Tore Hafting (red.)



KRISE-HÅNDTERING

Planlegging og handling

FAGBOKFORLAGET

KRISE
HÅNDTERING

Tore Hafting (red.)



KRISE HÅNDTERING

Planlegging og handling

FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2019 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

1. utgave 2017

ISBN: 978-82-450-3019-8
ISBN (trykt): 978-82-450-2111-0
Tilrettelagt for e-bok: John Grieg, Bergen

Forsidedesign ved forlaget
Forsideillustrasjon: © Shutterstock/seeyou

Spørsmål om denne boken kan rettes til:
Fagbokforlaget
Kanalveien 51
5068 Bergen
Tlf.: 55 38 88 00 Faks: 55 38 88 01
e-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven.
Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling
bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtale med Kopinor.

Forord

Antologien om krisehåndtering er et resultat av samarbeid mellom kolleger og forskere med tilknytning til ulike institusjoner. Bakgrunnen for prosjektet er behovet for en samlet oversikt over fagfeltet, som det er relativt få av på norsk. I de siste årene er det publisert fagbøker om aspekter ved krisehåndtering som kriseledelse, beredskapslogistikk, teamtrening, samvirke, kommunikasjon og beredskap i kommunal sektor. Formålet med antologien om krisehåndtering er å gi en helhetlig oversikt over fagfeltet på et flerfaglig grunnlag. Forfatterne belyser temaene fra et psykologisk, sosiologisk, økonomisk, teknologisk og statsvitenskapelig ståsted.

Bidragene til forfatterne bygger på egen forskning, og de er teoretiske, empiriske eller en kombinasjon. Et flertall av forfatterne er opptatt av hvordan ny kunnskap kan anvendes for å forbedre praksis i krisehåndtering. Det er naturlig fordi krisehåndtering er rettet mot handling, som betyr at ledelsen må gjøre noe når en krise oppstår.

Målgruppen for boka er forelesere, forskere, ansatte i beredskapsorganisasjoner, studenter og praktikere. Forfatterne bruker derfor eksempler og casestudier for å invitere til faglig refleksjon og diskusjon hos leserne.

Redaktøren arrangerte seminarer i tilknytning til bokprosjektet som var meget vellykket. Forfatterne presenterte utkast til kapitler med en opponent på seminarene. De faglige diskusjonene var meget nyttige for å heve kvaliteten på bidragene og sikre helhet og sammenheng mellom kapitlene.

Det gjenstår å takke en rekke personer som på ulike måter har bidratt til antologien: Stein Antonsen, Tore Bakken, Espen Berntsen, Morten Bøås, Kåre Ellingsen, Even Fallan, Amund Ole Flesvik, Stig Holen, Marianne Jahre, Øyvind Kalnes, Bjørn Olav Knutsen, Bjørn-Ivar Kruke, Gerry Larsson, Jon Christian Møller, Martin Nkosi Ndlela, Tor-Olav Nævestad, Ole Jørgen Ranglund, Berit Rekve, Git Roxström, Torhild Svensen, Jan Thorsvik, Elin Marit Wood og Erik Ødegård.

Jeg vil også takke prodekan for FOU Erik Bjurström for økonomisk støtte for å få utgitt antologien. Forlagsredaktør Hilde Kristoffersen i Fagbokforlaget og undertegnede har samarbeidet godt om antologien, og jeg vil rette en stor takk til henne for innsatsen.

Rena, juli 2017
Tore Hafting

Innhold

Del 1
KRISEHÅNDTERING: TEMA, BEGREPER OG PERSPEKTIVER **15**

Kapittel 1
Krisehåndtering: Planlegging og handling **17**
Tore Hafting

Kriseledelse og kontekst 20
Kriseledelse og definisjoner 20
Kriseledelse, administrasjon og lederskap 21
Kriseledelse, strategisk, operativ og taktisk 22
Kriseledelse, sikkerhetsledelse og kultur 23
Kriseledelse, sikkerhetsledelse og Resilience Engineering 24
Kriseledelse, sikkerhetsledelse og normale ulykker 25
Beredskapsplanlegging 25
Beredskapsplanlegging og risiko- og sårbarhetsanalyser 26
Beredskapsplanlegging og sosio-kulturell kontekst 26
Beredskapsplanlegging og humanitær logistikk 27
Beredskapsplanlegging og risiko 28
Beredskapsplanlegging og begrensninger 29
Krisekommunikasjon 30
Intern krisekommunikasjon 32
Koordinering 34
Øving og trening 37
Improvisering og beslutninger 38
Læring og makt 41
Forfatternes bidrag i antologien 45
Referanser 53

Del 2
KRISEHÅNDTERING: FOREBYGGE SKADEVIRKNINGER **57**

Kapittel 2
Krisehåndtering i et historisk perspektiv: Brannen i Grue kirke i 1822 ..... **59**
Tore Hafting

Kriser og historie 59
Brannen i Grue kirke i 1822 60

Ansvar, grupper og skyld ... 61
Ansvar og svikt ... 62
Ansvar og delegering ... 62
Ansvar og fraskrivelse ... 63
Ansvar og operatørfeil ... 64
Operatørfeil i virksomheter med høyt potensial for katastrofer ... 65
Operatørfeil og transport av farlig gods ... 65
Organisasjonsulykker ... 66
Kirkebrann og buffere ... 67
Diskotekbrann i Göteborg ... 67
Teknologiske og organisatoriske buffere og persontrafikk ... 67
Krisehåndtering: Handling ... 68
Krisehåndtering og scenarioer ... 69
Krisehåndtering og det ukjente ... 69
Det ukjente og gassutblåsing til havs ... 69
Det ukjente og legionella ... 70
Krisehåndtering og ekstremvær ... 71
Krisehåndtering, klasser og makt ... 71
Avslutning og konklusjon ... 73
Referanser ... 74

Kapittel 3
Utsatte personalgrupper – betydningen av lederskap og kameratskap ... **77**
Gerry Larsson

Innledning ... 77
Stress ... 77
Lederskap ... 82
Støtte etter kriser ... 85
Referanser ... 92

Kapittel 4
Om volden rammer ... **95**
Forebygging av voldshendelser og alvorlige trusler i førstelinjen
Pål Ellingsen og Ole Jørgen Ranglund

Førstelinjeansatte rammes først av vold og trusler ... 95
Mentale og praktiske forberedelser ... 99
Kultur for læring fra kritiske hendelser ... 102
En annen type lederskap ved kriser ... 104
Referanser ... 108

Kapittel 5
Når krisen rammer barn og unge ... **111**
Renate Grønvold Bugge

Forskning ... 112
Akuttsituasjonen ... 114
Intervensjoner ... 115

Informasjon ... 117
Syning ... 118
Reaksjoner hos barn og unge ... 119
Når et lokalsamfunn er rammet ... 124
Beredskap og beredskapsplaner ... 125
Konklusjon ... 128
Referanser ... 128

Kapittel 6
Styre den som styre skal, eller kan: befolkningens rolle i beredskapsarbeid og i krisehåndtering ... 131
Bjørn Ivar Kruke

Abstract ... 131
Innledning ... 132
Krisebegrepet ... 132
Krisehåndtering – fra kaos til kontinuitet ... 136
Prinsipper for beredskap og for samfunnssikkerhet ... 144
Befolkningens innsats i kriser: tre illustrerende eksempler ... 146
Diskusjon og konklusjon ... 148
Referanser ... 153

Del 3
KRISEHÅNDTERING: FORBEREDELSER OG FORBEDRET PRAKSIS ... 157

Kapittel 7
Utfordringen med implementering av radikale innovasjoner i kriseledelse ... 159
Erik Bjurström og Git Roxström

Innledning ... 159
Forskning om spredning av innovasjoner ... 161
Det store internasjonale forsøket ... 163
CD&E – Metoden ... 164
Eksempler ... 165
Lærdommer ... 169
Referanser ... 171

Kapittel 8
Internkontroll som ledelsesverktøy ... 173
Krisen i Troms Kraft
Stein Antonsen

Innledning ... 173
Casen Troms Kraft ... 174
Regnskapsmanipulasjon ... 175
Metode ... 176
Granskningsrapporten ... 177
COSO: Et integrert rammeverk for intern kontroll ... 177
Begrensninger ved internkontrollen ... 179

Pentagon-modellen ... 179
Analysen ... 181
Kultur ... 184
Interaksjon ... 187
Relasjoner og nettverk ... 188
Røde flagg ... 188
Oppsummering ... 189
Referanser ... 191

Kapittel 9
Individuelle forutsetninger for krisehåndtering ... **193**
Stig Holen og Bjørn T. Bakken

Introduksjon ... 193
Teori ... 194
Empiri ... 201
Referanser ... 204

Kapittel 10
Utfordringer for europeisk strategisk autonomi i Nato ... **207**
Bjørn Olav Knutsen

Innledning ... 207
Kriseledelse og strategisk autonomi i Nato ... 209
Natos svar på krisen i Ukraina ... 216
Hva vil mangel på kriseledelse og strategisk autonomi bety? ... 221
Avslutning ... 223
Referanser ... 224

Kapittel 11
Statsbygging, sårbare stater og internasjonal krisehandtering ... **227**
Morten Bøås

Sårbare stater ... 228
Internasjonale intervensjoner ... 229
Internasjonale intervensjoner og statsbygging ... 231
Internasjonale intervensjoner som krisehandtering ... 233
Samspillseffekter i sårbare stater ... 234
Konklusjon ... 238
Referanser ... 239

Kapittel 12
Den viktigste logistikken – beredskap og respons i humanitære kriser ... **241**
Marianne Jahre

Læringsmål ... 241
Introduksjon ... 242
Internasjonal assistanse og nødhjelpslogistikk ... 246
Til rett tid på rett plass med rett hjelp ... 253
Fremtidig forskning og utvikling i den viktigste logistikken ... 261
Referanser ... 262

Kapittel 13
Koordinering og språk: Oppløsing av flokene i språkbokser for forsterket samarbeid 267
Claudia Baisini og Erik Bjurström

Innledning 267
Om skjemaer, grammatikk og betydning 271
De mange sidene ved å være modig 272
Tykke konsepter, ladede ord og bokser 273
Å løse opp tykke konsepter 274
Oppløsing av floker som et verktøy for å forsterke nødvendig variasjon 276
Konklusjoner og forslag for praksis 278
Referanser 280

Kapittel 14
Intern kriseledelse og krisekommunikasjon – en skjult dimensjon blir synlig 281
Finn Frandsen og Winni Johansen

Innledning 281
Dash8 Q400-krisen (2007) 282
Hvem er organisasjonens interne stakeholdere? 284
Den tidlige forskningen: fra crisis sensemaking til HRM/HRD 285
Den nye forskningen i intern kriseledelse og krisekommunikasjon 287
Den integrerte tilgangen: fra stakeholderteori til fasemodell 288
The ICMCC Survey 290
Private og offentlige organisasjoners arbeid med intern kriseledelse og krisekommunikasjon 292
Medarbeidere som aktive kommunikatorer under kriser 294
Andre temaer i forskningen i intern kriseledelse og krisekommunikasjon 295
Avsluttende bemerkninger 296
Referanser 297

Kapittel 15
Miljøkatastrofer og strategisk miljørapportering 299
Even Fallan

Innledning 299
Miljørapportering 302
Teori knyttet til miljørapporteringens roller 304
Metode 308
Sammenhenger mellom miljøkatastrofer og miljørapportering 309
Konklusjon 322
Referanser 323

Kapittel 16
Hva kan vi lære av bedrifter som transporterer farlig gods på veg? 327
Tor-Olav Nævestad

Innledning 328
Teoretisk tilnærming 329

Metode ... 332
Resultater ... 335
Konkluderende diskusjon ... 346
Referanser ... 355

Kapittel 17
Papirtigere og svarte svaner i norsk kommunal beredskap ... **359**
Et skråblikk på hvilken beslutningsstøtte risiko- og sårbarhetsanalyser pålagt i sivilbeskyttelsesloven gir.
Kåre Ellingsen

Innledning ... 359
Verktøykassa: Lov- og forskriftsgrunnlaget og veiledere ... 360
ROS-analyse til besvær ... 361
Sannsynlighetsutfordringene ... 364
Konsekvensutfordringene ... 367
Operasjonaliseringsbarrierer ... 369
Hvorfor dårlige planer ødelegger for god håndtering ... 371
Konklusjon ... 373
Referanser ... 375

Kapittel 18
Trening og øving av krisehåndtering – en metodisk tilnærming ... **377**
Bjørn T. Bakken, Sigmund Valaker, Thorvald Hærem

Innledning ... 377
Øvingsmetodikk ... 383
Trening av samhandling og kommunikasjon ... 390
Oppsummering og konklusjon ... 392
Referanser ... 394

Del 4
KRISEHÅNDTERING: FOREBYGGE ÅRSAKER TIL KRISER ... **399**

Kapittel 19
Å bli resilient: organisasjoner, sikkerhet og resiliens ... **401**
Erik Hollnagel

Innledning ... 401
Føle seg trygg eller være trygg? ... 403
Sikkerhet-I og robusthet ... 405
Et blikk på det som går galt framfor å se på det som går bra ... 406
Hvorfor går ting bra? ... 407
Sikkerhet-II og Resilience engineering ... 408
Konklusjon ... 410
Referanser ... 411

Kapittel 20
En situasjonsbasert tilnærming ... **413**
– fra hendelser til akutte situasjoner
Bård Tronvoll

Innledning ... 413
Hvordan hendelser skaper situasjoner ... 415
Situasjonens karakteristikker ... 423
Ledelsens forståelse av situasjonen ... 427
Elastisitet – en forutsetning ved virksomheten for å overvinne akutte situasjoner? ... 431
Oppsummering ... 433
Referanser ... 435

Kapittel 21
Elastisitet: En forutsetning for virksomheter i kritiske situasjoner ... **439**
Bård Tronvoll

Introduksjon ... 439
Elastisitet ... 441
Virksomhetens elastisitet ... 448
Konklusjon ... 452
Referanser ... 453

Del 5
KRISEHÅNDTERING: FOREBYGGING OG FORBEREDELSER – EN UTOPI? ... **457**

Kapittel 22
Krise og ansvar – problemer og utfordringer i samfunn preget av risiko og kriser ... **459**
Tore Bakken

Innledning ... 459
Ansvarets problem ... 461
Fra etiske problemer til etikkens problem ... 463
«Normal accidents» ... 466
Risiko og ansvar ... 470
Jonas: «Fryktens heuristikk» ... 473
Luhmann: «Angstens ubestemthet» ... 475
Avslutning ... 476
Referanser ... 478

Kapittel 23
Den nye medieøkologiens utfordringer for risikokommunikasjon ... **481**
Øyvind Kalnes

Innledning ... 481
Den nye medieøkologien ... 482
Mistillit til samfunnsinstitusjonene? ... 483
Perspektiver på risiko- og krisekommunikasjon ... 485
Utfordringer for risiko- og krisekommunikasjon ... 490

E-bolanoia i den nye medieøkologien? 492
Risiko- og krisekommunikasjon i postfaktasamfunnet? 499
Referanser 502

Kapittel 24
Krisehåndtering i et prosessteoretisk perspektiv: Flommen i Østerdalen i 1995 507
Tore Hafting

Krisehåndtering og tid 507
Krisehåndtering, prosessteori og tid 508
Krisehåndtering og faser 510
Krisehåndtering: Ting, mennesker og natur 512
Flommen i Østerdalen i 1995 513
Flommen i 1995 514
Sosio-materielle vilkår for flom 514
Materiell kultur og industrisamfunnet 515
Kommunens bruk av arealer 516
Kriser og ansvar 516
Kriser, ekstremvær og endringer av klima 517
Tiltak mot flom 518
Konklusjon 519
Referanser 520

Del 6
KRISEHÅNDTERING: AVSLUTNING 523

Kapittel 25
Krisehåndtering: Konsekvenser for forskning og praksis 525
Tore Hafting

Krisehåndtering: Tema og problemstillinger 525
Krisehåndtering og makt 526
Makt og ledelse 526
Makt og beredskapsplanlegging 528
Makt og koordinering 530
Makt og politiske beslutninger 530
Makt og statsbygging 531
Makt og marked 532
Makt og kommunikasjon 533
Konklusjon 535
Referanser 535

Om bidragsyterne 537

Stikkordregister 545

DEL 1

KRISEHÅNDTERING: TEMA, BEGREPER OG PERSPEKTIVER

Kapittel 1

Krisehåndtering: Planlegging og handling

Tore Hafting

Dette er en bok om krisehåndtering, og temaet har de siste årene fått større aktualitet med terror, naturkatastrofer, svineinfluensa, finanskrise og sosiale medier. Rammen for krisehåndtering i antologien er hvordan organisasjoner med vekslende hell håndterer kriser. Ledere, medarbeidere, samarbeidende organisasjoner, offentlige myndigheter og publikum har betydning for hvordan kriser blir håndtert. Krisehåndtering er ledelse i uvanlige situasjoner for å forebygge, forberede kriser og lære og gjenoppbygge etter kriser (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen & Pettersen 2016, s. 300). Forfatterne i antologien behandler både akutte situasjoner i krisehåndtering og hendelser som ligger langt tilbake i tid som forårsaker kriser. Å forebygge kriser viser enten til konsekvenser (kapittel 2–6) eller årsaker (kapittel 19–21). I det første tilfellet vil organisasjonen bestrebe seg på å redusere fysiske, mentale og materielle skader, mens i det andre vil den tilpasse seg endringer av mennesker, teknologi, organisasjon og omgivelser for minst mulig å bli rammet av en krise. Når virksomheten kan fortsette relativt uforstyrret under en krise, er organisasjonen resilient. Arbeidet med å forberede til kriser finner leseren i kapittel 7–18, og når organisasjoner kan gjøre lite med kriser i kapittel 2, 22–24.

Hovedproblemstillingen i antologien er hvordan organisasjoner forbereder og forebygger før kriser, og lærer og gjenoppbygger etter kriser. Det andre spørsmålet er hvordan aktører i og utenfor organisasjonen oppfatter prosesser og resultater av krisehåndtering. Forfatterne belyser og analyserer problemstillingen om krisehåndtering med kriseledelse, beredskapsplanlegging, krisekommunikasjon, koordinering, øving, trening, improvisering, beslutninger, læring og makt.

Formålet med boka er å gi en helhetlig oversikt over krisehåndtering som forfatterne belyser med flere faglige perspektiver. Forfatternes bidrag spenner tematisk fra bilulykker til sammenbrudd av stater. Den overordnete ideen i antologien er å formidle det tematiske mangfoldet i krisehåndtering.

Krisehåndtering er et fagfelt hvor forskere fra flere faglige miljøer bidrar, slik at det finnes ikke en felles definisjon av krise. Jeg gir fire eksempler, og i den første definisjonen avgrenser forfatterne krise til myndighetenes politiske kommunikasjon med publikum (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius 2005, s. 69). Spørsmålet er når myndighetene lykkes med å kommunisere budskapet om krise, og motsatt. Kriser er forskjellige fra vanlige hendelser som trafikkulykker og brann fordi disse er forventet, håndteres med standardprosedyrer og rammer samfunnet i liten grad (Fimreite, Lægreid & Rykkja 2014, s. 15) En krise er med andre ord «en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer eller sentrale verdier knyttet til sikkerhet, velferd, liv og helse som krever en rask reaksjon under stor grad av usikkerhet» (Fimreite, Lægreid & Rykkja 2014, s. 15). I den neste definisjonen fokuserer forfatterne på organisasjonen ved at «krise er en situasjon som stiller så store krav at organisasjonens ressurser og rutiner ikke strekker til» (Weisæth & Kjeserud 2007, s. 21). I det siste eksempelet blir krise definert som en dobbeltkrise ved at den opprinnelige krisen fører til en kommunikasjonskrise. Organisasjonen klarer ikke å håndtere kommunikasjonen av den opprinnelige krisen (Johansen & Frandsen 2010, s. 79). Min definisjon av krise er uvanlige situasjoner som organisasjoner forholder seg til, med varierende grad av usikkerhet og kompleksitet. Jeg henviser leseren til kapittel 6 for flere definisjoner av krise.

Organisasjon er også et begrep med forskjellig meningsinnhold avhengig av hvilket teoretisk perspektiv som er relevant for krisehåndtering. For det første kan organisasjon forstås som rasjonelle ordninger som kjennetegnes av spesifikke mål og formalisering (Scott 1992, s. 30–34). Til forskjell fra familien, har organisasjoner klare mål som formidler hva de vil oppnå, og hvordan de skal oppnås. Formalisering er regler som standardiserer og regulerer atferden til ledere og medarbeidere for å gjøre den forutsigbar. Beredskapsetater er et eksempel med klare mål og høyt innslag av regler, men det utelukker ikke andre organisasjonsformer som gjensidig tilpasning og fagkunnskaper (Mintzberg 1983, s. 19–20). I det rasjonelle perspektivet på organisasjon fokuserer forskeren på strukturelle kjennetegn, og betydningen de har for å håndtere kriser.

I det andre perspektivet argumenterer forskeren for kulturens rolle for krisehåndtering (Weick 2007, s. 111–114). Kultur er felles verdier, normer og oppfatninger, og følgelig felles forventninger til farer og sikkerhet. Medlemmene av organisasjonen

er enige om kulturen som er styrende for arbeidet spesielt i virksomheter med høyt potensial for ulykker og katastrofer.

For det tredje kan organisasjoner forstås som sosio-tekninske systemer som i antologien er relevant for sikkerhetsledelse i betydningen resiliens (Hollnagel 2013, s. 224). Sosio-tekniske systemer dreier seg om komplekse interaksjoner mellom teknologi, mennesker og arbeidsplasser. For å redusere mulighetene for at kriser oppstår, må eksperter og operatører i samarbeid endre og tilpasse disse faktorene i organisasjonen samt endringer i omgivelsene.

Prosessperspektivet er en fjerde måte å forstå organisasjon på som er relevant for antologien (Hernes 2016, s. 27–28). Selv om mange aktiviteter i en organisasjon er forutsigbare, kan noe uventet skje. Når jeg handler i dag, kan jeg med sikkerhet si noe om hvordan neste valg blir tatt. Det er derimot vanskeligere å si noe om hvilke valg jeg vil gjøre langt fram i tid. Forskere på prosessteori legger til grunn at jeg er det jeg gjør. Når det skjer en ulykke, blir politibetjenten leder på skadestedet, men det ble han ikke da han var student på politihøyskolen. Organisasjon er prosesser i støpeskjeen, som vil si at de er uavsluttete fenomener med flere mulige konsekvenser.

Før jeg går over til å behandle kriseledelse som tema i antologien, skal jeg si noe om krisehåndtering som forskningsfelt. Det er hevet over tvil at ledere i offentlige og private virksomheter har større oppmerksomhet rettet mot krisehåndtering i dag enn tidligere. Praksis i krisehåndtering har utviklet seg betydelig, og mange forbedringer er oppnådd. På den annen side har det ikke skjedd det samme med krisehåndtering som forskningsfelt.

> … Nonetheless, the intellectual foundation of crisis management is somewhat disappointing. Despite the organizational stakes, the understanding of the depth of crisis management remains underdeveloped. Although there are numerous books on the topic, few capture grounded perspectives. Prescriptions lack rigorous testing. Some authors target quick fixes for managers by encouraging their fear of classic organizational crisis, such as media exploitation, product tampering, and environmental disasters; others fuel panic about dramatic crisis that are highly unlikely to affect most organizations, such as regional instability and terrorism … (Pearson, Roux-Dufort & Clair 2007: vii)

Forfatterne slår fast at foruten at det er for lite forskning, er bidragene isolerte. Ti år senere konstaterer Bundy, Pfarrer, Short og Coombs at forskningsfeltet er fragmentert, og de foreslår å integrere bidragene og nye temaer (2017, s. 1665). Integrering og ny forskning går for eksempel ut på å studere beredskap internt i en organisasjon

i forhold til interessenter utenfor. På tilsvarende måte kan en analysere hvordan interessenter oppfatter lederskap under en krise. Etter krisen trengs det forskning på sammenhengen mellom læring internt og hvordan den oppfattes av samfunnet utenfor. I litteraturoversikten har krisekommunikasjon etter mitt syn fått en framtredende plass, selv om den også omfatter kriseledelse.

Jeg henviser lesere som er interessert i forskning på krisehåndtering til kapittel 25 om konsekvenser for forskning og praksis i tillegg forfatternes bidrag i antologien.

Kriseledelse og kontekst

Det er ingen enighet blant forskere i faglitteraturen om en felles definisjon av ledelse (Strand 2007, s. 18). Allment innebærer ledelse forhold som makt, påvirkning, beslutninger, kommunikasjon, symboler og personlige egenskaper. Strand legger vekt på konteksten for ledelse, som er meget relevant for fagområdet kriseledelse (2007, s. 26). Hva ledelsen oppnår og hvordan den oppfattes, forstås ut fra kontekster som situasjon, kultur, sektor (offentlig eller privat), type organisasjon, lederens oppgaver, læring og kjønn. Forenklet sagt vil ulike typer kriser ha forskjellig betydning for kriseledelsens resultater og folks tolkninger av disse. Det er utvilsomt en forskjell i situasjon mellom utrykkingsetatene som håndterer en alvorlig og kompleks trafikkulykke på skadestedet, og internasjonal militær toppledelse som bekjemper terror i Afghanistan.

Konteksten er rammevilkår for hva kriseledelsen kan gjøre for å forebygge og forberede seg på kriser. Situasjonen kan variere fra høy grad av usikkerhet og kompleksitet til det motsatte. I det første tilfellet er situasjonen tvetydig, et høyt antall organisasjoner med forskjellige mål er involvert, og ansvaret er uklart. I tillegg møter kriseledelsen i særdeleshet utfordringer med å koordinere innsatsen og kommunisere med andre aktører. Eksempler er klimakrisen, finanskrisen, svineinfluensaen, kommunikasjon på Internett og beslutninger om infrastruktur i samfunnet (kapittel 22–24). Komplekse kriser kan tjene som et korrektiv til hypoteser i faglitteraturen om mulighetene for prediksjon, håndtering og kontroll. På den annen side baserer utrykkingsetatenes arbeid seg på standardprosedyrer fordi de møter situasjoner som er relativt entydige, de involverer få aktører, og ansvar mellom etatene er klart definert (kapittel 6).

Kriseledelse og definisjoner

Kriseledelsen er en gruppe mennesker i organisasjoner som håndterer uvanlige situasjoner med varierende grad av usikkerhet og kompleksitet for å forebygge, forberede, handle og lære av kriser. Utfordringer for kriseledelsen er å organisere effektivt,

mobilisere midler og legge forholdene til rette for intern og ekstern koordinering og kommunikasjon.

Kriseledelse i betydningen forebygging omfatter offentlige tiltak som byggeforskrifter, planer, lover, reguleringer og forskrifter (Fimreite, Lango, Lægreid og Rykkja 2014, s. 14–16). Formålet med byggeforskrifter for offentlige bygg er å forebygge brann og sikre tilstrekkelig med rømningsveier (kapittel 2). Offentlige myndigheter skal i arealplanlegging redusere skader ved ikke å tillate at det bygges på områder som er utsatt for flom (kapittel 24).

Weisæth og Kjeserud (2007, s. 18) definerer kriseledelse som teoretisk og praktisk kompetanse i krisehåndtering. Kriseledelsen ivaretar den praktiske kompetansen ved å trene på det som er sentralt for å være tilstrekkelig forberedt på kriser (kapittel 4). Fysiske, mentale og materielle skader kan reduseres ved at kriseledelsen forutser krisen og endrer utviklingen av den.

I definisjonen av kriseledelse som forebygging ovenfor legger forskerne vekt på rollen strukturelle aspekter har for organisasjoner som håndterer kriser. Den andre definisjonen om forberedelser har et sterkere innslag av kultur ved å legge vekt på å være forberedt på kriser mentalt og i handling.

Kriseledelse, administrasjon og lederskap

I litteraturen om kriseledelse og ledelse generelt skiller forskerne mellom administrasjon og ledelse (Jacobsen og Thorsvik 2013, s. 418–419). Beredskapsplanlegging er et eksempel på administrasjon ved at kriseledelsen iverksetter tiltak som har til hensikt å forebygge og forberede organisasjonen på uvanlige hendelser. Lover, regler og prosedyrer preger planleggingen, og tidsperspektivet for beslutninger er langt sammenliknet med å handle raskt i en krisesituasjon. Planleggerne har distanse til operativt personell som tar seg av de praktiske sidene ved krisehåndteringen (kapittel 5–6). Kriseledelse i private selskaper som internkontroll har et klart innslag av administrasjon ved at ledelsen arbeider med regler, prosedyrer og rutiner for å redusere mulighetene for økonomiske tap og konkurs (kapittel 8).

En forutsetning for effektiv krisehåndtering er imidlertid at administrasjon og ledelse utgjør en integrert del av kriseledelsen. Ledelse, alternativt lederskap, er aktiviteter som å motivere medarbeidere, informere, veilede, kommunisere, delegere, skape tillit og gå foran som et godt eksempel (Dyregrov 2000, s. 239), (kapittel 3 og 4). Kriseledelse i denne betydningen utøves i operative miljøer og på arbeidsplasser utsatt for vold og trusler for å handle adekvat i krisesituasjoner og redusere mentale påkjenninger og skader senere.

Kriseledelse, strategisk, operativ og taktisk

I forlengelsen av skillet mellom administrasjon og ledelse vil jeg nå si noe om forskjellen mellom strategisk, operativ og taktisk kriseledelse (Engen et al. 2016, s. 301–302). Forskjellen mellom typene er aktiviteter og avstand kriseledelsen har til den praktiske håndteringen av krisen. Typiske aktiviteter i strategisk kriseledelse er planlegging, organisering, budsjett og kommunikasjon med ledd lavere i organisasjonen og omgivelsene. Justis- og beredskapsdepartementet er et eksempel på strategisk kriseledelse i offentlig sektor. Operativ kriseledelse samordner aktivitetene der krisen skjer, med mannskap, materiell og kommunikasjon. Hovedkontoret til Statoil i Stavanger er et eksempel på operativ kriseledelse under terrorangrepet på gassanlegget In Amenas i Algerie i 2013. Taktisk kriseledelse er operativt personell som håndterer krisen på skadestedet. Et eksempel er utrykkingsetatenes arbeid (politi, brann og ambulanse) med å få oversikt over situasjonen, redde menneskeliv og ta seg av folk som har fått fysiske og mentale skader.

En annen kontekst for strategisk, operativ og taktisk kriseledelse er internasjonale militære og humanitære operasjoner (kapittel 7, 10–12). Strategisk ledelse innebærer at staten forebygger, forbereder seg på og håndterer trusler mot landets sikkerhet, politikk, økonomi og grunnleggende verdier som demokrati, likestilling og ytringsfrihet (Ferman 2010, s. 26–29). Norge samarbeider med andre land i North Atlantic Treaty Organization (NATO) om krigen mot terror i Afghanistan, og strategiske kriseledelse er regjering, departement og etater som Forsvaret, Etterretningstjenesten og Politiets Sikkerhetstjeneste. Den operative kriseledelsen er NATO-ledelsen ledet av USA i Afghanistan, og den taktiske er internasjonalt militært personell som fører krigen på bakken. Når det internasjonale samfunnet intervenerer og bygger statsinstitusjoner i sårbare stater (Mills 2014, s. 171), vil toppledelsen i involverte organisasjoner representere den strategiske kriseledelsen. NATO, De forente nasjoner (FN), Den europeiske union (EU) og Den afrikanske union (AU) har involvert seg i statsbygging i land som Afghanistan, Den demokratiske republikken Kongo, Libya og Somalia. Lavere nivåer i organisasjonene vil arbeide med operative og taktiske oppgaver. I komplekse kriser vil en rekke nasjonale og internasjonale organisasjoner bidra sammen til strategisk kriseledelse som stiller krav til en effektiv koordinering av innsatsen. Et eksempel er United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) som samordner bistanden fra organisasjoner i FN og frivillige humanitære organisasjoner i humanitære kriser (Stensland 2013, s. 201–202). Aktuelle eksempler på katastrofeområder er Syria, Irak, Jemen og Somalia. Kontoret til FN-sekretariatet for samordning av humanitære aktiviteter har i tillegg som mandat å fremme humanitære spørsmål for Sikkerhetsrådet og å utvikle politikken på området for Generalsekretæren.

Kriseledelse, sikkerhetsledelse og kultur

Kriseledelse forstått som sikkerhetsledelse har to forskjellige betydninger i antologien (kapittel 16 og 19). I den første fokuserer forskeren primært på organisasjonskultur (Weick & Sutcliffe 2007, s. 109), mens i den andre er fokuset på design av sosio-tekniske systemer i Resilience Engineering (RE), (Hollnagel 2014, s. 139). Det praktiske siktemålet med sikkerhetsledelse er resiliens i begge teoriretninger ved at organisasjoner kan fortsette virksomheten selv om feil oppstår i deler av systemet (Weick & Sutcliffe 2007, s. 69). Imidlertid er begrunnelsen for teoriene og konsekvensene for praksis forskjellig, noe jeg kommer tilbake til i avsnittet nedenfor om sosio-teknisk design av sikkerhetsledelse (RE).

Med organisasjonskultur menes felles verdier, normer, antakelser og forventninger som er grunnlaget for å utvikle sikkerhetskultur og sikkerhetsledelse (Weick & Sutcliffe 2007, s. 109–138). Sikkerhetsledelse innebærer en ledelse som er nærværende oppmerksom på farer og mer allment på det uventete. Dette er spesielt relevant for virksomheter med et høyt potensial for ulykker og katastrofer. En nærværende oppmerksom ledelse undersøker detaljene når uventete hendelser skjer (Hammer & Høpner 2014, s. 189–90). I detaljene kan ansatte oppdage nye og farefulle hendelser i organisasjonen og omgivelsene som innarbeidete forventninger kan stenge for å forstå og forutse. Nærværende oppmerksom ledelse forutsetter utvikling av en informert kultur som består av rapportering, rettferdighet, fleksibilitet og læring (Weick & Sutcliffe 2007, s. 125–126). Ledelse og medarbeidere er avhengig av mest mulig fri flyt av informasjon for å ivareta sikkerheten på en adekvat måte i virksomheten. Forutsetningen er et åpent arbeidsmiljø hvor medarbeidere rapporterer og diskuterer på fritt grunnlag feil og nesten-uhell uten å bli straffet for det. Det grunnleggende spørsmålet i diskusjonen er: «Hva skjedde?» istedenfor: «Hvem har skylden?». Et annet krav til en rapporterende kultur er skriftlig kommunikasjon for å dokumentere hendelser og beslutninger, som for eksempel møtereferater (Weick & Sutcliffe 2007, s. 130). En rettferdig kultur er en atmosfære preget av tillit hvor ledelsen oppmuntrer og belønner medarbeidere som rapporterer om uventete hendelser. Grensen for å rapportere om uønskete hendelser går ved handlinger som er akseptable for å ivareta sikkerheten på arbeidsplassen. Et eksempel på uakseptable handlinger er snarveier i produksjonen som utsetter ansatte for fare. Ledelse og medarbeidere må analysere strukturelle og kulturelle årsaker til kriser som er konteksten for individets handlinger. En fleksibel kultur innebærer at organisasjonen har evne til å tilpasse seg nye krav internt og i omgivelsene. Det forutsetter flate hierarkier hvor ansatte får delegert myndighet til å håndtere uhell og ulykker. De ansatte er dedikert til resiliens, og skal ikke stole for mye på ekspertisen. Potensial for en lærende kultur

ligger i diskusjonene av uvanlige hendelser som er nevnt tidligere. Diskusjonene fremmer læring basert på erfaringer ved at nye farekilder og måter å håndtere dem på blir identifisert. Årsaker til feil, uhell og ulykker er komplekse i organisasjoner med høyt potensial for kriser, og forutsetter håndtering og løsninger som avspeiler det. Opplæring i nye prosedyrer, trening og øving er også et viktig innslag for å utvikle en sikkerhetskultur som beskrevet ovenfor.

Teorien om sikkerhetsledelse har relevans utover organisasjoner med et høyt potensial for ulykker og katastrofer (Hammer & Høpner 2014, s. 189–90). Et eksempel er foretak som møter plutselige endringer i markedsvilkårene som de ikke får tilpasset seg til raskt nok. Når imidlertid konteksten er virksomheter på turbulente markeder, bruker forskerne andre begreper enn sikkerhetskultur og sikkerhetsledelse (kapittel 20 og 21). Virksomhetene er tilpasningsdyktige og overlever på markedet når ledelse og medarbeidere utvikler elastiske løsninger for investeringer, struktur, strategi og kultur.

Kriseledelse, sikkerhetsledelse og Resilience Engineering

I sikkerhetsledelse som bygger på kultur, spør forskere og praktikere om hva som har skjedd, for å identifisere nye farer og hvordan de kan håndteres. I teorien om høyt pålitelige organisasjoner har ledere og medarbeidere fokus på feil som har skjedd, som kalles retrospektiv meningsskaping (Hammer & Høpner 2014, s. 93). Mennesker utvikler i fellesskap fortolkninger og omtolkninger av ledetråder fra aktiviteter som pågår i organisasjonen. I sikkerhetsledelse som bygger på Resilience Engineering (RE), spør derimot forskere og praktikere hvilke forhold ved systemet eller organisasjonen som fungerer riktig (Hollnagel 2014, s. 147). Selv om oppmerksomheten er rettet mot det som går riktig, omfatter spørsmålet også en analyse av tilfeller hvor ting går feil. Argumentet for å rette blikket framover og analysere resultater som fungerer, er at disse utgjør desidert det store flertallet av sannsynlige hendelser (Hollnagel 2014, s. 47). Eksempler er sannsynligheten for å være i en alvorlig ulykke med rutefly er 1: 7 000 000, mens sannsynligheten for skade på en reaktorkjerne i et atomkraftverk er 1: 20 000 per reaktorår. Forskjellen mellom sikkerhetsledelse i RE og kultur er slående: I det første tilfellet er premisset sannsynligheten for hendelser, mens i det andre er det meningsskaping om plausible hendelser i virksomheter med høyt potensial for ulykker og katastrofer. Forskerne og praktikerne forholder seg til risiko i det første tilfellet som en objektiv realitet, og i det andre som subjektiv. I RE vil folk foregripe med ulike metoder betingelser og hendelser som kan oppstå internt i organisasjonen og i omgivelsene (Hollnagel 2014, s. 147–160). Utgangspunktet er daglige aktiviteter i den skarpe enden av virksomheten, dvs. der det praktiske arbeidet blir utført.