



Høgskolen i **Hedmark**

Campus Rena

Avdeling for økonomi og ledelsesfag

av Espen Berntsen

# Kommunaløvelse - spilløvelse

Studiet for Krisehåndtering 2009 -2011

Samtykker til utlån hos biblioteket:

JA

NEI

## **FORORD**

Denne prosjektoppgaven bygger på erfaringer gjort ved mitt arbeid hos Fylkesmannen i Hedmark, beredskaps- og administrasjonsavdelingen, og veiledning av Tore Hafting og Martin Nkosi Ndlela. Jeg har støttet meg til pensumlitteratur som har vært benyttet gjennom hele studiet, samt noen sentrale veiledere. Utgangspunktet var å skrive om alle typer øvelser, men jeg har begrenset oppgaven til å gjelde spilløvelse.

En spilløvelse som fylkesmannen tilrettelegger for en kommune skal ha et utfordrende tema, for å komme så nær virkeligheten som mulig. Det har skjedd at to kommuner som er øvd i et scenario, har opplevd en tilsvarende hendelse kort tid etter. Jeg har valgt å ha fokus på informasjon og kommunikasjon i en spilløvelse. Denne problemstillingen er viktig for kommunen for å sjekke ut rutiner, planverk og bemanning for å ivareta alle sider av dette. Selv om temaet er en del av mitt daglige virke mot kommunen, er det en utfordring når erfaringer og betraktninger rundt temaet skal settes ned på papiret. Den prosessen har vært lærerik. Jeg vil også takke alle min gode medstudenter for gode og konstruktive meningsutvekslinger under studieperioden.

Hamar, 5.mai 2011

Espen Berntsen

# **INNHOLDSFORTEGNELSE**

<b>INNLEDNING</b>	s.4
<b>KRISEKOMMUNIKASJON</b>	
Generelt	s.6
Før krisen	s.8
Under krisen	s.10
Etter krisen	s.13
<b>SUKSESSKRITERIER FOR KRISEKOMMUNIKASJON</b>	
Lederrollen	s.14
Ansvar og roller	s.15
Informasjonsstrategi	s.15
Varslingsrutiner	s.16
Omsorg for rammede og berørte	s.16
Koordinering	s.17
Fullmakter og økonomi	s.18
Overgang til normalsituasjon	s.18
<b>HVORDAN PÅVIRKER SUKSESSKRITERIENE ØVELSER?</b>	
Generelt	s.20
Ulike typer øvelser	s.20
Skrivebordsøvelse	s.21
Spilløvelse	s.23
Fullskalaøvelse	s.25
En god og en mindre god kommune	s.28
Kritiske forhold	s.30
<b>KONKLUSJON</b>	s.32
<b>REFERASNELISTE</b>	s.34
<b>VEDLEGG</b>	s.34

## INNLEDNING

*Problemstillingen med oppgaven er å peke på hvilke utfordringer kommunene har ved gjennomføring av informasjon og kommunikasjon internt og eksternt, i lys av krisehåndtering i en spilløvelse. Oppgaven er rettet mot suksesskriteriene for god krisehåndtering. Dette er generelle kriterier som enhver kommune bør støtte seg på i forbindelse med oppbygging av sitt beredskapsplanverk. Målet er å sette fokus på hva disse innebærer for kommunene, hvordan disse påvirker kommunene og hvordan de påvirker ulike øvelsestyper som benyttes blant organisasjoner i det sivile samfunn.*

Selv om kommunen har flere ulike øvelsestyper har jeg valgt å fokusere på spilløvelse. En spilløvelse trigger kommunens kriseledelse til å krisehåndtere, og spilles ut i kommunenes organisasjon som et rollespill. Jeg ønsker å finne ut hvordan evnen til krisekommunikasjon påvirker kommunens krisehåndtering.

Prosjektoppgaven er begrenset til å gjelde en spilløvelse mot kommunene i Hedmark i perioden 2008-2011. Kommunene øves enkeltvis. Med fokus på informasjon og kommunikasjon, samt kommunens evne til å planlegge fremover og iverksette tiltak basert på hendelsen - er dette en aktiv øvelse for kommunene. Hensikten er å øve kommunens evne til kommunikasjon, gi muligheter for kunnskapsdeling, øve medarbeidere og gi økt læring.

Bakgrunn for prosjektoppgaven er samfunnets stadig økende behov for informasjon og kommunikasjon i ulike kanaler. Dette sett i en kontekst av lovkrav til kommunene gjennom Sivilbeskyttelsesloven (2010), og kommunal struktur. Dette er en utfordring for kommunene siden de har ulike ressurser og behov. Hvordan dette blir håndtert internt og eksternt er en interessant problemstilling. I tillegg er dette tema som kontinuerlig går igjen gjennom de øvelsene jeg har vært øvingsleder for mot kommunene. Temaet gir fylkesmannen god innsikt i kommunenes utfordringer, og den gir kommunene et meget godt grunnlag for å videreutvikle evnen for å håndtere og gjennomføre god krisekommunikasjon.

Prosjektoppgaven er i hovedsak gjennomført basert på pensumlitteratur benyttet gjennom hele studiet. I tillegg til forelesningsnotater og empiriske betraktninger. Mye av innholdet er basert på erfaringer gjort gjennom mitt virke, og som øvingsleder for fylkesmannen mot

kommunene. I tillegg er oppgavens omfang og realitet diskutert med fagpersonell og kollegaer ved embetet.

Mengden av teorier og barrierer er ikke uttømmende, men basert på empiriske betraktninger og noe litteratur som ligger i bunn for hele studiet innen krisehåndtering. Oppgavens begrensning gir ikke leserne den hele og fulle problemstilling en kommune kan stå overfor under en spilløvelse.

Fokuset har vært på intern og ekstern informasjon, samt kommunenes variasjoner innen kommunikasjon. Dette er begrenset til å gjelde all nettpublikasjon og kontakt mot ulike media under øvelsen, samt måten kommunen velger å gjennomføre dette på. I tillegg er kommunens størrelse, bemanning og informasjonsplan vektlagt.

I oppgaven peker jeg på krisekommunikasjonens betydning før, under og etter krisen. Videre er suksesskriteriene for god krisehåndtering vektlagt da disse er førende for all krise- og beredskapsplanlegging i kommunene. I tillegg har jeg pekt på hvordan de ulike kriteriene påvirker ulike øvelsestyper som i hovedsak benyttes i sivil sektor, samt beskrevet hvilke kriterier som berører de ulike øvelsestypene. I tillegg har jeg omtalt hvordan kommunene håndterer en spilløvelse innen krisekommunikasjon. Jeg har sett på forskjeller mellom kommunene i hvordan dette er håndtert.

# KRISEKOMMUNIKASJON

## Generelt

I en kommune skal det både under en øvelse og i en reell krise ikke være noen forskjell på hvordan det kommuniseres. God krisekommunikasjon er et begrep som ideelt sett bør gå hånd i hånd med evnen til å yte god krisehåndtering. Det å kunne kommunisere under en krisesituasjon er en avgjørende del av det å kunne håndtere krisen i sin helhet. Dette er definert som krisekommunikasjon. Krisekommunikasjon kan være formelt og uformelt. De formelle kommunikasjonslinjene følger kommunens struktur og kommandolinjer, mens den uformelle kommunikasjonen føres kontinuerlig der hvor medarbeidere møtes.

Det som i hovedtrekk kjennetegner formelle trekk ved kommunikasjonen i en kommune er linjeprinsippet. Når det kommuniseres i linjen, skjer dette begge veier. Fra øverste leder og nedover i hierarkiet, og fra underordnet og oppover i hierarkiet. Disse former for kommunikasjon er preget av instruksjoner, prosedyrer, informasjon om oppgaver og praksis i arbeidet. Gjennom forskning (Jacobsen & Thorsvik, 2009) viser det seg at den uformelle kommunikasjonen sprer informasjonen mye raskere enn den formelle kommunikasjonen. Uformell kommunikasjon vil utvikles for eksempel gjennom sosiale nettverk, tillitsforhold, over lunsjbordet eller på gangen.

I kommuner finnes det en del hovedtrekk ved kommunikasjon, og en rekke ulikheter. Kommunens befolkningstetthet, areal og infrastruktur er faktorer som påvirker dette. I de store bykommunene er organisasjonen større og personell er mer dedikert direkte til funksjonen. Dette gjør at de har bedre tid til å jobbe med planverk, instruksjoner, egne øvelser, delta på fagutdanning og videreutvikle seg selv i jobben gjennom kontakter med sammenfallende fagmiljøer i andre etater. De har større ressurser å spille på, både teknisk og menneskelig. I en bygdekommune har de færre ressurser å spille på. Samme personer kan inneha flere funksjoner og må prioritere sin tid til de ulike arbeidsoppgavene med omhu. Dette gjør at det blir mindre tid til planarbeid, egen øving og videre utdanning. Oppgavene blir fort preget av ”skippertak arbeid” og kontakten med andre organisasjoner for å utveksle erfaringer og prosedyrer er ofte minimal.

Likhetstrekkene mellom en by- og en bygdekommune er at de stiller godt forberedt til den varslede øvelsen. I noe varierende grad har de øvd sin informasjonsplan i forkant, og tenkt

igjennom en strategi. De har ofte revidert planen innenfor øvelsen, slik at den er oppdatert med riktig personell og funksjoner.

I bykommuner er ofte den formelle kommunikasjonen tydeligere enn den uformelle. I en stor organisasjon er planer, instruksjoner og rutiner viktige faktorer for at kommunikasjonen skal nå ut i organisasjonen på en informativ måte. Den uformelle kommunikasjonen blir lettere etatsvis og vil ikke nå hele organisasjonen med samme budskap. En bygdekommune er ofte preget av det motsatte. I og med at sentrale aktører med ansvar for krisekommunikasjon gjerne innehar flere funksjoner blir den uformelle kontakten viktigere enn den formelle. Dette gjør kommunikasjonslinjene kortere, og de ansatte har ofte personlig kjennskap til de ulike rollene i ledelsen.

I en rekke kommuner oppleves rulling av personell i sentrale funksjoner som en utfordring, spesielt på ledernivå. Hvert fjerde år er det kommunevalg og det kan komme en ny ordfører inn i ledelsen. På den administrative siden er hyppig utskifting av rådmenn en utfordring. Det er disse to personene som utgjør kommunens topledelse i en krisesituasjon. De har begge en nøkkelrolle ved kommunikasjon og beslutninger som fattes. Dette er likt både i en reell- og i en øvelsessituasjon, og er et av øvingsmålene som settes ved en spilløvelse. Kommunens evne til å målbære intern og ekstern kommunikasjon er en meget viktig faktor. Om ikke rolleavklaringen mellom rådmann og ordfører er avklart på forhånd, gjenspeiles dette ofte i måten krisen blir håndtert på.

Kommunens organisasjonskultur preger også kommunens evne til å kommunisere krise. Noen kjennetegn for organisasjonskultur som vil prege kommunens evne til å kommunisere under en øvelse og reellsituasjon er at det foreligger en fellesforståelse av situasjonen, at kommunens samhold, identitet og verdier er ivaretatt, samt at kommunen fremstår med åpenhet rundt situasjonen.

Informasjons vs kommunikasjon: Informasjon forklares ved en situasjon som sender et budskap – altså en enveis prosess. Kommunikasjonsbegrepet brukes for å synliggjøre toveisprosessen og samhandling. Begrepene brukes ofte om hverandre (Statens kommunikasjonspolitikk, 2009).

## **Før krisen**

For å kunne utføre god krisekommunikasjon må planverk, rutiner og funksjoner være på plass for å ivareta tryggheten til de som er berørte og for omgivelsene rundt en krisesituasjon. Det er viktig for en kommune å ha fokus på ivaretagelse av alle målgruppene som er berørt, at de ikke forneker situasjonen, men viser åpenhet. De må vise at de tar sitt ansvar, tar initiativ, informerer og er i forkant av hendelsen.

Fra 1.januar 2011 er alle kommuner pålagt å ha en beredskapsplan, utarbeidet på grunnlag av en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Dette er forankret i den nye Sivilbeskyttelsesloven (2010). Loven inneholder noen minimumskrav til hva en beredskapsplan skal inneholde. Den stiller krav til en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og informasjonsplan. Det betyr at alle beredskapsplaner skal inneholde et kapittel om informasjon og kommunikasjon. Denne delen beskriver også en informasjonsstrategi for kommunen. Det skal også komme klart fram hvem som uttaler seg til media og presse, eventuelt hvor pressekonferanser er tenkt gjennomført, hvor media kan møte, hvordan førstelinjen i kommunen styrkes på bemanningssiden, og hvordan kommunen ønsker å formidle informasjon både intern og eksternt. Den bør være forankret på tvers i organisasjonen, og vært gjennom godkjenning i folkevalgte organer. Planen må være levende for å kunne takle god kommunikasjon med målgrupper ved en krisesituasjon. En plan er levende og under stadig utvikling når den er forankret og allment kjent av alle ansatte i kommunen, som har en oppgave eller et ansvar for å formidle informasjon ved en krisesituasjon. Når den er forankret på tvers i organisasjonen forutsettes det at alle har vært med og utformet planen.

Når en informasjonsplan og informasjonsstrategi skal utarbeides er det viktig at kommunen gjør et grundig forarbeid. Kommunen har gjort en ROS-analyse over hvilke områder kommunen kan være mest risikoutsatt. Det gjøres interne vurderinger i forhold til hva som er et akseptabelt risikonivå for kommunen. Beredskapsplanverket utarbeides med bakgrunn i dette. Informasjonsplanen er en del av dette arbeidet. Med bakgrunn i disse analysene formulerer kommunen mål, hensikt, strategier og tiltak for hvordan de ønsker å kommunisere i en krisesituasjon.



Alle kommuner bør ha en informasjonsansvarlig. Denne personen har en naturlig plass i kommunens kriseledelse og bør lede arbeidet med utarbeidelse av en informasjonsplan. Kommunens kriseledelse defineres i oppgaven som et minimum som rådmann, ordfører, beredskapskontakt, teknisk sjef, kommunelege og informasjonsansvarlig. Andre ledere kan tiltre kriseledelsen avhengig av type krise.

I forbindelse med en krisesituasjon kommuniseres det etter linjeprinsippet i en kommune. Det betyr at kommunikasjonen følger fagansvaret. Kommunikasjonen styres gjennom informasjonsplanen og disse er tuftet på noen enkle prinsipper for god kommunikasjon (Ibid). Åpenhet: I kommunikasjonen med innbyggerne skal kommunen være åpen, tydelig og tilgjengelig.

Medvirkning: Kommunen skal ta med sine berørte innbyggere med på råd og involvere dem der det er hensiktsmessig.

Nå alle: Kommunen må sørge for at relevant informasjon når fram til alle.

Aktiv: Kommunen skal informere sine innbyggere om rettigheter, plikter og muligheter.

Helhet: Kommunens informasjon skal oppleves som helhetlig og samordnet.

All krisehåndtering skjer etter noen viktige og enkle prinsipper. Ansvarsprinsippet, som betyr at den som har ansvaret til daglig også skal ha ansvaret ved en krisesituasjon.

Likehetsprinsippet, betyr at den organisasjonen kommunen opererer med til daglig skal være mest mulig lik den de har i en krisesituasjon. Det siste er nærhetsprinsippet om betyr at krisen skal håndteres på lavest mulig nivå.

Informasjonsplanen til kommunen skal være utformet fleksibelt, slik at den kan endres når krisesituasjonen som har oppstått krever det. Krisen vil aldri tilpasse seg planen. Planen krever derimot at det er beskrevet en beslutningsprosess som forteller noe om hvordan kommunen skal identifisere krisen.

Det er derfor viktig at planen øves med jevne mellomrom. Kommunen kan øve på omfanget av en krise og at de dermed gjør seg erfaringer som kan være med på å forhindre krise, eller planlegge for aktuelle krisesituasjoner som kan ramme kommunen. Det er også viktig at alle informasjonskanaler er kontrollert og funnet hensiktsmessige. Det være seg publisering på nett, eller hvordan informasjon formidles internt og eksternt.

## **Under krisen**

Når en kommune øves i en spilløvelse er temaet for øvelsen bygd på noe som kan være en reell hendelse. Dreieboken for gjennomføringen er utarbeidet slik at del- og hovedmål for øvelsen er målbart. Dette gjøres ved at det finnes kontrollører som er plassert ut på nøkkelpunkter i kommunens organisasjon. En rekke mediainnspill er formulert inn i dreieboka. Det har til hensikt å sette fokus på kommunens planer og strategi for kommunikasjon og informasjon. Dermed tvinges kommunen til å ha fokus på informasjon og media fra start til slutt på øvelsen.

Når en krisesituasjon oppstår er som regel beslutningsgrunnlaget tynt, og mange nødvendige samarbeidspartnere er ikke tilstedet. Bildet er uoversiktlig og det er lite informasjon å basere seg på. Samtidig er det forventet at det tas noen beslutninger og at det kommuniseres ut informasjon.

I denne fasen av en spilløvelse er det viktig å ta ansvar for læring og gjennomføring, slik at mål og hensikt med øvelsen blir nådd. Det er viktig å ta initiativ, legge til rette for at kommunen har en faktisk evne til å løse krisen, iverksette skadebegrensende tiltak, sikre sitt omdømme og gjenopprette normalsituasjonen. Dette er viktige faktorer for hvordan øvelsen blir håndtert av kommunen. (Løvik, 2007)

Under en spilløvelse oppfordres kommunene til å bruke sine beredskapsrelaterte planverk underveis. Det er viktig at de tar seg tid til å sjekke ut planene opp mot de oppgavene og løsningene de velger å iverksette underveis. Øvingsleder har på forhånd satt seg godt inn i planverket og vil stoppe kommunen underveis om de ikke tar seg tid til å sjekke ut hva planverkene sier. Om de ønsker å se bort ifra planverket, kan dette bety at planverket ikke dekker krisen de står overfor, eller at de ikke er godt nok kjent med planverket på forhånd. Når krisen er et faktum og kommunens kriseledelse har samlet seg er rolleavklaringen mellom rådmann og ordfører helt sentralt. Det anbefales at rådmannen har det operative ansvaret for krisen, mens ordføreren er kommunens ansikt utad mot publikum og media.

Ved etablering av kriseledelsen skjer dette på et forhåndsdefinert sted. Gjerne kommunestyresalen. Salen ligger ofte langt fra servicetorget og kommunens førstelinje. Det

er derfor meget viktig at kommunens ledelse straks inkluderer informasjonsrådgiver og web redaktør der hvor det finnes. Kommunikasjonslinjen mellom servicetorget og kriseledelsen er essensiell for at den interne og eksterne informasjonsflyten skal fungere. Derfor må kriseledelsen straks den er etablert ha fokus på informasjon, slik at de kan publisere på nett og samtidig gi samme informasjon til servicetorget.

I den første informasjonen som kommunen går ut med, må de formidle det de vet på dette tidspunktet. Informasjonen bør være formulert som en pressemelding som publiseres på nettsiden til kommunen, samt at den sendes elektronisk til media. Pressemeldingen formuleres slik at publikum og media forstår at kommunens kriseledelse er satt og jobber med situasjonen. I tillegg må det henvises til at ny informasjon kommer på et angitt tidspunkt. Meldingen må inneholde klare mål og et tydelig budskap.

Når den første informasjonsbulletinen har gått ut fra kommunen starter arbeidet med å skaffe mer informasjon. Allerede på dette tidspunktet kan media ta direkte kontakt med ordfører, og det er viktig at ordfører som kommunens ansikt utad gjør seg tilgjengelig for media. Avhengig av krisens omfang bør kommunen på et tidlig tidspunkt ta kontakt mot politiet og andre aktører for synkronisering av informasjon. Denne synkroniseringen er viktig, slik at det er et felles budskap som blir kommunisert ut til media og kommunens innbyggere. All informasjon må også fortløpende kommuniseres internt i kommunen, og det er viktig at kommunen spiller øvelsen ut i organisasjonen. Ansatte som vil ha en rolle i scenariet vil vite hva de skal ha fokus på og hva det jobbes med av kriseledelsen. De øvrige ansatte vil være kjent med hva kommunen er utsatt for og hvordan de skal forholde seg til situasjonen.

I det videre arbeidet for kommunens kriseledelse blir det viktig å trekke inn riktig kompetanse i forhold til problemstillingene de står overfor. De må knytte nøkkelpersoner på fagområdet til seg som rådgivere, slik at de kan kommunisere et så korrekt bilde av situasjonen som mulig.

Kommunens informasjonsansvarlig bør sitte nær kriseledelsen. Denne personen er en nøkkelperson for kommunen vedrørende kommunikasjon og informasjon, og innehar pådriverrollen. Denne personen har sammen med ordfører hovedansvaret for all informasjon og kommunikasjon både internt og eksternt. I mange kommuner innehar også

informasjonsansvarlig et lederansvar for servicetorget og de medarbeiderne som jobber der. De ansatte i servicetorget er viktige aktører, de er kommunens ansikt utad i førstelinjen og må være oppdaterte på situasjonen, hva kommunen har fokus på og fremdriften i krisen. Like viktig er det at de melder tilbake til kriseledelsen hva publikum etterspør, slik at kriseledelsen vet hvor de må ha informasjonsfokus.

Under en spilløvelse har spillstaben gjennom dreieboken et så stort trykk fra media at vi tvinger kommunen til å avholde en pressekonferanse. Informasjonen om pressekonferansen publiserer kommunen gjennom en pressemelding, som også sammen med annen oppdatert informasjon blir lagt ut på kommunens hjemmeside. Et viktig moment i øvelsen er å se hvordan kommunen håndterer en pressekonferanse, både når det gjelder organisering, håndtering av media under konferansen, hvem som er tilstede og hvilket budskap som formidles. Øvingsledelsen spiller media under pressekonferansen og stiller en rekke kritiske spørsmål til kommunens håndtering av situasjonen.

Når kommunen kommuniserer med media er det viktig at de kommuniserer et tydelig og klart budskap slik at mottaker ikke sitter igjen med flere spørsmål enn svar etter at informasjonen er gitt. Samtidig er det viktig at de kommuniserer budskapet i riktig prioritert rekkefølge. De må kommunisere etter de fire M'ene (Veileder Informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon, 2007)

- Mennesker
- Miljø
- Materiell
- Marked

All krisekommunikasjon skal håndteres i denne rekkefølgen. Det viktigste er å redde liv og helse, dernest miljømessige konsekvenser for kommunen eller området som er berørt, så materielle verdier og hva dette innebærer for de berørte. Til slutt kommer den markedsmessige og økonomiske betydningen av hendelsen. Så uansett spørsmål media stiller en ordfører, skal det svares i denne rekkefølgen.

## **Etter krisen**

På et eller annet tidspunkt er krisen over. Det er da viktig at kommunen foretar en nedtrapping av den ekstraordinære informasjonskapasiteten som har blitt aktivert under hendelsen, slik at de gradvis kommer tilbake til en normalsituasjon. Videre er det viktig at kriseledelsen setter seg sammen for å ha en evaluering av hendelsen de har stått overfor. Alle berørte medarbeidere i kommunen og eksterne samarbeidspartnere bør inviteres inn i evalueringsfasen. Det er viktig at alle får muligheten til å kommunisere inn til kriseledelsen sine inntrykk fra hendelsen. Dette gir alle involverte en følelse av trygghet og tilhørighet, samt at kommunen kommuniserer åpenhet. Deretter blir det kommunens kriseledelse som forfatter et budskap og kommuniserer dette ut. Dette kan skje gjennom kommunens nettside, pressemeldinger eller pressekonferanse.

Deretter blir det viktig at kommunen går igjennom sine beredskapsrelaterte planverk som har vært benyttet under hendelsen. De må da evaluere innholdet i forhold til hvordan de faktisk har utført jobben. En kritisk hendelse i en kommune gir et godt grunnlag for revisjon av eksisterende planverk, instruksjoner og rutiner.

Informasjonsplanen som er benyttet under øvelsen er sammen med beredskapsplanen den planen som det er viktigst å ha fokus på etter en hendelse. Ble den brukt? Fungerte den etter intensjonen? Var det noen feil og mangler ved planen? Innehar planen de riktige og nødvendige kontaktpunktene for kommunen? Dette er noen sentrale spørsmål kommunen må søke å finne svar på i en evalueringsfase. Revisjon av planen må utføres av informasjonsansvarlig og inkludere de personene som har en funksjon i planen, etter ansvarsprinsippet. Deretter er det viktig at den gjøres kjent i organisasjonen på nytt og med hvilke endringer som er utført.

## **SUKESSKRITERIER FOR KRISEKOMMUNIKASJON**

Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har i en rapport utgitt en veileder for kriseplanlegging for kommunens kriseledelse (2011). Denne veilederen søker å gi alle organisasjoner en generell oversikt over blant annet universelle kriterier som gjelder for enhver krise. I en kommune er kriseplanene basert på disse kriteriene og dekker alle typer kriser de kan stå overfor. Kriteriene har gått igjen i flere forelesninger som omhandler kriseplanlegging, kriseledelse og øving. Det er ikke nok for en kommune at disse er hensyntatt i kommunens beredskapsplaner, men de må også øves for å bekrefte at de er ivaretatt og fungerer i organisasjonen. Disse kriteriene er:

### **Lederrollen**

En avklart lederrolle i en spilløvelse, så vel som i en reell hendelse er avgjørende. Selv om lederrollen er klart definert i kommunens beredskapsplan er den personavhengig og må avklares med en gang kriseledelsen samles. I en kommune er ofte denne rollen delt. Rådmannen har det operative ansvaret for kriseledelsen. Det er rådmannen som driver kriseledelsen fremover gjennom beslutningene. Ordføreren er kommunens ansikt utad og har hovedansvaret for all kommunikasjon med media. For at lederrollen i en kommune skal fungere under en spilløvelse må disse to samarbeide tett og dra veksler på hverandres kunnskap gjennom hele øvelsen. De må kommunisere tett og bidra til at alle i kriseledelsen fungerer som et team og at kommunens ansatte og innbyggere, samt media blir ivaretatt gjennom god informasjon og kommunikasjon. De har ansvaret for at beslutninger fattes og at disse gjennomføres.

I lederrollen ligger det en klar forventning under en spilløvelse. Dette er en god mulighet til å trene på lederskap i en krisesituasjon for kommunen. I dette legges det at lederen må tenke både kort- og langsiktig. Den må også inneha evnen til å se fremover til neste dag, neste uke og ikke minst hva som må gjøres om verst tenkelige utfall av krisen oppstår.

Vi ser i kommunene at kjemien mellom rådmann og ordfører er viktig for hvordan lederrollen blir praktisert og at dette påvirker kommunenes evne til å løse oppdraget.

## **Ansvar og roller**

All krisehåndtering i en kommune skal foregå etter kjente prinsipper for god krisehåndtering.

Ansvarsprinsippet: Betyr at den som har ansvaret i en daglig situasjon også skal ha ansvaret ved en ekstraordinær hendelse.

Nærhetsprinsippet: Innebærer at kommunen skal håndtere den ekstraordinære hendelsen på et så lavt nivå som mulig i organisasjonen.

Likhetsprinsippet: Den organisasjonsmodell kommunen jobber under til daglig, skal være mest mulig lik den de jobber under i en ekstraordinær hendelse.

Kommunens kriseledelse består ofte av ulike mellomledere eller fagledere avhengig av hvordan kommunen organisasjonsmessig fremstår. Disse vil ved en spilløvelse være meget sentrale aktører innen sitt fagområde. Leder for kriseledelsen må til enhver tid under krisen sørge for at kriseledelsen er riktig sammensatt. For at dette skal fungere optimalt er kommunen avhengig av at den overordnede beredskapsplanen, samt de underordnede fagplanene er godt forankret og fungerer som levende dokumenter. Dette gjøres best gjennom arbeidet med planverkene og øvelser slik at alle blir kjent med sine roller og forventninger.

Utfordringene til en kommune under en øvelse er at mange blir operative på kort tid og skal løse utfordringen. Dette medfører at roller og ansvarsforhold lett blandes om det ikke avklares av leder i en tidlig fase.

## **Informasjonsstrategi**

Gjennom kommunens informasjonsplan har kommunen formulert en strategi for hvordan de skal gå fram for å formidle informasjon, og hvordan denne skal kommuniseres ut. I en spilløvelse så vel som i en reell hendelse vil behovet for informasjon oppstå raskt. Alle kommuner har en informasjonsansvarlig, og det er denne personen sammen med ordfører som har hovedansvaret for informasjonsstrategien. Kommunen må gjennom sin strategi ha fokus på budskapet, målgruppe for informasjonen og hvordan disse skal nås.

Det er viktig at kommunen har fokus både internt og eksternt gjennom informasjonsstrategien. I kommunen kommuniseres det etter linjeprinsippet oppover og nedover i organisasjonen. Det er viktig at alle som er berørt blir nådd med informasjon, og at de har en kanal å kommunisere informasjon tilbake på.

Utfordringene for kommunene her er å ha en strategi som lett kan tilpasses utviklingen i scenariet, samt at strategien er forankret i kriseledelsen.

### **Varslingsrutiner**

Kommunen er pålagt gjennom Sivilbeskyttelsesloven og ha varslingslister for nøkkelpersonell i sin beredskapsplan. Disse varslingslistene er bygd på kommunens rutiner for hvordan varsling skal utføres. Det er meget viktig at alle som står på kommunens varslingslister er kjent med at de står der, og at de vet hvordan de skal forholde seg om de blir varslet. Har ikke kommunen disse rutinene på plass, øker sjansen for at de ikke klarer å håndtere krisen på en skikkelig måte fra starten av. Rutinene for varsling bør øves av kommunen med jevne mellomrom og til ulike tidspunkt på døgnet. Dette for at de som står på varslingslisten skal bli kjent med sine roller, og at kontaktnummer og/eller adresser stemmer. Det er en viktig oppgave for informasjonsansvarlig å holde varslingslistene oppdatert til enhver tid, og gjøre dette kjent for kommunen og dens samarbeidspartnere innen krisehåndtering.

Kommunen har i dag mange ulike kanaler å varsle i. I dagens teknologiske samfunn har alle en mobiltelefon, noe som gjør tilgjengeligheten stor døgnet og året rundt. Det finnes også en rekke elektroniske varslingsystemer som varsler mot mobilnettet som kommunene også benytter.

I tillegg må kommunene ha en oversikt over aktuelle ressurser, hvor de finnes og hvem som har ansvaret, og hvordan de kan nytte seg av disse.

Utfordringene for kommune er oppdatering av oversikter over personell og andre ressurser. I løpet av et år må kommunene påregne endringer. Turnover i stillinger og materiell som byttes ut er faktorer som påvirker dette.

### **Omsorg for rammede og berørte**

En av kommunens viktigste oppgaver når krisen er et faktum er å ivareta de rammede og de som er berørt av krisen. Ved for eksempel en større ulykke er det politiet som har ansvaret for redningstjenesten. En strategisk kriseledelse er sjelden direkte involvert i redning av liv og helse. Men alle ulykker skjer i en kommune, og da vil politiet søke assistanse hos den aktuelle kommunen og anmode om at det opprettes et mottakssenter for rammede og berørte. Det er kommunens ansvar å drifte dette senteret, og skaffe til veie nødvendige ressurser. I



kommunens beredskapsplan er det utpekt forhåndsdefinerte steder for dette. I de fleste kommuner er det større kommunale bygninger som skoler og idrettshaller som er utpekt til dette formålet. Underliggende fagplaner for helsesektoren innehar også arbeidsoppgaver i forhold til en sårn situasjon. Det er ikke den strategiske ledelsen i kommunen med rådmann og ordfører som drifter mottakssenteret, men utpekt personell. Det er kommunens kriseteam som er omsorgsteam. Dette består blant annet av lege, helsesøster, psykolog og prest.

Selve mottaket er organisert i to deler, en for mottak av rammede og en del for mottak av pårørende. I tillegg til kommunens egen organisasjon er det vanlig at kommunen aktiviserer sitt samarbeid med frivillige organisasjoner og sivilforsvaret for å bistå med registrering og forpleining. Politiet har hovedansvaret for dette med bistand fra kommunens representanter. Det er også viktig at ordfører bistår med sin tilstedeværelse for å kommunisere, søke informasjon og håndtere media som måtte oppsøke mottakssenteret, slik at oppdatert informasjon kan kommuniseres både internt og eksternt.

Kommunene må ha en gjennomtenkt strategi for hvordan dette skal håndteres og dimensjoneres i forhold til utviklingen av hendelsen.

### **Koordinering**

Gjennom kriseplanen til kommunen er alle samarbeidende aktører for kommunen listet opp med kontaktpunkter. Dette gjelder både offentlige og private aktører. Alle kommuner har et kommunalt beredskapsråd som består av disse samarbeidspartnerne. Beredskapsrådet ledes av ordfører og kan bestå av representanter fra frivillige organisasjoner som Røde kors og Kvinnens frivillige beredskap, Forsvaret, Mattilsynet, Sivilforsvaret og Politiet eller andre organisasjoner som er representert med regionale eller lokale kontaktpersoner.

Gjennom det kommunale beredskapsrådet knyttes kontakter som kan være uunnværlige for kommunen når det gjelder bistand til koordinering i en krisesituasjon. Det er viktig at kommunen i sin beredskapsplan har en oversikt over egne, nabokommuners og andre organisasjoners ressurser slik at de vet hva de kan planlegge med, og håndtere krisen ut ifra dette. Strekker ikke kommunens ressurser til, eller at det er behov for koordinering på tvers av flere kommunegrenser blir dette fylkesmannens ansvar.

Mange kommuner er ikke flinke nok til å utnytte ressurser på tvers av kommunegrensene og benytte seg av ressurser gjennom kommunens beredskapsråd. En av årsakene er liten oversikt eller økonomiske utfordringer rundt kostnader forbundet med anmodningen.

### **Fullmakter og økonomi**

Kommunens beredskapsplan bør være politisk behandlet av enten formannskapet, eller i kommunestyret. I beredskapsplanen bør det være et punkt som omhandler fullmakter og økonomi som er gitt politisk til den administrative ledelsen. Enhver krise som kan ramme kommunen av et visst omfang vil utløse økonomiske utgifter for kommunen. Dersom den administrative ledelsen må gå til den politiske ledelsen før de starter håndteringen av en krise, dersom dette ikke er avklart, vil dette forsinke kommunens arbeid og fremdrift vesentlig. Hvordan dette fremkommer i de ulike kommunene varierer, noen har en definert sum, andre har en blankofullmakt. Det viktigste er at dette er omtalt og forankret sånn at den politiske ledelsen er kjent med handlingsrommet som er gitt. Den administrative ledelsen må selvfølgelig være sitt ansvar bevisst og sørge for at rammene holdes, og at det rapporteres etter bruk. Skulle det være sånn at krisen går over lang tid og at beløpet blir stort kan det søkes om dekning av merutgifter fra sentrale styresmakter. Den administrative ledelsen må i etterkant av krisen redegjøre for hva slags konsekvenser kostnadene har fått for kommunen.

Mange kommuner har ikke hatt et godt nok og bevisst forhold til dette. Det har ikke kommet frem gjennom beredskapsplanen og kriseledelsen har ikke sett problemstillingen før den er der.

### **Overgang til normalsituasjon**

Etter at den definerte krisen er over er det viktig at kommunen har en plan for hvordan de skal komme tilbake til normalsituasjonen så raskt som mulig. Det er viktig at alle som har vært innvillvert i krisen blir ivaretatt. Det er kriseledelsen som har ansvaret for at det settes av tid til dette i den delen av organisasjonen som har vært berørt. Kriseledelsen bør gjennomgå hele hendelsen på nytt ved hjelp av loggen som er ført, de involverte må komme med innspill på hva som gikk bra, og på hva som kan endres. Planverk som har vært benyttet bør gjennomgås for å søke endringer og forbedringer. Eksterne samarbeidspartnere som har vært involvert må også inviteres til denne prosessen. Det bør utarbeides en evalueringsrapport i etterkant som peker på styrker og svakheter for kommunen.

Alt teknisk materiell som har vært benyttet under krisen bør gjennomgå vedlikehold og kvalitetssjekkes. I tillegg bør kommunen gjennom evalueringen avdekke om det er mangel eller svikt på materiell som var medvirkende årsak til krisen eller måten den ble håndtert på.

Det virker som om evaluering er en noe forsømt oppgave i enkelte kommuner etter en hendelse. Dette er basert på prioriteringer kommunene gjør. Noen kommuner tar seg ikke tid til dette i egen regi.

## **HVORDAN PÅVIRKER SUKSESSKRITERIENE ØVELSER?**

### **Generelt**

Suksesskriteriene er generelle for håndtering av en spilløvelse. Selv om de er generelle i utgangspunktet er det viktig at kommunen ser på innholdet i hvert enkelt av dem og bruker disse i sin oppbygging av beredskapsplanverket. Dette vil gi dem muligheten til å definere oppgaver og roller i kriseledelsen på en tydeligere måte. I en kommune vil noen av kriteriene være viktigere enn andre. Det er viktig at kommunen går inn og ser på alle kriteriene for så å gjøre en prioritering av hva som er essensielt hos dem.

For etater som har en rolle innen krisehåndtering, det være seg nødetatene (Politi, Brann og ambulanse), Sivilforsvaret, Forsvaret, kommuner, Fylkesmann, departement og direktorat, så har disse mer eller mindre bygd sine beredskapsplanverk rundt suksesskriteriene. Derfor vil det ved større og mindre øvelser være noen felles trekk mellom dem når det gjelder informasjon og kommunikasjon. De ulike etatene har ofte et formelt samarbeid som gjør at de bidrar inn i prosesser rundt oppbygning av beredskapsplanverk hos hverandre. Dette gjenspeiler seg også under ulike øvelser, hvor informasjon og kommunikasjon er sentralt. Øvelser kan være både testing og eller opplæring. Øvelsen bør i så fall ha en pedagogisk oppbygging (veiledende). Erfaringer har vist at mediehåndtering er en spesiell og viktig fase i en krise. I følge foreleser Brygard, NVE, er 70 % av all krisehåndtering informasjon og kommunikasjon. For at en øvelse skal være realistisk bør derfor mediehåndtering vektlegges. Det er viktig å informere om og markedsføre øvelsene riktig både internt i deltagende virksomheter og mot andre virksomheter og publikum generelt.

### **Ulike typer øvelser**

Det øves i all hovedsak i tre kategorier øvelser. Dette er *skrivebordsøvelse (tabletop)*, *spilløvelse* og *fullskalaøvelse*. Unntaket er Forsvaret som har sine egne øvelsesmodeller. Krisekommunikasjon og informasjon er et viktig kriterium i disse typer øvelse, selv om det blir brukt forskjellig. Det stilles også ulike krav til informasjon og kommunikasjon til de ulike øvelsene.

Formålet med all øvelsesaktivitet er å øke samfunnets evne til å håndtere ulike former for hendelser. Naturkatastrofer, svikt i kritiske samfunnsfunksjoner, terrorangrep, storulykker, radioaktiv forurensning, spredning av alvorlig smitte, tekniske sammenbrudd av viktig

infrastruktur m.m., er eksempler på alvorlige hendelser som vårt samfunn må kunne forebygge og håndtere. Slike hendelser får konsekvenser for flere samfunnsviktige funksjoner og vil kreve samordnende innsats og beslutninger. Øvelsesaktivitet er det som hurtigst, mest effektivt og kanskje til laveste kostnad bidrar til en forbedret krisehåndteringsevne for samfunnet.

Når det i en øvelse deltar flere virksomheter som tilhører forskjellige nivåer, er det viktig å ha klart for seg at øvelsen bør tilrettelegges slik at de ulike aktører får øvd på riktig nivå. Dette kan by på spesielle utfordringer både i øvingsplanleggingen og i gjennomføringen av øvelsen. Her er det viktig å bruke virksomhetens rolle og ansvar i normalsituasjonen som rettesnor.

### ***Skrivebordsøvelse (Tabletop)***

Den enkleste øvelsestypen er en skrivebordsøvelse. Denne øvelsen er mindre ressurskrevende både i forbindelse med planleggingen og gjennomføringen. Den gir kun mulighet til å øve en begrenset gruppe med mennesker, for eksempel kriseledelsen i en kommune. Øvelsen kan ha ulik varighet, fra ti minutter til en hel dag. Alt avhengig av øvelsens mål og hensikt. Disse skal være klart definert før øvelsen gjennomføres. Begrensningen for denne type øvelse er at den spilles innenfor rommets fire vegger, og av og med de som befinner seg i rommet. Den spilles ikke ut i organisasjonen eller utover mot andre etater som ikke er invitert og befinner seg i øvelsesrommet.

I en kommune er dette en enkel øvelse de kan kjøre i egen regi uten at det kreves store forberedelser eller utløser økonomiske utgifter. I Sivilbeskyttelsesloven (2010) pålegges kommunene å øve jevnlig. Dette er et definisjonskrav, men det anbefales at det øves minst en gang pr år. Fylkesmannen er gjennom sitt embetsoppdrag pålagt å øve alle kommuner i fylket over en fireårs periode. Det holder derfor ikke for kommunene å sitte og vente på fylkesmannen. Eksempel på skrivebordsøvelse i en kommune kan være en varslingsøvelse som leder av kriseledelsen tar initiativ til for å sjekke tilgjengelighet og responstid hos de øvrige medlemmene av kriseledelsen. Et annet eksempel kan være at kriseledelsen samles til avtalt tid og sted, de presenteres for et scenario som rammer kommunen og de må løse scenariet. Dette gjøres gjennom diskusjoner rundt bordet og bruk av relevant beredskapsplanverk.

Denne type øvelse gir kommunen ingen mulighet til å teste ut sin informasjons og kommunikasjonskanaler. Øvelsen kan derimot utfordre kriseledelsen til å utforme informasjon de ville kommunisert ut med bakgrunn i scenariet de blir presentert. De kan også måtte beskrive hvordan de ville gått frem for å formidle informasjonen, og hvordan de ville håndtert innkommende informasjon. Det vil være øvingsansvarlig som initierer fremdriften av øvelsen ut i fra mål og hensikt.

Når fylkesmannen initierer en skrivebordsøvelse hos en kommune så er den varslet på forhånd, slik at tid og sted er avtalt med kommunen. Målgruppen er kommunens kriseledelse. Fylkesmannen er øvingsleder. Et eksempel på et scenario som kan øves er atomberedskap. For å få et godt utbytte av denne type scenario bør øvelsen gå over noen timer. Øvelsen starter med å gi en generell informasjon om atomberedskapen i Norge og hvordan denne er oppbygd. Det pekes også på viktige og aktuelle samarbeidspartnere for kommunen og hvordan rapporteringskanalene er. En atomberedskapssituasjon fraviker fra prinsippene for krisehåndtering, da den er toppstyrt fra Statens strålværn. Det innebærer at de som fagmyndighet eier krisen og rapporteringskanalen er gjennom fylkesmannen og ned til kommunen.

Når den generelle informasjonen er gitt settes kommunens kriseledelse inn i spillet, og dets mål og hensikt. Det legges inn noen forutsetninger for scenariet slik at det blir så virkelig som mulig. Et eksempel på en forutsetning kan være tid og sted, vær og vind. Deltakerne får deretter med bakgrunn i orienteringen overlevert en problemstilling som rammer kommunen.

Øvingsleder er den som driver øvelsen fremover og sørger for at kriseledelsen benytter beredskapsplanverkene, og eventuelle samarbeidspartnere som er invitert inn på øvelsen. Dette kan være Sivilforsvaret og Mattilsynet. Etter en tids diskusjon rundt bordet har kriseledelsen truffet sine tiltak i form av en logg. Øvingsleder legger da frem en ny problemstilling for kriseledelsen som eskalerer scenarioet. På denne måten drives øvelsen fram til øvingsleder setter stopp. Da skal mål og hensikt være nådd.

Nå starter evalueringsfasen av øvelsen. Alle involverte tar del i den og kommer med sine synspunkter på hvordan de syntes det gikk med bakgrunn i sin rolle. Deretter oppsummerer øvingsleder alle sidene ved gjennomføringen av øvelsen og sitt første inntrykk av

håndteringen med bakgrunn i mål og hensikt. Etter at evalueringen er gjennomført i plenum skriver fylkesmannen sin evalueringsrapport og sender denne til kommunen. Her fremkommer forbedringspunkter som kriseledelsen må ta tak i. Kommunene må rapportere tilbake innen en tidsfrist på hvordan de skal gripe ann forbedringspunktene.

Ved denne type øvelse kan det være vanskelig å få testet alle suksesskriteriene på en hensiktsmessig måte. Lederrollen og til dels informasjonsstrategien er de to kriteriene som best lar seg teste. De andre kriteriene vil bli berørt ved gjennomgangen, men uten at de blir utdypet og testet.

### *Spilløvelse*

En spilløvelse vil kunne være en varslet øvelse. For en kommune kan denne gå over en eller flere dager avhengig av omfanget, mål og hensikten. Mot en kommune er det fylkesmannen som initierer øvelsen og inviterer eksterne samarbeidspartnere inn i spillet, i forhold til scenario. Målgruppen for øvelsen er kommunens kriseledelse. En spilløvelse spilles ut i kommunens egen organisasjon med vekt på tiltak, informasjon og kommunikasjon. Øvelsen spiller på et scenario som er en relevant problemstilling for kommunen. Dette gir kommunen en god mulighet til å øve beredskapsplanen og berørte underliggende fagplaner.

Øvelsen er bygd opp i en dreiebok som øvingsleder styrer framdriften gjennom. Dreieboken inneholder en rekke innspill til kommunen. Disse innspillene utføres av en spillstab som benytter telefon eller e-post for kommunikasjon mot kommunen. Innspillene er utarbeidet slik at det skal sikre at kommunen må ta stilling til kritiske forhold som er essensielle. Videre inneholder dreieboken innspill som er irrelevante for øvelsen, for å forvirre kommunen. Dette for å sjekke ut hva som siles i førstelinjen i kommunen, og hva som kommer kriseledelsen i hende. Dreieboken inneholder en rekke mediainnspill, både direkte mot ordfører og mot servicetorget i kommunen. Disse tvinger blant annet kommunen til å avholde en pressekonferanse. Kommunens informasjonsplan er en viktig plan å øve ved en spilløvelse, både for å sjekke samhandling og informasjonsflyten internt.

Et eksempel på et scenario til en spilløvelse er vann og vannforsyning. Ved å simulere en graveulykke på vann og kloaknett til kommunen blir det et realistisk scenario som påvirker kommunen og dens innbyggere. Samtidig er kommunen avhengig av samarbeid med eksterne

samarbeidspartnere. Noen kommuner eier vannet selv mens andre har eksterne vannverkseiere. Dette krever god kommunikasjon med vannverkseiere, eller egen teknisk etat siden omfanget av problemet eskalerer i tid. I tillegg krever det kommunikasjon mot mattilsynet og laboratorium for målinger av vannprøver.

Fylkesmannen inviterer naturlige samarbeidspartnere til kommunen som observatører ved en spilløvelse ut i fra tema. Dette kan være Sivilforsvaret, Politiet, Forsvaret, Mattilsynet og i dette scenariet også en fagkompetanse på vann og avløp. Øvelsen er delt opp i to faser, hvor scenariet eskalerer.

Kommunens kriseledelse forfatter informasjon og publiserer dette på nett og til servicekontoret, som er kommunens ansikt utad i førstelinjen. Informasjonen er i hovedsak basert på det de vet så langt i øvelsen. De aller fleste kommuner ser dette behovet ganske raskt, også ut i fra tilbakemeldinger de får inn via servicekontoret. Her får kommunen testet sin informasjonsplan på en praktisk måte, dette gir et godt grunnlag til å sjekke ut om teori og praksis henger sammen.

Den praktiske gjennomføringen av øvelse går over noen timer. Det er derfor en intensiv øvelse med et aktuelt tema. Kommunen ville normalt hatt bedre tid på dette i en reell situasjon. Dette stiller store krav til deltakerne og kommunens organisasjon. Ved øvelsesslutt inviteres alle involverte inn i øvingsrommet for en gjennomgang av dagen. Hver enkelt deltaker blir utfordret på hvordan den syntes dagen har vært, basert på funksjon og rolle. Fylkesmannen har fokus på kommunikasjon og informasjon ved øvelsen og kommunen utfordres spesielt på dette området. Inviterte observatører uttaler seg om kommunens faglige håndtering innen temaet for øvelsen, samt at de også gir en kort orientering om sin fagetat. Fylkesmannen oppsummer dagen og inntrykkene settes ned i en rapport som oversendes kommunen med forbedringspunkter basert på oppsummeringen gjort i plenum. Kommunen får en frist til å komme med en plan for hvilke tiltak kommunen gjør basert på forbedringspunktene. Disse følges opp av fylkesmann på et senere tilsyn innen fagområdet.

En spilløvelse berører noen av suksesskriteriene mer enn andre. Lederrollen, ansvar og roller, informasjonsstrategi og koordinering er de mest sentrale og som lar seg best måle under denne øvelsestypen. Det er viktig at lederrollen er avklart mellom rådmann og ordfører,



likeledes at den øvrige kriseledelsen er kjent med sine funksjoner og oppgaver. Kommunens evne til å formidle informasjon, og kommunisere denne ut til de som er berørt på en informativ og hensiktsmessig måte er sentralt. Koordinering av egne og eventuelle eksterne ressurser ut i organisasjonen er også et viktig kriterium som måles.

### ***Fullskalaøvelse***

En fullskalaøvelse kan også betegnes som en samvirkeøvelse. Hensikten med denne typen øvelser er å forbedre samfunnsapparatet i å håndtere kritiske situasjoner, med blant annet spesiell vekt på å øve samvirke mellom forskjellige virksomheter. Øvelsen og forberedelsene skal gi deltagerne kunnskap om hvordan egen og andres kriseorganisasjon ser ut og hvordan de skal samhandle, eksempelvis samspillet mellom ulike myndigheter på ulike nivåer. Øvelser skal øke bevisstheten om den kompleksitet som kjennetegner en krise og øke evnen til å fatte beslutninger i et kortsiktig og langsiktig perspektiv. Det bør øves slik at grenser og ansvarsforhold tydeliggjøres. De hendelser som øves bør være basert på relevante risikoer, sårbarhet og trusler.

Krisekommunikasjon og informasjon er et meget sentralt tema under denne typen øvelser. At alle nivåer i en krise har et felles situasjonsbilde kan være avgjørende for håndteringen av kriser der flere virksomheter er involvert. Det er derfor spesielt viktig å øve på kommunikasjonsflyten mellom alle aktører som involveres, samt evnen til å systematisere og analysere tilgjengelig informasjon. Derfor har alle etaters involverte informasjons- og kommunikasjonsapparat en meget sentral funksjon i denne øvelsestypen. For at informasjons- og kommunikasjonsapparatet skal kunne bli aktivisert på en tilnærmet reell måte, blir det ofte benyttet mediamarkører som utfører jobben som journalister og fotografer mot de aktuelle etatene som øves. Dette forankres gjennom en tidslinje og ei dreiebok for øvelsen, utarbeidet av øvingsledelsen.

Øvingsplanleggingen for en fullskalaøvelse tar lang tid. Det er en omfattende og lærerik prosess for dem som er involvert. En kommune kan sammen med fylkesmannen eller nødetatene ta initiativet til denne øvelsestypen. På et høyere nivå kan det være et departement eller et direktorat som har ansvaret. På departements- og direktoratsnivå organiseres øvelsen ofte som et prosjekt, med egen prosjektledelse. Det kan søkes om midler fra sentrale styringsmakter for gjennomføringen. Dette kan også være en øvelse som går over

landegrensene. Eksempel på denne type øvelse er Øvelse SkagEx 2011, med DSB som øvingsleder.

Innenfor en region eller kommune er en av øvelsenes forutsetninger er at den er forankret i alle involverte etater, slik at den kan spilles ut i deres organisasjoner. De økonomiske utgiftene ved denne type øvelse kan være store. De ulike etatene bærer sine egne utgifter, mens kommunen i tillegg bærer forpleiningsutgifter. Andre påløpende felles kostnader blir ofte delt mellom etatene.

De siste to årene er det i Hedmark blitt avholdt to typer fullskala øvelser. En av disse er Øvelse Elverum i juni 2010. Det var kommunen som initierte øvelsen med bakgrunn i sine beredskapsplanverk og behov for å øve kommunen i samordning, koordinering av ressurser, informasjon og kommunikasjon. Kommunen anmodet fylkesmannen om bistand, og de tok sammen kontakt med Hedmark politidistrikt. Et formøte mellom kommune, fylkesmannen og politiet ble avholdt for å fastsette hensikt og mulig scenario. På et senere oppstartsmøte var i tillegg de andre nødetatene, Sivilforsvaret og Jernbaneverket invitert. Scenario, mål og hensikt for øvelsen, samt utvelgelse av øvingsleder var tema. Et øvingsdirektiv opprettes, og dette er styrende for den videre øvelsesplanleggingen. Felles mål og hensikt fattes, og alle de involverte etater setter sine mål for øvelsen. Disse inngår som delmål til de felles hovedmålene. Det bør ikke være flere enn to til tre hovedmål. Og de skal være målbare. De ulike etatene deles inn i faggrupper med ulike ansvarsområder. Dette ble koordinert av øvingsleder, som ved denne type øvelser er politiet. Politiet er en naturlig leder siden de også innehar ansvar for redningstjenesten (Politiets beredskapssystem, del 1 2007).

Hovedpunktene i øvingsdirektivet settes opp i et gjennomføringsdirektiv som deles ut til observatører, kontrollører og andre nøkkelpersoner for gjennomføringen av øvelsen. Nøkkelpersoner kan være markører eller ulike mellomledere. Gjennomføringsdirektivet inneholder fem hovedpunkter, en situasjonsbeskrivelse, oppdragsbeskrivelse, plan for gjennomføring, administrasjon, ledelse og samband.

En øvelse kan være varslet eller komme uanmeldt på de som skal øves. For å øke læringen og betydningen av øvelsen ble det utarbeidet et informasjonsskriv i forkant av øvelsen. Dette ble distribuert i god tid til alle involverte i øvelsen. Skrivet inneholdt opplysninger om øvelsen,

som mål og hensikt, tidspunkt for øvelsen, hvem som deltok, planer for oppfølging i etterkant, samt kontaktnummer til øvingsledelsen. Dette ble gjort for å øke læringen, samt at alle etater kunne gå igjennom sine beredskapsplaner og rutiner i forkant. Dette økte motivasjonen for deltakerne, siden de ble kjent sine roller, oppgaver og forventninger. Dette styrket også kommunikasjonen mellom de ulike etater både internt og eksternt. Informasjon ble utvekslet på forhånd og kommunikasjonskanalene ble opprettet. Spesielt var dette viktig for kommunikasjonslinjen mellom politiet og kommunen. Det er særdeles viktig at denne er synkronisert slik at kommunen danner seg et korrekt informasjonsbilde. Dette vil naturlig påvirke informasjonen kommunen går ut med.

Øvingsleder hadde til enhver tid kontroll på øvingsbildet og at scenariet løper slik det er planlagt gjennom dreieboken. Til dette ble det plassert ut kontrollører på alle strategiske steder for å ha kontroll på at hendelsen forløper som planlagt. Disse stod i direkte kontakt med øvingsleder. Fungerte det ikke etter mål og hensikt, kunne øvingsledelsen "fryse" øvelsen for gjennomgang eller veiledning slik at den kom på riktig spor. I kommunen var det kontrollere i kriseledelsen, på servicekontoret, og sammen med ordfører. Det samme gjaldt også på mottakssenteret som ble opprettet og driftet av kommunen på ordre fra politiet, jfr. Ibid.

Ved øvelses slutt ble alle deltakere invitert til en oppsummering av dagen ledet av øvingsleder. Den senere evalueringen ble gjennomført i kommunen etter at alle involverte etater har utarbeidet sine egne evalueringsrapporter basert på delmålene for øvelsen. Øvingsleder ledet evalueringen på hovedmålene sammen med den øvrige øvingsledelsen.

Ved en fullskala øvelse er alle suksesskriteriene berørt. Alle involverte får testet sin lederrolle internt i egen organisasjon og samhandling mellom fagledere på skadestedet. Ansvar og roller i organisasjonene er avklart på forhånd gjennom en varslet øvelse. Dette vil være sjekket opp mot eksisterende planverk og oppdatert. Informasjonsstrategi er en stor utfordring ved denne type øvelse. Kommunikasjonskanalen mellom politi og kommune er viktig. Informasjonen må være avklart slik at ingen går ut med motstridene informasjon, verken internt eller eksternt. Varslingsrutiner er det kriteriet som er minst berørt siden øvelsen var varslet. Kommunen fikk i oppdrag av politiet å opprette et mottakssenter for skadde og pårørende. Dette er et viktig kriterium som kommunen også hadde som delmål til øvelsen. Koordinering av ressurser ble

testet til det fulle både på skadestedet, på sykehuset og i kommune. Økonomiske fullmakter var også avklart på forhånd, og overgangen til normalsituasjon gikk fint, siden den daglige driften gikk parallelt med øvelsen.

## **En effektiv og en mindre effektiv kommune**

### *Spilløvelse*

En spilløvelse vil ikke berøre alle suksesskriteriene. Med fokus på suksesskriteriene for lederrollen, ansvar og roller, informasjonsstrategi og koordinering er det ulikheter mellom kommunene. En spilleøvelse er en varslet øvelse. I noen kommuner stiller de godt forberedt, mens andre kommuner ikke gjør det. Det som i hovedsak skiller kommunene er måten de har forberedt seg på, evnen til å leve seg inn i øvelsen, rolleavklaring gjort i ledelsen, ansvarsfordeling i kriseledelsen og utover i organisasjonen, og måten kommunikasjon og informasjon blir behandlet på.

En kommune som stiller godt forberedt har hatt et møte i kriseledelsen i forkant av øvelsen.

De har hatt en felles gjennomgang av beredskapsplanen og gjort nødvendige oppdateringer.

De viser gjennom dette at de tar øvelsen seriøst og har et ønske om å dra lærdom.

Kriseledelsen stiller fulltallige eventuelt med stedfortredere. Øvelsen er varslet mange måneder i forveien for at kommunens kriseledelse skal kunne stille best mulig forberedt. Selv om dette er gjort oppleves det hos noen kommuner som om du kommer som ”julekvelden på kjerringa”. Kriseledelsen er ikke fulltallig, nøkkelpersonell er fraværende eller at stillinger ikke er besatt. Kommunene har heller ingen planer for stedfortreder funksjonen. Dette gjør at noen personer må ha flere roller. Kriseledelsen kommer til øvelsen uten oppdatert beredskapsplan, og tenker ”at det er jo bare en øvelse”!

Alle kommunene anmodes om å vise innlevelse under øvelsen. Dette er en viktig faktor som gir best læring for kriseledelsen og kommunens øvrige organer, om den etterkommes. I en trimmet kommune viser de ofte en større grad av innlevelse, enn en som ikke er det. Dette avhenger ofte av ulike forhold i kommunene, som samarbeidsklimate og holdninger.

Rolleavklaringen er en viktig faktor innen all krisehåndtering. Når en kommune øves av fylkesmannen skjer det at alle i kriseledelsen blir operative, og går inn i hverandres oppgaver og gjøremål på en sånn måte at det blir utydelig hvem som gjør hva. På ledernivå i en kommune er det meget viktig at ordfører og rådmann har avklart dette på forhånd. Dette

kommer som regel klart fram i kriseplanen. Ordfører skal være kommunens ansikt utad og det er ordfører som formidler kommunens budskap mot media. Rådmannen har rollen som operativleder i kriseledelsen og driver arbeidet fremover. I de fleste kommuner fungerer dette veldig bra. Utfordringene for kommuner som ikke har denne avklaringen bunner ofte i personlige forhold eller fravær av personell. Om rådmannen eller stedfortreder ikke er tilstedet, og ordfører skal drive kriseledelsens arbeid fremover samtidig som han er opptatt med media, mister kommunen framdriften og media blir utålmodige. Den øvrige kriseledelsens rolleavklaring går i hovedsak greit siden dette er basert på fagfunksjoner. Unntaket er loggfører funksjonen. I kommuner hvor denne rollen er utpekt på forhånd går det fint, kommuner som ikke har sett på denne funksjonen tar det ofte på strak arm. Noen velger da å hente inn en person som ikke er kjent med oppgaven og jobben blir deretter.

Informasjonsstrategi er en meget viktig faktor. Denne er avgjørende for hvordan kommunen blir oppfattet utad, og hvordan kommunen håndterer og informerer sine egne medarbeidere. Gjennom kommunens informasjonsplan har kommunene beskrevet en gjennomtenkt strategi for hvordan dette skal utføres. Nødvendige medarbeidere er satt inn i roller og oppgaver for å styrke bemanningen ved informasjonsheten eller servicetorget i en krisesituasjon. Det er viktig at kommune ikke havner i et informasjonsvakuum, da kan informasjonen fort bli krisen!

En kriseledelse som tidlig ser behovet for å informere om det de vet så langt, sender positive signaler i motsetning til en som vegrer seg med å gå ut, eller går ut på feil måte med informasjonen. Når kriseledelsen formidler informasjon gjøres dette ofte først på nettsiden til kommunen, samt at samme informasjon sendes ut i form av en pressemelding. Dette skjer parallelt med at servicekontoret får samme informasjon, slik at de vet hva de skal svare på spørsmål om situasjonen. Når den første informasjonen er utarbeidet starter de velfungerende kommunene med å overvåke situasjonen via andre medier, for så og oppdatere sin egen i takt med denne. Ordfører er tilgjengelig for media både på telefon og for intervju, samt at det initieres en pressekonferanse.

I en kommune hvor informasjonen ikke er koordinert av kriseledelsen oppstår det tidlig problemer. Kriseledelsen fatter sin beslutning om hva det skal informeres om, men denne blir ikke kommunisert til servicetorget. Informasjonen blir publisert av en nettredaktør eller nettansvarlig som ikke har noen link til servicetorget. Utfordringen for servicetorget er at de

ikke har noen link inn til kriseledelsen sånn at denne får tilgang på hva publikum eller berørte sitter med av opplysninger og spørsmål. Servicetorget må i tillegg selv lese seg til publisert informasjon på kommunens hjemmeside.

Bruken og forståelsen av suksesskriteriene for god krisehåndtering er avgjørende for hvordan en kommunal kriseledelse takler krisesituasjonen. Jo bedre disse er innarbeidet i kriseledelsen, jo mer forståelse og engasjement preger evnen til å krisehåndtere og kommunisere.

### **Kritiske forhold**

Suksesskriteriene skal være styrende for kommunens oppbygging av beredskapsplanverk. Øvelser må sees i sammenheng med beredskapsplaner som er utarbeidet. Å teste beredskapsplaner og prosedyrer hos en kommune er viktige øvelsesmål. Erfaringer som høstes under øvelser bør danne grunnlag for nødvendige korrigeringer og oppdateringer av beredskapsplaner. I tillegg er det ofte viktig å teste utstyr og materiell; eksempel kommunikasjonsmidler og linjer.

Øvelser bør ha både relevante og realistiske scenarioer som samsvarer med de organisasjoner og personer som øves. En kommune bør tilstrebe og øve samme organisasjonsledd, og personer som innehar de faktiske oppgaver normalt. Man bør til enhver tid øve med det personale man har i sin organisasjon. Dersom man tilpasser en ny organisasjon for øvelser som ikke stemmer med organisasjonen i normaltid, risikerer man at de som i et virkelig tilfelle skal ivareta viktige funksjoner i krisetid er uøvd. Det er viktig at kommunen også øver stedfortredere, ofte er det de som må håndtere virkelige kriser. Dette kan eksempelvis gjøres ved å rullere på posisjoner under øvelsen. Med dette får man også øvd informasjonsoverføring fra avtroppende til påtroppende. Dette er et kritisk forhold hos kommunene i dag. Mange tenker ikke på dette og drar ikke med seg stedfortredere inn i øvelsen. Der hvor stedfortredere er med på øvelsen innehar de gjerne en annen rolle i kriseledelsen. Stedfortrederfunksjoner bør beskrives i kommunens beredskapsplanverk.

Under en spilløvelse er informasjon og kommunikasjon en meget viktig faktor. Spesielt gjelder dette samarbeidet mellom kriseledelsen og servicetorget i kommunen. Dette er en av kjernefaktorene under øvelsen og kanskje den største utfordringen for kommunen. Ofte

handler dette om kommunikasjonslinjen og lokalisering av kriseledelsen i forhold til servicetorget. Kriseledelsen sitter ofte ikke plassert i nærheten av servicetorget, men i noen etasjer lenger opp eller sågar i et annet bygg. Mange kommuner har lokalisert sin informasjonsstab i servicekontoret, men informasjonslederen og ordføreren sitter i kriseledelsen. Utfordringen for servicetorget i mange tilfeller er at de ikke blir informert av kriseledelsen om hvilke beslutninger de fatter, og hvilke informasjon de ønsker å formidle ut før det har gått noe tid. I mellomtiden har telefonene begynt å komme inn til servicetorget med spørsmål og ansvar i forhold til scenariet. Når servicetorget da ikke er informert om status på situasjonen blir svarene de gir deretter. Når så kriseledelsen blir gjort oppmerksom på at servicetorget trenger informasjon, starter løpingen ut og inn mellom servicetorget og kriseledelsen. Dette gir store utfordringer for både kriseledelsen og servicetorget med tanke på fremdriften.

Under arbeidet i kriseledelsen er det viktig at alle roller og oppgaver er fordelt og gjennomtenkt på forhånd. Dette skal fremkomme av kommunens beredskapsplan. Et område som mange kommuner ikke har tenkt gjennom, er loggfører funksjonen. Dette er en nøkkelrolle i en kriseledelse og personen som innehar denne funksjonen skal ha en naturlig plass i kriseledelsen. I noen tilfeller har denne oppgaven blitt tatt på strak arm av rådmannen som operativ leder av kriseledelsen. Det er ikke heldig! Rollens oppgaver, og betydningen av loggførers kjennskap til krisehåndtering er viktig. Rollen bør være klart definert og øremerket en person, med stedfortreder. Loggfører må også få klar beskjed om hva som skal føres i loggen, i noen tilfeller fremkommer det at loggfører må sitte og gjette seg til hva som skal føres og ikke. Viktig er det også at kommunen har et godt loggføringssystem. Loggen bør være lesbar for hele kriseledelsen til enhver tid. Dette gjøres best ved at loggen føres elektronisk og kan presenteres elektronisk til enhver tid.

Under en spilløvelse er det viktig at kommunen spiller øvelsen ut i egen organisasjon og eventuelt mot relevante eksterne organisasjoner. Dette gir kriseledelsen en god mulighet til å trimme egen organisasjon, samt gå opp samarbeidslinjer med eksterne aktører. Det er viktig for øvelsens effekt at kommunen er dette bevisst for å få det så realistisk som mulig. Like viktig er det at alle meldinger og muntlige henvendelser som går ut under en øvelse starter med ordet "øvelse" slik at det lett kan skilles mellom øvelse og en virkelig hendelse i organisasjonen.

Under en spilløvelse er dette de viktigste suksesskriteriene en kommunal kriseledelse må ha fokus på. Det er også de kriteriene det oftest syndes mot og hvor kommunene har et forbedringspotensial.

## **KONKLUSJON**

Å ha kommunene som studieobjekt gjennom prosjektoppgaven har vært utfordrende. Selv om mye av det oppgaven omfatter er tematikk jeg har god kjennskap til, blir det utfordrende når det skal beskrives og redegjøres for. Måten kommunene i Hedmark organisatorisk fremstår på, er også forskjellig. Dermed blir utfordringene i kommunene til en viss grad ulike selv om temaet og øvelsens oppbygning er den samme.

Gjennom oppgaven har jeg funnet ut at det er klare paralleller mellom forberedelse og utførelse av kommunikasjonsoppgavene. Jo mer levende og harmonisk en kommune fremstår, desto bedre er de rustet for å takle forventningene fra sine ansatte, innbyggere, media og overordnede myndigheter. I det legger jeg at forberedelsesfasen er den viktigste fasen for en kommune. Jo større engasjement kommunens ledelse viser, og jo mer nøkkelpersonell av de ansatte har vært innvillvert i prosessene med beredskapsplanverk - desto mer "levende" blir planverket, og de ansatte føler større ansvar for sine roller og ansvarsområder. Dette kommer godt fram under bruken av planverket ved en øvelse. Det er en klar sammenheng på hvordan kommunene håndterer kommunikasjon og informasjon ut i fra hvordan innvolvingen og engasjementet i kommunens ledelse har vært.

Det er også stor forskjell på en stor og en liten kommune i forhold til hvordan de prioriterer sine ressurser, gjennom klare arbeidsforhold og forventninger. Dette er en utfordring for de ulike kommunene siden lovkravene og forventningene er like.

Det er viktig at kommunene har et bevisst forhold til suksesskriteriene. Ved gjennomgang av de ulike øvelsedyper som i hovedsak benyttes innen sivilsektor, viser det seg at det er en sammenheng av bevisstheten rundt disse i forhold til hvordan kommunene fremstår i sin utøvelse av krisehåndtering. Med fokus på krisekommunikasjon og informasjon er det en klar sammenheng mellom rolleavklaringen gjort i kriseledelsen, og måten kommunikasjonen og informasjonen utad blir oppfattet på. Likeledes er det helt avgjørende for kommunens



kriseledelse at de har fokus på informasjonen internt til servicetorget og førstelinjen, slik at informasjonen og kommunikasjonen fremstår synkronisert utad. I større øvelser er det en kjernefaktor at synkroniseringen mot overordnede myndigheter er på plass, som Politiet.

Det er viktig å øve alle ledd i en organisasjon. En øvelse gir en meget god pekepinn på hvor kommunene står i forhold til det å kunne håndtere en krise. Med gjentatte øvelser tar kommunene riktige steg fremover! Uttrykket ”øvelse gjør mester” er et godt motto for kommunene å styre etter!

## REFERANSELISTE

Brygard, M (høsten 2009) *Krisekommunikasjon i praksis* (utdelte forelesningsnotater) Rena, Høgskolen i Hedmark

Jacobsen, D I og Thorsvik, J, Fagbokforlaget (3.utgave 2009) *Hvordan organisasjoner fungerer*

Løvik, K, Høyskoleforlaget (2007) *Håndbok i informasjonsberedskap*

Politidirektoratet, POD publikasjon nr. 2007/04, *Håndbok i krisehåndtering*

Rapport, *Veileder i kriseplanlegging og kommunenes kriseledelse*, Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap, (2011)

Sivilbeskyttelsesloven, LOV 2010-06-25-45. § 15 (2010) Lokalisert på <http://www.lovdata.no>

*Statens kommunikasjonspolitikk*, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (oktober 2009)

## VEDLEGG

Dreiebok fra spilløvelse, Åmot kommune 25.nov 2010.

Presentasjon av spilløvelse, Åmot kommune 25.nov 2010.