



UiT Norges arktiske universitet

Institutt for teknologi og sikkerhet

Utvikling av resiliente egenskaper gjennom tilsyn og læringsprosesser

Simen Blankenberg Forsjord

Masteroppgave i samfunnssikkerhet. SVF-3920. Juni 2022

Ord: 25951

Sammendrag

Denne oppgaven undersøker hvordan tilsyn med kommunal beredskapsplikt og påfølgende læringsprosesser i fem kommuner bidrar til å utvikle resiliente egenskaper. Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene blir stadig mer krevende. Statsforvalteren fører tilsyn med kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og skal legge til rette for læring og utvikling av dette arbeidet. Det er imidlertid lite litteratur om hvordan kommuner faktisk lærer av tilsyn og hvordan det kommunale arbeidet utvikles. Oppgavens teoretiske rammeverk kopler sammen organisatorisk læring og organisatorisk resiliens, som er et relativt nytt fagfelt.

Oppgaven er gjennomført som en kvalitativ casestudie, hvor empiri er innhentet gjennom dokumentanalyse og intervjuer av fem respondenter i fem ulike kommuner og intervjuer av to respondenter hos to ulike Statsforvaltere. På bakgrunn av drøfting av tre forskningsspørsmål har jeg konkludert oppgavens problemstilling: *Hvordan arbeider kommuner med læringsutbyttet etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt og hvordan bidrar læring til utvikling av resiliente egenskaper?*

Oppgaven konkluderer: tilsyn er en god læringsarena for kommuner, ved at planverk hvor resiliente egenskaper er etablert vurderes under tilsynet. Til disse planverkene gis det avvik og merknader, men det forekommer også faglig diskusjon og veiledning for hvordan kommunene skal gå frem for å gjøre planverkene bedre. Dermed etableres det læringspunkter under tilsyn som blir fulgt opp i kommunenes arbeid. Gjennom enkeltkretslæring gjør kommunene endringer, eller lager nye planer i de planverkene hvor resiliente egenskaper er etablert. Dermed bidrar læring til å utvikle resiliente egenskaper. Imidlertid er det ressursproblemer i kommunene, som gjør det vanskelig å fastslå i hvilken grad resiliente egenskaper utvikles i praksis. Konklusjonen reflekterer i stor grad annen forskning på feltet.

Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på mastergradsstudiet i samfunnssikkerhet ved UiT. Det har vært noen innholdsrike og spennende år i Tromsø. I forbindelse med denne oppgaven ønsker jeg å takke respondentene som har stilt opp og gjort prosessen mulig, og dere på kontoret som har gjort det gøy.

Jeg vil også rette stor takk til min veileder, Are Sydnes. Din veiledning og faglig diskusjon har vært til stor hjelp i arbeidet med oppgaven.

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Tidligere forskning	3
1.2	Oppgavens formål.....	4
1.2.1	Problemstilling og forskningsspørsmål	5
1.2.2	Avgrensninger	6
1.3	Oppgavens struktur.....	6
2	Oppgavens kontekst	7
2.1.1	Sivilbeskyttelsesloven	7
2.1.2	Forskrift om kommunal beredskapsplikt.....	7
2.1.3	Tilsynsmyndighet	9
2.1.4	Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt.....	10
3	Teori	11
3.1	Organisatorisk læring	12
3.1.1	Enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring	14
3.2	Organisatorisk resiliens	16
3.2.1	Anticipation	19
3.3	Analytiske implikasjoner	21
4	Metode.....	22
4.1	Casestudie.....	22
4.1.1	Valg av case	23
4.2	Innsamling av data.....	24
4.2.1	Utvalg av respondenter.....	25
4.2.2	Dokumentanalyse	27
4.2.3	Intervju	28
4.3	Analyse og strukturering av data	30
4.4	Metodiske og etiske vurderinger	30
4.4.1	Validitet.....	30
4.4.2	Reliabilitet	31
4.4.3	Etiske vurderinger	32
5	Empiri.....	32
5.1	Tilsyn med kommunal beredskapsplikt.....	33
5.1.1	Formål- og gjennomføring av tilsyn.....	33
5.1.2	Problemstillinger tilsynet identifiserer	34

5.1.3	Hvordan partene opplever tilsyn	36
5.2	Grunnlag for organisatorisk læring.....	39
5.2.1	Fokus på og hvordan det legges til rette for læring i tilsyn.....	39
5.2.2	Læringsprosesser i bearbeidelse av tilsyn	42
5.3	Egenskaper som skaper potensial for organisatorisk resiliens	45
5.3.1	Egenskapene til å identifisere og observere	46
5.3.2	Egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser.....	48
6	Drøfting	50
6.1	Forskningsspørsmål en	51
6.1.1	Gjennomføring av tilsyn og problemstillinger det identifiserer.....	51
6.1.2	Hvordan partene opplever tilsyn	53
6.2	Forskningsspørsmål to.....	54
6.2.1	Tilsyn som en læringsarena.....	55
6.2.2	Læring i bearbeidelse av tilsyn.....	56
6.2.3	EKL og DKL i kommunene	58
6.3	Forskningsspørsmål tre.....	61
6.3.1	Identifisering, observasjon og evne til å forberede seg på uønskede hendelser. 61	
7	Konklusjon	65
7.1	Videre forskning	67
	Referanseliste	68

Tabelliste

Tabell 1: Oversikt over respondenter	26
Tabell 2. Oversikt over avvik og merknader i de ulike tilsynsrapportene	36

Figurliste

Figur 1 Det systematiske samfunnsikkerhetsarbeidet.....	8
Figur 2 Lærings sirkel - sammenheng mellom læring på individ- og organisasjonsnivå	13
Figur 3. Enkelt- og dobbeltkretslæring. Tilpasset	15
Figur 4: En kapasitetsbasert konseptualisering av organisatorisk resiliens	17
Figur 5. Tilsyn- og lærings innflytelse på organisatorisk kunnskapsbase. Tilpasset	62

1 Innledning

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet da de skal utvikle trygge og robuste lokalsamfunn, som innebærer å beskytte befolkningen (DSB, 2021c, s. 5). Kommunene skal også bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner både utenfor og under uønskede hendelser, på den måten utgjør kommunene selve fundamentet i norsk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (DSB, 2012, s. 3). Kommunene ble 1. januar 2010 pålagt generell beredskapsplikt gjennom *lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven)* (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 83). Denne beredskapsplikten pålegger kommunene å arbeide systematisk og kontinuerlig med samfunnssikkerhet og beredskap (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 83). God kommunal beredskap er med andre ord en grunnleggende forutsetning for god nasjonal beredskap (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 55).

De senere årene har kommunene i Norge fått større utfordringer i forbindelse med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Eksempelvis ser man at det ekstreme blir vanligere. Ekstremvær blir hyppigere og mer alvorlig, klimaendringer øker også risiko for sammenfallende hendelser som stormflo og kraftig nedbør med påfølgende flommer (IPCC, 2021, s. 9). Effekten av klimaendringer har man allerede sett i form av større og mer alvorlige skogbranner, leirskred i Gjerdrum og i Alta i 2020, eller flommen i 2014 som rammet Voss og Odda. I tillegg er det en økende trend med digitalisering av samfunnet som skaper avhengigheter og sårbarheter på tvers av sektorer, ansvarsområder og landegrenser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Kommunene har vært gjennom to år med koronapandemi, og nå møter de nye utfordringer på bakgrunn av den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa. Russlands invasjon av Ukraina har blant annet ledet til at kommunene må tørke støv av planverk for flyktningmottak og planverk for atomberedskap. Samfunnssikkerhet og beredskap er med andre ord et stort område, med mange og sammensatte utfordringer som endrer seg i takt med globale og digitale utviklingstrekk. For å hankses med disse utfordringene utarbeider kommunene risikoanalyser og beredskapsplanverk, men med et stadig mer komplekst og usikkert verdensbilde har kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap blitt mer krevende. Eksempelvis fremhever riksrevisjonen at kommunene ofte beskriver forventede naturhendelser uten å vurdere hva det betyr for kommunen i praksis (NOU 2022: 3, s. 117).

Erfaringer fra tidligere hendelser har synliggjort behovet for å opprettholde samfunnets grunnleggende funksjonsevne når alvorlige hendelser inntreffer (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 5). I dette arbeidet er det kommunene som er spydspissen. Men skal kommunene evne å håndtere økt grad av kompleksitet og usikkerhet må også kommunene tilpasse seg i samme takt. En forutsetning for videreutvikling av beredskap er at man evner å lære, spesielt fra tidligere kriser (Meld. St. 29 (2011-2012)). Gjennom gode læringsprosesser kan kommunene styrke samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og skape resiliente organisasjoner (Duchek, 2020; Evenseth, Sydnes & Gausdal, 2022).

Det føres tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet kommunene gjør av Statsforvalteren med hjemmel i Sivilbeskyttelsesloven §29 og beredskapspliktforskriften §10. Formålet med tilsyn er å bidra til å styrke og utvikle kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (DSB, 2021b). Kommunene skal følge opp funn fra Statsforvalterens tilsyn slik at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er i tråd med lov, forskrift og tilpasset lokalsamfunnet (DSB, 2021c, s. 34). I beskrivelsene av funnene skal Statsforvalteren legge til rette for at tilsynet skal bidra til utvikling og læring for kommunene (DSB, 2015, s. 11). Men hvordan kommunene aktivt arbeider med utbyttet av tilsynet, og hvordan de drar lærdom av det, eller om de blir mer resiliente kommuner er det lite litteratur om.

I sammenheng med tilsyn og kommunenes påfølgende arbeid vil det være interessant å gå i dybden for å se om det danner grunnlag for organisatorisk læring, og om læring bidrar til å utvikle resiliente egenskaper. I de ulike kommunene rundt om i Norge er det en gjenganger at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet hovedsakelig tilfaller beredskapskoordinator eller et knippe ansatte. Ved et enkelt google søk blir det imidlertid klart at beredskapskoordinatorstillingen ofte har en lav stillingsprosent. I tillegg kommer den kombinert med andre arbeidsoppgaver, slik som arealplanlegging eller samfunnsplanlegging. Det er ikke lovfestet hvilken stillingsprosent beredskapskoordinatorer skal ha, eller på hvilket nivå i den kommunale organisasjonen den skal plasseres. Når man tar i betraktning at mange kommuner opplever ressursproblemer og at samfunnssikkerhetsarbeidet blir mer krevende, innebærer dette at kommunene er avhengige av gode læringsprosesser og god utnyttelse av de ressursene de har. Organisasjoner med gode læringsprosesser evner å utnytte ressursene sine bedre og øker dermed organisasjonens ytelsesevne (Baker & Sinkula, 1999; Duchek, 2020). Dermed vil det være interessant å undersøke hvilke læringsprosesser som finnes i organisasjoner og om individer evner å spre læringspunkter videre ut i organisasjonen, som er

en forutsetning både for organisatorisk læring og organisatorisk resiliens (Boin & van Eeten, 2013; Duchek, 2020; Evenseth et al., 2022; Linnenluecke & Griffiths, 2010; Scholten, Sharkey Scott & Fynes, 2019; Somers, 2009).

1.1 Tidligere forskning

Forskning innen organisatorisk læring inneholder et bredt spekter av faktorer som er avgjørende for om organisasjoner lærer, slik som organisasjonsstrategi, kultur, struktur, problemløsningsevner, og ansattes medvirkning (Wang & Ahmed, 2003, s. 8). Forskning på organisatorisk læring skjøt fart i 1980-årene, på bakgrunn av omgivelsene organisasjoner opererte i ble mer uforutsigbare (Popper & Lipshitz, 2000; Wang & Ahmed, 2003). Dette kan sees i sammenheng med Becks beskrivelse av risikosamfunnet, hvor industriell og teknologisk utvikling i det moderne samfunnet skaper nye typer risiko som er globale i natur, men som har lokale innvirkninger (Beck, 1992). Implisitt betyr det at samfunnet nå opererer med risikotyper som er komplekse, mindre transparente og som er vanskelig å identifisere (Høyland, 2018, s. 7). En økning av kompleksitet i risiko vil nødvendigvis også bety at organisasjoner blir mer komplekse. Perrow hevdet at gjennom økt kompleksitet ville organisasjoner kunne ha motstridene mål som kan stå i konflikt med hverandre, som i retur ville svekke organisasjonen (Perrow, 1999). På bakgrunn av endrede forhold og kompleksitet er det likevel noen organisasjoner som evner å håndtere uforutsett motgang og yter mer suksess enn andre, dette har stimulert forskere til å undersøke hvordan læring faktisk foregår i organisasjoner, og hvordan organisatorisk læring styrker organisasjoners kapasiteter (Argote & Miron-Spektor, 2011; Argyris & Schön, 1978; Carley & Harrald, 1997).

I forbindelse med organisasjoners evne til å forberede seg på- og håndtere uønskede hendelser har forskere koplet organisatorisk læring til krisehåndteringslitteraturen (Sommer, Braut & Njå, 2013; Sydnes, Sydnes & Hamnevoll, 2021). Dette fordi læring under og etter kriser kan bidra til å utvikle organisatoriske evner som er nødvendige for å forhindre nye kriser oppstår og begrense implikasjoner (Carley & Harrald, 1997; Sommer et al., 2013). I forhold til læring før kriser har forskere funnet at tilsyn kan skape læring i organisasjoner ved at organisasjonene gjennom tilsyn diskuterer og får økt kunnskap om interne organisatoriske forhold, som gir anledning til å iverksette endringer (Beckett & Murray, 2000).

I nyere tid har man fått større interesse for resiliente organisasjoner som evner å tilpasse seg og håndtere uønskede hendelser og kriser. Tidligere forskning omtalte slike organisasjoner som fleksible, smidige og robuste (Duchek, 2020, s. 216). Fleksibilitet og

smidighet er egenskaper organisasjoner trenger for å løse hverdagslige problemer og endringer, men resiliens er en viktig suksessfaktor for håndtering av uventede trusler og kriser (Lengnick-Hall, Beck & Lengnick-Hall, 2011). Forskning på organisatorisk resiliens har pekt på organisatoriske karakteristikk, ressurser og prosesser som synes å være viktig for resiliens, og er i så måte utfallsbasert (Duchek, 2020). Flere forskere har imidlertid argumentert for at det ikke er tilstrekkelig (Boin & van Eeten, 2013; Duchek, 2020). Nyere forskning har skiftet fokus til resiliens som en prosess, og hvilke underliggende egenskaper i prosessene som skaper organisatorisk resiliens (Duchek, 2020). I forbindelse med resiliens som en prosess viser Evenseth, Sydnes & Gausdal i sin artikkel sammenhengen mellom organisatorisk læring og organisatorisk resiliens, og gir innsikt i hvordan organisatorisk resiliens utvikles gjennom organisatorisk læring (2022).

Kommuneundersøkelsen er en spørreundersøkelse som DSB sender ut til alle kommuner i Norge hvert år. Kommuneundersøkelsen er per se ikke forskning, men det er nasjonal statistikk som er utarbeidet av et offentlig direktorat. Heretter blir kommuneundersøkelsen omtalt som KU. I 2021 hadde KU oppslutning på 80% blant alle landets kommuner (DSB, 2021a). KU sier noe om status på det systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet, og gjør det mulig å følge utviklingen over tid når det gjelder kommunenes etterlevelse av krav i SBL og forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB, 2021a). I 2021 viste KU at 97% av landets kommuner har gjennomført helhetlig Risiko- og sårbarhetsanalyse, men bare 66% oppfyller alle minimumskravene til analysen (DSB, 2021a). I henhold til den overordnede beredskapsplanen har 97% av kommunene utarbeidet en slik plan, men bare 47% oppfyller minimumskravene (DSB, 2021a).

1.2 Oppgavens formål

Oppgavens utgangspunkt er at kommuner har forskjellige tilnærminger til hvordan man lærer av- og arbeider med utbytte av tilsyn, som kan ha innvirkning på egenskaper som er nødvendig for organisatorisk resiliens. Dermed er oppgavens formål å kartlegge hvordan tilsyn og læringsprosesser som finnes i fem kommuner danner grunnlag for å utvikle egenskaper som er nødvendig for organisatorisk resiliens. Det er lite litteratur som kople organisatorisk læring og organisatorisk resiliens opp mot tilsyn og kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Oppgaven er ment som et bidrag til dette feltet.

1.2.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Oppgavens problemstilling er som følger:

Hvordan arbeider kommuner med læringsutbyttet etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt og hvordan bidrar læring til utvikling av resiliente egenskaper?

Jeg anser problemstillingen som interessant basert på to forskjellige grunner. For det første er det svært lite litteratur om i hvilken grad tilsyn og det arbeidet kommunene gjør i etterkant av tilsynet danner grunnlag for organisatorisk læring og egenskaper som er nødvendig for organisatorisk resiliens. For det andre blir miljøene kommunene opererer i beskrevet som stadig mer komplekse og uberegnelige (Evenseth et al., 2022, s. 2), som gjør det interessant å se hvordan kommunene kan skape kapasiteter for læring og resiliens, som vil ha positiv innvirkning på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Felles for organisasjoner som opererer i miljøer med usikkerheter, men som likevel oppnår organisatorisk læring og organisatorisk resiliens er at de innehar rutiner, verdier, modeller og kapasiteter som gjør at de kan hankses med disse usikkerhetene (Linnenluecke & Griffiths, 2010; Sitkin, 1992).

For å kunne svare på problemstillingen har jeg utarbeidet tre forskningsspørsmål:

1. *Hvordan gjennomføres tilsyn med kommunal beredskapsplikt og hva slags problemstillinger identifiseres?*
 - Forskningsspørsmålet skal gi svar på hvordan tilsyn gjennomføres, oppleves og hvilke problemstillinger som identifiseres i kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.
2. *Hvordan skaper tilsyn og kommunenes arbeid grunnlag for organisatorisk læring?*
 - Forskningsspørsmålet skal identifisere hvordan tilsyn legger til rette for læring og utvikling av det kommunale samfunnssikkerhetsarbeidet, og hvilke læringsprosesser som finnes i arbeidet kommunene gjør etter tilsyn. Dette inkluderer hvordan læringspunkter videreformidles i organisasjonen og om etablerte læringspunkter leder til endring av organisatorisk adferd.
3. *Hva slags resiliente egenskaper er etablert og hvordan bidrar læring til å utvikle disse?*
 - Forskningsspørsmålet skal gi svar på hvordan egenskapene identifisering, observasjon og forberedelser til uønskede hendelser er etablert i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. I tillegg skal det gi svar på hvordan tilsyn og læring bidrar til å utvikle disse egenskapene.

1.2.2 Avgrensninger

Oppgaven tar for seg hvordan tilsyn og kommunenes påfølgende arbeid danner grunnlag for organisatorisk læring, og hvordan disse læringsprosessene kan utvikle egenskaper som er nødvendig for organisatorisk resiliens. I denne sammenhengen teoretiseres ikke tilsyn, men tilsynets formål og gjennomføring presenteres i kapitlet om oppgavens kontekst. I henhold til teori om organisatorisk resiliens brukes Ducheks (2020) modell bestående av tre prosesser. Jeg begrenser meg hovedsakelig til den første prosessen, men trekker også inn elementer fra den siste som beskriver refleksjon og læring (Duchek, 2020, s. 230). Dette begrunnes med at oppgaven ikke tar utgangspunkt i en spesifikk uønsket hendelse, slik Ducheks modell legger opp til (Duchek, 2020). I henhold til det teoretiske rammeverket i oppgaven begrenser jeg meg hovedsakelig til hvordan dette bidrar til å styrke diverse planverk som den kommunale beredskapen bygges på. Eksempelvis trekker jeg ikke inn øvelser.

De ulike organisatoriske egenskapene som ligger til grunn for ulike resiliensprosesser er ekstremt komplekse og kontekstavhengige, som betyr at det er vanskelig å definere de forhold og faktorer som påvirker bruk og utvikling av egenskapene (Duchek, 2020, s. 234). Dette gjør at det er vanskelig å adskille de tre ulike prosessene som Ducheks modell består av, fordi de ulike prosessene overlapper og er sterkt avhengig av hverandre (2020, s. 232). Dermed kan det virke som et paradoks at jeg i oppgaven avgrensner meg hovedsakelig til den første prosessen. Likevel er ikke poenget å se om kommunene blir resiliente organisasjoner. Jeg begrunner dette med at organisatorisk resiliens fremdeles er et nytt forskningsfelt og det er uenighet om hvordan organisasjoner faktisk blir resiliente (Boin & van Eeten, 2013; Duchek, 2020; Evenseth et al., 2022; Kendra & Wachtendorf, 2003). Imidlertid kan man se på egenskapene i modellens første prosess som skaper et potensial for resiliens (Duchek, 2020; Somers, 2009) Poenget er altså å undersøke om kommunene har læringsprosesser som skaper organisatorisk læring som kan utvikle ulike egenskaper som danner potensial for organisatorisk resiliens.

1.3 Oppgavens struktur

Kapittel to presenterer konteksten oppgaven skal sees i. Kapittel tre introduserer oppgavens teoretiske rammeverk, hvor jeg presterer teori om organisatorisk læring og organisatorisk resiliens. Kapittel fire redegjør for de metodiske valgene og vurderinger som er tatt i forbindelse med oppgaven. I kapittel fem presenteres de empiriske funnene som er

strukturert etter de tre ulike forskningsspørsmålene. De empiriske funnene blir drøftet i kapittel seks. Kapittel syv presenterer oppgavens konklusjon og forslag til videre forskning.

2 Oppgavens kontekst

Formålet med dette kapittelet er å sette oppgaven inn i en kontekst i forhold til tilsyn, og det samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet kommunene gjør i etterkant. Tilsyn og arbeid med samfunnssikkerhet er i stor grad styrt av lov, forskrifter og veiledere. Derfor vil jeg her presentere det jeg anser som mest relevant for oppgaven.

2.1.1 Sivilbeskyttelsesloven

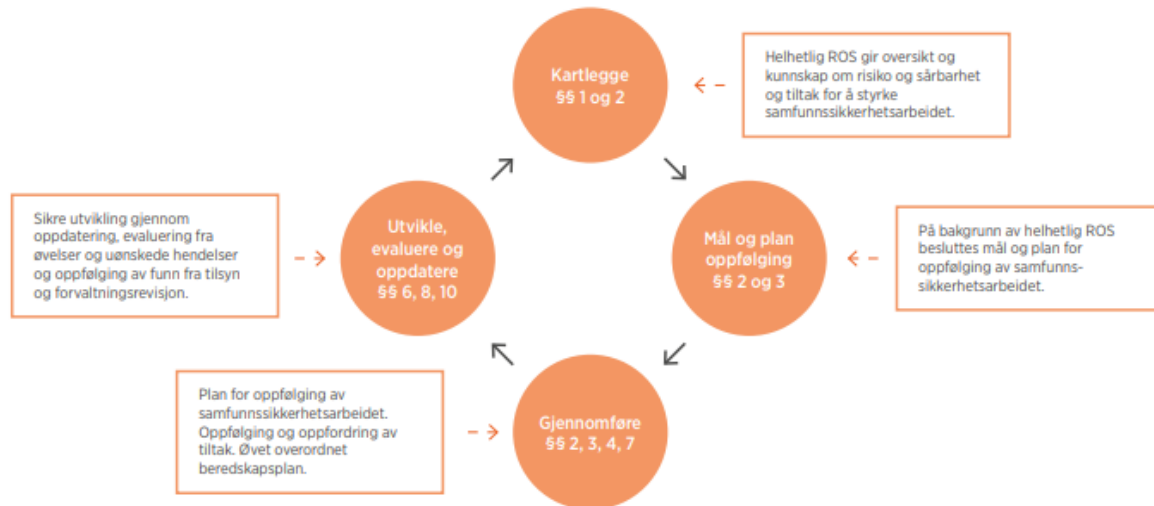
Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven) har som formål å «beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid» (Sivilbeskyttelsesloven, 2010), heretter kalt SBL. For kommunene innebærer dette at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er hjemlet i lov og konkretisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Beredskapsplikten viser kommunenes plikt til å arbeide helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap, og vektlegger kommunenes rolle som samordner og pådriver i samfunnssikkerhetsarbeidet (DSB, 2014, s. 7). I henhold til den kommunale beredskapsplikten §14 skal kommunene utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (SBL, 2010). For enkelhets skyld omtales helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse heretter som ROS. Det er ROS som skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (SBL, 2011, § 15). Med utgangspunkt i ROS skal kommunene i henhold til SBL §15 utarbeide en overordnet beredskapsplan som skal være oppdatert og som et minimum revideres en gang hvert år (SBL, 2010).

2.1.2 Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Forskriftens formål er å sikre at kommunene ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet ved at kommunen jobber systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og materielle verdier (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 1).

Det helhetlige arbeidet med samfunnssikkerhet innebærer tverrfaglighet i håndteringen av uønskede hendelser gjennom oversikt og kunnskap, forebygging, beredskap,

krisehåndtering og normalisering (DSB, 2021c, s. 13). Det systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet stiller krav til gode interne kvalitetssikringsrutiner i kommunene, slik at samfunnssikkerhetsarbeidet blir kontinuerlig oppdatert og utviklet i takt med kommunens utfordringer (DSB, 2021c, s. 14). Systematikken i dette illustreres i figur 1.



Figur 1 Det systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet. (DSB, 2021c, s. 14).

2.1.2.1 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunene skal gjennomføre ROS hvor formålet er å kartlegge, systematisere og vurdere sannsynlighet for uønskede hendelser som kan ramme og hvordan de vil påvirke kommunen (DSB, 2021c, s. 18). ROS skal også forankres i kommunestyret (DSB, 2021c, s. 18). Ved å forankre ROS i kommunestyret sikrer man seg at politisk og administrativ ledelse blir kjent med ROS. Kunnskap om risiko og sårbarhet er avgjørende for å kunne redusere sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal ramme kommunen, og ikke minst for å redusere konsekvensene av den (DSB, 2014, s. 10). Det er gjennom utarbeidelse av ROS at man får innsikt og forståelse om risiko og sårbarhet i kommunene (DSB, 2014, s. 10). For at denne innsikten skal bli best mulig er det satt krav til hva en ROS skal inneholde. I henhold til forskrift om kommunalberedskapsplikt (2011, §2) skal den som et minimum inneholde:

- Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen
- Risiko og sårbarhet utenfor kommunenes geografiske område som kan ha betydning for kommunen
- Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre
- Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur

- Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter hendelsen har inntruffet
- Behovet for befolkningsvarsling og evakuering

Det er ofte en prosjektgruppe bestående av forskjellige enheter eller kommunens beredskapsråd som utarbeider ROS (DSB, 2014, s. 23). Når ROS er ferdigstilt skal det utarbeides langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (DSB, 2021c, s. 22). Det er altså en måte å gjøre arbeidet helhetlig og systematisk på. I tillegg bidrar oppfølgingsplan at man sikrer at kunnskap og erfaring fra arbeidet blir ivaretatt og videreført (DSB, 2014, s. 39). ROS kan sees som grunnstammen i arbeidet med samfunnssikkerhet ved at den ofte er selve grunnlaget for det overordnede arbeidet (ref. figur 1).

2.1.2.2 Overordnet beredskapsplan

Den overordnede beredskapsplanen skal samordne og integrere de øvrige beredskapsplaner som finnes kommunen i tillegg til andre offentlige og private krise- og beredskapsplaner (DSB, 2021c, s. 23). Slik blir den en oversikt over ulike tiltak kommunen har for å håndtere uønskede hendelser (SBL, 2010). Den overordnede beredskapsplanen skal etter Forskrift om kommunal beredskapsplan (2011, §4) minimum inneholde:

- En plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter
- En varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering.
- En ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser
- Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse
- En plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og ansatte

Den overordnede beredskapsplanen er et av kommunens viktigste virkemidler for oppfølging av kommunal beredskapsplikt (DSB, 2021c, s. 24).

2.1.3 Tilsynsmyndighet

Statsforvalteren er statens representant i fylket og har ansvaret med å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen (Statsforvalteren, 2022). Statsforvalteren

fungerer også som et bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter (Statsforvalteren, 2022). Statsforvalteren har flere oppgaver overfor kommunene, men på bakgrunn av oppgaven tar jeg kun for meg den viktigste innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. I dette arbeidet har Statsforvalteren tilsynsmyndighet, som er hjemlet i Sivilbeskyttelsesloven §29 og Forskrift om kommunal beredskapsplikt §10 (DSB, 2015, s. 6). Tilsyn skal avdekke om kommunens oppfølging av beredskapsplikten er forsvarlig og tilstrekkelig, med henblikk på det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet de er pålagt (DSB, 2015, s. 5).

Kommunene er lovpålagt å dokumentere at kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt er oppfylt (DSB, 2021c, s. 33). Dette innebærer blant annet dokumentasjon av ROS og overordnet beredskapsplan, hvordan de blir fulgt opp, oppdatert og videreutviklet (DSB, 2021c, s. 33). Det er denne dokumentasjonen av kommunenes etterlevelse av kommunal beredskapsplikt som danner grunnlag for Statsforvalterens tilsyn (DSB, 2021c, s. 33). Tilsynet skal planlegges og gjennomføres på en måte som bidrar til læring og utvikling i kommunen (DSB, 2015, s. 5).

2.1.4 Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt

For at tilsyn skal være oversiktlige, enhetlige og forutsigbare er systemrevisjon valgt som tilsynsmetode for statlige tilsyn med kommunene (DSB, 2015, s. 5). *Veiledning for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt* er utformet til å følge en slik metode, og er førende for Statsforvalterens tilsyn (DSB, 2015, s. 5). Hensikten er å legge til rette for målrettede og effektive tilsyn, samtidig som den gir Statsforvalteren et felles rammeverk for gjennomføring av tilsyn (DSB, 2015, s. 5). Veilederen beskriver fire ulike faser som et tilsyn bør bestå av. Jeg har valgt å ikke inkludere den siste fasen i neste kapittel da den kun beskriver Statsforvalterens hjemmelsgrunnlag for å gi pålegg til kommunen.

2.1.4.1 Tilsynets faser

Den første fasen består av planlegging av tilsyn. I denne fasen er det viktig å ta hensyn til kommunens størrelse og kompleksitet, som kan ha betydning for avgrensning av tema og omfang av tilsynet og hvilken dokumentasjon som skal hentes inn (DSB, 2015, s. 8). Tilsynsgruppen skal bestå av to personer, hvor den ene fungerer som ansvarlig tilsynsleder og den andre har ansvar å skrive referat, og fungerer som støttespiller for tilsynsleder (DSB, 2015, s. 8). I planleggingsfasen skal man definere formålet med tilsynet, hvilke tema og

organisasjonsnivå tilsynet skal omfatte, vurdere samordning med andre tilsyn, vurdere avgrensning- og antatt varighet av tilsynet (DSB, 2015, s. 8). På bakgrunn av dette samles inn relevant dokumentasjon som skal vise hvordan kommunen følger opp beredskapsplikten (eksempelvis ROS og overordnet beredskapsplan) (DSB, 2015, s. 9). Gjennomgangen av disse dokumentene danner så grunnlag for sjekkliste som inneholder funn fra dokumentene, og intervjuguide som brukes for å følge opp funnene under tilsynet (DSB, 2015, s. 9).

Den andre fasen er gjennomføring av tilsynsbesøket. I denne fasen intervjues relevante personer i kommunen, slik at man får et mest mulig riktig bilde av kommunens oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (DSB, 2015, s. 11). Etter informasjonsinnhenting formulerer tilsynsgruppen sine funn i form av avvik eller merknader (DSB, 2015, s. 11). Avvik er manglende etterlevelse av krav fastsatt i SBL og forskrift om kommunal beredskapsplikt, og kommunen er pliktig til å rette et avvik (DSB, 2015, s. 11). En merknad derimot er funn som Statsforvalteren mener bør utbedres for å sikre forbedring i kommunens etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten (DSB, 2015, s. 11). Tilsynet avsluttes med et sluttmøte hvor funnene presenteres på en måte så de blir forstått og akseptert i kommunen, slik at tilsynet kan bidra til forbedring av kommunens arbeid (DSB, 2015, s. 12).

I den tredje fasen skal tilsynsgruppen utarbeide en tilsynsrapport etter at tilsynet er gjennomført (DSB, 2015, s. 12). Rapporten er basert på en mal og skal beskrive avvik og merknader, redegjøre for krav og forventinger til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen og bidra til å utvikle dette arbeidet (DSB, 2015, s. 12). Ved oversendelse av denne rapporten ber Statsforvalteren om en plan for hvordan kommunen skal følge opp eventuelle avvik (DSB, 2015, s. 13). Etter at tilsyn er gjennomført og tilsynsrapporten er oversendt kommunen tar Statsforvalteren kontakt for å tilby veiledning til kommunens oppfølging av tilsynet (DSB, 2015, s. 13). Kommunen skal følge opp funn fra tilsynet slik at samfunnssikkerhetsarbeidet er i tråd med lov, forskrift og tilpasset lokalsamfunnet (DSB, 2021c, s. 34). Ettersom tilsyn skal legge til rette for læring antok jeg tidlig i prosjektet at man også veiledet under tilsyn, men det skal tydelig skilles mellom tilsyn og veiledning, slik at det blir tydelig for kommunen når Statsforvalteren opptrer i den ene eller den andre rollen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2007).

3 Teori

I teorikapittelet presenteres teoriene jeg har valgt å benytte for å drøfte de empiriske funnene med. Kapittelet er todelt, først presenteres teori om ulike læringsprosesser som kan

resultere i organisatorisk læring. Deretter presenteres teori om organisatorisk resiliens og hvilke organisatoriske egenskaper som er viktig. Oppgavens tre forskningsspørsmål er utarbeidet på bakgrunn av det teoretiske rammeverket. Til hver av teoriene brukes modeller som illustrerer og forenkler essensen i selve teorien.

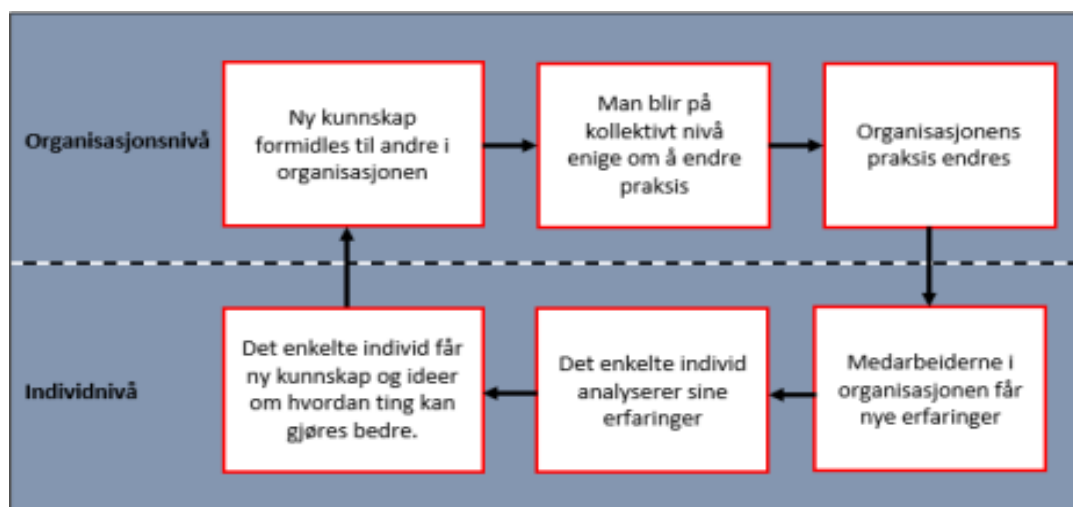
3.1 Organisatorisk læring

Organisatorisk læring (Heretter omtalt som OL) som forskningsfelt ble etablert på 70-tallet, men har skutt fart de siste 30 årene takket være banebrytende artikler, og er i dag et etablert felt innen forskjellige forskningsstrømmer (Argyris & Schön, 1978; Levitt & March, 1988; Senge, 1990; Wang & Ahmed, 2003). Hovedgrunnen til det økte fokuset på OL skyldes at rammebetingelsene for de fleste organisasjoner er endret fra statiske og stabile omgivelser til mer dynamiske og uforutsigbare omgivelser (Popper & Lipshitz, 2000, s. 189). Tidligere studier har vist at beredskapsplanlegging og krisehåndtering er sterkt forbundet med OL (Eriksson, 2015), til tross for at det kan være vanskelig å trekke god lærdom fra kriser (Sydnes et al., 2021). Likevel er det viktig i en beredskapssammenheng å lære før kriser (Duchek, 2020), men også av kriser på en god måte for å unngå fremtidige uønskede hendelser (Sydnes et al., 2021, s. 10).

Det finnes mange definisjoner av organisatorisk læring ettersom det er uenighet om hva det faktisk innebærer at en organisasjon «lærer». Imidlertid inneholder de fleste definisjoner to komponenter som er avgjørende for læring; en kunnskaps- og en handlingskomponent (Argyris & Schön, 1978; Levitt & March, 1988; Senge, 1990). Kunnskapskomponenten danner grunnlag for handlingskomponenten ved at mennesker får ny innsikt som gjør at de endrer atferd (Chiva, Ghauri & Alegre, 2014, s. 695). Til oppgaven har jeg valgt å bruke en definisjon som inneholder begge disse komponentene, den er oversatt fra Engelsk til Norsk av meg. Organisatorisk læring defineres som: «En prosess der organisasjonen utvikler ny kunnskap og innsikt basert på enkeltmenneskers erfaringer i organisasjonen, som igjen danner grunnlag for endring av atferd og forbedrer organisasjonens kapasitet» (Jiménez-Jiménez & Sanz-Valle, 2011, s. 409).

Det er reist kritikk mot teori om organisatorisk læring ved å peke på skillet mellom individuell læring og organisatorisk læring. En organisasjon er ikke en selvstendig aktør så man kan ikke si at selve organisasjonen lærer, men det er heller individene i den som lærer (Popper & Lipshitz, 2000, s. 184). Dette kan problematiseres videre da individer har forskjellige tilnærminger til læring. Mennesker har begrenset kognitiv kapasitet, som

innebærer at man er selektiv til den informasjonen man vurderer (Marois & Ivanoff, 2005, s. 296). Når man er selektiv er det en tendens at man velger ut den informasjonen man selv vurderer som viktig og relevant for den situasjonen man befinner seg i (Salas, Rosen & DiazGranados, 2010, s. 950). Implisitt betyr dette at all læring foregår under en viss grad av uklarhet og usikkerhet, som igjen innebærer at individuelle tilnærminger til læring kan være basert på tolkninger av det man tror man ser (Jacobsen & Thorsvik, 2019; March, 1991). Spørsmålet blir dermed hvordan man skal spre individuell læring til andre i organisasjonen, for å sikre at man innehar felles forståelse av et fenomen.



Figur 2 Lærings sirkel - sammenheng mellom læring på individ- og organisasjonsnivå (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 343).

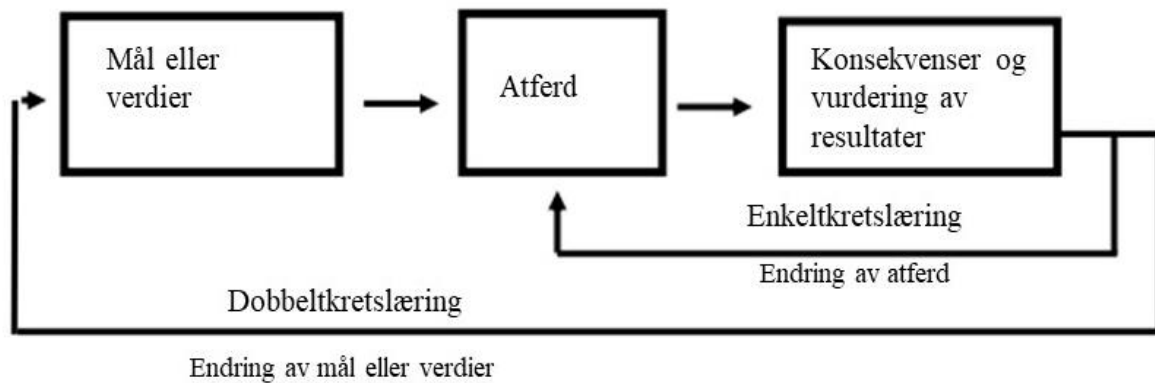
Figur 2 viser hvordan individuell læring kan formidles og spres til organisasjonsnivå. Lærdom som skjer på individnivå spres til andre medlemmer av organisasjonen, hvorpå organisasjonen som kollektiv utvikler tiltak for å løse problemet og implementerer tiltakene (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 342). Lærings sirkelen blir komplett når kollektivet vurderer hvor gode eller dårlige disse løsningene er, som gjør at man kan etablere lærings sirkelen på nytt for å forbedre løsningen ytterligere (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 342). Figur 2 viser også til en sentral del av organisatorisk læring som innebærer betydningen av intern kommunikasjon og overføring av kunnskap (Argote & Miron-Spektor, 2011, s. 1123). Denne delen kan også sees på som kunnskapskomponenten jeg presenterte tidligere. Denne komponenten må så omgjøres fra kollektiv kunnskap til kollektiv adferd (Argote & Miron-Spektor, 2011, s. 1128). Den kollektive adferden er da handlingskomponenten, som ofte kommer til uttrykk ved at organisasjoner lagrer ny kunnskap i dens prosedyrer, normer, regler og planverk (March, 1991, s. 73). Imidlertid er det slik at organisasjoner ikke alltid evner å

endre strategi og praksis selv om de har tilegnet seg kunnskap om hvordan ting kan gjøres bedre (Pfeffer & Sutton, 2000).

Deverell skiller mellom «lessons identified» og «lessons learned» (2009, s. 180). Lessons identified er den nye lærdommen organisasjonen har etablert, gjerne etter uønskede hendelser (Deverell, 2009, s. 183). Det er ikke nok å bare identifisere læringspunkter, de må også implementeres om de skal ha reell effekt (Deverell, 2009, s. 183). Lessons learned innebærer at organisasjonen endrer rutiner/handlingsmønster basert på den nye lærdommen (Deverell, 2009, s. 183). Ofte er det slik at lessons identified bare forblir «erklæringer» uten at de leder til grunnleggende endringer av rutiner eller handlingsmønstre (Sydnes et al., 2021, s. 4). I følge Pursiainen (2018) skyldes dette ofte organisatorisk treghet (I Sydnes et al., 2021, s. 4). Eller at læringsprosessen kun leder til «fantasidokumenter» (Clarke, 1999), som innebærer at dokumenter utviklet basert på en læringsprosess ikke adresserer rotårsaken til en hendelse organisasjonen forsøker å dra lærdom fra (Sydnes et al., 2021, s. 3). I kommunale organisasjoner kan treghet komme til uttrykk ved politisk og administrativ ledelse, der det kan være forskjell på politiske mål og praktisk utførelse (Senge, 1990; Sydnes et al., 2021). Likevel kan det også i organisasjoner hvor politiske mål og praksis er samstemt gi en synergisk effekt som danner grunnlag for forsterkede læringsprosesser (Sydnes et al., 2021, s. 4). Derfor er det viktig at organisasjonene har gode rutiner for hvordan læringspunkter etableres og spres innad i organisasjonen som gir felles forståelse og styrker organisasjonens kunnskapsbase og beslutningsgrunnlag (Duchek, 2020; Jiménez-Jiménez & Sanz-Valle, 2011).

3.1.1 Enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring

Argyris og Schön (1978) utarbeidet teori om enkeltkrets- og dobbeltkretslæring på 70-tallet i forbindelse med organisatorisk læring. I all enkelhet er teorien drevet av to spørsmål: *Hvordan* man kan gjøre ting bedre og kanskje viktigst *hvorfor* skal man gjøre ting bedre (Argyris, 2002). Enkelt- og dobbeltkretslæring er en måte å systematisere og vise hvordan man egentlig lærer og hvordan man egentlig endrer praksis i en organisasjon (Argyris, 2002, s. 206). Prosessen er vist i figur 3. Enkeltkrets- og dobbeltkretslæring blir heretter omtalt som EKL og DKL.



Figur 3. Enkelt- og dobbeltkretslæring. Tilpasset fra (Argyris, 2002).

EKL oppstår når organisasjoner retter feil uten å gjøre endringer i underliggende styrende regler, mål eller verdier (Argyris, 2002, s. 206). Argyris eksemplifiserer EKL ved en termostat som skrur seg av om rommet er for varmt, eller på om rommet for kaldt (2002, s. 206). Man vurderer altså ikke hvorvidt løsningene er det man egentlig ønsker, men man er heller opptatt av å forbedre organisasjonens atferd (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 348). EKL egner seg godt når man ønsker å gjøre de samme tingene bedre, og det miljøet organisasjonen er etablert i er relativt stabilt (Deverell, 2009, s. 181). I tider med store og raske omveltninger i det eksterne miljøet kan det være behov å vurdere organisasjonens tilstand (Deverell, 2009, s. 181).

DKL oppstår når feil blir rettet gjennom først å vurdere styrende verdier og mål og dernest selve tiltakene (Argyris, 2002, s. 206). Dette eksemplifiseres igjen ved en termostat, men i DKL evner termostaten å vurdere hvorfor den måler temperaturen og på bakgrunn av det endrer den selve temperaturen (Argyris, 2002, s. 206). Individuer i organisasjoner kan erfare at det man oppnår over tid ikke innfrir det man ønsker, dermed vil man stille seg spørsmål om hvorfor det man gjør virker mot sin hensikt (Argyris, 2002, s. 212). Den viktigste forskjellen mellom EKL og DKL er at man i DKL hele tiden vurderer og setter spørsmålsteget ved organisasjonens mål og verdier som vil ha betydning for hvordan man forsøker å løse problemer (Argyris, 2002, s. 213).

I følge Deverell (2009) er EKL og DKL ikke i strid med hverandre eller gjensidig eksklusive (I Sydnes et al., 2021, s. 3). Det er i praksis en kontinuitet mellom begge læringstyper, men det pekes på at begge typene har hver sin bruk; «doing things right» (EKL) og «doing the right things» (DKL) (Sydnes et al., 2021, s. 3). I henhold til figur 3 kan det være krevende å etablere DKL som begrunnes med at det er mer ressurskrevende enn EKL,

som igjen betyr at EKL er læringsformen som forekommer mest i organisasjoner (Sydnes et al., 2021, s. 3). Til tross for dette kan det være nødvendig å adressere rot årsaker til uønskede hendelser, ettersom de kan lede til nye uønskede hendelser dersom man ikke gjør det (Sydnes et al., 2021, s. 3). Eksempelvis kan en kommune få samme type avvik ved gjentatte tilsyn, selv om de har forsøkt å rette ut avviket. Gjør de «the right thing»? Det kan da være hensiktsmessig å vurdere målene som ligger til grunn for atferden.

3.2 Organisatorisk resiliens

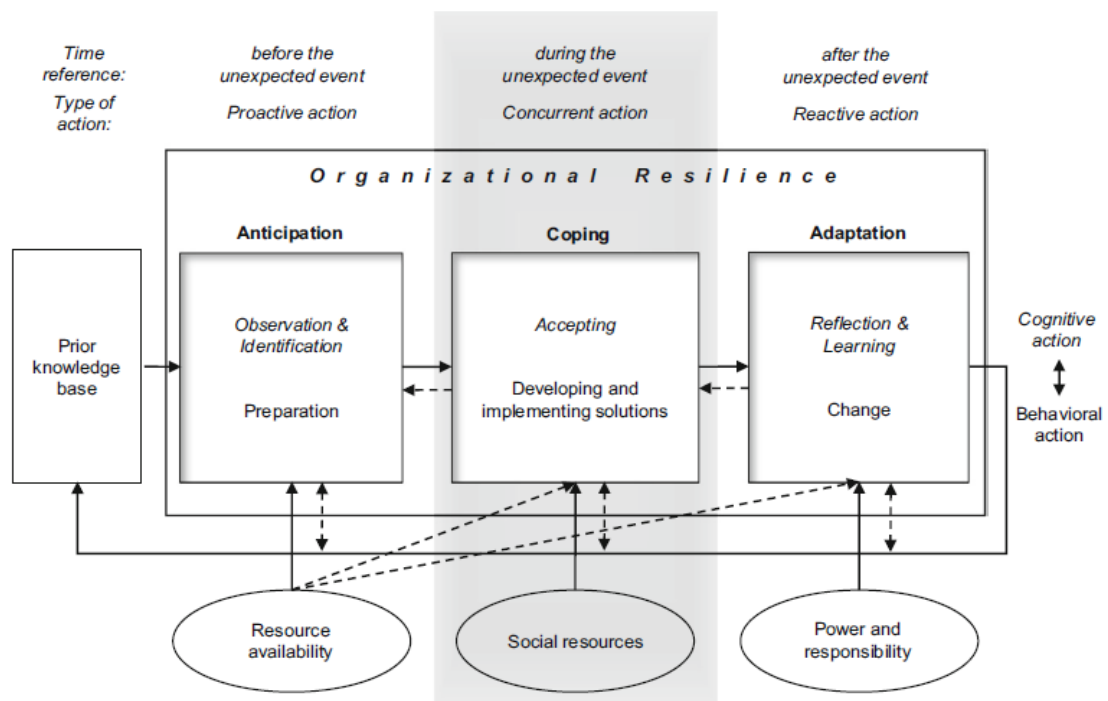
Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene blir stadig mer krevende og komplekst. Skal disse organisasjonene bestå under usikre tider og ytre påkjenninger, må de evne å være forberedt på å håndtere det uventede og uønskede (Duchek, 2020, s. 216).

Organisasjoner må altså utvikle resiliente kapasiteter, som gjør organisasjonene i stand til å reagere på uønskede hendelser på en adekvat måte, i tillegg må de evne å utnytte de uønskede hendelsene som potensielt truer organisasjonen (Lengnick-Hall et al., 2011, s. 243).

Organisatorisk resiliens er et komplekst og flerdimensjonalt konsept som bygges av de evnene en organisasjon utvikler i løpet av sin livssyklus (Evenseth et al., 2022, s. 1). Heretter omtales organisatorisk resiliens som OR.

OR som forskningsfelt har økt de seneste årene, men selve konseptualiseringen av det komplekse konseptet er enda i sin spede begynnelse (Duchek, 2020, s. 216). Dette innebærer at det ikke er noen konsensus over hva OR faktisk betyr eller hva slags elementer det skal inneholde (Duchek, 2020, s. 216), ei heller hvordan OR skal konseptualiseres (Kendra & Wachtendorf, 2003; Linnenluecke, 2017). I litteraturen finnes det imidlertid tre overordnede kategorier som forsøker å konseptualisere OR; De som mener resiliens er et utfall, de som mener resiliens er en prosess og de som fokuserer på resiliente egenskaper (Duchek, 2020, s. 220). De fleste studiene på OR fremhever organisasjoners karakteristikk, ressurser og prosedyrer som kan være avgjørende for resiliens, som igjen betyr at konseptet blir sett fra et utfalls-perspektiv (Duchek, 2020, s. 216). Eksempelvis om organisasjonen kommer positivt ut av en krise, kan de konstatere «vi er resiliente». Dette perspektivet kommer imidlertid til kort da man ikke kan si noe om hva resiliente organisasjoner faktisk gjør, eller hvordan OR etableres i praksis (Duchek, 2020, s. 216). De interne prosessene i OR er usikre, eksempelvis vet man ikke om OR er resultatet av organisasjoners målrettede prosesser eller om det kommer som et resultat av improvisasjon og flaks (Boin & van Eeten, 2013, s. 430).

Som et bidrag til OR litteraturen har Duchek konseptualisert OR som en meta-kapasitet og brutt ned OR til tre prosessuelle suksessive stadier og kombinerer disse med ideen om resiliens som et resultat av ulike organisatoriske egenskaper (2020, s. 216-217). De tre suksessive stadiene av OR er «anticipation, coping og adaptation» som vist i figur 4 (Duchek, 2020, s. 217). Denne konseptualiseringen bygges på bakgrunn av to forskjellige tilnærminger til OR. En som en prosessuell tilnærming hvor man definerer forskjellige stadier av resiliens i dens dynamiske natur (Duchek, 2020, s. 223). Den andre tilnærmingen er hvordan resiliente egenskaper faktisk fungerer, som kan gi innsikt i de indre prosessene i resiliens som fenomen (Duchek, 2020, s. 223). Dette innebærer at OR blir sett som en prosess fremfor et utfall. Denne konseptualiseringen gjør at man kan illustrere de ulike stadiene i OR og peke på de underliggende organisatoriske egenskapene som sammen utgjør OR (Duchek, 2020, s. 223). I denne oppgaven har jeg valgt å benytte meg av Ducheks konseptualisering av OR og hennes definisjon av det som lyder: «En organisasjons evne til å forutse potensielle trusler, håndtere uønskede hendelser effektivt og tilpasse seg endrede forhold» (Duchek, 2020, s. 220). Definisjonen er oversatt fra Engelsk til Norsk av meg.



Figur 4: En kapasitetsbasert konseptualisering av organisatorisk resiliens (Duchek, 2020, s. 224).

Figur 4 viser hvordan OR kan konseptualiseres basert på en prosessuell tilnærming og hvilke resiliente egenskaper som ligger til grunn for disse prosessene (Duchek, 2020, s. 223). Første delen av modellen dreier seg om anticipation. Anticipation som prosess refererer til

hvordan organisasjoner forsøker å forutse kritiske utviklinger, mulige trusler og hvordan de skal forberede seg på å håndtere disse (Boin & van Eeten, 2013; Somers, 2009). Det er gjennom organisasjonens kunnskapsbase og anticipation prosessen at organisasjoner bygger et potensial for resiliens, ettersom det danner grunnlag for effektiv håndtering av kriser og uønskede hendelser, som igjen blir realisering av resiliens (Schulman, 2004, s. 43). På bakgrunn av kunnskap fra anticipation stadiet bør organisasjoner utvikle planverk for hvordan man skal håndtere kriser og uønskede hendelser (Duchek, 2020, s. 233)

Coping er prosessen hvor organisasjonen aktivt håndterer en krise/uønsket hendelse på en hensiktsmessig måte (Duchek, 2020, s. 227-228). En del av denne fasen består av at organisasjonen som helhet må akseptere situasjonen den befinner seg i under en krise (Duchek, 2020, s. 228). Ved å akseptere situasjonen kan man oppnå felles situasjonsforståelse (Duchek, 2020, s. 228). Det er kun når mennesker forstår krisesituasjonen organisasjonen er i at det er mulig å håndtere krisen (Duchek, 2020; Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005). I tillegg vil det være enklere for organisasjonen å improvisere diverse løsninger om man har en felles situasjonsforståelse. Improvisasjon kan gjøre organisasjoner mindre sårbare ettersom det kan være mulig å re-kombinere etablerte planverk og rutiner som allerede finnes i organisasjonen (Duchek, 2020, s. 228).

Den tredje fasen i modellen er adaptation. Organisasjoners tilpasning etter kriser/uønskede hendelser og hvordan de drar lærdom fra dem er avgjørende for OR (Duchek, 2020, s. 230). Fasen består av to ulike egenskaper. Den første er refleksjon og læring som innebærer at organisasjonen må reflektere over krisefasen (coping) og deretter videreføre de nye læringspunktene inn i organisasjonens kunnskapsbase (Duchek, 2020, s. 230). Organisasjonen må også evne å transformere den nye kunnskapen om til handling (Edmondson, 2002, s. 128). Eksempelvis kan ny kunnskap tas med i revisjon av ROS og beredskapsplanverk i kommunene. Den andre egenskapen «change» dreier seg om hvordan organisasjonen forandrer seg (Duchek, 2020, s. 231). Ved å videreføre ny kunnskap kan organisasjonen skape nye problemer på sikt (Duchek, 2020, s. 232). I forhold til OR er det et viktig poeng å være bevisst hvordan man håndterer organisatoriske forandringer på bakgrunn av ny kunnskap (Ates & Bititci, 2011, s. 5605). Dette innebærer også håndtering av vegring mot organisatorisk forandring som er en reell utfordring (Duchek, 2020, s. 232).

Hver av de tre prosessene inneholder alltid kognitive og atferdsmessige dimensjoner, og vellykket gjennomføring av prosessene er alltid avhengig av samspillet mellom kognitive og atferdsmessige evner og handlinger (Lengnick-Hall & Beck, 2009; Lengnick-Hall et al.,

2011). Eksempelvis er villighet til forandring, kritisk refleksjon og meningsskaping viktig for å forstå utviklinger i miljø og for å kunne fatte de riktige avgjørelsene (Duchek, 2020, s. 233). Læring fra de kognitive dimensjonene må implementeres gjennom den atferdsmessige dimensjonen, og kommer til uttrykk ved at ressurser brukes og tiltak iverksettes (Duchek, 2020, s. 233). Samspillet mellom disse dimensjonene er det som driver organisasjoner fremover (Lengnick-Hall & Beck, 2005, s. 781).

3.2.1 Anticipation

Madni og Jackson (2009) hevder at organisasjoner må ha en evne til å forutse uønskede hendelser for å unngå kritiske situasjoner, og minimere eventuelle konsekvenser når de først oppstår (I Duchek, 2020, s. 225). De definerer anticipation som «evnen til å se nedover linjen» for å avgjøre hvordan miljøet organisasjonen opererer i er forventet å forandre seg (Madni & Jackson, 2009, s. 187). Om organisasjonen evner det kan den ta avgjørelser før uønskede hendelser inntreffer, som vil fremme ønskelige resultater og unngå fremtidige uønskede utfall (Madni & Jackson, 2009, s. 187). På bakgrunn av studier som inkluderer anticipation i sin definisjon av resiliens (Burnard & Bhamra, 2011; Kendra & Wachtendorf, 2003; Somers, 2009), kan man si at anticipation inneholder tre forskjellige organisatoriske egenskaper (Duchek, 2020, s. 225). Egenskapen til å observere interne og eksterne utviklinger, egenskapen til å identifisere kritiske utviklinger og trusler og egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser (Duchek, 2020, s. 225).

Egenskapene identifisere og observere interne og eksterne utviklinger er viktige for organisasjoner ettersom de må gjenkjenne tidlige signaler på uønskede hendelser som gjør at de kan respondere raskt og hindre eskalering av den uønskede hendelsen (Duchek, 2020, s. 225) Identifisering refererer også til organisasjoners evne til å avdekke kritisk utvikling innad i organisasjonen, dette for å kunne reagere proaktivt til utviklinger (Ferreira, Wilson, Ryan & Sharples, 2011; Somers, 2009; Teixeira & Werther, 2013). I tillegg til å identifisere potensielle uønskede hendelser er det et mål å observere potensielle endringer både i og utenfor organisasjonen (Duchek, 2020, s. 226). Et eksempel på slike egenskaper i kommunene er utarbeidelse av ROS, som skal gi en oversikt over uønskede hendelser som utfordrer kommunen, gi bevissthet om risiko og sårbarhet i kommunen og gi kunnskap om tiltak for å unngå og redusere risiko og sårbarhet (DSB, 2014, s. 10). Det er gjennom slik scenario planlegging at organisasjoner får økt forståelse om fremtidige uønskede hendelser og ulike måter å håndtere dem på (Hillmann, Duchek, Meyr & Guenther, 2018, s. 466).

Egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser er viktig for OR ettersom det innebærer at organisasjoner evner å håndtere uforutsett motgang og utnytte læringspotensialet dette gir (Lengnick-Hall & Beck, 2009, s. 3). Dette innebærer at egenskapen til å forberede seg bidrar til å utvikle og kartlegge organisatoriske ressurser man trenger i kritiske situasjoner, slik som beredskapsplanverk, relasjoner og gjensidig forståelse (Duchek, 2020, s. 226). Utarbeidelse av overordnet beredskapsplan i kommunen er et eksempel på denne egenskapen. Den overordnede beredskapsplanen skal blant annet inneholde planverk for hvordan uønskede hendelser skal håndteres, hvilke personer som har ansvar og fullmakter og ressursoversikt som inneholder opplysninger om hvilke ressurser kommunene selv har, og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører (DSB, 2021c, s. 23). Ved utarbeidelse av slikt planverk får organisasjonen ifølge Chricton, Cameron og Kelly (2009) måter å håndtere uønskede hendelser, men kanskje viktigst bidrar de til å utvikle effektive relasjoner og gjensidig forståelse blant de som er involvert i planarbeidsprosessen (I Duchek, 2020, s. 227). Dette begrunnes med at uønskede hendelser nødvendigvis ikke alltid fortøner seg slik de er beskrevet i ROS og beredskapsplanverk, men gjennom effektive relasjoner og felles forståelse øker også organisasjonens kunnskapsbase, som igjen gjør det mulig for organisasjonen å fatte bedre- og raske beslutninger om en uønsket hendelser oppstår (Duchek, 2020, s. 227).

3.2.1.1 Organisatorisk kunnskapsbase

Organisasjoners kunnskapsbaser spiller en sentral rolle i resiliens prosessen (Duchek, 2020, s. 234). Egenskapene som er beskrevet i anticipation stadiet er avhengig av organisasjonens kunnskapsbase, som kan både muliggjøre og hindre tilegnelse av ny kunnskap (Cohen & Levinthal, 1990; Duchek, 2020). Eksempelvis kan man på bakgrunn av organisasjonens kunnskapsbase gjenkjenne eksternt informasjon som er nær den eksisterende kunnskapsbasen, imidlertid ignoreres andre kunnskapskilder som gjør at man får et smalt bilde av en usikker verden (Duchek, 2020, s. 234). Dermed argumenteres det for at organisasjoner bør etablere kunnskapsbaser som er brede og innholdsrike, som vil fremme læring, generere flere ideer, perspektiver og fostre kreativitet i forbindelse med beslutningstaking og problemløsning (Duchek, 2020; Evenseth et al., 2022; Pregoner, 2014). En slik kunnskapsbase kan også hjelpe organisasjoner til å lære av erfaring og bidra til internalisering av ny kunnskap (Duchek, 2020). Duchek poengterer også at kunnskapsbasen er spesielt viktig da alle de tre prosessene i modellen er avhengige av den, dette betyr også at læring før- og under anticipation stadiet er viktig, ettersom resterende prosesser springer ut i

fra anticipation (2020, s. 234-235). På bakgrunn av dette vil læring fra tilsyn og læringsprosesser i kommuner kunne bidra til å styrke organisasjonenes kunnskapsbaser. Dette vil også styrke organisasjonenes evne til å identifisere og observere interne og eksterne utviklinger, samt styrke egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser.

3.2.1.2 Ressurstillgjengelighet

For at organisasjoner skal evne å håndtere uønskede hendelser på en adekvat måte, er det nødvendig at det er tilstrekkelig med ressurser tilgjengelig (Duchek, 2020; Lengnick-Hall et al., 2011; Vogus & Sutcliffe, 2007). Duchek trekker frem tid, økonomi og menneskelige ressurser som essensielle for bygging av resiliens, spesielt i forhold til anticipation prosessen (Duchek, 2020, s. 235). Dette blir begrunnet med at slike ressurser gjør det mulig å identifisere og forutse uønskede hendelser (Duchek, 2020, s. 235). I forhold til observasjon av miljø og kritiske utviklinger er det viktig at organisasjonens medlemmer har tilstrekkelig med tid til å faktisk observere, om de er okkupert med det operasjonelle eller andre gjøremål, vil det ikke være mulig å identifisere kritiske utviklinger (Duchek, 2020, s. 235). I tillegg er det nødvendig med økonomiske og menneskelige ressurser for å utarbeide beredskapsplanverk, simulere krisehåndtering og utvikle andre individer i organisasjonen (Duchek, 2020, s. 235). I henhold til et større og mer krevende samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, vil det være nødvendig for kommuner å ha tilstrekkelig med slike ressurser. Tilsyn skal se om kommunenes oppfølging av kravene i beredskapsplikten er forsvarlig og tilstrekkelig (DSB, 2015, s. 5), i så måte kan tilsyn fungere som en ekstern ressurs ved at det belyser kommunenes bruk av interne ressurser.

3.3 Analytiske implikasjoner

I det overordnede kapittelet har jeg presentert det teoretiske rammeverket som empirien skal sees i lys av. Forskningsspørsmålene tar utgangspunkt i det teoretiske rammeverket, som sammen skal kunne besvare den overordnede problemstillingen. I henhold til teori om organisatorisk læring er det et formål å se hvilke prosesser som finnes i kommunene for å lære av tilsyn, om læringspunkter forblir «lessons identified» eller om de leder til «lessons learned» og om læringsprosessene danner grunnlag for EKL og/eller DKL. Forventninger til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene blir stadig større og mer utfordrende. Tidligere studier på organisatorisk læring har funnet at det er sammenheng mellom organisatorisk læring og organisasjonens ytelse (Baker & Sinkula, 1999; Jiménez-Jiménez & Sanz-Valle, 2011), som tyder på at gode læringsprosesser kan gjøre

samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet bedre og mer effektivt gjennom utvikling av resiliente egenskaper (Duchek, 2020; Evenseth et al., 2022).

På bakgrunn av det overnevnte koples resiliens opp mot læring, spesielt egenskapene indentifisering og observering av interne, eksterne og kritiske utviklinger samt egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser knyttet til anticipation prosessen i Ducheks (2020) modell. I tillegg trekker jeg inn egenskapene learning & reflection fra Adaptation prosessen. Tidligere studier som omhandler organisatorisk resiliens har vist at organisatorisk læring er en avgjørende faktor for organisasjoners evne å bli mer resiliente (Evenseth et al., 2022, s. 10-11). Anticipation er avhengig av organisasjonens evne til å lære ettersom det er i dette stadiet hvor kunnskap blir delt og individer i organisasjonen samarbeider, som resulterer både i nye rutiner og forbedringer av gamle rutiner (Evenseth et al., 2022, s. 9).

4 Metode

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for de metodiske avveininger og valg som har blitt tatt i forbindelse med oppgaven. Formålet er altså vise veien til målet (Krumsvik, 2014, s. 122). For å belyse og svare på problemstillingen i oppgaven har jeg valgt en kvalitativ tilnærming. En målsetting i kvalitative tilnærminger er å oppnå forståelse av ulike sosiale fenomener. Dette innebærer at fortolkning av data er en sentral og viktig prosess (Thagaard, 2013, s. 11). En utfordring knyttet til denne prosessen er at ulike personer kan, og vil oppfatte og fortolke samme hendelse på ulike måter (Jacobsen, 2005, s. 27). Derfor er det et viktig prinsipp å tydeliggjøre de prosessene som fører til resultater i forskningen, dette innebærer å gjøre rede for fremgangsmåter som datainnsamling, analyse og hvordan resultatene tolkes (Thagaard, 2013, s. 11). Dette er det overordnede målet i kapitlet.

4.1 Casestudie

Da jeg skulle avgjøre hva slags design jeg ønsket å bruke for å belyse problemstillingen fantes det flere alternativer. På bakgrunn av oppgavens problemstilling ble det likevel klart at jeg trengte et design som ville gjøre det mulig å gå i dybden på fenomenet. Det sentrale i en slik problemstilling er å få en helhetlig beskrivelse av fenomenet man ønsker å undersøke, slik som individuelle variasjoner og forskjeller som finnes i forståelsen av fenomenet, samtidig som man kan få frem likheter (Jacobsen, 2005, s. 89). Valget av forskningsdesign falt på casestudie. Casestudie er en empirisk metode som undersøker et samtidsfenomen i dybden og i en spesifikk kontekst (Jacobsen, 2005; Thagaard, 2013; Yin,

2018). Casestudier egner seg spesielt godt når man har forskningsspørsmål som forsøker å avdekke hvorfor eller hvordan ulike situasjoner utspiller seg (Yin, 2018, s. 4).

Forskningsprosessen kjennetegnes ved at forsker går i dybden i caset, for å få ut mest mulig relevant informasjon (Yin, 1994, s. 44-45).

4.1.1 Valg av case

Ved valg av case bør man velge den eller de som med størst sannsynlighet vil besvare forskningsspørsmålene på best mulig vis (Yin, 2018, s. 26). En case kan være alt fra en person, en gruppe, et lokalsamfunn eller kommuner (Jacobsen, 2005, s. 90). I denne sammenhengen er caset kommuner og deres læringsprosesser i arbeid knyttet til tilsyn. For å finne ut om dette var en case som var forenelig med oppgavens problemstilling satte jeg meg på forhånd inn i lovverk som Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt, disse beskriver og lovfester det arbeidet kommunene er pålagt i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap. I forbindelse med tilsyn ble det naturlig å lese *Veileder for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt* (DSB, 2018), i tillegg hadde jeg en inngående prat med en fylkesberedskapssjef hos en Statsforvalter angående tilsyn og deres mandat i forhold til samfunnssikkerhet. Basert på dette bestemte jeg meg for å bruke beredskapsmedarbeidere i ulike kommuner og hos statsforvaltere som informasjonenheter, og fikk dermed mest mulig relevant informasjon om caset. Ved å gjøre dette var også målet å imøtegå noe av kritikken som rettes mot casestudier, som går ut på at man må redegjøre for rasjonale bak valg av case og hvilke informasjonenheter som skal gi informasjon om caset (Creswell & Poth, 2018, s. 418).

Når man skal vurdere kildene som gir informasjon om caset bør man ifølge Yin vurdere å bruke seks ulike kilder av informasjon (2018, s. 110). Dette kan eksempelvis være dokumenter, arkivdokumenter, intervju, direkte observasjoner, video og artefakter (Yin, 2018, s. 111). Et av hovedformålene med dette er å skaffe ulike kilder som belyser samme tema, samtidig som man utvikler en database med relevant informasjon (Yin, 2018, s. 110). I min oppgave har jeg ikke hatt mulighet til å gjennomføre direkte observasjon eller bruke videomateriell og artefakter. Dette er en svakhet ved oppgaven. Ved bruk av observasjon får man som forsker anledning til å registrere hva mennesker gjør, og ikke hva de sier de gjør (Jacobsen, 2005, s. 159). Videre kan denne dataen sees i sammenheng med data man får fra intervju (Yin, 2018, s. 122). I denne sammenheng kunne det vært interessant og observert selve tilsynet, og observasjon i kommunene etter tilsynet. Jeg kontaktet personer hos ulike

Statsforvaltere, men på grunn av Covid og krig i Ukraina er de fleste opptatt med krisehåndtering, som gjorde observasjon under tilsyn vanskelig. I forhold til det arbeidet kommuner gjør etter selve tilsynet er det prosesser som ofte kan ta måneder, som igjen gjorde observasjon vanskelig med tanke på den tidsrammen jeg har til masteroppgaven. Det finnes heller ikke videomateriell eller artefakter til tilsyn eller det kommunale arbeidet som kan gi relevant informasjon om caset.

For å begrense den svakheten jeg nevnte i forrige avsnitt har jeg benyttet meg av to forskjellige former for triangulering. Datatriangulering og metodisktriangulering (Yin, 2018, s. 128). Datatriangulering innebærer å bruke forskjellige informasjonskilder som inkluderer tid, sted og personer (Fusch, Fusch & Ness, 2018, s. 22). Eksempelvis har jeg intervjuet personer i ulike kommuner og Statsforvaltere. Tilsynene som har blitt gjort i kommunene har variert i tid, eksempelvis ble et intervju gjort en måned etter tilsyn, mens annen kommune hadde tilsyn i 2021. Metodisktriangulering innebærer i likhet med datatriangulering bruk av ulike informasjonskilder, men er rettet mot ulike former slik som dokumenter og intervju (Fusch et al., 2018, s. 22). Dermed får man informasjon som belyser samme case, noe som øker forskningsprosjektets validitet, som jeg vil komme tilbake til i et senere kapittel (Yin, 2018, s. 128). I henhold til prinsippet om bruk av ulike informasjonskilder har jeg i tillegg til intervju benyttet ulike dokumenter som beskriver hvordan tilsyn bør gjennomføres, tilsynsrapporter, lovverk og forskrifter som beskriver hvordan kommunene skal arbeide med samfunnsikkerhet og beredskap, og kommuneundersøkelsen hvor ulike kommuner vurderer egen etterlevelse av lov- og forskriftskrav. Dermed har jeg inkludert de ulike kildene som er tilgjengelig for meg og gir data som gir en mer helhetlig forståelse av caset (Creswell & Poth, 2018, s. 188-189).

4.2 Innsamling av data

Den kvalitative tilnærmingen kan ofte ha høy begrepsgyldighet ved at den lar forskeren få frem den «riktige» forståelsen av et fenomen eller en situasjon gjennom detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt respondent (Jacobsen, 2005, s. 129). Men for å vise at oppgaven er gjennomført på en troverdig og tillitsfull måte er det nødvendig å gjøre de metodiske avgjørelsene så eksplisitte som mulig (Creswell & Poth, 2018; Fusch et al., 2018; Jacobsen, 2005; Ringdal, 2013; Thagaard, 2013; Yin, 2018). Dermed er formålet med dette underkapittelet er å redegjøre for bruken av dokumentanalyse, intervju og utvalget av respondenter som er intervjuet til oppgaven.

4.2.1 Utvalg av respondenter

Da jeg skulle avgjøre hvilke respondenter jeg ønsket å intervju til oppgaven måtte jeg tidlig bestemme meg for hvilke kriterier som var avgjørende for den informasjonen jeg ønsket å belyse problemstillingen med. Det ble klart at jeg skulle benytte meg av et strategisk utvalg, som innebærer at man angir og begrunner de ulike faktorene som er lagt til grunn i etableringen av det strategiske utvalget (Den nasjonale forskningsetiske komité, 2019). Her var det to aspekter som var avgjørende for utvalg; de som arbeider med samfunnssikkerhet i de ulike kommunene, og de som gjennomfører tilsyn hos Statsforvalteren. Formålet var å bruke respondenter som har stor kunnskap om det emnet jeg ønsker å belyse, som er avgjørende for utvelgelse av respondenter (Jacobsen, 2005, s. 169).

I kommunene er det ofte beredskapskoordinator og/eller kommunedirektør som har ansvaret for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Som oftest er det en person som driver med dette arbeidet, så jeg kontaktet beredskapskoordinatorer/kommunedirektører i ulike kommuner og oversendte et informasjonsskriv om prosjektet mitt. De som hadde anledning og som arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap avtalte jeg intervju med. Et annet kriterium var at det faktisk hadde blitt gjennomført tilsyn i de aktuelle kommunene. Dette ble gjort for å forsikre at jeg fikk tak i relevant og god data.

Sommeren 2021 hadde jeg sommerjobb hos en Statsforvalter hvor jeg arbeidet med samfunnssikkerhet. På mange måter var det de erfaringene jeg fikk derfra som dannet grunnlaget for masteroppgaven. Da jeg skulle bestemme kriterier for utvalg av respondenter hos Statsforvalterne ringte jeg min tidligere sjef som er fylkesberedskapssjef. Av den samtalen kom det frem at det er vanlig at det er fylkesberedskapssjefen selv om leder tilsyn av kommunal beredskapsplikt ved de ulike statsforvalterembetene. Dermed ble kriteriet for utvalg av respondenter hos Statsforvalterne at de var fylkesberedskapssjef, og at vedkommende hadde gjennomført tilsyn tidligere. Etersom jeg kjenner den nevnte fylkesberedskapssjefen og av hensyn til intervjuereffekten valgte jeg å ikke bruke vedkomne som respondent til oppgaven.

Prosessen med å rekruttere respondenter til oppgaven viste seg å bli svært krevende. Dette gjelder særlig hos kommunene. Jeg sendte henvendelser til 78 ulike kommuner og erfarte at stilling som beredskapskoordinator ofte innebærer lav stillingsprosent. Ofte mellom 2-15%. Dette betyr at samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet ofte kommer i tillegg til andre arbeidsoppgaver, som resulterer i en hektisk arbeidshverdag. Håndtering av pandemien

og arbeid relatert til krigen i Ukraina er også faktorer som bidrar til å gjøre arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap mer tid- og ressurskrevende i de ulike kommunene. Jeg har forståelse for at potensielle respondenter ikke har hatt tid eller anledning til å stille til intervju. Til tross for disse utfordringene har jeg i tråd med metodelitteraturen samlet inn data til det har nådd et metningspunkt, altså samlet data helt til det ikke fremkommer ny og vesentlig informasjon om det som studeres (Brinkmann, 2013; Den nasjonale forskningsetiske komité, 2019).

Tabell 1: Oversikt over respondenter

Type/Størrelse	Stilling/ansvarsområde	Respondent
Kommune 1 Liten	Kommunalsjef/Beredskapskoordinator	K1
Kommune 2 Middels	Samfunnsplanlegger/Rådgiver/beredskapskoordinator	K2
Kommune 3 Stor	Beredskapssjef	K3
Kommune 4 Stor	Rådgiver samfunnssikkerhet/Beredskapskoordinator	K4
Kommune 5 Liten	Beredskapskoordinator	K5
Statsforvalter 1	Rådgiver/revisjonsleder tilsyn	S1
Statsforvalter 2	Fylkesberedskapssjef	S2

Tabell 1 viser en oversikt over de respondenter jeg har intervjuet i forbindelse med oppgaven. I henhold til personvernregelverket og prinsippet om konfidensialitet har jeg anonymisert og laget koder for de ulike respondentene slik som vist i tabellen, for at de ikke skal kunne identifiseres (Thagaard, 2013, s. 28). Ved å anonymisere respondentene gjør det at de produserer mer sanne svar (Jacobsen, 2005, s. 264). Et eksempel på dette er vegring mot å gi riktig informasjon om det faktiske arbeidet som gjøres, eller ikke gjøres i kommunene om de hadde blitt presentert med fullt navn (Jacobsen, 2005). Anonymisering av respondenter har også en forskningsmessig betydning i den forstand at forsker og de som leser resultatene av

prosjektet kan få et bedre grunnlag for å bli oppmerksom på generaliserbare mønstre som fremtrer i dataen, fremfor å forstå teksten som beretninger om spesifikke situasjoner og personer (Thagaard, 2013, s. 28). I forrige avsnitt skrev jeg at fylkesberedskapssjef var et kriterium for mulige respondenter hos Statsforvalterne. Som det går frem i tabell 1 er ikke S1 fylkesberedskapssjef, men respondenten har tidligere hatt ansvar over flere år som revisjonsleder for tilsyn, altså det samme ansvaret som S2 har. I tillegg ble jeg anbefalt S1 som en svært god respondent da vedkommende innehar mye kunnskap om emnet. Respondentene er spredt geografisk i Norge. Det er tre av kommunene som kan regnes som små, mens de to andre er store.

4.2.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyser har lange tradisjoner i den kvalitative forskningen ved at dokumenter brukes som en forskningskilde som kan belyse en problemstilling (Thagaard, 2013, s. 59). Dokumentanalyser egner seg godt når metoden brukes sammen med andre undersøkelsesteknikker som intervjuer (Lyngaard, 2012, s. 153). Kombinasjonen av disse undersøkelsesteknikkene gjør at forsker kan danne seg et bilde av hva mennesker sier og mener i en intervjusetting, som så kan sees i lys av dokumenter som beskriver hva menneskene faktisk har gjort (Jacobsen, 2005, s. 164). Dataen som dokumentanalyse gir er å regne som sekundærdata, dette innebærer at dokumentene er utarbeidet med et annet formål enn det forskeren selv har (Lyngaard, 2012; Jacobsen, 2005; Thagaard, 2013). Dermed må man som forsker redegjøre for bruken av de ulike dokumentene man har med i en dokumentanalyse, eksempelvis ved vurderinger av troverdigheten til de ulike dokumentene (Jacobsen, 2005, s. 164-166). Til dette prosjektet har dokumentanalyse vært en viktig prosess, særlig i startfasen hvor jeg kartla hvordan Statsforvalterne skal gjennomføre tilsyn og ikke minst hvordan det systematiske arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap foregår i kommunene. Dokumentanalysen og det teoretiske rammeverket ga grunnlag for utarbeidelse av de ulike forskningsspørsmålene. I dokumentanalysen har jeg bare benyttet meg av offentlige dokumenter, og jeg anser disse som svært troverdige.

Oversikten under viser de ulike dokumentene som har vært brukt til oppgaven:

- Sivilbeskyttelsesloven (Sivilbeskyttelsesloven, 2010)
- Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB, 2021c)
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011)

- Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt (DSB, 2015)
- Kommuneundersøkelsen 2021 (DSB, 2021a)
- Fem ulike tilsynsrapporter fra tidligere tilsyn i de aktuelle kommunene

Kommuneundersøkelsen og de ulike tilsynsrapportene er brukt empirisk ved at de ga meg et sammenligningsgrunnlag for eventuelle funn i fra de ulike intervjuene.

Kommuneundersøkelsen ble brukt for å belyse kommunenes kontinuitet i arbeidet med ROS og overordnet beredskapsplan. De ulike tilsynsrapportene ble brukt for å kartlegge hvilke problemstillinger som ble identifisert i tidligere tilsyn hos de aktuelle kommunene.

4.2.3 Intervju

I følge Tanggaard og Brinkmann er intervju den mest anvendte metoden i kvalitativ forskning (2012, s. 17). Dette gjelder særlig i casestudier da det kan gi forklaringer på spørsmål som «hvorfor» og «hvordan» relatert til nøkkelhendelser i caset, samtidig gir det innsikt som reflekterer respondentenes relativistiske perspektiver (Yin, 2018, s. 118). Intervjuer tillot meg å få innsikt i hvordan ulike respondenters holdninger til tilsynsprosessen og hvordan de arbeider med utbyttet av tilsyn i etterkant. En av styrkene til intervjuet er nettopp det at man får innsikt i respondentens holdninger og oppfatninger (Jacobsen, 2005, s. 142). Den dataen man får gjennom intervju kalles primærdata, altså data som er samlet inn av forskeren selv, hvor formålet er å belyse en spesifikk problemstilling (Jacobsen, 2005, s. 124).

To av intervjuene ble gjennomført over telefon, mens resterende ble gjennomført over teams. Etersom jeg stilte spørsmål fra en intervjuguide, ble det vanskelig å fange opp alt av ansiktsuttrykk og visuelle reaksjoner hos respondentene. Det samme var naturligvis heller ikke mulig under de to telefonintervjuene. Dette er også noe av kritikken som rettes mot telefonintervju. Det skapes ikke det klima av fortrolighet som man får i intervjuer ved ansikt-til-ansikt, samtidig går man som forsker også glipp av muligheten til å observere respondentene (Jacobsen, 2005, s. 144). Intervjuereffekten er også problematisk. Den innebærer at jeg som intervjuer kan påvirke respondenten ved måten jeg snakker på eller relasjonen jeg har til vedkomne, som igjen kan ha effekt på det fenomenet man undersøker (Jacobsen, 2005, s. 226). Dette kan sees som en svakhet ved oppgaven min, men også en styrke ved at respondenten heller ikke får observere meg som intervjuer, og dermed ikke svarer det hen tror jeg vil høre basert på mine reaksjoner (Jacobsen, 2005, s. 144). I tillegg har jeg heller ingen relasjoner til respondentene jeg har intervjuet.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Disse kjennetegnes ved de temaene man ønsker å få informasjon om er fastlagt på forhånd, basert på grundig forarbeid (Brinkmann & Tangaard, 2012; Thagaard, 2013). Intervjuspørsmålene bør være basert på en strukturert intervjuguide, som gjør at forsker kan følge respondentens fortelling, men som også gjør at forsker kan sørge for at de temaer som er aktuelle i forhold til problemstillingen blir tatt opp (Thagaard, 2013, s. 98). Jeg må poengtere at alle respondentene ble stilt de samme spørsmålene, men ikke nødvendigvis i samme rekkefølge. Dette var for å kunne sammenligne svarene. I det semistrukturerte intervjuet vektlegges fleksibilitet. Dette skaper tillit mellom intervjuer og respondent, og det gjør at intervjuer har anledning til å stille oppfølgingsspørsmål til de temaene respondenten snakker om (Brinkmann & Tangaard, 2012; Thagaard, 2013). Jeg forsøkte å etterleve dette i samtlige intervjuer ved å la respondentene snakke så fritt som mulig og følge opp med spørsmålene fra intervjuguiden der det ble naturlig. Da jeg transkriberte intervjuene opplevde jeg at en respondent ikke svarte på et av spørsmålene mine. Jeg kan ikke utelukke at vedkommende kan ha misforstått spørsmålet, eller glemt grunnspørsmålet i besvarelsen sin.

Opgavens intervjuguide ble utarbeidet på bakgrunn av problemstillingen og den teoretiske rammen jeg ønsket for oppgaven, og strukturert etter de tre forskjellige forskningsspørsmålene. Formålet var at den skulle være styrende for tematikken i intervjuet, men også la meg stille oppfølgingsspørsmål om de emnene respondentene pratet om. Hensikten med det er at man får belyst temaet man ønsker, og at man får anledning til å få mer detaljert informasjon og nyanser ved oppfølgingsspørsmål (Thagaard, 2013, s. 101). Intervjuene startet med presentasjon av meg, formålet med oppgaven og enkle spørsmål. Dette for å hjelpe respondenten å «komme i gang» og reflektere over temaet (Brinkmann & Tangaard, 2012, s. 31-32). Etterfulgt ble det stilt mer strukturerte- og oppfølgingsspørsmål om tilsyn, prosesser i forbindelse med læring og resiliens. Et prinsipp knyttet til utarbeidelse av intervjuguide er at spørsmålene man stiller bør ha et lavt abstraksjonsnivå (Aase & Fossåskaret, 2014, s. 124). For å forsikre meg at spørsmålene var forståelige, gjennomførte jeg et test-intervju med en bekjent som ikke har noen inngående kunnskap om temaene oppgaven forsøker å belyse. Resultatet ble at jeg gjorde noen små endringer i formuleringen av spørsmål.

4.3 Analyse og strukturering av data

Dataen er analysert basert på det Yin kaller teoretiske antakelser hvor man følger teoretiske antakelser i innhenting- og analyse av data (Yin, 2018). Dette gjør at man kan drive mønstermatching av dataen som innebærer at man søker etter mening og sammenhenger i datamaterialet (Johannessen, Christoffersen & Tuft, 2010, s. 208). På bakgrunn av teoretiske antakelser og mønstermatching har jeg strukturert empirien etter de tre forskningsspørsmålene, som fungerer som en slags rød tråd gjennom hele oppgaven. Til hvert forskningsspørsmål er programmet Nvivo brukt for å kode data. Dette gjorde at jeg kunne etablere ulike temaer for de ulike forskningsspørsmålene. Av de ulike dokumentene jeg har benyttet til dokumentanalysen så har jeg lastet de ned digitalt og brukt kommentarfunksjonen i Adobe for å gjøre det mer oversiktlig for meg selv, og ikke minst for å notere hvordan jeg ønsket å bruke dokumentene til oppgaven.

4.4 Metodiske og etiske vurderinger

I likhet med kvantitativ metode, må man også i den kvalitative metoden inkludere en kritisk drøfting av forskningsoppleggets validitet og reliabilitet (Jacobsen, 2005, s. 213). Det innebærer at man skal gjøre vurderinger til kvaliteten på dataen man har samlet inn, altså om man har fått tak i det man ønsket å få tak i og om de konklusjonene man har kommet frem til (Jacobsen, 2005, s. 214). I arbeidet med denne oppgaven har jeg hele tiden forsøkt å være bevisst de metodiske avgjørelsene mine, og hvilke styrker og svakheter de medfører. I de neste underkapitlene drøfter jeg oppgavens validitet, reliabilitet og etiske utfordringer.

4.4.1 Validitet

Validitet dreier seg om vurderinger av grunnlaget for tolkninger. Det er vanlig å skille mellom indre og ytre validitet. Indre validitet sier noe om man har klart å undersøke det man ønsket å undersøke (Thagaard, 2013, s. 205). For å styrke oppgavens indre validitet kan man ifølge Silverman (2011) gjøre forskningen «gjennomsiktig» ved å redegjøre for hvordan analysen gir grunnlag for de konklusjoner man eventuelt kommer frem til (I Thagaard, 2013, s. 205). Skal man redegjøre for analysen, så må man også redegjøre for de fremgangsmåter man har valgt i prosjektet (Jacobsen, 2005; Thagaard, 2013). Dette har forsøksvis vært en rød tråd gjennom hele oppgavens metodekapittel. Eksempelvis har jeg redegjort for valg av metode, hvorfor casestudie egner seg til oppgaven og kriterier for utvelgelse av respondenter som kan gi den mest relevante dataen jeg trenger for å belyse oppgavens problemstilling. I

tillegg har jeg forsøkt å styrke oppgavens indre validitet gjennom respondentvalidering, som innebærer at man presenterer funnene sine til en respondent for å undersøke om respondenten kjenner seg igjen i disse funnene (Jacobsen, 2005, s. 214-215). Jeg gjorde dette ovenfor en respondent fra kommunene og fikk beskjed om at jeg var «right on the nose».

En annen måte å styrke oppgavens indre validitet på er å vurdere om kildene gir den riktige informasjonen for å belyse caset (Jacobsen, 2005, s. 217). I denne oppgaven kan det sies at denne prosessen har vært enkel. Begrunnelsen er at det ofte er enkeltpersoner som driver med det overordnede samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene, og enkeltpersoner som har ansvar for tilsyn hos Statsforvalterne. Kildens nærhet til det fenomenet man ønsker å studere er avgjørende ettersom data kommer fra førstehåndskilder, altså personer som selv har vært med på den aktuelle hendelsen og opplevelser de har tilknyttet den (Jacobsen, 2005, s. 217). I tillegg til nærhet må man også vurdere kildens kunnskap om fenomenet vi ønsker å studere (Jacobsen, 2005, s. 217). Alle respondentene brukt i oppgaven er de som er nærest og som har størst kunnskap om fenomenet oppgaven prøver å belyse. I analysefasen i arbeidet med oppgaven så jeg at det var tydelige paralleller mellom svarene til respondentene, de teoretiske antakelsene og dokumentanalysen. På bakgrunn av dette har jeg styrket oppgavens indre validitet.

Ytre validitet dreier seg om den forståelsen man har utviklet i en studie også kan ha overførbarhet i andre sammenhenger eller generalisering til en større populasjon (Jacobsen, 2005; Thagaard, 2013). I casestudier er det ikke formålet å generalisere til større populasjoner ettersom caset er satt i en spesifikk kontekst som er avgrenset i tid, rom og antall informasjonsenheter (Jacobsen, 2005, s. 92). Den innsikten man kommer frem til kan likevel ha overførbarhet i andre sammenhenger ved teoretisk generalisering. Dette innebærer å generalisere data fra empirien til et teoretisk nivå (Jacobsen, 2005, s. 222). Jeg har forsøkt å legge til rette for dette ved å ikke avgrense utvalget til et spesifikt fylke, inkludere kommuner av ulik størrelse, samlet data til det har nådd et metningspunkt og ved systematisk bruk av teoretiske begreper. I tillegg reflekterer oppgavens konklusjon tidligere forskning på feltet.

4.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet dreier seg om de resultatene man har kommet frem til kan reproduseres av en annen forsker (Yin, 2018, s. 46). Ofte kalles dette for ekstern reliabilitet (Thagaard, 2013, s. 202). Det viser seg at dette er problematisk ettersom kvalitative metoder er kontekststøtthengige (Jacobsen, 2005, s. 230). Intern reliabilitet dreier seg om pålitelighet, altså

at fremgangsmåtene er argumentert for og godt dokumentert (Thagaard, 2013, s. 202). Yin hevder at en god måte å oppnå reliabilitet på er ved åpenhet, og gjøre alle stegene i forskningsprosessen så eksplisitte som mulig (2018, s. 46). Jeg har ivaretatt intern reliabilitet ved å beskrive den metodiske prosessen grundig i det overordnede kapitlet. Dette gir andre mulighet til å forholde seg kritisk til arbeidet mitt. Til tross for at det er blitt noe langt, så har målet vært at det skal være transparent og grundig.

4.4.3 Etske vurderinger

I intervjuene ble det innhentet personopplysninger i form av navn på respondentene. Dette var for å kunne skille mellom de ulike respondentene. Behandlinger av personopplysninger faller inn under personopplysningsloven, som gjorde at jeg måtte melde inn prosjektet til Norsk senter for forskningsdata (Thagaard, 2013, s. 25). Denne søknaden ble godkjent før jeg startet intervjuene. Samtlige respondenter har fått tilsendt en invitasjon til å være med i oppgaven, denne inneholder informasjon om bakgrunn og formål med oppgaven. De fikk også tilsendt samtykkeerklæring som beskriver respondentenes rettigheter, hvordan jeg skulle behandle informasjonen de gir og hvem de kan kontakte for videre spørsmål. Det var nødvendig å informere alle respondenter om dette på bakgrunn av prinsippet om informert samtykke. Forskningsprosjekter skal bare settes i gang etter at man har innhentet respondentens informerte og frie samtykke, som innebærer at respondenten skal være informert om hva det innebærer å delta og at samtykket er fritt for ytre press (NESH, 2016; Thagaard, 2013).

Da jeg utarbeidet intervjuguiden til oppgaven var et delmål å få informasjon om det arbeidet som gjøres og ikke gjøres i de ulike kommunene. Å beredte om arbeid man ikke har fått gjort kan tenkes å være noe ubehagelig, selv om det er relevant informasjon for oppgaven. Det var derfor viktig å love respondentene anonymitet og informere dem at de på hvilket som helst tidspunkt kunne trekke seg fra oppgaven uten å oppgi grunn. Intervjuene ble tatt opp på båndopptaker lånt fra UiT, lydfilene ble så transkribert til tekstformat hvorpå jeg anonymiserte respondentene i henhold til samtykkeerklæringen. Lydfilene ble slettet etter transkripsjon.

5 Empiri

I dette kapitlet presenteres de empiriske funnene som er gjort i de ulike intervjuene og dokumentanalysen. Kapitlet er strukturert etter de tre forskningsspørsmålene, og de ulike

delkapitlene innledes på bakgrunn av relevant teori og dokumentanalyse, for å vise hvorfor empirien som er valgt ut er relevant for oppgaven. Forskningsspørsmål en handler om hvordan tilsyn blir gjennomført, hvordan det legger til rette for utvikling, hvordan det oppleves og hva slags problemstillinger tilsynet klarer å avdekke. Forskningsspørsmål to kartlegger hvordan tilsyn og kommunenes arbeid etter tilsyn kan skape grunnlag for organisatorisk læring. Det tredje og siste forskningsspørsmålet viser hvordan kommunenes læringsprosesser bidrar til å utvikle egenskaper for organisatorisk resiliens.

5.1 Tilsyn med kommunal beredskapsplikt

Tilsyn skal gjennomføres med systemrevisjon som metode. Dette innebærer at det er en grunnleggende forutsetning at kommunene selv har ansvaret for å oppfylle kravene i beredskapsplikten, og at det dokumenteres hvordan dette følges opp (DSB, 2015, s. 4). Statsforvalteren tar utgangspunkt i dette arbeidet i forhold til tilsyn (DSB, 2015, s. 5). Hensikten er å bidra til felles forståelse for hvordan tilsyn planlegges, gjennomføres, rapporteres og følges opp, som igjen sikrer forutsigbarhet og enhetlighet for kommunene (DSB, 2015, s. 5). Videre skal tilsynet gjennomføres på en slik måte at det legger til rette for læring og utvikling av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen (DSB, 2015, s. 5). Empirien til dette forskningsspørsmålet vil gi informasjon om hvordan tilsynet gjennomføres, hvordan de ulike partene opplever tilsyn, hva slags problemstillinger som avdekkes i kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og hvordan det blir lagt til rette for læring og utvikling av dette arbeidet.

5.1.1 Formål- og gjennomføring av tilsyn

Samtlige respondenter har en klar formening om at formålet med tilsyn er å kontrollere at kommunene oppfyller pliktene som er beskrevet i SBL og forskrift om kommunal beredskapsplikt (S1, S2, K1, K2, K3, K4, K5). Eksempelvis sier K2 at: «Ja, det er for å gjennomgå hvordan kommunen etterlever lov og forskrift og de forventninger som stilles til oss. Det er en svært konstruktiv tilnærming til status i kommunen». I likhet med K2 påpeker K1 at det går på det lov- og forskriftsfestede, men legger også til: «Tilsyn er fint for å avdekke hva som ikke gjøres riktig, fordi det gir anledning til å gjøre noe med situasjonen som gir oss god læring». S1 sier:

«Formålet er at vi som statens representant i fylket kontrollerer at de har et minimumsnivå som de er pålagt etter lov og forskrift. Vi har da en kontrollfunksjon

som vi bruker under tilsyn for å finne ut om de er på et forsvarlig nivå. Det er det som er formålet med tilsyn».

De fleste av respondentene har også en klar formening om hvordan tilsynet med kommunal beredskapsplikt gjennomføres, hvor kommunene mottar varsel om tilsyn, som blir etterfulgt av intervjuer av ulike ansatte i kommunene på selve tilsynsdagen (S1, S2, K1, K2, K3, K4). Flere respondenter peker på at det er vanligst med fysiske intervjuer (K1, K2, S1, S2). «Vi etterspør dokumentasjon som viser arbeidet deres i forhold til lovkravet, dette er ofte ROS, beredskapsplan og øvrige dokumenter. Ut ifra disse dokumentene lager vi intervjuguide som vi bruker til de ulike intervjuene» (S1). Under tilsynet intervjues som oftest kommunedirektør, beredskapskoordinator, personell i arealplan og generelt ledelsen som har det øvrige ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap (S1, S2, K1, K2, K3, K4, K5). En av respondentene peker på at det er forskjellige måter å gjennomføre tilsynet på, enten kan det gjennomføres ved personlig fremmøte, digitalt eller som et rent dokumenttilsyn (S2). S2 er imidlertid klar på at det foretrekkes å gjøre det fysisk:

«Det er for å få fram beredskapsbevissthet i kommunen. Så det er en egenskap vi forsøker å få frem, og den får vi et best bilde av ved å snakke med menneskene i kommunen. Da danner vi oss et bilde av hvor opptatt de er av samfunnssikkerhet og beredskap og hvor dedikert de er i forhold til arbeidet med det».

I så måte er det gjensidige forutsetninger med tanke på hvordan tilsyn struktureres og gjennomføres.

5.1.2 Problemstillinger tilsynet identifiserer

Respondentene fra Statsforvalterene fremhever at tilsyn i all hovedsak avdekker problemstillinger i form av avvik eller merknader, men at det er forskjellige nyanser, spesielt i forhold til de ulike merknadene (S1, S2). Generelt har de kommunale respondentene ulike oppfatninger av hva slags problemstillinger som tilsynet evner å avdekke. Eksempelvis peker K1 på at tilsyn som oftest reiser problemstillinger til det systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. «De er på at systemet vårt skal fungere person-uavhengig, altså at det skal være tydelig hvem som har ansvar for hva, og hvilke ressurser som finnes, slik at alle skal kunne forstå hva som gjelder». (K1). K3 nevner at funn gjort i tidligere tilsyn ofte blir vektlagt, for å se hvordan kommunen har arbeidet med tidligere problemstillinger og løst disse. K3 sier:

«Det er ofte slik at i forbindelse med tilsyn så er det snakk om avvik, men under disse tilsynene er det som regel snakk om forbedringspunkter som man får. Og da er det slik at man skal forsøke å strekke seg litt lenger, og gjerne innenfor de rammene som er realistiske for den kommunen det gjelder. Og det er slik vi også jobber. Vi ønsker å løfte oss på de punktene på de punktene vi får ved tilsyn».

K4 og K5 svarer at det som oftest identifiseres problemstillinger til de overordnede planverkene i kommunen, slik som ROS og overordnet beredskapsplan. K4 sier at ved forrige tilsyn tidligere i 2022 så var fokuset på planverk for pandemi og atomberedskapsplan, og problemstillinger til kommunens evne til å sette krisestab og koordinere beredskapsinnsats i forhold til disse planverkene. «I forhold til å forberede oss på uønskede hendelser så var dette nyttig, for det er jo en stund siden vi har hatt så mye med atomberedskap. (...) Så vi ble bedre rustet på bakgrunn av tilsynet» (K4). S2 uttaler at de i nyere tid også fokuserer på problemstillinger knyttet til risiko i arealplan, som et resultat av leirskredet i Gjerdrum. «Det er litt på siden i forhold til SBL og forskrift om kommunal beredskapsplikt, (...) men vi inkluderer dette for å se at de ikke bygger seg inn i fare, og at de gjør gode beredskapsvurderinger i forhold til arealplanlegging» (S2). På bakgrunn av dette virker det til at tilsyn reiser problemstillinger til temaer som er svært aktuelle for kommunene, spesielt med tanke på utviklinger i miljøene kommunene befinner seg i.

I tillegg til å reise problemstillinger tilknyttet risikoområder som er aktuelle for kommunene sett i lys av globale utviklingstrekk, så er flere av respondentene klare på at tilsynet som regel reiser problemstillinger til ROS og overordnet beredskapsplan (S1, S2, K2, K3, K4, K5). Det er ut ifra disse overordnede dokumentene mye av samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet forgrener seg (K5). K3 sier: «Det å få klarhet i roller og ansvar er kanskje noe av det viktigste knyttet til ulike problemstillinger som dukker opp under tilsyn». S1 sier det er viktig å se på roller og ansvar siden det er stor turnover på ulike beredskapsstillinger, men peker også på en mer helhetlig tilnærming: «Det vanligste er at vi tar hele spekteret. Altså inkluderer alle paragrafene. Fokuset blir da ofte på de store planverkene som ROS og overordnet beredskapsplan, og det er ofte der vi finner de største forbedringspotensialene» (S2). Respondenten poengterer også at det som oftest er fokus på ROS og problemstillinger til det overordnede planverket, for å få et inntrykk av beredskapsbevisstheten i kommunene. «Det er for å se at de oppfyller minimumskravene som lov og forskrift krever, men vi er også opptatt av å få et helhetlig bilde av det arbeidet som kommunene gjør» (S2).

Tabell 2. Oversikt over avvik og merknader i de ulike tilsynsrapportene

Tilsynsrapport (TR)	Avvik /Merknad	Kommentar
TR1	Avvik på ROS	Mangler beskrivelse og vurdering av behov for befolkningsvarsling
TR1	Avvik på Beredskapsplan	Mangler oversikt over egne og eksterne tilgjengelige ressurser
TR2	Avvik på ROS	Mangler vurdering av klimatilpasninger. Mangler vurdering av risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske områder som kan på virke kommunen. Mangler vurdering av befolkningsvarsling og når evakuering skal iverksettes
TR2	Avvik på samfunnssikkerhet og beredskap i planprosesser	Mangler plan for oppfølgingstiltak for samfunnssikkerhet og beredskap
TR2	Merknad: Beredskapsplan	Beredskapsplan bør si hvordan kommunen skal informere innbyggere når Ekom tjenester bortfaller
TR3	Avvik på ROS	Mangler vurdering av befolkningsvarsling og evakuering
TR3	Merknad: ROS	Bør utarbeides plan for prioriterte tiltak i kommunens ROS
TR4	Merknad: Plan for helsemessig og sosial beredskap	Planen er utdatert og bør revideres på bakgrunn av pandemien
TR4	Merknad: ROS og beredskapsplan	Maler for planverk bør tilpasses og fylles med lokalt tilpasset innhold
TR5	Merknad: ROS	Eksisterende og fremtidig risiko- og sårbarhetsfaktorer er bare delvis omfattet i ROS
TR5	Merknad: ROS	Inkludere relevante (andre kommuner/offentlige aktører) i arbeidet med ROS

Tabell 2 viser en oversikt over de ulike problemstillingene i form av avvik og merknader som ble gitt i tilsynsrapporter fra ulike Statsforvaltere i tidligere tilsyn hos de aktuelle kommunene. Tilsynsrapportene i tabellen er presentert i tilfeldig rekkefølge og er gitt egne koder av hensyn til anonymitet. I tabellen går det frem at ni av elleve avvik og merknader er relatert til ROS og overordnet beredskapsplan. Dette reflekterer det flere av respondentene sier. Eksempelvis er det tre avvik på ROS (TR1, TR2, TR3). Det er også fire merknader til ROS (TR3, TR3, TR5, TR5). Til overordnet beredskapsplan er det ett avvik til beredskapsplan (TR1) og to merknader (TR2, TR4). Overordnet er det ROS det reises mest problemstillinger til. Dette poengteres også av S2:

«Den største bøygen for kommunene er det forebyggende, og spesielt det vi kommenterer på ROS (...). Når en uønsket hendelse pågår, så er det ofte ikke et spørsmål om penger. Men når røyken har lagt seg og beredskap igjen blir en del av hverdagen, så mister man nok litt av det fokuset man hadde under hendelsen».

5.1.3 Hvordan partene opplever tilsyn

På spørsmål om hvordan de ulike partene opplever tilsyn går det frem at samtlige respondenter opplever det som nyttig og positivt (S1, S2, K1, K2, K3, K4, K5). Respondent K1 sier at det er en arena for læring og diskusjon rundt det samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet kommunen gjør.

«De er ikke ute etter å ta noen, og de prøver ikke å henge ut noen. Finner de noe som de kan tenke seg at kunne blitt bedre, så blir det gjennomdiskutert og drøftet under tilsynet, også forstår de at vi innser at vi kan bli bedre, da smiler de. Så det ligger veldig mye læring i tilsynet, helt klart» (K1).

Et interessant aspekt som K1 også påpeker er at representantene fra Statsforvalteren trekker frem eksempler fra andre kommuner som har et godt samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid. «Om de finner noe som en eller annen kommune har gjort som er smart, så tar de det med seg videre og videreformidler denne informasjonen til andre kommuner som også kan dra nytte av det» (K1). K2 sier også noe lignende: «Vinklingen som Statsforvalteren har her er å veilede, og ikke å sitte å kritisere det som mangler. De forsøker heller å føre kommunene på sporet, det er det som er intensjonen deres». I tillegg trekker K2 frem at tilsyn oppleves som positivt fordi det gir kommunen en anledning til å ha en gjennomgang og forberede seg internt, som gir oppfriskning av planverket og skaper lærdom for kommunen. Men også at tilsynet i seg selv bidrar til å styrke det kommunale samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet gjennom avvik og merknader (K2).

Respondent K3 sier tilsyn er positivt ettersom det gir en nyttig pekepinn på det arbeidet kommunen gjør. Dette begrunnes med at det er mange direktorater og departementer som har innvirkninger på det kommunale arbeidet, og derfor er Statsforvalterens samordningsrolle viktig (K3). «Da er det viktig for oss å svare når de er på tilsyn, og ser på de utfordringene som de har fokus på, slik at vi er mest mulig samstemt i forhold til hva de forventer av oss. (...) disse diskusjonene er svært nyttige for en kommune som oss» (K3). Respondent K4 sier de alltid ønsker tilsyn velkomment. I likhet med K2 sier K4 at det gir anledning for kommunen å gå over, revidere og oppdatere planverk og dokumentasjon som de må sende inn til Statsforvalter før tilsyn. Videre sier K4:

«Vi får en god dialog rundt måten vi har løst ting på, også får vi tilbakemeldinger som faglige råd, eller om det er uhensiktsmessige måter, eller ved direkte feil så får vi avvik. Og det er ikke negativt, det er positivt. Fordi vi gyver i gang med å rette opp i de tingene, og da mener vi at vi lærer, er mer robuste og har bedre beredskap i etterkant av tilsynet i forhold til før».

Respondentene fra Statsforvalterene er også tydelige på at de opplever at tilsyn stort sett blir ønsket velkomment (S1, S2). Likevel trekker S1 frem at enkelte kan oppleve det som ubehagelig, ettersom de skal se kommunene i kortene. I tillegg fremhever S1 at tilsynet er

spesielt viktig for beredskapskoordinatorene, ettersom de ofte har lav stillingsprosent og kan oppleve at beredskap ofte ikke får øverste prioritet i kommunen. «Det blir altså en anledning til å synliggjøre arbeidet for kommunens ledelse og politikerne i kommunen, ettersom de får det godkjent eller ikke. Så det fungerer som et lite push for de» (S1). Dette gjør at enkelte ønsker at Statsforvalteren skal ha tilsyn ifølge S1. S2 sier at kommunene også er positive når de får avvik ettersom det gir dem anledning til å gjøre samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet bedre. I likhet med S1 trekker S2 frem at Beredskapskoordinatorene setter ekstra pris på tilsyn:

«Fordi de er ofte i en ressurskvis. De opplever nok at beredskapsfeltet er nedprioritert i forhold til andre ting. Så jeg tror nok spesielt de setter pris på at vi kommer og avdekker ulike ting. Vi har også opplevd at vi har blitt kontaktet av beredskapskoordinator før tilsyn som nærmest ber oss om å spørre om «det og det» for å kunne avdekke funn for kommuneledelsen. Jeg har veldig forståelse for de koordinatorene som sitter alene, og de er mange. De har ofte problemer med å nå igjennom i en trang ressurskamp i kommunen».

S2 trekker frem lav stillingsprosent, ressurskamp og lovverk som viktige faktorer for hvorfor beredskapskoordinatorene er ekstra positive til tilsyn. «Ofte sitter koordinatoren langt nede i organisasjonen, og kanskje jobber 15-20% med beredskap i beste tilfelle. Da er det begrenset hva man får gjort i forhold til de kjempestore forventningene i lovverket» (S2). I tillegg begrunner S2 dette med beredskapsfeltet ofte ikke er synlig for publikum, i motsetning til andre fagfelt som utdanning, oppvekst og helse og omsorg, som igjen gjør det vanskelig å få gjennomslag på beredskapsfeltet. «En klok person sa «synes du beredskap er dyrt, så skal du prøve en krise». Men der møter beredskapsfagfeltet den økonomiske virkeligheten. Og når koordinatoren har lite gjennomslagskraft, så er det et dårlig utgangspunkt» (S2). K5 beskriver også denne ressurskvisen: «Kommunen vår har bare litt over tusen innbyggere, og vi har begrenset med ressurser. Men forventningene til arbeidet er det samme for alle kommuner, og mye av det blir litt høytsvevende for små kommuner som oss» (K5).

5.1.3.1 Oppsummering av forskningsspørsmålene

Samtlige respondenter har en klar oppfattelse om at tilsyn dreier seg om kontroll av det samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet kommunene gjør i henhold til lov og forskrift. Tilsynet gjennomføres stort sett ved at partene møtes fysisk, hvorpå Statsforvalteren intervjuer relevante aktører i kommunen. Det blir hovedsakelig reist problemstillinger til de

overordnede kommunale planverkene som ROS og beredskapsplan i form av avvik og merknader, noe de ulike tilsynsrapportene også bekrefter. Dette gir kommunene anledning til å styrke samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Respondentene oppfatter tilsyn som nyttig, ofte på grunn av at det konkluderes med hva kommunene gjør bra, hvor det må utbedres og hvordan det kan utbedres. I tillegg bidrar tilsyn til å synliggjøre det arbeidet kommunene gjør med samfunnssikkerhet og beredskap ovenfor egen ledelse. Imidlertid trekker flere frem ressursproblemer i forbindelse med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

5.2 Grunnlag for organisatorisk læring

Gjennom utvikling av ny kunnskap kan organisasjoner endre atferd og forbedre organisasjonens kapasiteter (Jiménez-Jiménez & Sanz-Valle, 2011). For å gjøre dette er det avgjørende at organisasjonens medlemmer har god intern kommunikasjon og evner å overføre kunnskap ut til andre individer i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Lærdom kan resultere i endrede rutiner og planverk, men det kan også utfordre organisasjonens grunnleggende mål og verdier, og i så måte gi en dypere form for læring (Argyris & Schön, 1978; Deverell, 2009). Empirien til dette forskningsspørsmålet vil redegjøre for hvordan det legges til rette for læring i tilsyn og hvilke læringsprosesser som finnes i kommunene i etterkant av tilsynet og gjennom det daglige samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet.

5.2.1 Fokus på og hvordan det legges til rette for læring i tilsyn

Samtlige av de kommunale respondentene opplever at det er et fokus på læring under tilsynet (K1, K2, K3, K4, K5). Respondent K1 opplever tilsynet som en god læringsarena ved å vise til at Statsforvalteren ofte trekker frem eksempler på hvordan lignende kommuner jobber:

«Ofte ser de at vi oppfyller minimumskrav, men de kan også si at «vi ser at andre kommuner gjør det på denne måten, kanskje kan det passe dere også?». Så de tar frem eksempler på hvordan andre kommuner jobber, også diskuterer vi gjennom hvordan det kanskje er en måte vi også kan adoptere inn i organisasjonen og planverket vårt. Rett og slett for å gjøre ting smartere, enklere også for å få mer og bedre oversikt».

K3 trekker frem avvik og merknader som gode muligheter for læring i kommunen. «Om vi får avvik eller merknader, så fungerer de som forbedringspunkter ved at vi får noe spesifikt å jobbe med etter tilsynet. Dermed er læring utgangspunktet i forbedringspunktene» (K3). K2

trekker frem at læring skjer under tilsynet på bakgrunn veiledningen som Statsforvalteren gir, og den gjennomgangen av egne planverk som kommunen gjør i forkant av tilsyn. K4 sier det er et fokus på læring under tilsynet, men også i etterkant. Respondenten trekker frem et eksempel hvor kommunen ikke har hatt riktig tilnærming til læring:

«Vi har sett eksempler på avvik vi ikke har lært av. Det er også læring kan du si. Det handler om at vi ikke har hatt riktig fokus på organisasjonen vår i etterkant av tilsyn, da er det et eller annet som mangler i oppfølgingen av det funnet. Og det handler ofte om organisering, rolleforståelse og internrapportering. Altså at vi ser på internkontrollsystemet vårt. Og kanskje har vi ikke vært gode nok på å bruke internkontrollsystemet bredt nok».

K4 som beredskapskoordinator sier han savner et system for å rapportere om lukking av avvik fra tilsyn og det arbeidet som gjøres med internrevisjon. «Jeg har forsøkt å påpeke det tidligere, men jeg savner et rapporteringssystem i linjen som når helt opp til kommundirektøren» (K4).

S1 sier at læring ikke er det primære fokuset under tilsyn, men viser heller til kontrollfunksjonen som Statsforvalteren har. «Vi har to hatter. En når vi veileder og den andre når vi holder tilsyn. Det er veldig viktig å ikke blande de to» (S1). Likevel er det åpnet for at Statsforvalter kan være mer pedagogisk i måten de legger frem avvik og merknader i tilsynsrapporten ved at de kan inkludere fremgangsmåter for å lukke avvik, slik var det ikke før i følge S1. «Men jeg vil si at det som skjer i etterkant av selve tilsynet, da vi har kommet med en endelig rapport er en sentral del av prosessen i forhold til læring for kommunene» (S1). På en annen side sier S2 at læring er hovedtemaet for hele tilsynet. «Hensikten med tilsyn er jo ikke å slå de i kommunen over fingrene for ting de ikke har gjort, det er for å gjøre samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet bedre. Og da er det viktig med god læring» (S2). Likevel trekker også S2 frem problemstillingen med de ulike rollene som tilsynsmyndighet og veiledningsmyndighet. S2 sier det helst ikke skal veiledes for mye under tilsyn ettersom Statsforvalteren ikke skal «godkjenne» det arbeidet kommunene gjør. «Om de har fått avvik på ROS, også utbedrer de det avviket. Da kan vi på en måte ikke godkjenne den. For da har vi ikke mulighet til å kommentere på den ved neste tilsyn» (S2). Dette gjør at balansegangen mellom tilsyn- og veiledningsrollen kan være vanskelig. Eksempelvis sier S2:

«Det er litt kilent det der, på hvilken måte vi best mulig følger opp et tilsyn for å sikre at kommunen blir bedre i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Og der

kommer den konflikten mellom tilsynsmyndighet og veileder. Vi kan gi råd, men vi skal være veldig forsiktig med å godkjenne noe».

Overordnet virker det til at samtlige kommunale respondenter opplever tilsyn som en god læringsarena på bakgrunn av at de får informasjon om hva som fungerer godt, og spesielt hvor det er forbedringspunkter, som igjen gir gode faglige diskusjoner og erfaringsutveksling. Dette til tross for at respondentene fra Statsforvalterne peker på at det er en vanskelig balansegang der. Eksempelvis sier K1: «Det er veldig mye god diskusjon rundt eksempler fra andre kommuner. Og det er ikke sånn at vi må gjøre det likt som andre, men det gir oss enormt bra input». K5 sier: «Det at andre ser oss i kortene og den diskusjonen rundt arbeidet vi gjør gir oss god læring, samtidig som det gir en pekepinn på om organisasjonen vår beveger seg i riktig eller gal retning».

Proessen Statsforvalteren gjør før tilsynsdagen synes å være viktig for å legge til rette for læring. Respondentene nevner at kommunene alltid sender inn relevant dokumentasjon til Statsforvalteren (S1, S2, K1, K2, K3, K4, K5). K2 følger opp dette: «Etter de har gått gjennom den dokumentasjonen vi sender, så tar de utgangspunkt i det og forbereder seg godt, slik at vi skal få best mulige tilbakemeldinger. Og det er avgjørende for læringsprosessen». K4 sier:

«Jeg tror det er mange ting de gjør som bidrar til læring under tilsynet. Det at de er godt forberedt. De ber jo om dokumenter på forhånd, og det at de faktisk leser de gjør at i særlig intervjuene blir veldig målrettet, og intervjuformen er behagelig ved at man sammen reflekterer i stedet for å parere vanskelige spørsmål, og kanskje kommer til kort eller forlegenhet som hemmer læring voldsomt».

S1 sier at de forsøker å være pedagogiske og legge til rette for læring under tilsyn, men at det må sees i sammenheng med de utfordringene kommunene har. «Det er sjeldent avvik kommer som lyn fra klar himmel. De er ofte klar over problemene, men de har ofte ikke tid, penger, ressurser eller mangel på prioriteringer til å rette ut avvikene» (S1). I likhet med S1 mener S2 at det er en ressurskvis i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet som kan ha innvirkning på læringspotensialet i tilsyn. Eksempelvis legger S2 til: «Så i forhold til organisatorisk læring i kommunene, så er de klar over at de må oppdatere ROS for eksempel. Det er ikke mangel på kunnskap som gjør at de ikke har oppdatert ROS, men det er mangel på tid, ressurser eller penger». K4 sier også at de som oftest er klar over hvor skoen trykker og hvilke tilbakemeldinger de kommer til å få, men at det bunner ut i spørsmål om ressurser og tid.

5.2.2 Læringsprosesser i bearbeidelse av tilsyn

Flere respondenter forteller at man i etterkant av tilsyn får tilsendt tilsynsrapport, som beskriver tilsynet og Statsforvalterens konklusjoner (S1, S2, K1, K2, K3, K4). K2 sier at relevante aktører i kommunen møtes etter tilsynet for gjennomgang og diskusjon av tilsynet, og at tilsynsrapporten blir evaluert av ledergruppen. K2 beskriver denne prosessen nærmere:

«Kommunaldirektørens ledergruppe hvor alle sektorer er representert samles. Så tar kommunalsjefene i de ulike sektorene det videre til sine sektorer hvor det eventuelt er påpekt avvik eller det er tilbakemeldinger fra Statsforvalter. Vi orienterer også om tilsynet i beredskapsrådet hvor det er et årlig møte. Der møter også en del eksterne aktører som sivilforsvar, politi, osv».

K3 sier at det er en tverrfaglig sammensatt beredskapsstab som samles for å evaluere tilsynsrapport:

«Jeg har med meg folk som jobber innen arealplan, helse og ulike deler av kommunen. (...) jeg trekker sammen ressurser fra de ulike områdene og utfordrer kommunalsjefene når det er behov for det, så tenker jeg at da får vi en naturlig oppfølging av de punktene vi må jobbe med» (K3).

K1 sier de går gjennom tilsynsrapporten for å forsikre seg om at de har oppfattet tilsynet på samme måte som Statsforvalteren. I denne prosessen er det kommunedirektør og beredskapskoordinator som samles for å diskutere eventuelle funn ifølge K1. Videre sier K1 at det er læringspunktene i fra den prosessen som det arbeides med videre. Eksempelvis sier K1:

«Kanskje vi ser at oi, her burde vi få på plass noe før det skjer noe. Så blir det selvfølgelig korrigert og justert det vi har i planverket. Men da er det ofte små justeringer og tilpasninger til tid eller navn, eller stedsbeskrivelser. Hvis planen blir for omfattende justert på innhold, så må vi ta en ny politisk behandling på planen. Så mye justering har det ikke vært i de siste tilsynene som har vært her, så det har ikke vært nødvendig å endre ting politisk».

K4 sier at om tilsynet hadde resultert i avvik for kommunen, så hadde det blitt etablert et prosjekt for å kartlegge hvem som skulle få ansvaret, hva som skal gjøres og når i forhold til lukking av avviket. «Min rolle er å overvåke det litt kan du si, og eventuelt etterspørre resultatene etter en stund» (K4). Hvordan kommunen følger opp merknader nevnes ikke.

Samtlige av de kommunale respondenter sier de har beredskapsråd. K4 sier at beredskapsrådets formål er å drøfte ulike problemstillinger i forhold til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. K4 sier: «Disse personene får jeg lov til å bruke til faglige drøftinger knyttet til alle spørsmål rundt beredskap, få tips og råd som er bra for læring. Resultatene derifra kan jeg så fremme inn til kommunedirektøren som forslag til eventuelle endringer» (K4). S2 ønsker at alle kommuner etablerer slike beredskapsråd med hensikt for å lære og gjøre kommunens kapasiteter bedre, som vil ha direkte effekt på hvordan de jobber med utbyttet av tilsyn. «I stedet for at beredskapskoordinator sitter alene, så kan de gjennom beredskapsråd trekke ut viktige læringspunkter dem imellom gjennom utveksling av kunnskap og diskusjon. Det skaper et godt grunnlag for kommunene ved at de utnytter ressursene sine bedre» (S2).

De kommunale respondentene er samstemte i at tilsyn kan gi avvik og merknader, som igjen resulterer i endringer i ROS og overordnet beredskapsplan, uten at grunnleggende organisatoriske mål og verdier i det kommunale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet blir utfordret (K1, K2, K3, K4, K5). K5 sier: «Nei... Vi baserer jo stort sett arbeidet på ulike veiledere». Respondentene virker til å ha litt ulike tilnærminger til hvordan læringspunkter spres til andre individer i organisasjonen, men det er en trend at læringspunkter spres primært til de som har en rolle i forbindelse med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (K1, K2, K3, K4, K5). K1 sier læringspunkter spres videre til kriseledelsen, slik at om det er gjort justeringer i planverk så blir kriseledelsen gjort kjent med dette. «Det er så de ikke får seg noen overraskelser når de faktisk skal bruke planene» (K1). K1 sier også at det ikke er noen tradisjon for å spre læringspunkter til de i den øvrige organisasjonen som ikke har noe med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet å gjøre. «De er jo oftest opptatt med sine fagplaner og sine egne fagfelt, og lite opptatt av den overordnede beredskapsplan (...). Det er svært få i organisasjonen som bryr seg om det» (K1). På en annen side peker K2 på at etablerte læringspunkter spres innenfor tjenesteområdet hvor det er gjort endringer, og at ledelsen ikke inkluderes i utarbeidelsen av de ulike endringene. Eksempelvis sier K2:

«På overordnet nivå så blir man informert om hva som er pekt på, og hva slags endringer som er gjennomført fra vår side. Informasjonen går til toppledernivå, og ikke nødvendigvis nedover i ulike sektorer som ikke er berørt av det som det har blitt pekt på i tilsynet eller avviket»

I likhet med K2 sier K3 at læringspunkter spres i avdelingen som har fått noe å jobbe med etter et tilsyn. «Først og fremst prøver de å løse problemer innenfor sine rammer, men klarer

de ikke det så kan de løfte det til sin sjef, som også kan løfte det videre opp i organisasjonen etter behov» (K3). Men K3 peker også på at de normalt evaluerer løsningsforslag i forhold til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og henter inn innspill fra ulike avdelinger. «På bakgrunn av læringspunkter iverksetter jeg tiltak, og tiltak blir fulgt opp gjennom linjeorganisasjonen og på den måten kan man si læring spres rundt i organisasjonen» (K3).

K4 sier at tilsyn ofte ender med et ønske om endring i rutiner eller tiltakskort. Læringspunktene fra disse endringene blir spredt til beredskapsorganisasjonen gjennom øving og evaluering av endringene som blir gjort i diverse planverk. K4 sier:

«Videre følger vi ekstra godt med om vi får en faktisk hendelse, for å da se hvor godt den endringen faktisk fungerer. I verste risikerer vi å sitte igjen med et planverk som fungerer som veggpryd, så det er viktig å evaluere endringene vi gjør. Dette er en del av det vi gjør for å forberede oss på uønskede hendelser».

K5 sier læringspunkter spres til andre i organisasjonen, men er usikker på hvordan det gjøres i praksis. «Vi har ikke fastsatte rutiner eller en plan som beskriver hvordan erfaringsutveksling skal foregå». Likevel trekker K5 frem et eksempel hvor kommunen opplevde at en uønsket hendelse som var beskrevet i ROS, rammet kommunen. «Det ble satt krisestab, og i etterkant ble det gjennomført et møte med krisestab, brann og redning og Røde kors. Fokuset var på erfaringsutveksling og læring» (K5).

«Vi opplevde at hendelsen utviklet seg på en helt annen måte enn det som var beskrevet i ROS'en. Så møtet ga god innsikt i hvordan vi skal kunne løse slike problemstillinger neste gang, spesielt med tanke på identifisering av hvordan forløpet utvikler seg. I tillegg erfarte vi under hendelsen at ikke alle ressurser var på plass. Så i møtet var det også et siktemål å bedre ressursbruken og koordinering» (K5).

Det er både uformelle og formelle rutiner for hvordan læringspunkter videreformidles til andre individer i organisasjonene (K1, K2, K3, K4, K5). Det er imidlertid klart at de spres til øvrig ledelse utenfor beredskapsorganisasjonen i varierende grad. K3 og K4 har tradisjon for å spre læringspunkter til ledelse utenfor beredskapsorganisasjonen, mens K1, K2 og K5 ikke har det. K1 sier det jobbes mer på fag enn på tvers i forhold til endringer. «Det er som oftest ikke de helt store endringene som er nødvendig. Men om vi gjør mindre endringer så sender vi ut mail om hva som er gjort, slik at folk blir kjent med det». K2 sier at det er både uformelle og formelle rutiner for hvordan læringspunkter spres. «Vi i beredskapsorganisasjonen snakker ofte sammen for å dele erfaringer, også har vi jo møter

som dokumenteres. Så det er begge tilnærminger, og det gir kontinuitet i forhold til læring» (K2). K4 sier læringspunkter spres utenfor beredskapsorganisasjonen, men at det er forbedringspotensial i forhold til hvordan dette gjøres. K4 sier: «Det strukturelle der kunne nok vært tydeligere. Jeg skulle nok helst ønsket at den biten var mer formell, slik at vi følger opp det vi faktisk lærer enda bedre. Det er dessverre litt personavhengig enda».

5.2.2.1 Oppsummering av forskningsspørsmål to

Respondentene fra kommunene er klare på at det er et fokus på læring under tilsyn og at tilsynsgruppene legger godt til rette for læring. Dette begrunnes blant annet med at tilsynsgruppen setter seg godt inn i kommunens dokumenter på forhånd, som gir målrettede og strukturerte intervjuer og tilbakemeldinger. Respondentene fra Statsforvalterne forsøker å legge til rette for god læring for kommunene, men at kommunene som oftest er klar over hvilke merknader og avvik de kommer til å få under tilsyn. Dette begrunnes med at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet ofte befinner seg i en ressurskvis mellom andre fagfelt, som kan resultere i mangel på tid, ressurser og prioriteringer.

De kommunale respondentene samler seg i ulike grupperinger som beredskapsråd, beredskapsstab eller ledergruppe for å evaluere tilsynsrapportene de får tilsendt etter tilsyn. Det er i disse foraene det blir avgjort hvordan avvik skal løses, merknader skal jobbes med og ulike læringspunkter blir etablert. Disse ender som regel i endringer i planverk, uten at grunnleggende mål og verdier i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet blir utfordret. Respondentene har ulike tilnærminger til hvordan læringspunkter blir spredt rundt i organisasjonen. Det er imidlertid en trend at læringspunkter spres primært til aktører som har en rolle i forbindelse med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. To av respondentene har tradisjon for å spre læringspunkter til øvrig ledelse utenfor beredskapsorganisasjonen. Det er både uformelle og formelle rutiner hvor hvordan læringspunkter spres.

5.3 Egenskaper som skaper potensial for organisatorisk resiliens

Gjennom den kommunale beredskapsplikten har kommunene ansvar for å ha et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Meld. St. 29 (2011-2012)). Dette ansvaret innebærer å utarbeide planverk som ROS og overordnet beredskapsplan som sammen skal gi en oversikt over uønskede hendelser med tilhørende risiko og planverk for hvordan uønskede hendelser skal håndteres (Meld. St. 29 (2011-2012)). Gode planverk kan sees i sammenheng med egenskapene Duchek legger til

grunn i anticipation stadiet (2020). Ved å identifisere og observere utvikling kan organisasjoner kartlegge risikoområder og gjenkjenne tidlige signaler på uønskede hendelser (Duchek, 2020), som igjen gir organisasjonen økt forståelse om miljøet den opererer i og hvordan det kan utvikle seg (Hillmann et al., 2018). På bakgrunn av dette kan organisasjoner forberede seg på uønskede hendelser gjennom kartlegging og utvikling av ressurser, relasjoner og gjensidig forståelse som organisasjonen trenger for å håndtere uønskede hendelser (Duchek, 2020). Empirien til dette forskningsspørsmålet er rettet mot egenskapene Duchek mener ligger til grunn for OR og hvordan tilsyn og læring bidrar til å utvikle disse.

5.3.1 Egenskapene til å identifisere og observere

Samtlige av de kommunale respondentene sier at identifisering og observasjon av interne, eksterne og kritiske utviklinger er en sentral del i utarbeidelsen av ROS og gjennom det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (K1, K2, K3, K4, K5). I henhold til empirien i forskningsspørsmål en bidrar tilsyn til å utvikle dette arbeidet gjennom avvik og merknader, som også reflekteres i tabell 2. K3 sier at ROS er utarbeidet på bakgrunn av fylkes-ROS og i samarbeid med relevante aktører. K3 eksemplifiserer:

«Vi har med de uønskede hendelsene som fylket har i sin ROS, dette er naturligvis hendelser som også er reelle for oss. Men vi har også vurderinger knyttet til hendelser som er unike for kommunen. Med andre ord så har vi kartlagt ulike uønskede hendelser som er reelle for kommunene, også laget en sektorovergripende ROS-analyse».

K1 sier at kommunen deltok i et samarbeid med nabokommuner hvor de sammen identifiserte potensielle uønskede hendelser og risikoområder som var aktuelle for kommunene, som ga god læring. «De vi samarbeider med er svært like og vi har felles utfordringer vi står overfor, dermed får vi oversikt over risiko i nabokommuner og samtidig øker forståelsen for våre egne» (K1). S1 og S2 sier at kommunene drar stor nytte av slikt interkommunalt samarbeid. Eksempelvis sier S1:

«Vi ser sammenhengen mellom ressurser og størrelse på kommunen. De mindre kommunene sliter mer enn de store. Det er en sammenheng mellom antall avvik gitt, kommunestørrelse og stillingsprosenten til beredskapskoordinatorene. Så de mindre kommunene med like utfordringer drar stor nytte av å samarbeide i identifisering av uønskede hendelser».

Overordnet er respondentene samstemte i at identifisering relateres til kartlegging av uønskede hendelser og hvilke risikoer de medfører for kommunene (K1, K2, K3, K4, K5). I henhold til empiri i forskningsspørsmål en bidrar tilsyn å styrke kommunenes egenskap til å identifisere ved at ROS vurderes under tilsyn. Flere trekker også frem at ROS skal revideres hvert fjerde år, som gir kontinuitet i arbeidet med observasjon av utviklinger (K1, K3, K4). Imidlertid er det i henhold til KU bare K2, K3, K5 som har revidert ROS i løpet av de fire siste årene slik loven krever, mens K1 og K4 reviderte sist i 2016 eller tidligere (DSB, 2021a). K1 er i gang med revisjon av ROS (DSB, 2021a).

Tre av respondentene peker på at ROS blir etterfulgt av en handlingsplan som sier hvordan aktuelle uønskede hendelser blir fulgt opp som en måte for å observere interne og eksterne utviklinger (K2, K3, K4). Samtlige kommunale respondenter sier også at observasjon av interne og eksterne utviklinger skjer kontinuerlig ettersom den kommunale beredskapsplikten forutsetter systematisk og kontinuerlig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (K1, K2, K3, K4, K5). I henhold til empiri i forskningsspørsmål en bidrar tilsyn og påfølgende tilsynsrapporter til å styrke dette arbeidet gjennom avvik og merknader. Empirien til forskningsspørsmål to viser at avvik og merknader blir fulgt opp gjennom beredskapsråd som sikrer kontinuitet og at læringspunkter blir videreført, slik at egenskapen til å observere interne og eksterne utviklinger blir utviklet.

I forhold til kontinuitet sier K2: «Det er kontinuitet i det ved at ROS blir fulgt opp underveis for å se om det som er beskrevet samsvarer med eksterne utviklinger. Hvis det er situasjoner som tilsier at det er endrede forhold, så følger vi opp med supplerende ROS på området det trengs». K5 trekker frem internrevisjon som en god metode for å observere utviklinger. «Vi har et system som varsler oss når vi må revidere planverk». K3 trekker frem linjeorganisasjonen som viktig for å observere interne og eksterne utviklinger:

«Under pandemien erfarte vi at det ikke nyttet å løpe rundt beredskapsbordet hver dag i to år. Vi måtte sette over ting i linjeorganisasjonen, og erfaringen vår er at vi fikk større kontinuitet i forhold til observering av utviklingen av pandemien og hvordan det påvirket vår organisasjons kapasitet. På den måten blir vi mer fleksible på uønskede hendelser vi forventer å møte og endringer i rammebetingelser».

I henhold til intern utvikling er K1 kritisk: «I det daglige er man ikke flink nok til å fortelle om hva som blir gjort når, og i hvilke sammenhenger. Så det er lite dokumentasjon på de endringer som blir gjort og det svekker kunnskapsgrunnlaget». I empirien til

forskningsspørsmål to går det frem at læringspunkter primært spres til individer som har en rolle i forbindelse med samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. S2 mener det er en gjenganger i ulike kommuner hvor den politiske ledelsen stadig ønsker utbygging og utvikling, som gir konsekvenser for observering av utviklinger. «Man kan få endrede forhold som kan være vanskelig å avdekke om man allerede har begrenset med tid og ressurser» (S2).

5.3.2 Egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser

Samtlige kommunale respondenter trekker frem kommunenes overordnede beredskapsplan som avgjørende for egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser (K1, K2, K3, K4, K5). Av empirien i forskningsspørsmål en og to går det frem at overordnet beredskapsplan er gjenstand for tilsyn, og at det etableres læringspunkter i form av avvik og merknader som legger til rette for utvikling av egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser. I KU står det at samtlige av de kommunale respondentene har beredskapsplan som inneholder: Plan for kommunens kriseledelse, varslingsliste for aktører i kommunens krisehåndtering, oversikt over interne og eksterne ressurser, evakueringsplan og plan for krisekommunikasjon (DSB, 2021a). K1 sier at beredskapsplanen revideres årlig i henhold til SBL §15. «I dette arbeidet går vi gjennom og sjekker at vi får luket bort gammel informasjon som ikke stemmer, slik som varslingslister med gamle ansatte. Også får vi på plass riktig informasjon, slik at det til enhver tid stemmer» (K1). I KU går det også frem at K1 som eneste kommune i oppgaven har revidert beredskapsplanen i 2021. K2, K3, K4, K5 reviderte beredskapsplan i 2020 eller tidligere (DSB, 2021a). Datainnsamlingen til kommuneundersøkelsen foregikk på nyåret i 2021, så jeg kan ikke utelukke at K2, K3, K4, K5 har revidert beredskapsplanen etter dette.

K3 trekker inn hvordan ressurser utnyttes som viktig for forberedelser til uønskede hendelser, spesielt hvordan interne ressurser blir kartlagt og utnyttet på tvers av organisasjon og etat:

«Vi har eksempelvis folk som jobber i kommuneskogen, ulike idrettslag og orienteringslag. Dette er personer som har kunnskap og ressurser som brannvesenet kan dra nytte av, og som vi ønsker å gjøre dem kjent med. Poenget er at mennesker i kommunen besitter ressurser som brannvesenet har nytte av, og som i retur øker robusthet på skogbrannsiden. Så det at vi bringer disse ressursene sammen slik som materiell, lokalkunnskap og øver sammen med dem, er med på å øke beredskapen vår».

I likhet med K3 trekker K5 frem utnyttelse av ressurser som kritisk. «Vi har ressurser, men aller viktigst er at vi har kunnskap om hvor vi skal hente ressurser dersom vi har behov for de» (K5). Respondenten mener det er særst viktig ettersom kommunen er liten. Eksempelvis sier K5:

«Vi er et lite samfunn hvor alle kjenner alle. Og det gjør at man har lokalkunnskap, også vet man hvilke personer som har ulike ressurser. I tillegg har nabokommunene ressurser. Så det er viktig å gjøre de i kommunen kjent med hvilke ressurser som finnes innad i kommunen, men også hos naboene våre. Nå driver jeg og oppdaterer ressurslisten og sørger for at alle i kommunen har tilgang til den»

S2 mener ulike kommuner har vist de evner å forberede seg på uønskede hendelser på en god måte, særlig under pandemien. «Kommunene snur seg fort og håndterer de uønskede hendelsene som oppstår med de ressursene de har tilgjengelige. Derfor ønsker vi også under tilsyn å se hvordan kommunene utnytter de ressursene de har». Overordnet er respondentene samstemt i at kartlegging av interne og eksterne ressurser, og ikke minst hvordan de blir håndtert, er en viktig faktor for kommunenes evne til å forberede seg på uønskede hendelser (K1, K2, K3, K4, K5).

Noen av respondentene trekker inn Statsforvalterens tilsyns- samordningsrolle som viktig for forberedelser på uønskede hendelser (K3, K4). Empirien til forskningsspørsmål en og to viser at veiledning og drøfting under tilsyn gir et godt læringspotensial for kommunene. K3 sier at kommunene må forholde seg til myndigheter innenfor mange forskjellige fagfelt, som igjen gjør Statsforvalterens samordningsrolle viktig. «Så de utfordringene de mener er relevante i forhold til uønskede hendelser blir også viktige for oss» (K3). På en annen side trekker K1, K2, K5 frem læring fra interkommunalt samarbeid som en viktig faktor for forberedelser på uønskede hendelser. Eksempelvis sier K1: «Det sparer tid og ressurser, også får vi økt kunnskap om uønskede hendelser vi må hankes med. Dette gir oss et økt kunnskapsgrunnlag og vi blir i tillegg en ressurs for hverandre». K2 sier:

«Vi i kommunene opplever jo en ressursmangel, så når kravene blir større, så må jeg si det blir vanskelig. Om man skal etterleve det lov og forskrift forventer, så må kommunen sette av betydelige ressurser, og det er krevende. Så et slikt samarbeid tjener vi mye på i forhold til erfaringsutveksling og uønskede hendelser»

I så måte lener de mindre kommunene (K1, K2, K5) seg mer på interkommunalt samarbeid enn de større (K3, K5) i forhold til forberedelser på uønskede hendelser.

5.3.2.1 Oppsummering av forskningsspørsmål tre

Respondentene i kommunene er samstemte i at identifisering og observasjon av interne, eksterne og kritiske utviklinger skjer gjennom utarbeidelse av ROS og gjennom det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Avvik og merknader fra tilsyn bidrar til å styrke dette arbeidet. Noen respondenter trekker frem fylkes-ROS og læringen fra interkommunalt samarbeid som gode metoder for å identifisere uønskede hendelser som er relevante for kommunene. Flere respondenter sier at ROS blir fulgt opp av handlingsplan og at ROS blir revidert hvert fjerde år, som gir kontinuitet i forhold til observasjon av utviklinger. Til tross for dette er det bare tre av de kommunale respondentene som har revidert ROS i løpet av de siste fire årene slik loven krever. Respondentene trekker også inn det kontinuerlige samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet som metode for å observere interne og eksterne utviklinger, eksempelvis gjennom internrevisjon og oppfølgingsplaner. Tilsyn og hvordan læring fra tilsynet blir fulgt opp i beredskapsrådet og videreformidlet bidrar til å utvikle egenskapen til å observere utviklinger.

Samtlige kommunale respondenter trekker frem kommunenes overordnet beredskapsplan som en viktig egenskap til å forberede seg på uønskede hendelser. Beredskapsplanene gir oversikt over varslingslister, interne- og eksterne ressurser og evakuerings- og krisekommunikasjonsplanverk. Imidlertid er det bare en av fem av de kommunale respondentene som har revidert beredskapsplanen i løpet av 2021. Noen respondenter mener Statsforvalterens roller som tilsyn- og samordningsmyndighet er viktig for hvordan de forbereder seg på uønskede hendelser, mens andre trekker frem læring i interkommunalt samarbeid som viktig. Overordnet er respondentene samstemte i at kartlegging av interne og eksterne ressurser er viktig for kommunenes evne til å forberede seg på uønskede hendelser. Dette gjelder spesielt for kommuner som allerede har ressursmangler, hvor det blir viktig å utnytte eksisterende ressurser på best mulig måte.

6 Drøfting

I dette kapittelet drøftes de empiriske funnene opp mot oppgavens teoretiske rammeverk. I likhet med empirien er kapittelet strukturert etter de tre forskningsspørsmålene. Drøftingen til hvert forskningsspørsmål blir oppsummert, hvor jeg trekker frem de viktigste funnene. På bakgrunn av disse funnene konkluderer jeg oppgavens problemstilling. *Hvordan arbeider kommuner med læringsutbyttet etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt og hvordan bidrar læring til utvikling av resiliente egenskaper?*

6.1 Forsknings spørsmål en

Hvordan gjennomføres tilsyn med kommunal beredskapsplikt og hva slags problemstillinger identifiseres?

Etter som tilsyn ikke teoretiseres er drøftingen av forsknings spørsmålet primært empirisk rettet. Det fokuserer på hvordan tilsyn organiseres, oppleves og hva slags problemstillinger som identifiseres. Det legger således grunnlaget for læring for kommunene.

6.1.1 Gjennomføring av tilsyn og problemstillinger det identifiserer

Tilsyn skal bidra til felles forståelse og legge til rette for læring og utvikling av det kommunale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (DSB, 2015). Generelt viser empirien at tilsyn evner å gjøre det. Blant samtlige respondenter er det en klar oppfatning om tilsynets formål, målsetting og gjennomførelse. Respondentene trekker frem at personer fra ulike avdelinger i kommunene intervjues av tilsynsgruppen. «Det er for å fremme beredskapsbevissthet i kommunen (...) og den får vi et best bilde av ved å snakke sammen med menneskene i kommunen» (S2). Selv om tilsyn kan gjennomføres på forskjellig vis, ser det ut til at fysisk gjennomførelse med tilhørende intervjuer er det som foretrekkes av både Statsforvalterne og de ulike kommunene. Eksempelvis sier K1 og K2 at det fremhever lov- og forskriftsfestede krav og forventninger, og at det gir anledning til å forbedre arbeidet som kan gi god læring. Ut fra dette virker det til at tilsyn skaper gjensidig forståelse blant Statsforvalterne og ulike aktører i kommunene, som igjen kan øke organisasjonenes kunnskapsbase (Crichton et al., 2009; Marois & Ivanoff, 2005; Salas et al., 2010). I så måte blir også noe av kritikken som er reist til teori om organisatorisk læring ved at man har individuelle forskjeller til hvordan man tolker situasjoner, imøtegått gjennom gjensidig forståelse (March, 1991).

Av empirien går det frem at tilsynene avdekker ulike problemstillinger i forbindelse med kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Eksempelvis trekker S2, K3, K4 frem problemstillinger til pandemiplanverk, planverk for atomberedskap og risiko i arealplan som følger av leirskredet i Gjerdrum. Ut fra dette virker det til at noen av problemstillingene som blir reist følger utviklingstrenden i samfunnssikkerhetsbildet. Eksempelvis gir den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og klimaendringer innvirkninger på kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og er i så måte i henhold til Becks beskrivelse av nye typer risiko som er globale i natur, men som har lokal innvirkning (Beck, 1992). Ved at

risiko blir mer komplekse og mindre transparente, vil de også bli vanskeligere å identifisere (Høyland, 2018). Dette kan ha innvirkning på kommuners evne til å identifisere og observere utviklingstrekkene i miljøene organisasjonene opererer i, som igjen vil svekke evnen til å forberede seg på uønskede hendelser (Duchek, 2020; Somers, 2009). I så måte virker det til at tilsyn er en faktor som bidrar til å identifisere og observere utviklinger i miljøene organisasjonene opererer i, særlig gjennom gjensidig forståelse, avvik og merknader. Respondent K3s utsagn støtter denne antakelsen ved at hen viser til diverse direktorater og departementer som har innvirkning på kommunens arbeid, dermed er Statsforvalterens samordningsrolle og det fokuset tilsynsgruppen har i forhold til utfordringer viktig.

Enkelte respondenter trekker frem at Statsforvalterne identifiserer problemstillinger knyttet til kommunenes kartlegging av roller og ansvar i beredskapsplanverk (K1, K3). S1 sier det er viktig å få klarhet i roller og ansvar ettersom det er store turnover på stillinger som beredskapskoordinator. Det er forskriftsfestet at roller og ansvar skal defineres i den overordnede beredskapsplan, og at det til enhver tid skal være oppdatert (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 4). I tabell 2 kan man se at det er gitt hverken avvik eller merknad i forhold til dette ved tidligere tilsyn. Likevel kan det sees i sammenheng med S2s utsagn «Det er for å se at de oppfyller minimumskravene som lov og forskrift krever (...)». Dermed er det rimelig å anta at tilsyn kan være en ekstern ressurs som bidrar til kommunenes egenskap til å observere interne utviklinger, ved å ta opp problemstillinger til roller og ansvar. Gjennom definering av roller og ansvar kan kommunene skape effektive relasjoner og gjensidig forståelse, som begge er sentrale elementer i forhold til organisatorisk læring (Crichton et al., 2009; Deverell, 2009), som også kan forsterke egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser (Duchek, 2020).

Flere av de kommunale respondentene og de fra Statsforvalterne (S1, S2, K2, K4, K5) trekker frem at det i all hovedsak identifiseres problemstillinger til kommunenes ROS og overordnet beredskapsplanverk, som tabell 2 også bekrefter (TR1, TR2, TR3, TR4, TR5). Om man tar i betraktning at tilsyn skaper gjensidig forståelse blant Statsforvalterne og de ulike aktørene i kommunen slik jeg drøftet i kapittelets første avsnitt, så kan man elaborere ved å trekke inn kunnskaps- og handlingskomponentene som er avgjørende for læring (Argyris & Schön, 1978; Levitt & March, 1988; Senge, 1990). I denne sammenhengen vil kunnskapskomponenten være gjensidig forståelse, merknader og avvik som tilsyn gir. Avvik er lovpålagt å rette ut mens merknader er funn som Statsforvalteren mener det er nødvendig å forbedre (DSB, 2015, s. 11). Merknader blir også arbeidet med, eksempelvis av K3: «Vi

ønsker å løfte oss på de punktene vi får ved tilsyn». I så måte er det arbeidet med avvik og merknader som blir handlingskomponenten, som også samsvarer med atferds dimensjonen som Duchek beskriver (2020, s. 233). Dermed kan tilsyn gi ny kunnskap og innsikt som kan danne grunnlag for endringer, som igjen kan forbedre kommunenes kapasiteter og kunnskapsbase (Duchek, 2020; Jiménez-Jiménez & Sanz-Valle, 2011). Ut ifra dette etableres læringspunkter gjennom avvik og merknader, og er i så måte «lessons identified», som også kan bli «lessons learned» gjennom oppfølging (Deverell, 2009, s. 183).

6.1.2 Hvordan partene opplever tilsyn

Samtlige respondenter sier at tilsyn oppleves som nyttig og positivt for kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Dette er i samsvar med den kognitive dimensjonen som sier at man må være åpen for forandring (Duchek, 2020, s. 233). På bakgrunn av dette kan tilsyn være en god læringsarena ved at det kan skape et ønske om endring i kommunene. Det er også interessant at flere respondenter trekker frem veiledning som del av tilsynene, til tross for at det skal være et klart skille mellom når Statsforvalter veileder og når det holdes tilsyn (DSB, 2015, s. 6). Dette begrunnes med at det skal være tydelig for kommunene når Statsforvalter opptrer i den ene eller den andre rollen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2007). Tidligere i kapittelet drøftet jeg respondentenes oppfatning av tilsyn, som viste at det er enighet om formål, målsetting og gjennomføring. Likevel ser det ut til at veiledning forekommer under tilsyn. Eksempelvis sier både K1 og K2 at det blir trukket frem gode eksempler på hvordan andre kommuner løser samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet som også kan være aktuelle for dem. *Veileder for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt* (DSB, 2015) sier at Statsforvalter bør være varsom med å foreslå konkrete løsninger. Den sier ikke noe om hvorfor, eller hva som faktisk er veiledning. For meg virker det til at kommunene er tjent med den veiledning som forekommer under tilsyn ved at det bidrar til felles forståelse og gir læringsgrunnlag gjennom faglig diskusjon og eksempler fra andre kommuner.

Et interessant funn i fra empirien er at beredskapskoordinatorer i ulike kommuner setter ekstra pris på tilsyn (S1, S2). Begge respondentene fra Statsforvalterene trekker frem lav stillingsprosent, ressursmangler, at de sitter litt alene og har «lang vei» til kommuneledelsen som faktorer på hvorfor spesielt koordinatorene ønsker tilsyn. Disse faktorene kan også gjøre at koordinatorene får mindre gjennomslagskraft i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, som kan svekke organisasjonens kapasitet for OL

og OR. Derfor er det også spesielt viktig med tilsyn, ettersom det gir anledning for aktørene i kommunen å løfte funn fra tilsyn til egen kommuneledelse. S2 sier også at beredskapsfeltet er mindre synlig enn andre felt, som gjør at beredskapsfeltet kan bli nedprioritert i ressurskampen med andre fagfelt, på mange måter reflekterer dette også at organisasjoner har konkurrerende mål som står i konflikt slik Perrow hevdet (Perrow, 1999). Det er interessant å se dette med stillingsprosent, ressursmangler og organisatorisk nivå på beredskapskoordinator stillingen i lys av de forventningene som stilles til kommunene i lovverk og forskrift. K5 mener forventningene som stilles ikke samsvarer med de ressursene de har. Et interessant spørsmål blir da om man er mest opptatt av å nå minimumsmål som lov og forskrift krever, eller om man ønsker å gjøre samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet så godt som mulig. Dette kan også sees i lys av riksrevisjonens funn at kommunene ofte beskriver forventede naturhendelser uten å vurdere hva de betyr for kommunen i praksis (NOU 2022: 3, s. 117).

6.1.2.1 Oppsummering

Tilsyn gjennomføres på foretrukket vis fysisk med intervjuer, dette bidrar til å skape gjensidig forståelse (Crichton et al., 2009), og legger til rette for læring som kan øke kommunenes kunnskapsbase (Duchek, 2020). Tilsyn identifiserer hovedsakelig problemstillinger i form av avvik og merknader i forbindelse med ROS og overordnet beredskapsplan, men også problemstillinger som følger utviklingstrekk av global karakter som har innvirkning på kommunenes arbeid. På bakgrunn av dette bidrar tilsyn til å identifisere og observere utvikling i miljøene som kommunene opererer i (Duchek, 2020; Somers, 2009). I forhold til observasjon av interne utviklinger i kommunene bidrar tilsyn også til dette ved å reise problemstillinger til avklaring av roller og ansvar. Tilsyn oppleves som nyttig og positivt for samtlige respondenter, på bakgrunn av avvik, merknader, faglige diskusjoner og veiledning. Faktorer som lav stillingsprosent, ressursmangler og mangel på gjennomslagsevne påvirker samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Dette gjør at beredskapskoordinatorer kan være spesielt positive til tilsyn ettersom det gir mulighet for å synliggjøre arbeidet for egen kommuneledelse.

6.2 Forskningsspørsmål to

Hvordan skaper tilsyn og kommunenes arbeid grunnlag for organisatorisk læring?

Drøftingen av forskningsspørsmålet undersøker hva som gjør tilsyn til en god læringsarena og hvordan læring forekommer i kommunenes bearbeidelse av tilsyn, samt EKL og DKL.

6.2.1 Tilsyn som en læringsarena

Tidligere forskning viser at tilsyn kan bidra til god læring for organisasjoner ved at tilsynet gir faglige diskusjoner som gir økt kunnskap om interne organisatoriske forhold (Beckett & Murray, 2000). Av empirien går det frem at samtlige respondenter mener tilsyn er en god læringsarena. Det at Statsforvalteren setter seg inn i kommunenes ulike dokumenter før selve tilsynet trekkes frem som særlig viktig (K1, K2, K3, K4, K5). «Etter de har gått gjennom den dokumentasjonen vi sender, så tar de utgangspunkt i det og forbereder seg godt, slik at vi skal få best mulige tilbakemeldinger. Og det er avgjørende for læringsprosessen» (K4). Tilbakemeldinger kommer gjerne som avvik og merknader (DSB, 2015, s. 11). I henhold til figur 2 kan tilsyn bidra til ny kunnskap og ideer om hvordan atferd kan forbedres (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 343). «Om vi får avvik eller merknader, så fungerer de som forbedringspunkter ved at vi får noe spesifikt å jobbe med etter tilsynet. Dermed er læring utgangspunktet i forbedringspunktene» (K3). Dette kan også sees i sammenheng med Deverells «lessons identified» og «lessons learned» (2009), ved at avvik og merknader skaper læringspunkter for kommunene gjennom påpekning av det som ikke er i henhold til lovverk og hva som kan gjøres bedre og at disse læringspunktene blir fulgt opp gjennom lukking av avvik. S1 understøtter dette ved at Statsforvalter kan legge frem avvik og merknader og inkludere fremgangsmåter for å lukke avvikene. Ettersom tilsyn skal legge til rette for læring og utvikling i kommunene (DSB, 2015, s. 11), kan det også tenkes at tilsyn i seg selv bidrar til å drive kommunene fremover med henblikk til de kognitive og atferdsmessige dimensjonene (Lengnick-Hall & Beck, 2009; Lengnick-Hall et al., 2011). Antagelsen støttes av at respondentene opplever tilsyn som positivt, og at de ønsker å utnytte de tilbakemeldingene de får.

Et interessant aspekt er at begge respondentene fra Statsforvalterene igjen trekker frem skillet mellom tilsynsmyndighet og veiledningsmyndighet. S2 begrunner dette med at de ikke skal «godkjenne» det arbeidet kommunene gjør etter tilsyn med tanke på avvik, ettersom de da ikke vil ha anledning til å kommentere eller gi nye avvik i etterkant. Likevel virker det til at Statsforvalterene håndterer denne balansegangen godt, noe som gjenspeiles i de kommunale respondentenes utsagn rundt faglige diskusjoner, avvik og merknader som gode læringspunkter fra tilsyn, og som styrker organisasjonenes kunnskapsbaser (Duchek, 2020). Paradoksalt nok sier også flere respondenter at kommunene som regel er klar over hvilke avvik og tilbakemeldinger de kommer til å få ved tilsyn (S1, S2, K4), og at dette bunner ut i mangel på ressurser og tid. Det kan tyde på at de kravene som stilles i den kommunale

beredskapsplikten ikke gjenspeiles i ressursene kommunene har tilgjengelig til å arbeide med det, i likhet med drøftingen i første forskningsspørsmål. Det kan også tyde på at beredskap ikke er prioritert høyt nok til å møte kravene som stilles slik S1 og S2 mener. I henhold til teori vil fravær av slike ressurser gjøre det vanskelig for organisasjoner å identifisere og observere utviklinger (Duchek, 2020; Lengnick-Hall et al., 2011; Vogus & Sutcliffe, 2007), noe empirien kan tyde på. Imidlertid viser den også at tilsyn kan fungere som en ekstern ressurs for kommunene ved at det implisitt belyser kommunenes bruk av interne ressurser gjennom avvik og merknader. Dermed kan det tyde på at tilsyn styrker kommunenes kunnskapsbaser, men på grunn av ressursmangler kan det være vanskelig å følge opp ny kunnskap i praksis.

Tatt i betraktning at tilsyn skaper felles forståelse blant kommunene og Statsforvalterne slik jeg drøftet i forskningsspørsmål en, kan avvik og merknader ha den funksjonen at de identifiserer læringspunkter for kommunene. Uavhengig om de er klar over hvilke avvik og merknader som måtte komme på forhånd. I henhold til teori om EKL og DKL så er tilsyn en god læringsarena ved at de legger til rette for begge læringsformene gjennom felles forståelse, avvik og merknader. Eksempelvis legges det frem hvordan man kan gjøre ting bedre, og hvorfor man bør gjøre ting bedre (Argyris, 2002). Der det er hensiktsmessig pekes det på direkte feil gjennom avvik, med andre ord fokus på «Doing things right» (Sydnes et al., 2021, s. 3). Men det trekkes også frem merknader og faglige diskusjoner som fokuserer på «doing the right things» (Sydnes et al., 2021, s. 3), altså hvorfor man bør gjøre ting bedre. Eksempelvis trekker K1 frem et eksempel som gjenspeiler dette, hvor de oppfyller minimumskrav, men det kan være løsninger gjort i andre kommuner som også kan være relevant for de. «Også diskuterer vi gjennom hvordan det kanskje er en måte vi også kan adoptere inn i organisasjonen og planverket vårt. Rett og slett for å gjøre ting smartere, enklere også for å få mer og bedre oversikt» (K1).

6.2.2 Læring i bearbeidelse av tilsyn

Etter tilsynet er gjennomført skal Statsforvalteren oversende tilsynsrapport som inneholder tilsynets resultater, beskrivelse av avvik og merknader (DSB, 2015, s. 12). Rapporten skal også gjøre rede for krav og forventninger til samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen og bidra til å utvikle arbeidet (DSB, 2015, s. 12). For å sikre best mulig oppfølging er det da viktig at individer i kommunene har god intern kommunikasjon og evner å overføre kunnskap seg imellom (Argote & Miron-Spektor, 2011;

Jacobsen & Thorsvik, 2019). Av empirien går det frem at respondentene tar utgangspunkt i tilsynsrapporten når de skal arbeide med de ulike tilbakemeldingene. Det er noen nyanseforskjeller til hvordan dette arbeidet foregår i de ulike kommunene, men i all hovedsak bruker kommunene beredskapsråd som arena for å drøfte og arbeide med utbyttet av tilsyn (K1, K2, K3, K4, K5). DSB anbefaler alle kommuner å etablere beredskapsråd (DSB, 2021c, s. 16). K3 bruker den tverrfaglige staben som består av ressurser fra ulike områder til å følge opp de punktene de ønsker å jobbe videre med. K4 viser til at avvik blir fulgt opp gjennom prosjekt hvor man definerer hvem som har ansvar, hva som skal gjøres og til hvilken tid. I så måte etableres det læringspunkter under tilsyn, men også i bearbeidelse av tilsynet, som styrker organisasjonenes kunnskapsbase (Duchek, 2020). Beredskapsrådet blir også en arena for OL gjennom intern kommunikasjon og overføring av kunnskap, som skaper grunnlag for endring av organisatorisk adferd gjennom forbedring- eller etablering av planverk (Argote & Miron-Spektor, 2011; March, 1991).

Ved å bruke beredskapsråd i arbeidet med utbyttet av tilsyn og tilhørende drøfting skapes refleksjon og læring blant individene, dette skaper grunnlag for endring i organisasjonen (Duchek, 2020; Edmondson, 2002). Det går frem av empirien at disse endringene kommer til uttrykk gjennom nye- eller endringer i planverk på bakgrunn av avvik og merknader. Disse endringene styrker organisasjonenes kunnskapsbase gjennom forbedring av ROS og overordnet beredskapsplan. Transformasjon av kunnskap til handling (Edmondson, 2002; Jacobsen & Thorsvik, 2019), kan også forbedre organisasjonenes egenskaper til å identifisere og observere utviklinger som også vil utvikle egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser (Burnard & Bhamra, 2011; Duchek, 2020; Kendra & Wachtendorf, 2003; Somers, 2009). Forskning viser imidlertid at videreføring av ny kunnskap ikke nødvendigvis fører til forbedring av organisatorisk adferd (Ates & Bititci, 2011; Deverell, 2009; Duchek, 2020). Likevel virker det ut ifra empirien at de kommunale respondentene får kvalitetssikret den etablerte kunnskapen gjennom drøfting i beredskapsråd og oppfølging av Statsforvalter som veiledingsmyndighet. K4 reflekterer dette godt: «Videre følger vi ekstra godt med om vi får en faktisk hendelse, for å da se hvor godt den endringen faktisk fungerer. I verste risikerer vi å sitte igjen med et planverk som fungerer som veggpryd».

Det er ikke alltid organisasjoner evner å endre strategi og praksis selv om ny kunnskap er etablert gjennom læring (Pfeffer & Sutton, 2000). I denne sammenhengen består kommunene av en politisk- og administrativ del. I forhold til OL er det nødvendig å vurdere

kommunenes politiske miljø, som kan både hemme og styrke læringsprosesser i kommunene (Sydnes et al., 2021). K1 trekker frem at avvik og merknader som regel resulterer i justeringer og tilpasninger i ROS og beredskapsplan. «Hvis planen blir for omfattende justert på innhold, så må vi ta en ny politisk behandling på planen. (...) det har ikke vært nødvendig å endre ting politisk» (K1). Politisk behandling i denne sammenheng er at ROS skal forankres i kommunestyret (SBL, 2010, § 2), større endringer betyr ny runde med forankring. Implisitt betyr dette også revidering av overordnet beredskapsplan, ettersom den skal ta utgangspunkt i ROS (DSB, 2021c, s. 23).

Det overnevnte må sees i sammenheng med S1 sitt utsagn at politisk ledelse i ulike kommuner stadig ønsker utbygging og utvikling. Store lov- og forskriftsfestede krav kombinert med beredskapskoordinatorer med lave stillingsprosjenter og ressursmangler kan gjøre at det administrative arbeidet blir «hengende etter» i forhold til politiske ønsker. Diskrepans mellom det administrative og politiske vil skape organisatorisk treghet (Pursiainen, 2018, s. 156). I henhold til tidligere forskning angående organisasjoners evne til forandring (Ates & Bititci, 2011; Duchek, 2020), kan det også tenkes at denne uoverensstemmelsen vil kunne medføre vegring for å gjøre større endringer i planverk. Fordi det kan føre til ny politisk behandling av planverk, ettersom det vil skape merarbeid for en allerede presset beredskapsorganisasjon. I så fall vil kommunene risikere å sitte igjen med «fantasidokumenter» (Clarke, 1999), eller at identifiserte læringspunkter forblir erklæringer uten at de endrer handlingsmønster (Deverell, 2009, s. 180). Eksempelvis sier K5 at de opplevde en uønsket hendelse som artet seg på en helt annen måte en slik det var beskrevet i ROS, i tillegg var ikke de nødvendige ressursene for å håndtere hendelsen på plass i beredskapsplan, slik forskriften sier de skal være (DSB, 2021c, s. 23). I så måte svekkes også egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser (Duchek, 2020; Hillmann et al., 2018; Lengnick-Hall & Beck, 2009).

6.2.3 EKL og DKL i kommunene

I tabell 2 ser man ulike tilsynsrapporter fra tidligere tilsyn i de aktuelle kommunene, hvorpå elleve av ni avvik og merknader er relatert til ROS og overordnet beredskapsplan (TR1, TR2, TR3, TR4, TR5). Som jeg har diskutert tidligere gir avvik og merknader gode læringspunkter fordi det blant annet blir vist til hvordan de kan lukkes gjennom veiledning av Statsforvalter. Kommunene er pliktet til å rette avvik innen rimelig tid (DSB, 2015, s. 13). Samtlige avvik som tidligere er gitt til de ulike kommunene er nå rettet ut. Ettersom avvik

dreier seg om direkte feil og mangler, kan lukkingen av disse avvikene ha ledet til «lessons learned» for kommunene gjennom utbedring eller implementering av nytt planverk (Deverell, 2009, s. 183). Dermed kan læring ha gitt reell effekt som styrker organisatoriske kunnskapsbaser (Duchek, 2020; Evenseth et al., 2022; Pregenzer, 2014), som styrker den kommunale beredskapen for de aktuelle kommunene.

Det er også interessant å se hvilke vurderinger som ligger til grunn for læringspunktene. Av empirien går det frem at læringspunkter skapes gjennom tilsyn, avvik, merknader og det påfølgende arbeidet med dette, altså relaterer de til endring av atferd som er hovedkomponent i EKL (Argyris, 2002). Disse læringspunktene ender som regel i endringer i ROS eller overordnet beredskapsplan (K1, K2, K3, K4, K5). På bakgrunn av dette ser det ut til at EKL som læringsform er etablert i kommunene. Slikt sett får organisasjonene forbedret organisasjonens adferd gjennom styrket planverk, til tross for at man ikke vurderer hvorvidt løsningene er det man egentlig ønsker (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 348). I henhold til forskning har EKL som læringsform sitt formål ved «doing things right» (Sydnes et al., 2021, s. 3), altså å gjøre tingene riktig. I denne sammenheng vil det bidra til at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er i henhold til lovverk og forskrift, men også styrke organisasjonenes kunnskapsbase (Duchek, 2020).

Forskning viser at det er vanskelig å etablere DKL, som begrunnes med at det er mer ressurskrevende enn EKL, dette betyr at EKL er læringsformen som forekommer mest i organisasjoner (Sydnes et al., 2021, s. 3). Empirien viser begge deler. Tilsyn kan legge til rette for DKL, likevel er det ikke tradisjon for å utfordre grunnleggende mål og verdier i forbindelse med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene (K1, K2, K3, K4, K5), som tyder på at DKL ikke forekommer. Det kan være flere faktorer som påvirker dette. Eksempelvis sier K5 at arbeidet stort sett baseres på veiledere. Dette kan sees i sammenheng med de store lov- og forskriftsfestede kravene, som gjør at kommunene er mer tilbøyelig til å bruke veiledere. I seg selv er ikke det negativt, men det kan tenkes at veiledere oppfattes som «absolutte sannheter» om hvordan arbeidet skal gjøres, som gjør det vanskelig å utfordre de mål og verdier som ligger til grunn.

DKL er ressurskrevende da det krever restrukturering av organisatoriske normer, strategier og mål (Deverell, 2009, s. 181). I tillegg må organisasjonens individer hele tiden vurderer og sette spørsmålstegn ved organisasjonens mål og verdier (Argyris, 2002, s. 213). I henhold til tidligere drøfting er det klart at dette vil være svært krevende for de ulike kommunene, spesielt de mindre. Beredskapskoordinator med lav stillingsprosent og mangel

på ressurser er en åpenbar faktor. Ressursmangler vil også preges av at kommunene har motstridende mål som skaper intern ressurskamp. I tillegg kan det påvirkes av mangel på synergi mellom det politiske og administrative, som gjør det vanskelig å oppnå DKL.

Det er litt ulike tilnærminger til hvordan læringspunkter spres til organisasjonen, men de spres i all hovedsak til individer som har en rolle i forbindelse med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (K1, K2, K3, K4, K5). Dette kan være en effektiv måte å styrke organisasjonens ressurser gjennom relasjoner og gjensidig forståelse, som styrker organisasjonens kunnskapsbase (Crichton et al., 2009; Duchek, 2020). Det er interessant at samtlige respondenter synes tilsyn er positivt for egen læring, likevel har flertallet av respondenter ingen tradisjon for å videreformidle læringspunkter ut i den øvrige organisasjonen. Eksempelvis sier K1: «De er jo oftest opptatt med side fagplaner og sine egne fagfelt, og lite opptatt av den overordnede beredskapsplan eller kriseledelsesplan. Det er svært få i organisasjonen som bryr seg om det». Dette underbygger også S2 sitt utsagn om at beredskapsfeltet er et mindre synlig felt i forhold til andre. K3 og K4 representerer de to største kommunene som er brukt i oppgaven, og begge har tradisjon for å spre læringspunkter til ledelse utenfor beredskapsorganisasjonen. På bakgrunn av dette er det rimelig å anta at K3 og K4 får større utbytte av relasjoner og gjensidig forståelse enn det de mindre kommunene gjør, som også kan skape forsterkede læringsprosesser gjennom synergi mellom det politiske og det administrative (Sydnes et al., 2021, s. 4).

6.2.3.1 Oppsummering

Tilsyn er en god læringsarena ettersom tilsynsgruppene fra Statsforvalterne setter seg godt inn i kommunenes dokumentasjon av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Dette resulterer i at avvik og merknader blir målrettede og læringspunkter blir identifisert. I tilsyn forekommer det også veiledning og faglige diskusjoner som fungerer som viktige læringspunkter, ettersom det pekes på hvordan man kan gjøre samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet bedre, men også hvorfor man bør gjøre det bedre. I så måte legger også tilsyn til rette for både EKL og DKL (Argyris, 2002; Argyris & Schön, 1978). Overordnet bidrar tilsyn til gjensidig forståelse som øker kommunenes organisatoriske kunnskapsbaser (Duchek, 2020). I bearbeidelse av tilsyn bruker kommunene beredskapsråd, hvor individer reflekterer og lærer, dette resulterer i at beredskapsråd blir arena for OL gjennom intern kommunikasjon og overføring av kunnskap (Argote & Miron-Spektor, 2011, s. 1123). Dette styrker organisasjonens kunnskapsbase (Duchek, 2020), og danner grunnlag for endring av

organisatorisk adferd gjennom etablering- eller forbedring av planverk (Jiménez-Jiménez & Sanz-Valle, 2011, s. 409). Slikt sett styrkes organisasjonenes egenskaper til å identifisere og observere utviklinger som også vil forbedre egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser (Duchek, 2020).

Læringspunkter som etableres under tilsyn og i bearbeidelse av tilsyn ender som regel med implementeringer av endringer i ROS eller overordnet beredskapsplan, som tyder på at EKL som læringsform er etablert i kommunene (Argyris, 2002; Argyris & Schön, 1978; Deverell, 2009). Kommunene har ikke tradisjon for å utfordre grunnleggende mål og verdier i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, som tyder på at DKL ikke forekommer (Argyris, 2002; Deverell, 2009). Beredskapskoordinatorer med lav stillingsprosent, ressursmangler, motstridende mål i kommunene og mangel på synergi mellom politiske mål og praktisk utførelse er faktorer som hemmer evnen til å oppnå DKL.

6.3 Forskningsspørsmål tre

Hva slags resiliente egenskaper er etablert og hvordan bidrar læring til å utvikle disse?

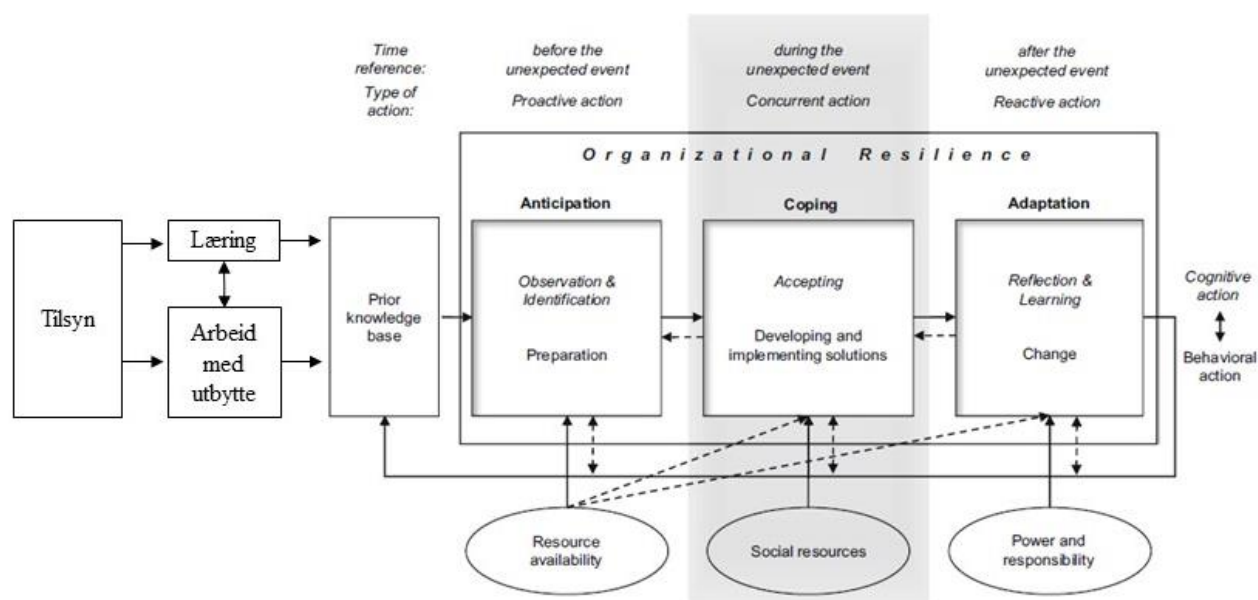
Drøftingen av forskningsspørsmålet tar for seg hvordan de tre resiliente egenskapene er etablert, og hvordan tilsyn og læring bidrar til å utvikle disse, men også hvordan ressursmangler kan hemme utvikling.

6.3.1 Identifisering, observasjon og evne til å forberede seg på uønskede hendelser

Egenskapene til å identifisere kritiske utviklinger og observere interne og eksterne utviklinger gjør at organisasjoner kan identifisere uønskede hendelser, gjenkjenne tidlige signaler på slike hendelser og hvordan organisasjonen er rustet til å hankes med hendelser (Duchek, 2020; Ferreira et al., 2011; Somers, 2009; Teixeira & Werther, 2013). I henhold til empirien sier de kommunale respondentene at dette er egenskaper som er sentrale elementer i kommunenes ROS og overordnet beredskapsplan (K1, K2, K3, K4, K5), i så måte er resiliente egenskaper etablert i planverk. Dette reflekteres også i den kommunale beredskapsplikten som blant annet sier at ROS skal inneholde vurderinger av nåværende og fremtidige risiko i og utenfor kommunen, hvordan kommunen evner å opprettholde virksomheten under uønsket hendelse og en plan for oppfølging av identifiserte punkter

(2011, §2). Overordnet beredskapsplan samordner øvrige beredskapsplaner, slik at den blir en oversikt over de tiltakene en kommune har for å håndtere uønskede hendelser (SBL, 2010).

På bakgrunn av at kommunenes ROS og overordnede beredskapsplan vurderes under tilsyn og av tidligere drøfting som viser at tilsyn er en god læringsarena, er det rimelig å anta at tilsyn kan utvikle egenskapene identifisering, observasjon og forberedelser til uønskede hendelser gjennom veiledning, faglig drøfting, avvik og merknader. Disse fungerer som læringspunkter som styrker organisasjonenes kunnskapsbaser, som igjen fremmer og genererer ideer og perspektiver i forbindelse med beslutningstaking og problemløsning (Duchek, 2020; Evenseth et al., 2022; Pregenzer, 2014). Flere respondenter trekker også frem at ROS skal revideres hvert fjerde år (K1, K3, K4), og at overordnet beredskapsplan skal revideres årlig (K1). I så måte kan revisjon av disse planverkene i seg selv bidra til å fange opp interne og eksterne utviklinger.



Figur 5. Tilsyn- og lærings innflytelse på organisatorisk kunnskapsbase. Tilpasset fra (Duchek, 2020).

På bakgrunn av drøfting i de to foregående forskningsspørsmålene kan det i figur 5 illustreres hvordan tilsyn skaper læring som direkte styrker kommunenes kunnskapsbase, men også hvordan kommunenes arbeid med utbytte fra tilsyn skaper læring som styrker kunnskapsbasen. Eksempelvis viser drøfting i forskningsspørsmål to at læringspunkter kommer til syn gjennom EKL i form av utbedring eller etablering av nye planverk. Dette tyder på at kommunenes kunnskapsbaser blir både bredere og mer innholdsrike (Duchek, 2020, s. 234), på bakgrunn av tilsyn og læring. Etersom egenskapene i anticipation prosessen er avhengig av organisasjonens kunnskapsbase, illustrerer figuren hvordan disse egenskapene

kan utvikles gjennom tilegnelse av ny kunnskap (Cohen & Levinthal, 1990; Duchek, 2020), hvorpå denne kunnskapen blir implementert gjennom forbedring av planverk eller etablering av nytt planverk. K1, K2, K3, K4 trekker også frem handlingsplan som sikrer oppfølging. Eksempelvis sier K2: «Det er kontinuitet i det ved at ROS blir fulgt opp underveis for å se om det som er beskrevet samsvarer med eksterne utviklinger». K3 sier at ved å sette arbeidsoppgaver over i linjeorganisasjonen, altså gjøre det til en del av det «daglige» ga kontinuitet i forhold til observasjon av utvikling. Slikt sett kommer også den kognitive- og atferdsmessige dimensjonen til syne ved at ny kunnskap leder til villighet til forandring, og gjennom oppfølgingsplan sikres man at ressurser brukes, tiltak iverksettes, og sammen driver organisasjonen fremover (Lengnick-Hall & Beck, 2005, s. 781).

De underliggende egenskapene i anticipation prosessen er avhengige av at det er tilstrekkelig med ressurser tilgjengelig i organisasjonen (Duchek, 2020; Lengnick-Hall et al., 2011; Vogus & Sutcliffe, 2007). Fra et overordnet perspektiv er det interessant at flere respondenter trekker frem ressursmangler i forbindelse med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Et gjennomgående funn fra drøfting i forskningsspørsmål en og to er at begge respondenter fra Statsforvalterne trekker frem at det er ressursmangler, lave stillingsprosent og ressurskamp med andre fagfelt i kommuner. Flere av de kommunale respondentene uttrykker også dette. Eksempelvis sier K2: «Vi i kommunene opplever jo en ressursmangel, så når kravene blir større, så må jeg si det blir vanskelig». S2 mener ulike kommuner evner å forberede seg på uønskede hendelser og håndtere de med de ressursene de har tilgjengelig. Likevel vil det med ressursmangler være vanskelig å videreutvikle egenskapene til anticipation som skaper et potensial for resiliens (Duchek, 2020).

Det er interessant å se det teoretiske perspektivet om ressurstilgjengelighet (Duchek, 2020) i lys av S1 sitt utsagn om sammenheng mellom ressursbruk, størrelse på kommune og avvik gitt og stillingsprosent til beredskapskoordinatorer. Det er rimelig å anta at de mindre kommunene benyttet i denne oppgaven har mindre ressurser tilgjengelig enn de største som er K3 og K4, noe som også kommer frem empirisk. Dermed er det interessant at de minste kommunene trekker frem læring fra interkommunalt samarbeid som en viktig faktor for forberedelser på uønskede hendelser (K1, K2, K5). Eksempelvis sier K1: «Det sparer tid og ressurser, også får vi økt kunnskap om uønskede hendelser vi må hankses med». I så måte tyder det på at interkommunalt samarbeid bidrar til økt forståelse om miljøet kommunene opererer i gjennom gjensidig forståelse. Samarbeidet bidrar også til kartlegging og utvikling av ressurser mellom kommunene (Duchek, 2020; Hillmann et al., 2018). Dermed styrkes også

organisasjonenes kunnskapsbaser gjennom effektive relasjoner, som bidrar til å utvikle egenskapen til å forberede seg på uønskede hendelser (Crichton et al., 2009).

I henhold til det overnevnte kan interkommunalt samarbeid bidra til å utvikle de underliggende egenskapene i anticipation, som kommer til uttrykk i kommunenes ROS og overordnet beredskapsplan. Likevel er det nødvendig med tilstrekkelig ressurser i selve kommunen, eksempelvis må det både være menneskelige og økonomiske ressurser tilgjengelig for å utarbeide gode beredskapsplanverk (Duchek, 2020, s. 235). Dette kommer også til uttrykk ved forutsetningen at kommunene selv har ansvaret for å oppfylle kravene i beredskapsplikten (DSB, 2015, s. 5). Når det da til stadig kommer frem at beredskapskoordinatorer har lave stillingsprosent, tyder dette på at det ikke er tilstrekkelig med ressurser og tid. Eksempelvis går det frem av KU at bare K2, K3 og K5 har revidert ROS i løpet av de fire siste år, slik loven krever (DSB, 2021a). I tillegg er K1 den eneste kommunen som har revidert overordnet beredskapsplan i 2021, i henhold til lov (DSB, 2021a).

Fra et overordnet perspektiv viser KU at 97% av landets kommuner har gjennomført ROS, men bare 66% oppfyller alle minimumskravene til analysen (DSB, 2021a). 97% har gjennomført overordnet beredskapsplan, men bare 47% oppfyller minimumskravene (DSB, 2021a). Dermed tyder det på at de funnene som er gjort i denne oppgaven med ressursmangler også reflekteres i øvrige kommuner i Norge. Tilsyn og læringsprosesser i kommunene bidrar til å utvikle resiliente egenskaper, men samtidig er det ressursmangler som ifølge Duchek vil hemme utvikling av slike egenskaper (2020, s. 235). På bakgrunn av denne konflikten er det vanskelig å si i hvilken grad de underliggende egenskapene i anticipation utvikles i praksis. Imidlertid viser også dette at de organisatoriske egenskapene som ligger til grunn for resiliensprosesser er ekstremt komplekse og kontekstavhengige, som gjør det vanskelig å definere forhold og faktorer som påvirker utviklingen av slike egenskaper (Duchek, 2020, s. 234).

6.3.1.1 Oppsummering

Egenskapene identifisering av kritiske utviklinger, observere interne og eksterne utviklinger og forberedelser på uønskede hendelser er etablert i planverk som ROS og overordnet beredskapsplan (Duchek, 2020; Madni & Jackson, 2009; Somers, 2009). Disse planverkene blir vurdert under tilsyn. Tilsynet gir læring gjennom avvik, merknader, faglige drøfting og veiledning, som direkte styrker kommunenes kunnskapsbaser (Duchek, 2020;

Evenseth et al., 2022). Det påfølgende arbeidet kommunene gjør etter tilsyn skaper også læring i form av EKL, hvorpå det blir gjort endringer i- eller nye tilføyinger i ROS og overordnet beredskapsplan. Dette styrker kommunenes kunnskapsbaser (Duchek, 2020; Evenseth et al., 2022). Ved at kunnskapsbasene blir styrket, legges det også til rette for utvikling av de nevnte resiliente egenskapene (Duchek, 2020). De mindre kommunene benytter seg av interkommunalt samarbeid som gir god læring, i tillegg blir kommunene en ressurs for hverandre. Imidlertid kommer ressursmangler til syne, som hemmer utvikling av resiliente egenskaper (Duchek, 2020; Lengnick-Hall et al., 2011; Vogus & Sutcliffe, 2007). Eksempelvis viser KU at to av fem kommuner i oppgaven ikke har revidert ROS iløpet av de fire siste årene, slik loven krever (DSB, 2021a). Samtidig er det bare en av fem kommuner i oppgaven som har revidert overordnet beredskapsplan årlig og senest i 2021, slik loven krever (DSB, 2021a). Dette tyder på at funn med ressursmangler gjort i oppgaven kan reflekteres i øvrige kommuner i Norge. Ressursmangler vil hemme utvikling av de underliggende egenskapene i anticipation (Duchek, 2020).

7 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg undersøkt hvordan tilsyn og læringsprosesser bidrar til utvikling av resiliente egenskaper i fem ulike kommuner. Ved å bruke casestudie har jeg fått økt innsikt som gir grunnlag for å konkludere oppgavens problemstilling. For å besvare problemstillingen er det nødvendig å returnere til de tre forskningsspørsmålene.

Hvordan gjennomføres tilsyn med kommunal beredskapsplikt og hva slags problemstillinger identifiseres? Drøftingen viser at tilsyn i stor grad gjennomføres fysisk med tilhørende intervjuer, og evner å skape gjensidig forståelse (Crichton et al., 2009). Tilsyn identifiserer problemstillinger i form av avvik og merknader i forbindelse med kommunenes ROS og overordnet beredskapsplan. Disse kan fungere som læringspunkter som styrker kommunenes kunnskapsbaser (Duchek, 2020). Drøftingen viser også at det er ressursmangler i kommunene. Dette gjør at tilsyn oppleves som svært nyttig for de kommunale respondentene, ettersom de gjennom avvik og merknader får belyst eget samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og dermed får anledning til å utvikle dette arbeidet.

Hvordan skaper tilsyn og kommunenes arbeid grunnlag for organisatorisk læring? Drøftingen viser at tilsynsgruppene setter seg godt inn i kommuners dokumentasjon av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, som gjør at tilsyn blir målrettet og en god læringsarena. Dette samsvarer også med tidligere forskning (Beckett & Murray, 2000). Ved å

peke på hvordan man kan gjøre arbeidet bedre og hvorfor, legger tilsyn til rette for EKL og DKL i kommuner (Argyris, 2002; Argyris & Schön, 1978; Deverell, 2009; Sydnes et al., 2021). I bearbeidelse av tilsyn bruker kommunene beredskapsråd som fungerer som en arena for OL (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Avvik og merknader blir drøftet og fulgt opp gjennom intern kommunikasjon og overføring av kunnskap, som danner grunnlag for endring av organisatorisk atferd (Argote & Miron-Spektor, 2011; Jiménez-Jiménez & Sanz-Valle, 2011). Denne atferden kommer til uttrykk ved tilføyinger eller endringer i planverk som ROS og overordnet beredskapsplan. På bakgrunn av dette konkluderer jeg med at EKL forekommer i de utvalgte kommunene. DKL forekommer ikke, drøftingen viser at det ikke er tradisjon for å utfordre grunnleggende mål og verdier som ligger til grunn i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (Argyris, 2002). Drøftingen viser også at beredskapskoordinator med lavstillingsprosent, ressursmangler, motstridende mål i kommunene og mangel på synergi mellom politiske mål og praktisk utførelse kan være faktorer som svekker evnen til å oppnå DKL. Funnene mine samsvarer med forskning som viser at EKL er læringsformen som forekommer mest i organisasjoner, ettersom DKL er ressurskrevende (Deverell, 2009; Sydnes et al., 2021).

Hva slags resiliente egenskaper er etablert og hvordan bidrar læring til å utvikle disse? Drøftingen viser at egenskapene identifisering, observasjon og forberedelser på uønskede hendelser er etablert i kommunenes ROS og overordnet beredskapsplan (Duchek, 2020). Ved at disse planverkene er gjenstand for vurdering under tilsyn, skapes det gjennom avvik, merknader, faglig drøfting og veiledning læringspunkter for kommunene som styrker organisasjonenes kunnskapsbaser (Duchek, 2020; Evensen et al., 2022). Kommunenes oppfølgingsarbeid av tilsyn skaper læring i form av EKL og leder til endringer og tilføyinger i planverkene hvor de resiliente egenskapene er etablert. De mindre kommunene drar stor nytte av det interkommunale samarbeidet som skaper læring, men også ved at kommunene blir ressurser for hverandre. På bakgrunn av drøftingen konkluderer jeg at kommunene gjennom tilsyn og læringsprosesser får styrket sine organisatoriske kunnskapsbaser, som legger til rette for utvikling av resiliente egenskaper (Duchek, 2020). Likevel viser også drøftingen at det er ressursmangler som kan hemme utvikling av disse egenskapene (Duchek, 2020; Lengnick-Hall et al., 2011; Vogus & Sutcliffe, 2007). KU viser at noen av de utvalgte kommunene ikke har fulgt opp revidering av ROS i henhold til lov (DSB, 2021a). Den viser også at bare en av de utvalgte kommunene har revidert overordnet beredskapsplan, i henhold til lov (DSB, 2021a). Ressursmanglene som kommer til syne i oppgaven kan også reflektere nasjonale

forhold (DSB, 2021a). Konflikten mellom utvikling av resiliente egenskaper og ressursmangler som kommer frem i oppgaven samsvarer med forskning på feltet. Det er vist at egenskapene som ligger til grunn i resiliensprosessen er ressursavhengige, ekstremt komplekse og kontekstavhengige, som gjør det vanskelig å definere hvordan slike egenskaper utvikles i praksis (Duchek, 2020).

På bakgrunn av forskningsspørsmålene kan problemstillingen konkluderes: *Hvordan arbeider kommuner med læringsutbyttet etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt og hvordan bidrar læring til utvikling av resiliente egenskaper?* Tilsyn er en god læringsarena ved at tilsyn fokuserer på planverk hvor resiliente egenskaper er etablert, samt hvordan kommuner kan forbedre disse planverkene gjennom avvik og merknader. Utbyttet fra tilsyn blir fulgt opp i kommunenes beredskapsråd, som transformerer ny kunnskap til endring av atferd. Dermed kommer EKL som læringsform til sin rett ved at kunnskap leder til endringer og/eller tilføyinger i planverkene hvor de resiliente egenskapene er etablert. Slik sett blir også de resiliente egenskapene utviklet, og kommunene skaper et potensial for resiliens. Imidlertid er det på bakgrunn av ressursproblemene i kommunene usikkert i hvilken grad disse egenskapene utvikles i praksis. Således reflekterer konklusjonen også forskning på feltet, som viser at man gjennom OL kan utvikle resiliente egenskaper (Duchek, 2020; Evenseth et al., 2022; Madni & Jackson, 2009), men også hvordan ressursproblemer svekker utvikling av de (Duchek, 2020; Vogus & Sutcliffe, 2007). Det er nødvendig med videre forskning på dette.

7.1 Videre forskning

På bakgrunn av de funnene som er kommet frem i denne oppgaven vil jeg presentere forslag til videre forskning. Som en forlengelse av denne oppgaven ville det vært interessant og brukt et større antall kommuner, hvor en skiller mellom store og små. Til dette utvalget kunne man trukket inn samtlige prosesser som Duchek legger til grunn for resiliens, og om kommunene har tilstrekkelig med ressurser for å kapitalisere på det resiliens potensialet som skapes gjennom læringsprosesser. På denne måten kunne man fått større innsikt i resiliente prosesser og underliggende egenskaper, og hvilke ressurser som er nødvendig for å utvikle disse.

Referanseliste

- Argote, L. & Miron-Spektor, E. (2011). Organizational Learning: From Experience to Knowledge. *Organization science*, 22(5), 1123-1137. 10.1287/orsc.1100.0621
- Argyris, C. (2002). Double-Loop Learning, Teaching, and Research. *Academy of Management learning & education*, 1(2), 206-218. 10.5465/AMLE.2002.8509400
- Argyris, C. & Schön, D. A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Boston: Addison-Wesley Publishing Company.
- Ates, A. & Bititci, U. (2011). Change process: a key enabler for building resilient SMEs. *International journal of production research*, 49(18), 5601-5618. 10.1080/00207543.2011.563825
- Baker, W. E. & Sinkula, J. M. (1999). The synergistic effect of market orientation and learning orientation on organizational performance. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 27(4), 411-427. 10.1177/0092070399274002
- Beck, U. (1992). *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage.
- Beckett, R. & Murray, P. (2000). Learning by auditing: a knowledge creating approach. *TQM magazine*, 12(2), 125-136. 10.1108/09544780010318389
- Boin, A. & van Eeten, M. J. G. (2013). The Resilient Organization A critical appraisal. *Public management review*, 15(3), 429-445. 10.1080/14719037.2013.769856
- Brinkmann, S. (2013). *Qualitative Interviewing (Understanding Qualitative Research)*. New York: New York: Oxford University Press.
- Brinkmann, S., Tanggaard, L. & Hansen, W. (2012). *Kvalitative metoder: empiri og teoriutvikling (Kvalitative metoder en grundbog)*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Burnard, K. & Bhamra, R. (2011). Organisational resilience: development of a conceptual framework for organisational responses. *International journal of production research*, 49(18), 5581-5599. 10.1080/00207543.2011.563827
- Carley, K. M. & Harrald, J. R. (1997). Organizational Learning Under Fire: Theory and Practice. *The American behavioral scientist*, 40(3), 310-332. 10.1177/0002764297040003007
- Chiva, R., Ghauri, P. & Alegre, J. (2014). Organizational Learning, Innovation and Internationalization: A Complex System Model. *British journal of management*, 25(4), 687-705. 10.1111/1467-8551.12026
- Clarke, L. (1999). *Mission improbable: Using fantasy documents to tame disaster*. Chicago: University of Chicago Press.

- Cohen, W. M. & Levinthal, D. A. (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative science quarterly*, 35(1), 128-152.
10.2307/2393553
- Creswell, J. W. & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches* (4 utg.). Los Angeles: SAGE Publications.
- Crichton, M. T., Ramsay, C. G. & Kelly, T. (2009). Enhancing Organizational Resilience Through Emergency Planning: Learnings from Cross-Sectoral Lessons. *Journal of contingencies and crisis management*, 17(1), 24-37. 10.1111/j.1468-5973.2009.00556.x
- De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2016). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* (4 utg.). Oslo: Forskningsetiske komiteer.
- Den nasjonale forskningsetiske komité. (2019). Veiledning for forskningsetisk og vitenskapelig vurdering av kvalitative forskningsprosjekt innen medisin og helsefag. Hentet 12.04.2022 fra <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/med-helse/vurdering-av-kvalitative-forskningsprosjekt-innen-medisin-og-helsefag/>
- Deverell, E. (2009). Crises as Learning Triggers: Exploring a Conceptual Framework of Crisis-Induced Learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 179-188. 10.1111/j.1468-5973.2009.00578.x
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012). *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/pdf-er/veileder-forskrift-kommunal-beredskapsplikt.pdf>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. Hentet fra <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder-til-helhetlig-risiko-og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen.pdf>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2015). *Veiledning for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledning-for-fylkesmannens-tilsyn-med-kommunal-beredskapsplikt/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere->

handboker-og-
informasjonsmateriell/veiledere/veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt
.pdf

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2021a). Kommuneundersøkelsen. Hentet fra <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2021b). Statsforvalterens tilsyn med kommunal beredskapsplikt. Hentet fra <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/artikler/fylkesmannens-tilsyn-med-kommunal-beredskapsplikt/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2021c). Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Hentet fra <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskapsplikt/>

Duchek, S. (2020). Organizational resilience: A capability-based conceptualization. *Business Research*, 13(1), 215-246. <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>

Edmondson, A. C. (2002). The Local and Variegated Nature of Learning in Organizations: A Group-Level Perspective. *Organization science*, 13(2), 128-146.
10.1287/orsc.13.2.128.530

Eriksson, K. (2015). Framework for crisis planning: Four required areas for developing a learning process. *Journal of emergency management*, 13, 519-531.
10.5055/jem.2015.0261

Evenseth, L. L., Sydnes, M. & Gausdal, A. H. (2022). Building Organizational Resilience Through Organizational Learning: A Systematic Review. *Frontiers in communication*, 7. 10.3389/fcomm.2022.837386

Ferreira, P., Wilson, J. R., Ryan, B. & Sharples, S. (2011). *Measuring Resilience in the Planning of Rail engineering work* (1 utg.): CRC Press.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>

Fusch, P., Fusch, G. E. & Ness, L. R. (2018). Denzin's Paradigm Shift: Revisiting Triangulation in Qualitative Research. *Journal of social change*, 10(1).
10.5590/JOSC.2018.10.1.02

Hillmann, J., Duchek, S., Meyr, J. & Guenther, E. (2018). Educating Future Managers for Developing Resilient Organizations: The Role of Scenario Planning. *Journal of management education*, 42(4), 461-495. 10.1177/1052562918766350

- Høyland, S. A. (2018). Exploring and modeling the societal safety and societal security concepts – A systematic review, empirical study and key implications. *Safety science*, 110, 7-22. 10.1016/j.ssci.2017.10.019
- IPCC. (2021). *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. Hentet fra https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Citation.pdf
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2 utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jiménez-Jiménez, D. & Sanz-Valle, R. (2011). Innovation, organizational learning, and performance. *Journal of Business Research*, 64(4), 408-417. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2010.09.010p>
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4 utg.). Oslo: Abstrakt.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2011-2012). *Samfunnssikkerhet* (Meld. St. 29). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/?ch=6>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). Samfunnssikkerhetskjeden. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/samfunnssikkerhetskjeden/id2340021/>
- Kendra, J. M. & Wachtendorf, T. (2003). Elements of Resilience After the World Trade Center Disaster: Reconstituting New York City's Emergency Operations Centre: Elements of Resilience After the World Trade Center Disaster. *Disasters*, 27(1), 37-53. 10.1111/1467-7717.00218
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2007). *Nytt kapittel 10 A i kommuneloven - statlig tilsyn med kommunesektoren* (Nr. H-03/07). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-0307/id455932/>
- Krumsvik, R. J. (2014). *Forskningsdesign og kvalitativ metode: ei innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lengnick-Hall, C. A. & Beck, T. E. (2005). Adaptive Fit Versus Robust Transformation: How Organizations Respond to Environmental Change. *Journal of management*, 31(5), 738-757. 10.1177/0149206305279367

- Lengnick-Hall, C. A. & Beck, T. E. (2009). Resilience Capacity and Strategic Agility: Prerequisites for Thriving in a Dynamic Environment. I *Resilience Engineering Perspectives, Volume 2* (s. 61-92): CRC Press.
- Lengnick-Hall, C. A., Beck, T. E. & Lengnick-Hall, M. L. (2011). Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management. *Human resource management review*, 21(3), 243-255. 10.1016/j.hrmr.2010.07.001
- Levitt, B. & March, G., J. (1988). Organizational Learning. *Annual review of sociology*, 14(1), 319-340. 10.1146/annurev.soc.14.1.319
- Linnenluecke, M. K. (2017). Resilience in Business and Management Research: A Review of Influential Publications and a Research Agenda. *International journal of management reviews*, 19(1), 4-30. 10.1111/ijmr.12076
- Linnenluecke, M. K. & Griffiths, A. (2010). Beyond Adaptation: Resilience for Business in Light of Climate Change and Weather Extremes. *Business & society*, 49(3), 477-511. 10.1177/0007650310368814
- Madni, A. M. & Jackson, S. (2009). Towards a Conceptual Framework for Resilience Engineering. *IEEE systems journal*, 3(2), 181-191. 10.1109/JSYST.2009.2017397
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization science*, 2(1), 71-87. 10.1287/orsc.2.1.71
- Marois, R. & Ivanoff, J. (2005). Capacity limits of information processing in the brain. *Trends Cogn Sci*, 9(6), 296-305. 10.1016/j.tics.2005.04.010
- NOU 2022: 3. (2022). *På trygg grunn — Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-3/id2905694/>
- Perrow, C. (1999). *Normal accidents: living with high-risk technologies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Pfeffer, J. & Sutton, R. I. (2000). *The knowing-doing gap: how smart companies turn knowledge into action*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Popper, M. & Lipshitz, R. (2000). Organizational Learning: Mechanisms, Culture and Feasibility. *Management Learning*, 31(2), 181-196. 10.1177/1350507600312003
- Pregener, A. L. (2014). Evolution and resilience of the nuclear nonproliferation regime. *AIP Conference Proceedings*, 1596(1), 152-159. 10.1063/1.4876464
- Pursiainen, C. (2018). *The Crisis Management Cycle* (1 utg.): Routledge.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3 utg.). Bergen: Fagbokforl.

- Salas, E., Rosen, M. A. & DiazGranados, D. (2010). Expertise-Based Intuition and Decision Making in Organizations. *Journal of management*, 36(4), 941-973.
10.1177/0149206309350084
- Scholten, K., Sharkey Scott, P. & Fynes, B. (2019). Building routines for non-routine events: supply chain resilience learning mechanisms and their antecedents. *Supply chain management*, 24(3), 430-442. 10.1108/SCM-05-2018-0186
- Schulman, P. R. (2004). General attributes of safe organisations. *Qual Saf Health Care*, 13(2), 39-44. 10.1136/qshc.2003.009613
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday/Currency.
- Sitkin, S. B. (1992). Learning Through Failure: The Strategy of Small Losses. *Research in Organizational Behavior*, 14, 231-266.
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)* (LOV-2010-06-25-45). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
- Somers, S. (2009). Measuring Resilience Potential: An Adaptive Strategy for Organizational Crisis Planning. *Journal of contingencies and crisis management*, 17(1), 12-23.
10.1111/j.1468-5973.2009.00558.x
- Sommer, M., Braut, G. S. & Njå, O. (2013). A model for learning in emergency response work. *International Journal of Emergency Management*, 9(2), 151-169.
- Statsforvalteren. (2022). Om oss. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/portal/om-oss/>
- Sydnnes, A. K., Sydnnes, M. & Hamnevoll, H. (2021). Learning from crisis: The 2015 and 2017 avalanches in Longyearbyen. *Safety science*, 134(2), 1-12. 10.1016/j.ssci.2020.105045
- Teixeira, E. d. O. & Werther, W. B. (2013). Resilience: Continuous renewal of competitive advantages. *Business horizons*, 56(3), 333-342. 10.1016/j.bushor.2013.01.009
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse* (4 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Vogus, T. J. & Sutcliffe, K. M. (2007). *Organizational resilience: Towards a theory and research agenda*.
- Wang, C. L. & Ahmed, P. K. (2003). Organisational learning: a critical review. *The learning organization*, 10(1), 8-17. 10.1108/09696470310457469
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M. & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization science (Providence, R.I.)*, 16(4), 409-421.
10.1287/orsc.1050.0133
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: design and methods* (2 utg.). Thousand Oaks: Sage.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: design and methods* (6 utg.). Los Angeles: SAGE.

Aase, T. H. & Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter: om produksjon og tolkning av kvalitative data* (2 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1 – Forkortelser

Forkortelser	
KU	Kommuneundersøkelsen
ROS	Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse
Tilsyn	Tilsyn med kommunal beredskapsplikt
OL	Organisatorisk læring
OR	Organisatorisk resiliens
EKL	Enkeltkretslæring
DKL	Dobbeltkretslæring
SBL	Sivilbeskyttelsesloven

Vedlegg 2 - Intervjuguide kommunale respondenter

Informasjon

- Presentasjon av meg
- Presentasjon av formålet med oppgaven (rask presentasjon av problemstilling og det teoretiske rammeverket)
- Informere om hvordan data skal behandles, og respondentenes rettigheter
- Informere om at jeg ønsker at respondentene skal snakke så fritt som mulig

Spørsmål

1. Hva slags stilling har du?
2. Hva er formålet med tilsyn, og hvordan gjennomføres det?
3. Hva slags problemstillinger identifiserer tilsynet i kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?
4. Hva er de ulike rollene under tilsyn, og hvordan oppleves tilsyn?
5. Er læring og resiliens tematikk som tas opp i tilsyn?
6. Hvordan bearbeider dere de tilbakemeldinger dere får under tilsyn?
 - Hvem deltar?
 - Hvordan blir avvik og merknader fulgt opp?
7. Hvilke prosesser finnes hos dere for å aktivt lære av et tilsyn?
8. Er det tradisjon for å spre læringspunkter til andre i organisasjonen?
 - Hvordan spres læringspunkter?
9. De ulike endringene dere eventuelt gjør på bakgrunn av tilsyn og læringspunkter, hvordan kommer de til syne?
 - Blir atferd bedre mtp endringer?
 - Hender det at styrende mål og verdier i samfsik. arbeidet blir endret eller utfordret?
10. Kan du fortelle litt om hvordan dere går frem i arbeidet med helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan?
11. Hvordan identifiseres interne og eksterne utviklinger mtp. Uønskede hendelser?
 - Hvordan observeres slike utviklinger?
12. Hvordan forbereder dere på uønskede hendelser?
13. Er det tilstrekkelig med ressurser i kommunen mtp samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet?

Vedlegg 3 - Intervjuguide respondenter fra Statsforvaltere

Informasjon

- Presentasjon av meg
- Presentasjon av formålet med oppgaven (rask presentasjon av problemstilling og det teoretiske rammeverket)
- Informere om hvordan data skal behandles, og respondentenes rettigheter
- Informere om at jeg ønsker at respondentene skal snakke så fritt som mulig

Spørsmål

1. Hva slags stilling har du?
2. Hva er formålet med tilsyn, og hvordan gjennomføres det?
3. Hvordan forbereder dere tilsyn med kommunal beredskapsplikt?
4. Hva slags problemstillinger identifiserer tilsynet i kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?
5. Hva er de ulike rollene under tilsyn, og hvordan opplever kommunene tilsyn?
6. Er læring og resiliens tematikk som tas opp i tilsyn?
7. Hvordan legges det til rette for læring i tilsynet?
8. Bidrar tilsyn til å utvikle det kommunale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet?
9. Hvordan forventes det at kommunene skal arbeide med utbyttet av tilsynet?
10. Har kommunene tilstrekkelig med ressurser mtp. Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet?