gjennomfører systematiske undersøkelser i alle norske kommuner. Meningen med forvaltningsrevisjon er med andre ord å undersøke om kommunen og virksomheter i kommunen praktiserer i henhold til gjeldende regler og lover, samt kommunenes egne planer og vedtak (NKRF, 2016, s. 15). Det er kontrollutvalget, et kommunalt politisk organ, som foretar bestillinger fra forvaltningsrevisjonen på vegne av kommunene. Sett i sammenheng med det kommunale beredskapsarbeidet vil den kommunale forvaltningsrevisjonen gjennomføre tilsyn for å se om kommunen og dens virksomheter følger de krav som forskriften gir, samt eventuelle egne krav kommunen har satt. Formålet med denne studien er i det følgende å få et nærmere innblikk i hvorvidt forvaltningsrevisjonsprosessen faktisk bidrar til læring for kommunen og virksomhetene.²

Fra lærings- og beredskapsplanleggingsteori kjenner vi til tankene om en sirkulær tilnærming til læring. Kort fortalt hevdes det at du aldri vil bli utlært, og den dagen du føler deg utlært er dagen du vil begynne å falle etter. Studien kommer videre inn på teoriene rundt dette i kapittel 3, hvor de utvalgte teoriene bygger videre fra Demings sirkelen, en sirkulær prosess bestående av fire deler, (1) planlegge, (2) utføre, (3) sjekke, måle, vurdere, og (4) korrigere (Lindøe et al., 2018). Studien ønsker å ta en nærmere titt på det som finnes i den tredje delen til

Demings sirkelen; sjekke, måle og vurdere. I den kommunale sektoren eksisterer det tre former for kontroll, (1) tilsyn fra Fylkesmannen, (2) internkontroll fra kommunedirektøren og (3) kontrollutvalgets politiske kontrollfunksjon. Det er kontrollutvalgets kontrollfunksjon jeg skal studere videre i denne oppgaven, mer spesifikt når kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon.

1.2 Problemstilling

I denne oppgaven har jeg valgt å ta et dypdykk inn i prosessen som gjennomføres før, under og etter at den kommunale forvaltningsrevisjonen har fått bestilling om å gjennomføre forvaltningsrevisjon. I dette tilfellet fokuseres det på en prosess som er bestilt mot den kommunale beredskapen og beredskapsarbeidet i virksomheter tilknyttet de aktuelle kommunene. Jeg ønsker å undersøke hva det er ved denne prosessen som gjør at kommunene og deres virksomheter får et læringsutbytte, og hvordan man sikrer at det hele ikke ender opp i et dokument som bare legges til side uten at man høster noe utbytte av prosessen, i dette tilfellet læring. Problemstillingen for hele studien er dermed formulert på følgende måte:

Under hvilke betingelser har en kommune, som har fått tilsyn på kommunal beredskap gjennom en forvaltningsrevisjon hatt nytte av og høstet lærdom av prosessen?

I problemstillingen brukes begrepet kommunal beredskap, i denne oppgaven henviser dette til både den overordnede kommunale beredskapen, men også beredskap på virksomhetsnivå i kommunen. I besvarelsen av oppgavens problemstilling, er det videre formulert tre forskningsspørsmål som på hver sin måte skal bidra til å besvare problemstillingen i sin helhet. Det første forskningsspørsmålet vil gi studien en dypere innsikt i hvordan virksomhetene jobber med beredskap, og hvordan de videre implementerer læring i organisasjonen. Dette vil være et nødvendig bakteppe for svare på problemstillingen. Første forskningsspørsmål er derfor formulert som følger:

(1) *Hvordan jobber virksomhetene med beredskap, og hvordan sikrer de læring etter hendelser og øvelser?*

Forvaltningsrevisjonen består både av selve prosessen og det som kommer etterpå. Jeg har derfor valgt å definere to forskningsspørsmål, hvor studiens andre forskningsspørsmål omhandler selve prosessen og hva det er med prosessen som kan føre til læring. Videre setter studiens tredje forskningsspørsmål søkelys på alt som er gjort i etterkant av at forvaltningsrevisjonen har levert sin rapport til kontrollutvalget. Studiens andre og tredje forskningsspørsmål er formulert på følgende måte:

- (2) *Hva er det ved revisjonsprosessen som bidrar til læring, både hos dem som deltar og i organisasjonen?*
- (3) *På hvilken måte kommer resultatet av prosessen til nytte, og hvordan følger kommunen opp eventuelle avvik eller anbefalinger?*

1.3 Avgrensing

For denne studien må det gjøres flere avgrensinger. For det første finnes forvaltningsrevisjon på flere plan, da statlig, fylkeskommunalt og kommunalt plan. I denne oppgaven er det den kommunale beredskapen som skal undersøkes, og det er dermed forvaltningsrevisjon på et kommunalt nivå jeg skal studere.

Grunnet anonymisering av informanter velger jeg å ikke identifisere hverken hvilke forvaltningsrevisjonsselskap eller hvilke kommuner studien skal undersøke. Bakgrunn for anonymisering er at individer lett vil kunne gjenkjennes dersom navn på kommuner eller forvaltningsrevisjon nevnes. Selskapet jeg tar utgangspunkt i, er et interkommunalt selskap som har gjennomført forvaltningsrevisjon mot både store og små kommuners beredskap, mens det i oppgaven vil være fokus på to mindre kommuner.

Kommunene varierer i størrelse. Den ene kommunen har i underkant av 20 000 innbyggere, og den andre i underkant av 6000 innbyggere. Det store flertallet av norske kommuner er av en mindre størrelse, hvor det også vil være begrenset med ressurser. I begge kommunene har den som har ansvar for beredskapen i kommunen også flere andre oppgaver, og ingen jobber med beredskap mer enn i 40 prosent av sin stilling. Med utgangspunkt i to mindre kommuner med begrenset ressurser håper jeg å finne funn som kan bidra til å øke utbytte for andre aktørene når det gjennomføres forvaltningsrevisjon tilknyttet den kommunale beredskapen.

1.4 Faglig relevans

Beredskap og kommunal beredskap er det skrevet både forskningsartikler, masteroppgaver og doktorgrader om. Det er likevel et hull i dette arbeidet når det kommer til forvaltningsrevisjonen sin plass i det kommunale beredskapsarbeidet. Forvaltningsrevisjon har en stor plass i det politiske styringsarbeidet som gjøres rundt om i norske kommuner, og vil derfor også kunne påvirke arbeidet som gjøres rundt beredskap og sikkerhet. Det finnes ikke noe tidligere forskning på hvordan forvaltningsrevisjonen faktisk gjennomfører og ser på den kommunale beredskapen, og det finnes heller ingen forskning på hvordan resultatene fra denne prosessen implementeres i etterkant. Da kommuner har forskriftfestede krav for sikkerhet og beredskap innad egne grenser, vil det det videre være hensiktsmessig å undersøke de prosesser som kan innvirke på utformingen og tilstedeværelsen av dette arbeidet. Jeg anser derfor studien for å være relevant, spesielt med tanke på manglende tidligere forskning innen tematikken generelt.

2. Kontekst

Dette kapitlet gir leseren innblikk i oppgavens kontekstuelle rammer. Kapitlet vil introduseres med en systembeskrivelse av kommunene og styringslinjene til kommunestyret. Deretter presenteres forvaltningsrevisjon, før studien beskriver offentlig forvaltning og avsluttes med en introduksjon til kommunal beredskap. Alt dette vil være med å skape et bakgrunnsteppe for resten av studien.

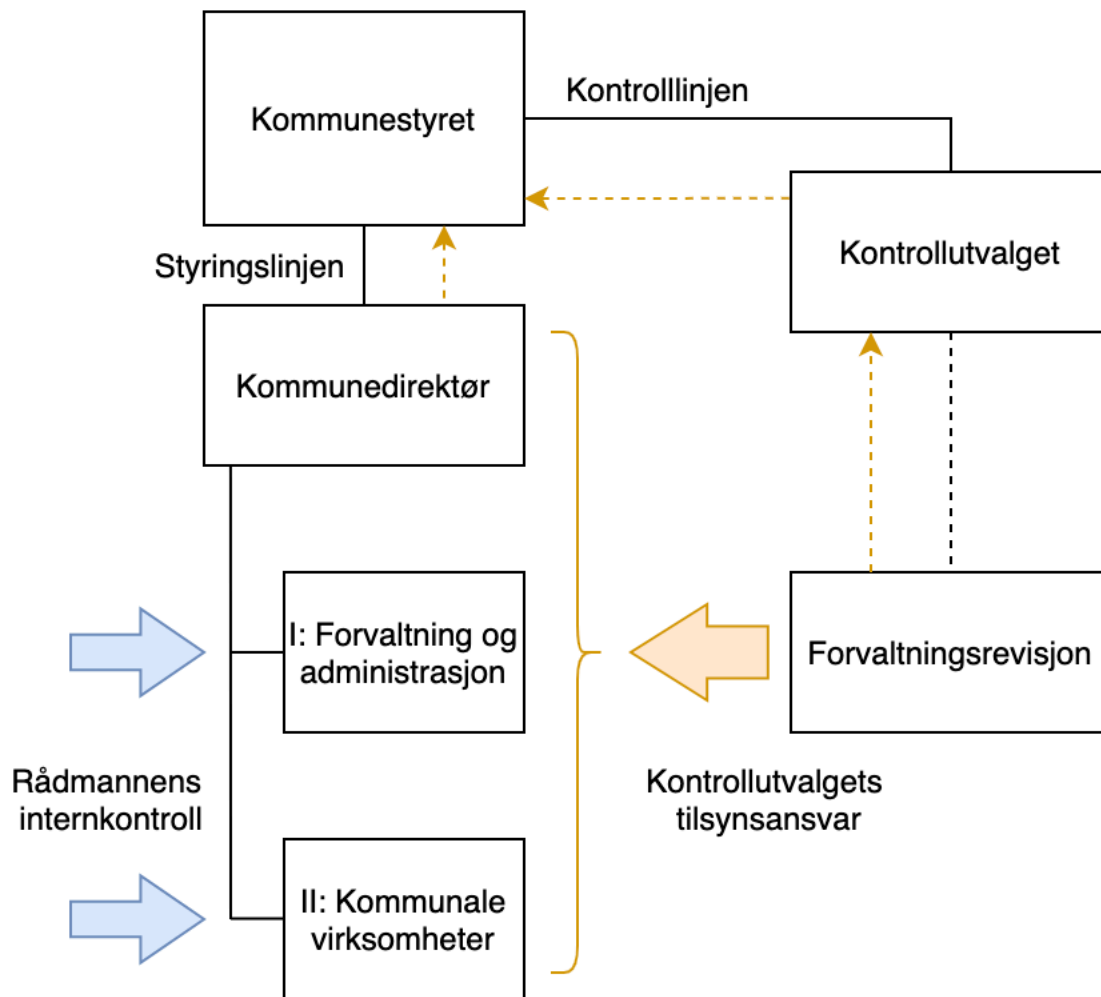
2.1 Systembeskrivelse

Det norske kommunelandskapet er redusert fra 428 kommuner i 2016 til 365 i 2020. Norske kommuner har store variasjoner, i alt fra areal, befolkning og ressurser. Det er likevel de samme lovkravene som gjelder, uavhengig av hvilken kommune en tilhører når det kommer til hvilke tjenester kommunene skal tilby befolkningen (Kommuneloven, 1992). Formålsparagrafen i Kommuneloven utdyper at «Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det» (Kommuneloven, 1992, §1). Gjennom loven legges det en forventning til at kommunene skal sikre at det kommunale folkestyret er funksjonsdyktig, samt at det skal være en effektiv og rasjonell forvaltning. Lovkravene fremmer også krav om en tillitsskapende forvaltning med en høy etisk standard og bærekraftig utvikling (Kommuneloven, 1992).

Kommunestyret er kommunens øverste organ og fatter vedtak for kommunen (Kommuneloven, 1992, §5-3). Kommunedirektøren er den kommunale administrasjonens øverste leder, og skal påse at vedtak fattet av kommunestyret iverksettes (Kommuneloven, 1992, 13-1). Kommunestyret, den politiske styringen, fastsetter hvilken rammer administrasjonen kan jobbe innenfor. Disse rammene kan gjøre det vanskelig å oppnå de politisk bestemte målene, og det er dette skarpe skillet mellom politikk og administrasjon Offerdal, Bukve og Olsen (2002) forklarer at «er nedfelt som et grunnleggende styringsprinsipp i kommuneloven av 1992» (NKRF, 2016, s. 9).

Kommunestyret, som sitter med det øverste ansvaret i kommunen har også et lovpålagt ansvar om å kontrollere virksomheten i kommunen (se Figur 1). Denne kontrollen går gjennom to linjer, det som defineres som styringslinjen og kontrollinjen. Styringslinjen er den administrative formen for kontroll, ofte kalt internkontroll. Her er det det kommundirektøren som har ansvaret. Han skal sørge for at det som legges frem for de ulike folkevalgte organene

er forsvarlig utredet, og som nevnt tidligere sikre at vedtak iverksettes. Kommunedirektøren skal også sikre at administrasjonen drives i samsvar med forskrifter, lover og overordnede instruksjoner. «Det er dermed kommunedirektøren som har det operative ansvaret for kommunenes tjenesteproduksjon, kommunal planlegging og myndighetsutøvelse» (NKRF, 2016, s. 10).



Figur 1 Hovedlinjene i den kommunale styringsmodellen

Studien vil ta utgangspunkt i figur 1 gjennom analysen. Dette for å fremheve hvordan de ulike elementene i det valgte systemet kan bidra til å øke utbyttet av en forvaltningsrevisjon av beredskapen i en kommune. Både kontroll- og styringslinjen er av relevans i studien. Kontrolllinjen er den som igangsetter et forvaltningsrevisjonsprosjekt, mens styringslinjen er den som til vanlig fører internkontroll, samt følger opp de avvik og anbefalinger som kontrollutvalget vedtar som følge av forvaltningsrevisjonen.

Kontrollinjen går fra kommunestyret til kontrollutvalget, og det er kontrollutvalget som har som oppgave å føre tilsyn med den kommunale forvaltningen, på kommunestyrets vegne (NKRF, 2016). Bjørkelo, Berge og Johansen (Bjørkelo et al., 2014) skriver at kontrollutvalgets formål er å sikre at kommunenes forvaltning er i tråd med politiske føringer, vedtak, gjeldene mål og regelverk. For å bistå kontrollutvalg, skal det opprettes et kontrollutvalgssekretariat, dette skal være uavhengig fra kommunedirektøren (NKRF, 2016). Jfr Kommuneleven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at;

- a. *kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte*
- b. *det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldene bestemmelser og vedtak*
- c. *det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og av selskaper kommunen har eierinteresser i*
- d. *det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)*
- e. *vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.*

(Kommuneleven, 1992, §23-2)

For denne studien vil det være punkt c og e som er av interesse. Hvor c omhandler kontrollinjen, mens e presiserer arbeidet gjennom styringslinjen.

2.2 Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon har gjennom kommuneleven et klart formål. Loven nevner at forvaltningsrevisjon er å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak. Forvaltningsrevisjon kan da være å vurdere hvor effektiv ressursbruken er opp mot de overordnede målsetningene som kommunestyret har vedtatt, eller å se på hvordan ulike kommunale virksomheter etterlever relevant regelverk.

Forvaltningsrevisjon er et verktøy som kommunestyret og kontrollutvalget kan bruke for å sikre at kommunen drives på en måte som ivaretar innbyggernes behov og rettigheter best mulig (KMD, 2015)

For å sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk, har Norges kommunerevisorforbund (NKRF) utarbeidet en standard for forvaltningsrevisjon,

RSK 001 (NKRF, 2011). Hva forvaltningsrevisjonen skal se nærmere på er det kontrollutvalget som avgjør gjennom at de bestiller forvaltningsrevisjonsprosjekter. I tabell 1 fremkommer en oversikt over hvilke området som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon i den norske kommunesektoren.

Tabell 1 Oversikt over tema/områder som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon

Tema	Prosent
Virksomhetsstyring, internkontroll og vedtaksoppfølging	59 prosent
Plan bygg, teknikk, miljø og samferdsel	52 prosent
Helse, omsorg og sosial	52 prosent
Skole og barnehage	51 prosent
Innkjøp/offentlig anskaffelser	48 prosent
Økonomistyring	44 prosent
Barnevern	35 prosent
Informasjonssikkerhet, arkivering og offentlighet	29 prosent
Organisasjon og administrasjon	25 prosent
HMS og personalforvaltning	16 prosent
Samfunnssikkerhet og beredskap	15 prosent

Kilde: (Bjørkelo et al., 2014)

2.3 Offentlig forvaltning

Offentlig forvaltning er av store norske leksikon definert som; «den virksomhet som utøves av organer for stat, fylker og kommuner og som ikke er lovgivning eller rettspleie» (Bernt, 2018). På folkemunne vil nok de fleste si at offentlig forvaltning er byråkrati, noe det på mange måter er. Samtidig er det også mye mer. Byråkratiet kan være når en ønsker å bygge ut garasjen og søker til plan- og bygningsetaten i egne kommune, eller søker om skjenkebevilgning til et enkelt arrangement. Når vi snakker om offentlig forvaltning kan det være enkelt å overse mange av de offentlige organisasjonene som barnehager, sykehjem og svømmehall for å nevne noen.

Organisasjoner skilles gjerne mellom offentlig og private organisasjoner, hvorav private organisasjoner er eid og styrt av private investorer, mens offentlige er eid av det offentlige og er toppstyrt av folkevalgte politikere (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Christensen et al. (2017) presiserer at denne forskjellen mellom offentlig og private organisasjoner er så stor at de ikke

passer inn under den samme organisasjonsteorien. Det er tre argumenter de bruker for å fremme denne ideen. Det første argumentet omhandler at ledelsen av offentlige organisasjoner er folkevalgte representanter, og at det derfor er et demokratisk styrt system. Det andre argumentet er at offentlige organisasjoner må ta hensyn til flere og motstridende hensyn. Der en privat organisasjon ofte «kun» jakter profitt vil en tilsvarende offentlig organisasjon også måtte ta hensyn til demokratiske verdier, representativitet og i større grad tillit til befolkningen. Det tredje argumentet er at offentlige organisasjoner ikke opererer i et marked. Der en privat organisasjon får tilbakemeldinger i form av salg av tjenester og varer, vil stort sett en offentlig organisasjon ikke ha samme formen for tilbakemelding. Jacobsen og Thorsvik (2019) trekker frem at forskjellene ikke lenger er like markante som de kanskje en gang var, og argumenterer blant annet for hvordan New Public Management har laget et mye større effektivitetsfokus på de offentlige organisasjonene. Det er likevel slik at det er en forskjell, og denne studien avgrenses til å gjelde offentlige virksomheter og organisasjoner i fortsettelsen. Formålet med studien er derfor å undersøke hvordan den offentlige forvaltningen, herunder kommuner og offentlige virksomheter i kommunen, jobber med sin beredskap.

2.4 Den kommunale beredskapsplikten

Aven et al., (2017) skriver at kommunen skal sørge for at sikkerhet «integreres i den løpende planleggings- og beslutningsaktiviteten som til enhver tid foregår i kommunene» (s. 45). Fra sivilbeskyttelsesloven er det paragrafene §14 og 15 som setter de lovmessige kravene til den kommunale beredskapsplikten (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). Kravene fra de to paragrafene er videre konkretisert i egen forskrift, hvor formålsparagrafen presiserer at «kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen (...)» (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). Da den overordnede kommunale beredskapsarbeidet har blitt mer komplisert og krevende med nye og endrede forskrifter og lover har blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap kommet med en veileder som skal være behjelpelig for mindre kommuner sitt beredskapsarbeidet (DSB, 2018).

Furevik (2012) legger i sin bok frem at den kommunale beredskapsplikter hviler på tre søyler

1. Plikten til å kartlegge og sammenstille risikoområder ved å lage en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse for kommunen, jfr. sivilbeskyttelsesloven § 14

2. På bakgrunn av resultatet av ROS-analysen skal det utarbeides en beredskapsplan som skal gi konkrete tiltak for håndtering av krisesituasjoner, jfr. sivilbeskyttelsesloven § 15
3. Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen blir jevnlig øvet, jfr. sivilbeskyttelsesloven § 15 (s. 72)

Punktene skisserer slik hvilke krav som hviler på kommunen i arbeidet med å ivareta sikkerhet og beredskap. De er også relevante på bakgrunn av at kommunene som er valgt ut til denne studien faller inn under kategorien til å kunne omtales som mindre kommuner.

3. Teori

Dette kapitlet vil presentere studiens teoretiske utgangspunkt. I det følgende vil derfor leseren finne ulike læringsteori, hvilket sammen med teori tilknyttet beredskapsplanlegging vil være bakteppe for mye av studiens senere analyse. Jeg vil også presentere teori om tilsyn og revisjon, dette for å se om det finnes en «best practice» som kan implementeres sammen med beredskapsteorien for å sikre størst mulig nytte av revisjonsprosessen for kommunene og forvaltningsrevisjonen.

3.1 Begrepsavklaring

3.1.1 Risiko

Risiko er et mye diskutert fenomen i teorier tilknyttet sikkerhetsfeltet. Hvordan man forstår og jobber med risiko vil også være en avgjørende faktor i enhver beredskapsplan. Den vanligste måten å definere risiko på, og den som gjerne enhver kjenner til, er å klassifisere risiko som sannsynlighet faktorisert med konsekvens. Er det tilnærmet ingen sannsynlighet for at en hendelse vil inntreffe, vil risiko fort bli vurdert som lav uavhengig av hvor stor konsekvensen er.. Aven (2015) er blant teoretikerne som definerer risiko ut ifra overnevnte parametere, men tilfører også begrepsdefinisjonen en usikkerhetsdimensjon. Ved å anvende Aven (2015) sin forståelse, vil derfor risiko kunne defineres som kombinasjon av mulige konsekvenser tilhørende en gitt aktivitet, og usikkerheten vedrørende hva konsekvensene kan være (s. 42).

En annen måte å definere risiko på, kan forstås gjennom tre-faktormodellen. Tre-faktormodellen definerer risiko ut fra de tre parameterne trussel, verdi og sårbarhet. Det er da forholdet til trusselen, verdien til det som er «truet» samt sårbarheten til det som er «truet» ovenfor den gitte trussel som gir risikoen (Busmundrud et al., 2015). Det vil være Aven (2015) sin forståelse av risiko og tre-faktormodellen som vil være studiens utgangspunkt for min begrepsforståelse av risiko.

3.1.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse

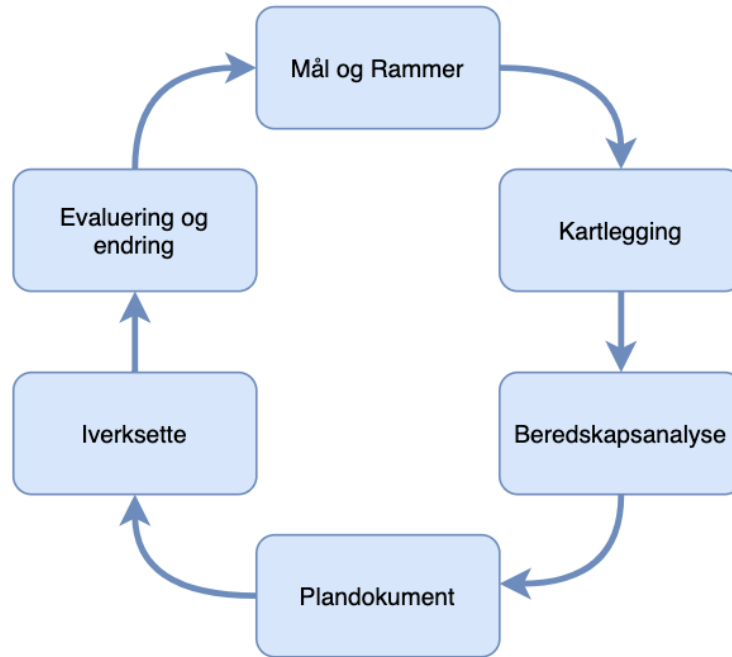
Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) er som ordet sier analyser av risiko og sårbarhet tilknyttet en gitt aktivitet eller en prosess. Analysene kan være rettet mot å vurdere potensielle farer og trusler tilknyttet en virksomhet, aktivitet, arrangement eller tilsvarende. Disse analysene har fått stor plass i både offentlig og private virksomheter, blant annet fordi analysene

kan presentere risikoen på en enkel og forståelig måte i etterkant (Engen et al., 2016). Den enkleste fremstillingen er risikomatriser, hvor man i en matrise, ofte inndelt i sannsynlighet og konsekvens, fremstiller risikoen og sårbarheten i en trafikklyskategorisering. Jordan et al., (2013) viste til at om man ikke tenker over at en slik risikomatrise er en veldig forenkling av risikobildet vil man risikere å få uheldige konsekvenser ved bruken av ROS-analyser. Det finnes også flere fremstillinger av risiko, samt analysemetoder, og det er viktig å tilpasse bruken av ROS-metodikk slik at risikoen som fremstilles gir et representativt bilde overfor den aktuelle virksomheten, aktiviteten eller tilsvarende, man utfører analysen på vegne av (Busmundrud et al., 2015).

3.2 Beredskapsplanlegging

Beredskap handler om å være beredt, og av Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24) defineres beredskap som; «tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede ekstraordinære hendelser» (NOU: 2000:24, s. 20). En annen beredskapsdefinisjon presenteres av Lunde (2019) som «*tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede hendelser og kriser*» (s. 38). Det vi ser er at forskjellen mellom definisjonen fremlagt av Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24) og Lunde sin definisjon er at Sårbarhetsutvalget kun ser på beredskap som det som må gjøres ved ekstraordinære hendelser, mens Lunde trekker frem både uønskede hendelser og kriser. Vi kan dermed si at beredskap handler om å forutse potensielle hendelser, og best mulig forberede seg på dem. Det finnes mye teori om beredskap, og i dette underkapittelet skal jeg ta for meg (deler av den).

Ulike teoretikere og fagpersoner er samstemte om at beredskapsarbeidet er en kontinuerlig prosess (NOU 2000:24, 2000; Perry & Lindell, 2003; Rake & Sommer, 2015). Vi ser ofte at beredskapsplanleggingen blir presentert som en sirkulær prosess, som vist i figur 2. Hovedpoenget med å presentere beredskapsarbeidet en sirkulær prosess er for å fremheve viktigheten med at beredskapsarbeidet aldri er fullført. En beredskapsplan som ikke oppdateres vil ikke en fullverdig beredskapsplan. Noe så trivielt som at et telefonnummer ikke oppdateres kan få uante konsekvenser når en hendelse inntreffer og man må ta i bruk planverket, men ikke får tak i de riktige aktørene da telefonnumrene som står der ikke lenger er i bruk.



Figur 2 Beredskapshjulet (Rake & Sommer, 2015)

Med utgangspunkt i figuren over (figur 2) ser vi at beredskapsarbeidet kan deles inn i 6 faser. Fase 1 handler om å kartlegge hva målsettingen og rammene man jobber innenfor er. For denne studien vil det si de lover og krav kommunene har via lover og forskrifter, samt eventuelle egne krav de har satt for sine virksomheter. Fase 2, kartlegging, handler om å få en oversikt over hva man faktisk står ovenfor av trusler og farer. Dette gjøres gjerne ved å gjennomføre en ROS-analyse, eller eventuelt å se på hva de ulike veilederne anbefaler (Rake & Sommer, 2015). Fase 3, beredskapsanalyse, går ut på å gjennomføre en beredskapsanalyse noe Njå et al., (2020) definerer på følgende måte:

Beredskapsanalyse er en systematisk analyse som skal fastsette hvilken beredskap som er nødvendig for å håndtere beredskapssituasjoner i henhold til fastsatte krav til beredskapen.

(Njå et al., 2020, s. 4)

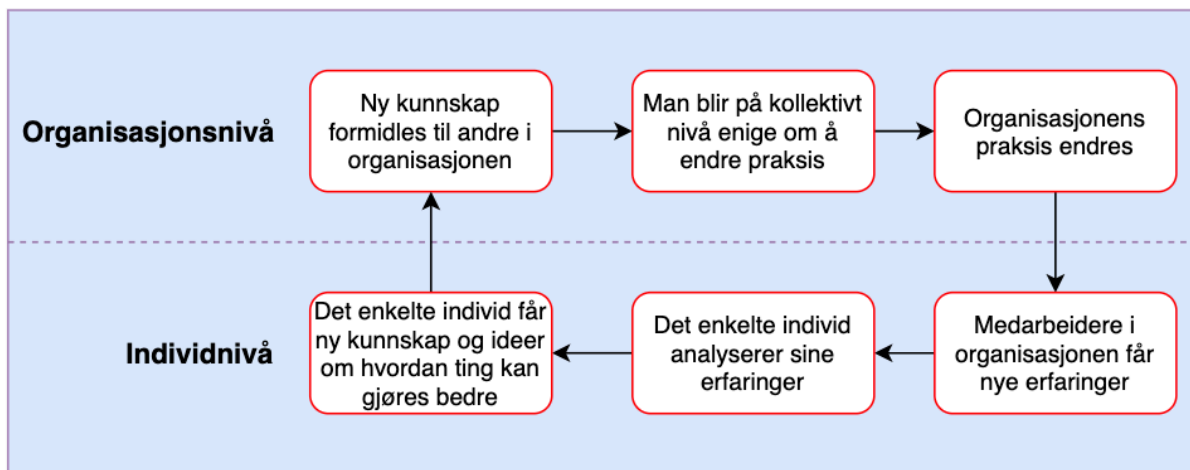
Det er med andre ord i beredskapsanalysen at vi setter krav til de oppgavene og tiltakene som må implementeres for å kunne håndtere de ulike uønskede hendelsene som oppstår. Dette resulterer i et plandokument, se modellens steg fire, som brukes når beredskapen skal iverksettes. Etter at beredskap har vært iverksatt, enten i form av øvelse eller en reell hendelse må den evalueres og eventuelle endringer må fremkomme, se modellens steg 5 og 6. Det er

nettopp denne sirkulære tilnærmingen som gjenkjenner beredskapsplanleggingen, og oppgavens formål er å se hvorvidt forvaltningsrevisjonens arbeid faktisk får en plass i dette beredskapsarbeidet som gjøres i kommuner og dens virksomheter.

Perry og Lindell (2003) fremmet i kjølevannet av utviklingen av terrorberedskapen i USA etter 11. september, ti retningslinjer for hvordan man bør jobbe med beredskapsplanlegging. Perry og Lindell utga artikkelen på bakgrunn av at de i terrorberedskapen i USA ikke brukte tidligere forskning på beredskap. De argumenterte for at selv om det eksisterer ulikheter mellom terrorberedskap og beredskap mot storm og jordskjelv, så betyr ikke det at vi ikke kan ta lærdom av de tidligere erfaringene vi har høstet. Mye av det samme tankesettet vil jeg prøve å fremme i denne oppgaven, for å trekke frem hvordan kommunene kan sikre at læringsutbyttet til underlagte virksomheter kan øke både etter en slik prosess som forvaltningsrevisjon er, men også i det daglige arbeidet med beredskapsplanlegging.

3.3 Læring i organisasjoner

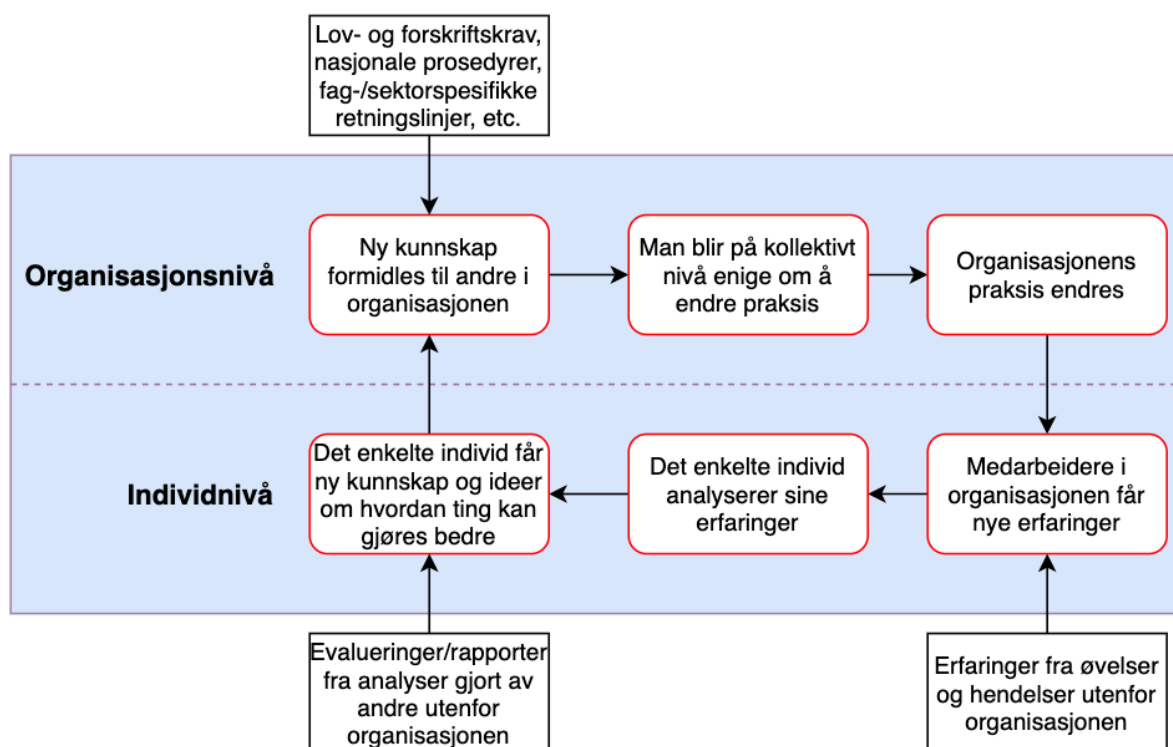
Læring har ikke alltid vært et profilert felt innen organisasjonsteorien, men i løpet av 90-tallet så vi at læring i organisasjoner ble et av de viktigste feltene innen organisasjonslitteratur (Crossan & Guatto, 1996). Det kan sies å være flere grunner til denne utviklingen, men Prange (1999) fremhevet at den tidligere stabile og forutsigbare sfæren som organisasjonene befant seg i, er blitt mer utfordret av konkurranse og dynamiske omgivelser. Ser vi tilbake til 1990 og hvordan den teknologiske utviklingen og det globaliserte markedet skjøt fart, kan vi finne flere bedrifter som har forsvunnet da de ikke har vært flinke nok til å implementere innovasjon eller læring. Den kommunale beredskapen er ikke konkurranseutsatt, men det betyr ikke at den ikke er utsatt for det samme presset om innovasjon og kontinuerlig læring (Christensen et al., 2017).



Figur 3 Lærings sirkel - Sammenheng mellom læring på individ- og organisasjonsnivå (Jacobsen & Thorsvik, 2019)

En av de originale konseptene om lærings sirkel var det W. Edwards Deming som presenterte med Demingssirkelen, noe som har vært grunnlaget for mye av dagens læringsteori (Lindøe et al., 2018). Jacobsen og Thorsvik fremmer i sin bok en lærings sirkel for hvordan læring foregår i organisasjonene. I figur 3 ser vi hvordan de deler dette inn i læring på organisasjonsnivå og læring på individnivå. De skriver at for at det skal læres på organisasjonsnivå forutsetter det at individene i organisasjonene lærer, for at den så spres videre i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 354). I figur 4 ser vi en tilpasning av denne modellen for å få et mer overordnet perspektiv på hvordan beredskap kan læres i en organisasjon. Sommer et al., (2020) har her plassert tre eksterne bokser som påvirker læringen i en organisasjon i et beredskapsperspektiv. På Individnivå har vi (1) erfaringer fra øvelser og hendelser utenfor organisasjoner, samt (2) evalueringer/rapporter fra analyser gjort av andre utenfor organisasjonen, mens det på organisasjonsnivå er (3) lov og forskriftskrav, nasjonale prosedyrer, fag-/sektorspesifikke retningslinjer, etc. Av selve utbyttet av en forvaltningsrevisjonsrapport finner vi i boks 2, men for arbeidet som gjøres av forvaltningsrevisjonen er boks 1 og 3 de mer aktuelle læringsprosessene å studere.

Med utgangspunkt i Jacobsen og Thorsvik sitt utsagn om at all læring i organisasjonen stammer fra individnivået, resulterer det i at det neste spørsmålet blir hvordan kan en organisasjon sikre at det læres på et individnivå, og hva vil læring på individnivå faktisk si for en organisasjon? Argyris og Schön (1978) beskriver den individuelle læringen som når individene opplever en situasjon som har vært problematisk og deretter undersøker den. De argumenterer videre for at den situasjonen som oppstår når funn fra undersøkelsen til individene, implementeres i organisasjonens kunnskapsbase vil lede til organisatorisk læring.



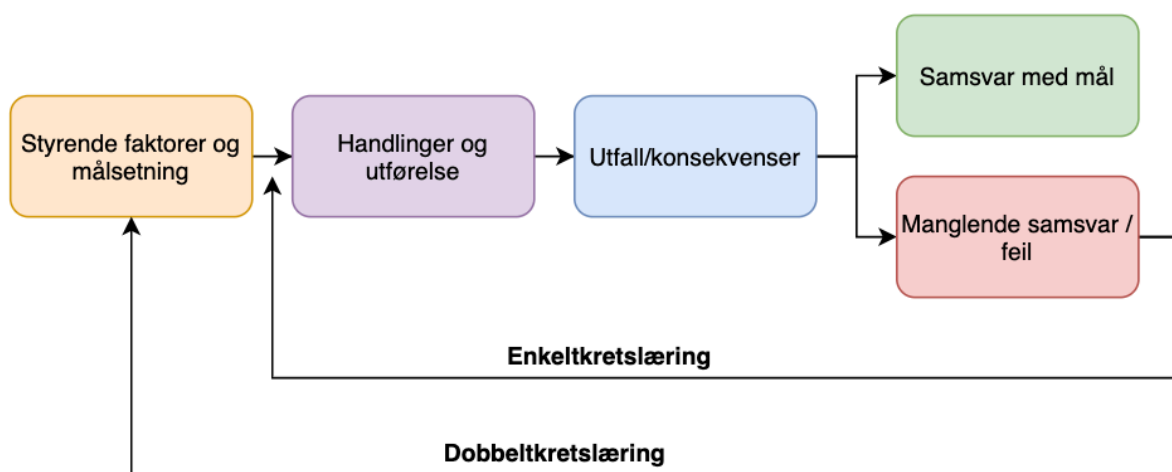
Figur 4 Sammenhengen mellom læring på individ- og organisasjonsnivå, og relasjonen til erfaringer og kunnskap utenfor organisasjonen (Sommer et al., 2020)

Andre teoretikere har argumentert for at læringssirkler viser til en perfekt verden for hvordan læring skal kunne skje, og at det snakkes for lite om hva som hindrer læring. March og Olsen (1975) argumenterer for at læringssirkler viser til at enkeltindivider i organisasjonen endrer sin forståelse når de har opplevd en hendelse, selv om de etter enhver situasjon vil bli møtt med tvetydighet om hva som skjedde, hvorfor det skjedde og om det er bra (March & Olsen, 1975). March og Olsen (1975) skriver videre at det er begrensinger til læring basert på erfaring, fordi folk tror på en spesifikk tolkning av historien som påvirker fremtidige handlinger, selv om den tolkningen kan vise seg å være feil.

Et annet motstridende punkt til læringssirkelen er at den legger til grunn at organisasjonen faktisk ønsker å endre seg. Holdninger som «dette har vi prøvd før» er ikke uvanlig, og det er heller ikke uvanlig at organisasjoner ikke kan ta seg råd til å faktisk ta til seg den læringen som individer har opparbeidet seg (March & Olsen, 1975). Et annet problem innen læring er at individer som har erfart og lært, må på et vis sikre at læringen kommuniseres til, og forstås av, de som har ansvar for rutiner og planverk i organisasjonen. Uten dette får du ikke det Jacobsen og Thorsvik (2019) definerer som organisasjonslæring. Da denne studien vil ha utgangspunkt i

informanter som faktisk har ansvar for rutiner og planverk i organisasjonen, vil ikke det siste poenget være av like stor relevans. Likevel er det viktig å ha forståelse for hvorfor det å oppnå læring kan være vanskeligere enn det fremstilles gjennom en teoretisk lærings sirkel.

Andre forskere har fortsatt med denne tankegangen om skillet mellom læring på individnivå og læring på organisasjonsnivå, hvilket har gjort at de har skilt mellom to ulike læringskretser. Disse to læringskretsene er definert som enkeltkrets- og dobbeltkretslæring. Enkeltkretslæring er i sin enkleste forklaring når den som opplever at den har gjort noe feil lærer av denne feilen, mens dobbeltkretslæring er når hele organisasjonen lærer (Lindøe, 2018, s. 109). Eksemplifiserer vi dette, kan vi se for oss en gitt hendelse hvor rutinene sier at vi skal håndtere den på måte A. Ved gjennomføring erfarer vi at derimot at håndtering ved måte B vil vi få bedre resultat og velger dermed herfra å gjøre det på måte B. Vi deler kanskje denne informasjonen til våre medarbeidere som også endrer måten å håndtere den gitte hendelsen på. Selv om erfaringer kommuniseres og deles til andre i organisasjonen, som også endrer måten å håndtere en hendelse på, viser eksempelet til en situasjon med enkeltkretslæring. Dette fordi at dersom det kommer en ny person inn i arbeidet så vil fortsatt denne personen ikke ha tilegnet seg kunnskapen de andre besitter, og trolig søke å håndtere den samme hendelsen på måte A. Det blir dermed først dobbeltkretslæring når læringen rapportert det hele veien opp og organisasjonen endrer rutinene sine slik at den også spesifiserer at denne hendelsen skal håndteres på måte B.

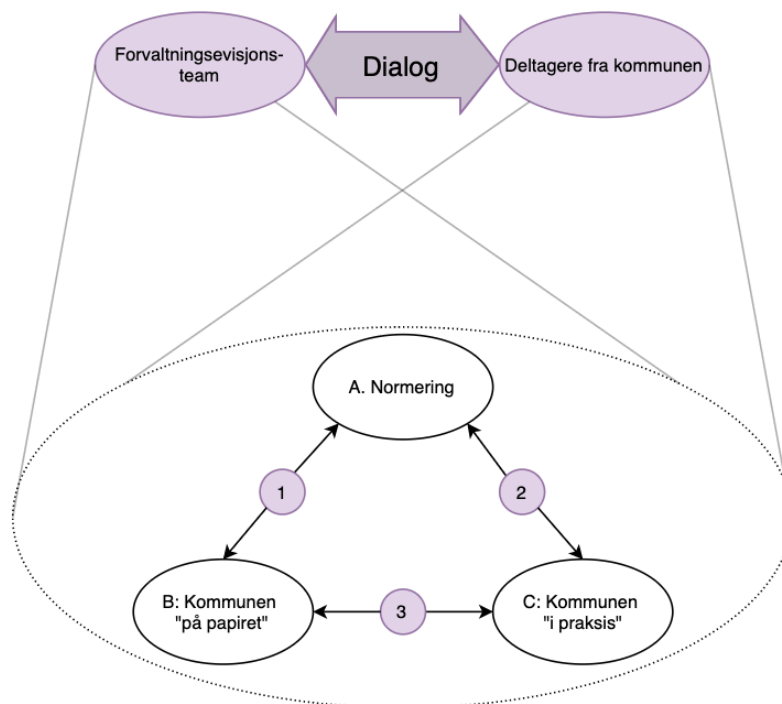


Figur 5 Enkeltkrets- og dobbeltkretslæring (Argyris, 1978)

Sommer et al., viser til hvordan det i beredskapsøvelsens verden, er en kjensgjerning at øvelser har en tendens til å finne de samme avvikene gang på gang (2020). Det man dermed ser er at læringen fra beredskapsøvelser har for vane å rette seg inn mot enkeltkretslæring, og at det krever beviste handlinger for å sikre at det faktisk resulterer i dobbelkretslæring. Avvikene som avdekkes gjennom øvelser har derfor en tendens til å ikke implementeres i den overordnede beredskapsplanen og det daglige beredskapsarbeidet som gjøres, noe som da resulterer i at neste øvelse vil ha de samme problemene som den forrige (Sommer et al., 2020). Teorien vil holdes i bakhodet for å undersøke om det samme kan vise seg å være gjeldende i tilknytning til en forvaltningsrevisjonsprosess, hvor funn fra prosessen ikke nødvendigvis implementeres i beredskapsarbeidet til virksomhetene i etterkant

3.4 Tilsyn og revisjon

For å forklare revisjonsprosessen vil jeg ta utgangspunkt i modellen som fremkommer av figur 6. Denne figuren viser et forenklet bildet av prosessen som gjennomføres ved revisjon, og selv om Lindøe et al., (2018) bruker modellen i sammenheng med sertifisering anser jeg den som fullverdig også til oppgavens formål. Figuren er inndelt i tre grupper i A, B og C, med tre tilsvarende prosesser definert ved 1, 2 og 3.



Figur 6 Revisjonsprosessen (Lindøe et al., 2018, s. 80)

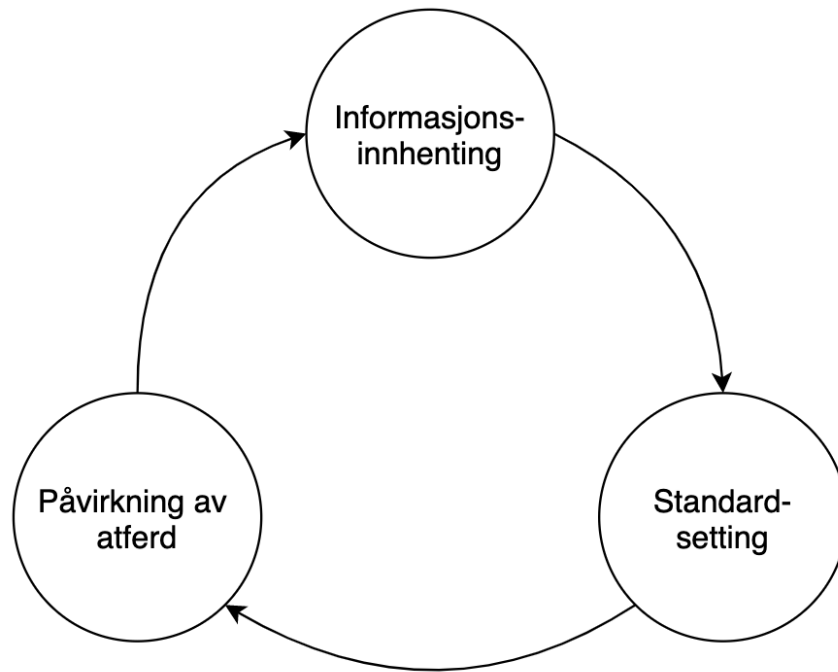
Gruppe A, normering, er hvilke krav som stilles gjennom forskrifter og lover, noe som i denne oppgaven vil si hva lovkrav sier om den kommunale beredskapen. Eventuelt hvilke krav kommunen selv stiller videre til dens egne virksomheter. Gruppe B, organisasjonen på «papiret», vil være hvordan organisasjonen selv beskriver at de er på papiret. I tråd med oppgaven kan dette være blant annet beredskapsplaner, og risiko- og sårbarhetsanalyser. Gruppe C, organisasjonen «i praksis», er hvordan kommunen gjennomfører sitt kommunale beredskapsarbeid i praksis (Lindøe et al., 2018). Figur 6 viser hvordan revisjonsarbeidet foregår i dialog med deltagere fra kommunen og virksomhetene. Lindøe et al. (2018) trekker frem at revisjonsteamet «observerer, fortolker og vurderer virksomhetens egne beskrivelser og praksis utenfra, mens deltagere fra virksomheten observerer og fortolker samme forhold sett innenfra» (s.80). Gjennom denne dialogen må revisjonen dermed tolke disse tre gruppen opp mot hverandre, noe som er de tre prosessene referert ovenfor.

1. I hvilken grad virksomhetens beskrivelse på papiret (B) stemmer overens med beskrivelser og krav i standarden (A)
2. Hvordan virksomhetens praksis (C) stemmer overens med beskrivelsene i standarden (A)
3. Hvordan virksomhetens beskrivelse på papiret (B) stemmer overens med dens egen praksis (C)

(Lindøe et al., 2018, s. 80)

Det vil være ut ifra disse tre vurderingene at revisjonsteamet kommer frem til en vurdering av virksomheten, og hvorvidt kommunene og dens virksomheter følger de lover og krav som er satt eksternt og internt. Ved en slik tilnærming vil det også kunne synliggjøres hvor et eventuelt avvik er. Handler det om ulik forståelse av lovkrav, er det mangler i selve planverket, eller er det i det praktiske arbeidet at avviket ligger.

Den overnevnte modellen for revisjonsprosessen kan sees i sammenheng med påfølgende modell som viser til myndighetskontroll. Ved myndighetskontroll refereres det til tilsyn og hvordan den kan lede til endring i en virksomhet.



Figur 7 Tre sentrale elementer ved myndighetskontroll (Lindøe et al., 2015, s. 273)

Figur 7 deler myndighetskontroll inn i tre faser. Informasjonsinnhenting omhandler å samle inn informasjon, kan sees i sammenheng med figur 6. Standardsetting omhandler normering som nevnt ovenfor, hvilket referer til hva lovverk og standarder sier om det som det føres tilsyn mot. Til slutt viser påvirkning av atferd til en form for påvirkning ved bruk av virkemidler og reaksjon (Lindøe et al., 2015). Denne modellen kan sees i sammenheng med Fylkesmannens tilsyn og kommunedirektørens internkontroll. De har begge to myndighet til å iverksette ulike påvirkning av atferd, være det stenge ned virksomhet eller kreve at endring iverksettes innen en viss frist. Her tydeliggjøres en forskjell mellom de tilsynene og forvaltningsrevisjonens arbeid. Forvaltningsrevisjonens arbeid består av de to første fasene, og det vil være opp til kontrollutvalget og kommunestyrets representanter å bestemme hvilke virkemidler og reaksjoner som skal iverksettes.

4. Metode

I dette kapitlet presenteres de metodiske valgene som er gjort i gjennomføringen av denne forskningsprosessen. I det følgende vil derfor vurderinger gjort med henblikk til informasjonsinnhenting, studiens utvalg og fremgangsmåte forekomme. Metodekapitlet er med andre ord mitt forsvar av eget forskningsprosjekt.

4.1 Covid-19 påvirkning på oppgaven

Den 12 mars stengte Norge sine grenser til utlandet på bakgrunn av spredningen til det smittsomme viruset, Covid-19. Regjeringen innførte også strenge krav og restriksjoner angående sosialisering. Oppgaven her derfor på flere stadier blitt påvirket av den pågående pandemien, Covid-19. I dette kapitlet skal jeg gå gjennom de ulike hindrene, mens hvordan det påvirker oppgaven vil forklares nærmere påfølgende delkapitler.

Det første hinderet som oppstod var at kommunikasjonen med forvaltningsrevisjonsfirmaet som skulle sette meg i kontakt med kommunene og virksomhetene ble påvirket i negativ retning. Jeg fikk ikke tak i kontaktpersonen grunnet permitteringer og hjemmekontor, noe som resulterte i at det tok lengre tid før intervjuer ble igangsatt.

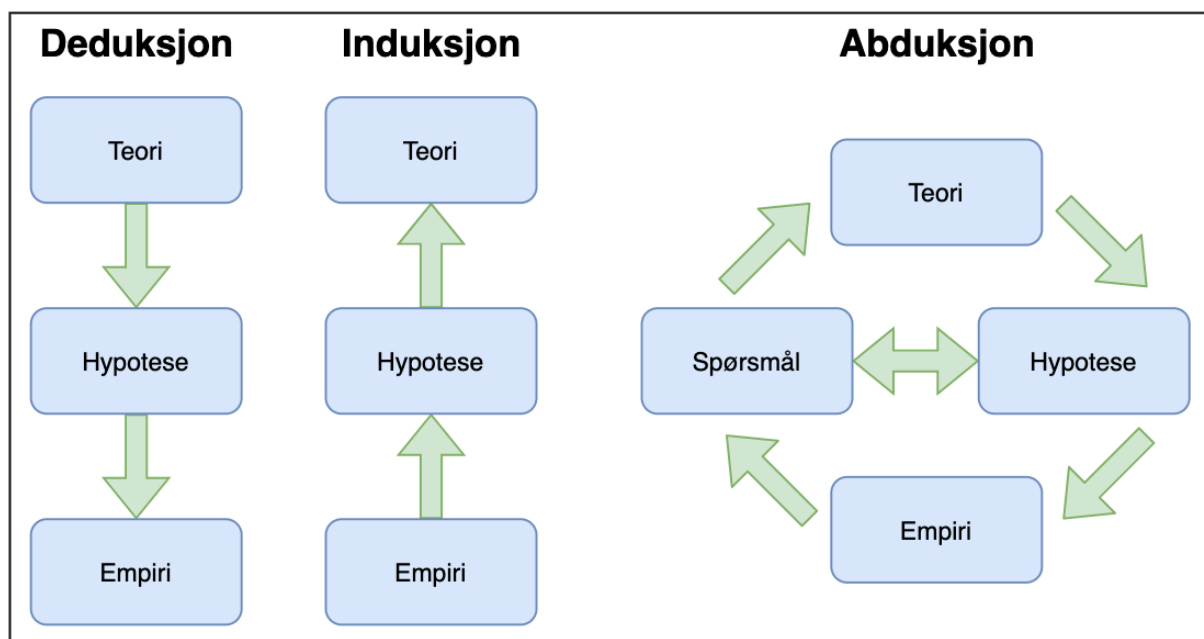
Det andre hinderet som oppstod, var at informantene ikke kunne stille til intervju grunnet økning i arbeidsoppgaver til de som har jobbet tett sikkerhet og beredskap i de respektive kommunene. Dette utsatte prosessen derfor ytterligere, samt at antall informanter måtte reduseres da to av informantene trakk seg helt fra prosjektet grunnet travle dager med håndtering av pandemien på både kommunalt og virksomhetsnivå.

Pandemien resulterte også i at ingen av intervjuene kunne gjennomføres ansikt til ansikt. Jeg ble nøtt til å bruke videosamtaler, telefonsamtaler og ved ett tilfellet måtte intervjuet gjennomføres skriftlig. Dette kan ha påvirket svarene jeg fikk, og er viktig å ha i bakhodet ved vurdering av eventuelle funn fra studien.

4.2 Metodisk tilnærming

4.2.1 Forskningsstrategi

Forskningsstrategien som brukes i denne oppgaven er et som ligger et sted mellom induktiv og deduktiv tilnærming, nemlig det abduktive forskningsstrategien. Induksjon går fra å samle inn empiri, og ut ifra empirien lage hypoteser og teori, mens du i deduksjon lager hypoteser ut ifra teorien og forsøker å samle empiri som bekrefter disse. Abduksjon kan på sin side sies å være en kombinasjon av deduktiv og induktiv metode, hvor du kontinuerlig arbeider deg frem og tilbake mellom en deduktiv og induktiv tilnærming med mål om å skape forståelse. Jeg velger en abduktiv forskningsstrategi da jeg anser det som mest hensiktsmessig for å kunne besvare studiens problemstilling. Blaikie & Priest (2019, s. 99) fremhever at en abduktiv tilnærming besvarer spørsmål med forståelse og ikke forklaringer. Mitt mål med oppgaven vil ikke være å se om teorien stemmer, men å heller finne nye forståelser for hvordan forvaltningsrevisjonen kan gi et større utbytte for den kommunale beredskapen. Tjora (2012) forklarer den abduktive logikken med at den starter fra empirien, og at du i løpet av prosessen bruker teorier for å hjelpe deg å tolke og forstå empirien. Jeg har i motsetning til Tjora ikke valgt å starte med empirien, men ønsker nettopp å bruke empirien jeg samler inn til å sammenflette ulike teoretiske grener for å skape større forståelse, og vil studien vil slik ha en sirkulær tilnærming som fremkommer av figur 8.



Figur 8 Deduksjon, Induksjon og Abduksjon

4.2.2 Forskningsmetode

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i en kvalitativ forskningsmetode med mål om å øke innsikten og skape forståelse for tematikken. Informasjon vil innhentes fra dokumenter og gjennom intervju med et strategisk utvalg av informanter. I den samfunnsvitenskapelige metoden har vi to ulike former for empiriinnsamling og analyse, derav kvantitativ og kvalitativ. Hellevik (2002) fremhever at du i kvantitativ uttrykker empirien i form av tall, og det er ut i fra de mønstre du observerer her at du analyserer empirien. Jacobsen (2015) presiserer at formålet med kvalitative studier er å oppnå forståelse for tematikken gjennom dialog.

Jeg skal studere hvordan kommunene og dens virksomheter før, under og etter forvaltningsrevisjonens arbeid har gått frem for å sikre at læringsutbyttet blir størst mulig for den kommunale beredskapen på både kommunalt og virksomhetsnivå. Forvaltningsrevisjonen har kommet med to rapporter, en for hver av de utvalgte kommunene. Jeg vil ta utgangspunkt i de for å undersøke hva de har lagt frem som forbedringspunkter for de aktuelle kommunene. Dette vil legge utgangspunktet for intervjuene jeg skal gjennomføre. Det er gjort et strategisk utvalg av informanter, hvorav fire er fra virksomheter innen de aktuelle kommunene, da to fra hver kommune. I tillegg vil utvalget bestå av en kommunalt beredskapsansvarlig fra hver av kommunene og en informant er hentet fra forvaltningsrevisjons-organisasjonen. Utvalget består derfor av syv informanter. Funn fra intervjuer med disse, sammen med rapportene, vil være mitt empiriske utgangspunkt før analysen.

For å sikre anonymisering av alle informantene har jeg valgt å anonymisere de to kommunene. Dette er gjort på bakgrunn av at begge kommunene som utvalget mitt består av er av såpass liten størrelse at det ville vært enkelt å identifisere informantene gjennom hva de har uttalt under intervjuene. En følgevirkning av dette er at hvilken forvaltningsorganisasjon som har levert rapportene da også er anonymisert. Dette resulterer i at forvaltningsrevisjonsrapportene videre er anonymisert i kildelisten.

4.3 Forskningsprosess

Denne studien startet i desember 2019, men har vært påtenkt siden starten av studiene i 2018. Ut ifra samtaler med forvaltningsrevisjonen utarbeidet jeg en prosjektskisse og startet å innhente relevant datamaterialet. Etter første veiledning ble en mer fullstendig problemstilling, samt tre forskningsspørsmål utarbeidet. Forskningsspørsmålene har vært revidert underveis,

mens problemstillingen har stått stødig. I løpet av studiens de to første månedene utarbeidet jeg teorikapittel, kontekst, og faglig relevans. Grunnet den pågående pandemien, Covid-19 ble informantinnhentingene noe utsatt. Og selve intervjuene ble utsatt i enda lengre tid grunnet kapasitet hos informantene under krisen. Det siste intervjuet ble gjennomført første uken i juni. Etter at all empirien var innhentet ble resten av oppgaven skrevet og studiet ble ferdigstilt 15. juni 2020.

4.4 Datainnsamling

Studiens empiri er innhentet gjennom dokumentanalyse og intervju. Intervjuguiden ble utarbeidet med utgangspunkt i to av dokumentene. Dokumentene i studiet er ment som bakgrunnsinformasjon og støtte, og det som er tillagt størst vekt i empiri og analyse er informasjonen innhentet gjennom intervju.

4.4.1 Intervju

I en periode med høyt nivå på beredskapen grunnet Covid-19 pandemien har det blitt gjennomført 7 intervjuer, hvorav 5 var over videosamtale, 1 var over telefon og 1 ble gjennomført skriftlig. Det var et ønske om å treffe informantene i sine vante omgivelser, og litteraturen antyder at det skaper mer fortrolighet i intervjusituasjonen når det gjennomføres ansikt til ansikt (Jacobsen, 2015). Av hensyn til den pågående pandemien oppstod en situasjon hvor intervjuet ble mer komfortabelt for informanten når det ble gjennomført over videosamtale. Alle intervjuene ble tatt opp på bånd, noe alle informantene var informert om og samtykket til.

Informantene er individer med direkte kunnskap om teamet jeg forsker på, samt at de representerer den gruppen jeg forsker på, herunder virksomheter i kommunen, kommunal beredskap og forvaltningsrevisjonen (Jacobsen, 2015).

Et viktig spørsmål er om studiet burde hatt flere informanter. Det hadde vært ønskelig, men med hensyn til tiden til rådighet, samt den pågående situasjonen hvor de som jobber med beredskap slet med å kunne stille til intervju, har jeg tatt en beslutning om at selv et begrenset omfang av informanter vil være tilstrekkelig for å skape forståelse rundt tematikken og besvare problemstillingen.

4.4.2 Dokumenter

Dokumentanalysen har inkludert rapporter, samt sakspapirer og protokoller fra kontrollutvalg og kommunestyret i de to utvalgte kommunene. To av rapportene omhandler forvaltningsrevisjonen som ble gjennomført i de to kommunene studiet undersøker. En rapport omhandler en Deloitte-rapport som evaluerte kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat i Norge.

4.5 Validitet og Reliabilitet

Validitet omhandler hvorvidt studiet har kommet frem til et korrekt svar på problemstillingen, eller rettere sagt, hvorvidt svaret er korrekt avgjøres av den interne og eksterne validiteten (Robert K. Yin, 2018). Intern validitet omhandler om funnene kan betraktes som «korrekte», og hvorvidt studiet faktisk undersøker det den har satt seg ut for å undersøke. En kritikk mot den interne validiteten er at informantene fra virksomhetene i Blå kommune ikke var delaktige i intervjuprosessen som ble gjennomført av forvaltningsrevisjonen. Dette har oppstått fordi pandemien har gjort det vanskelig for informanter å prioritere deltagelse i studiet, og de to som kunne delta hadde av ulike grunner ikke deltatt i intervjuprosessen. Den ene trådte inn i stillingen som virksomhetsleder etter at intervjuene var gjennomført, men er fortsatt av relevans da den trådte på før rapporten ble lagt frem for kontrollutvalget. Den andre informanten var ikke blant de virksomhetene som ble intervjuet, men svarte på spørreundersøkelsen som forvaltningsrevisjonen sendte ut.

Yin (2018) uttrykker ekstern validitet med hvor generaliserbare funnene fra studien er. Problemstillingen til studiet har som formål å avdekke hvorvidt det finnes noen måter å sikre at det den kommunale beredskapen blir bedre både på kommunalt og virksomhetsnivå etter at det er gjennomført en forvaltningsrevisjon. Utvalget er alt for lite til å kunne generalisere, det er sett på 2 kommuner, og bare en forvaltningsrevisjonsaktør. Det kan likevel tenkes at funnene fra denne studien kan benyttes til videre forskning med et større utvalg kommuner.

Et annet viktig spørsmål vedrørende validiteten til studiet er hvorvidt den dataen jeg har samlet inn er relevant for å svare på problemstillingen. Grønmo (2016) argumenterte for at man i kvalitative studier burde se mer på om dataen du har samlet inn er relevant, istedenfor å fokusere på hvor korrekt dataen er og generaliserbarheten til funnene

Reliabilitet handler om at studiet kan etterprøves, at informasjonen som er innhentet kan innhentes på ny uten variasjon i data (Robert K. Yin, 2018). Grønmo (2016) argumenterer for at reliabilitet i kvalitative studier handler om kvaliteten på den dataen du har samlet inn, og ikke nødvendigvis etterprøvbareheten. Et hvert intervju vil være unikt, og en informants hukommelse vil endre seg med tiden, noe som igjen kan resultere i ulike svar i et nytt studiet. Kan vi dermed påstå reliabiliteten var god i første studiet, selv om svaret er ulikt i et nytt studiet? Svaret til Grønmo her er at kvaliteten på dataen fra det første intervjuet kan ha vært bedre enn kvaliteten på dataen fra det andre intervjuet.

Ser vi på disse to operasjonaliseringene av reliabilitet, vil studiet mitt sett opp mot Yin sin operasjonalisering ha en lav reliabilitet blant annet på bakgrunn av den store graden av anonymisering, som resulterer i at det vil være umulig å finne ut hvilke kommuner studiet har undersøkt, samt at tilnærmet alt av dokumentasjon også er anonymisert for å sikre anonymiseringen til de respektive kommunene. Sett opp mot Grønmo vil studiet ha en noe sterkere reliabilitet. Her vil ikke anonymiseringen slå negativt ut på reliabiliteten til studiet, men den innvirkningen COVID-19 har hatt på intervjugjennomførelsen vil derimot kunne innvirke negativt. Det at ett intervju ble gjennomført skriftlig ødelegger flyten i datamateriale og på informasjonsutvekslingen, og resulterte blant annet i at alle svarene ikke ble besvart, samt at alle svarene ble kortere enn ved muntlige intervju. Kvaliteten på dette intervjuet ble dermed redusert, selv om dataen var av stor relevans. De seks andre intervjuene ble gjennomført muntlig, men fem ble gjennomført over videosamtaleprogrammet Teams, og ett over telefon. Dette reduserer av ulike årsaker kvaliteten på dataen. Telefonintervju kan tenkes å redusere kvaliteten av datainnsamlingen da all ikke-verbale kommunikasjon forsvant, og en sitter kun igjen det verbale, og ikke nødvendigvis hvordan det er kommunisert. Over Teams får du til dels den ikke-verbale kommunikasjonen som du mister over telefon, men du mister samtidig deler av flyten i intervjuet grunnet forsinkelser i lyden. Dette resulterte i at informantene kunne bli avbrutt underveis i en uttalelse, og ved enkelte tilfeller stoppet informantene opp i besvarelsen og ville gå videre til neste spørsmål.

Studien har stor relevans, og selv med enkelte svakheter i gjennomførelsen av intervjuene, vil jeg derfor påstå at kvaliteten på dataen er høy.

4.6 Etiske vurderinger

Blaikie og Priest (2019) skriver at det i et hvert studie vil være behov for å gjøre etiske vurderinger. I denne studien har den store etiske vurderingen vært anonymisering av informantene. I et tidlig stadiet av denne forskningsprosessen var det et ønske om å navngi kommunene og forvaltningsrevisjonen, men å anonymisere hvilke virksomheter som ble studert. Etter tilbakemeldinger fra flere av informantene var det tydelig at dette ikke var godt nok for å sikre anonymiteten til informantene. Alle informantene har tilhørighet til mindre kommuner, og hvor hendelser og situasjoner de nevner enkelt vil identifisere dem. Jeg har derfor valgt å anonymisere hvilke kommuner jeg ser på, og hvilken forvaltningsrevisjon studiet baserer seg på.

Denne anonymiseringen resulterer blant annet i at kommunene har fått vært sitt fiktive navn, Rød og Blå kommune. Det har også resultert i at enkelte av dokumentene som brukes i studiet er anonymisert. Forvaltningsrevisjonsrapportene og protokoll fra kontrollutvalg anonymiseres, og vil designeres de samme navene som kommunene for å skape størst mulig oversikt.

4.7 Metodiske styrker og svakheter

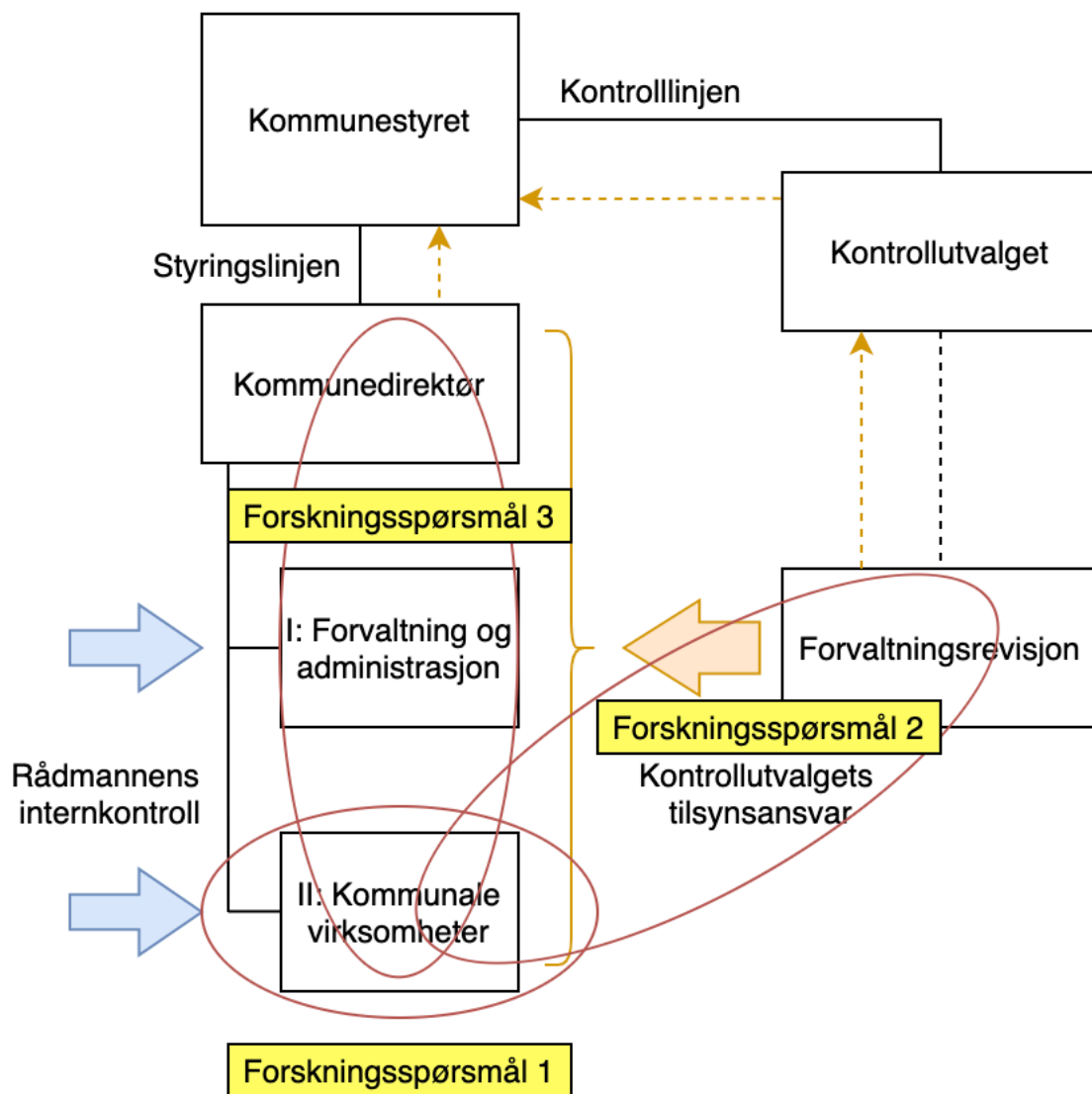
Enhver forskningsmetode og et hvert valg du gjør gjennom en forskningsprosess vil ha metodiske styrker og svakheter. Blaikie og Priest (2019) skriver at du ved en abduktiv forskningsstrategi hemmer muligheten for å generalisere funnene. Dette kan sees på som en metodisk svakhet. Studien har derimot ikke som formål å finne generaliserbare funn, men heller å skape en større innsikt i hvordan kommuner går frem for å få et læringsutbytte av en forvaltningsrevisjon. Dermed anser jeg ikke abduksjon som en svakhet, men heller som en styrke, da det er den forskningsstrategien som jeg mener vil gi mest ny innsikt og forståelse rundt problemstillingen til studiet.

Et annet metodisk valg som jeg har merket har preget studiet har vært bruken av intervjuguide. Det at informantene ble tilsendt intervjuguiden i forkant sikret at de tidvis ble veldig opphengt i spørsmålene som stod skrevet der, hvilket gjorde at de var lite mottakelig for oppfølgings spørsmål. Dette kan tenkes å ha sammenheng med hvordan intervjuene ble gjennomført, da dynamikken til intervjuene ble svekket av at gjennomføringen måtte skje ved bruk av videosamtale.

Det siste valget for studiet er anonymiseringen. Det at alt er anonymisert i stor grad vil uten tvil være et hinder for etterprøvbareheten til studiet, hvilket også kan være tillitssvekkende for funnene til studiet. Jeg vil fortsatt påstå at det totalt sett har gitt meg et bedre datagrunnlag, da enkelte av informantene verget seg fra å uttale seg med mindre jeg kunne garantere at også kommunene ble anonymisert.

5. Empiri og analyse

I dette kapitlet skal jeg legge frem den relevante empirien jeg har innhentet og analysere den. Jeg har valgt å dele det inn i studiets tre forskningsspørsmål, hvor jeg legger frem empirien for hvert forskningsspørsmål og analyserer de hver for seg, før jeg kobler de sentrale funnene og sammenhengene sammen i en avsluttende drøfting. For å skape oversikt vil hvert analysekapitel starte med en tilsvarende figur til figur 1 på side 6. Figuren vil vise hvor i systemet studiet befinner seg. Her er figuren fremstilt med alle forskningsspørsmålene integrert i modellen.



Figur 9 Kontrollsystemet i kommuner med forskningsspørsmål

5.1 Hvordan jobber virksomhetene med beredskap for å sikre læring, og hvordan bistår kommunene i dette arbeidet?

For å kunne besvare hvordan aktørene kan lære i etterkant av en forvaltningsrevisjon, må studiet også få frem hvordan de jobber med beredskap til daglig. Dette kapittelet vil derfor kartlegge hvordan de ulike virksomhetene sikrer at beredskapen deres fungerer, og hvordan de sikrer at det også læres. Det er bemerket at dette kapittelet vil kartlegge og analysere hvordan de ulike virksomhetene jobber med beredskap i dag, med andre ord etter at forvaltningsrevisjonen har vært og kontrollert beredskapen deres.

5.1.1 Begrepsforståelse

På spørsmål om hvordan de ulike informantene forstår begrepet beredskap kommer det frem at alle ser på beredskap som hvor godt forberedt de er på å håndtere uønskede hendelser. Den som skiller seg mest ut i sine besvarelser er informanten fra Rød kommune som i sin beskrivelse av beredskap differensierer mellom beredskap på overordnet kommunalt nivå og nede på virksomhetsnivå, men presiserer at tilnærmingen er lik, selv om de uønskede hendelsene kanskje er ulik (NI1).

For meg handler dette om å være forberedt på uventede og uønskede hendelser. Beredskap i praksis dreier seg for meg å forebygge ulykker og ha riktige og gode rutiner, samt utstyr for håndtering av ulykke-og faresituasjoner (NI4).

I forvaltningsrapport fra begge kommunene skriver de at skillet mellom beredskap og HMS er uklart jo lengre ned i organisasjonen en ser. Her trekkes det blant annet frem at beredskapsplanene til virksomhetene sjeldent vil fokusere på befolkningen sin sikkerhet i beredskapsplanen, men at dette er et sentralt tema i den overordnede kommunale planverket (Forvaltningsrevisjonen, 2018, 2019).

5.1.2 Hvordan jobber virksomhetene med beredskap

Av virksomhetene som er intervjuet i denne studien hadde tre av dem en egen beredskapsplan (NI3; NI4; NI6), en annen utarbeider egen beredskapsplan i dag, men har til nå brukt

kommunenes overordnede beredskapsplan også på virksomhetsnivå (NI5). Alle informantene fra virksomhetene trekker frem hvordan ulike former for beredskap er integrert i arbeidet deres. Informant 3 viser til hvordan HMS er en omfattende prosess i en barnehage, som omhandler sikkerhet for ansatte og barn, samt hvordan man skal forholde seg til sykdom og generelt renhold og mathygiene (NI3). Informant 4 uttrykker at beredskap er en integrert del av deres arbeid. De må kontinuerlig oppdatere kunnskap og oppfriske livredningsarbeid grunnet egne og eksterne krav ved badebasseng (NI4).

Vi iverksetter beredskapsplan ved behov. Vi har beredskapsplan ved strømbrudd, beredskapsplan ved ulykker, beredskapsplan ved dårlig vannkvalitet, beredskapsplan ved ran og beredskapsplan ved dødsfall (NI4).

Informant 6 uttaler hvordan beredskap er integrert i store deler av deres virksomhet. «Vi har jo planer som omhandler alt fra håndtering av voldelige elever til hvordan håndtere mangel på vikarer, men det er jo ting vi jobber med daglig, så det er kanskje ikke beredskap» (NI6). På spørsmål om hvor ofte de reviderer beredskapsplanen husker informanten bare at de gjorde det rett i etterkant av forvaltningsrevisjonen (NI6).

Felles for informantene er at de alle har et fokus på å sikre at samtlige ansatte kjenner til virksomhetens beredskapsplan. Informant 3 forteller at de ved hvert oppstartsmøte før et nytt barnehageår går gjennom beredskapsplanene, og at alle de ansatte årlig må kvittere på at de har oppdatert seg på beredskapsplanene til barnehagen. Informant 6 viser også til at de ønsker at alle ansatte skal kjenne til beredskapsplanene, men kan ikke vise til en felles informering eller at de ansatte må kvittere ut at de har lest og oppdatert seg på planverket. Informant 5 uttaler at selv om de til nå ikke har en egen beredskapsplan, så har de alltid gjennomført ROS-analyser for å få en oversikt over potensielle hendelser. Informanten presiserer videre at selv om de ikke har en beredskapsplan, har de alltid hatt rutiner for hvordan de skal håndtere ulike hendelser.

Alle vet hva de skal gjøre om en pasient er savnet, eller om en pasient dør. Og vi viste jo også at vi håndterte brannen veldig bra, men jeg håper en beredskapsplan vil gi oss litt mer oversikt (NI5).

5.1.3 Læring rundt beredskap i virksomhet

Tre av virksomhetene som ble intervjuet i denne studien har opplevd uønskede hendelser hvor beredskapsplanverket er satt til verks. I informant 3 sin virksomhet, oppstod det en situasjon hvor en ruset foresatt forsøkte å hente ut barn fra barnehagen. Dette kategoriserte informanten som en «veldig ubehagelig og vanskelig situasjon» (NI3). De valgte å ta hendelsen opp i fellesskap med de ansatte som stod i situasjonen, med mål om å gjennomføre det de selv kategoriserte for en debrief. Utenom denne debriefen med de aktuelle ansatte gikk de også gjennom hendelsesforløpet for å se om de håndterte situasjonen riktig i henhold til rutine, noe informanten forklarte at de gjorde. De valgte også å gå gjennom hendelsesforløpet og rutine i fellesskap med alle de ansatte i virksomheten. Målet med dette var å se om det fantes en bedre måte å håndtere situasjonen på, men også for å forsikre at alle de andre ansatte ville være forberedt om det skulle skje igjen (NI3).

Og i etterkant måtte vi gå igjennom for å se om vi fulgte den rutinen som vi hadde, det gjorde vi, men det påkrevde også at vi forberedte på at dette kan skje på nytt. Og det var viktig for meg, at alle ansatte og ikke bare de som handlet der og da, men at alle ansatte var i stand til å handle rett i den situasjonen (NI3)

På spørsmål om hvordan de hadde gått frem om situasjonen ikke var håndtert riktig, fokuserer informanten på at de ikke ønsker et fokus på at den eller de som var i situasjonen gjorde noe feil (NI3). Informanten uttrykker at det første steget vil være å se om det er rutinen er vanskelig å følge, eller om den faktisk viser seg å være feil i forhold til den situasjonen du står i. Om det viser seg at rutinen var korrekt, så ønsker de å forstå hvorfor den eller de som var i situasjonen ikke har gjort som rutinen sier (NI3).

Hvis det er at det er den eller de ansatte som ikke har fulgt rutinen fordi de ikke har kjent rutinen godt nok eller fordi de følte seg utrygge, de følte seg redde eller nervøse, da må vi jobbe med den enkelte ansatte og se hvordan vi kan forbedre informasjonen sånn at de kan bli tryggere på sin situasjon (NI3).

I virksomheten til informant 4 har det ikke inntruffet alvorlige hendelser etter informantens formening, men strømbrydd, avføring i bassenget og kutt- og fallskader trekkes frem som

hendelser hvor beredskap har vært iverksatt. «Vi har hatt gode øvelser, og var godt kjent med beredskapsplanen» (NI4). Informanten presiserer videre at de i etterkant av en hendelse fører rapport og loggfører i detalj hva som skjedde før-, under- og etter hendelsen. Vedkommende forteller videre hvordan de i felleskap med alle ansatte og ledere går gjennom situasjonen for å se om det var elementer de kunne håndtert annerledes og for å sikre at de vil være enda bedre forberedt dersom hendelsen inntreffer på nytt (NI4).

Dersom vi har en endring som skal innføres starter vi alltid med å snakke om det. For å sikre at det er den "nye" måten som blir tatt i bruk, sørger vi for å øve på det, samt skrive det ned/lage nye planer på det enkelte punktet (NI4).

Informant 5 referer til en hendelse de hadde i 2019, hvor det oppstod brann i en seng på et sykehjem. Informanten viser til at brannalarm og sprinkleranlegg ble utløst, og at selve situasjonen ble løst fort. «Avdelingslederne gjorde en kjempejobb, og pasienter som var til stedet ble evakuert og ansatte ble tatt vare på en god måte i etterkant» (NI5). Informanten viser videre til hvordan de i etterkant av hendelsen har tilegnet seg flere læringsmomenter. Blant disse er viktigheten av å gjennomføre en evaluering raskt etter hendelsen, både for å kunne ta vare på ledere og ansatte som stod i situasjonen, men også for selve læringen sin del. De hadde videre et fokus på hvordan de kunne dele erfaringen de har opparbeidet seg med andre virksomheter. På bakgrunn av denne hendelsen har virksomheten startet arbeidet med å få sin egen beredskapsplan (NI5).

Ingen andre virksomheter enn den til informant 4 kan huske å ha gjennomført noen spesifikke beredskapsøvelser utenom brannøvelse de siste årene. Informant 5 viser til at virksomhetsledere og avdelingsledere har deltatt på øvelse gjennomført av kommunen, og at de gjerne skulle gjort det også med de ansatte i virksomhet, men at det må avvente til de har fått på plass en egen beredskapsplan. I de andre virksomhetene trekkes mangel på kompetanse frem som et hinder for å gjennomføre beredskapsøvelser.

5.1.4 Hvordan bistår kommunen i virksomhetenes beredskapsarbeid

Begge informantene fra det kommunale beredskapsnivået presiserer at det er virksomhetene som er ansvarlig for egen beredskap. Det kommer likevel frem at de bistår ved behov, men at

fokuset deres er på den overordnede beredskapen til kommunen. Informant 1 fra Rød kommune uttrykker at deres tilnærming til beredskap er mer praktisk.

Det finnes to typer mennesker, noen er veldig handlingsorienterte. Noen er veldig paragrafryttere. Jeg er nok den som kommer for å få gjort ting, det er litt som en stor flom vi hadde for noen år siden. Da kritiserte Fylkesmannen oss for jeg bare var ute og fikk gjort ting, men vi skulle ha kalt kriseledelse og stilt oss på et rom, men det gjorde vi ikke (NI1).

Informantene fra alle virksomhetene forteller at de føler seg selvstendige fra kommunen, men at de samtidig har klare krav og rammer de skal jobbe innenfor. Her trekkes det frem av informant 5 at de har stor frihet til å drive virksomheten slik de ønsker innenfor de økonomiske rammene som kommunen har satt. Alle informantene trekker frem at de har et positivt og godt samarbeid både med administrasjonen i kommunen, men også andre tilsvarende virksomheter.

Det er mye selvstendighet, men jeg opplever at vi har skapt samarbeid med kommunen, at det er små avstander sånn at det er lett å nå de personen vi trenger når vi har behov for det (NI3).

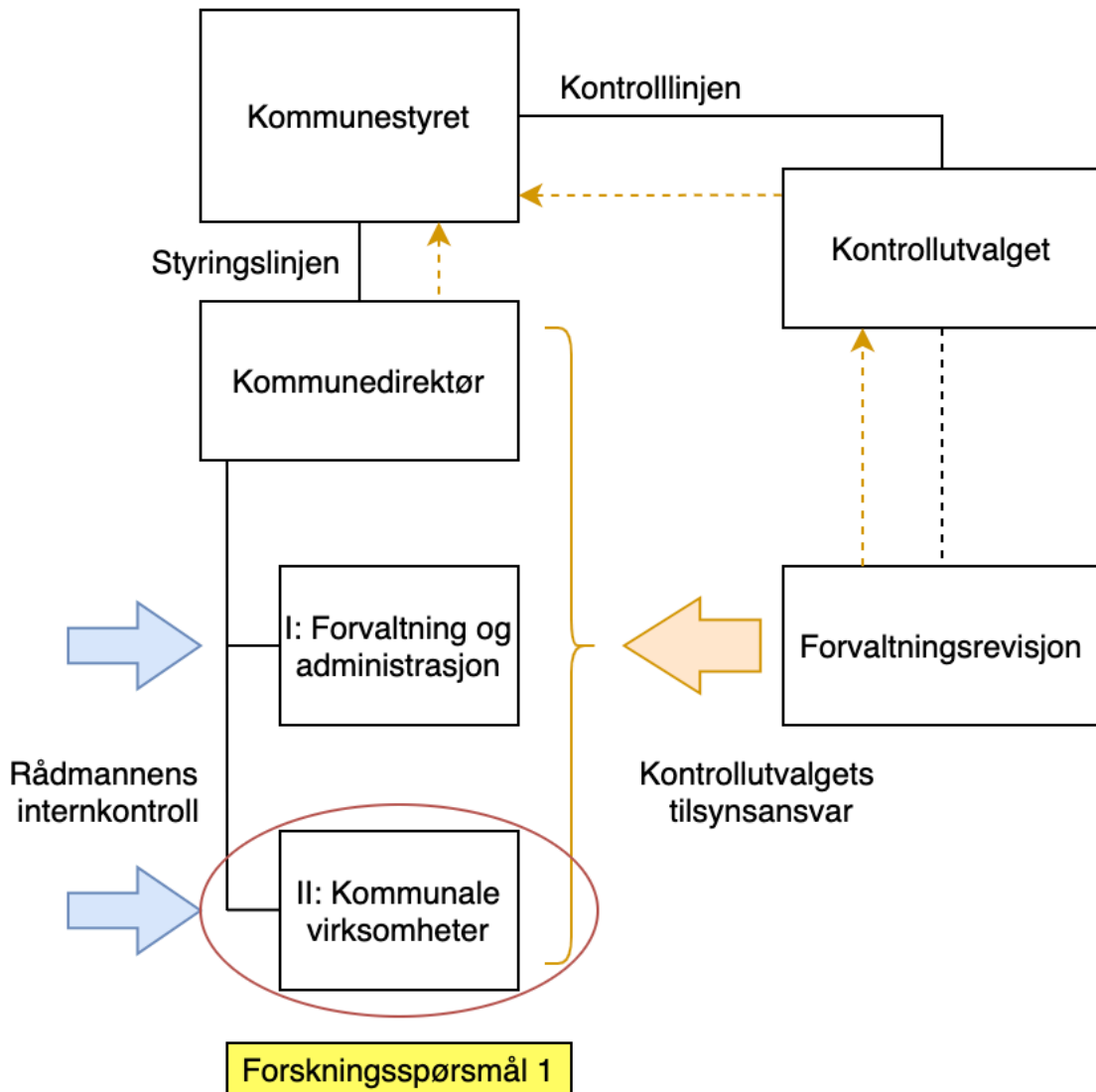
Gjennom intervjuene kom det frem at det har vært lite samarbeid mellom kommunene og virksomhetene rundt beredskap. Det presiseres også at dette ikke har vært noe virksomhetene selv har forespurt, mens i Blå kommune har fokuset på samarbeid økt i etterkant av at forvaltningsrevisjonen leverte sin rapport. I begge kommunene ligger det i dag ute veiledere og maler for utarbeidelse av ROS-analyser og beredskapsplaner, noe flertallet av informantene i virksomhetene er kjente til (NI3, NI5, NI6).

Jeg har ikke noe formelt ansvar for beredskapen deres, det har virksomheten selv. Mitt bidrag er opplæring, evaluering, hjelp til ROS-analyser og dette med hvordan kan en beredskapsplan se ut (NI2)

5.1.5 Analyse

Dette kapittelet søker å besvare studiens første forskningsspørsmål:

Hvordan jobber virksomhetene med beredskap for å sikre læring, og hvordan bistår kommunene i dette arbeidet?



Empirien viser at beredskapsarbeidet som gjøres i virksomhetene har flere positive trekk, og at beredskap er noe som de ulike virksomhetene aktivt tenker gjennom. Svarene fra informantene indikerer at virksomhetene i dag knytter beredskap til hendelser som kan inntreffe i deres virksomheter, men at det er et vanskelig skille mellom det som kan defineres som HMS og det som kan sees på som beredskap. Her ser vi forskjellen mellom de to ulike definisjonene på beredskap, den til Lunde (2019) og den presentert av Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24). Informantene viser til en forståelse av beredskap som ligger nærmere Lunde sin definisjon,

herunder ved at de ser på beredskap og beredskapsplaner som noe man har for å forhindre uønskede hendelser, samt redusere konsekvensene av dem. Det er dermed ikke kun mot ekstraordinære hendelser de har beredskap. Det at den ene virksomheten tidligere kun har brukt den overordnede beredskapsplanen til kommunen, men som nå har tatt til orde for å anskaffe eget planverk, viser også til en endring i holdningen hos den respektive virksomheten

Nettopp det faktum at virksomhetene arbeider med mindre hendelser kan også være med å forklare hvorfor dette skillet mellom HMS og beredskap ikke er så synlig i de enkelte virksomhetene. Hendelsene som er trukket frem av virksomhetene er hendelser som har en reell sjanse for å inntreffe, som f.eks. kuttskader i et basseng eller mindre og større slåsskamper i skolegården. Det er videre interessant å se hvordan informantene fra skolen funderer på hvorvidt dette faktisk er beredskap, siden hendelsene har en tendens til å inntreffe, og slik anses som «vanlige». Dette stemmer overens med det Njå et al., (2020) forklarer ved at en beredskapsanalyse skal fange opp om en uønsket hendelse er noe hvor beredskapen skal implementeres eller om det er noe normal drift skal kunne håndtere. En forklaring på hvorfor forskjellen mellom det Njå et al., kaller for normal drift og beredskap, ikke er like tydelig i virksomhetene i kommunene, kan være mangel på kompetanse og kunnskap om beredskap.

Øvelser og hendelser

Av informantene som har stilt til studiet er det kun en virksomhet som har uttalt at de øver på annet enn brannøvelser. Informantene oppgir ulike årsaker, men fellesnevnerne kan sies å være manglende kompetanse eller kunnskap om hvordan gjennomføre beredskapsøvelser i virksomheten. Teorien om beredskapsplanlegging trekker frem øvelser som en av grunnsteinene i beredskapsarbeidet, da det er den eneste muligheten til å teste beredskapen utenom en reell hendelse. Det kan derfor anses som kritisk at dette ikke gjøres i større grad hos de aktuelle virksomhetene (Perry & Lindell, 2003). Den ene virksomheten som har gjennomført beredskapsøvelser trekker frem hvordan disse har bidratt til at de har håndtert uønskede hendelser på en god måte. Dette samsvarer med teoriene om beredskapshjulet, hvor øvelser er den eneste måten å få testet om beredskapen fungerer utenom reelle hendelser (Rake & Sommer, 2015). Det er dermed lite empiri på hvordan de ulike virksomhetene håndterer øvelser, men alle virksomhetene sier de har opplevd uønskede hendelser av ulik størrelse.

Det er kun en av virksomhetene har fortalt om en større uønsket hendelse, hvor de ikke bare måtte engasjerte egen beredskap, men også den kommunale beredskapsstaben. Informanten uttrykte at de fikk et begrenset utbytte av beredskapsplanen på det tidspunktet, hvilket kan sees i sammenheng med at virksomheten ikke hadde egen beredskapsplan på tidspunktet. Uavhengig av manglende beredskapsplan, er det viktig å anerkjenne at virksomheten håndterte situasjonen, og at informanten var fornøyd med hvordan hendelsen ble håndtert. Dette kan indikere at beredskap har hatt fokus i virksomheten selv om ikke beredskapsplanverket var på plass. Videre er det interessant at en også kan se at virksomheten til informant 3 håndterte en uønsket hendelse helt ideelt, dette selv uten å ha øvd. I motsetning til virksomheten til informant 5 hadde derimot virksomheten til informant 3 rutiner og planverk på plass for hvordan en slik hendelse skulle håndteres. I de andre virksomheter trekker de frem mindre hendelser hvor de har måtte iverksette beredskapen sin.

Læring i etterkant

Fra teorien om læring har vi sett at fokuset må ligge i å sikre at det systematiske endres i organisasjonen, ellers vil ikke læringen resultere i det Argyris definerer som dobbelkretslæring (1978). Fra empirien ser vi at informantene viser en tilnærmet perfekt tilnærming til hvordan de håndterer situasjoner etter at en hendelse har inntruffet. Alle informantene trekker frem at de evaluerer både med de som var involvert, men at de også går gjennom rutinene for den aktuelle hendelsen i etterkant med alle de ansatte. Dette for å få en videreutvikling, eller bekreftelse på at planverket og rutinene fungerer. Her er det kanskje mest spennende å differensiere virksomhetene som har beredskapsplaner, og de som ikke har, samt de som har øvd og de som ikke har øvd.

For informanten som kommer fra virksomhet som ikke hadde beredskapsplan, og som fortsatt ikke har det, er det veldig interessant hvor mye fokus de har på læring i etterkant av hendelsen. Her viser de et stort ønske om å gjøre situasjonen enda mer håndterlig i fremtiden, og at læringen ikke bare skulle bidra til læring hos deres virksomhet, men også for andre tilsvarende aktører. Det som er mer usikkert er hvorvidt det faktisk vil føre til reelle endringer i etterkant, da av Argyris sin teori om enkelt- og dobbelkretslæring sier at for at det skal oppnå en systematisk endring må styrende faktorer endres. Innen beredskap kan dette sees i sammenheng med beredskapsplanverket, og uten et planverk å endre, kan dette automatisk bli en svakhet. Uavhengig av hvor mye de faktisk ønsker å lære.

Blant virksomhetene som hadde beredskapsplanverk, viser empirien også at det finnes et tilsvarende ønske om læring, men med et større fokus på endring av rutiner og planverk vedrørende beredskap. Det er her tydelig at virksomhetene har stor forståelse for at rutinene deres ikke nødvendigvis har vært perfekt, og at de er åpne for at de kan endres etter evaluering. Dette stemmer overens med det vi finner fra beredskapsplanlegging, hvor fokus på å endre rutiner som viser seg å være mangelfulle er essensielt for god beredskap (Rake & Sommer, 2015).

Studien har i tidligere kapittel presentert det teoretiske rammeverket til Thorsvik og Jacobsen som omhandler hvordan man kan oppnå organisatorisk læring, hvor et av stadiene er å endre praksis, og derav rutiner. Teorien viser også til at individene i organisasjonene kollektivt må bli enig om de endringene som skal forekomme. Det er dermed særdeles positivt for virksomhetenes læring at de både har et så bevisst forhold til beredskapen, og til hvordan de faktisk går frem i både etterkant av en hendelse, og når de skal endre rutinene sine.

Kommunens bistand

Gjennom empirien kommer det frem at virksomhetene stort sett står selvstendig i sitt arbeid, men at det kan komme føringer fra kommunedirektøren eller kommunestyret. De viser også til at det ikke er noe særskilt samarbeid mellom administrasjonen og virksomhetene i en beredskapssammenheng, men at det ligger ute veiledere for utarbeidelse av planverk. Det virker at det svakeste leddet i beredskapsarbeidet til virksomhetene i kommunen ligger i samarbeidet mellom administrasjonen i kommunen og virksomhetene. Ser vi dette opp mot det Lindøe et. al., (2015) omtaler som myndighetskontroll, ser vi hvordan et tettere samarbeid og tydeligere tilsyn fra kommunen kunne medført et større utbytte i beredskapen for virksomhetene. Det at virksomhetene omtaler samarbeidet med kommunen i begge kommunene som bra, viser til at potensialet er der, men et større fokus på beredskap mellom dem vil nok skape mer positive synergieffekter.

5.1.6 Delkonklusjon

Kapittelet viser at virksomhetene har en positiv tilnærming til hvordan de ønsker å drive med læring i egen virksomhet. Empirien tyder på at dette videre kan ha en positiv effekt på deres beredskapsarbeid, da de har klare og tydelige tanker og rutiner tilknyttet hvordan de ønsker å

implementere endringer i beredskapsarbeidet deres. Det er likevel enkelte mangler i deler av virksomhetenes beredskapsarbeid, noe som kan forklares ved at det mangler tydelig krav og rammer fra kommunen, men også på bakgrunn av manglende kunnskap og kompetanse innad i de respektive virksomhetene.

Empirien og analysen har videre avdekket at virksomhetene viser en god tilnærming til læring, også innen beredskap. Studien har ikke målt effekten av læringen, likevel virker den ut ifra informantenes uttalelser å være solid, samt at hendelser og øvelser (der de gjennomføres) har ført til reelle endringer. I tråd med studiens problemstilling, har empirien også avdekket at det ved noen tilfeller virker til å ha vært forvaltningsrevisjonsprosessen som har bidratt til læring og søken etter å bedre virksomhetens beredskap. Selv om dette ikke er tilfelle ved alle virksomheter, viser eksempelet ved informant 6, som etter revisjonsprosessen satt i gang arbeidet med å lese seg opp på og oppdatere egen beredskapsplan, til situasjoner som kan tyde på at tilsyn endrer praksis. Empirien og analysen har videre vist at virksomhetene lærer av hendelser og øvelser i egen virksomhet. Denne bidrar igjen til å legge et godt rammeverk for videre læring og endring rutiner ved innspill fra eksterne aktører.

Kapittelet har videre avdekket at kommunene virker til å være delvis fraværende i virksomhetenes beredskapsarbeid. Det ser heller ikke ut til at virksomhetene har kutyme for å kontakte beredskapsansvarlig i kommunen for direkte bistand tilknyttet beredskapsarbeidet. Derimot, som studiet videre vil vise, så har dette bedret seg siden før forvaltningsrevisjonen var innom.

5.2 Hva er det ved revisjonsprosessen som bidrar til læring, både hos dem som deltar og i resten av kommunen?

Ved å se nærmere på selve prosessen da forvaltningsrevisjonen gjennomførte sin revisjon på den kommunale og virksomhetenes beredskap, er ønsket å få et innblikk i hva det er med prosessen som faktisk har bidratt til læring. Studien differensierer dermed mellom det som skjer under prosessen og det som skjer i etterkant av rapporten er presentert til kontrollutvalget. Dette kapittelet vil i det følgende ta for seg læringen tilknyttet selve prosessen, mens studiens tredje forskningsspørsmål vil ta for seg den læring og endring som skjer i etterkant av at forvaltningsrevisjonsrapporten fremlegges for kontrollutvalget.

5.2.1 Forberedelser

Prosesen fra da kontrollutvalget bestiller en rapport fra forvaltningsrevisjonen, til datainnsamlingen starter, skal gjennomgås i dette underkapittelet. Informanten fra forvaltningsrevisjonen (NI7) forteller at det ut ifra lovkrav gjennomføres en risiko og vesentlighetsvurdering i kommunene hvert fjerde år. Forvaltningsrevisjonen og kontrollutvalget lager ut ifra denne vurderingen en plan for potensielle forvaltningsrevisjoner de kommende fire årene. Det er ut ifra denne planen at kontrollutvalgene i begge de to utvalgte kommunene bestilte en rapport fra forvaltningsrevisjonen rundt den kommunale beredskapen (NI7). Den samme informanten forteller videre at etter at de har fått en bestilling, diskuteres den med kontrollutvalget. Bestillingen og diskusjonen resulterer i at de legger frem en prosjektbeskrivelse på neste møte, hvor kontrollutvalget da kan velge å vedta prosjektbeskrivelsen, vedta med endringer, eller potensielt avvise. Informanten mente å huske at prosjektbeskrivelsen hadde blitt vedtatt uten endringer i de respektive kommunene i begge tilfeller (NI7).

Det neste steget i prosessen er at det settes opp et møte mellom kommunedirektøren og forvaltningsrevisjonen for videre planlegging, hvor kommunedirektøren kaller inn folk fra administrasjonen den mener burde delta i prosessen. Samtidig har forvaltningsrevisjonen et internt møte hvor de planlegger fremdriften. Her får andre i forvaltningsrevisjonen muligheten til å komme med innspill til fremgangsmåte og inngangspunkter for å få mest mulig korrekte og presise funn. På møte mellom kommunedirektøren og forvaltningsrevisjonen diskuteres problemstillingen og metodikk med administrasjonen. Her blir også forvaltningsrevisjonen

tildelt en kontaktperson. Informanten fra forvaltningsrevisjonen uttalte at det er et godt samarbeid mellom de og administrasjonen, men at det ikke alltid har vært slik (NI7).

Jeg kan huske, det må ha vært ganske tidlig, 2008 eller 2009. Da var det en kommunedirektør som var veldig tydelig på det oppstartsmøte at dette er det ikke vi som har bestilt, det er kontrollutvalget, sånn at det var sakt. Det var ikke noe de ønsket da (NI7).

Den samme informanten forteller videre at dette var et engangstilfelle og nevner heller ikke om denne hendelsen skjedde i en av de utvalgte kommunene som studeres i denne studien. Videre uttaler informanten at de opplever at samarbeidet mellom forvaltningsrevisjon og administrasjon har forbedret seg de siste 10 årene (NI7). Dette samsvarer med funn fra en Deloitte-rapport fra 2014, som ble bestilt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å evaluere kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariatene. I rapporten kom det frem at det overveldende flertall av kommunedirektørene uttalte seg positiv til forvaltningsrevisjonens arbeid, og så på det som en naturlig kontrollmekanisme som leder til endring (Bjørkelo et al., 2014). Fra den samme rapporten kommer det videre frem at ikke alle folkevalgte er like positive til forvaltningsrevisjon. I en av kommunene Bjørkelo et al., (2014) evaluerte var det i valgperioden 2011-2015 ikke gjennomført noe forvaltningsrevisjon før i 2014. Revisjonen skjedde først etter at kontrollutvalget i egen årsmelding for 2012 og 2013 skrev at den lovpålagte forvaltningsrevisjonen ikke var gjort. Kommunestyret hadde hindret gjennomføring av forvaltningsrevisjon ved å redusere budsjettet til kontrollutvalget med tilsvarende sum som var budsjettet å bruke på forvaltningsrevisjon (Bjørkelo et al., 2014). Ordførere i samme kommune hadde følgende uttalelse:

Nå har vi forsøkt å kutte så mye som vi kan. For meg kunne det gjerne vært enda mindre. Loven krever et minimum, men dette kravet kunne gjerne vært senket. Vi er en liten kommune, med god kontroll på de forskjellige etatene» (Bjørkelo et al., 2014, s. 92).

Beredskapsansvarlig i Rød kommune presiserer at den så på forvaltningsrevisjonen som ikke så viktig eller stort, «for meg er det litt sånn med revisjonen, at kontrollutvalget må finne på noe, og da bestiller de en revisjon» (NI1). Informanten forteller videre at når det var noe politikerne ønsket, og da stiller de opp. I informantens øyne var det tilsyn fra Fylkesmannen

som var det prekære å jobbe mot, og når det tilsynet skulle gjennomføres, satt de inn mer ressurser enn ved forvaltningsrevisjon (NI1). Beredskapsansvarlig i Blå kommune (NI2) uttalte at de ikke gjorde noen forberedelser mellom at kontrollutvalget vedtok at forvaltningsrevisjonen skulle gjennomføres og til det startet. Videre presiserer informanten at de ble overrasket over hvordan fokuset var mot beredskap på virksomhetsnivå og ikke overordnet kommunalt: «jeg var ikke klar over at når de startet at de skulle legge vekt på beredskap på virksomhetsnivå» (NI2).

Forvaltningsrevisjonen brukte to ulike metodiske tilnærminger i revisjonen ved kommunene. I Blå kommune benyttet de seg av en metodetriangulering, hvor de gjennomførte en spørreundersøkelse og supplerte med intervju i etterkant. I Rød kommune benyttet de kun dybdeintervju (NI7). Informant 7 forteller at forvaltningsrevisjonens foretrukne metodikk er den de brukte da de undersøkte Blå kommune, men grunnet størrelsen på Rød kommune og antall virksomheter i kommunen ville ikke denne metodiske tilnærmingen gi et godt nok datagrunnlag. Det ble derfor bestemt å heller gjennomføre dybdeintervju. Utvalget av virksomheter i Blå kommune baserte seg på funn fra spørreundersøkelsen, mens i Rød kommune ble det tatt en tilnærming hvor de samlet inn ROS-analysene og beredskapsplanene til alle virksomhetene i kommunen og tok et utvalg basert på disse (NI7). Det ble videre presisert at administrasjonen i enkelte forvaltningsrevisjonsprosesser vil få mulighet til å gi innspill om hvorvidt det er enkelte virksomheter som de ønsker at skal sees på. Verken informant 1 eller 2 fra de respektive kommunene har hatt noe formening om at dette ble gjort denne gangen (NI1; NI2).

Gjennom rapporten fra Blå kommune får vi innsikt i hvilke spørsmål som ble stilt i spørreundersøkelsen. Studien har ikke fått en helhetlig innsikt i denne, og det er mulig at enkelte spørsmål ble stilt som ikke er med i rapporten, og dermed ikke med i denne studien. Spørsmålene fra i spørreundersøkelsen, som er nevnt i forvaltningsrevisjonsrapporten, kan sees i sin helhet i vedlegg 3. Som man kan se, undersøker spørsmålene hvorvidt virksomhetene hadde beredskapsplaner, ROS-analyser, hvor ofte de øver på potensielle hendelser og hvem de samarbeider med (Forvaltningsrevisjonen, 2018). Spørsmålene ble sendt til virksomhetsledere, avdelingsledere og verneombud i virksomhetene i kommunen (NI7).

Alle informantene fra virksomhetene uttaler at de forberedte seg på intervjuet ved å finne frem relevant informasjon, da nevnes blant annet ROS-analyser, beredskapsplaner og

avviksrapporter (NI3; NI4). NI7 uttaler at de ved intervjuene i Rød kommune opplevde at virksomhetene møtte opp med flere permer med informasjon. Informanten forteller videre at det er positivt at virksomhetene ønsker å bidra med all den informasjonen, men at de ikke har kompetanse til det. Det bemerkes at slike situasjoner, hvor virksomhetene kommer med alt for mye informasjon, kan oppstå fordi de tenker «oi, skal revisjonen komme, hva skal de spørre om» (NI7). Informant 4 uttaler at de hadde en gjennomgang med alle de ansatte hvor de gikk gjennom alt planverk de hadde på området for å forsikre seg om at det ikke var noe usikkerhet før forvaltningsrevisjonen kom (NI4).

5.2.2 Læring gjennom deltagelse

I dette delkapitlet ser jeg nærmere på hvordan de ulike aktørene i forvaltningsprosessen fikk et eventuelt læringsutbytte av selve deltagelsen i prosessen. Dette vil være med å belyse deler av problemstillingen om hvordan de har høstet lærdom og hatt nytte av prosessen. Som nevnt tidligere var prosessen ulik i de to kommunene. Av de fire virksomhetene jeg har intervjuet var to av de involvert i intervjuprosessen, en svarte kun på spørreundersøkelsen og i den siste virksomheten ble virksomhetslederen skiftet ut kort tid etter at intervjuene ble gjennomført. Dette resulterer i at jeg har empiri fra intervjuene som ble gjennomført fra Rød kommune, mens fra Blå kommune har jeg empiri fra læring gjennom spørreundersøkelsen fra en virksomhet.

I Rød kommune ble det, som tidligere nevnt, gjennomført dybdeintervjuer. Informanten fra forvaltningsrevisjonen uttalte at de ikke sendte ut noen intervjuguide i forkant, men en mer tematisk informasjon om hva intervjuet skulle omhandle (NI7). Dette understøttes av informant 3 som sa de fikk tilsendt tema og noen stikkord i forkant (NI3). Forvaltningsrevisjonen uttalte at de ikke ønsket at intervjuobjektene skulle pugge svar i forkant. Da er det heller ønskelig at intervjuobjektene kan komme tilbake med informasjon om det er spørsmål de ikke kan ta på strak arm (NI7).

Informant 4 uttalte at de før og etter intervjuet hadde en opplevelse av at forvaltningsrevisjonen var veldig opptatt av om regelverk ble opprettholdt eller ikke, men at dette ikke skinte gjennom i selve intervjuprosessen. «Dette kan kanskje være på grunn av godt forarbeid, tydelige regler, og en veldig hyggelig og smilende kar som kom på besøk» (NI4).

Ingen av informantene har noe klar formening om hvilke spørsmål de ble stilt underveis i intervjuet, men informant 3 mener å formene at spørsmålene stort sett handlet om rutinene deres (NI3). Den samme informanten uttalte også at den savnet spørsmål som gikk mer i dybden, og at det var et veldig overfladisk intervju. Informanten husket at den tenkte i etterkant av intervjuprosessen «var det bare det» (NI3).

Informant 6, virksomhetsleder i en av virksomhetene, som kun svarte på spørreundersøkelsen og ikke ble tatt ut til intervju, omtalte undersøkelsen som «krevende». Informanten uttalte at det var et tydelig kompetanseavvik hos dem, som resulterte i at enkelte av svarene som ble gitt i etterkant har vist seg å være feil. Den samme informanten forteller at det var flere av spørsmålene i spørreundersøkelsen vedkommende endte opp med å svare «vet ikke» på, på bakgrunn av usikkerhet omkring ordbruk og hva virksomheten faktisk hadde av planverk (NI6). Informanten sier at spørreundersøkelsen ble en oppvekker.

Der og da trodde jeg den viste at vi manglet mye i virksomheten, mens i etterkant har jeg sett at det var jeg som manglet kunnskapen om hva vi hadde (NI6).

Informant fra forvaltningsrevisjonen forteller at de ved revisjoner hvor det benyttes spørreundersøkelse sammen med intervju, brukes i hovedsak intervjuene for å prøve å forklare de funnene de ser fra svarene i spørreundersøkelsen.

Da får du kanskje frem, at det området har kommet dårlig ut, og så lurer du litt på hvorfor det, og hvordan kan du forklare det. For eksempel at det er sånn innen barnehager, men sånn innen barneskoler (NI7).

Dette kommer også til syne i forvaltningsrevisjonsrapporten tilhørende Blå kommune hvor det under enkelte av funnene fra spørreundersøkelsen suppleres med informasjon fra intervju. I Blå kommune var det flere av virksomhetene som hadde ROS-analyser enn som hadde beredskapsplaner. Gjennom intervjuene fikk de bekreftet at dette blant annet var på bakgrunn av at kommunen hadde mal for ROS-analyser, men ikke beredskapsplaner. Det kom også frem at enkelte virksomheter brukte kommunenes overordnede beredskapsplan også på virksomhetsnivå (Forvaltningsrevisjonen, 2018).

5.2.3 Læring etter deltagelse

I dette underkapittelet legger jeg frem empiri som skal brukes for å belyse hvordan virksomhetene og kommunen kan ha lært etter deltagelse i intervju og spørreundersøkelse. Det er her snakk om det som gjøres etter at forvaltningsrevisjonen har hentet inn datagrunnlaget sitt, men før rapporten er ferdigstilt ovenfor kontrollutvalget.

Informant fra forvaltningsrevisjon forteller at de ikke har noen direkte videre kontakt med virksomhetene etter at intervjuene er gjennomført. Informanten forklarer at deres eneste formelle tilbakemelding på rapporten er i form av kommunedirektørens kommentarer. Denne tilbakemeldingen kan komme i flere former. Informanten viste både til eksempler hvor kommentarer er lagt inn tidlig i rapporten, og tilfeller med hvor det fremlegges tilbakemeldinger om hvilke områder i rapporten som burde endres før den fremlegges for kontrollutvalget (NI7). I rapporten til kontrollutvalget i Blå kommune fremkommer det uenigheter rundt faktagrunnlaget ved noen av funnene (Forvaltningsrevisjonen, 2018).

Så lenge vi mener vi har grunnlag for å skrive det som står der, så er det feigt å ta det vekk om de ikke syntes noe om det. Da tar rapportansvarlig en vurdering om de mener det burde stå eller ei. Så er det opp til kontrollutvalget og kommunedirektøren med hva de gjør med det (NI7).

Virksomhetene får ikke mulighet til å verifisere alt innholdet i intervjuene, men informanten fra forvaltningsrevisjonen presiserer at ved bruk av sitat må det alltid godkjennes av den som har sagt det. Det er videre kutyme at man alltid skal være sikker på meningen til informantene og ved usikkerhet skal dette kontrolleres før det skrives i rapporten (NI7). Ingen av informantene fra virksomhetene som ble intervjuet har noe formening om at de har vært i kontakt med forvaltningsrevisjonen i etterkant av intervjuet (NI3, NI4; NI5; NI6).

I etterkant av at intervjuene ble gjennomført, gjennomførte virksomheten til informant 4 en evaluering hvor de snakket om hva som ble sagt og gjort underveis og hvordan de opplevde besøket (NI4). Ingen av de andre informantene som ble intervjuet kan huske at det ble gjennomført noe form for evaluering av revisjonsarbeidet, enten av virksomheten selv, kommunen eller forvaltningsrevisjonen (NI1; NI2; NI3; NI5; NI6).

Informant 7 forteller at de har en intern evaluering de skal gjennomføre etter hver forvaltningsrevisjon. Det bemerkes videre at ikke alle er like flink å gjennomføre slike evalueringer, men at det kan gi store gevinster når man gjør det. Informanten viser også til at kommunedirektørens kommentar er en form for evaluering fra administrasjonen sin side, samt at det ved fremleggelse av rapport i kontrollutvalget vil den eventuelle påfølgende debatten være det tilsvarende fra politisk side (NI7).

Selv om informantene fra alle virksomhetene, utenom virksomheten til informant 4, har kommentert at det ikke har vært noe evaluering i etterkant, har alle informantene fra virksomhetene vist til at deltagelse i revisjonsarbeidet har gitt de et ønske om å jobbe mer med beredskap. Informant 6 beskrev hvordan den gikk tilbake og satt seg nøyere inn i eget beredskapsplanverk. Ved å gjøre dette fant informanten ut at det var behov for å gjennomføre en ny gjennomgang av beredskapen i virksomheten (NI6). Informant 3 har på samme måte bemerket at de siden gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har hatt et ønske om å fokusere mer på beredskap, men nevner blant annet at mangel på kunnskap har vært avgjørende faktor som har hindret dette. «For da tenker jeg at jeg trenger litt mer konkret hjelp og litt mer hjelp i hvordan vi kan øve mer på hendelser i barnehager» (NI3).

Informant 1 og informant 7 har uttalt at prosessen var særdeles nyttig for kommunedirektøren i Rød kommune, da denne var ny i stillingen og fikk brukt forvaltningsrevisjonen som en form for kursing i kommunens og virksomhetenes beredskap og beredskapsplanverk. Informant 1 uttaler at selv om kommunedirektøren hadde et læringsutbytte, så gjorde ikke informanten det selv, «Jeg har nok ikke lært så veldig mye av dette. Vi visste om det meste fra før, hvor det kanskje var litt mangler» (NI1).

virksomhetene. Det videre spørsmålet er derfor hvordan læringen i visse tilfeller har blitt realisert, og eventuelt hvor i prosessen har den blitt hindret hos øvrige virksomheter.

Som konteksten og empirien tilsier, er forvaltningsrevisjonen en politisk ønsket revisjon. Prosessen trenger med andre ord ikke være noe verken virksomhetene eller administrasjonen i kommunen har bedt om, eller noe som har kommet som en etterfølge av en spesifikk hendelse eller situasjon. Funnene fra empirien viser at det er stor støtte for forvaltningsrevisjon både fra det administrative og politiske leddet i norske kommuner, men at forventningene til effekten av forvaltningsrevisjonen ikke er like stor. Dette kan antakeligvis ha sammenheng med hvilken bestilling kontrollutvalget gir, men mangel på konkret data gjør det vanskelig å fastslå et slikt funn med sikkerhet.

I begge kommunene som har stilt til studien er det tydelig at forventningene hos administrasjonen omkring forvaltningsrevisjonen mot den kommunale beredskapen ikke helt stod i stil med den bestillingen som ble vedtatt av kontrollutvalget. Dette trenger ikke nødvendigvis å være negativt, og i begge kommunene var den som var ansvarlig for den kommunale beredskapen også kontaktpersonen for forvaltningsrevisjonen, noe som resulterte i at denne misforståelsen ble oppklart tidlig i prosessen. Det som derimot kan sies å ha en negativ innvirkning på forvaltningsrevisjonsarbeidet er holdningene til den med beredskapsansvaret i Rød kommunen, som var ambivalent til arbeidet og tenkte at den visste hva som kom. Argumentet til vedkommende er ikke ulogisk, med at et er alt for mange tilsyn for en liten kommune, men det vil likevel ha en negativ effekt på læringseffekten til arbeidet. Dette samsvarer med March og Olsen (1975) sin teori tilknyttet faktorer som hindrer læring. Om en organisasjon ikke ønsker læring, vil den heller ikke oppnå læring, noe som viser at utgangspunktet i Rød kommune ikke var ideelt. Dette kan videre understrekes ved at informanten signaliserte at den allerede var klar over hva funnene kom til å bli, som videre indikerer at informanten kjente til avvikene fra før uten å ha løst opp i dem.

Ser vi på selve revisjonsprosessen opp mot det teoretiske rammeverkene jeg har lagt til grunn i denne studien, da med utgangspunkt i figur 6, revisjonsprosessen, får vi et bedre bilde av hvordan arbeidet har medført potensiell læring. Som teorien har lagt frem skal forvaltningsrevisjonen gjennom de tre prosessene få en oversikt over hvordan kommunen og virksomhetene jobber med beredskap (Lindøe et al., 2018). Dette samspillet mellom normering, hvordan kommunen og virksomhetene er på papiret og hvordan de er i praksis skal undersøkes

gjennom dialog mellom forvaltningsrevisjonen og virksomhetene og kommunen. Dialogen er her gjennomført ved å benytte metodiske tilnærminger som både spørreundersøkelser og intervju. Det er et reelt spørsmål hvorvidt man får til denne dialogen gjennom spørreundersøkelser, men som informanten fra forvaltningsrevisjonen kommuniserer er spørreundersøkelse den foretrukne metodikken for forvaltningsrevisjonen. Da studiet ikke har som formål å vurdere valg av metodiske tilnærminger i gjennomføringen av en forvaltningsrevisjonsprosess, foreligger det ikke empirisk grunnlag for å kunne vurdere om spørreundersøkelse vil være den mest hensiktsmessige metoden for revisjonsarbeidet.

Dersom en betrakter spørsmålene fra spørreundersøkelsen (se vedlegg 3), tyder spørsmålene på at det ikke er et mål om å skape en forståelse, men heller å opparbeide seg statistisk relevante svar på hvor mange som øver, har beredskapsplaner og hvor ofte de revideres. Intervjuene gir så en noe dypere forståelse, men ut ifra rapportene er lite som indikerer at intervjuene har gitt rapporten vesentlig mer dybde, men heller større innsikt i de allerede oppdagede avvikene i kommunen. En skulle trodd at dybdeintervju ville gitt en dypere forståelse, men ut ifra informantens kommentarer i empirien virker det som at de ikke gjorde det. Spørsmålet videre er dermed om det i det hele tatt var mål ved gjennomføring av forvaltningsrevisjonen om å gå i dybden på beredskapen i virksomhetene, eller om det er en mer overfladisk tilnærming som var ønsket. En kan derfor fundere på om revisjonsprosessen undersøkte kvantitet (altså tilstedeværelse på beredskapsarbeidet) heller enn kvalitet (kvaliteten på beredskapsarbeidet).

Forvaltningsrevisjonen uttalte selv hvordan de gjerne skulle gått dypere, men at de ikke har kompetansen eller budsjettet, til å gjennomføre det. Kontekstskapet viste at forvaltningsrevisjonen har en mer overordnet systemtilnærming i motsetning til kommunedirektørens internkontroll, som nettopp skal ta mer dypdykk i de enkelte virksomhetene. Som teorien viser skal en revisjonsprosess bidra til å bekrefte at alt er som det skal være eller eventuelt føre til endring. Teorien kan omsettes til å gjelde for forvaltningsrevisjonsprosessen. Empirien viser derfor at det er en misforståelse mellom hva virksomhetene har trodd at forvaltningsrevisjonene er, og det den faktisk er. Målet til forvaltningsrevisjonen har ikke vært å se hvordan hver enkelt virksomhet jobber med beredskap, men heller hva som er tilstede av beredskap hos de enkelte virksomhetene, og hva kommunen kan bidra med for å sikre at eventuelle mangler bedres. Dette signaliserer at bruk av spørreundersøkelse kan gi mer overordnede systemiske avvik, men det bør fortsatt

etterstrebes å gå dypere inn i tematikken i intervjuene for å få avklart i større grad hvorfor disse avvikene eksisterer.

Flere av informantene fra virksomhetene uttalte at revisjonsprosessen var en form for vekking når det kom til virksomhetenes beredskap. Det at den ene informanten viser til at de i etterkant av at de svarte på spørreundersøkelsen begynte å undersøke om hvorvidt de faktisk hadde planverk rundt beredskap viser at prosessen kan lede til læring, men at den krever at enkeltindivider i virksomheten og kommunen tar initiativ. Det virker heller ikke å være et mål fra forvaltningsrevisjonen sin side at selve datainnsamlingen deres i seg selv skal lede til noe annet enn at de får relevant informasjon til rapporten, og at det er kommunestyret, gjennom styringslinjen, som er ansvarlig for virksomhetenes læring.

Studien har ikke vært delaktig i en forvaltningsrevisjonsprosess, og det er dermed mulig at momenter fra arbeidet som ble gjort i 2018 og 2019 ikke er oppdaget. Det må likevel bemerkes at det virker som at det er et mangler momenter tilknyttet «hvorfor» virksomhetene arbeider som de gjør i rapporten fra forvaltningsrevisjonen. Det er ikke slik at hvorfor spørsmål ikke er blitt besvart, men det virker at enkelte r av funnene kunne vært utdypet ytterligere. Det er spesielt funnene deres som avslutter med manglende kompetanse, hvor de anbefaler kommunene å iverksette kurs eller lage maler. Det kunne også vært av stor interesse å undersøke forklarende faktorer rundt hvorfor slike mangler ikke allerede har vært utarbeidet eller gjennomført. Alternative forklaringer kan potensielt tenkes å være manglende kommunikasjon tilknyttet behov fra virksomhetene, eller rett og slett at beredskap på virksomhetsnivå ikke vært et fokusområde fra kommunen sin side. Likevel er dette bare egne refleksjoner, og på bakgrunn av at studien ikke har undersøkt dette, er det vanskelig å gi et tydelig svar. Informanten fra forvaltningsrevisjonen refererte til budsjett og kompetanse på hvorfor de ikke kan gå mer i dybden, men jo mindre i dybden arbeidet gjøres, jo mer vil systemtenkningen til forvaltningsrevisjonen forsvinne.

Det at ingen gjennomfører noe evaluering av arbeidet som gjøres av forvaltningsrevisjonen kan ha en negativ langsiktig effekt på arbeidet som gjøres. En evaluering har som formål å få frem hva som er bra, og hva som er dårlig, og vil kunne bidra positivt til fremtidige prosjekter. Ser vi til læringssirkelen til Jacobsen og Thorsvik (2019) presentert i teorikapittelet ser vi at evaluering kan bidra til store deler av det som kategoriseres som individuell læring. Gjennom evaluering vil respondentene få mulighet til å analysere og gi tilbakemelding. Potensialet for

læring gjennom evaluering er dermed stort. En evaluering kunne også bidratt til et større læringsutbytte for både administrasjonen og virksomhetene, da det både fungerer som en tilbakemelding, og en påminnelse om arbeidet som ble gjort.

5.2.5 Delkonklusjon

Hva er det ved revisjonsprosessen som bidrar til læring, både hos dem som deltar og i resten av kommunen?

Gjennom forvaltningsrevisjonsprosessen er informantene eneste bidrag til prosessen, gjennom deltakelse i spørreundersøkelse og ved intervju, samt ved sitatsjekk dersom dette benyttes. Det er heller ikke noe form for oppfølging eller evaluering i etterkant, og læringspotensialet ved selve revisjonsprosessen kan dermed sies å være minimalt. Det er også tydelig at de som ikke deltar som informant eller tar seg tid til å svare på spørreundersøkelsen heller ikke har noe utbytte av selve prosessen.

Empirien og analysen viser derfor at det ikke er noen spesifikke elementer ved revisjonsprosessen som leder til læring i seg selv, men at det likevel er slik at revisjonsprosessen har bidratt til læring i enkelte virksomheter. Som kapitlet har vist, er det enkelttilfeller hvor representanter fra virksomhetene som har deltatt i prosessen i etterkant har satt seg dypere inn i problemstillinger tilknyttet virksomhetenes beredskap. Revisjonsprosessen kan derfor ved enkelttilfeller sies å føre til større engasjement, som potensielt vil kunne bidra til læring hos de som av egen interesse følger opp beredskapsarbeidet ved prosessens slutt. En kan derfor si at læringsutbytte av selve prosessen vil avhenge av enkeltindiver og deres individuelle ønsker til å lære mer om beredskap etter en påminnelse og undersøkelse om hva som er tilstede i virksomheten da revisjonsprosessen gjennomføres. I tillegg kan en konkludere med at deltagelse og bevisstgjøring er de to bidragene revisjonsprosessen har til virksomhetenes og kommunenes læring tilknyttet beredskapen. Det er også en forutsetning at de som deltar i etterkant av prosessen får et ønske om å ta i et tak.

5.3 På hvilken måte kommer resultatet av prosessen til nytte, og hvordan følger kommunen opp eventuelle avvik eller anbefalinger?

I dette delkapittelet skal jeg gjennomgå empiri som skal brukes for å besvare studiens tredje forskningsspørsmål: «på hvilken måte kommer resultatet av prosessen til nytte, og hvordan følger kommunen opp eventuelle avvik eller anbefalinger?».

5.3.1 Oppfølging av prosessen

Etter at forvaltningsrevisjonen la frem rapportene for kontrollutvalgene i begge kommunene ble den vedtatt i sin helhet med de avvikene og anbefalingene som forekom. I begge tilfeller ble rapporten i sin helhet sendt videre til kommunestyret. Her vedtok de at kommunedirektøren skulle komme tilbake til kontrollutvalget etter omtrent 6 måneder med en rapport om oppfølging. I rapporten skulle det forklares hvordan de har fulgt opp avvikene og anbefalningene som var avdekket i gjennomføringen i forvaltningsrevisjonsprosessen. I Rød kommune tok det over 3 måneder fra rapporten var vedtatt i kontrollutvalget før den var oppe i kommunestyret (Kommunestyret, 2019; R. kommune Kontrollutvalg, 2019).

I Blå kommune har kommunedirektøren kommet tilbake til kontrollutvalget med sin rapport om hvordan de har fulgt opp avvikene. I Rød kommune er deler av oppfølgingen utsatt grunnet den pågående COVID-19 situasjonen (NI1). Dette har resultert i at tilbakemeldingen til kontrollutvalget er tilsvarende utsatt.

5.3.2 Hva resulterte prosessen i?

I begge kommunene var det få år siden de hadde hatt tilsyn på den kommunale beredskapen av Fylkesmannen på det tidspunktet forvaltningsrevisjonen ble bestilt og gjennomført. Ved tilsyn fra Fylkesmannen hadde avvik fra ønsket tilstand blitt oppdaget (Forvaltningsrevisjonen, 2018, 2019). En av forvaltningsrevisjonens problemstillinger var å undersøke hvorvidt tiltakene fra fylkeskommunen var fulgt opp. I Blå kommune forteller rapporten at kommunen har fulgt opp tilsynet på en god måte (Forvaltningsrevisjonen, 2018). I Rød kommune kommer det også frem av rapporten at kommunen har fulgt opp tilsynet på en god måte, men bemerker videre noen avvik. Den trekker blant annet frem hvordan kommunens ROS-analyse ikke er revidert siden den ble utarbeidet i 2016. Rapporten sier videre at det kun er gjennomført en øvelse siden tilsynet, ved revisjonstidspunktet, og at det ikke er planer om nye øvelser. En fullstendig

oversikt over de tiltakene som ble anbefalt til henholdsvis Blå og Rød kommune kan ses i tabell 2.

Tabell 2 Oversikt over anbefalte tiltak

Blå kommune	Rød kommune
Sikre at virksomhetene øver og at øvelsene evalueres skriftlig i etterkant. Anbefaler å ha øvelser hvert år. Et annet alternativ er å øve annet hvert år, jfr. føringene i den overordna kommunale beredskapen.	Revidere overordnet beredskapsplan hvert år, samt å foreta nødvendige endringer i beredskapsplanen når evalueringen av øvelser og hendelser gir grunnlag for det.
Se nærmere på hvordan en kan sikre at det brukere kan bedre varsles ved en krisesituasjon. Bør også sikre at virksomhetene har en avklaring på hvem som skal varsles og hvordan.	Utarbeide plan for opplæring av alle som har en rolle i kommunens krisehåndtering.
Sørge for at alle virksomhetene har varslingsrutiner.	Øve på overordnet beredskapsplan annen hvert år.
Skriftlige forventninger på beredskapsområdet. Legge opp til tilbakerapportering fra virksomhetene til rådman.	Vurdere å utarbeide en mal for virksomhetenes ROS-analyser og beredskapsplaner.
Utarbeide en mal for virksomhetene sine beredskapsplaner. I samme omgang bør en vurdere om det er behov for å justere allerede eksisterende mal for ROS-analyser og om det kan være behov for maler for øvelser.	Sikre at virksomhetene øver, og sørge for at øvingene blir evaluert skriftlig i etterkant.
Vurdere behovet for beredskapskurs i virksomhetene, slik at eventuelle kurs kan spissest opp mot tema og målgruppe.	Undersøke hva en kan gjøre for å sikre en bedre varsling av ansatte og brukere i en krisesituasjon.
	Vurdere behovet for beredskapskurs i virksomhetene

Kilde: (Forvaltningsrevisjonen, 2018, 2019)

Samtlige av informantene fra virksomhetene uttalte at de fikk et ønske om å lære mer om beredskap gjennom forvaltningsrevisjonsprosessen (NI3; NI4; NI5; NI6). Den ene informanten fra Blå kommune hevdet at de engasjerte seg mer i beredskapsarbeidet etter spørreundersøkelsen fant sted.

Det var liksom en vekkelse for meg. Jeg hadde jo alt for lite kunnskap på mye av det som ble spurt om. Jeg sa kanskje det tidligere, hvordan jeg med en gang gikk å så på tingene vi hadde. Beklageligvis hadde jeg ikke noe som helst ide om hvordan jeg skulle gå frem videre. Det i seg selv var jo demotiverende, men samtidig så gledet jeg meg veldig til å få litt mer oppfølging etterpå (NI6).

Samtlige virksomheter forteller videre at det var et ønske om å få oppfølging fra kommunen i etterkant. I Blå kommune har begge informantene på virksomhetsnivå uttalt at oppfølgingen i etterkant har vært svært god fra kommunenes side. Blant annet trekkes det frem hvordan kommunen startet oppfølgingen raskt, og at det har gitt virksomhetene et stort læringsutbytte i etterkant (NI6).

Avdelingsledere og virksomhetsledere ble i etterkant kalt inn til øvelser, der vi hadde scenarioer og reelle situasjoner som oppstod og vi skulle handle ut ifra det. Det var veldig lærerikt, og det handler jo om den arbeidsprosessen som blir anbefalt (NI5).

Ved spørsmål om virksomhetene har måtte engasjere seg i beredskapsplanen fortalte en av informantene om hvordan arbeidet som ble gjort i etterkant av forvaltningsrevisjonen, var avgjørende for hvordan de har håndtert og evaluert mindre hendelser i etterkant (NI6).

Før kunne vi liksom gjerne bare håndtere hendelsen uten at det skjedde så særlig mye mer. Det er ikke her snakket om større ting, men håndtering av slåsskamp på skolegården, eller ting av den grad. Nå så snakker den som opplevde hendelsen med de andre, gjerne noen som var tilstede og så prøver vi å se på hvordan vi kan håndtere lignende situasjoner bedre neste gang (NI6).

I Rød kommune ble den ene virksomheten trukket frem i rapporten som et forbilde for hvordan man burde jobbe med beredskap på virksomhetsnivå (Forvaltningsrevisjonen, 2019). I rapporten påpekes det herunder at den respektive virksomheten har utarbeidet en gjennomtenkt og fungerende ROS-analyse, samt en beredskapsplan basert på funn fra risikoanalysene. De er også den eneste virksomheten i Rød kommunen som har beredskapsøvelser på andre hendelser enn brann (Forvaltningsrevisjonen, 2019). Informanten fra den respektive virksomheten så på det som en selvfølgelighet.

Grunnen til at vi har andre øvelser enn kun brannøvelser er på grunn av kompetanseheving og sikkerhet. I et basseng må vi ha førstehjelpskurs og livredningskurs, så dette er en selvfølge hos oss (NI4).

Informanten fra samme virksomhet uttalte videre at de har fortsatt som før, og at de satt pris på tilbakemeldingen de har fått (NI4). Den andre virksomheten i Rød kommune forteller til motsetning at de har et ønske om å jobbe mer med beredskap enn de gjør i dag, men at det er usikkerhet om hvordan de faktisk skal gå frem (NI3).

I begge rapportene refereres det til de andre rapportene forvaltningsrevisjonen har gjennomført innenfor samme tematikk i andre kommuner. Her skrives det at flere av avvikene som er avdekket i Blå og Rød kommune også er å finne i de andre kommunene hvor de har gjennomført forvaltningsrevisjon mot kommunal beredskap (Forvaltningsrevisjonen, 2018, 2019).

5.3.3 Hvordan følger kommunen opp eventuelle avvik eller anbefalinger?

Som nevnt får kommunedirektøren et vedtak fra kommunestyret som sier at han skal følge opp de avvikene og anbefalingene som rapporten fremviser og kontrollkomiteen vedtar.

Tilbakemelding til kommunestyret knyttet til hvordan kommunedirektøren har fulgt opp kommunestyrets vedtak gis via kontrollutvalget ca. 6 mnd. etter at kommunestyret har behandlet rapporten (B. kommune Kontrollutvalg, 2018; R. kommune Kontrollutvalg, 2019)

I rapportene fremkommer det at alle 6 avvikene hos Blå kommune var myntet mot hvordan kommunen kan bistå virksomhetene, mens det i Rød kommune var 4 rettet mot virksomhetene

og de siste 3 mot kommunens overordnede beredskap. For å lukke avvikene har begge kommunene opprettet en intern oppfølgingsplan, denne er laget sammen med kommunedirektøren, men har ikke vært laget i samråd med virksomhetene (NI1, NI2). I Blå kommune var den oppe i arbeidsmiljøutvalget i kommunen hvor det blant annet er tilsatte og tillitsvalgte med, noe som ga muligheten for å komme med noe mer innspill (NI2).

Der vil jeg si at selve revisjonen har ikke ført til noe læring, det som har ført til læring er at kommunen har tatt tak i de punktene som revisjonsrapporten påpekte. Det har ført til læring i organisasjonen (NI2).

I Blå kommune har en sett en fullføring av denne oppfølgingsplanen. Gjennom orienteringen til kontrollkomiteen og kommunestyret får studien en større innsikt i arbeidet som er gjort. Kommunen har opprettet maler for beredskapsplaner, samt gjennomføring og evaluering av øvelser (B. kommune Kontrollutvalg, 2018). Informant 1, 5 og 6 informerer at alle avdelingsledere og virksomhetsledere i etterkant av rapporten ble kalt inn til å delta på øvelser. Her gikk de gjennom både scenarier og reelle situasjoner. Det påpekes at slik involvering «var veldig lærerikt» (NI5).

Informantene fra virksomhetene i Blå kommune referer også til de nye veilederne som administrasjonen i kommunen har utarbeidet i etterkant av forvaltningsrevisjonen. Det har ifølge informant 6 bidratt til de har funnet mangler og revidert egen beredskapsplan. Informant 5 forteller også at den beredskapsplanen de lager i disse dager har utgangspunkt i denne malen (NI5, NI6). Blå kommune har også innført tre spørsmål som virksomhetene skal svare på hvert år omkring beredskapsplan, beredskapsøving, samt om virksomhetene har hatt noe skriftlig evaluering av noen uønskede hendelser det siste året. Dette tiltaket er innført som en del av kommunens internkontroll (NI2).

I tilfellet med Rød kommune finnes det ikke like mye empiri om oppfølgingen da kommunedirektøren til nå ikke har gitt sin tilbakemelding til kontrollutvalget om kommunens håndtering av avvikene og anbefalingene som rapporten ga. Det gikk også tre måneder fra forvaltningsrevisjonsrapporten var vedtatt i kontrollutvalget, til den ble vedtatt i kommunestyret. Ifølge informanten fra den kommunale beredskapen i Rød kommune har de i etterkant av rapporten iverksatt en tidligere tenkt ide, som baserer seg på implementering av et

felles system for beredskapsplaner, ROS-analyser, øvelser og evalueringer. Dette samles elektronisk, men skal også stå plassert på tilsvarende sted i alle virksomhetene (NI1)

Det samme finner du i alle virksomhetene, en rød perm, skal stå ca. samme sted, sånn at om en rektor fra en skole går på en annen skole vil han finne akkurat det samme der (NI1).

Informant 1 forklarer videre at det er virksomhetsleder ved hver virksomhet som har ansvar for at det overnevnte systemet er oppdatert, både elektronisk og analogt i mappene. Videre er det beredskapsansvarlig i kommunen som har det overordnede ansvaret for systemet, samt opplæring i, og forvaltning av det. Det skal være kontroll av dette systemet en gang i året, hvor de da skal kunne se om beredskapsplanen er oppdatert, samt om de har gjennomført øvelser og evaluert de (NI1).

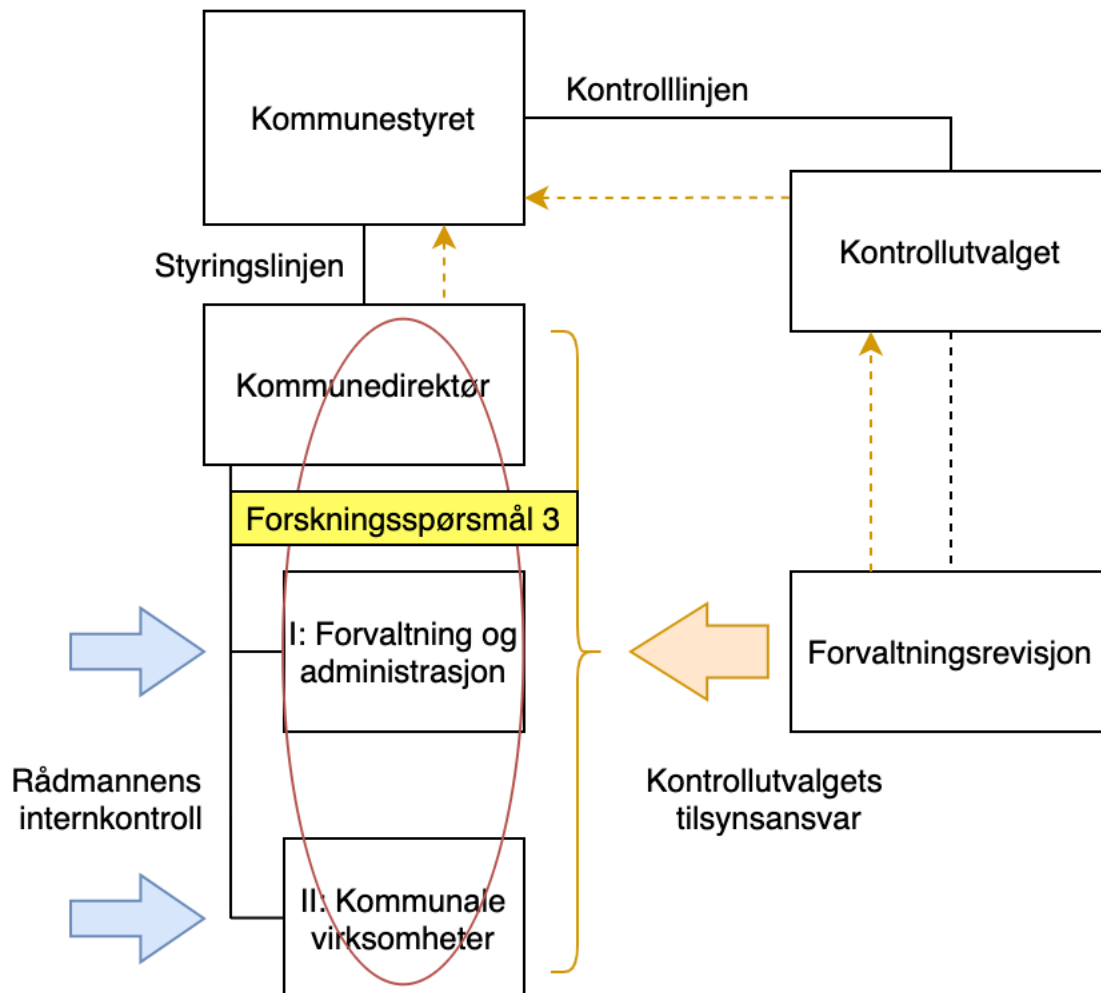
På spørsmål om hvordan oppfølgingen fra Rød kommune var etter rapporten ble lagt frem uttalte den ene informanten følgende: «Jeg vet egentlig ikke hva som kom ut av det tilsynet» (NI3). Informanten forteller videre hvordan de gjerne skulle gjort som et av avvikene sa, hatt flere beredskapsøvelser, men for å kunne gjøre dette føler vedkommende at de trenger hjelp til (NI3). Den andre informanten fra virksomhet i Rød kommune uttaler at de heller ikke har hatt noe særlig oppfølging, men at dette mest sannsynlig kan forklares ved at de i dag har kontroll på beredskapen og at deres virksomhet ble brukt som eksempel ovenfor andre virksomheter. Informanten forteller videre at de blant annet har vært på skolene for å snakke om hvordan de jobber med beredskapsøvelser (NI4).

Kommunalt beredskapsansvarlig i Rød kommune informerte at det i utgangspunktet har vært virksomhetens oppgave å nøste opp i avvikene, men at kommunen tok en liten runde med virksomhetene for å bistå. Informanten sier videre at grunnet COVID-19 har disse rundene blitt noe utsatt (NI1). Informanten presiserer videre at en av grunnene til at fokuset er lagt på virksomhetene er at de blant annet fikk kritikk av Fylkesmannen på at alt av beredskapen i kommunen lå på skuldrene til informanten, og at de må spre kunnskapen og ansvaret mer rundt i kommunen (NI1).

5.3.4 Analyse

I dette delkapittelet vil den fremlagte empirien fra kapittel 5.3 benyttes sammen med teori for å analysere og dermed besvare studiens tredje forskningsspørsmål:

På hvilken måte kommer resultatet av prosessen til nytte, og hvordan følger kommunen opp eventuelle avvik eller anbefalinger?



Den siste analysen i denne studien vil ta for seg alt som har skjedd i etterkant av at forvaltningsrevisjonen gjennomførte sitt tilsyn. Her har vi grunnet COVID-19 ulikt empirisk grunnlag fra de to kommunene, noe som må være i bakhodet før dette kapittelet leses. For selv om de empiriske funnene tilsier at oppfølgingen har vært bedre, og resultert i større læringsutbytte for virksomhetene i Blå kommune, er det fortsatt fullt mulig at det uten COVID-19 også ville vært et større læringsutbytte i Rød kommune på det stadiet studiet ble gjennomført.

Læring av rapporten

Ser vi tilbake til teorien og lærings sirkelen til Jacobsen og Thorsvik (2019), og modifikasjonen til Sommer et al., (2020) er det uten tvil det studiet definerte som boks 2, «evalueringer/rapporter fra analyser gjort av andre utenfor organisasjonen» som er innfallspunktet for forvaltningsrevisjonsrapporten. Det vi ser er at de individene som faktisk får denne rapporten er politikerne og de øverste administrative ansatte i kommunen. Rapporten er åpen og kan leses både i kontrollutvalgets sakspapirer, og på forvaltningsrevisjonens egen internettside en liten stund senere, men rapporten distribueres ikke videre ut, med mindre det er eksplisitt etterspurt. Her hadde nok en mer tydelig distribusjon av rapporten etter at den ble godkjent av kontrollutvalget resultert i en mer positiv læringseffekt blant virksomhetene. Det å kunne gi virksomhetene muligheten til selv å se selv hva anbefalingene er, og hvilke av disse anbefalingene som per dags dato ikke er implementert i virksomhetene, trolig ville kunne resultert i ytterligere læring hos virksomhetene.

Dette kommer spesielt til syne i Rød kommune, hvor rapporten først ble fremlagt for kommunestyret 3 måneder etter at den var vedtatt i kontrollutvalget, hvor da oppfølgingsarbeidet til Kommunedirektøren er igangsatt tre måneder etter at rapporten er ferdigstilt. Både Argyris (1978) og Jacobsen og Thorsvik (2019) legger vekt på at læring starter med at individer opparbeider seg ny kunnskap og erfaring, og flertallet av informantene har uttalt at selve forvaltningsrevisjonen gjorde at de ønsket større fokus på beredskap. Det hadde dermed vært gunstig om rapporten hadde vært distribuert ut på et tidligere tidspunkt for å starte selve læringsprosessen. Det kunne også gitt virksomhetene muligheten til å kommunisere videre til administrasjonen på et tidligere tidspunkt hva de eventuelt mente de trengte bistand til.

Kommunedirektørens oppfølging

Det som skjer i etterkant er at Kommunedirektøren får et vedtak gjennom styringslinjen til kommunestyret om at den skal følge opp de avvikene og anbefalingene som rapporten og kontrollutvalget foreslår. Kommunedirektørens tilbakemelding til kontrollutvalget kan sies å være en indikasjon på at politikerne ønsker at dette skal lede til læring og endring, og at forvaltningsrevisjonen ikke bare er noe som skal gjennomføres for lovkravets skyld. Dette samsvarer med funn fra rapporten til Bjørkelo (2014) (se kapittel 5.2.1) som viser at det er et

ønske om at forvaltningsrevisjonen skal lede til noe, og ikke at det bare er noe man gjør fordi man er lovpålagt å gjøre det en gang i året.

Ser vi på avvikene og anbefalingene fra forvaltningsrevisjonen er de stort sett helt like for begge kommunene. Blå kommune har to avvik som omhandler varsling, og at Rød kommune har noen avvik som handler om oppfølging av Fylkesmannens tilsyn. Det at Rød kommune har avvik som viser til at oppfølgingen av Fylkesmannens avvik ikke har vært gjennomført på en tilfredsstillende måte, viser at administrasjonen i kommunen potensielt mangler gode nok rutiner for å sikre læring i organisasjonen. Avvikene som forvaltningsrevisjonen fremla etter revisjonsprosessen, er videre ikke de groveste. Dette kommer til syne blant annet ved at forvaltningsrevisjonen selv presiseres at Rød kommune har hatt en god oppfølging av Fylkesmannens tilsyn. Avvikene som fremlegges fremhever derimot en tendens til manglende oppfølging, noe som støttes av funn i empirien. Selv om denne studien ikke har målt effekten av tiltakene kommunen har iverksatt, så har en av informantene fra Rød kommune signalisert manglende oppfølging og læring i etterkant. March og Olsen (1975) viste til at et hinder er at læringen ikke når opp til de med ansvar for rutiner og planverk, her ser vi at læringen har nådd de, men at det likevel ikke fører til læring. Det blir med andre ord det March og Olsen referer til som et brudd i læringssirkelen.

Som empirien har vist ønsket flertallet av informantene fra virksomhetene oppfølging fra kommunen i etterkant av forvaltningsrevisjonen. I Blå kommune har begge informantene fra virksomhetene uttalt at de er fornøyd med den oppfølgingen de har fått i etterkant av forvaltningsrevisjonen, hvor det i hovedsak er øvelsen med virksomhets- og avdelingsledere som trekkes frem. Det at ingen av virksomhetene har videreført noe tilsvarende øvelser ned på virksomhetsnivå kan tyde på at kommunen også burde hatt fokus på kompetanseheving for hvordan gjennomføre øvelser i virksomhetene. Ser vi dette opp mot funnene fra kapittel 5.1, hvor vi så at virksomhetene har gode rutiner og praksis for å implementere læring blant de ansatte, kan det likevel tenkes at den kunnskapen de opparbeidet seg i øvelsen kommunen iverksatte, også har ført til læring i resten av organisasjonen. Det er likevel kritisk at den ene virksomheten på intervju tidspunktet for denne studien enda ikke hadde utarbeidet en beredskapsplan for virksomheten, to år etter forvaltningsrevisjonen la frem at enkelte virksomheter i kommunen ikke hadde beredskapsplan. Det at informanten uttalte at en beredskapsplan nå var påbegynt, men ikke som følge av oppfølging av avvikene som forvaltningsrevisjonen kom med, men heller som følge av en uønsket hendelse i virksomheten

ett år etter, viser et manglende fokus på dette fra administrasjonens side. Hadde administrasjonen hatt fokus på å sikre at alle virksomhetene opparbeidet seg en beredskapsplan samtidig som de utarbeidet maler for beredskapsplan, kunne vi ha forventet at virksomheten hadde nevnt det som årsak til utarbeidelse av beredskapsplanen. Vi kan videre anta at de da ville hatt klar en beredskapsplan ved den hendelsen som inntraff over ett år etter at forvaltningsrevisjonen fremla sin rapport. Det at Blå kommune utarbeidet maler for beredskapsplaner viser til et forsøk på å implementere dobbeltkretslæringen som Argyris (1978) legger frem, men fraværet av at det resulterte i en faktisk beredskapsplan viser at dette forsøket ikke ble realisert.

I Rød kommune ser vi at den ene virksomheten som ble intervjuet følte at oppfølgingen i etterkant har vært fraværende, og var usikker på om det i det hele tatt hadde skjedd noe i etterkant av at forvaltningsrevisjonen intervjuet dem. Dette, sammen med at informanten fra den kommunale beredskapen uttalte at de anser det som virksomhetenes ansvar å sikre at avvikene følges opp, viser at her er det lite samsvar mellom behovet i virksomhetene og tiltak som iverksettes av kommunen. Det er videre interessant at beredskapsansvarlig i Rød kommune uttaler at det er virksomhetene som skal følge opp avvikene, samtidig som den ene virksomheten selv fortalte at de ikke en gang kjenner til hvilke avvik forvaltningsrevisjonen fant. Dette kan igjen indikere at forvaltningsrevisjonsprosessen har ledet til det Argyris (1978) omtaler som enkeltkretslæring, hvor det kun er enkelte personer som høster læring på gitte nivåer. Funn i studiet, særlig med henblikk til at virksomhetene ikke har vært like inkludert i etterkant av prosessen, gir derfor belegg for å argumentere at det kun er personer på det kommunale nivået som har fått mulighet til å lære av prosessen. Dette underbygges videre av at det kommunale beredskapsnivået ikke har bidratt til oppfølging av de ulike virksomhetene i etterkant av forvaltningsrevisjonsprosessen. Hver enkelt virksomhet blir derfor ansvarlig for egen læring, og uten innsikt i egne avvik er det rimelig å argumentere for at læringen uteblir. Det blir likevel feil å legge alt av skyld for uteblitt læring hos de respektive kommunene, da rapportene er offentlig tilgjengelig og virksomhetene kunne selv aktivt gått inn å sett på de ulike avvikene som fremkom der. Det at de ikke involveres mer aktivt rett i etterkant av prosessen kan derimot sies å være negativt, særlig i forbindelse at prosessen med forbedring og eventuell læring blir forsinket frem til rapporten offentliggjøres.

Det er videre tydelig at forventningene beredskapsansvarlig i Rød kommune hadde til forvaltningsrevisjonsarbeidet har fått konsekvenser for den oppfølgingen som ble gjort i

etterkant. Det indikerer også at det hos kommunalt beredskapsansvarlig er en misforståelse tilknyttet hva forvaltningsrevisjon faktisk innebærer. Forvaltningsrevisjonen sin oppgave er ikke å gå inn i hver enkelt virksomhet å føre tilsyn mot dem, men heller få et overordnet syn på hva kommunen kan gjøre for å sikre at beredskapen i virksomhetene blir bedre. Det er dermed vanskelig for hver enkelt virksomhet å se på rapporten og vite hva de skal gjøre for å løse de avvikene, fordi de er ment å være systematiske i natur. Virksomhetene kan ta læring av rapporten, men håndtering av avvikene er lagt til Kommunedirektøren og ikke virksomhetene. Studien har også avdekket at det finnes misforståelser tilknyttet funksjonen til forvaltningsrevisjonen hos de enkelte virksomhetene (jfr. kapittel 5.2). Vedkommende hadde her sett for seg at revisjonen skulle gå mye dypere inn i virksomhetens beredskapsarbeid, noe forvaltningsrevisjonen aldri har hatt som formål å gjøre.

Funn fra samtaler med beredskapsansvarlig i de ulike kommunene kan også tyde på at det avgjørende for grad av læringsutbyttet som følge av forvaltningsrevisjonsprosessen, er hvor stor interesse de ulike aktørene har for beredskap og selve forvaltningsrevisjonsarbeidet. Her virker det som at jo høyere opp i systemet denne interessen er, jo større vil også utbytte være. Som presentert i teorikapittelet oppstår det ofte situasjoner hvor gjentakende øvelser har en tendens til å finne samme funn og avvik som tidligere øvelser, nettopp fordi man ikke endret rutiner og planverk i etterkant av den første øvelsen (Sommer et al., 2020). Studien antyder at det samme kan sies å være gjeldende for forvaltningsrevisjonsprosessen på den kommunale beredskapen. Avvik blir avdekket på nytt, og praksis står i visse tilfeller uendret. Empirien har også vist at de tilfellene hvor gapene mellom avvik og optimal praksis dekkes, er det en sammenheng med innsatsen til enkeltindivider som har ekstra interesse for tematikken.

Et avsluttende og interessant funn er at begge rapportene refereres til tilsvarende avvik, i større og mindre grad, i de tidligere kommunene forvaltningsrevisjonen har sett på. Det ser med andre ord ut til at funnene i disse rapportene kunne vært interessante for andre kommuner å se på også. Kobler vi dette opp mot Jacobsen og Thorsvik sin læringssirkel, vil en med ansvar for kommunal beredskap opparbeide seg ny kunnskap om den leser en av de tidligere rapportene. Ser vi denne teorien opp mot at avvikene fra alle kommunene som har hatt en forvaltningsrevisjon er delvis tilsvarende, vil dermed indikere at dette kunne ført til læring i en kommune som ikke har hatt egen forvaltningsrevisjon også. Hvem det er som eventuelt skulle hatt ansvar for å formidle dette ut er uvisst, men dette kunne vært interessant å studere videre.

5.3.5 Delkonklusjon

På hvilken måte kommer resultatet av prosessen til nytte, og hvordan følger kommunen opp eventuelle avvik eller anbefalinger?

Resultatet av prosessen kommer i hovedsak til nytte gjennom at rapporten til forvaltningsrevisjonen fremhever de avvikene som finnes i beredskapsarbeidet til kommunen og virksomhetene. Forvaltningsrevisjonen er en overordnet kontrollmekanisme, og avvikene og anbefalingene som legges frem er rettet mot hvordan kommunen kan bidra for å bedre beredskapen i virksomhetene. Empirien viser at oppfølgingen fra kommunene har vært ulik tilknyttet hvordan de har gått frem, og hvor mye ressurser det ser ut til å ha vært lagt inn i arbeidet. Nå må det igjen presiseres at den pågående pandemien Covid-19 har påvirket oppfølgingen i Rød kommune, men samtidig var forvaltningsrevisjonen ferdig med sin rapport omtrent 9 måneder før pandemien ankom Norge.

Begge kommunene lagde oppfølgingsplaner for hvordan de skulle løse de avvik og anbefalinger som rapporten hadde presentert, men i et læringsperspektiv kunne denne oppfølgingsplanen ideelt sett vært ute for innspill hos virksomhetene i kommunen. I de virksomhetene som har vist til læring og endring i etterkant, tyder mye på at dette kommer som følge av egen økt interesse rundt beredskap som følge av forvaltningsrevisjonen, eller beredskapshendelser som har inntruffet. Det må være kommunens ansvar å sikre at virksomhetene får et læringsutbytte av forvaltningsrevisjonen. Da må virksomhetene involveres i større grad for å sikre at den kompetansemangelen de selv rapporterer i egen virksomhet ikke blir utslagsgivende for hvorvidt læringsutbyttet sprer seg fra beredskapsansvarlig i kommunen og ned til virksomhetene. Om kommunen ikke tar et mer overordnet ansvar, risikerer man å finne tilsvarende funn neste gang det gjennomføres en ny forvaltningsrevisjon på den kommunale beredskapen.

Det at forvaltningsrevisjonen viser til tilsvarende funn og mangler hos virksomheter i alle kommunene de har fått en bestilling fra, indikerer at virksomhetene i større grad trenger støtte og bistand i sitt beredskapsarbeid. Et funn som kan være av nytte for andre kommuner, som ikke til nå har hatt forvaltningsrevisjon innenfor samme tematikk.

5.4 Avsluttende drøfting

Studien har hatt som formål å undersøke læring innad i kommuner og i virksomheter i etterkant av at det er gjennomført en forvaltningsrevisjon mot beredskapen i kommunen og på virksomhetsnivå. Studien har kartlagt hvordan virksomhetene jobber med beredskap og læring til daglig. Funn i studiet antyder at virksomhetene har en positiv holdning til læring, og videre et stort ønske om å jobbe mer systematisk med beredskap, selv om kunnskapsnivået i dag er moderat hos flertallet av virksomhetene. Kunnskapsnivået kan videre være til hinder for å oppnå optimale resultater tilknyttet beredskapsarbeidet. Selv om undersøkelsen har avdekket at kunnskapsnivået er moderat, er læreviljen og nysgjerrigheten blant informantene i de ulike virksomhetene et godt utgangspunkt for hvilken nytte de kan høste av forvaltningsrevisjonen, da både med henblikk til læring generelt og læring tilknyttet beredskapsarbeidet innad egen virksomhet.

For å svare på oppgavens problemstilling har studien undersøkt hva det var med selve forvaltningsrevisjonsprosessen som førte til læring. Funn har derimot vist at det er lite ved selve prosessen som i seg selv leder til læring hos de ulike aktørene. Derimot er det tydelig at prosessen har fungert som en vekker av interesse for beredskapsarbeidet, herunder særlig på virksomhetsnivå. Det er dermed videre belegg for å argumentere for at de som ikke har deltatt i prosessen, verken gjennom spørreundersøkelse eller intervju, heller ikke har høstet noen form for læring. Dette tilsier at det til størst grad er virksomhetene og beredskapsansvarlig i de respektive kommunene som har hatt læringsutbytte av forvaltningsrevisjonsprosessen, dog dette læringsutbytte har vært noe moderat.

Det siste forskningsspørsmålet undersøkte hvordan resultatene av prosessen har kommet til nytte, og hvordan kommunen følger opp de avvik og anbefalinger som fremkommer av resultatet. Funn i undersøkelsen av dette forskningsspørsmålet underbygger igjen at læringsutbyttet i stor grad avhenger av interessen de ulike aktørene har for beredskap, samt hvor interessert de var i forvaltningsrevisjonen. Det kommer særlig til syne at holdningene til forvaltningsrevisjonen hos de som jobber med kommunal beredskap i Blå og Rød skiller seg fra holdningene til aktørene på virksomhetsnivå. Funn har også vist at de som hadde en mer positiv holdning til forvaltningsrevisjonen også ser ut til å ha hatt et større utbytte av de avvikene og anbefalingene som ble gitt i etterkant. Utfallet av prosessen bærer derfor mye preg

av interessen for forvaltningsrevisjon på kommunalt nivå, og interessen for beredskap på virksomhetsnivå.

Gjennomgående i studiet er det tydelig at det er misforståelser om hva forvaltningsrevisjonens faktiske mandat går ut på. Dette gjelder både hos enkelte av virksomhetene og hos den beredskapsansvarlig i Rød kommune. Som konteksten viser har kommunestyret to kontrollsystemer gjennom kontroll- og styringslinjen, og det virker å være en usikkerhet i hva forskjellen mellom disse to kontrollsystemene er. Det kan tenkes at det er dette som har resultert i at virksomhetene har forventet en dypere gjennomgang av egen beredskap under intervjuene, da det gjerne er slik det ville blitt gjort gjennom styringslinjen, som er den kontrollmekanismen virksomhetene som oftest er involvert i. Gjennom styringslinjen fører kommunedirektøren internkontroll mot virksomhetene, og vil da gi avvik som virksomheten selv må håndtere. Det kan virke som at den kommunalt beredskapsansvarlige i Rød kommune har en tilsvarende tilnærming til avvikene til forvaltningsrevisjonen, at det er virksomhetene som skal løse dem. Forskjellen er derimot at avvikene gjennom kontrollinjen er rettet mot hvordan administrasjonen i kommunen kan bidra til å bedre beredskapen i virksomhetene, og ikke hvordan virksomhetene selv kan gjøre løse de. Resultatet av denne usikkerheten blir dermed en manglende oppfølging av avvikene i Rød kommune, og et svakt læringsutbytte.

Studien har ikke funnet noen klare forklaringer på hvordan denne misforståelsen kunne vært motarbeidet, men anser det som kritisk at misforståelsen sprer seg opp til kommunalt beredskapsansvarlig i den ene kommunen.

6. Konklusjon

Under hvilke betingelser har en kommune, som har fått tilsyn på kommunal beredskap gjennom en forvaltningsrevisjon hatt nytte av og høstet lærdom av prosessen

Det finnes vesentlige forskjeller når det kommer til oppfølging etter forvaltningsrevisjonsprosessen i Rød og Blå kommune. Virksomhetene i Blå kommune oppfatter oppfølgingen som er gitt av kommunen som positiv, til motsetning fra virksomhetene i Rød som fortsatt venter på oppfølging, 10 måneder etter at rapporten fra forvaltningsrevisjonen var ferdigstilt. I Blå kommune er det i etterkant av prosessen utarbeidet nye maler og veiledere, oppmerksomheten i internkontrollen rundt beredskap har økt, og det er blitt gjennomført øvelser med ulike virksomhet- og avdelingsledere. Rød kommune har etter prosessen, iverksatt et allerede uttenkt system for systematisering av beredskapsplaner og ROS-analyser i virksomhetene. Det er ikke bare sluttresultatet som er ulikt i de to kommunene, men også hvordan de har fulgt opp avvikene og anbefalingene som forvaltningsrevisjonen la frem.

Blå kommune har systematisk fulgt opp avvikene og innført nye spørsmål i sin årlige internkontroll av virksomhetene, og virker bevisst på feil og mangler som kom frem i rapporten. I motsetning har Rød kommune ikke hatt en tilsvarende systematisk tankegang, og der hvor forvaltningsrevisjonen bemerket at de ikke hadde fulgt opp alle avvikene fra fylkesmannens tilsyn på en tilstrekkelig måte, virker det til at avvikene og anbefalingene fra forvaltningsrevisjonen lider samme skjebne. Studien har vist at den avgjørende betingelsen for hvorvidt kommunen høster lærdom av prosessen er interessen for, og forventninger til, forvaltningsrevisjonen hos beredskapsansvarlig i kommunen. Beredskapsansvarlig i Blå kommune artikulerte det som har ført til læring, ikke er forvaltningsrevisjonsrapporten, men hvordan kommunen har gått til verks for å følge opp de avvikene og anbefalingene rapporten påpekte. Det må likevel ikke glemmes at ingen av disse avvikene hadde blitt oppdaget med mindre forvaltningsrevisjonen ble gjennomført, noe som viser at forvaltningsrevisjon har en vesentlig plass i den kommunale beredskapen.

Forskningsprosessen har avdekket at forvaltningsrevisjonen har ført til noe endring og læring i virksomhetene. Det er likevel mer tvilsomt hvilken langvarig læring eller dobbeltkretslæring som faktisk har oppstått som en direkte følge av tilsynet. Det som har vært avgjørende for at tilsynet har ført til læring hos virksomhetene virker til å bestå av interesse for beredskap hos

virksomhetslederen, enten fra før av, eller som følge av tilsynet. Selv i Blå kommune hvor virksomhetene har uttalt seg positivt til kommunens oppfølging, ser vi at det ikke direkte fører til videre læring med mindre virksomhetslederen aktivt velger å sette beredskap på agendaen.

Interesse og engasjement for forvaltningsrevisjonens arbeid på kommunalt nivå, samt interesse og engasjement for beredskap innad i de ulike virksomhetene kan derfor sies å være avgjørende betingelser for at kommunen skal få nytte av, og høste lærdom av forvaltningsrevisjonsprosessen mot beredskapen i kommunen og på virksomhetsnivå.

6.1 Videre forskning

Gjennom studiet har det blitt oppdaget flere momenter som anbefales videre forskning. Denne studien har blant annet kun rettet sitt fokus mot to kommuner som har hatt forvaltningsrevisjon på den kommunale beredskap. Det hadde vært interessant å se om tilsvarende funn eksisterer ved andre kommuner og andre forvaltningsrevisjonsorganisasjoner. Det hadde tilsvarende vært interessant å gjøre en komparativ studie av hvordan kommunen følger opp avvikene og anbefalingene fra en slik forvaltningsrevisjonsrapport i store og små kommuner.

I sammenheng med forvaltningsrevisjon på kommunal beredskap kunne det videre vært interessant å studere hele prosessen. Med det menes å observere hele prosessen, ved utarbeidelse av spørreundersøkelse, intervjuene, og få et større innblikk i det politiske elementet som kontrollutvalget er.

I tillegg kunne det vært interessant å studere hvordan offentlige kommunale virksomheter jobber med beredskap, og tatt en dypere gjennomgang i hvilke kompetanse som besittes innad i ulike virksomheter, og hva de i større grad har behov for av støtte av kommunen. Dette har vært delvis inkludert i denne forskningsprosessen, men behovet for en større gjennomgang er uten tvil tilstede.

Den siste anbefalingen til videre forskning vil være å studere hvordan kommuner følger opp ulike former for forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon kan gjennomføres mot alle deler av den kommunale sektoren, og derfor kunne det vært av interesse å undersøke om det finnes forskjeller og likheter mellom hvordan man går frem for å løse opp i de avvik og anbefalinger som kommer, uavhengig av sektor.

7. Litteraturliste

- Argyris, C. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Aven, T., Røed, W., & Wiencke, H. S. (2017). *Risikoanalyse*. Universitetsforlaget.
- Aven, Terje. (2015). *Risikostyring. Grunnleggende prinsipper og ideer* (2. utg). Universitetsforlaget.
- Bernt, J. F. (2018). Forvaltning. I *Store norske leksikon*. Hentet fra: <http://snl.no/forvaltning>
- Bjørkelo, B., Berge, Ø. M., & Johansen, L. M. (2014). *Evaluering, kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat* (Deloitte-rapport 12/2014; s. 197). Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5ab8be06fec447b3822c6fedecf030ac/evaluering_kontrollutvalg_kontrollutvalgssekretariat_deloitte_des14.pdf
- Blaikie, N., & Priest, J. (2019). *Designing social research: The logic of anticipation* (3rd edition.). Polity Press.
- Busmundrud, O., Maal, M., Kiran, J. H., & Endregaard, M. (2015). *Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønsede handlinger* (Nr. 00923). FFI.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægred, P., Paul G. Roness, & Røvik, K. A. (2017). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforl.
- Crossan, M., & Guatto, T. (1996). Organizational learning research profile. *Journal of Organizational Change Management*, 9(1), 107–112. <https://doi.org/10.1108/09534819610107358>
- DSB. (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*.
- Engen, O. A., Kruke, B. I., Lindøe, P., Olsen, K. H., Olsen, O. E., & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnsikkerhet* (s. 424). Cappelen Damm akademisk.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>
- Forvaltningsrevisjonen. (2018). *Forvaltningsrevisjonsrapport Blå kommune*. Hentet fra: Anonymisert
- Forvaltningsrevisjonen. (2019). *Forvaltningsrevisjonsrapport Rød kommune*. Hentet fra: Anonymisert

- Furevik, E. (2012). *Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder*. Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg., s. 462). Fagbokforlaget.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg., s. 487). Universitetsforl.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg., s. 432). Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utgave.). Fagbokforlaget.
- Jordan, S., Jørgensen, L., & Mitterhofer, H. (2013). Performing risk and the project: Risk maps as mediating instruments. *Management Accounting Research*, 24(2), 156–174. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.04.009>
- KMD, K. M. (2015). *Kontrollutvalgsboken*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/67b3cb9c983a49b2be54e8b932faceb9/kontrollutvalgsboka.pdf>
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-1992-09-25-107)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107>
- Kommunestyret, R. kommune. (2019). *Sakspapir kommunestyret Rød kommune*. Hentet fra: Anonymisert
- Kontrollutvalg, B. kommune. (2018). *Protokoll kontrollutvalgsmøte Blå kommune*. Hentet fra: Anonymisert
- Kontrollutvalg, R. kommune. (2019). *Protokoll kontrollutvalgsmøte Rød kommune*. Hentet fra: Anonymisert
- Lindøe, P. H. (2018). *Risiko, tillit og kontroll* (1. utg.). Gyldendal Norsk Forlag.
- Lindøe, P. H., Kringen, J., & Braut, G. S. (2015). *Risiko og tilsyn* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Lindøe, P. H., Kringen, Jacob, & Braut, Geir Sverre. (2018). *Regulering og standardisering* (1. utg.). Universitetsforlaget.
- Lunde, K. I. (2019). *Praktisk krise- og beredskapsledelse* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1975). *The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity*. 3, 147–171.
- Njå, O., Sommer, M., Rake, E., & Braut, G. S. (2020). *Samfunnssikkerhet: Analyse, styring og evaluering*. Universitetsforlaget.

- NKRF. (2016). *Veileder i forvaltningsrevisjon*. NKRF. Hentet fra:
https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_%202018_02_14.pdf
- NKRF, N. kommunerevisorforbund. (2011). *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*.
Hentet fra: https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf
- NOU 2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/?ch=1>
- Offerdal, A., Bukve, O., & Olsen, K. H. (2002). Det paradoksale ansvaret. I A. Offerdal, O. Bukve, & K. H. Olsen (Red.), *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Det Norske Samlaget.
- Perry, R. W., & Lindell, M. K. (2003). Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. *Disasters*, 27(4), 336–350.
<https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x>
- Prange, C. (1999). Organizational Learning – Desperately Seeking Theory? I M. Easteryby-Smith, L. Araujo, J. Burgoyne (Red.), *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice*. (s. 24–43). SAGE Publications Ltd.
<https://doi.org/10.4135/9781446218297>
- Rake, E. L., & Sommer, M. (2015). Beredskapsplanlegging og beredskapsanalyse. *Brannmannen*, 1(1), 8–10.
- Robert K. Yin. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th utg.). SAGE.
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (LOV-2010-06-25-45)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
- Sommer, M., Pollestad, B., & Steinnes, T. (2020). *Beredskapsøving og -læring*. Fagbokforlaget.
- Tjora, A. H. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal Norsk Forlag.

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Introduksjonsrunde

Presentere meg selv og masteroppgaven, og hvorfor de er aktuell for å svare på den.

Introduksjonsspørsmål

- Hva er stillingen din?
- Hvor mange år har du jobbet i din virksomhet, og hvor lenge har du hatt ansvar for beredskapen?

- Kan du fortelle litt om arbeidshverdagen din?

- Kan du huske før denne situasjonen vi står i nå en hendelse hvor dere måtte engasjere dere i noen av beredskapsplanene dere har? –
 - o Oppfølging, om mulig kan du fortelle hva som skjedde? I hvilken grad følte du at du fikk nytte av beredskapsplanene og tidligere øvelser?

Oppklarende spørsmål:

Jeg er innforstått med at språkbruken min ikke nødvendigvis vil stemme overens med det som brukes her i deres virksomhet, jeg har derfor noen oppklarende spørsmål:

- Hvordan bruker om begrepet risiko i praksis?
- Hvordan bruker du begrepet beredskap i praksis?
- Hvordan bruker du begreper krise i praksis?

Så kommer substansspørsmålene:

Nå går vi over på de store spørsmålene jeg ønsker svar på. Her er det bare å svare så utfyllende som du ønsker, og om det er tematikk som du mener er relevant å ta med selv om det ikke er eksplisitt spurt om, så gjør du det.

1) Dere er en virksomhet underlagt kommunen, hvordan vil du si at dette fungerer i praksis? –

- Har dere stor grad av selvstendighet, eller er det et tett ansvarsforhold mellom dere?
- Om du kan forklare litt hvordan dette fungerer i praksis

2) Kan du fortelle litt om hvordan dere jobber med beredskap her i virksomheten deres?

=> Hvilke situasjoner vil du si at dere iverksetter beredskap?

- => Hva gjør dere etter at en hendelse har inntruffet?
 - => Har dere noe spesifikk form for evaluering i etterkant?
- => Gjør dere noe spesifikt for å endre et atferdsmønster rundt beredskapen?

3) For å bevege oss litt over mot selve forvaltningsrevisjonsarbeidet som ble gjennomført. Hva husker du fra selve prosessen?

- Ble dere valgt ut av kommunen som en virksomhet de skulle se på?
- Hva gjorde dere i forkant av arbeidet?
- Hvordan følte dere at arbeidet ble gjennomført?

4) Fra teorien om tilsyn og revisjon har man ofte en tanke om at det eksisterer en ønsket praksis. Tilsynet og revisjonen skal enten se at du har denne praksisen, eller finne ut hva du mangler for ha denne da ønskede praksis. Ut ifra denne tankegangen, kan du se tilbake på revisjonsarbeidet som ble gjort og se at dere opplevde en slik tankegang fra forvaltningsrevisjonen før, under og etter arbeidet?

Nå ønsker jeg å gå litt videre fra når selve prosessen ble gjennomført, og videre over til alt som har skjedd etter at dere var i kontakt med forvaltningsrevisjonen.

5) Fikk dere noe mulighet til å gi tilbakemeldinger eller anmerkninger til det forvaltningsrevisjonen uttalte? Var det aspekter ved rapporten som dere føler at ikke kom frem og dermed kanskje ble misledende?

6) En av aspektene som trekkes frem i rapporten til Forvaltningsrevisjonen er at det ikke gjennomføres noen øvelser i kommunens virksomheter utenom brannøvelser. Er du enig i denne fremstillingen?

- Hvorfor tror du at dette er tilfellet?
- Har dette endret seg i etterkant?

7) Har det vært noe form for evaluering i etterkant av enten dere, forvaltningsrevisjonen eller kommunen?

8) Hvordan har oppfølgingen fra kommunen vært etter at rapporten kom og kontrollkomiteen godkjente arbeidet?

9) Innenfor teorien om læring i organisasjoner er det en fremhevet tanke om at læring foregår på to måter, hvor den ene er at enkelte lærer, mens den andre er at alle lærer. Har læringsutbyttet i etterkant vært avhengig av at dere selv har prøvd å lære noe, eller har kommunen iverksatt noe?

Individuell læring – og som organisasjon har lært i samhandling.

10) Om du ser tilbake på hele prosessen, er det noe du tenker at burde vært gjort annerledes for at dere skulle hatt et større utbytte? Om det er mulig kan du gjerne prøve å svare på dette spørsmål i en før, under og etter inndeling.

11) Da ønsker jeg å avslutte med å gi deg muligheten til å si akkurat det du ønsker, om det er noe som du føler ikke er sagt som burde sies.

Vedlegg 2: Informantoversikt

Informant	Funksjon
Informant 1 (NI1)	Beredskapsansvarlig i Rød kommune – Jobbet med beredskap i kommunen i 20 år
Informant 2 (NI2)	Beredskapsansvarlig i Blå kommune – Jobbet med beredskap i kommunen i 8 år
Informant 3 (NI3)	Virksomhetsleder Rød kommune – Vært virksomhetsleder de siste 17 årene
Informant 4 (NI4)	Virksomhetsleder Rød kommune – Hatt ansvar for beredskap de siste 5 årene
Informant 5 (NI5)	Virksomhetsleder Blå kommune – Vært virksomhetsleder de siste 3 årene
Informant 6 (NI6)	Virksomhetsleder Blå kommune – Vært virksomhetsleder de siste 6 årene
Informant 7 (NI7)	Forvaltningsrevisor – Jobbet med forvaltningsrevisjon de siste 12 årene

Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonens spørreundersøkelse

1. Vet du hvor du finner kommunen sin overordnede beredskapsplan?
2. Har virksomheten en egen ROS-analyse?
3. Når ble ROS-analysen oppdatert sist?
4. Hvem var involvert i arbeidet med ROS-analysen?
5. Har virksomheten en egen beredskapsplan?
6. Er beredskapsplanen utarbeidet med bakgrunn i en allerede utarbeidet ROS-analyse?
7. Vil du si at ansvarsdelingen i virksomheten er klar i en krise- og beredskapssituasjon?
8. Vil du si at ansvarsdelingen mellom virksomheten og kommunedirektørnivå er klar i en krise- og beredskapssituasjon?
9. Hvordan varsler dere dere brukere ved en hendelse
10. Hvordan varsler dere pårørende ved en hendelse
11. Hvordan varsler dere ansatte ved en hendelse
12. Vet du ved hvilke hendelser du skal varsle
13. Vet du hvem du skal varsle ved en hendelse
14. Har virksomheten egne varslingsrutiner
15. Er varslingsrutinene kjent i virksomheten
16. Hvor godt fungerer varslingsrutinene
17. Har virksomheten din hatt en beredskapsøvelse
18. Hvor ofte øver virksomheten din
19. Har øvelsene blitt evaluert i etterkant
20. Har virksomheten din hatt hendelser som har satt beredskapsapparatet til virksomheten på prøvde de siste 5 årene
21. Samarbeider virksomheten med andre omkring beredskapsarbeidet
22. Hvem samarbeider virksomheten da med
23. Har en representant for din virksomhet deltatt på kurs i krisehåndtering/beredskapsarbeid