

Risikostyring i kommuner?

En empirisk kartlegging av risikostyring og relaterte praksiser.

Av Aud Solveig Nilsen

Dr. innen risikostyring og samfunnssikkerhet

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	3
Metode.....	4
Presentasjon av administrativ risikostyring i fylkesmannsembetet (2011)	5
Risikostyring i kommunalt beredskapsarbeid	8
En startfase for implementering av risikostyring i Stavanger kommune (2011)	10
Oppfølgingsintervju i Stavanger kommune 2013	12
Momenter fra intervjuet hos fylkesmannen i Troms	16
Momenter fra intervju med beredskapsansvarlig i Oppegård kommune	22
Sammenfatning.....	29
Referanser:	30

Innledning

Prosjektet ”Risikostyring i kommuner” startet som et lite forprosjekt høsten 2011, etter å ha fått et stipend fra Precubator¹. Resultatene fra dette prosjektet ble presentert hos DSB november 2011. DSB har finansiert arbeidet med denne rapporten i 2012/2013. Omfanget av arbeidet fra Precubator og dette arbeidet utgjør til sammen 130 timer. Rapporten er en empirisk kartlegging. En mer teoretisk gjennomgang vil bli gjennomført som et ledd i forskningsarbeidet mitt ved Universitetet i Tromsø senhøstes 2013.

Å jobbe med risiko er utfordrende, for risiko er immaterielt og har ikke inntruffet enda. Refleksjoner rundt arbeidet med risiko og sårbarhetsanalyser(Ros) har gjort at jeg har fattet interesse for risikostyring. Risikostyring kan være et mer helhetlig og et mer kontinuerlig system å jobbe med risiko på. Et slikt system må tilpasses den kommunale hverdagen og min intensjon er å gi innspill til en videre prosess i dette arbeidet.

Risikostyring innen kommuners beredskapsfelt, er ikke iverksatt enda. Stavanger kommune jobber med å lage et risikostyringssystem og ved å lese intervjuene fra beredskapssjefen i Stavanger fra 2011 og i 2013, får en et inntrykk av hvordan dette arbeidet går fram. Intervjuene hos de øvrige informantene dreier seg mer om å kartlegge administrativ risikostyring, her dreier risikostyringen seg i hovedsak om å oppfylle eller ikke oppfylle administrative mål som er satt. Ellers dreier kartleggingen seg om å finne relaterte praksiser som kan knyttes opp i mot risikostyring, eller refleksjoner over de utfordringer som kan finnes.

Takk til dere som stilte opp til intervju og bidrog til kritisk selvrefleksjon rundt arbeidet med Ros og samfunnssikkerhet. Uten dere hadde det ikke blitt noe av denne rapporten!

Håpet er at disse innspillene kan være nyttige i en fremtidig videreutvikling av arbeidet med risikostyring i kommuner.

Stavanger 15.08.2013

Dr. Aud Solveig Nilsen²

¹ Precubator er institusjon som initierer forskningsideer slik at de kan bli brukt i industri/offentlige etater.

² Aud Solveig Nilsen har en doktorgrad innen risikostyring og samfunnssikkerhet. Hun jobber hos Universitetet i Tromsø. aud.s.nilsen@uit.no

Metode

Hensikten med denne rapporten er å være ”på sporet etter risikostyring”. Det har gitt meg en rolle som ”detektiv”. Det som har vært viktig er å kunne fange opp signaler og utfordringer knyttet til kommunalt beredskapsarbeid og se om det kan være andre måter å tilnærme seg arbeidet på. Metoden jeg har brukt er intervju, i tillegg har jeg hatt noen dokumentstudier. Prosjektet er av lite omfang og er å regne som et forprosjekt.

Oversikt over intervju

Høsten 2011 ble Per Sandvoll ved Fylkesmannen (FM) i Rogaland intervjuet, i og med at FM hadde startet et arbeid med å innføre risikostyring i sitt administrative apparat.

Høsten 2011 ble Torstein Nielsen, beredskapssjef i Stavanger kommune intervjuet, da denne kommunen ønsker å innføre risikostyring innen beredskapsavdelingen.

Vår 2013 foretok jeg oppfølgingsintervju med Torstein Nielsen for å kartlegge hvordan arbeidet med risikostyring går framover.

Vår 2013 intervjuet jeg Stig Tore Rennemo ved Fylkesmannen i Troms for å få innspill på utfordringer og styrker små kommuner kan ha i forhold til helhetlig Ros og beredskapsarbeid generelt.

Vår 2013 ble Espen Hallan beredskapsansvarlig i Oppegård kommune intervjuet om relaterte praksiser eller organisasjonsoppskrifter som har noen berøringspunkter i forhold til risikostyring. Oppegård er en mellomstor kommune.

Intervjuene hadde en varighet fra 1 opp mot 2 timer. Alle intervjuene ble transkribert (60 sider) og det var en fordel i og med at intervjuene er blitt foretatt gjennom et langt tidsintervall. Det gir også fyldig informasjon og har vært nyttig som kartlegging av erfaring. Alle informantene har gitt tillatelse til at navnene deres blir brukt og de har lest gjennom sine intervjuutdrag, gjort noen korreksjoner og godkjent dem for publisering.

Intervjuene kan sees på som fagpersoners refleksjoner over utfordringer innen arbeidet med risiko og kan gi innspill til et kontinuerlig forbedringsarbeid innen dette feltet.

Presentasjon av administrativ risikostyring i fylkesmannsembetet (2011)

Fylkesmannen i Oslo/Akershus har allerede startet en prosess med risikostyring i sitt embete³ og fylkesmannen i Rogaland er i en oppstartsprosess i år 2011 med innføring av risikovurderinger i alle sine avdelinger. Risikostyringen her dreier seg i hovedsak om interne forvaltningsmessige forhold knyttet til mulighet for måloppnåelse.

Sentrale dokument i denne sammenheng er: Økonomireglementet for staten, som stiller krav til langtidsbudsjettering og risikostyring (Finansdepartementet, 2003:9). Senter for økonomistyring har laget en veileder om risikostyring i staten (Senter, for, statlig, & økonomistyring, 2007). Foruten disse dokumentene vil et eksempel fra Oslo/Akershus om risikostyring og et intervju med Per Arne Sandvold hos fylkesmannen i Rogaland danne basisen for de erfaringene disse fylkesmennene har med risikostyring.

I reglement for økonomistyring i staten (som er revidert 14 nov. 2006) fremkommer det at det innunder kapittel 2.4 om internkontroll punkt b *”identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse”* (Finansdepartementet, 2003:20). Vi ser her at risikostyring dreier seg om evne til måloppnåelse og at virksomhetene må avdekke risiko for at målene ikke kan nås. I definisjon av risikostyring fra Senter for statlig økonomistyring heter det :”*En prosess integrert i mål og resultatstyringen som: Er utformet for å identifisere, vurdere og håndtere og følge opp risiko slik at risikoen er innenfor akseptert nivå. Gjennomføres av virksomhetens ledelse og øvrige ansatte. Anvendelse i fastsettelse av strategi og planer og på tvers av virksomheten for å gi rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens oppnåelse av sine målsettinger*(Senter, for, statlig, & økonomistyring, 2007:9) . Risikostyring betyr i denne sammenheng en strukturert gjennomgang av målsettinger slik at den kan styrke mål- og resultatstyringen.

I Oslo/Akershus sitt eksempel fra 2008 om tilsyn i utdanningsavdelingen, vises det til kritiske forhold knyttet til kompetanse og omfang av tilsyn. Dette blir vurdert som kritisk i en risikomatrise og det er forslag til tiltak for hvordan risikoene kan reduseres. Disse tiltakene er blant annet kontinuerlig kompetanseheving og arbeid i team dessuten omprioritering av

³ Eksempelet er fra utdanningsavdelingen og deres erfaring med risikostyring. Eksempelet viser en risikomatrise der graderingen er fra ufarlige til kritiske faktorer i forhold til måloppnåelse. Eksempelet er fra 2008 og ikke offentlig.

ressurser. Kartlegging av risikoforhold gir et bilde av hvilke kritiske forhold virksomheten har i forhold til lovpålagte oppgaver, tildelingsbrev etc. Det er viktig at risikostyring er integrert i de ordinære planprosessene i mål og resultatstyringen. Risikostyring er en kontinuerlig prosess og innehar elementer fra total kvalitets ledelse og den utføres på ulike nivåer, alt fra strategisk til operativt nivå. (Aven, 2007, , 2011; Deming, 2000; Dixon, 1994; Kolb, 1984; Rasmussen & Svedung, 2000; Reason, 1995, , 1997).

En prosess med innføring av risikostyring

Eksempelet fra Oslo/Akershus sin risikostyring er brukt som ”inspirasjon” for prosjektkoordinator Per Arne Sandvold i arbeidet med å innføre og koordinere risikostyring hos fylkesmannen i Rogaland. Innunder presenteres noen momenter fra arbeidsplanen til prosjektgruppen:

Risikostyring skal integrerast i mål- og resultatstyringa mellom anna ved at tilsette og leiarane spør seg:

- *Kva er dei viktigaste faktorane som må vere på plass for at vi skal få utført oppgåvene?*
- *Kva kan gå galt, dvs kva for hendingar kan hindre oss i å gjere jobben?*
- *Kva er konsekvensen for oppgåveløysinga viss det går galt og kor sannsynleg er det at det skjer?*
- *Kva for tiltak kan vi setja inn for å redusere risikoen for at det går galt?*

Dei viktigaste faktorane nemnd over kallast ”kritiske suksessfaktorar”.

Det er desse spørsmåla vi skal freiste å finne svar på gjennom arbeidet med risikostyring i 2011.

Det er laget en styringsgruppe med representanter fra hver avdeling hos fylkesmannen (FM). De laget et overordnet styringsdokument med generelle mål hos FM, fordi det var viktig å ha noen overordnede felles mål i og med at avdelingene ofte har ulike departement å forhilde seg til.⁴ Deretter ble målene risikovurdert. Erfaringene med dette arbeidet var at ”*de sier jo at dette har vi jo egentlig tenkt på før, men det har ikke vært så tydelig*”. Det ble utviklet en metodikk der en har et skjema som blir krysset av for å dokumentere risikovurderingen. De

⁴ Dokumentet tar utgangspunkt i det interne dokumentet om overordnet embetsstyring 2010-2013 hos FM i Rogaland, hvor risikostyring inngår som en del av styringen.

ulike avdelingene skal så risikovurdere sine egne mål og det skal inn i planleggingen til neste år (2012) innunder virksomhetsplanene.

”Vi har vært veldig fokusert på at det (risikostyring) må være noe som er overkommelig og enkelt og som kan fungere. For det er liksom ikke grenser for alle de detaljer som du kan risikovurdere”. Derfor har styringsgruppa hatt en skrittvis tilnærming, der erfaringene fra de ulike avdelingene diskuteres og videreutvikles i samarbeid.

Bemanning trekkes fram som en sårbar faktor i og med at FM er en kompetansebedrift og dataavhengighet. I forhold til sykefravær så er det vanskelig å dublere ansatte i og med at de innehar spesialkompetanse. Risikostyring oppfattes også som et verktøy for å kunne prioritere tydeligere mellom alle oppgavene som er pålagt og argumentere for de valg en har foretatt.

Prosjektleder Sandvold fremholder *”ja jeg synes det(risikostyring) er relevant for hele FM sin virksomhet og det tror jeg avdelingene mener og, men jeg tror at vi må tilnærme oss på en måte som er overkommelig”.* Sandvold fremhever at en har prøvd å knytte risikostyring opp til allerede eksisterende praksis og risikostyring blir en måte å innføre en systematikk som lettere synliggjør risiko i arbeidet som utøves.

Oppsummering

Disse erfaringene i bruk av risikostyring og med en i gangstartet prosess, vil kunne ha overføringsverdi til kommuners innføring av risikostyring innen beredskapsarbeidet. Hovedforskjellen vil her gå på at i beredskapsarbeidet i mye større grad må fokusere på eksterne og gjerne uforutsette hendelser, noe som gir andre utfordringer enn risikostyring i egen forvaltningsorganisasjon.

Risikostyring i kommunalt beredskapsarbeid

Definering av risikostyring innen kommunal beredskap

Vi har sett på hvordan risikostyring hos Fylkesmannens i Rogaland defineres i forhold til måloppnåelse i egen forvaltning. I beredskapsmessig sammenheng er risikoforståelsen noe annerledes.

Risiko er lik sannsynlighet x konsekvens. Dette er en klassisk definisjon på risiko. En mer konkret definisjon finner vi fra veilederen for kommunale risiko og sårbarhetsanalyser fra Direktoratet fra samfunnssikkerhet og beredskap:

Risiko uttrykker den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø og økonomiske verdier og samfunnsviktige funksjoner (DSB, 1994).

Det finnes flere og mer nyanserte definisjoner av risiko, Terje Aven og Ortwin Renn definerer risiko slik: ”Risk refers to uncertainty about and severity of the events and consequences (or outcomes) of an activity with respect to something that humans value” (Aven & Renn, 2010).

Terje Aven fremholder også at det sentrale innen begrepet risiko er; usikkerhetsfaktoren og kunnskapsdimensjonen. Det har vært en feiloppfatning at risiko og sannsynlighetsberegninger kan ses på som et tallmessig uttrykk for sannhet (Aven, 2012).

Innunder arbeidet med kommunalt beredskap er den viktigste hovedmålsettingen å ivareta folks liv og helse. Herunder er arbeidet med forebygging sentralt for å unngå at uønskede hendelser inntreffer. I denne sammenheng skal vi se på hva risikostyring er og hvorfor det er aktuelt å forske på. ”Med risikostyring forstås alle tiltak og aktiviteter som gjøres for å styre risiko” (Aven, 2007). Risikostyring dekker både økonomisk-, teknisk- og samfunnsvitenskaplig risikovurdering. Feltet risikostyring er i utvikling, fra tradisjonelt tekniske, naturvitenskaplige og økonomiske vurderinger, til å omfatte flere samfunnsvitenskaplige vurderinger. Ifølge Renn er utfordringen med ulike typer risikoer vurdert fra en skala fra lineære, rutinebaserte risikoer til mer komplekse og tvetydige risikoer der beslutningstaking baseres på diskursbaserte forum (Renn, 2008). Risikostyring er ingen ”straight forward” prosess. Det er knyttet utfordringer til om diskursbaserte forum er i stand til å fatte de beslutninger som trengs, basert på om det er felles risikooppfattelse og om det er mulig å danne seg et helhetlig bilde av komplekse risikoer (Aven, 2011; Aven & Renn, 2010; Habermas, 2004; Innes, 1998; Tjørhom, 2010).

I arbeidet mitt med doktorgraden tok jeg for meg kommunal sikkerhetsplanlegging og kartla praktiseringen av ulike risikoverktøy, henholdsvis DagROS (dagliglivets risiko og sårbarhetsanalyser) og tradisjonelle risiko og sårbarhetsanalyser (Ros) (Nilsen, 2007; Nilsen & Olsen, 2005; Nilsen & Olsen, 2007). Dette er en verdifull erfaring for dette for prosjektet om kartlegging av risikostyring, i og med at praktiseringen av Ros var i en startfase. Innføringen av nye verktøy og arbeidsmåter avhenger av hvor meningsfylt aktørene i de ulike organisasjonene oppfatter den nye praksisen (Nilsen, 2008).

En startfase for implementering av risikostyring i Stavanger kommune (2011)

I Stavanger kommune jobber beredskapssjef Torstein Nielsen med en opptrappingsplan for innføring av risikostyring. Intervjuet ble avholdt den 3. oktober 2011. I desember 2010 var det en samling med rådmannens lederteam og kriseledelsen der professor Terje Aven fra UiS, var invitert til å snakke om risiko og risikostyring. Deretter er planene en opptrapping av kompetanse gjennom kurs i risiko- og sårbarhetsanalyser (Ros) og dette skal utgjøre byggesteinene for et kurs om risikostyring sannsynligvis i 2013. ” *Så vi bygger stein på stein og har ikke tenkt å gjennomføre risikostyring som en metode før vi har fått elementene på plass* ” sier beredskapssjefen. Det er også nylig ansatt en som skal jobbe med risikostyring på fulltid i beredskapsavdelingen. Eksemplene på Ros analyser skal hentes fra den kommunale virksomheten, slik at de ansatte i Stavanger kommune lett skal kunne koble det til sin egen virksomhet. Eksempler er blant annet Ros analyser av reguleringsplaner, Ros analyser i skoler og barnehager. *Men Ros analyser alene utgjør ikke et kontinuerlig system med risikostyring, dette må videreutvikles slik at det inngår som en kontinuerlig del av kommunens plansystem.*

Kommunen har allerede et system med balansert målstyring (Jacobsen & Thorsvik, 2008), der en har indikatorer for tiltak som må settes i verk. Indikatorene har avdelingene selv vært med på å utvikle, dvs at de kartlegger kritiske forhold som kan spille inn på utøvelse av jobb i forhold til kvalitet, måloppnåelse etc. Dette indikeres i et databasert system , i en matrise, der grønt er ok, gult viser at forhold må vurderes, mens rødt et forhold som absolutt må gjøres noe med. Dette er det nærmeste risikostyring som kommunen jobber med pr dags dato. Det kunne være interessant å undersøke nærmere om dette kan ha overføringsverdi/ eventuelt om denne erfaringen kan utvikles videre i forhold til risikostyring.

Beredskapssjefen oppfatter at ” *Risikostyring er litt sånt halvullent som ingen vet helt hva er for noe* ”. Arbeidet fremover blir å fylle begrepet med innhold og som gir mening og passer til arbeidet som utøves i kommunen. Det er ikke noe ytre pålegg som ligger til grunn for ønske om å jobbe med risikostyring, men det sees på som en styrking av beredskapsarbeidet og også i tråd med god forvaltningsskikk. Derfor har Stavanger kommune valgt å satse på arbeidet med å implementere risikostyring i kommunen. Han er heller ikke kjent med om andre kommuner jobber med risikostyring innen beredskapsavdelingene i 2011.

I forhold til om risikostyring er relevant å innføre i kommunen mener beredskapssjefen at *” jeg tror jo det er gode synergier, selv om en kan ikke overføre risikostyring fra samfunnssikkerhetsområdet direkte inn på den kommunale forvaltningen. Men prinsippene og det metodiske er jo veldig mye det samme”*. Vi har ”røtter” fra oljeindustrien i risikostyring som system, men det er ikke direkte overførbart til den kommunale virksomheten. Det må tilpasses slik at det kan bli et meningsfullt verktøy her.

Lov om kommunal beredskapsplikt

I forhold til mitt spørsmål om hvordan kommunen klarer å følge opp stadig nye statlige krav, er arbeidet med ny kommunal beredskapsplikt sentral. Vi kan se dette som risikostyring i forhold til mulighet å kunne innfri loven om kommunal beredskapsplikt.

Beredskapssjefen mener at det å lage en overordnet kommunal Ros analyse er mer komplekst enn det som kan innarbeides i den ordinære Ros malen, da spesielt for større byer. Dessuten støter kommunene på utfordringer i forhold til samarbeidsaktører som ikke er pålagt en beredskapsplikt. Det betyr at de kan ha utfordringer knyttet til samarbeid og at andre instanser ikke setter av ressurser til dette arbeidet.

Hvorfor er det for eksempel bare kommunene som skal ha en beredskapsplikt? Og hvorfor ikke alle statlige foretak? Hvorfor skal ikke leverandører av kritisk infrastruktur, for eksempel kritiske tjenester til samfunnet, hvorfor er ikke de underlagt samme loven? Sånn at vi er jo litt oppgitt av og til over lovgivers manglende evne til å se sammenhenger og det totale bildet.

Kommunen har ikke noe problem med å utarbeide en grov analyse som sådan, men det kommer an på hvor ”enkelt” det skal gjøres og hvor meningsfullt og nyttig det egentlig er. Oppsummert er det ikke noe problem å oppfylle pålegget om en overordnet kommunal Ros analyse, og oppfylle krav om kommunal beredskapsplikt, men problemet er hvor ”nyttig” dette er dersom det skulle oppstå en kompleks krisesituasjon som også må dra veksler på eksterne aktører. Beredskapssjefen er mer interessert i å kunne utvikle verktøy og planverk som fungerer, heller enn å ha en fin plan som står i hyllen. Denne evnen til kritisk selvrefleksjon brukes til å utarbeide egne løsninger. For eksempel å søke kunnskapsdeling gjennom storbysamlinger der storbyregionene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø) og samarbeide om beredskapsarbeidet gjennom interkommunalt samarbeid med nabokommunene til Stavanger (som er Randaberg, Sola og Sandnes).

Sentrale funn i 2011

Risikostyring ser ut til å dreie seg om:

1. Risikostyring i kommunen, (Balansert målstyring, trafikklysmodellen) Administrativt verktøy for å se på om mål blir oppnådd eller ikke.
2. Utfordringer knyttet til risikostyring i kommunal beredskapsavdeling
 - Kompleksitet og mangel på helhetlig tenkning
 - Kompetanse
 - Manglende samordning mellom ulike instanser

Oppfølgingsintervju i Stavanger kommune 2013

Forrige intervju var 3. oktober 2011. Dette intervjuet er fra 8.02 2013 med Torstein Nielsen. Knappt 1 ½ år etter. Stavanger kommune er den 4. største kommunen i Norge med ca. 130 000 innb.

Arbeidet med fremtidig innføring av risikostyring

Opprinnelig skulle risikostyring innføres som system i 2013, men ting tar tid og beredskapssjefen regner med at dette arbeidet vil tre i kraft i 2014.

Det som er satt i verk er en omfattende opplæringspakke basert på litt ulike behov. Det er Proactima⁵ som har tatt på seg denne oppgaven i samarbeid med beredskapsavdelingen. Det er utviklet en opplæring- og kurspakke som er formalisert. Det er et opplæringskurs på 2 timer, som inngår i en kursrekke ("Alltid på en onsdag") for virksomhetsledere i skoler og barnehager o.a. Dette inngår som en del av HMS opplæringen. Dette kurset gir en kort innføring i Ros analyser og kan brukes som en grovanalyse i avgrensede virksomheter. Det følger en veileder og maler på hvordan Ros kan gjøres. Og som Torstein Nielsen karakteriserer dette, *"det er grunnkurset til grunnkurset for å si det slik"*.

En tre trinns opplæringspakke:

Kurstrinn 1. Det er et formelt grunnkurs i Ros analyse. Det er en e-læringsdel som tar ca. 7 timer. Det er den teoretiske biten og så er det et heldagskurs i tillegg, der det er mer fokus på praktisk arbeid. I 2012 var det rundt 70 deltakere på dette kurset, og våren 2013, vil det bli avholdt et tilsvarende kurs.

⁵ Proactima er en nasjonalt anerkjent leverandør av tjenester innen risikostyring, samfunnssikkerhet og HMS-ledelse.

Kurstrinn 2. Dette er et kurs i regi av Universitetet i Stavanger. Det er studiepoenggivende og det deltar 7 studenter fra kommunen og er et Rosfag som gjennomføres av Proactima. Der de veileder studentene. ”De som deltar på videregående Ros analyse, de skal ha som prosjektoppgave å lage innspill på ros analyse for vann og avløp etc. i forhold til de sektorene de representer. + helse sosial, som lager ros analyse for helsesektoren. En fra Proactima er veileder og der en prøver å få til en god synergi, der en jobber med det samme for øyet. Der de bruker sin sektorspesifikke kunnskap inn mot Ros til å lage sektor ros analyser, som del av den kommunespesifikke rosen. Kurset som Universitetet i Stavanger⁶ holder blir jo allikevel tilpasset for vi har jo eksemplene liggende i dagen”.

Poenget er at studentene utarbeider Rosanalysen for sin egen virksomhet selv og bruker sin erfaring fra kommunen.

Her treffer de også brann, politi, helse, Ivar og Lyse, slik at vi tror at den måten vi har konstruert dette på vil fungere bra.

Ivar er et interkommunalt selskap for vann og avløp som har kommuner i Stavanger regionen tilknyttet. Lyse er strømleverandør og leverer telefontjenester, bredbånd o.a. Ved å knytte inn slike eksterne etater får studentene fra kommunen knyttet kontakter og får utvidet forståelse for den praksis og kompetanse de besitter.

Kurstrinn 3. ”Trinn 3 er kurs i risikostyring, men vi ligger jo bak det skjema som jeg skisserte til deg sist. Så risikostyring er noe vi kan komme i gang med først i 2014. Det som jeg prøver å illustrere med den kursrekken som vi faktisk har fått til er å få et grunnlag til å drive med akkurat risikostyring”.

Så før vi kunne komme i gang med risikostyring innen akkurat dette området, så har vi sett det som en helt klar nødvendighet å ha systematisering, struktur ja grunnlag for risikostyring.

Dette arbeidet har også en klar ledelsesforankring og hos politikerne. Politikerne har bestemt at alle virksomhetsområder/avdelinger og alle fagsjefer skal ha gjennomført Ros analyser. Arbeidet er også skissert i økonomiplanen (2012) og de ulike fagdirektørene og deres ledergrupper har fått presentasjon av Ros og det fremtidige risikostyringsprosjektet.

⁶ Kurset inngår som en del av mastergraden innen risikostyring og samfunnssikkerhet og er den erfaringsbaserte masteren. <http://www.uis.no/category.php?categoryID=8770>

Spesielt at vi har en rådmann som er opptatt av hva risikostyringer for noe og stiller krav og har forventninger og er villig til å gi ressurser til arbeidet vårt.

Så kurstrinn 3 sees på som en mer systemisk pakke, der risikostyring er mer enn enkeltRos og som det trengs å utarbeide en mer helhetlig kunnskap som er tilpasset den kommunale virksomheten. Det vil si et system, eller styring som kan knyttes opp til ledelsesnivå, men som her sees på som en rapportering fra de ulike etatene og oppover i systemet, heller enn at det er å ”krysse av” oppgaver som er gitt fra toppen av ledelsen. Først når denne kurspakke 3 er i boks, så kan en snakke om et system med risikostyring.

Jeg sier ikke at det er enkelt og at veien må bli litt til etter som vi går.

Oppfattelse av risiko og risikostyring

I forhold til oppfattelse av risiko så viser Torstein Nielsen til et eksempel på en Ros analyse knyttet til festivaler og cruise i Stavanger havn. Her fremhever han at den tradisjonelle måten å tenke på risiko på som et resultat av sannsynlighet ganger konsekvens, er et foreldet tankesett. Det gir et unyansert bilde av risiko og kan gi et feilaktig bilde av hva risiko går ut på. Dersom en presenterer en risikomatrix med sannsynlighetsberegninger til politikere uten å gi et mer utfyllende bilde, så kan dette oppfattes som ”sannheter” og da blir bruken av dette feil. Det er behov for et større fokus på kunnskapsnivå, det vil si hvilke faktorer og forhold som utgjør grunnlaget for risikovurderingene. I tillegg må en fokusere på at et risikobilde gir en beskrivelse av usikkerhet. Risiko er en immateriell størrelse som ikke har inntruffet enda.

*Det er ikke godt nok å lage en grovanalyse alene der en sier at risiko er lik sannsynlighet * konsekvens. Det kan du gjøre på et helt enkelt banalt nivå, men å gjøre det i en region som Stavangerregionen, med 100 tusenvis av mennesker og hva skal vi bruke en slik Ros-analyse til? Hva er den verdt?.*

I forhold til oppfattelse av risikostyring trekker Nielsen fram følgende forhold:

”Ros analyse føler jeg jo er grunnlaget for å kunne drive risikostyring. Risikostyring, da setter en jo de ulike del elementene i et system og håndterer risikoen. Ros analyse blir jo bare en del av et større bilde som heter risikostyring. Ros gir rådene om svakhetene og gir forslag til tiltak, men det mangler jo vesentlige elementer for å kunne drive risikostyring. Så det er to

ulike aktiviteter, men som naturlig nok henger tett sammen. Ros er ikke godt nok grunnlag til å styre risiko”.

I forhold til samarbeid med andre avdelinger i kommunen sier Nielsen at det har kanskje vært lettest i økonomi avdelingen på direktørnivå å forstå hva vår risikostyring er, i forhold til de andre tjenestoområdene. For den tradisjonelle måten å tenke risiko på er jo innen økonomiforvaltning.

I forrige intervju ble det trukket frem tre utfordringer i forhold til følgende undertema:

Kompleksitet og mangel på helhetlig tenkning

I forhold til å utvikle et helhetlig risikobilde innen for eksempel Stavanger kommune så ser Nielsen svakheter ved den nye sivilbeskyttelsesloven. Der er kommunene pålagt å lage en helhetlig Ros. Men det *mangler at andre etater får pålegg om Ros. For eksempel samordne med NSB, eller kraftselskap eller andre med kritisk infrastruktur.* Det kan i verste fall føre til at disse etatene ikke vil sette av ressurser til øvelser og samarbeid med kommuner.

Kompetanse

Stavanger kommune jobber med kurspakken 1-3 og prøver å bygge opp kompetanse. *Vi er godt i gang, men har ingen grunn til å hvile.*

Når det gjelder bevissthet rundt risiko så har Stavanger kommune jobbet med å distansere seg fra en gammel oppfatning av risiko:

Matrisen er et tankesett som kanskje er unyansert og som kan gi et feilaktig bilde og som kan brukes feil, det forteller vi politikerne. Så politikere... de burde nesten ikke få en matrise.. med grønt gult og rødt, der nærmest beslutningene blir mekanisert. Matrisen tar ikke hensyn til kunnskapsnivået , usikkerhet og utfallsrom.

Manglende samordning mellom ulike instanser

Det er samarbeid mellom kommuner i Stavanger regionen og den

1 januar 2012 inngikk rådmennene i disse kommunene et forpliktende samarbeid; Sola, Randaberg, Stavanger, Sandnes. Samarbeidet er opprettet på frivillig basis. Det er et forpliktende samarbeid både på det forebyggende , og den dagen krisen er et faktum og en har gjensidig varslingsplikt etc.

Momenter fra intervjuet hos fylkesmannen i Troms

Stig Tore Rennemo jobber hos fylkesmannen(FM) i Troms og er ansatt i planavdelingen og innehar oppgaver som dreier seg om Ros, arealplanlegging og beredskap o.a. Intervjuet den 12. april 2013, presenterer hans refleksjoner knyttet til utfordringer innen planarbeid og samfunnssikkerhet og skal sees på som innspill fra en fagperson, heller enn å representere FM i Troms sitt offisielle syn på disse temaene. Fylkesmannen(FM) i Troms dekker 24 kommuner.

FM i Troms har begynt med å jobbe med risikostyring innen sin egen administrasjon og der det dreier seg om å kunne oppfylle/eller ikke oppfylle administrative målsettinger og oppgaver gitt i tildelingsbrev (embetsoppdrag)o.a. Dette er risikostyring rent administrativt som jeg ikke tar opp i denne sammenheng. Det er fordi at denne vinklingen av risikostyring allerede er utdypet i intervjuet hos FM i Rogaland. Stig Tore Rennemo sier at han oppfatter risikostyring som en form for selvransakelsesprosess, der en blir mer bevisst på hva en lykkes med eller ikke.

Fokuset i intervjuet er å kartlegge kommunenes evne til å utarbeide Ros og helhetlig Ros og se på utfordringer som små kommuner møter i forhold til krav avgrenset til forhold innen samfunnssikkerhetsområdet. Tema som vil bli behandlet er blant annet; tilsyn, veiledning, kompetanse, Ros, helhetlig Ros og samvirke. I og med at ingen kommuner i Troms jobber med risikostyring som system, så har jeg forøkt å kartlegge relaterte praksiser. I intervjuet med Stavanger kommune i 2011 kom det fram tre utfordringer knyttet til å kunne innføre risikostyring og det var manglende kompetanse, manglende helhetlig tenkning og evne til samvirke. Dette er tema som jeg har tatt opp i intervjuet med FM.

Ros og helhetlig Ros og kompetanse

Sivilbeskyttelsesloven (Sbl) trådte i kraft 1. januar 2011. Under paragraf 14 fremkommer krav om helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. I forskriften til loven utdypes det videre hva som forventes av innhold i en helhetlig Ros. § 2 inneholder blant annet, eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsforhold i kommunen og kartlegging av risikoforhold utenfor kommunens grenser og på hvilken måte dette kan påvirke kommunen. En skal se på hvordan

ulike risiko og sårbarhetsområder kan påvirke hverandre og se på utfordringer knyttet til kritisk infrastruktur og bortfall av denne (Furevik, 2012).

Kommunene i Troms har for det meste utarbeidet Ros analyser, men det har ofte vært sektorvise analyser. I forhold til areal Ros, så er dette en mer innarbeidet praksis i og med at dette er koblet til plan og bygningsloven(Pbl) fra 2008. Der er arealrosen preget av ulike typer naturpåkjenninger slik som skred, flom, ustabile grunnforhold, radon, elektromagnetisk stråling. Men i forhold til helhetlig Ros så er erkjennelsen denne ” *Status i dag er at ingen kommuner har utarbeidet en helhetlig ROS etter kravene i Sivilbeskyttelsesloven*”.

Rennemo fremhever at i areal Rosene så er det ofte fokus på naturgitte hendelser, mens det i forhold til sivilbeskyttelsesloven også må omfatte tema som; menneskelig svikt og systemsvikt, naturhendelser og tilsiktede uønskede hendelser.

Rennemo ser dette som en todelt utfordring. *Og så er utfordringene (FM) våre da å få kommunene til å starte (og gjøre) dette arbeidet gjennom embetsoppdraget vårt, mens kommunene på sin side lider av ressursmangel og kapasitetsbehov. Men det aller viktigste er at vi ikke klarer å få kommunene til å se verdien av et godt analysearbeid som arbeidsgrunnlag. Og det gir seg også til kjenne i utfordringer knyttet til beredskapsplaner, utfordringer i forhold til Pbl på samfunnssikkerhetssiden.*

Utfordringene er spesielt knyttet opp til manglende kompetanse innen analyseområdet. Her ser Rennemo en utfordring over bruken av eksterne konsulenter og ser at kommunene kan miste ”eierforholdet” til de kjøpte analysene. Her ser de også at det kan bli en ”klipp og lim” praksis, der lokale forhold ikke i tilstrekkelig grad er innarbeidet i analysen.

Allikevel er ikke dette et ensidig bilde i fylket, større kommuner har mer plankompetanse og har større sjanse til å kunne følge opp lovpålagte krav.

FM i Troms har ofte innsigelser knyttet til planer i forhold til Pbl. Pga manglende utredning og manglende ivaretagelse av de funnene som er gjort(eller som vi finner). Vi ser helt klart at kommuner lider under kompetanse og ressursmangel.

”Innsigelsene er ofte knyttet til tema rundt samfunnssikkerhet, der analysen ikke behandler temaet godt nok, mangler drøfting og er mangelfull. Kanskje er det ikke de riktige temaene, man har ikke fattet vedtak i bestemmelsene som viser hvordan en skal forebygge dette. Og vi

ser noen ganger på kommunedelen sitt arealdel kart at det ikke er tatt vare på hensynet til områdestabilitet, skred og havnivåstigning”.

Utfordringene i forhold til å lage gode Ros/helhetlig Ros og areal Ros, knytter Rennemo til at det er veldig mange myndighetskrav og at smertegrensen overfor kommunenes evne til å følge opp disse, er nådd for lenge siden. Han trekker også fram manglende kompetanse som en av faktorene til at Ros/helhetlig Ros ikke er godt nok ivaretatt. *Dette med å få kompetanse ut til kommunene er vanskelig, du får ikke saksbehandlere og planleggere ut i kommunene. Det handler om at det er mangel på kompetente folk. Det utdannes for lite planleggere, med riktig kompetanse.*

I tillegg så trekker han fram mangel på politisk forankring, både hos administrativ ledelse og politisk ledelse i kommuner når det gjelder Ros.

Ofte blir saksbehandleren tvunget til å gjøre noen nødvendige onder. Derfor får en slike avkryssingsmodeller og som ikke er i henhold til paragraf 4.3 som er ros paragrafen i Pbl.

Så i stedet for at hver og en kommune løser dette selv, så kan det være en løsning å jobbe sammen...

Samvirke

I Troms fylke er det etablert et felles plankontor. Det er en fagstab som skal utføre oppgaver på bestilling av kommunene. Det er 4 til 5 kommuner som har avgitt ressurser til dette plankontoret. Nå står de i en oppstartsfase og bruker tid på å skaffe seg nødvendig kompetanse. FM bidrar med veiledning og råd. *FM ser på det som tvingende nødvendig at vi er tett på plankontoret, slik at vi så tidlig som mulig kan gi dem gode føringer på hvordan vi ser for oss planer for eksempel i forhold til Sbl skal utformes.*

”Jeg tror at de kravene som departementene etc. stiller gjennom direktoratene og kravene til produksjon av et stort antall planverk, er så mye i forhold til kommuner som er så små, at de er ikke i stand til å levere. Og da er plankontor i denne sammenhengen et bidrag, dersom vi klarer å gjøre dem gode. I form av at vi (FM) gir dem nødvendig oversikt over hvor de skal søke råd hen (slik som vi må gjøre) og at plankontorene (dersom det blir flere av dem) kan være en forlenget arm av oss (FM)”.

Veiledning/opplæring fra FM/tilsyn og øvelser

Veiledning

”Når det gjelder helhetlig Ros så har vi valgt å gå aktivt ut til kommunene og prøve å komme i forkant, før de setter seg inn i et spor og en retning som er bra som initiativ, men som kan bli løst på en feil måte. Dersom de ikke har avgrenset oppgaven sin eller tilpasset den slik vi mener den bør gjøres da. Vi har helt klart noen tanker om hvordan helhetlig Ros bør bygges opp og hva vi skal ha ut av den. Og den må ikke minst forankres i administrativ og politisk ledelse for i det hele tatt å ha noen verdi. For å forstå kommuner til å forstå det, er vanskelig. De minste kommunene tror jeg vil ikke har mulighet til å skrive en helhetlig Ros. Slik som Tromsø, Harstad), store kommuner med ressurser”. Her kommer han inn på tidligere nevnte utfordring i forhold til små kommuners bruk av konsulenttenester i forhold til planarbeid/Ros.

Det fremkommer at 3 til 4 kommuner har begynt å jobbe med helhetlig Ros. Her har FM vært inne og veiledet, nærmest som i et pilotprosjekt. Dette er erfaringer som senere kan overføres til andre kommuner.

”Det er utarbeidet et CIM (crises and issue management) et databasert verktøy det er et system som er kjøpt av DSB til kommunene og til FM. Og til sivilforsvaret for å håndtere oppståtte kriser i forhold til informasjonshåndtering, arbeidsoppgaver og også moduler som går på dette med Ros. Så langt vi kan se så håndterer dette web verktøyet de kravene som finnes i sivil beskyttelsesloven (Sbl) på en tilfredstillende måte”.

Dette verktøyet gjelder også på kommunalt nivå og en funksjonalitet der du kan gå inn og gjøre ros på tre forskjellige måter.

”Dette er en tung jobb for kommunene. Der velger vi (FM) å ta tak i ordlyden på sbl som har en slik 6 trinns rakett med en veileder da, og hvor vi skal identifisere risiko og sårbarhetsfaktorer , slike som er utenfor kommunens geografiske områder, vi skal se på påvirkning mellom disse ulike typene. Og vi skal se på utfordringer i forhold til kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur, der dette er påvist. Redundans er nr. 5 og 6 som er behov for befolkningsvarsling. (begrepet er utgått på dato, vi forventer ikke flyangrep lenger). Vi tar tak i de faktorene som kan påvirke, systemsvikt, menneskelig svikt, natur- og tilsiktede hendelser. Og sosiale risikoer som brann på hurtigruta, store konserter etc. som jeg

ikke føler blir fanget opp her. (viser her hva som står på skjermen radon, havnivå etc som er nevnt tidligere)”. I tillegg så vises det kartlegging gjort av NVE i forhold til ras. Men det finnes ulike typer ras som har ulike typer konsekvenser og dette må kommunene selv jobbe videre med.

Tilsyn

Rennemo presiserer at tilsyn ikke er hans fagfelt, men kommer med noen generelle betraktninger. ”Men når vi skal se på tilsyn i helhetlig Ros så ser vi det at vi har ikke lyktes med å fange kommunenes oppmerksomhet og behovet for å utarbeide en slik helhetlig ros. Mange kommuner har tatt tak i det og jobber litt med det, men det blir kanskje famlete fordi at de ikke klarer å se avgrensingen med analyseverktøyet”.

Tilsynet blir gjennomført og så skrives det eventuelle avvik. Disse avvikene jobbes det videre med i en veiledningsprosess. Men spørsmålet blir hvordan en skal løse de avvikene som kommer fram. Tilsynet sees klart i sammenheng med areaplanlegging og øvelser.

Øvelser

Øvelser er også en form for vurdering av kommunens beredskapssevne. Øvelser holdes også i et visst tidsintervall med kommunene. Hvor FM fysisk får testet beredskapsplanverkene. Her ser en på hvordan varslingslistene fungerer, om det er gode rapporteringsrutiner og om det finnes tiltakskort som er avpasset og avklart i forhold til de faktiske forhold osv.

Det avholdes både aktive øvelser og mye er table top øvelser.

Koble Pbl og Sbl tettere sammen?

Rennemo, ser muligheten for å koble plan og bygningsloven (Pbl) og Sbl tettere sammen i og med at det er krav til Ros begge plasser og det kan gi en mer helhetlig framstilling. ”Siden det er en del i areal Ros fungerer, så kan en bygge videre på den praksisen. Og Pbl legger til rette for en annen måte å tenke mer strukturert enn vi ser i Sbl loven. I Pbl så skal en utarbeide planstrategier og det skal rulleres samfunnsplaner, og arealplaner og ros analyser er kommet inn. I veilederen til Sbl ønsker en at det skal utarbeides rutiner som er lik det som finnes i Pbl. Slik at det følger samme mønster, for å sikre det forankring i ledelsen. Så vi ser at ikke minst analyseverktøyet(Ros), kan brukes i fellesskap i disse to plansystemene”.

Vi tenker veldig mye på hvordan vi skal fremlegge det for kommunene på enkelt og godt nok mulig vis. Slik at de blir i stand til å oppfylle kravene i forhold til planlegging og ikke minst i forhold til utøvelse.

Handlingskraftige kommuner - kommer en krise så takler de den.

Rennemo trekker fram at kommunene er veldig gode på handlingsberedskap.

”Det viste seg etter flommen i fjor. Til tross for at det var manglende utviklet planverk, så er kommunene (også de små) i stand til å i kraftsette og handle og dette går på intuisjon og at rette mennesker er på rett plass. I forhold til både politisk og administrativ ledelse og ikke minst de som utfører psykososial omsorg og praktiske ting i redningsarbeidet. Det gjøres en fantastisk god jobb”.

Så nå alt kommer til alt, vi kritiserer planverk, men når det smeller, så går det veldig bra !

Jeg tror det handler om personlig egnethet og når det står på som verst så spiller en på de ressurser som finnes. Det er en god dynamikk. Man er i stand til å tenke alternativt, man går ikke på en måte i disse firkantede rutinemessige handlingsmønstrende, (tillatelse gjennom byråkrati), men man ringer for eksempel til en som har en traktor og som kan grave opp den veien. Du har handlingsrettete engasjerte menn og kvinner i kommunene og det tror jeg er det mest positive”.

Momenter fra intervju med beredskapsansvarlig i Oppegård kommune

Espen Hallan jobber som beredskapsansvarlig i Oppegård kommune. I denne kommunen er det 25 963 innbyggere. Espen Hallan var på konferanse hos Nettverk for organisasjonsforskning i Norge (NEON) i november 2011 og gav innspill på prosjektet mitt om risikostyring i kommuner - nå følges dette videre opp i intervjuet den 23. mai 2013.

Hovedformålet med dette intervjuet er å kartlegge om det finnes praksiser og organisasjonsoppskrifter i kommunen som kan knyttes opp til risikostyring. Oppegård kommune jobber ikke med risikostyring som system innen beredskapsfeltet. Det er allikevel interessante refleksjoner rundt temaet Ros og beredskap som tangerer temaet om risikostyring.

For å sortere i intervjuet vil jeg bruke Arne Røviks myteperspektiv som omhandler organisasjonsoppskrifter, i tillegg til Ros og beredskapsrelaterte tema.

Organisasjonsoppskrifter generelt

”De institusjonelle omgivelsene som offentlige organisasjoner må forholde seg, til er sammensatte”(Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2009:76). Det er ulike normer og forventninger til hvordan kommunal virksomhet bør være, fra samfunnet som sådan. Tar en utgangspunkt i myteperspektivet finner vi ulike typer organisasjonsoppskrifter. ” En myte er altså en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon. Det er en oppskrift som gjerne begeistrer og vekker oppmerksomhet, og som har en forbilledligstatus for flere organisasjoner”(Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2009:76). Det finnes oppskrifter innen ulike felt, for eksempel innen ledelse, oppskrifter på virksomhets- og økonomistyring og oppskrifter på utførelse av arbeidsprosesser. Vi skal se på følgende oppskrifter i Oppegård kommune: Mål og resultatstyring, internkontroll og kvalitetssystem.

Mål og resultatstyring (balansert målstyring)

Balansert målstyring (the balanced scorecard), Robert Kaplan og David Norton i (Jacobsen & Thorsvik, 2008), har sine røtter i det private næringsliv. Målet er at organisasjonen skal være

effektiv og ha strategier for fremtiden. Hver etat/avdeling innen kommunen setter opp mål som skal nåes og som det knyttes suksessfaktorer til. ” Målstyringen skulle være fremtidsrettet og opptatt av en klar mål-middel-orientering og et konsekvensorientert fokus, mens regelstyring ble sett på som rigid og tilbakeskuende, selv om det selvsagt er mål innbakt i lover og regler”(Jacobsen & Thorsvik, 2008:112). Fra 2001 ble det obligatorisk for kommunene å rapportere i Kostra, som er et ledd i resultatstyring i norsk offentlig forvaltning.

Dette sier Hallan om Oppegård kommune:

”For Oppegård kommune sin del vi har også mål og resultatstyring, som halvparten av norske kommuner har . Hos oss har det ikke vært snev at noe som har med beredskap å gjøre, men når det er sagt det er en mengde ting vårt balanserte målstyringssystem som dreier seg om å levere gode tjenester. Robusthet i organisasjonen og rett bemanning, forsvarlig finansiering og ressursbruk, som til syvende og sist har veldig stor betydning for vår organisasjon sin robusthet og dermed betydning for hvilken beredskap vi har”.

Hallan trekker fram erfaringer fra andre kommuner og sier at noen av disse hadde opp mot 1000 parametere som de skulle følge opp innen resultatstyringen. I noen kommuner var det rundt 3 til 20 parametere som kunne være knyttet opp til et beredskapssystem. Det er et omfattende system med suksess kriterier og resultatmålinger som er basert på tema.

Du kan dynges ned i forhold til mål og resultatstyring og så opplever du at du ikke får gjort noe som helst, og det er jo det mange kommuner har fått opplevelse av.

For å klare å håndtere resultatstyringen har mange kommuner foredlet og minsket antall målsettinger og resultatparametere for å få til et system som kan fungere. Dette responderer politikere positivt på, for nå føler de at de har oversikt uten at det blir for krevende for organisasjonen å rapportere. *Innen systemet med balansert målstyring er faren å tenke mer på det som skal rapporteres og at en velger resultatfaktorer som det er enkelt å finne. Eller som vi vet blir bra, ikke sant? Det samme kan skje innen risiko for det er veldig komfortabelt å presentere risikoer som vi vet veldig mye om.*

Hallan sier at balansert målstyring i sitt vesen er et strategisk verktøy. Når det gjelder risikovurderinger er disse mer konkrete og befinner seg ikke på et strategisk plan som sådan. Med balansert målstyring skal en ikke gå for mye i detaljer , *men med denne resultatstyringen*

så ble man jo nødt til å lage disse 1000 målefaktorene. Balansert målstyring dreier seg faktisk om å slippe kontrollen, du får mål og så gies det frihet til et antall personer om å oppnå disse målene. Geert Bouckaert i (Jacobsen & Thorsvik, 2008:113).

”På 80 tallet velferdstater i krise, det kom en motreaksjon på mye offentlig forbruk og sløsing. Og med NPM, så kom det en rekke enkeltoppskrifter som var gode alternativer til at en sterk stat skulle styre og si hva som var viktig. Og blant annet kom mål og resultatstyring, + anskaffelsesprinsippene, og dette resulterte i blant annet veileder fra Statens senter for økonomistyring (SSØ). Under Bondevik 1 og 2 kom det veiledere på disse oppskriftene. For eksempel BM. Det traff jo veldig tiden og oppfattelse av behov. Det førte til langt færre detaljer på hvordan ressursene skulle brukes. Det ble gitt mål og så ble det gitt penger. De var ikke øremerket”.

Balansert målstyring er mer om hvordan du skal finne din vei til målet, dvs frihet og autonomi.

Internkontroll

Internkontroll ble innført som krav til bedrifter og virksomheter i 1992, gjennom HMS- IK forskriften. Her ble virksomhetene pålagt å ha et system for internkontroll for oppfølging av lover (der arbeidsmiljøloven står sentralt), og regler innen HMS feltet. Det sentrale var å ha et system for egenkontroll.

Hallan oppfatter at internkontroll dreier seg om to felt. Et om internkontroll i forhold til HMS forskriften. Det andre er intern kontroll og revisor fokus i kommunene der økonomifokuset er sentralt (DfØ, 2013).

”I forhold til internkontroll så skal bedriftene selv dokumentere at de følger lover og regler og at de har et system for det. Det er etterrettelig og det kan vi bruke på flere områder. Og dermed så har det kommet veldig mange krav om intern kontroll på flere områder”.

Det nyeste nå er fra Direktoratet for økonomistyring, tidligere SSØ. Her har de utarbeidet nye veiledere for intern kontroll. **COSO** er et revisor intern kontroll verktøy for statlige virksomheter, der retningslinjer er utarbeidet i 2013(DfØ, 2013).

”Så HMS internkontroll er bare en del av den store intern kontrollen som vi skal følge. Det er også en kjempeutfordring, for det er også innen beredskapsfeltet. Det tar utgangspunkt i at det skal være mulig til enhver tid å følge alle lover og regler. Det er det ikke. Det er min klare påstand. Du kan ikke gjøre noe lovlig i kommunen uten å stå i risiko for å bryte en annen lov. Det er et kjempeparadoks”.

Systemene og verktøyene vi har tar aldri høyde for kompleksiteten og det gjør det vanskelig.

Kvalitetsystem

Det brukes et kvalitetssystem innen helse. Oppegård kommune bruker dataverktøyet Kvalitetslosen. Det går i korte trekk ut på at virksomheten skal vise hvordan en styrer sine aktiviteter og prosesser slik at de oppfyller krav. Sentralt er helselovgivningen og tilhørende forskrifter.

Hallan nevner et eksempel;” iom at jeg jobber med HMS. Du har lov om helselovgivningen som sier noe om kvalitet og standard for en hjemmeboende bruker , som skal ha hjelp med det og det, og så kommer det en ”stakkars” ansatt som skal jobbe i en annen persons hjem og skal følge arbeidsmiljøloven. Med krav om at arbeidsmiljøet skal være sikkert og kontrollert. Det er ikke bare å lage sikre og kontrollerte miljøer i et menneskets hjem. Det som står definert i den ene loven og det som står i den andre, det henger ikke sammen.”

Ulike begreper

Det virker som det er mange ulike begreper som brukes og at det kanskje er litt ulik oppfattelse av begreper. Det virker som noen organisasjonsoppskrifter er blitt delvis adoptert, mens andre organisasjonsoppskrifter har mange likhetstrekk. I Oppegård kommune har de tre overordnede oppskrifter, mål og resultatstyring, intern kontroll og kvalitetssystemer, der de prøver å se på likhetstrekk mellom disse.

”Den andre måten å tenke på kan jo være *al inclusive*. At alle aktiviteter som kommunen skal holde på med skal vurderes ut fra den samme utfordringen og det er alltid knapt med ressurser. Og dermed så ønsker vi å bruke den samme tankegang , de samme verktøyene, den samme systematikken på alt det som kommunen skal gjøre. Og da kunne en jo tenke seg at

med utgangspunkt i det styringsverktøyet kommunen lener seg på. Og da kan vi jo ta det fleste sier de lener seg på, nemlig mål og resultatstyring. Som i utgangspunktet er et strategisk verktøy, så kobler man inn beredskapstanken i det arbeidet”.

Det rasjonelle og det komplekse

”Dette med alle disse systemene, ros og beredskapsplaner og styringssystemer og BM de har utgangspunkt i en rasjonell verden. Det at en tror at en kan planlegge og kvantifisere seg fram til alt. Og så er ikke den virkelige verden sånn. Man planlegger med rammer som ikke er tilstede”.

Dersom vi ser på oppfattelse av risiko- $R = \text{sannsynlighet} \times \text{konsekvens}$ og lager matrise med tallverdi som oppfattes som ”sant”. Risiko i sin karakter usikker.

”Hallan: du har kjente risikoer og helt ukjente risikoer. Det er en skala. Det er lett å kartlegge kjente risikoer(hendelser) og mye verre å kartlegge det ukjente.

Men så politikk og risiko er i sin karakter ikke kjent, dermed og vanskelig å forholde seg til i klassisk rasjonell forstand”.

En litt enkel tilnærming der beredskap dreier seg mye om å håndtere en samling sannsynligheter innenfor et felt som er ganske usannsynlig, sjansen for at det skjer er jo liten.

Den komplekse kommunale hverdagen

I forhold til at alle kommuner har samme krav til å følge lovverk uavhengig av størrelse så har Hallan følgende innspill:

”Kommunenes sentralforbund har hatt litt fokus på det og i Kommuneforlaget så prøver de å lage litt oversikter og et verktøy på hvordan vi skal klare dette her, de har jo holdt på i årevis med å kartlegge alle lover og regler som gjelder for kommuner og fylkeskommuner og de er jo ikke ferdig enda... Det er i hvert fall et sted mellom 4 og 5000. Det er ikke mulig, det er ikke menneskelig mulig til enhver tid å være sikker på at du ikke bryter loven, ikke sant”?

Vi ser ikke muligheten til å følge alle krav i fremtiden, dersom du ikke er villig til å knuse noen egg på veien. Det får du ikke til i et kontrollregime. Da blir du stående med hodet i løkka, uansett hva du gjør. Og da blir man veldig redd for å trå feil og da står man stille.

Ros/Beredskap

I Oppegård kommune har de foretatt en Ros. ”Vi har ikke en elv, vi har ikke et rasfarlig område, vi er en veldig kompakt kommune (37 km² i utstrekning). Vi er en veldig komfortabel og trygg kommune, med få naturlige risikoer da. Og allikevel så opplever vi jo da at det stilles like harde krav til våre risikovurderinger og også forventninger om tiltak(om risikoer som vi opplever ikke er der). Det er ikke krav om hva slags befolkningsvarsling man skal ha, men vi må ha noen systemer på befolkningsvarling. Det er klare signaler på at, Ja hjemmesidene og i verste fall radio, det er ikke tilstrekkelig. Akkurat som vi har noen situasjoner som krever det, og så opplever vi at det er ikke er der. Så selv om vi får bruke Ros som verktøy (og vi vurderer at det ikke er noe behov for befolkningsvarsling på minuttet) så er det en klar forventning om at jo det bør du ha. Alle har det”.

”Men Ros analysen vår har hatt størst konsekvens for overordnet kriseplan, fordi det er en måte å håndtere alle disse litt usikre og urasjonelle momentene i synet på hva som er konklusjonen på risikovurderingene. Hvordan skal vi planlegge for det, vi var tydelige på at vi skulle ha dimensjonerende hendelser. For eksempel storulykker i kommunen, det spiller ingen rolle om det er terror, eller sabotasje, farlig gods eller en gedigen kjedekollisjon, men ekstremvær for den saks skyld. Vi lagde en plan for store hendelser generelt, vi hadde en 7-8 slike store dimensjonerende hendelser og sa hadde vi en planstruktur og en momentliste som på en måte, det som en viss sannsynlighet kunne skje da. Så vi fikk en veldig god konklusjon på det, så da fikk vi med de dimensjonerende hendelsene i forhold til kriseplanlegging, enn at vi så på Ros som sådan”.

”Det er jo noen gamle gode prinsipper i dette planleggingsarbeidet. Dette med ansvar, nærhet, likhet, og det har vi prøvd å dyrke litt i kommunen vår. Vi snakker mer om rådmannens sin ledergruppe, enn kriseledelsen, det er jo de samme folka. Det er de som skal styre dette her. Vi har prøvd å tydeliggjøre det litt også , vi har ikke gjort det før, men nå behandlet vi hele kriseplanen politisk og har sett på fullmakter. Det er ting som vi har fått til fordi vi har laget en god Ros. Så jeg føler at i Oppegård kommune, på bakgrunn av at risikotenkning og så lite risiko vi har, så har vi hatt en bevissthet om at dette er et viktig arbeid da selv om vi har lite risikoer”.

Hos oss prøver vi å skille mellom det daglige og det udaglige(beredskap). Dvs vi bruker ikke krisebegrepet på noe som vi kan håndtere innen vår organisasjon. Selv om vi må gjøre noe annerledes, enten på bakgrunn av en plan eller på bakgrunn av improvisasjon når noe spesielt skjer, så er krise er ikke noe som vi takler innenfor vårt eget apparat.

FM og litt om samordning/samvirke

Selv om intervjuet i hovedsak dreier seg om Oppegård kommune og Hallan sine refleksjoner i forhold til beredskap, nevner han også Fylkesmannen i Akershus som en viktig instans i beredskapsarbeidet.

Hallan karakteriserer FM som en dyktig fylkesmann som er opptatt av nettverksbygging. Kommunene samles i regioner slik at det blir samsnalking. Dette er forhold som kan være med på å øke kunnskapen om beredskapen i de andre kommunene. Men som Hallan allikevel fremholder: *Vi i kommunene sitter på hver vår haug.. og det er et kjempeforbedringspunkt.* Dette gjelder momenter i forhold til samvirke, som jeg etterspurte.

Det har vært avholdt en felles øvelse for kommunene i regi av FM, der bortfall av strøm var øvelsestema. Strømbortfall var allerede et av temaene i Oppegård sin Ros analyse. I etterkant av øvelsen satt de igjen med erfaring på at strømbortfall i kommunen er svært lite sannsynlig, i og med at det er tre tilføringsløyper inn i kommunen. *Og så viste det seg at vi i kommunen har veldig stor robusthet i forhold til å klare oss uten strøm faktisk, og da kunne skuldrene senkes.*

Slik Hallan oppfatter det så har FM fått en annen rolle etter Sbl. Hans erfaring med Oslo og Akershus sin FM er at de tidligere hadde en mer dialogbasert og veiledningsbasert fokus overfor kommunene når det gjaldt beredskap. Nå virker det som at staben hos FM slankes og at det er et mer tilsynsbasert fokus.

Før var det: ”Veldig mye samarbeid og opplæring, og de føler seg litt beklemt i forhold til den lovlighetstenkningen. De synes det blir for endimensjonalt. Jeg tror de mister noe verdifullt for beredskapsarbeidet og at de er blitt slanket og bare skal dyrke tilsynsrollen , virker det som”.

Etter 22. juli. Hvor ble det av de millionene som skulle være med på å styrke kommunenes beredskap? Alle de millionene har jo blitt i DSB. Fylkesmennenes beredskapsavdelinger, de slankes jo. De som skal følge opp og lære kommunene dette?

Sammenfatning

Hovedutfordringene i forhold til risikostyring som ble funnet i intervjuet med beredskapssjefen i Stavanger kommune 2011, ble presentert og videre utdypet i de påfølgende intervjuene. Disse gjelder kompleksitet og mangel på helhetlig tenking, kompetanse og manglende samordning mellom ulike instanser. Disse temaene utgjør hovedstrukturen i sammenfatningen.

Kompleksitet og mangel på helhetlig tenkning

I Norge har vi pr. dags dato 428 kommuner. Hver av disse får de samme lovpålegg uavhengig av kommunestørrelse. Hver av kommunene skal lage en helhetlig Ros, men som vi skal se på videre under temaet kompetanse, så medfører dette en rekke utfordringer.

Kompetanse

Erfaringer fra mindre kommuner i min kartlegging, viser at det kan være manglende kompetanse innen RoS og samfunnssikkerhetsarbeid.

Når det gjelder småkommuner og plankompetanse, kan felles plankontor gjøre at en får samlet ulike typer kompetanse på et sted. Dette kan være et innspill slik at småkommuner kan få styrket sin fremtidige kompetanse innen planarbeid og samfunnssikkerhetsarbeid.

Manglende samordning mellom ulike instanser

Beredskapssjefen i Stavanger etterlyser at andre instanser blir pålagt å samarbeide i forhold til helhetlig Ros. I forhold til Sbl er det et krav at kommunene skal lage en helhetlig Ros, men dette forutsetter også eksterne instanser, slik som kraftselskaper, telekommunikasjon og at andre virksomheter knyttet opp mot for eksempel andre typer kritisk infrastruktur. Det er viktig å knytte kontakter og få tilgang til disse før en krise inntreffer. Dette kan være med å forbedre beredskapsarbeid dersom en krise skulle inntreffe ((Boin & A, 2007).

Sammenfatningen er noe kort på grunn av begrensinger i tid og ressurser. Gjennom intervjuene er det i dette forprosjektet fremkommet en del interessante elementer som jeg ønsker å følge opp videre. Fra Universitetet i Tromsø har jeg fått innvilget noe forskningstid

senhøstes 2013, som skal brukes til å skrive en artikkel. Da vil risikostyring bli presentert innenfor en teoretisk ramme, gjerne med noen utfyllende intervju.

Oversikt over deltakelse på seminar og konferanser

NEON, Nettverk for organisasjonsforskning. Konferanse november 2011. Presentasjon i sesjon: Utvikling av prosjektideer. + deltakelse i sesjon om resultatkommunen.

ESRA, (European safety and reliability association) Norsk forening for risiko og pålitelighetsanalyse. Om risikostyring. November 2012.

DFØ, Direktoratet for økonomistyring. Lanseringsseminar om veiledningsmaterieell om internkontroll. Mai 2013.

Referanser:

- Aven, T. (2007). *Risikostyring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T. (2011). *Qualitative risk assessments. The scientific platform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aven, T. (2012, 20.08.). Risikotenkningen er fullstendig foreldet. *Stavanger Aftenblad*, p. 3.
- Aven, T., & Renn, O. (2010). *Risk management and governance: Concepts, guidelines and applications*. Berlin: Springer-Verlag.
- Boin, R. A., & A, M. (2007). Preparing for critical infrastructures breakdown. *Journal of Contingencies and Crises Management*, 15(1), 50-59.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Deming, W. E. (2000). *Out of the crisis* (3 ed.). Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- DfØ. (2013). Veileder i internkontroll. In D. f. økonomistyring (Ed.): Direktoratet for økonomistyring.
- Dixon, N. M. (1994). *The organizational learning cycle. How we can learn collectively*. Cambridge: McGraw-Hill International(UK).
- DSB. (1994). *Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser*. Retrieved. from http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/Tidligere/Andre/risiko_saarb-analyse.pdf.
- Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten*. Retrieved. from http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Furevik, E. (2012). *Sivilbeskyttelsesloven. En praktisk og juridisk veileder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Habermas, J. (2004). *The theory of communicative action. Reason and the rationality of Society* (T. McCarthy, Trans. Vol. 1). Cambridge: Polity Press.
- Innes, J. E. (1998). Information in Communicative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 64(No 1), 52-63.

- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2008). *Hvordan organisasjoner fungerer* (3 ed.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Kolb, D. (1984). *Experimental learning*. USA: Prentice and Hall.
- Nilsen, A. S. (2007). *Municipal risk management. Implications og the use of different risk tools*. Universitetet i Stavanger <http://brage.bibsys.no/uis/>, Stavanger.
- Nilsen, A. S. (2008). Tools for empowerment in local risk management. *Safety Science*, 46, 858-868.
- Nilsen, A. S., & Olsen, O. E. (2005). Different strategies equal practice? Risk assessment and management in municipalities. *Risk Management: An International Journal*, 7(2), 37-47.
- Nilsen, A. S., & Olsen, O. E. (2007). Resistance or acceptance? Mitigation strategies in risk management. *Risk Management: An International Journal*, 9, 255-270.
- Rasmussen, J., & Svedung, I. (2000). *Proactive risk management in a dynamic society*. Karlstad, Sweden: Swedish rescue services agency.
- Reason, J. (1995). A systems approach to organisational error. *Ergonomics*, 38(8), 1708-1721.
- Reason, J. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Aldershot: Ashgate Publishing Company.
- Renn, O. (2008). *Risk Governance. Coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.
- Senter, for, statlig, & økonomistyring. (2007). *Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter*. Retrieved. from http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner%20og%20rapporter/Rsikostyring.pdf
- Tjørhom, B. B. (2010). *Exploring risk governance in a global transport system*. Universitetet i Stavanger, Stavanger.