

## **Orden versus temporalitet**

En kvalitativ analyse av kommunal krisehåndtering under  
Covid-19-pandemien

ANE TVEIT ØDEGÅRD

VEILEDER

Jarle Trondal

**Universitetet i Agder, 2021**

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelse

Master

# Forord

Mye kan sies om det å skrive en masteroppgave. Det har vært en vei full av svinger og motbakker, men i bunnen av hver bakke og bak hver sving har det stått en gjeng fine mennesker og heiet meg frem. Disse vil jeg gjerne takke nå.

Jeg vil først og fremst takke min veileder, Jarle Trondal. Du har stilt opp på kort varsel og hjulpet meg inn på riktig kurs. Du har vist meg tålmodighet, entusiasme og forståelse gjennom hele prosessen. Takk for alle veiledningene som både har motivert og utfordret meg.

En stor takk til informantene som valgte å stille opp til intervju, til tross for en krevende tid med krisehåndteringen av Covid-19-pandemien. Uten dere, ingen oppgave.

Tusen takk til Universitetet i Agder for et godt fagmiljø og dyktige ansatte som viser stor interesse for studentene sine.

En hjertelig takk til mine foreldre som hele veien har hatt troen på meg, dere har gjort det hele mulig.

Til slutt vil jeg takke mine nærmeste venner og familie, Miriam, Synne, Mari, Christine og Lars Eric for at dere har vært der hele veien, det har betydd mer enn dere aner.

Grimstad, 31 mai 2021  
Ane Tveit Ødegård

# Sammendrag

Kriseledelse er et tema innenfor statsvitenskap som forsøker å forstå kriser og håndteringen av disse, og denne studien inngår i denne debatten. Forskningsprosjektet undersøker hva som kjennetegner kommuners organisering av kriseledelsen under Covid-19-pandemien, og søker etter kausale mekanismer som kan forklare adferden til kriseledelsene i fire utvalgte kommuner i tidsrommet 1. januar 2020 til 1. mars 2021. Hensikten med studien er å belyse følgende aspekter ved organiseringen av kommunal kriseledelse; vertikal spesialisering, kapasitet, organisasjonskultur og tid, samt hvordan dette kan påvirke kriseledelsens adferd i form av koordinering, informasjonsflyt, kommunikasjonsmønstre, aktør- og deltakelsesmønstre, mål-middeltenkning, sosialt ansvar, silotenkning, og helikoptertenkning. Studien benytter seg av to teoretiske perspektiver; organisasjonsteori, for å forklare hvordan trekk ved kriseledelsens organisering påvirker kriseledelsens adferd, og Garbage Can Theory, for å belyse hvordan trekk ved krisens temporalitet påvirker kriseledelsens adferd. Disse to perspektivene har som formål å belyse problemstillingen «Hva kjennetegner kommuners organisering av kriseledelsen knyttet til Covid-19-pandemien og hva kan forklare kriseledelsens håndtering av Covid-19-pandemien?»

Den metodiske tilnærmingen i oppgaven er kvalitativ, hvor datainnsamlingen baserer seg på semi-strukturerte forskningsintervju, og problemstillingen vektlegger informantenes refleksjoner og erfaringer knyttet til krisehåndtering av Covid-19-pandemien. Datamaterialet fra forskningsintervjuene utgjør hovedvekten av analysen, men suppleres av Koronakommisjonens rapport vedrørende myndighetenes håndtering av koronapandemien (NOU 2021:6, 2021).

Kort oppsummert viser funnene fra denne studien at kriseledelser med høy grad av vertikal spesialisering har sammenheng med høy grad av silotenkning og formalisert adferd, som begrenser kommunikasjonsmønstrene og informasjonsflyten i kriseledelsen. Formalisert adferd defineres her som adferd som er i tråd med organisasjonsstrukturen. Videre viser Kriseledelser med lav grad av vertikal spesialisering en høy grad av helikoptertenkning med et mer helhetlig bilde av kriseledelsen, og mindre barrierer for informasjonsflyten og kommunikasjonsmønstrene. Store kriseledelser har en høyere grad av sosialt ansvar fordi de har mer ressurser, samt en større forventning fra samfunnet om å ta ansvar. Organisasjonskulturen påvirker kriseledelsens adferd ved at sentrale myndigheter og kriseledelsers medlemmer har ulike virkelighetsoppfatninger, som igjen påvirker tolkning og iverksetting av retningslinjene. Studien viser at dette har ført til mistolkninger av informasjon,

og vært tidkrevende for de kommunale kriseledelsene. Videre viser studien at kriseledelser med godt kjent kollegium har mindre problemer med informasjonsflyt, og høy grad av tillitt til at den informasjonen som blir delt er riktig. Avslutningsvis viser de empiriske funnene at kriseledelser med lav organisasjonsgrad blir mer påvirket av tid og temporalitet. Dette kommer særlig til syne i form av skiftende og raske tidsfrister som påvirker aktør- og deltakelsesmønsteret, samt mål-middeltenkningen under kriseledelsen av Covid-19 pandemien.

# Innhold

<b>1.0 INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 TIDLIGERE FORSKNING .....	2
1.2 ANALYSEMODELL .....	3
1.2.1 <i>Kriseledelse som avhengig variabel</i> .....	4
1.3 OPPGAVENS OPPBYGNING .....	8
1.4 AVGRENSINGER.....	9
<b>2.0 TEORETISK RAMMEVERK</b> .....	<b>10</b>
2.1 BEGREPSAVKLARING .....	10
2.1.1 <i>Krise</i> .....	10
2.1.2 <i>Formalisert adferd</i> .....	11
2.2 ORGANISASJONSPERSPEKTIVET.....	12
2.2.1 <i>Organisasjonsstruktur</i> .....	12
2.2.2 <i>Størrelse/kapasitet</i> .....	13
2.2.3 <i>Organisasjonskultur – uformell normativ struktur</i> .....	13
2.3 OPERASJONALISERING AV UAVHENGIGE VARIABLER.....	14
2.3.1 <i>Vertikal spesialisering</i> .....	14
2.3.2 <i>Kapasitet/størrelse</i> .....	17
2.3.3 <i>Organisasjonskultur</i> .....	19
2.4 THE GARBAGE CAN THEORY (GCT).....	20
2.4.1 <i>Operasjonalisering av uavhengig variabel: Tempo</i> .....	23
2.5 FORVENTNINGER OM FUNN OPPSUMMERT .....	25
<b>3.0 METODE</b> .....	<b>27</b>
3.1 KVALITATIV FORSKNINGSMETODE.....	27
3.1.1 <i>Casestudie</i> .....	27
3.2 FORSKNINGSENTREVJU SOM DATAINNSAMLINGSMETODE .....	28
3.2.1 <i>Forskningsintervjuer</i> .....	28
3.2.2 <i>Utvalg</i> .....	28
3.2.3 <i>Intervjuguide</i> .....	30
3.2.4 <i>Gjennomføring av intervjuene</i> .....	31
3.2.5 <i>Transkribering og analyse</i> .....	31
3.3 GENERALISERBARHET, VALIDITET OG RELIABILITET .....	33
3.3.1 <i>Generaliserbarhet</i> .....	33
3.3.2 <i>Validitet</i> .....	34
3.3.3 <i>Reliabilitet</i> .....	36
3.4 UTFORDRINGER KNYTTET TIL COVID-19-PANDEMIEN .....	36
3.5 ETISKE HENSYN .....	37
<b>4.0 PRESENTASJON AV FUNN</b> .....	<b>39</b>
4.1 BAKGRUNNSTEPPE .....	39
4.2 HVOR FORBEREDT VAR KOMMUNENE PÅ COVID-19-PANDEMIEN .....	41
4.3 KRISELEDELSEN .....	41
4.3.1 <i>Aktør og deltakermønstre: De fire utvalgte kommunenes organisering av kriseledelsen under Covid-19-pandemien</i> .....	42
4.4 SAMSPILLET I KRISELEDELSEN .....	46
4.5 KOORDINERING.....	47
4.5.1 <i>Horisontal koordinering</i> .....	47
4.5.2 <i>Vertikal koordinering</i> .....	50
4.6 INFORMASJONSFLYT .....	51
4.6.1 <i>Tvetydighet</i> .....	52
4.6.2 <i>Informasjonskrise</i> .....	52
4.7 KOMMUNIKASJONSMØNSTRE.....	53
4.8 MÅL-MIDDELTENKING.....	54
4.9 SOSIALT ANSVAR.....	56
4.10 SILOTENKING OG HELIKOPTERTENKING.....	57

<b>5.0 DISKUSJON</b> .....	<b>59</b>
5.1 FORVENTNINGER OM FUNN OPPSUMMERT .....	59
5.2 ORGANISASJONSPERSPEKTIV .....	60
5.2.1 Vertikal spesialisering.....	60
5.2.2 Kapasitet/størrelse .....	64
5.2.3.Organisasjonskultur.....	68
5.3. THE GARBAGE CAN THEORY (GCT) PERSPEKTIVET .....	71
5.3.1. Tempo.....	71
5.4 FUNN OPPSUMMERT.....	76
<b>6.0 OPPSUMMERING, KRITISKE REFLEKSJONER OG AVSLUTNING</b> .....	<b>81</b>
6.1 OPPSUMMERING .....	81
6.2 KRITISKE REFLEKSJONER OG VIDERE FORSKNING .....	82
6.3 AVSLUTNING .....	83
<b>REFERANSELISTE</b> .....	<b>85</b>
<b>VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE</b> .....	<b>89</b>
<b>VEDLEGG 2: INFORMASJONSSKRIV OG SAMTYKKEERKLÆRING</b> .....	<b>91</b>
<b>VEDLEGG 3: GODKJENNING FRA NSD</b> .....	<b>95</b>

## Liste av figurer

**Fig. 1.1** Illustrasjon av Problemstillingen s. 3

**Fig. 1.2** Illustrasjon av analysemodell s. 4

**Fig. 2.1** Garbage Can Theory s. 22

**Fig. 2.2** Forventninger om funn oppsummert: Organisasjonsperspektiv s. 25 og s. 59

**Fig. 2.3** Forventninger om funn oppsummert: Garbage Can Theory perspektiv s. 26 og s.60

**Fig. 3.1** Skjematisk fremstilling av de utvalgte kriseledelsene s. 30

**Fig. 3.2** Oversikt over kategoriseringen av kodingen av datamaterialet s. 32

**Fig. 3.3** Fremstilling av fordelingen av ferdig kodet datamaterialet i Quirkos s.33

**Fig. 4.1** Organisering av kriseledelsen under Covid-19 krisen i kommune 1 basert på datamaterialet fra forskningsintervju s. 42

**Fig. 4.2** Organisering av kriseledelsen under Covid-19 krisen i kommune 2 basert på datamaterialet fra forskningsintervju s. 43

**Fig. 4.3** Fremstilling av kriseledelsen under Covid-19 krisen i kommune 3 basert på datamaterialet fra forskningsintervju s. 44

**Fig. 4.4** Fremstilling av kriseledelsen under Covid-19 krisen i kommune 2 basert på datamaterialet fra forskningsintervju s.45

**Fig. 5.1.** Funn oppsummert: Organisasjonsperspektiv s. 76

**Fig. 5.2** Funn oppsummert: Garbage Can Theory perspektiv s. 77

# 1.0 Innledning

Verden står i dag ovenfor en av de største globale krisene i moderne tid. Covid-19-pandemien har ført til et dramatisk tap av menneskeliv og gitt store utfordringer knyttet til folkehelsen, matsystemer og arbeidslivet (WHO, 2020). Pandemien er per i dag en verdensomfattende krise som påvirker på verdensbasis, nasjonalt nivå og helt ned på kommunalt og individnivå (WHO, 2020). Historisk sett kommer kriser i mange former som blant annet naturkatastrofer slik vi så i 2005 i New Orleans da Hurricane Katrina traff byen og skape massive ødeleggelser og tok over 1800 menneskeliv (Boin et al., 2019). Kriser har også vist seg i form a terrorangrep, slik som den tragiske hendelsen på Utøya i 2011, eller Tsjernobyl-ulykken i 1986 som til dags dato står som historiens verste kjernekraftulykke (Poumadere, 1991). Disse hendelsene er alle eksempler hvor kriseledelse kan ha hatt stor innvirkning på utfallet. Mitroff (1988, s. 15) beskrev at hyppigheten og alvorlighetsgraden av krisene økte, og understrekte viktigheten av at organisasjoner er forberedt på å kunne håndtere en krise når den inntreffer. Forskning på kriseledelse er betydningsfullt fordi konsekvensene av en dårlig krisehåndtering kan bli fatale. Det kan resultere i store økonomiske problemer, skader på viktig infrastruktur eller i verste fall død (Mitroff, 1988). Fagområdet statsvitenskap prøver å forstå kriser og håndteringen av disse, og dette forskningsprosjektet inngår i denne debatten.

I 2020 har verden vært hardt preget av Covid-19-pandemien. I Norge ble det innført strenge og inngrepene smittevernstiltak for å prøve å minimere spredningen av viruset mest mulig (Regjeringen, 2020). Folkehelseinstituttet (FHI) har hatt en sentral rolle innenfor den faglige rådgivning knyttet til håndteringen av Covid-19-pandemien (Folkehelseinstituttet, 2014). De 356 kommunene i Norge har ulik størrelse, innbyggertall, økonomiske forutsetninger, representasjon av faglig kompetanse, geografisk plassering og strukturelle forskjeller (KS, 2019). På tross av dette har det vært opp til hver enkelt kommune å operasjonalisere de samme retningslinjene fra FHI og helsedirektoratet, samt koordinere kriseledelse på best mulig måte i sin kommune.

Forskningsprosjektet vil se nærmere på hva som kjennetegner organiseringen av kriseledelser under Covid-19 og belyse de kausale mekanismene som kan forklare adferden til kriseledelsen i fire utvalgte kommuner i tidsrommet 1. januar 2020 til 1. mars 2021. Studiens formål er å undersøke om trekk ved Kriseledelsers organiseringen eller trekk ved krisens



temporalitet egner seg til å forklare krisehåndteringen av Covid-19. I normale situasjoner, som ikke er preget av en krise, vil man forvente at organisering har stor betydning for hvordan organisasjoner handler. Derimot vil trekk ved krisens natur, som blant annet stor uforutsigbarhet, dårlig tid og høyt tempo forvente at kriseledelsenes adferd i stor grad påvirkes av tid og temporalitet. På bakgrunn av dette er det en forventning om at tid og tilfeldigheter vil egne seg til å forklare kriseledelsenes håndtering av Covid-19-pandemien i alle kriseledelsene.

Forskningsprosjektet vil benytte seg av organisasjonsteori fordi spørsmål om hvordan kriseledelsene er organisert, bemannet, hvilke rutiner og regler som gjelder og om disse følges eller ikke er relevant. Et annet sentralt aspekt ved kriser er at en krise er preget av høy grad av uforutsigbarhet, hvor tid og temporalitet kan ha stor betydning for den faktiske adferden til kriseledelsen. På bakgrunn av dette vil the Garbage Can Theory (GCT) bli brukt som et motsvar til organisasjonsteorien, temporalitet kontra orden. Organisasjonsteorien vil kunne forklare mye, men kan ikke forklare avvik fra orden. GCT er en kritikk av rasjonelle aktørmodeller og står som et motsvar til den klassiske organisasjonsteorien som fokuserer på at det er strukturer som forklarer kriseledelsens adferd og krisehåndtering. GCT vil anta at tid og tilfeldigheter forklarer kriseledelsens håndtering av Covid-19-pandemien, gitt at organiseringsgraden er lav (Cohen et al., 1972). Disse to perspektivene vil ha som formål å danne forklaringsgrunnlag til datamaterialet samt besvare problemstillingen: «Hva kjennetegner kommuners organisering av kriseledelsen knyttet til Covid-19-pandemien og hva kan forklare kriseledelsens håndtering av Covid-19-pandemien?».

## **1.1 Tidligere forskning**

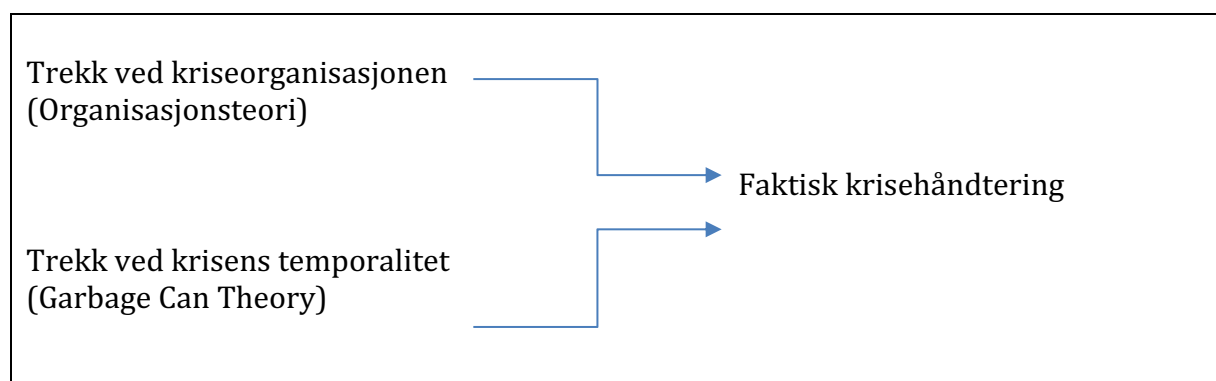
Kriseledelse har vært et sentralt tema for forskning i lang tid. Studien om kriseledelse stammer hovedsakelig fra store industrielle kriser og naturkatastrofer på 1980-tallet (Mitroff et al., 1987, s. 283). Siden den gang har studier av kriseledelse blitt brukt som et viktig verktøy for å lære av krisene man har stått ovenfor. Et eksempel er de utallige analysene av kriseledelsen under Hurricane Kathrina (Baker, 2014; Boin et al., 2019; Boin et al., 2008; Griffin-Padgett & Allison, 2010; Koliba et al., 2011; Moynihan, 2012; Moynihan, 2009), som blant annet avdekker aspekter som delegering av skyldspørsmål, tidlig anerkjennelse av krisen, lærdom av tidligere øvelser, og så videre. (Boin et al., 2008; Boin et al., 2013, s. 83). Mye av fokuset innenfor forskning på kriseledelse er rettet mot hvordan organisasjoner kan få til en god kriseledelse, hvilke prosedyrer de skal følge før krisen inntreffer, under krisen og hva de må

gjøre etter krisen er over. Det er sentrale elementer som har vist seg å ha betydning for organisasjoner når de står ovenfor en ny type krise.

På en annen side er forskning på kriseledelse i mindre grad rettet mot hva som kan gi forklaringer til kriseledelsens faktiske adferd (Boin & 'T Hart, 2007; Boin et al., 2008; Boin et al., 2018; Boin et al., 2013; Christensen et al., 2016; Mitroff, 1988; Mitroff et al., 1987; Moynihan, 2008; Reilly, 1993; Smith & McCloskey, 1998; Weick, 1988). En sentral del av å forstå beslutningsmekanismer og tankegangen bak valg som blir tatt i krisesituasjoner er vesentlig fordi det kan bidra til lærdom vedrørende hva som lå til grunn for valgene, samt belyse hva som må tas i betraktning når organisasjonen skal drive effektiv kriseledelse for sin organisasjon. Evalueringer av Norges krisehåndtering av Covid-19 på nasjonalt plan er blant annet blitt utført av akademikere som Christensen og Lægreid (2020) og Koronakommisjonens rapport (NOU 2021:6, 2021). Dette forskningsprosjektet tar sikte på å være et bidrag til den eksisterende debatten knyttet til kriseledelse ved å forske på hvordan trekk ved kriseledelsens organisering, og trekk ved krisens temporalitet kan avdekke kausale mekanismer bak krisehåndteringen i fire utvalgte kommuner under Covid-19-pandemien. En bedre forståelse av hva som påvirker kriseledelsens adferd kan være betydningsfulle bidrag for å gjøre samfunnet bedre rustet når neste krise inntreffer (Reilly, 1993).

## 1.2 Analysemodell

**Fig1.1** er en illustrasjon av problemstillingen representert av de to valgte teoretiske perspektivenes påvirkning på krisehåndteringen av Covid-19-pandemien.



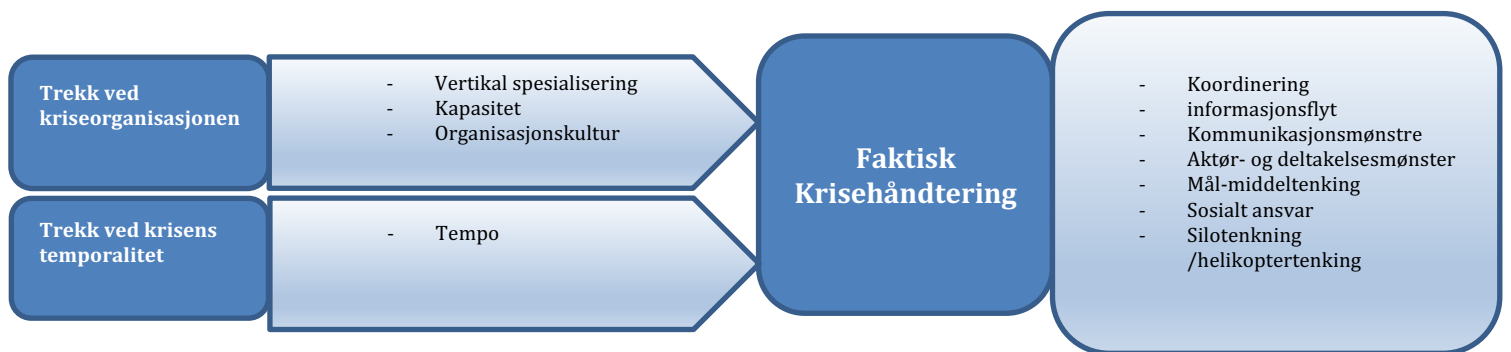
**Fig 1.1:** Illustrasjon av Problemstillingen

For å redegjøre for analysemodellen knyttet til dette forskningsprosjektet må vi konstatere den avhengige og de uavhengige variablene som har blitt forsket på. Denne oppgaven har tatt for seg kriseledelse som avhengig variabel og et knippe uavhengige variabler for å se om de

uavhengige variablene påvirker den faktiske krisehåndteringen i de utvalgte kommunene. Uavhengige variabler forsket på knyttet til organisasjonsperspektivet er følgende; vertikal spesialisering, kapasitet og organisasjonskultur. Uavhengig variabel forsket på knyttet til GCT perspektivet er; tempo.

Kriseledelsens adferd er den avhengige variabelen i studien. Aspekter ved kriseledelsens adferd som er blitt forsket på er koordinering, informasjonsflyt, kommunikasjonsmønstre, aktør- og deltakelsesmønstre, mål-middeltenking, sosialt ansvar, silotenkning og helikoptertenkning. Disse aspektene er trukket ut fordi det er å anse som sentrale aspekter ved faktisk krisehåndtering, og er aspekter ved krisehåndtering som vektlegges i relevant litteratur (Boin et al., 2018; Boin et al., 2013; Christensen et al., 2016; Mitroff et al., 1987; Weick, 1988).

**Fig 1.2** viser en illustrasjon av analysemodellen hvor de to perspektivene er representert i de blå boksene til venstre og den tilhørende pilen inneholder de uavhengige variablene til hvert av perspektivene, og illustrerer hvordan disse kan påvirke utvalgte aspekter ved kriseledelsens faktiske adferd.



**Fig 1.2** Illustrasjon av analysemodell

### 1.2.1 Kriseledelse som avhengig variabel

Kriseledelse kan defineres som «de prosessene en organisasjon må håndtere, før, etter og under en krise forekommer. Disse prosessene involverer å identifisere, adressere og forstå hvordan man skal håndtere krisen» (Christensen et al., 2016, s. 888). Det er nettopp hva som kan forklare adferden bak krisehåndteringen forskningsprosjektet ønsker å belyse. Med andre ord er kriseledelse den atferden som utgjør hvordan krisen håndteres. Prosjektet har forsket på aspektene koordinering, informasjonsflyt, kommunikasjonsmønstre, aktør- og deltakelsesmønstre, mål-middeltenkning, sosialt ansvar, silotenkning, samt helikoptertenkning, ved kriseledelsen i de utvalgte kommunene.

### *Koordinering*

En sentral del av adferden i kriseledelse omfatter å koordinere, mobilisere, informere og ta viktige beslutninger. Fordi kriser kjennetegnes av svært høy grad av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet, blir koordinering essensielt for å mestre kriseledelse. Kriseledelsen må håndtere disse elementene innad i organisasjonen, på tvers av organisasjonen, eller på tvers av sektorielle ansvarsområder og på ulike administrative nivåer. Videre er koordinering et sentralt aspekt innenfor kriseledelse fordi det tar opp bekymringene om hvordan forskjellige ansvarsområder kan jobbe sammen (Wolbers et al., 2018). En definisjon av begrepet koordinering er «en justering av handlinger som avgjøres blant gjensidige avhengige aktører for å oppnå et spesifikt mål» (Christensen et al., 2016, s. 892). Studien fokuserer på to typer koordinering, vertikal og horisontal.

Vertikal koordinering dreier seg om den faktiske fordelingen av makt mellom ulike nivåer i organisasjonen, både innad i kommunen og utad (Nir, 2021). Et viktig aspekt innenfor vertikal koordinering av kriseledelse er forholdet mellom de sentrale og lokale myndighetene. Det vanligste er at de sentrale myndighetene har ansvaret for å utøve en sterk og strategisk ledelse og de lokale myndighetene skal operasjonalisere dette (Boin et al., 2013). Denne studien forsker på de kommunale kriseledelsenes vertikale koordinering med Statsforvalteren og sentralmyndigheter.

Horisontal koordinering knyttet til kriseledelsens adferd kan blant annet dreie seg om koordineringen ut av kommunene, med andre aktører eller nettverk som ikke består av kommunens kriseledelse (Boin & 'T Hart, 2007). Denne studien ser på horisontal koordinering ut av kommunen slik som næringslivet, politi, vaktelskaper, sykehus, og så videre. I tillegg vil koordinering med nabokommuner også belyses under horisontal koordinering.

### *Informasjonsflyt*

Informasjonsflyt mellom innbyggere, andre organisasjoner og innad i egen organisasjon er en sentral del av kriseledelse. Dette er fordi informasjonsflyten avgjør hvilken informasjon som blir tilgjengelig for kriseledelsen og de forskjellige deltakerne, som igjen avgjør hva deltakerne baserer sine beslutninger på (Boin et al., 2013). Dersom informasjon ikke formidles riktig kan dette blant annet rettes tilbake til informasjonsflyt inn og ut av kriseledelsen, som gjør informasjon og informasjonsflyt til krevende og avgjørende aspekter ved kriseledelse. Formidling av informasjon har betydning fordi informasjon kan betegnes som beslutningens

råstoff (Roberts et al., 1974). Informasjon og informasjonsflyt er derfor en sentral del av adferden knyttet til kriseledelse av Covid-19. Kort oppsummert kan vi si at informasjon er det som overføres, og kommunikasjon er prosessen der informasjonen overføres (Flaa et al., 1995). Kommunikasjon knyttet til informasjonsflyt kan bli sett på som en essensiell del av den moderne organisasjonen fordi arbeidet er mer komplekst og det krever mer koordinering mellom deltakerne (Baker, 2007). Fordi organisasjoner bemannes av mennesker kan noen av problemene knyttet til informasjonsoverføring oppstå mellom mennesker (Olszewski, 2004)

### *Kommunikasjonsmønstre*

Roberts et al. (1974, s. 520) hevder at kommunikasjon knytter organisasjoner sammen, og derfor har det også innvirkning på flere aspekter som koordinering og beslutningstaking som er essensielt for å forstå adferd. Kommunikasjonsmønsteret i kriseledelser kan være både formell og uformell. Fordi mennesker ofte snakker med hverandre før de tar viktige beslutninger har kommunikasjonsmønstrene i kriseledelsen en betydning. I denne oppgaven vil det fokuseres på den formelle og den uformelle kommunikasjonen. Det formelle kommunikasjonsmønsteret følger organisasjonsstrukturen og dreier seg om at kommunikasjonen går i ordnede systemer. Vertikal kommunikasjon dreier seg om den nedgående informasjonen, og vil som regel dreie seg om instruksjer, og retningslinjer, mens den oppadgående informasjon vil kunne være rapporter, kritikk eller andre synspunkter (Baker, 2007). Videre er disse kanalene ofte langsomme, og består av selektive leverandører av informasjon. I tillegg er de etablerte organiseringsprosessene kompliserte som gjør dem vanskelige å regulere (Baker, 2007). Den uformelle kommunikasjonen oppstår fordi de formelle kommunikasjonskanalene ikke klare å dekke hele behovet for informasjon (Olszewski, 2004). Dermed er den uformelle kommunikasjonen nødvendig for å sikre den spontane og ikke-planlagte informasjonsdelingen. Kort oppsummert har kommunikasjonsmønstrene betydning for kriseledelsen adferd ved at det kan avgjøre hvem som snakker med hvem (Olszewski, 2004).

### *Aktør- og deltakelsesmønstre*

Aktør- og deltakelsesmønstre går ut på hvilke deltakere som slipper inn i kriseledelsen, og hvilke aktører som er tilstede i kriseledelsen. Dette har betydning for krisehåndteringen fordi det er deltakerne i kriseledelsen som reflekterer og tar beslutningene om for eksempel hvilke tiltak som skal iverksettes, eller hva kriseledelsen vektlegger av den informasjonen de har til rådighet (Moynihan, 2008). I følge Fivelsdag og Bakka (1998) har deltakerne i en organisasjon selektiv persepsjon som betyr at et individ vil vektlegge forskjellig stimuli. Dette har betydning

for at individene automatisk velger ut den informasjonen de behøver for å klare seg i situasjonen og syntes er viktig. Dette kan variere fra person til person, som gjør at deltakermønstre kan ha betydning for adferden i kriseledelsen. Videre hevder Fivelsdag og Bakka (1998) at deltakerne har et kognitivt grunnlag som bygger på tidligere opplevelser og sosialisering samt erfaringer, kultur, og konsensus dannelse som individet er knyttet til. Dette kan ifølge Fivelsdag og Bakka (1998) gjøre individene konservative og mindre rustet til endring. En krisesituasjon kjennetegnes av endring ved at nye fenomen oppstår og andre løsninger må tenkes ut. På bakgrunn av dette er Aktør- og deltakelsesmønstre en sentral del av å forklare hvordan adferden til kriseledelsen påvirkes, fordi kriseledelsen består av deltakere.

### *Mål-middeltekning*

Dette går ut på hvordan kriseledelsen oppfatter hva som er målene, og prosessene som skal benyttes for nå målene. I en krisesituasjon kan det være krevende å komme frem til en felles målforståelse av hva kriseledelsen faktisk jobber mot. Dette er fordi krisens natur gjør at det ofte skjer hyppige endringer av informasjonen som kan føre til at kriseledelsen må bruke mye tid på å forstå hvilke mål de skal jobbe mot. Samtidig er kriseledelsen avhengig av at informasjonen bearbeides riktig slik at de vet hvilke mål de skal jobbe mot (Boin et al., 2013).

Mål-middeltenking henger sammen med at ut ifra hvilket mål man jobber mot bruker man forskjellige midler eller metoder for å nå målet. Dermed kan kriseledelsens måloppfattelse påvirke hvilke middel de velger å bruke for å nå det gitte målet. Weick (1988) hevder at selv om det er målet som avgjør hvilket middel man bruker, vet ikke alltid deltakerne hva som er det passende middelet å bruke før de bruker det og ser hva utfallet blir. Dette er særlig dokumentert i krisesituasjoner fordi forståelse av krisen kan være utfordrende, i tillegg til at tid kan være et skjørt element som kan føre til at deltakerne ikke bearbeider informasjonen riktig (Weick, 1988).

### *Sosialt ansvar*

Sosialt ansvar for en organisasjon kan beskrives som de handlingene organisasjonen gjør som kan fremme sosiale goder for andre enn sin egen organisasjon (Wickert et al., 2016, s. 1169). Slike handlinger kan være lovpålagte eller det kan forekomme av en forventning fra samfunnet om at organisasjonen skal ta på seg et slikt ansvar. Mange organisasjoner velger dermed å ta et slikt ansvar for å opprettholde legitimitet og et godt rykte utad for sine samarbeidspartnere (Wickert et al., 2016, s. 1169) Det sosiale ansvaret kan bli tydelig i krisesituasjoner, hvor det

kan finnes forventinger om at organisasjoner hjelper til utover sine egne organisasjonsgrenser for å minimere skadeomfanget. Sosialt ansvar kan derfor være et sentralt aspekt ved krisledelesens adferd.

### *Silotenkning*

Silotenkning kan oppstå som et resultat av spesialisering. Høy grad av vertikal eller horisontal spesialisering kan føre til barrierer hvor organisasjonens grenser blir som «murer» hvor det ikke er enkelt for deltakerne å jobbe på tvers av disse grensene. Disse barrierene kan skape en «oss og dem»-mentalitet som gjør det vanskelig for deltakerne å krysse disse barrierene og samarbeide på tvers av organisasjonen. Cilliers og Greyvenstein (2012) hevder at når en organisasjon har et siloperspektiv kan det føre til at helhetsperspektivet og systematisk tenking uteblir. Dermed vil silotenking kjennetegnes ved at deltakere fra hver av fagområdene er mest opptatt at sin ansvarspost. Videre skriver Cilliers og Greyvenstein (2012) at silotenking også kan fungere som en beholder, ved at det er en sterk «vi-mentalitet» fordi silotenking kan fremme at enheten eller gruppen som er satt sammen snakker og diskutere godt sammen med hverandre. Silotenkning kan føre til at deltakerne innenfor siloene føler de vet best ut ifra sitt eget perspektiv, og dette påvirker også deltakernes oppfattelse av hva som er viktig å vektlegge i en kriseledelse (Cilliers & Greyvenstein, 2012).

### *Helikoptertenkning*

Det motsatte av siloperspektiv kan beskrives som et helikopterperspektiv. Dette dreier seg om at det er lav grad av barrierer eller siloer som gjør at kriseledelsen har en helhetlig oppfatning av krisen og hvordan den skal håndteres (Cilliers & Greyvenstein, 2012). Helikoptertenking kan for eksempel være fremtredende i organisasjoner hvor beslutningsmyndigheten ligger til toppen av organisasjonen fordi beslutningene tas med hensyn til den helhetlige organisasjonen. Dette er fordi toppledelsen har en større oversikt over organisasjonen enn for eksempel en enhetsleder lengre ned i hierarkiet (Nir, 2021). At kriseledelsen har et helikopterperspektiv vil også ha en kostnadsside ved at kriseledelsen kan bli overlesset av informasjon og dette kan være krevende da beslutninger må tas raskt på bakgrunn av oppdatert informasjon om krisen (Boin et al., 2013). Helikoptertenking vil altså si at deltakerne i kriseledelsen har en tankegang hvor kriseledelsens helhet hele tiden tas i betraktning.

## **1.3 Oppgavens oppbygning**

I første kapittel presenteres tema, problemstilling og analysemodell for prosjektet. I andre kapittel presenteres det teoretiske rammeverket som består av organisasjonsteori og the

Garbage Can Theory. Her introduseres også oppgavens uavhengige variabler; vertikal spesialisering, kapasitet, organisasjonskultur og tempo. De uavhengige variablene har ulike forventinger om funn som summeres opp i en tabell i slutten av kapittelet og legger grunnlaget for oppgavens diskusjonsdel. I oppgavens tredje kapittel beskrives studiens metode, datainnsamlingen og metoden sees i lys av validitet, reliabilitet og etiske hensyn. I denne delen av oppgaven presenteres også utfordringer knyttet til Covid-19-pandemien. Oppgavens fjerde kapittel presenterer studiens funn fra forskningsintervjuene og Koronakommisjonens rapport om myndighetens håndtering av koronapandemien (NOU 2021:6, 2021). I det femte kapittelet drøftes funnene i lys av det teoretiske rammeverket og diskuteres opp mot forventinger om funn som ble presentert i kapittel to. Avslutningsvis munner oppgaven ut i avsluttende refleksjoner og ettertanker omkring studiens styrker og svakheter.

## **1.4 Avgrensinger**

Grunnet prosjektets omfang foretas avgrensinger. Kriseledelse er et stort tema og det finnes trolig utallige aspekter som påvirker dens adferd. Dette forskningsprosjektet har plukket ut noen aspekter som kommer tydelig frem i litteraturen knyttet til kriseledelse, og som vekket interesse på bakgrunn av relevans og observasjoner knyttet til den pågående Covid-19-pandemien. I tillegg forskes det på et begrenset antall uavhengige variabler som blant annet sier noe om trekk ved kriseledelsens organisering. Dermed er det flere trekk ved kriseledelsens organisering som ikke belyses i denne studien, og som heller ikke kan peke på eventuelle andre forklaringer på kriseledelsens faktiske adferd. Denne studien egner seg til å belyse hvordan trekk som vertikal spesialisering, kapasitet, organisasjonskultur og tid påvirker kriseledelsens faktiske adferd under Covid-19-pandemien, men vil ikke kunne gi en fullstendig og presis forklaring på kriseledelsers adferd utover dette.

Når det kommer til litteraturen benyttet i prosjektet har det hele tiden vært et mål å bruke kilder innenfor organisasjonslitteraturen og kriseledelseslitteraturen med høy grad av troverdighet og anerkjennelse. Målet var å bruke mye av de klassiske tekstene innenfor fagfeltet, og prosjektet lyktes i stor grad med dette. likevel må det understrekes at Covid-19 situasjonen har gjort tilgangen på originaltekster og bibliotek noe begrenset under skriveprosessen som har ført til en økt bruk av støttelitteratur. Basert på dette ble enhver kilde vurdert med en kritisk tilnærming.



## 2.0 Teoretisk rammeverk

Det analytiske rammeverket som ble presentert i Kapittel 1 viser hvordan prosjektet ønsker å besvare problemstilling på en hensiktsmessig måte. Forskningsoppgaven tar utgangspunkt i det analytiske rammeverket som ble illustrert i Fig.1.1 (s. 3) og legger til det teoretiske rammeverket som forskningsoppgaven baserer seg på. Organisasjonsteori og the Garbage Can Theory (GCT) kan defineres som etablerte teorier innenfor fagområdet statsvitenskap og fungere som de teoretiske brillene i dette forskningsprosjektet

Det teoretiske rammeverket består av to perspektiver, og tar for seg både formelle og uformelle strukturer for å forklare kriseledelse av Covid-19-pandemien i kommunene. Det vil bli gjort rede for klassisk organisasjonsteori som belyser organisatoriske kjennetegn som organisasjonsstruktur og kapasitet. I tillegg vil et institusjonelt perspektiv som ser på institusjonaliseringen av organisasjoner bli brukt for å se på organisasjonskulturen og hvilke innvirkninger dette har på kriseledelsen av Covid-19 i de utvalgte kommunene. Avslutningsvis vil det bli gitt en presentasjon av the Garbage Can Theory (GCT) som bruker faktorer som tid og tilfeldigheter til å forklare adferd. GCT står som et motsvar til den klassiske organisasjonsteorien som fokuserer på at det er strukturer som forklarer kriseledelsens adferd og krisehåndtering. De to perspektivene vil ha som formål å gi forklaringsgrunnlag til datamaterialet samt besvare problemstillingen om hva kan forklare kriseledelsens håndtering av Covid-19 pandemien. Til hver av de uavhengige variablene blir det presentert et teoretisk resonnement som fører til en forventning om funn. Avslutningsvis blir disse forventningene summert i en tabell.

### 2.1 Begrepsavklaring

Begrepet «krise» og «formalisert adferd» anvendes hyppig i denne studien og vil her bli gjennomgått, med hensikten å gi leseren en kort innføring i begrepets kontekstuelle sammenheng til oppgavens problemstilling, samt metodisk tilnærming og analyse av empiri.

#### 2.1.1 Krise

Kriser av forskjellig natur kan gi forskjellige utfordringer for offentlig administrasjon. En samlet definisjon av begrepet «krise» er utfordrende i og med at kriser ofte kjennetegnes av stor usikkerhet, uforutsette problemer og svært forskjellig omfang (Boin et al., 2013). Begrepet krise kan brukes når det er snakk om en hendelse eller en situasjon som truer kjerneverdier, livsviktig

infrastruktur eller at et helt samfunn befinner seg i en svært truet situasjon. Det må legges spesielt vekt på kjerneverdier knyttet til sikkerhet, beredskap og velferd- og helsetjenester (Boin et al., 2018, s. 24).

En krise av Covid-19s karakter kan betegnes som «Wicked problem» (Christensen et al., 2016). Et slikt problem kjennetegnes med å være svært grenseoverskridende, unike og karakterisert av en høy grad av usikkerhet. Den økende kompleksiteten av «Wicked problems» gjør det stadig mer utfordrende for organisasjoner å utforme brukbare administrative strukturer som kan legge til rette for et koordinert svar på kriser. Organisasjonene ønsker å oppnå stabilitet, samtidig som de må være forberedt på kriser hvor de kan svare raskt og med stor fleksibilitet. Dette fører til problemer mellom de sentrale myndighetenes planer og de lokale utfordringene som oppstår når planene skal operasjonaliseres (Christensen et al., 2016).

Grenseoverskridende kriser kan omfatte større geografiske områder, flere administrative instanser og ikke minst begrensninger knyttet til infrastruktur og kulturelle begrensninger. Slike grenseoverskridende kriser har en tendens til å utfordre de eksisterende organisasjon- og ledelses-mønstrene og kan også belyse hvordan den organisatoriske strukturen ikke passer sammen med problemstrukturen. På bakgrunn av dette kan Covid-19-pandemien kalles et «Wicked problem», og her er koordineringen mellom aktører og organisasjoner med forskjellige oppgaver og oppfatninger sentralt (Christensen et al., 2016, s. 891). Fordi «Wicked problems» ofte er komplekse og involverer flere nivåer og sektorer, samtidig som det er vanskelig å forutse hvilke kunnskap som trengs, hvor mål og prioriteringer er tvetydige, må man ofte samarbeide og koordinere for å klare å håndtere slike problemer.

### **2.1.2 Formalisert adferd**

I dette prosjektet brukes begrepet *formalisert adferd* som en beskrivelse av hvor mye av regler, kommunikasjon, rutiner og prosedyrer som er nedskrevet, formalisert og hvorvidt disse følges av kriseledelsens medlemmer i praksis (Pugh et al., 1963, s. 303). Med andre ord bruker forskningsprosjektet begrepet *formalisert adferd* om adferd som er i tråd med organisasjonens formelle struktur. Dersom en bedrift har høy grad av formalisert adferd vil det bety at de har formelle rutiner, rolleavklaringer for hvem som gjør hva, og hvilke rutiner de skal følge, og at de faktisk følger dette i praksis. Dersom organisasjoner har lav grad av formalisert adferd handler de ikke i tråd med organisasjonens formelle struktur (Pugh et al., 1963).

## 2.2 Organisasjonsperspektivet

### 2.2.1 Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstruktur er ifølge Egeberg (2007) en normativ struktur som består av forskjellige regler og roller som sier noe om hvem som er forventet å gjøre hvilke oppgaver. Samtidig kan det defineres hvilke mål som skal prioriteres og hva som ansees som relevante bekymringer knyttet til målet (Egeberg, 2007, s. 78). Organisasjonsstrukturen kan også legge grunnlaget for om organisasjonen skal være hieratisk eller kollegial. Med kollegial mente Egeberg (2007) at beslutninger gjøres gjennom å forhandle, debatterer eller stemmer, fremfor at en på toppen gir en kommando, slik det ville foregått i et hierarki (s.78). Videre mente Egeberg (2007) at organisasjonsstruktur både kan være stram eller løs, hvor den førstnevnte gjør at strukturen er stramt koblet sammen og det er mye regler og normer som skal følges. Derimot kan en løs koblet organisasjonsstruktur kjennetegnes ved at regler og normer er få, og ting flyter mer tilfeldig rundt i organisasjonen. En løs kobling kan bidra til økt innovasjon fordi det er mindre hindringer og mer rom for nytenking (Egeberg, 2007, s. 79).

Organisasjonsstruktur er altså ifølge Egeberg (2007) en del av en organisasjons formelle struktur og kan beskrive autoritetsrelasjonene og mønstrene av formell kommunikasjon mellom deltakere og enheter. Organisasjonsstrukturen er dermed valg som kan summeres opp i et organisasjonskart (Scott & Davis, 2015, s. 18). Det er med andre ord en normativ struktur som forteller og fordeler ressurser og oppgaver. Derimot er det ikke bare en teknisk nøytral fordeling av arbeidsoppgaver i organisasjonen, det gjenspeiler også policy-valg organisasjonen tar. For eksempel, når en organisasjon velger å etablere et miljødepartement er det like mye et policy-valg da det legger grunnlaget for politikk, fordi organisasjonen velger å satse på dette området. Det samme gjelder om de fjerner eller nedskalere miljødepartementet, da er policyen at miljøet ikke skal prioriteres (Scott & Davis, 2015). Med andre ord legger den formelle organisasjonsstrukturen rammene for arbeidsdelingen i organisasjonen og hvordan de ulike deloppgavene skal samordnes og enhetsområder prioriteres (Baldersheim og Rose, 2014, s. 115). Dette kan enten gjøres ved hjelp av en vertikal spesialisering eller en horisontal spesialisering, og i denne oppgaven fokuseres det på den vertikale spesialiseringen.

Den klassiske organisasjonsteorien argumenterer for at spesialisering fører til økt effektivitet fordi deltakerne får mulighet til å spesialisere seg og få ekstra god kunnskap på sitt avgrensede område (Baldersheim H. & Rose L. E., 2014). I tillegg vil spesialisering føre til effektivitet ved

at deltakerne kan rette oppmerksomheten sin til det område de har ansvar for. Denne teoriretningen argumenterer altså for at man ved hjelp av vertikal spesialisering kan kompensere for at mennesket har kognitiv kapasitet og evne til å håndtere informasjon (Baldersheim H. & Rose L. E., 2014). Dette fører til at medlemmene kan rette oppmerksomheten mot sine avgrensede oppgaver istedenfor å bruke tid på å sortere ut hvilke oppgaver de skal løse eller andre gjøremål. Derimot har vertikal spesialisering også en kostnadsside ved at det kan oppstå en siloeffekt. Dette kan forekomme både ved horisontal og vertikal spesialisering ved at hver sin enhet, eller «linje» blir for isolert og opptatt av sitt eget. Dette kan gå utover koordinering, kommunikasjonsflyt, kommunikasjonsmønstre eller mål og middeltenking (Baldersheim H. & Rose L. E., 2014, s. 115; Egeberg, 2007). I tillegg kreves ressurser til å samordne og knytte sammen deltakere som driver med ulike arbeidsoppgaver. Det er her en god leder kommer inn i bildet, da det er lederens rolle å organisere og ha den oversikten det er behov for slik at organisasjonen får en vellykket arbeidsdeling og samordning (Baldersheim og Rose, 2014, s. 115).

### **2.2.2 Størrelse/kapasitet**

Andre dimensjoner av organisasjonsstrukturen er størrelse, eller kapasitet. Egeberg (2007) forklarer størrelsen på en organisasjon som antallet forskjellige roller som skal besittes, og kan også avgjøre organisasjons kapasitet til å utarbeide løsninger, ta beslutninger eller foreslå policy (s. 78). Størrelse er også knyttet til antakelser om at organisasjonsstrukturen vil oppleve mer spesialisering og formalisering etterhvert som organisasjonen vokser (Egeberg, 2007).

### **2.2.3 Organisasjonskultur – uformell normativ struktur**

Ved å ta for seg organisasjonens uformelle normative struktur som organisasjonskulturen får man frem hvordan organisasjonen på mange måter også er sosiale aktører (Selznick, 1948). I følge Selznick (1948) består organisasjoner av individer som samhandler i relasjon til organisasjonens formelle struktur. Derfor er den konkrete strukturen i en organisasjon både formet av de formelle og de uformelle aspektene av organisering (Selznick, 1948). Videre opptrer ikke individene som er i organisasjonen kun innenfor sine formelle roller, disse individene tar med seg normer og verdier som kan legge restriksjoner for rasjonell beslutningstaking (Fivelsdag & Bakka, 1998).

Organisasjonskultur handler nettopp om normer og verdier i organisasjoner. Det kan utspille seg på organisasjonssamhold og hvor god kjemien mellom de ansatte er. I tillegg kommer det

til syne med hvordan de ansatte samarbeider og løser oppgaver (Fivelsdag & Bakka, 1998). Med andre ord er organisasjonskultur en felles oppfatning av hvordan ting er i organisasjonen, hvilke muligheter og problemer som finnes. Dette skal ikke erstatte antagelsen om at det finnes formelle strukturer som regler og rutiner. Derimot kan det belyse at adferd også styres av et grunnleggende fundament: en felles virkelighets oppfatning som de ansatte har (Flaa et al., 1995). Davis og Scott (2015) vektlegger også viktigheten av de sosiale nettverkene i en organisasjonen, fordi dette avgjør hvem som snakker med hverandre i organisasjonen, også utenfor de formelle strukturene i organisasjonen (Scott & Davis, 2015, s. 23). I tillegg nevner Davis og Scott (2015) innvirkningen mennesker har i organisasjonen. Mennesker er ikke bare en ansatt i en organisasjon, de har også mange flere karakteristikk. For eksempel vil en ansatt i kriseledelsen også kunne være aktiv i et politisk parti, medlem i et religiøst felleskap eller en fagforening. Alle disse karakteristikkene er med på å forme holdninger og verdisyn som dette mennesket tar med seg inn i organisasjonen (Scott & Davis, 2015). Derfor kan de uformelle strukturene spille inn på kommunikasjonsflyten som kan være et viktig aspekt ved kriseledelse, fordi riktig informasjon er avgjørende for å ta de riktige beslutningene.

## **2.3 Operasjonalisering av uavhengige variabler**

### **2.3.1 Vertikal spesialisering**

Spesialisering handler om arbeidsfordelingen i en organisasjon samt distribueringen av offisielle plikter og posisjoner (Pugh et al., 1968). Vertikal spesialisering sikter til differensiering av ansvar på hierarkiske nivåer (Bezes et al., 2013) Hierarki og myndighet dreier seg om selve styringen og koordineringen av organisasjonen. Den enkleste formen for hierarki finner vi i de aller minste organisasjonene, der eieren også er med å jobber på «gulvet» (Fiva et al., 2014). I slike organisasjoner skjer koordineringen spontant og det er ikke noen mellomstasjon mellom ansatte og eieren. Dette fenomenet kalles ofte for en enkel struktur.

I en organisasjon med høy grad av vertikal spesialisering har man ofte en klar hierarkisk struktur der de underliggende avdelingene rapporterer opp til sine ledere helt til det når toppledelsen (Fiva et al., 2014). I en slik organisasjon er det oftest toppledelsen som lager regler, og tar beslutningene. Dermed er ledelsen i slike organisasjoner mer som et leder-følger-konsept, hvor lederen tar beslutningene og lager reglene som de ansatte skal rette seg etter. Beslutningstaking i hierarkier er tradisjonelt basert på posisjons autoritet. Når det kommer til delegering av ansvar i en slik organisasjon er lederen primært ansvarlig for seg selv, og de personene som rapporter til denne lederen. I en slik organisasjon er det heller ikke vanlig å gi tilbakemeldinger til ledere

som er over sin egen leder. Dermed kan det ta lengere tid før problemer blir oppdaget. Derimot kan en slik struktur sørge for at beslutninger fattes raskt og implementeres effektivt (Fiva et al., 2014).

### *Silotenkning*

Organisasjonsstruktur kan ha betydning for hvordan beslutninger blir til i organisasjonen. En stram organisasjonsstruktur med høy grad av spesialisering både vertikal og horisontal, fører ofte til dannelsen av delmål for de ulike deltakerne. Dermed vil deltakerne også vektlegge forskjellige alternativer og konsekvenser grunnet ulik relevansdefinering for sitt område (Cilliers & Greyvenstein, 2012). Egeberg (2007) skriver at den interne vertikale og horisontale spesialiseringen har betydning for hvilket perspektiv deltakerne har på organisasjonen. Dersom deltakere har få horisontale kontakter og i tillegg identifiserer seg med lavere nivåer i organisasjonen vil deltakerne ha et snevrere syn på hva som er problemene, løsninger og konsekvenser. Et slikt fenomen omtales ofte som silotenkning (Egeberg, 2007, s. 83). På den andre siden vil en deltaker som ser på sin oppgave som mer overordnet og i tillegg har flere laterale relasjoner ofte ha et bredere perspektiv og dette kalles ofte for et helikopterperspektiv (Egeberg, 2007). Dermed har programmeringsgraden, som referer til hvordan organisasjonen velger å utforme sine regler og instruksjoner, ha betydning for deltakerens valgfrihet, samt mulighet til å utøve skjønn (Cilliers & Greyvenstein, 2012). Fordi organisasjonsstrukturen avgjør hvem som prater med hvem, har det innvirkning på hvordan problemer oppfattes og hvordan løsningene utarbeides. Dermed kan en anta at organisasjonsstrukturen har mye å si for hvordan organisasjonen løser og oppfatter problemer (Fivelsdag & Bakka, 1998).

### *Informasjonsflyt og kommunikasjonsmønstre*

Vertikal spesialisering kan føre til at organisasjoner utvikler en sterk hierarkisk kontroll, også kjent som vertikal sentralisering og referer til at den formelle beslutningsmyndigheten befinner seg på toppen, gjerne hos toppledelsen (Mintzberg, 1980, s. 326). Her er lederne hovedpersonene og skal etablere sterke formaliserte regler, protokoller og formelle prosedyrer som ofte kan føre til at informasjonsflyten forstyrres. For det første har organisasjoner med sterk vertikal spesialisering ofte et organisasjonssyn som går fra toppen og ned til bunnen via en lang prosess av nedadgående kommunikasjon. Som en effekt av dette kan informasjonen filtreres slik at deltakerne på de forskjellige nivåene kun får innsyn av sin del av informasjonen. Dette kan føre til siloeffekt både når det kommer til informasjonsflyt og kommunikasjonsmønstre (Martínez-León & Martínez-García, 2011). I en organisasjon hvor det

er høy grad av vertikal spesialisering vil det ofte være høy grad av formelle prosesser, regler og rollefordeling de ansatte skal forholde seg til, og dette skaper blokkeringer for informasjonsflyten og kommunikasjonsmønstrene fordi det skaper barrierer for kommunikasjon og informasjonsflyt mellom deltakerne (Martínez-León & Martínez-García, 2011, s. 544).

- Forventning om funn (F1): Kriseledelser med høy grad av vertikal spesialisering har høy grad av silo tenkning og begrenser kommunikasjonsmønstrene og informasjonsflyten

### *Koordinering*

Forekomsten av stadig flere «Wicked problems» har ført til et større behov for horisontal koordinering. I tillegg øker behovet for horisontal koordinering sammen med spesialisering i arbeidsfordelingen (Lagreid & Rykkja, 2015, s. 477). Desentralisering blir ofte pekt på som en løsning. Desentralisering har to hovedbetydninger der den ene dreier seg om å desentralisere makt og beslutningsmyndighet til lavere nivåer i organisasjonen. Den andre betydningen går på den makt og myndighetsstrukturen som organisasjonen sitter igjen med når desentraliseringene er gjennomført (Fivelsdag & Bakka, 1998). Pugh et al. (1969) beskriver sentralisering som konsentrasjon av makt, altså beslutningsmakten er sentralisert høyt i hierarkiet. Hage (1965, s. 300) hevder at jo høyere grad av sentralisering, desto høyere grad av formalisering. Formalisering referer i følge Pugh et al. (1963, s. 303) til hvilken grad kommunikasjon, rutiner, rolle avklaringer og regler er skrevet ned og formaliserte.

Argumenter som taler for sentralisering er at en sentralisering av beslutningsmyndighet kan gjøre det enklere å koordinere aktivitetene i organisasjonen, i tillegg til å bidra til at lederne på toppen enklere kan holde oversikt og sørge for at organisasjonen oppnår de målene som er satt. Sentralisering kan også bety at beslutningsmyndigheten legges til dyktige ledere som oftest har vært i organisasjonen lenge og derav besitter god kjennskap til organisasjonsproblemer. Videre gir sentralisering bedre forutsetning for å ta raske beslutninger når uventede situasjoner oppstår, eller organisasjonen står ovenfor en krise. (Fivelsdag & Bakka, 1998, s. 56)

Videre kommer det frem i litteraturen at sentraliserte organisasjoner kan føre til at lederen blir overbelastet, spesielt i store organisasjoner. Denne type overbelastning kan føre til at fordelene med selve sentraliseringen forsvinner, ved at beslutningsprosessene blir trege, og at organisasjonens evne til å tilpasse seg endringer går for sakte (Fivelsdag & Bakka, 1998).

Dersom makt og myndighet desentraliseres vil det være mulig for ledelsen å konsentrere seg om de mest essensielle oppgavene i organisasjonen. Videre fører desentralisering til større fleksibilitet, og hurtigere beslutninger på det operative nivået i organisasjonen. Beslutningene slipper å reise helt opp til toppledelsen for behandling, og akkurat denne fordel er særlig nyttig i de større organisasjonene (Fivelsdag & Bakka, 1998, s. 56).

- F2: Kriseledelse med høy grad av sentralisering har en stramt styrt kriseledelse med høy grad av formalisert adferd

### **2.3.2 Kapasitet/størrelse**

Organisasjonsstørrelse er i dette tilfellet det samme som organisasjonens kapasitet. I følge Child (1973) kan en organisasjons størrelse måles ut ifra hvor mange betalte ansatte organisasjonen har, fordi det er disse ansatte som skal organiseres (Child, 1973, s. 169). Hall et al. (1967) definerer organisasjonsstørrelse som «det totale antallet av betalte ansatte i organisasjonen» (Hall et al., 1967, s. 905).

#### *Koordinering*

Størrelse/kapasitet er en sentral faktor i organisasjonsteori. Når organisasjonen blir større argumenteres det også for at det utvikles et hierarkisk system. At hierarkiet skyldes størrelse baserer seg på argumentet om at den spontane tendensen til å koordinere og samarbeide som finnes i små systemer (tidligere omtalt som enkel struktur), mislykkes når det er et stort antall mennesker og ansatte som skal koordinere og jobbe sammen mot et mål (Mintzberg, 1980). Dette skjer uavhengig av oppgavens vanskelighetsgrad, og det vil derfor utvikles en vertikal arbeidsdeling i form av ledere som tar på seg ansvaret om å fordele oppgaver, koordinere, belønne og straffe (Fivelsdag & Bakka, 1998, s. 51). Damanpour (1992) skriver at argumenter i litteraturen ofte har en forventning om at små organisasjoner krever mindre koordinering fordi disse organisasjonene har mindre kompleksitet. Videre vil større organisasjoner kreve mer koordinering fordi det er flere deltakere og områder som skal involveres og spontan koordinering er vanskelig å oppnå, dermed har større organisasjoner ofte høyere grad av koordinering (Damanpour, 1992, s. 388). Van De Ven et al. (1976, s. 332) hevder at når enheter vokser vil også den horisontale og vertikale koordineringen øke.

- F3: Større kriseledelser vil ha høyere grad av koordinering – både vertikalt og horisontalt.



### *Informasjonsflyt*

Et annet element ved kapasitet som kan påvirke kriseledelsen er dersom toppledelsen blir overbelastet av informasjon som ikke er nødvendig og gjør det krevende å få den viktige informasjonen frem. Dette kan løses ved at ledelsen bare blir orientert dersom det skjer noe nytt eller uventet. På denne måten slipper organisasjonens ledelse å høre om rutinearbeidet som følger med, og kun forholde seg til den ferdig bearbeidede informasjonen (Flaa et al., 1995). På bakgrunn av dette kan organisasjoners størrelse ofte knyttes til antakelsen om at organisasjonsstrukturen vil oppleve mer spesialisering og formalisering for å unngå at organisasjonens ledelse blir overbelastet av informasjon (Fivelsdag & Bakka, 1998). Kriseledelser som har større kapasitet har også mulighet til å gjøre en større forskjell ved at de har flere ansatte som kan bidra til å få jobben gjort. Dette samsvarer med hva Egeberg (2007) nevner om store organisasjoners mulighet i å implementere policyer eller å utvikle alternativer i større grad enn mindre organisasjoner. Videre vil store kriseledelser ha større mulighet til å benytte seg av et arbeidsutvalg som bearbeider informasjonen til toppledelsen, før toppledelsen tar beslutningene basert på den bearbeidede informasjonen.

- F4: Kriseledelser som har stor kapasitet vil ha mindre utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting og informasjonsflyt.

### *Sosialt ansvar*

Organisasjonens kapasitet kan også spille inn på grad av sosialt ansvar organisasjonen har ovenfor sitt samfunn. For eksempel tar Wickert et al. (2016) og Weick (1988) opp antakelser om at større organisasjoner har en høyere grad av forventinger om å ta et sosialt ansvar, fordi de har mer tilgang på menneskelige og teknologiske ressurser. Små organisasjoner vil ha mindre kapasitet og ressurser som gjør at det stilles mindre forventinger til å ta på seg et større sosialt ansvar for andre enn seg selv (Wickert et al., 2016, s. 1171). Weick (1988) hevder at kapasitet/størrelse på kriseledelsen har innvirkning på adferden ved at kriseledelser ser de problemene de har kapasitet til å gjøre noe med. Når kapasiteten endres så endres også handlingene kriseledelsen velger å utføre. Dermed vil kriseledelser med stor kapasitet oppfatte og ta på seg flere problemer i en krisesituasjon, fordi de oppfatter at de har kapasitet til å håndtere disse problemene. Det motsatte gjelder små kriseledelser med liten kapasitet. Ifølge Weick (1988) vil disse kriseledelsene se de problemene de klarer å håndtere ut ifra sin kapasitet, som vil gi dem mindre sosialt ansvar.

- F5: Store kriseledelser har høy grad av sosialt ansvar ovenfor mindre kriseledelser i regionen

### 2.3.3 Organisasjonskultur

#### *Informasjonsflyt*

Den første utfordringen knyttet til organisasjonskulturen og kommunikasjonsflyt i kriseledelsen er at mottaker og avsender kan ha ulike virkelighetsmodeller (Fivelsdag & Bakka, 1998). Med dette mener man at det kan forekomme feiltolkninger av hva budskapet egentlig var, ut ifra ens egen virkelighetsoppfatning. Slike mistolkninger kan blant annet skyldes forskjeller i sosial bakgrunn, forskjellig geografisk tilhørighet, eller ulik utdanningsbakgrunn. Misforståelsene kan skyldes bruk av begreper andre ikke forstår eller der begrepene har forskjellige betydninger (Fivelsdag & Bakka, 1998, s. 156-160).

Det kan oppstå betydelige forskjeller mellom eksperter, og ikke-eksperters syn på risikoen man står ovenfor. Dette kan medføre at kriseledelsen blir splittet over faktorer ekspertene mener det er liten risiko knyttet til. Kriseledelsen har ikke tilgangen på de samme resonnementene, teknologien og fagkunnskapen som ekspertene, dette kan gjøre det utfordrende å få hele kriseledelsen til å akseptere ekspertenes risikovurdering (Smith & McCloskey, 1998). Videre kan det oppstå problemer med kommunikasjon og informasjonsdeling i krisesituasjoner når eksperter benytter seg av vanskelige ord og uttrykk. Dersom ekspertene bruker symboler, metaforer eller andre modeller inkonsekvent, kan det føre til forvirring hos innbyggerne, eller at budskapet ikke kommer tydelig frem til kriseledelsen (Smith & McCloskey, 1998).

- F6: Varierende virkelighetsmodell fører til tidkrevende og varierende informasjonsflyt

Et annet aspekt ved organisasjonskultur er graden av sosial kapital. Fukuyama (1995) beskrev sosial kapital som evnen menneskene i organisasjonen har til å jobbe sammen mot et felles mål, og det bygger på et sett av uformelle verdier og normer deltakerne i organisasjonen deler som kan gjøre samarbeid enklere (Fukuyama, 1995). Organisasjoner med høy grad av sosial kapital opplever at kommunikasjonsflyten fungerer bedre, og at faren for at informasjonen mistolkes eller forvrenges er lavere (Adler & Kwon, 2000). I tillegg vil mottakeren ha større tillitt til at den informasjonen som gis er riktig (Adler & Kwon, 2000). Sosial kapital kan byttes inn i andre tjenester, som for eksempel ved at vennskapsbånd kan bli brukt til å søke eller hente informasjon eller råd (Adler & Kwon, 2000). Dubos (2017) skriver i sin bok at sosial kapital har en reell effekt fordi dersom man investerer i sosial kapital, vil man få igjen for det ved andre aspekter i organisasjonen. For eksempel vil høy grad av sosial kapital fasilitere god informasjonsflyt. Dette er fordi de sosiale båndene kan bidra til at informasjon og opplysninger

deles med en annen ansatt som ikke til vanlig hadde fått tak i samme informasjon, eller at informasjonen hadde tatt lengere tid for å komme frem (Dubos, 2017, s. 6).

Droege et al. (2003, s. 55) argumenterer at høy grad av tillitt kan virke positivt på organisasjoner med lav organisasjonsgrad ved at deltakerne har høyere grad av tillitt til den informasjonen som deles, som gjør samarbeid og koordinering lettere. Videre hevder Droege et al. (2003) at tillitt ikke har like stor betydning i organisasjoner med høy organisasjonsgrad og formalisert adferd, fordi informasjonsflyten er preget av formelle regler og rutiner som styrer informasjonen gjennom de formelle strukturene (Droege et al., 2003).

- F7: Kriseledelser med godt kjent kollegium vil ha mindre problemer med at informasjon forvrenges og høyere grad av tillitt til at informasjonen som deles er riktig.

## **2.4 The Garbage Can Theory (GCT)**

Garbage Can Theory (GCT) ble presentert av Michael D. Cohen, James G. March og Johan P. Olsen i 1972. Teorien beskriver beslutningsmekanismer i organisatoriske «anarkier» og vil bli brukt for å forklare kriseledelsens håndtering av Covid-19-pandemien i de utvalgte kommunene. Der organisasjonsteori antar at strukturer forklarer adferd, så antar GCT at tid forklarer adferd. Kort oppsummert går teorien ut på at når en aktør, et problem, en løsning og en valgmulighet tilfeldigvis treffer hverandre oppstår det en beslutningssituasjon og legger grunnlaget for at en beslutning kan finne sted (Cohen et al., 1972). Det antas at desto løsere organisasjonsstrukturen er desto mer rom er det for at tilfeldigheter oppstår. Konseptet løs organisasjonsstruktur eller lav organisasjonsgrad kan forstås som at hendelsene i organisasjonen er responderende, men hver hendelse har også sin egen identitet og noe grad av separasjon (Weick, 1976). Dermed bygger ikke denne teorien på et rent anarkiperspektiv, slik den ofte forsås som. Derimot er det et perspektiv som antar at betydningen av tid vil variere avhengig av hvor løs strukturen er. Dersom en organisasjon ikke har noen regler og flyter rundt, vil det være et anarki, og i et slikt miljø vil en anta at tid har mye å si for beslutningstakingen. Motsatt vil en veldig stram eller formalisert struktur med stor grad av rutiner kunne anta at tid betyr svært lite. Det er et skille mellom deltagelse og aksess-struktur, som baserer seg på rutiner eller strukturene for hvem som får lov til å delta, samt rutiner for hva slags typer problemer og løsninger vedkommende kommer med. Dersom aksessstrukturen er løs, som for eksempel på et universitet, hvor professorene kan tenke og møte hvem de vil, betyr dette at temporaliteten betyr mer enn kommandoen fra dekanen (Cohen et al., 1972).

GCT ble utviklet på bakgrunn av et universitet uten struktur, og derfor beskriver teorien organisasjoner som anarkier, selv om det i realiteten ikke er snakk om fullstendig anarki. Dermed må bruken av anarki forstås relativt ved at det brukes om beslutningssituasjoner som er preget av lite forutsigbarhet og høy grad av uoversiktighet og lav organisasjonsgrad. Derfor må det understrekes at selv om Cohen et al. (1972) benytter begrepet anarki, er det ikke i denne sammenhengen snakk om et rent anarkiperspektiv. Cohen et al. (1972) beskriver organisasjoner som organiserte «anarkier» fordi de er preget av tre viktige aspekter: organisasjonen har **uklare mål**, og **uklar teknologi**, som hovedsakelig dreier seg om de prosessene som brukes for å nå målet og **flytende deltagelse** som referer til at deltakere kommer og går ut ifra en rekke faktorer som tid, andre ansvarsområder eller bytte av jobb.

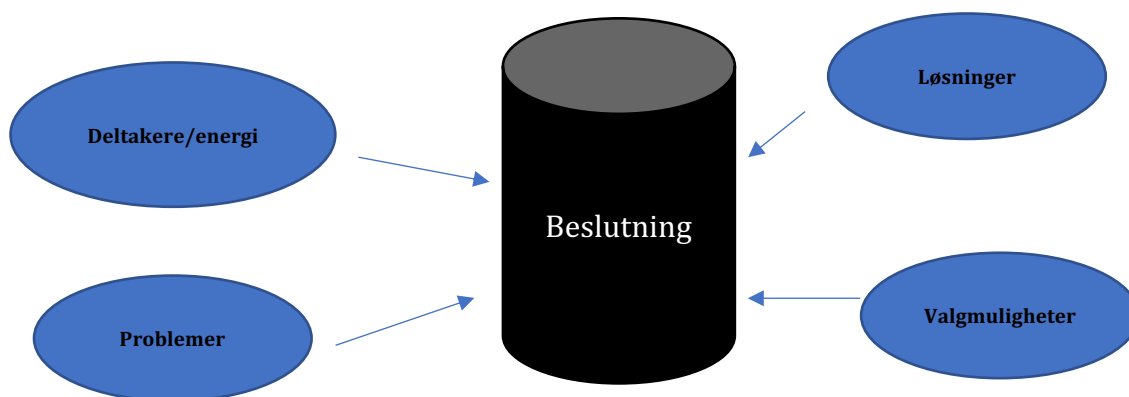
Cohen et al. (1972) argumenterer for at klassisk beslutningsteori kommer til kort med å forklare mekanismene bak en beslutning. Klassisk beslutningsteori argumenterer for at de mulighetene som finnes genereres videre til beslutningsalternativer, deretter må man evaluere konsekvensene, før man må evaluere utfallet av beslutningsalternativet. Avslutningsvis kommer man til en beslutning. Problemet med dette perspektivet er at man ikke får vite noe om mekanismene bak beslutningene, tvert imot står man igjen med en enkel beskrivelse av hva som har skjedd under beslutningsprosessen. Spørsmålet om hvordan og hvorfor valget falt slik det gjorde er og forblir ubesvart. Dette gir lite kunnskap om hvordan organisasjoner løser problemer. I GCT er beslutningen et resultat av flere uavhengige strømmer innenfor organisasjonen; problemer, løsninger, deltakere/energi og valgmuligheter (Cohen et al., 1972).

**Problemer** er den første uavhengige strømmingen i GCT. Problemer er knyttet til personer i og utenfor organisasjonen. Det kan for eksempel dreie seg om grupperelasjoner, penger, for lite midler eller en pågående krise. Det problemene har til felles er at de krever oppmerksomhet. Disse problemene søker etter situasjoner hvor de kanskje blir adressert (Cohen et al., 1972).

Den andre uavhengige strømmen er **løsninger**. Løsninger kan beskrives som et produkt noen har kommet frem til. Det kan beskrives som et svar som aktivt er på leting etter et spørsmål. Selv om det ofte kommer frem at svaret ikke kan finnes før spørsmålet er velformulert, er det ofte slik i organisatorisk problemløsning at du ikke vet hva spørsmålet er før du har svaret. Altså blir løsninger produsert av medlemmer i organisasjonen, og disse løsningene leter aktivt etter spørsmål de kan være løsningen på (Heitsch et al., 2000, s. 2; Cohen et al., 1972, s. 3).

Den tredje uavhengige strømmen er **deltakere/energi**. Deltakere i organisasjoner kommer og går. Det er nemlig slik at når deltakere går inn, må de også forlate noe annet. Dette betyr at deltakeren må velge hvor deres energi (tid) skal legges ned. Derfor kan man si at den betydelige variasjonen av deltakere i bunn og grunn skyldes at deltakerne har andre ansvarsområder som krever deres oppmerksomhet (Cohen et al., 1972, s. 3). Kort oppsummert produserer deltakerne energien som kreves i beslutningstakingen (Heitsch et al., 2000, s. 2).

Den siste uavhengige strømmen er **valgmuligheter**, som utgjør de anledningene når organisasjonen er forventet å produsere den adferden som kalles en beslutning. Valgmuligheter kommer og går regelmessig og det finnes flere måter for en organisasjon å vise at de har tatt et valg. For eksempel gjennom å ansette ny fagkompetanse, signere en kontrakt, fordele ansvar, og så videre. Hver beslutning kan sees som en søppelbøtte hvor et bredt spekter av problemer, deltakere, valgmuligheter og løsninger kastes oppi. Det må også nevnes at problemer og løsninger kan bevege seg mellom forskjellige «søppelbøtter» (Heitsch et al., 2000, s. 2). Hvis en løsning møter en valgmulighet i den rette konteksten og på det rette tidspunktet kan en beslutning finne sted (Cohen et al., 1972; Heitsch et al., 2000, s. 3). Denne prosessen er illustrert i **figur 2.1**.



**Fig. 2.1.** Illustrasjon av Garbage Can Theory (Cohen et al., 1972).

Det er nettopp dette som skiller GCT fra andre teorier, ved at det ikke bare er deltakerne som involveres med hverandre, men også de andre strømmene (Problemer, løsninger og valgmuligheter). Problemer, løsninger og valgmuligheter kan sammen med deltakerne bli aktive komponenter ved at de kan tiltrekke seg hverandre eller bevege seg bort fra hverandre. Det er denne tanken som gjør at organisasjonen kan tolkes som en samling av valgmuligheter, problemer og løsninger, hvor hver komponent ser etter en matchende komponent. Disse

individuelle prosessene finner ofte sted samtidig (Heitsch et al., 2000, s. 2). Hvis en løsning møter en valgmulighet i den rette konteksten og på det rette tidspunktet kan en beslutning finne sted, gitt at denne prosessen foregår i en organisasjon med løs organisasjonsstruktur (Cohen et al., 1972; Heitsch et al., 2000, s. 3).

GCT adresserer den essensielle og vanskelige oppgaven med å utdype hvordan organisasjoner kan overleve samtidig som de arbeider med ambisiøse og komplekse problemer i et svært uforutsigbart miljø. Teorien snur seg bort fra den vanlige tolkningen om at organisasjoner er et sted hvor rasjonelle valg gjøres med intensjon og vilje via et strukturert opplegg for hvordan beslutningene blir tatt. I istedenfor hevder denne teorien det motsatte, at organisasjonen i større grad drives av tilfeldigheter i form av de fire individuelle strømmene; problemer, løsninger, deltaker/energi og valgmuligheter (Heitsch et al., 2000, s. 3).

#### **2.4.1 Operasjonalisering av uavhengig variabel: Tempo**

GCT antar at tid forklarer adferd. Når en aktør, et problem, en løsning og en valgmulighet tilfeldigvis treffer hverandre oppstår det en beslutningssituasjon og legger grunnlaget for at en beslutning kan finne sted. Perspektivet antar at tid forklarer adferd dersom organisasjonsgraden er lav, fordi desto lavere organisasjonsgrad med lite formalisert adferd i form av regler og rutiner, desto mer rom er det for at tilfeldigheter oppstår og at tid har mye å si. Dermed vil betydningen av tid variere ut ifra av hvor løs organisasjonsstrukturen er. Dersom en organisasjon ikke har noen regler og flyter rundt, vil det være et anarki, og i et slikt miljø vil en anta at tid har mye å si for beslutningstakingen. Motsatt vil en veldig stram eller formalisert struktur, med høy grad av rutiner kunne anta at tid betyr svært lite (Cohen et al., 1972). Dermed kan en løs organisasjonsstruktur øke sannsynligheten for tilfeldigheter. Det vil si at når strukturen er løs, så øker sannsynligheten for temporalitet, altså tilfeldige treff som påvirker hva som blir gjort, og ikke gjort. Dette kan øke sannsynligheten for flytende deltagelse og uklar mål- middeltenkning som igjen gjør tid til en sentral komponent. Dette perspektivet vektlegger at betydningen av at én valgmulighet forandrer seg over tid gitt at organisasjonsgraden er lav. Det baserer seg blant annet på et strategiske aspekt som timingen til når de forskjellige valgmulighetene og problemene er tilgjengelige. Ikke minst har det også mye å si for når «energien» til deltakerne er tilgjengelig (Cohen et al., 1972, s. 2).

### *Mål-middeltenkning*

Cohen et al. (1972) legger vekt på at beslutningstakere i en organisasjon ofte ikke er helt enige i organisasjonens mål, som fører til at det er vanskelig og uoversiktlig å ta beslutninger som er i tråd med organisasjonens mål. Dette er kan være fordi organisasjonens mål ofte endrer seg over tid, enten ved at aktørene i organisasjonen har prøvd og feilet og tatt lærdom av dette, eller etter suksess. Dermed kan organisasjons mål og preferanser heller sees på som en samling av ideer fremfor en satt struktur, fordi preferansene og målene endrer seg gjennom handling mer enn gjennom selve grunnlaget av preferansene til organisasjonen (Cohen et al., 1972).

De gangene en organisasjon klarer å bli enige om hva organisasjons mål er har de et annet problem, nemlig uklar teknologi og uvisshet om hvilke metoder som brukes for å nå disse målene. Dermed er den foretrukne «teknologien» for å nå målene ofte ukjent. Organisasjoner opptrer som oftest i miljøer med mye usikkerhet, og dette gjør at handlinger organisasjonen gjør fra dag til dag vanligvis baserer seg på prøving og feiling (Cohen et al., 1972). Dette fører til at organisasjonen stadig må gjøre handlinger som er både eksperimenterende og spekulative før det oppstår kunnskap om det fører til resultatene som er ønsket (Cohen et al., 1972). Cohen et al. (1972) argumenterer for at deltakerne blir klar over hva de gjør og hva de tidligere har gjort mens de er i prosessen av å gjøre det. Disse prosessene som brukes for å nå målet er altså «teknologien» som er brukt, og denne blir vanligvis ikke kjent før etter man har oppnådd målet (Cohen et al., 1972).

Når beslutninger tas i en setting hvor det ikke er konsensus om organisasjonens mål, kan det føre til at beslutninger baserer seg på de valgene som koster minst og tar minst ressurser. Dette kan blant annet være fordi tiden er knapp og deltakerne ikke har tid til å utføre strategiske beslutningsstrategier eller tidkrevende mål-middelanalyser (Klein, 1996). Dermed har deltakerens tidsperspeksjon betydning for kriseledelsen adferd (Cohen et al., 1972).

- F8: Dersom kriseledelsen preges av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil mål-middeltenkningen skifte

### *Aktør- og deltakelsesmønster*

I en organisasjon er det ifølge Cohen et al. (1972) stor forskjell på hvor mye tid og deltakelse de forskjellige deltakerne er en del av. Dermed er en deltakers dedikasjon forskjellig fra en tidsperiode til en annen. Organisasjonens ansatte bytter ofte jobber, enten mellom ansvarsområder eller til en annen organisasjon. Dette fører til at det oppstår en flytende

deltakelse ved at det til forskjellige tider kan være helt andre deltakere enn tidligere. Dermed kan organisasjonens rammer oppleves som til dels uklare og i stadig forandring, som igjen vil si at beslutningstakerne for alle slags valg er i stadig forandring. Dette er fordi organisasjoner består av flytende deltagelse på bakgrunn av at mennesker bytter jobber, eller fordi de ansatte kan ha andre arbeidsoppgaver de har ansvar for. Fordi løsninger blir produsert av deltakere vil flytende deltagelse ha betydning for beslutningstakingen (Cohen et al., 1972).

Her sikter Cohen et al. (1972) til hvordan medlemmene som sporadisk er involvert i beslutningsmekanismene blir aktivert, og hvordan denne aktiveringen fører oppmerksomheten nærmere eller lengere bort fra en beslutning. Grunnen til at dette er viktig er fordi ikke alle medlemmene er med i beslutningsmekanismene til enhver tid. Derfor må vi vite hvilke mønstre i aktiveringsprosessen som fører til en beslutning. Organisasjonens medlemmer må forholde seg til den tiden de har til rådighet og det er mange forskjellige saker medlemmene må rette sin oppmerksomhet mot, derfor er det helt nødvendig å vite hvem som deltar på hva til hvilken tid (Cohen et al., 1972, s. 2).

- F9: Dersom kriseledelsen er preget av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil aktør- og deltakermønsteret skifte

## 2.5 Forventninger om funn oppsummert

### Organisasjonsteori perspektiv

Uavhengig variabel	Trekk ved avhengig variabel	Forventning om funn
<b>Vertikal Spesialisering</b>	Silotenkning, informasjonsflyt og kommunikasjonsmønstre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• F1: Kriseledelser med høy grad av vertikal spesialisering har høy grad av silo tenkning og begrenser kommunikasjonsmønstrene og informasjonsflyten</li> </ul>
	Koordinering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• F2: Kriseledelse med høy grad av sentralisering har en stramt styrt kriseledelse med høy grad av formalisert adferd</li> </ul>
<b>Størrelse/kapasitet</b>	Koordinering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• F3: Større kriseledelser vil ha høyere grad av koordinering – både vertikalt og horisontalt.</li> </ul>
	Informasjonsflyt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• F4: Kriseledelser som har stor kapasitet vil ha mindre utfordringer</li> </ul>



	Sosialt ansvar	<p>knyttet til informasjonsinnhenting og informasjonsflyt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>F5: Store kriseledelser har stor grad av sosialt ansvar ovenfor mindre kriseledelser i regionen</li> </ul>
<b>Organisasjonskultur</b>	Informasjonsflyt	<ul style="list-style-type: none"> <li>F6: Varierende virkelighetsmodell fører til tidkrevende og varierende informasjonsflyt</li> <li>F7: Kriseledelser med godt kjent kollegium vil ha mindre problemer med at informasjon forvrenges og høyere grad av tillitt til at informasjonen som deles er riktig.</li> </ul>

**Fig 2.2.** Forventninger om funn oppsummert: Organisasjonsperspektiv

### Garbage Can Theory perspektiv

Uavhengig variabel	Trekk ved avhengig variabel	Forventning om funn
<b>Tempo</b>	Mål-middeltenking	<ul style="list-style-type: none"> <li>F8: Dersom kriseledelsen preges av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil mål-middeltenkningen skifte</li> </ul>
	Aktør- og deltakelsesmønster	<ul style="list-style-type: none"> <li>F9: Dersom kriseledelsen er preget av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil aktør- og deltakermønsteret skifte</li> </ul>

**Fig. 2.3.** Forventninger om funn oppsummert: Garbage Can Theory perspektiv

## 3.0 Metode

### 3.1 Kvalitativ forskningsmetode

Dette prosjektet er en kvalitativ studie som tar i bruk en holistisk datakonstruksjon. Det vil si få enheter med mange variabler (Bukve, 2016, s. 94). Bakgrunnen for valg av kvalitativ metode er at det ser på fenomen i en kontekst, fortolker det og skaper en forståelse (Pratt, 2009, s. 856). Dette vil kunne gi svar på spørsmål om ”hvorfors”, ”hva” og ”hvordan”, samt tankene og opplevelsene bak beslutningstakingen under kriseledelsen (Pratt, 2009, s. 856). På bakgrunn av problemstillingen er det ikke interessant med ”i hvor stor grad”-spørsmål, det er derimot interessant å forske på mekanismene bak valgene som ble gjort av kriseledelsen. Det vil også gi muligheter for å få en mer detaljert beskrivelse av hva som har fungert og hva som har vært ekstra krevende, samt de bakenforliggende årsakene til dette.

Prosjektet har som formål å være teoretisk tolkende. Det vil si at prosjektet benytter seg av teorier og faglige begrep som analyseramme og gir mening til de fenomenene som forskes på (Bukve, 2016, s. 88). Med andre ord er prosjektet et *teoriinformert* prosjekt. Denne retningen bygger på strukturerte rammer, hvor data samles inn og analyseres med utgangspunkt i teorier og begrep som er blitt spesifisert på forhånd (Bukve, 2016, s. 88). Teorien ble avklart helt fra begynnelsen av prosjektet og hovedpoengene er å finne ut om det er samsvar mellom mønstrene i det innsamlede datamaterialet og det en hadde sett for seg ut ifra teorien. Nærmere bestemt kalles dette *samsvardesign*. Dette forskningsprosjektet vil dermed ta i bruk etablerte teorier om organisasjonsteori og beslutningsteori som verktøy for å for å studere et nytt fenomen, nemlig kriseledelsens håndtering av Covid-19 i fire utvalgte kommuner. Det må understrekes at kriseledelse ikke er et nytt fenomen i seg selv, men den pågående pandemien representerer et nytt tilfelle av en krise. Dette forskningsdesignet vil dermed ha som formål å «etablere en overbevisende sammenheng mellom et sett av teoretiske påstander og et sett data» (Bukve, 2016, s. 137)

#### 3.1.1 Casestudie

For å finne svar på problemstillingen på en mest korrekt måte falt valget på en kvalitativ studie i form av casedesign. Bakgrunnen for dette valget er at casestudier kan defineres som «en intensiv studie av en enkelt enhet med formål om å få forståelse for en større klasse av (lignende) enheter» (Gerring, 2004, s. 342). I denne sammenhengen må det understrekes at en *enhet* i Gerring (2004) sin definisjon referer til et romslig avgrenset fenomen som observeres

over et begrenset tidsrom, som i denne forskningsoppgaven er *kriseledelsens håndtering av Covid-19-pandemien i fire utvalgte kommuner fra tidsrommet 1 januar 2020 til 1 mars 2021*. I tillegg er et case sammensatt av flere variabler, som bygger på observasjoner. Bakgrunnen for valg av casedesign er at problemstillingen søker svar på et nytt fenomen «krisehåndteringen av Covid-19» hvor det er mindre tilgang på data som kan legge grunnlaget for en kvantitativ analyse. Derfor ønsker dette forskningsprosjektet å gå i dybden og få innsyn i de kausale mekanismene, fremfor de kausale effektene. Dette bidrar til at forskningsstrategien i dette prosjektet er utforskende fremfor bekreftende (Gerring, 2004).

## **3.2 Forskningsintervju som datainnsamlingsmetode**

### **3.2.1 Forskningsintervjuer**

Målet med kvalitative forskningsintervju er at intervjuinformantene skal bistå det teoretiske rammeverket med erfaringer fra det virkelige liv (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006, s. 314) For å finne svar på problemstillingen var det hensiktsmessig å ta i bruk semistrukturerte intervju der en rekke åpne spørsmål var forberedt på forhånd, samtidig som det også skapes rom til andre opplysninger som intervjuinformantene kommer med (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006, s. 315). Et semistrukturert forskningsintervju handler om å gjennomføre en samtale der en får tilgang på informasjon om andres refleksjoner og erfaringer. Hvilken retning intervjuene ble dratt i ble viktig for å avdekke de spørsmålene en ønsker å besvare og gjorde det mulig å bli oppmerksom på aspekter eller variabler en ikke selv har tenkt over. Dette kunne blitt oversett dersom en hadde benyttet seg av kvantitativ innsamlingsmetode, da en slik metode ikke gir rom for refleksjoner og tilleggsinformasjon på samme måte (Silverman, 2015, s. 29). Dette er fordi man i større grad er bundet til spørreskjemaer og det er krevende å avdekke viktige erfaringer og mekanismer som man kan få svar på ved hjelp av semistrukturerte intervjuer. I tillegg til forskningsintervjuene ble også Koronakommisjonens rapport (NOU 2021:6, 2021) brukt som supplement til forskningsintervjuene, for å se om funnene var forenlige med svarene i intervjuene. Dermed ble rapporten brukt med en supplerende hensikt og det er dataene fra forskningsintervjuene som vektlegges i analysen.

### **3.2.2. Utvalg**

Utvalget består av fire kommuner av ulik karakter og totalt åtte informanter fordelt på syv individuelle forskningsintervjuer. Det var problemstillingen som avgjorde hvilke kommuner som ble spurt om deltakelse og hvem det var hensiktsmessig å intervjuer. På bakgrunn av dette var et kriterium at kommunene som ble spurt var av ulik karakteristikk med hensyn til de

uavhengige variablene i prosjektet. I tillegg var det ønskelig å intervju informanter fra en kommune som nylig hadde gjennomført en kommunesammenslåing. Et annet kriterium var at informantene måtte være deltaker i kommunens kriseledelse av Covid-19-pandemien. For å få et representativt utvalg ble det sendt ut mail til to kommuner med et ønske om så mange informanter som mulig fra hver av kommunenes kriseledelse. Det viste seg raskt at det ble vanskelig å få nok informanter fra samme kommunes kriseledelse til å delta, grunnet stor pågang for kommunenes kriseledelse og en oppblomstring av Covid-19-smitte i de utvalgte kommunene, og strategien måtte endres underveis.

Den nye strategien ble derfor å få flere kommuner til å delta, men med færre representanter fra hver kriseledelse. Det viste seg at det var lettere å få én eller to representanter fra hver av de utvalgte kommunenes kriseledelse. Det må understrekes at de utvalgte kommunene varierer i antall informanter, og dermed er det også variasjon knyttet til hvor mange perspektiv og opplevelser fra hver av kommunenes kriseledelse som blir belyst i dette forskningsprosjektet. Samtidig vil denne strategien føre til et større mangfold av kommuner som kan gi interessante og differensierte observasjoner, som igjen vil bidra til prosjektets representativitet. Dette førte til at det ble sendt ut betraktelige flere e-poster til åtte kommuner om forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet. I tillegg ble forespørselen om deltakelse også fulgt opp på SMS, som til slutt førte til et utvalgt bestående av fire kommuner fordelt på åtte informanter.

Alle kommunene og deres informanter skal holdes anonyme og personvern har hele tiden stått i sentrum for forskningen. Grunnet anonymisering vil ikke kommunene bli navngitt, men gå under generelle kode-navn.

- kommune 1 er en liten norsk hyttekommune,
- kommune 2 er en stor norsk bykommune,
- kommune 3 er en mellomstor norsk bykommune og
- kommune 4 er en liten norsk distriktskommune.

Utvalget baserer seg altså på fire kommuner der noen av kommune har ulike størrelser, organisasjonsstruktur og organisasjonskultur, og utgjør til sammen enheten i dette forskningsprosjektet. Fordi kommunene ikke varierer like mye på de uavhengige variablene skal ikke studien være en komparativstudie av disse fire kommune, men snarere bli sett i sin helhet og danne grunnlaget for å teste om datamaterialet stemmer overens med det en kan forvente seg ut ifra forskningsprosjektets teoretiske rammeverk. **Fig 3.1** er en skjematisk

fremstilling av kommunene og hvilke stillingstitler informantene som ble intervjuet besitter i kriseledelsen.

Kommune	1	2	3	4
Kommunekode	Liten norsk hyttekommune	Stor norsk bykommune	Mellomstor norsk bykommune	Liten distriktskommune
Antall informanter	1	2	1	4
Stillingstittel på informanter	1.Ordfører	1.Kommunedirektør 2.Økonomidirektør	1.Ordfører	1.Ordfører 2.Kommunedirektør 3.Ansvarelig koordinering smittesporing og informasjon 4.Ansvarelig informasjon

**Fig 3.1.** Skjematisk fremstilling av de utvalgte kriseledelsene.

### 3.2.3 Intervjuguide

Intervjuene som ble gjennomført hadde som formål å være semistrukturert slik at informanten selv kunne få mulighet til å styre samtalen inn på områder som kunne være av interesse. En intervjuguide i et semistrukturert forskningsintervju består hovedsakelig av bestemte temaer som en vil belyse. Intervjuguiden (Vedlegg 1) bestod derfor av 10 hovedtemaer med flere oppfølgingsspørsmål om det ble nødvendig å styre intervjuet tilbake til temaene som problemstillingen ønsker å finne svar på. På bakgrunn av dette ble det utarbeidet en universal intervjuguide før intervjuene ble gjennomført. De 10 hovedspørsmålene gikk ut på forskjellige sider ved kommunenes kriseledelse og håndteringen av denne. I tillegg inneholder den også en rekke forslag til oppfølgingsspørsmål. Hensikten med en slik oppbygning av intervjuguiden er å sikre at temaene knyttet til problemstillingen blir adressert, mens de foreslåtte oppfølgingsspørsmålene skal funke som et hjelpemiddel for å få flyt i intervjuet dersom det skulle stilne, eller bevege seg langt bort fra problemstillingen. Hovedspørsmålene ble utformet på en slik måte at de skulle være mest mulig åpne og gi rom for informantens egne refleksjoner og tolkning av spørsmålet ut ifra sine egne erfaringer i kriseledelsen.

### **3.2.4 Gjennomføring av intervjuene**

Intervjuene ble gjennomført i uke 7, 8 og 9 året 2021. Ett intervju ble gjennomført med fysisk oppmøte i informantens hjemkommune. De andre intervjuene fant sted på Teams over videosamtaler. Alle intervjuene varte fra 30 minutter og opp til 60 minutter. I forkant av intervjuene mottok alle informantene et informasjonsskriv med en samtykkeerklæring (vedlegg 2). I tillegg ble det i begynnelsen av alle intervjuene gitt informasjon om samtykke, anonymitet, frivillig deltakelse, konfidensialitet og samtlige informanter ga samtykke til å delta i forskningsintervjuet før intervjuets start. Alle intervjuene ble tatt opp på en godkjent diktafon utlånt av UiA ved fremvisning av gyldig bevis om prosjektets godkjenning fra NSD (vedlegg 3), og alle informantene ble også informert om at intervjuet ble tatt opp på bånd. Hvert intervju ble avrundet med å spørre informanten(e) om det var aspekter ved temaet kriseledelse i deres kommune jeg ikke hadde spurt om, eller eventuelle andre observasjoner de ville dele.

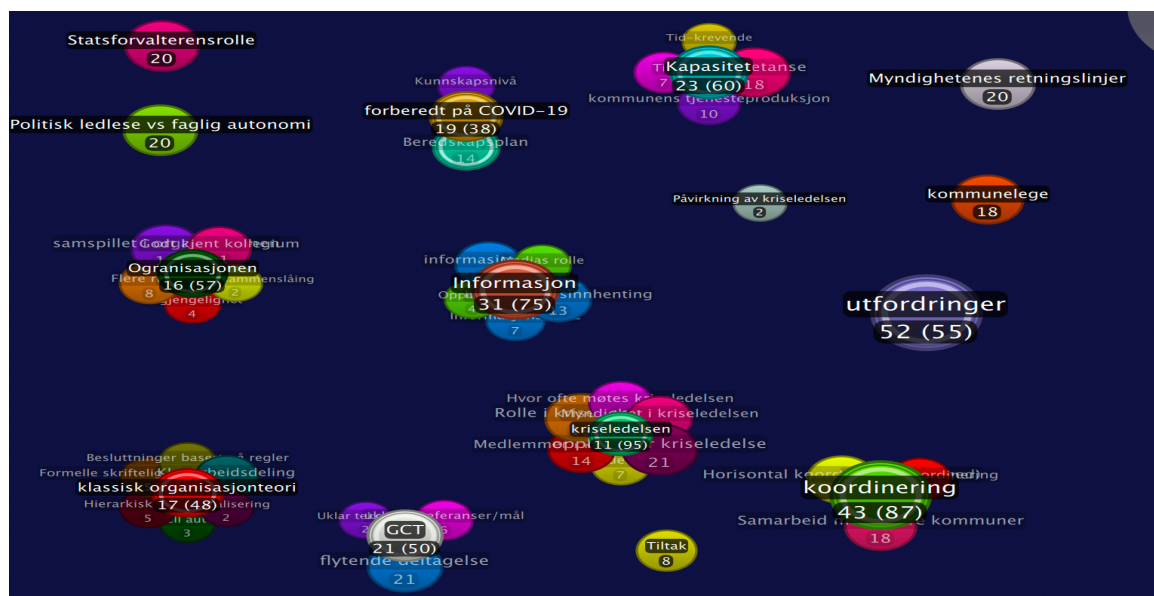
Informantene virket komfortable i intervjusituasjonen, og de som ble intervjuet over Teams virket å være svært vant til den digitale omveltningen Covid-19-pandemien har bidratt til. Det må understrekes at både hjemmekontor og digital møtevirksomhet allerede hadde vært normalen i ca. 1 år da intervjuene fant sted, og det opplevdes ikke som om det har hatt noen innvirkning på gjennomføringen av intervjuene. Det er informanter med forskjellige stillingstitler som ble intervjuet, men likt for alle er at det alltid var enten ordfører eller kommunedirektør representert i hver av de utvalgte kommunene. Disse rollene viste seg å ha svært god oversikt og det var derfor hensiktsmessig at enten ordfører eller kommunedirektør var representert fra hver av de fire utvalgte kommunene.

### **3.2.5 Transkribering og analyse**

Etter hvert som et intervju var gjennomført ble det transkribert samme dag. Dette var mulig fordi intervjuene var spredt utover flere uker. Det viste seg å være en fordel fordi intervjuet var friskt i minnet og tanker rundt informantens svar ble notert umiddelbart for å ikke glemme viktige bemerkninger som ble gjort gjennom intervjuene. I tillegg var det en fordel å ta opptak av intervjuet da det frigjorde min fulle oppmerksomhet til informanten uten å måtte notere ned hva som ble sagt under intervjuet. Videre ble det mulig å gå tilbake til lydopptaket og høre svarene flere ganger i sin kontekst for å forsikre at svaret som ble gitt ble brukt på riktig måte i analysen. For å sørge for en mest mulig korrekt gjengivelse av intervjuene ble detaljerte transkripsjoner benyttet, dette betyr at det informanten sa ble ordrett skrevet ned i

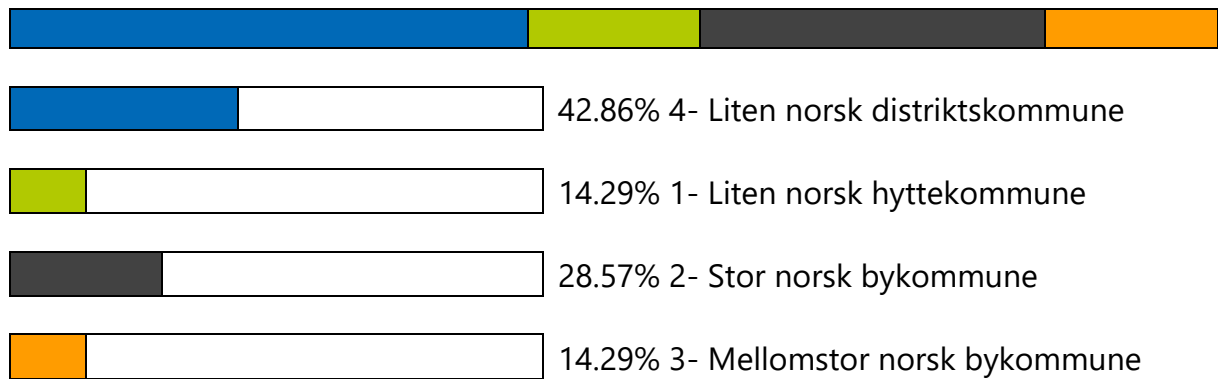
transkripsjonene (Silverman, 2017). Dette var tidkrevende, men grunnet et relativt lite utvalg var det gjennomførbart.

Før analysen ble igangsatt var det viktig å avklare en analysestrategi for presentering av datamaterialet. På denne måten vil det være ryddig å kode dataen, fordi det finnes en klar strategi for hva som skulle vektlegges. På bakgrunn av dette ble en tematisk analysestrategi tatt i bruk. Dette innebærer at tema for tema blir presentert og informantens innspill kan lettere knyttes opp mot problemstillingen (Repstad, 2007). Den tematiske analysen av datamaterialet ble gjennomført ved hjelp av et softwareprogram kalt Quirkos. Dette er et program som brukes for å kode og analysere kvalitative data, som blant annet forskningsintervjuer. I dette programmet ble de transkriberte intervjuene lastet opp og deretter kodet og lagt i overordnede grupper. Disse gruppene representerte de forskjellige hovedtemaene fra intervjuguiden, temaer knyttet direkte til det teoretiske rammeverket, og andre interessante temaer som spontant oppsto under intervjuene. På denne måte ble det mulig å kategorisere kodene på en hensiktsmessig måte i forhold til problemstillingen. En annen fordel med å bruke Quirkos er at man hele tiden kan se hvor en kode stammer fra, og det er dermed svært enkelt å spore analysen tilbake til sin originale kontekst. En slik fordel er viktig når det kommer til forskningsprosjektets validitet og muligheten til å gjennomføre en prosess-spring. Fig. 3.2 viser et utsnitt av hvordan temaene ble kategorisert i kodingsprosessen.



**Fig 3.2.** Oversikt over kategoriseringen av kodingen av datamaterialet i Quirkos. Tallet på hver av kategoriene representerer hvor mange koder fra datamaterialet det er totalt i hver av kategoriene.

Fig 3.3. Viser hvor mye av informasjonen fra de forskjellige kommunene som ble kodet og brukt i analysen. Grunnen til at kommune 4 - liten norsk distriktskommune har hele 42,8% av empirien til kodingen er fordi denne kommunen stilte med flest representanter fra sin kommune og det er dermed flere intervjuer fra denne kommunen som ble kodet. I selve analysen stiller alle kommunene likt, men noen kommuner har altså flere intervjuer og har gitt flere perspektiver.



**Fig. 3.3** Fremstilling av fordelingen av ferdig kodet datamaterialet i Quirkos

### 3.3 Generaliserbarhet, Validitet og reliabilitet

#### 3.3.1 Generaliserbarhet

I følge Silverman (2015) finnes det mistolkninger når det kommer til kvalitativ forskning som en bør være klar over. En av mistolkningene som peker seg ut er at det ikke er mulig å generalisere kvalitativ forskning, som for eksempel et casestudie. Dette tar også Flyvbjerg (2006) opp i sin artikkel ved å redegjøre for den mest anerkjente kritikken mot bruken av casedesign, nemlig at man ikke kan generalisere på bakgrunn av et enkelt case, og at dette gjør forskningsdesignet unyttig da samfunnsvitenskap handler om nettopp å generalisere (Flyvbjerg, 2006, s. 219). Videre i denne artikkelen argumenterer Flyvbjerg (2006) godt for hvorfor casestudier er vel så nyttige som store enhetsstudier innenfor samfunnsvitenskap. Det finnes flere former for generalisering av kasusstudier, og dette forskningsprosjektet vil strekke seg etter å kunne være analytisk generaliserende. Dette innebærer at prosjektet må ha en begrunnet vurdering som kan brukes som en rettleiding for hva som kan komme til å skje i en annen situasjon. Det gjøres da en analyse av likhetene og forskjellene på de to situasjonene, hvor generaliseringsargumentene baserer seg på teoriene som anvendes i prosjektet. Ved å spesifisere bevisene og gjøre argumentene tydelige er det mulig for leseren å evaluere hvor holdbar prosjektets generalisering er (Kvale & Brinkmann, 2015).



Videre er det også en misforståelse ifølge Silverman (2015) at man kun kan oppnå validitet via kvantitative metoder som benytter seg av blant annet tilfeldig utvalg, presentasjon av variabler, større utvalg, og så videre. Selv om kvantitativ forskning kan være svært nyttig, er det ikke slik at det er den beste metoden i alle tilfeller. Derimot kan kvantitative metoder bidra til å legge skjul på hva som egentlig skjer i samfunnet ved å ekskludere forklaringsfaktorer (Silverman, 2015, s. 29). Det er viktig å poengtere at god forskning ikke skal styres av hvilken metode du ønsker å bruke, og må man ta i bruk den metoden som gir best svar på problemet man ønsker å forske på. Dette forskningsprosjekt skal forske på krisehåndtering av Covid-19-pandemien i utvalgte kommuner. Dette er et nytt fenomen som mangler mye informasjon og forskning og dermed egner seg godt til å være en casestudie (Flyvbjerg, 2006, s. 230).

### 3.3.2 Validitet

Validitet har som formål å angi om undersøkelsen virkelig måler det den har til hensikt å måle (Whittemore et al., 2001). Det er ofte assosiert med kvantitative studier, men er også svært viktig i kvalitative studier. Validitet-aspektet har fått mye oppmerksomhet når det kommer til kvalitative studier, fordi det er en annen måte å måle validitet på enn i en statistisk analyse. Kvale og Brinkmann (2015) påpeker at valideringsprosessen burde gjennomsyre hele forskningsprosessen, der valideringsarbeidet skal fungere som kvalitetskontroll gjennom alle stadiene av kunnskapsproduksjonen. En burde aktivt stille seg spørsmål om de enkelte fasene i forskningsprosjektet er fornuftige, forsvarlige, samt om disse understøtter forskerens konklusjon. Med andre ord må funnene kontinuerlig sjekkes, utspørres og fortolkes teoretisk (Kvale & Brinkmann, 2015)

Kvale og Brinkmann (2015) setter opp validering i syv stadier som vil bli ordrett gjengitt under, og er hentet fra side 278:

1. **Tematisering.** En undersøkelses gyldighet avhenger av hvor solide studiens teoretiske forutakelser er, og av hvor logisk utledningen fra teori til forskningsspørsmål er.
2. **Planlegging.** Gyldigheten av kunnskapen som produseres avhenger av undersøkelsesoppleggets kvalitet og metodene som brukes for studiens emne og formål. Fra et etisk perspektiv bør et gyldig forskningsdesign produsere kunnskap som er fordelaktig for mennesket og minimalisere skadelig konsekvenser.
3. **Intervjuing.** Validitet har her å gjøre med intervjupersonens troverdighet, og selve intervjuingens kvalitet, å gjøre. Intervjuingen bør omfatte en grundig utspørring om

meningen med det som blir sagt, og en kontinuerlig kontroll av informasjonen som gis i form av en «på stedet»- kontroll.

4. **Transkribering.** Ved valg av språklig stil for transkripsjonen reises spørsmålet om hva som utgjør en gyldig overføring fra muntlig til skriftlig form.
5. **Analysering.** Dette kan ha å gjøre med hvorvidt spørsmålene som stilles til intervju teksten er gyldige, og hvorvidt fortolkningene er logiske.
6. **Validering.** Dette gjelder en reflektert vurdering av hvilke valideringsformer som er relevante for bestemt studie, gjennomføringen av de konkrete valideringsprosedyrene, og avgjørelsen av hva som er et egnet forum for en dialog om resultatenes gyldighet.
7. **Rapportering.** Dette involverer spørsmålet om hvorvidt en rapport gir en valid beskrivelse av hovedfunnene i en studie, samt leserens rolle som validitetsbedømmer av resultatene. (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 278).

Disse syv stadiene av validering viser hvordan validitet bør være et tema gjennom hele prosjektet og viktigheten av å kvalitetskontroll gjennom alle stadier i undersøkelsen. For å sørge for at validiteten hele tiden har blitt evaluert begynte allerede dette med tematiseringen. Ved hjelp av en grundig gjennomarbeidet masterskisse ble relevant litteratur gjennomgått. Videre ble masterskissen drøftet med veilederen min for å få forslag til relevant litteratur, innspill knyttet til prosjektets teoretiske rammeverk og veiledning til valg av problemstilling. I planleggingen av metodevalget ble både kvalitativ og kvantitativ metode evaluert, før det ble klart at en kvalitativmetode ville kunne få frem erfaringer eller opplysninger en kunne gått glipp av ved bruk av en kvantitativ metode. I tillegg er krisehåndteringen av Covid-19 et relativt nytt fenomen som egner seg best som en kvalitativ studie. Et obligatorisk emne om vitenskapsteori og forskningsmetode ga et godt grunnlag for å ta en slik avgjørelse.

Når det kommer til å sikre validitet gjennom intervjuprosessen var det stor vekt på å få tak i troverdige informanter som alle hadde relevante erfaringer å dele i forskningsintervjuet. Selve intervjuene var planlagt på forhånd, og jeg som intervjuer stilte godt forberedt til alle intervjuene. I tillegg hadde alle intervjuene en profesjonell, men åpen atmosfære hvor det var mulig å stille oppfølgingsspørsmål fra begge parter. Transkriberingen ble gjennomført umiddelbart etter at intervjuene var gjennomført, og det ble valgt å gjengi nøyaktig det informantene sa. Selve analysen bygget på temaene fra intervjuguiden og til sammen har disse blitt tolket ut ifra prosjektets teoretiske rammeverk. Fordi forskningsprosjektet benytter seg av

intervju for å samle inn empirien, har og sensitivitet i form av personvern stått i sentrum av forskningen for å sikre prosjektets validitet.

### **3.3.3 Reliabilitet**

Reliabilitet dreier seg om forskningsresultatenes troverdighet og konsistens (Kvale & Brinkmann, 2015). Reliabilitet i et forskningsprosjekt kan ansees for å vær høy hvis undersøkelsen og datainnsamlingen gir pålitelig data. Her kommer også spørsmålet om resultatet kan reproduseres inn. Innenfor kvalitativ metode operer man ofte med individer som befinner seg i omstendigheter som er i stadig endring. Dette kan medføre at resultatet ikke er etterprøvbart eller at det ikke kan reproduseres. Dersom vi ser på relabilitet i retning av forskerens troverdighet, må man rette søkelyset til forskningens gjennomføring. I dette forskningsprosjektet ble det brukt forskningsintervju som utførtes på en tillitsvekkende måte. Ved å samle inn data fra ulike kommuner og ulike informanter vil disse svarene kunne sammenlignes, samtidig som de kan vise ulikheter. Opptak og transkripsjoner av intervjuene gjør det hele tiden mulig å gå tilbake for å etterprøve hvorvidt det informantene har sagt går overens med de resultatene oppgaven presenterer (Kvale & Brinkmann, 2015).

## **3.4 utfordringer knyttet til Covid-19-pandemien**

Forskningsprosjektet ble skrevet under den pågående Covid-19-pandemien som har skapt noen utfordringer som må adresseres. For det første har pandemien lagt begrensninger på antall informanter som var tilgjengelige til å delta på forskningsintervju. Både de store og små kommunene har alle vært svært opptatt med håndteringen av krisen, som la begrensninger på antall informanter det var fysisk mulig å få tak i. Intervjupersonene som kvalifiserte seg var medlemmer av kommunens kriseledelse og dermed ble det vanskelig å finne informanter som hadde mulighet til å stille, og om de stilte, var det ofte ikke mer enn 1-2 representanter som hadde mulighet fra hver kommune. Det var også informanter som takket ja, men måtte avlyse kort tid før intervjuet grunnet en oppblussing i kommunens smittesituasjon, og pågående kriseledelse ble prioritert. Dette skapte en del usikkerhet for fremdriften av prosjektet, men etter at kommune 4 takket ja til deltagelse i forskningsprosjektet løste denne utfordringen seg uten noe mer problematikk. På en annen side har det ført til at antall informanter som er intervjuet i hver av de 4 kommunene ikke er likt fordelt og dette måtte tas til etterretning når empirien skulle behandles og analyseres.

### 3.5 Etiske hensyn

Forskningsetiske utfordringer kan oppstå i alle fasene av et forskningsprosjekt, fra begynnelsen når ideen og problemstillingen utformes, til valg av metode, datainnsamling og analyse og rapportering (NESH, 2018). Forskningsprosjektet har tatt utgangspunkt i den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) sine retningslinjer for å sikre god vitenskapelig praksis samt avklare etiske hensyn knyttet til prosjektet (NESH, 2018). For å ivareta de forskningsetiske normene har dette kapittelet presentert en grundig og transparent beskrivelse av metodene som er tatt i bruk i prosjektet. Her vil de etiske vurderinger presenteres. I første utkast av problemstillingen, samt informasjonsskriv til informantene ble begrepet «koordinering av kriseledelsen» anvendt og dette ble senere endret til «kriseledelsens håndtering». I ettertid har det blitt gjort vurderinger på om dette har opplevdes forstyrrende knyttet til hvordan informantene oppfattet begrepet og hvordan teori og funn presenteres i denne forskningsoppgaven. I og med at informantene svarte på en rekke spørsmål knyttet til kriseledelsens koordinering, adferd og håndtering ble vurderingen at det kan brukes i samsvar med definisjonen som anvendes. Dette var hovedsakelig fordi begrepet «håndtering» også omhandler koordinering. Likevel er det et sentralt aspekt å belyse.

En kvalitativ studie som intervjuer personer har alltid et ansvar om å ivareta informantens personvern (NESH, 2018). Derfor har personvernet vært en høy prioritet da informantene som deltok ble lovet full anonymitet og prosjektet har jobbet aktivt for å hele tiden opprettholde dette. På bakgrunn av prosjektets oppbevaring av personopplysninger gjennom lydopptak av forskningsintervjuene måtte forskningsprosjektet meldes til Norsk senter for forskningsdata (NSD) og vente på godkjenning (vedlegg 3), før datainnsamlingen kunne starte. Intervjuguiden ble utformet på bakgrunn av problemstillingens førsteutkast og den endelige problemstillingen har tatt ut ordet «koordinering» og erstattet det med «håndtering». Dette ble gjort fordi begrepet fanget opp flere aspekter med kriseledelsens adferd som forskningsoppgaven forsker på og som funnene dekket. Et sentralt spørsmål som oppstod knyttet til denne endringen var om dataene som forekom likevel vil være dekkende til den nye problemstillingen. Vurderingen falt på at dataene er dekkende da funnene fortsatt er relevant til den nye problemstillingen. En slik vurdering kan ansees som å være en del av den hermeneutiske prosessen mot arbeidet om det helhetlige produktet (Kvale & Brinkmann, 2015). Denne prosessen innebærer de mange vurderingene som tas underveis om hvorvidt sammenhengen mellom teorien og funnene som presenterer har relevans. Åpenhet rundt slike endringer fungerer som en del av kvalitetssikringen i prosjektet (NESH, 2018).

Når det kommer til intervjuprosessen har forskeren et ansvar om å gi informanten tilstrekkelig informasjon om prosjektet. På bakgrunn av dette ble det sendt ut et informasjonsskriv (vedlegg 2) i forkant av intervjuet med informasjon vedrørende prosjektet, hva det skulle brukes til, hvordan informasjonen skulle oppbevares og personverntiltak. Sammen med dette skrevet ble det også lagt ved en samtykkeerklæring. Denne informerte om informantens rettigheter vedrørende deltakelse i prosjektet og informasjon om muligheten til å hele tiden trekke seg fra prosjektet, eller be om innsyn til opplysninger vedrørende informantens intervju. Dette ble også gjentatt muntlig før hvert intervju for å sørge for at samtykket var fritt, informert og uttrykkelig, som er i tråd med NESH (2018) sine retningslinjer.

Dataanalysen baserer seg hovedsakelig på datainnsamlingen fra forskningsintervjuene. I løpet av skriveprosessen ble koronakommisjonens rapport publisert, og denne ble også brukt til å støtte opp under funnene som ble gjort fra forskningsintervjuene. Grunnet Covid-19-situasjonen har det vært krevende å få tak i nok informanter og dette reflekter utvalget i studien. Kommune 4 representeres med langt flere informanter enn de andre kommunene. Dette adresserte spørsmålet om en skjevfordeling av funnene oppstod i analysen. Leseren bes derfor om å være oppmerksom på at kommunene ikke er likt representert som gjør at de heller ikke har like mange perspektiver adressert, og oppgaven må leses i lys av dette. Forskeren har et ansvar om å hindre at resultatene formidles eller brukes på en bevisst skjev måte, og funnene har derfor blitt presentert på en så nøyaktig måte som mulig, ved hjelp av transkriberte intervjuer (NESH, 2018). Andre begrensninger knyttet til prosjektet er at tidspunktet intervjuene ble utført på kan ha hatt betydning for hva informanten vektla i sine svar. For å unngå at resultater fremstilles og brukes på en skjev måte har analysen etterstrebet å tolke funnene i sin kontekst og ved å ikke holde tilbake resultater. Derfor har dette kapittelet gitt en detaljert beskrivelse av metodevalg slik at valgene som ble gjort gjennom studien er transparente. Studien har tatt sikte på å henvise til andres forskning på en korrekt og forsvarlig måte, samt bruke den eksisterende litteraturen på en forsvarlig, kritisk og upartisk måte, som er i tråd med NESH (2018) sine retningslinjer.

## 4.0 Presentasjon av funn

I denne delen av oppgaven presenteres funn som kan være relevante for å belyse problemstillingen. Funnene baserer seg på forskningsintervjuene og Koronakommisjonens rapport om myndighetens håndtering av koronapandemien (NOU 2021:6, 2021) og presenteres tematisk ut ifra trekkene ved den avhengige variabelen som ble presentert i kapittel 1; aktør- og deltakelsesmønster, koordinering, informasjonsflyt, kommunikasjonsmønstre, mål-middeltenking, sosialt ansvar, silotenkning og helikoptertenkning. Med semistrukturerte intervjuer kommer det frem forskjeller i hva de ulike kommunene vektlegger og hvor utfyllende de svarer på spørsmålene. Dette reflekteres i datamaterialet og måten funnene er presentert på. Studien er ikke ment å være en komparativ studie av kommunenes kriseledelser, og funnene fra de forskjellige kriseledelsene skal sees på i sin helhet for å kunne peke til forklaringer av kriseledelsers adferd under Covid-19-pandemien.

### 4.1 Bakgrunnsteppe

For å få en forståelse av kommunenes utfordringer og handlingsrom er det nødvendig å undersøke pandemiens utvikling og nasjonale føringer basert på Covid-19-pandemiens karakter. Utbruddet av Covid-19 oppstod i storbyen Wuhan i Kina i desember 2019 og ble knyttet til et matmarked i byen. Viruset ble ikke identifisert av kinesiske helsemyndigheter før 7. januar 2020. Covid-19-viruset kan gi luftveisinfeksjon som varierer fra å kun gi milde symptomer til alvorlig sykdom som i sjeldne tilfeller kan forårsake dødsfall. Viruset smitter mellom mennesker ved at det overføres fra en smittet person på tre måter: gjennom luften, ved direkte kontakt eller ved indirekte kontakt. Dette har ført til at sykdommen har spredt seg fra Kina og til store deler av verden, inkludert Norge (HelseNorge, 2020).

30. januar 2020 sendte Helsedirektoratet ut et brev til blant annet kommunene i Norge som varslet om utbrudd av koronavirus. 6. mars 2020 sendte direktoratet ut et brev til kommunene i Norge vedrørende «innspill til kommunal beredskapsplan Covid-19». Brevet inneholdt informasjon om følgende: konsekvenser kommunene muligens ville stå ovenfor knyttet til kapasitetsproblem i spesialhelsetjenesten, hjemmekarantene og isolering, kommunale heldøgnsinstitusjoner, omplassering av beboere på sykehjem, i hjemmetjenesten og ulike pasientgrupper. I tillegg inneholdt dette brevet informasjon om hvor pandemiplanen kunne lastes ned samt viktigheten av at kommunen har på plass konkret beredskapsplanlegging av Covid-19, fordi etterhvert som antall smittede øker vil også kapasitetsutfordringene øke

betydelig. Det ble også presisert at ulike aktører, inkludert fastleger må involveres i denne planleggingen. 12. mars 2020 sendes det ut et brev til Statsforvalterne om at de har ansvaret med å samle inn informasjon om hvor mye personlig smittevernutstyr hver av kommunene i fylket har behov for og fristen settes til «så fort som mulig» (Helsedirektoratet, 2021).

14. april 2021 publiserte Helsedirektoratet Koronakommisjonens rapport om myndighetenes håndtering av koronapandemien. Denne vil bli brukt for å tilføre og støtte empirien som ble samlet inn i forskningsintervjuene. Deler av rapporten som omhandler kommunenes håndtering, organisering og opplevelser med Covid-19-pandemien benyttes i prosjektet.

I følge Koronakommisjonen er beredskapsarbeid i Norge blant annet bygget på nærhetsprinsippet (NOU 2021:6, s. 55). Nærhetsprinsippet dreier seg om at kriser burde håndteres på lavest mulig nivå. For eksempel burde de som er geografisk nærmest hendelsen håndtere krisen. I dette ligger det at kommuner skal håndtere pandemiberedskapen, fordi disse sitter på lokalkunnskapen, og skal ha ansvaret for lokale smittevernstiltak i forbindelse med lokale utbrudd, samt smittesporing (NOU 2021:6, 2021).

I Koronakommisjonens rapport står det at kommunene er ryggraden når det kommer til håndteringen av smitte og smitteutbrudd i henhold til smittevernloven. I dette ligger det at kommunene har ansvaret for forebyggende tiltak, behandling, pleie i og utenfor institusjon og pleie i sykehjem eller annen kommunal helseinstitusjon for dem som oppholder seg i kommunen. Alle kommuner skal ha en kommunelege som har ansvaret for å ha løpende oversikt over de infeksjonsepidemiologiske forholdene i kommunen samt bistå med vern mot smittsomme sykdommer for de gruppene i kommunene som måtte ha behov for dette. Kommuneoverlegen skal også gi informasjon, råd og andre opplysninger til befolkningen knyttet til smittevern. I tillegg kan kommuneoverlegen gjennomføre hastevedtak etter smittevernloven (NOU 2021:6, s. 62).

Dersom det forekommer store regionale utbrudd som kan defineres som en pandemi, kan det være nødvendig med koordinering mellom kommunene og staten. Statsforvalteren skal da fungere som bindeleddet mellom kommunene og staten fordi Statsforvalterens rolle er å være statens representant i fylket. Statsforvalterens rolle er å opptre som en samordnende rolle når det kommer til samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. I dette ligger det at Statsforvalteren skal veilede kommunene om beredskap, spesielt ved allmenfarlig smittsom sykdom i fylket.

Videre er det også Statsforvalteren som skal videreformidle nødvendig informasjon fra kommune til statlig nivå (NOU 2021:6, 2021).

## **4.2 Hvor forberedt var kommunene på Covid-19-pandemien**

I koronakommisjonens rapport kommer det frem at beredskap for smittevern i kommunene har vært varierende, og en femdel av kommunene i landet hadde ikke en oppdatert eller fungerende smittevernplan før Covid-19-pandemien inntraff Norge. I tillegg viser det seg at de norske kommunene i varierende grad har hatt pandemi og smittevern som et tema for kommunens beredskapsøvelser, og dette kommer også frem i intervjuene i de fire utvalgte kommunene. Samtlige kommuner oppga at de ikke har øvd på planverket sitt på pandemiområdet, men at pandemiplanen har vært en del av planverket til alle de fire kommunene. Videre viser Koronakommisjonens rapport at flere sentrale dokumenter tar opp sannsynligheten for at en pandemi kan ramme Norge og hvor store konsekvenser dette ville medføre. Dette nevner også kommune 4 og 3 i sine intervjuer. Scenarioene som ble tatt opp i disse dokumentene skal ikke ha tatt høyde for at en pandemi ville bli et langvarig scenario, slik Covid-19-pandemien har vist seg å være. I tillegg har ikke scenarioene inneholdt veiledere for bruk av inngripende smitteverntiltak eller langvarig testing, isolasjon, sporing og karantene (TISK), slik kommunene har erfart i denne pandemien. På bakgrunn av dette hevder Koronakommisjonens rapport at det ikke kan forventes at kommunene hadde forberedt seg på en pandemi slik vi står ovenfor under Covid-19-pandemien (NOU 2021:6, s. 81-82).

Funnene fra forskningsintervjuene viser at de fire utvalgte kommunene hadde beredskapsplaner og pandemiplan på plass før krisen inntraff, men ingen av de fire kriseledelsene hadde utført en beredskapsøvelse på pandemi, noe som kan forenes med funnene i rapporten fra Koronakommisjonen (NOU 2021:6).

«Vi hadde planverket i bunnen og vi hadde strukturen på kriseledelsen og det å lede kriser, også er det til stadighet noe læringserfaring som en gjør seg og benytter aktivt til å forbedre planverk og hendelsesforløp.»

Source: 4- Liten norsk distriktskommune, kommunedirektør

## **4.3 Kriseledelsen**

Her vil det bli gjort en kortfattet presentasjon av kriseledelsene i de forskjellige kommunene. Ifølge Koronakommisjonens rapport har flere kommuner blitt nødt til å gjøre tilpasninger i delegeringsreglementet og i andre styringsstrukturer, slik at beslutninger kan tas raskt når det er nødvendig. I rapporten kommer det frem at de aller fleste kommunene med opp mot 97% satt krisestab i perioden mars-april 2020. Kriseledelsens funksjoner har vært å holde oversikt,



koordinere og drøfte ulike tiltak. Rapporten viser også til en undersøkelse utført av Deloitte, hvor det fremkommer at ingen kommunedirektører mente krisestaben hadde fungert dårlig. (NOU 2021:6, s. 236).

De utvalgte kriseledelsene i denne studien utaler at de satt kriseledelsen 12 mars. I tillegg sier alle kommunene at de i starten møttes ofte, hvor majoriteten av kommunene uttrykker at de møttes daglig i begynnelsen av krisen. Etter hvert som ting normaliserte seg trappet samtlige kommuner ned hyppigheten av møter etter behov. Kommune 3 og 4 møttes ca. 1 gang i uken og kommune 1 og 2 møttes «et par ganger i måneden». Det er viktig å understreke at alle kommunene sier de justerer hyppigheten av kriseledelsesmøter etter behov. Disse funnene er i samsvar med Koronakommisjonens rapport (NOU 2021:6)

### 4.3.1 Aktør og deltakermønster: De fire utvalgte kommunenes organisering av kriseledelsen under Covid-19-pandemien

#### Kommune1: Kriseledelsens organisering

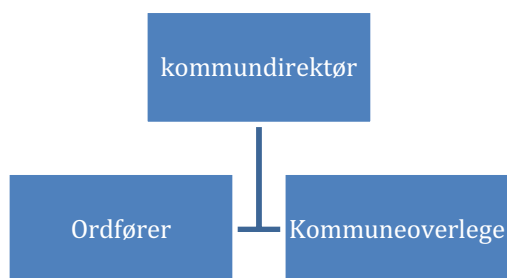


Fig. 4.1 Organisering av kriseledelsen under Covid-19-krisen i kommune 1 basert på datamaterialet fra forskningsintervju.

Kommune 1 har færrest medlemmer i kriseledelsen med ordfører, kommunedirektør og kommuneoverlege. **Fig 4.1** viser at kriseledelsen er organisert etter tonivåmodellen, hvor kommunedirektøren leder kriseledelsen. Videre kommer det frem at ordføreren er med i kommunens kriseledelse, som også gjør at det politiske aspektet er representert. I praksis er ordførerens rolle i kriseledelsen å være kommunens ansikt utad, samt informere mediene og innbyggerne om krisen. Videre har kommuneoverlegen myndighet gjennom smittevernloven til å fatte hastvedtak dersom smittesituasjonen ble alvorlig og det var behov for å fatte raske vedtak for å få kontroll på smitten. I denne kommunen opplyser informanten at kommuneoverlegene har hatt en viktig rolle basert på sin faglige ekspertise og

rådgivning. I tillegg kommer det frem i intervjuene at kriseledelsen har en lav grad av formalisering, som betyr at det i mindre grad er formelle regler og rutiner, og kriseledelsen håndteres operativt hvor personer kan bli hentet inn i etter behov.

## Kommune 2: Kriseledelsens organisering:

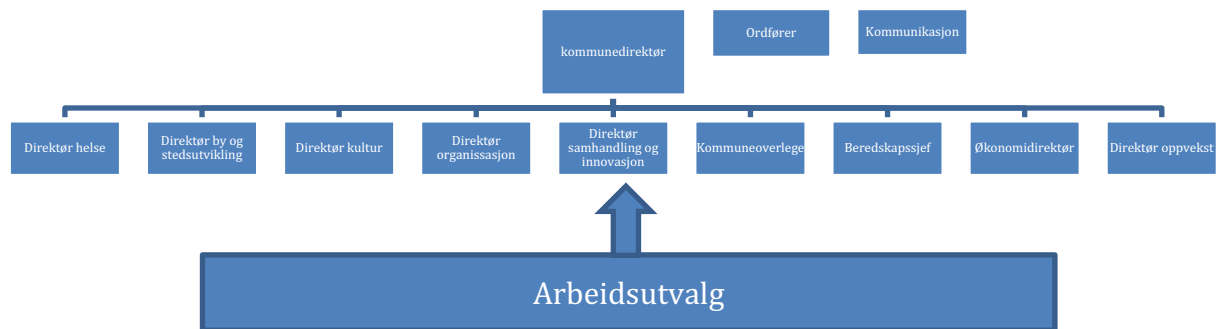


Fig. 4.2. Organisering av kriseledelsen under Covid-19-krisen i kommune 2 basert på datamaterialet fra forskningsintervju.

Kriseledelsen er plassert i toppen av organisasjonen og ledes av kommunedirektøren. Kriseledelsen består av kommunedirektørens ledergruppe hvor det er 7 direktører som har ansvar for hvert sitt område. Altså, direktør for helse, oppvekst, by og stedsutvikling og kultur. I tillegg er det tre stabsdirektører for økonomi, organisasjon og samhandling og innovasjon. Under kommunedirektøren er administrasjonen organisert etter 5 nivåer innenfor områdene kommunalsjefsområde, enhet, avdeling og seksjon. Direktøren for sitt representative område har delegert myndighet til sine enhetsledere som skal sørge for at driften innenfor sitt enhetsområde går som den skal. I tillegg har kriseledelsen et arbeidsutvalg som består av personer fra de forskjellige tjenestoområdene som forbereder saker til kriseledelsen. Disse utgjør derfor en sentral del av kriseledelsen uten å være medlemmer av kriseledelsen.

Videre er kommunens beredskapssjef en del av kriseledelsen, og det er tett dialog med kommunikasjonspersoner og ordføreren. I motsetning til kommune 1 er ikke ordføreren et fast medlem av kriseledelsen. Kommuneoverlegen er en del av kriseledelsen grunnet krisens helsefaglige karakter, og er i dette tilfellet et fast medlem i kriseledelsen. Intervjuene avdekker at denne kommunen er mer formalisert, med tydelige regler og rutiner. Det er kun faste medlemmer i kriseledelsen til enhver tid og direktøren for sitt fagfelt må ta informasjonen videre til sitt ansvarsområde, som igjen har sin underordnede kriseledelse for sitt område.

Funnene peker til at denne kriseledelsen har en høyere grad av vertikal spesialisering og høyere grad av formalisert adferd.

### Kommune 3: Kommunens kriseledelse:

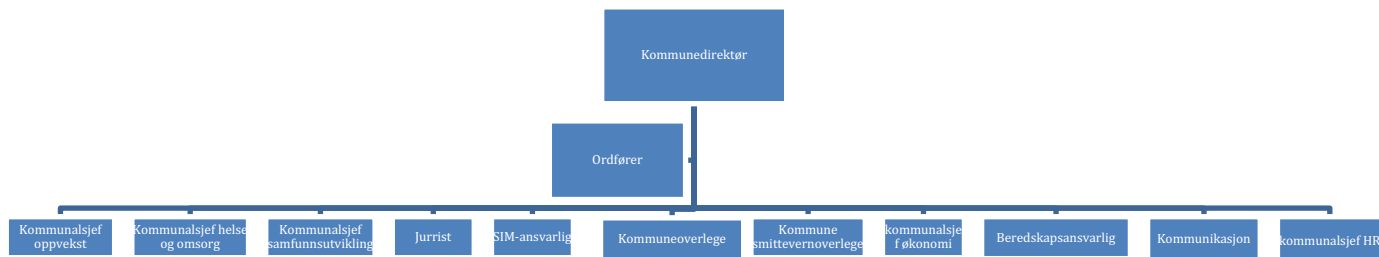


Fig. 4.3 Fremstilling av kriseledelsen under Covid-19-krisen i kommune 3 basert på datamaterialet fra forskningsintervju.

**Fig. 4.3** Viser enn fremstilling av kommunenes organisering av kriseledelsen slik det forklares i intervjuene. Kriseledelsen er plassert helt i toppen av kommunens administrasjon og ledes av kommunedirektøren. Videre består kriseledelsen av fem kommunalsjefer for; oppvekst, helse og omsorg, samfunnsutvikling, økonomi og HR. I tillegg er kommuneoverlege, jurist og beredskapskoordinator representert. Videre er også ordfører og kommunikasjonsrådgivere til stedet i kriseledelsen. Ordfører har myndighet til å sette kriseledelse er derfor plasser mellom kommunedirektør og resten av kriseledelsen i fig.4.3. Kriseledelsen er organisert med få formelle beslutnings nivåer. Informanten presiserte at alle som sitter i kriseledelsen har mulighet til å komme med forslag til krisehåndtering og det forekommer ikke utsiling av forslag eller ideer, alle kan komme med innspill. Dermed kan strukturen i kriseledelsen se ut til å være preget av lav grad av formalisering, som gjør at kriseledelsen i praksis har en løsere organisasjonsstruktur. Informanten understreker at etterhvert som det er behov fratrer eller tiltrer nødvendige personer. For eksempel, ved smitte i barnehage tiltrer barnehageleder, og så videre. I tillegg har kriseledelsen hatt næringsledere, selskap som har ansvar for kollektiv transport og politi innom i kriseledelsen.

Funnene viser at kriseledelsen håndteres operativt ved at det er færre personer som møtes etter behov, ofte er det da bare; ordfører, kommunikasjon og eventuelt smitteverneverlege, kommunedirektør og smittesporingsteamkoordinator. Dette understreker at kriseledelsen har en løs organisasjonsstruktur med lavere grad av formalisert adferd, hvor deltakermønsteret justeres etter behov.

## Kommune 4: Kommunens kriseledelse:

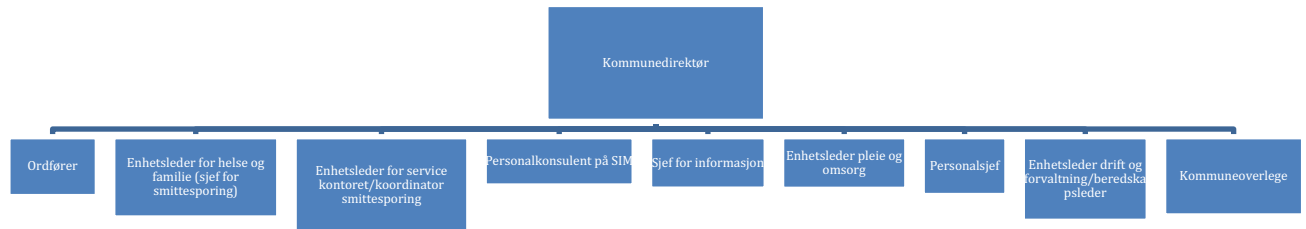


Fig. 4.4 Fremstilling av kriseledelsen under Covid-19-krisen i kommune 2 basert på datamaterialet fra forskningsintervju.

I **fig. 4.4** presenteres en fremstilling av kommune 4 sin kriseledelse ut ifra beskrivelser hentet fra forskningsintervjuene. Kriseledelsen følger en tonivåmodell, og har en lav grad av vertikal spesialisering og høy grad av sentralisering. Kommunedirektøren har det overordnede ansvaret i kriseledelsen. I tillegg har ordføreren myndighet til å sette kriseledelse i samråd med kommunedirektøren. Kommuneoverlegen har myndighet med hjemmel i smittevernloven og det kan fattes hastevedtak når det er medisinfaglig begrunnet for å begrense smitte i kommunen.

Kommune 4 sin kriseledelse har i likhet med kommune 3 og 1 variert noe på hvem som er representert i kriseledelsen. I utgangspunktet består den av kommunedirektøren, ordføreren, enhetsleder drift og forvaltning (som er beredskapsleder), kommuneoverlegen, enhetsleder for helse og familie (fungerer som sjef for smittesporingsteamet), sjef for informasjon, personalsjef, enhetsleder for service kontoret (som også har hjulpet til med koordinering av smittesporingen). Enhetsleder for pleie og omsorg har i perioder også vært representert dersom det har vært problemer knyttet til sykehjemmet. Ved behov har de også tatt inn rektor eller enhetsleder for barnehage dersom det har vært smitteutbrudd i barnehagene. Det er i midlertid kun ved behov og disse er ikke faste medlemmer i kriseledelsen. Kommunen nevner også at det har vært utfordringer knyttet til hvor mange som skal være med i kriseledelsen og at de har forsøkt å begrense kriseledelsen til de som er nødvendige.

### *Oppsummering*

Kommune 1, 3 og 4 har alle kriseledelser hvor kriseledelsen er lagt helt i toppen av organisasjonen og vært ledet av kommunedirektøren. Disse kriselidelsene har få formelle beslutningsnivåer. I tillegg viser disse kriseledelsene at de har mindre grad av formalisert adferd ved at de tilpasser medlemmer i kriseledelsen etter behov. Kommune 2 sin kriseledelse er også

plassert på toppen av administrasjonen med kommunedirektøren som øverste leder. Intervjuene viser at denne kriseledelsen har høy grad av vertikal spesialisering nedover i kriseledelsen, og informantene nevner blant annet at en direktør representerer sitt tjenesteområde og har sin «egen» kriseledelse for sitt område. I praksis kan det peke til at denne kriseledelsen har flere beslutningsnivåer nedover i organisasjonen som har betydning for hva kriseledelsen håndterer. Dette understreker til at denne kriseledelsen har høy grad av vertikal sentralisering, fordi beslutningsmyndigheten fortsatt er lagt helt til toppen av organisasjonen. I tillegg viser intervjuene at denne kriseledelsen har høy grad av formalisert adferd ved at de har klare rutiner for hvem som får delta og henter ikke inn andre enn faste deltakere i kriseledelsen. Videre håndteres ikke denne kriseledelsen operasjonelt, og alle medlemmene er tilstede under alle møtene. Funnene avdekker at kommune 1 og 2 har byttet kommuneoverlege og kommune 4 har byttet kommunedirektør i løpet av pandemien.

## **4.4 Samspillet i kriseledelsen**

### **Kommune 1**

I intervjuene kommer det frem at kommunen har et godt samspill og mye av dette skyldes et godt kjent kollegium hvor mange av de ansatte har kjent hverandre lenge. I tillegg til at de jobber tett sammen og bor på en liten plass.

### **Kommune 2**

Kommune 2 gikk igjennom en kommunesammenslåing 1. januar 2020. Kommunedirektøren ledet denne sammenslåingen i to år, og når informanten overtok ansvaret var det en helt ny kommune som ikke rakk å være en samlet kommune før pandemien inntraff. De hadde lagt planer for organisasjonsutvikling og lederutvikling samt det å bli godt kjent med hverandre i den nye organisasjonen. Imidlertid ble det nesten ikke tid til dette før pandemien inntraff. I tillegg flyttet mange fra de gamle rådhusene i de tidligere kommunene, som resulterte i at det var et nytt arbeidskollegium som skulle sette seg. Grunnet hjemmekontor og begrensninger knyttet til fysisk oppmøte fikk de ikke mye tid til å bli kjent med hverandre etter kommunesammenslåingen. Kommunedirektøren har tenkt mye på hvilken organisasjon de sitter igjen med etter Covid-19. Mange har jobbet mye og er slitne. Videre opplyser informanten at den nåværende kommuneledelsen hadde vært sammen siden forsommeren 2018, hvor de jobbet med å rigge den nye organisasjonen og kjente hverandre derfor godt. De fleste av direktørene tilhørte den gamle kommunen,

men kommunedirektøren kom fra en av de andre kommunene. Resten av organisasjonen hadde ikke denne tiden til å bli kjent med hverandre før sammenslåingen.

### **Kommune 3:**

Informanten nevner lite om organisasjonskulturen og selve samspillet med kollegaer kommer ikke frem i intervjuet med denne kriseledelsen.

### **Kommune 4**

Denne kommunen hadde en konstituert kommunedirektør, og den nåværende kommunedirektøren kom tilbake når pandemien hadde vart ca. 6 måneder. Den konstituerte kommunedirektøren jobber til vanlig som økonomisjef i kommunen og har også fungert som konstituert kommunedirektør ved tidligere anledninger. Av den grunn var hun godt kjent i organisasjonen og med de ansatte. I tillegg kommer det fram av alle informantene i denne kommunen at organisasjonen har et godt kjent kollegium som jobber bra sammen. Informasjonsansvarlig og leder for service-kontoret opplever kriseledelsen av Covid-19 som den beste teambuildingen de har hatt, og at de har jobbet tettere og mer intenst sammen i forbindelse med krisehåndteringen av pandemien. Informantene sier det har vært et godt samspill i organisasjonen hvor de føler seg inkludert i kriseledelsen slik at de kan gjøre en god jobb med å formidle informasjonen videre. Kommunen kan kjennetegnes ved at alle de ansatte har jobbet i organisasjonen lenge, kjenner til alle systemene og jobber tett på hverandre til vanlig, og dette skaper en god dynamikk i organisasjonen.

## **4.5 Koordinering**

### **4.5.1 Horisontal koordinering**

#### **Kommune 1**

Kommune 1 nevner blant annet at de har hatt en del kontakt med politi. I tillegg hyrte kriseledelsen inn ett vaktelskap som patruljerte og holdt øye med smittevernregler gjennom påsken 2020, hvor kommunen kan ha opp imot 10 til 20-tusen innbyggere, som er en massiv økning fra kommunens originale innbyggertall. I tillegg til at vaktelskapet skulle holde orden, skulle de også melde fra dersom folk ikke overholdt hytteforbudet når det var gjeldene. For å ha bedre kontroll hadde kriseledelsen også et system som kunne måle hvor mange sim-kort som befant seg innenfor kommunens grenser, slik at de kunne vite ca. hvor mange mennesker som befant seg i kommunen.

## **Kommune 2**

Denne kriseledelsen har benyttet seg av en tredje sektor; frivillige organisasjoner, som Røde Kors og Norsk Folkehjelp. Disse ble blant annet brukt i begynnelsen av krisen da det var stor kamp om ressursene. Kriseledelsen måtte ha folk ut på flyplassen, havna og ikke minst på sykehjemmene for å informere reisende fra utlandet om karantene regler samt dekke behovet for ansatte på sykehjem som hadde blitt rammet av smitte. I tillegg har kulturavdelingen hatt et godt samarbeid med frivillige lag og foreninger som jobber med utsatte grupper i kommunen. Her var også Blå Kors aktiv og bidro for at de utsatte gruppene i samfunnet skulle takle pandemien på best mulig måte. I tillegg kom det frem at kriseledelsen har samarbeidet med kollektivtrafikken i fylket for å koordinere best mulig og sørge for at smitteverntiltakene er gjennomførbare.

Funnene avdekker at kriseledelsen har hatt et stort regionalt ansvar ovenfor sine nabokommuner i sin region. Når det gjelder koordinering lokalt har kommunen sammen med de andre kommunene i regionen et koronamottak, hvor kommunen er vertskommune. De har jobbet tett sammen med andre storbyer og er med i KS-storbynettverk hvor Covid-19 har vært på dagsordenen på alle møtene den siste tiden. I tillegg har beredskapssjefene også et eget nettverk i storkommunene der de lærer og henter erfaringer fra hverandre.

## **Kommune 3**

Kriseledelsen har hatt kontakt med politiet i forbindelse med håndtering av eventuelle brudd på Covid-19 forskriften, i tillegg til at det var behov for å kartlegge ansvarsforholdet til hverandre. Videre har det vært et samarbeid med sykehusene etter spørsmål om hva sykehusene gjorde, og hva de skulle gjøre videre i denne krisen. Kommunens kommundirektør var også delaktig som koordinator i samhandlings-strukturen mellom kommunen og sykehuset, som var gunstig fordi kommunene fikk inn kommunebehovet og deres perspektiv raskere. Kriseledelsen har hatt et aktivt samarbeid med deres interkommunale regionråd vedrørende strukturen om kommunal øyeblikkelig hjelp. I forbindelse med dette hadde kommunen møter med sykehusledelsen hvor alle vertskapskommunene for sykehus deltok. I tillegg er denne kommunen vertskapskommune for legevaktsordninger for 10 andre kommuner.

Kriseledelsen hadde også et godt samarbeid med kommunens næringsliv og fikk blant annet levert 20-tusen munnbind, selv om disse måtte leveres tilbake grunnet strenge krav til

dokumentasjon og godkjenning av utstyr. Informanten uttaler at kommunen har samarbeidet med næringsforeninger og ulike bedrifter og etater for å få tak i den riktige informasjonen, samt belyse ulike problemstillinger disse opplever knyttet til Covid-19-krisen. Kriseledelsen har derfor hatt behov for å ta disse aktørene med inn i kriseledelsen til tider. Blant annet gikk sommerhåndteringen av Covid-19-pandemien i kommunen svært bra og dette skyldes trolig det nære samarbeidet med næringslivet i sentrum. I intervjuene kom det også frem at kriseledelsen har benyttet seg av tolker for å forsikre at viktig og riktig informasjon om krisen når ut til alle grupper i samfunnet, slik som innvandrergupper eller innbyggere som ikke er norsktalende. I tillegg har kriseledelsen også hatt kontakt med moskeen og andre miljøer for å nå frem med informasjonen. Videre har kriseledelsen samarbeidet med det interkommunale regionrådet som består av alle kommunene i regionen, hvor kommune 3 er vertskapskommune, og har det største ansvaret. Dermed har denne kriseledelsen i likhet med kommune 2 et stort regionalt ansvar under Covid-19-pandemien.

#### **Kommune 4**

Kriseledelsen nevner at koordineringen opp mot sykehus og legevakt har blitt gjort gjennom kommuneoverlegen og enhetsleder for helse og omsorg. Videre har kriseledelsen hatt et godt samarbeid med media, og ansvarlig for informasjon i kommunen har tidligere jobbet i den lokale avisen, som har bidratt til et godt samarbeid mellom kriseledelsen og media gjennom pandemien. Blant annet har kriseledelsen foret media ferdige saker slik at informasjonen publiseres riktig og når ut til så mange som mulig. Videre har kriseledelsen tatt i bruk flere forskjellige grupper til å drive med smittesporing, og dette opplevdes som et lagspill hvor folk var veldig villige til å stille opp.

Kriseledelsen har hatt et bra samarbeid med sine nabokommuner og deler blant annet kommuneoverlege med den ene nabokommunen. Derav ble det naturlig å koordinere møter hvor ordfører, kommuneoverlege og kommunedirektør fra begge kommunene møttes slik at de var forberedt på et større smitteutbrudd og koordineringen var på plass. For eksempel opplevde kommunen et større smitteutbrudd på et sykehjem og da var koordineringen knyttet til ekstra arbeidskraft fra nabokommunen organisert. Dette er rutiner som står i planverket for kriseledelse og er avklart med nabokommunene.



#### 4.5.2 Vertikal koordinering

Den vertikale koordineringen som er forsket på er koordineringen mellom Statsforvalteren og kriseledelsene i de fire utvalgte kommunene. Statsforvalteren har blitt brukt til å avklare faglige spørsmål. Fylkeslegen ble ofte brukt av kriseledelsene for å avklare spørsmål som kommuneoverlegene måtte ha svar på. I tillegg har Statsforvalteren ukentlige møter, som flere kriseledelser mener er nyttige. Disse møtene er tversektorielle med mange deltakere på teams med mye informasjon fra fylkeslege, vaksinasjonskoordinator i fylket og sykehus som gir en statusrapport.

Kommune 2 og 3 har opplevd at koordineringsrollen til Statsforvalteren har vært utydelig i denne krisen, spesielt når det kom til fordelingen av smittevernustyr i begynnelsen av pandemien. Kommune 3 påpekte også at Statsforvalterens koordineringsrolle under Covid-19-krisen burde vært mer delaktig når det kom til å koordinere de forskjellige tiltakene i fylkets kommuner. I rapporten fra Koronakommisjonen påpekes det at det er et behov for å klargjøre Statsforvalterens samordningsrolle knyttet til kriser. Med andre ord, det må tydeliggjøres hva som ligger i samordningsansvaret samt gi råd til hvordan Statsforvalteren kan forebygge og løse rollekonflikter som måtte oppstå i krisetider (NOU 2021:6, s. 245)

«(...) Vi syntes nok likevel at samordningsrollen til Statsforvalteren er litt uklar, eller litt vanskelig å forstå. Hva er det egentlig de skal samordne? Og det er jo ikke sånn sett noe regionalt nivå når det gjelder beslutningsmyndighet. Det er enten lokalt i kommunen som kan sette ned en forskrift, eller så er det nasjonalt. (...)Vi kan like godt invitere kommunene i regionen vår selv og det gjorde vi, men vi må også koble på Statsforvalteren. (...)Det tenker jeg kommer til å være en av sakene vi må jobbe videre med når vi nå skal lære av denne pandemien. Hvilken rolle har egentlig Statsforvalteren, og hvordan skal de utøve den rollen?»

Source: 2-Stor norsk bykommune, kommunedirektør

I koronakommisjonens rapport kom det frem at Statsforvalteren har fått flere henvendelser fra små kommuner enn fra store kommuner. Dette kommer også frem i intervjuene, hvor kommune 1 og 4, som er små kriseledelser, har hatt et tettere samarbeid med Statsforvalteren enn for eksempel kommune 2 og 3. Kommune 1 og 4 har blant annet tatt sporadisk kontakt med Statsforvalteren dersom de har spørsmål knyttet til smitteutbrudd og håndteringen av disse. Rapporten peker til at de små kommunene har mindre kapasitet og trenger mer oppfølging ved et større smitteutbrudd (NOU 2021:6, 2021, s. 242).

## 4.6 Informasjonsflyt

I Koronakommisjonens rapport står det at 94% av kommunedirektørene mente de hadde fått nyttige råd av FHI, og 87% mente de hadde fått nyttige råd av Helsedirektoratet (NOU 2021:6, s. 242). Dette speiler datamaterialet fra forskningsintervjuene i de fire utvalgte kommunene.

### **Kommune 1:**

Informanten sier kriseledelsen har hentet informasjon fra de sentrale myndighetene slik som regjeringen, FHI og departementene. I tillegg har de kikket på andre kommuner for å se hvordan de har håndtert krisen. Informanten sier også at det har vært en belastning å holde seg oppdatert på all informasjonen som har kommet fra sentralt hold.

### **Kommune 2**

Informantene opplyser at arbeidsutvalget gjør den største delen av denne jobben. Likevel har kommunedirektøren vært inne på FHI sine sider og sett på kommuneoverlege håndboken når de skal fatte vedtak på kort varsel for å sørge for at det er hjemmel i smittevernloven. Videre har kommunedirektøren brukt FHI, Helse Norge og helsedirektoratet for å hente informasjon, men understreker at det ikke er noe hun gjør mye, i og med at hun har et solid arbeidsutvalg. Økonomidirektøren henter hovedsakelig ut informasjon om krisen i kriseledelsen og gjennom kommunens egne sider. Han har også vært inne på FHI sine sider, men at det primært har vært kommunens egne kilder.

### **Kommune 3**

Informanten oppgir at de har hentet informasjon fra pressekonferansene, i tillegg til det som kommer ut som skriftlige retningslinjer. Videre nevner kriseledelsen at det har vært svært mye informasjon å holde seg oppdatert på, som til tider har vært svært arbeidskrevende. I tillegg har informanten registrert at det er faglig uenighet mellom Helsedirektoratet og FHI, og politisk ledelse nasjonalt, og at det er krevende for kriseledelsene som skal fortolke dette. Likevel mener ordføreren at de rådene som har kommet har fungert, men at myndighetene burde forenklet informasjonen ved å kun benytte seg av for eksempel «trafikklys fargene» og ikke begynne med «ring 1» og «ring 2». Dette mener informanten skaper unødvendige forvirring blant innbyggerne. Det er stadig ny informasjon, og innbyggerne og kriseledelsen blir trøtte av å forholde seg til så mange nye begreper. Derfor har kriseledelsen vært konsekvent med å kun ta i bruk ordet «karantene» og ikke alle andre former for ordet slik som «vente karantene», «familie karantene» og «isolasjon».

## **Kommune 4**

Ordføreren i denne kommunen sier at pressekonferansene har vært viktige å se direkte, for å unngå å bli liggende bakpå. Deretter er det Statsforvalteren som bekrefter de nye tiltakene med et skriv. Han nevner at ca. 70% av informasjonsinnhenting skjer via FHI sine sider, fordi det er vanskelig å huske alt og kriseledelsen bruker derfor FHI sine sider som et oppslagsverk. Kommunedirektøren henter informasjon fra Statsforvalteren og direkte fra regjeringen via pressekonferanser. Han påpeker at de henter inn informasjon fra alle relevante kilder. Ansvarlig informasjon og leder for servicesenter samt koordinator for smittesporing henter informasjon fra pressekonferansene, regjeringens nettsider, FHI samt de ukentlige informasjonsbrevene fra Statsforvalteren.

### **4.6.1 Tvetydighet**

Alle de fire kriseledelsene reagerer på at det har vært tvetydighet mellom FHI og helsedirektoratet sine retningslinjer. Kommune 2 (kommunedirektør) nevner blant annet at de har registrert denne tvetydigheten og som oftest vært mest enige i FHI sine vurderinger, men at de har måtte forholde seg til det regjeringens beslutninger. Tiltak som skal gjelde både for kommuner i indre Troms skal samtidig gjelde for store kommuner på Østlandet. Det blir beskrevet som krevende å tolke hva disse retningslinjene betyr for virksomhetene i kommunene. I tillegg nevner kommune 3 at informasjonen fra myndighetenes hold har blitt gjort uoversiktlig ved å ta i bruk mange forskjellige uttrykk. Et eksempel var den såkalte *trafikklys modellen* i skole og barnehage, og *ringsystemet* som ble innført i senere tid. Kommune 3 savner et universalt system, der man kun forholder seg til for eksempel gult, rødt eller grønt nivå og har klare rutiner for hvert av nivåene for å unngå forvirring.

«(...) Så registrerer vi at det er en faglig uenighet mellom helsedirektoratet og FHI, og politisk ledelse nasjonalt, og så skal vi fortolke det. Det er krevende. De rådene de har kommet med har jo fungert, men (...)det har blitt mer og mer komplisert jo lenger ut i pandemien du har kommet (...) Det er utrolig krevende å bruke nye begreper, det skjønner ikke innbyggerne og det ser vi jo i håndteringen ved enkelte utbrudd.»

Source: 3- Mellomstor norsk bykommune, Ordfører

### **4.6.2 Informasjonskrise**

«(..)Det er like mye en informasjonskrise som helsekrise vil jeg si. Fordi behovet for informasjon ut til innbyggerne har vært helt enormt.»

Source: 3- Mellomstor norsk bykommune, Ordfører

Kommune 3 nevner at denne pandemien har vært en like stor informasjonskrise som en helsekrise. Kommune 4 uttrykte også at det er et umettelige behov for informasjon ut til innbyggerne som har gjort informasjonsflyten svært viktig. For å informere innbyggerne med den mest oppdaterte informasjonen krever dette at kriseledelsen hele tiden holder seg oppdatert på nye retningslinjer og tiltak fra statlig og sentralt hold. Kommune 1, 3 og 4 har uttrykt at det er informantene selv som holder seg oppdatert på denne informasjonen. Dette gjøres ved å lese mail fra Statsforvalteren, søke opp informasjon i de åpne kildene fra FHI eller regjeringen og følge med på pressekonferanser. Kommune 4 og 3 har en egen kommunikasjonsavdeling som bidrar i dette arbeidet, men sier fortsatt at å holde seg oppdatert er noe av det mest krevende i kriseledelsen.

*«Det som er litt utfordrende er at vi får nesten for mye informasjon i fra Statsforvalteren, at de spyr ut såpass mye informasjon at det tidvis er krevende å holde følge.»*

*Source: 4- Liten norsk distriktskommune, kommunedirektør*

Kommune 2 har et arbeidsutvalg som forbereder og bearbeider informasjonen til kriseledelsen. Dette tar bort noe av arbeidspresset for medlemmene i kriseledelsen ved at de slipper å lese seg opp på mail fra Statsforvalteren, og hele tiden måtte følge oppdateringer fra statlig hold.

*«Jeg er i den heldige situasjonen at jeg har et veldig oppegående arbeidsutvalg som gjør store deler av jobben for meg, jeg gjør veldig lite sånne ting selv.»*

*Source: 2-Stor norsk bykommune, kommunedirektør*

Kriseledelsen i kommune 2 opplyser ikke om store problemer knyttet til å bearbeide informasjonen og holde seg oppdatert på de nye retningslinjene.

## **4.7 Kommunikasjonsmønstre**

Kommune 1,3 og 4 viser høyere grad av uformell kommunikasjon. Kriseledelsene snakket med folk utenfor organisasjonen eller hentet inn eksterne aktører for å høre hvordan kriseledelsens håndtering hadde påvirket virksomhetene i kommunene. På denne måten holdt kriseledelsene seg oppdatert på hvordan forskjellige virksomheter i kommunen oppfattet tiltakene, og om de fungere slik de skulle. Denne kommunikasjonen er uformell og går ikke gjennom et fast kommunikasjonsmønster. For eksempel etablerte ordføreren i kommune 1 en Messenger-gruppe med kollegaer han kjente fra før i andre kommuner, og de brukte dette som en praktisk informasjonskanal, hvor det var mulig å drøfte og ta opp ulike problemstillinger.

*«Jeg kommuniserte med noen kollegaer og etablerte en Messenger-gruppe med noen kollegaer som jeg kjente litt fra før i andre kommuner og så ringte vi og sendte hverandre*

meldinger, (...) det var egentlig veldig greit, for da kunne du drøfte og ta opp litt spesielle problemstillinger å høre litt hva de tenkte om det.»

Source: 1- Liten hyttekommune, Ordfører

Disse kriseledelsene har også formell kommunikasjon i kriseledelsen, men i praksis viser funnene at den uformelle kommunikasjonen er svært fremtredende.

Kommune 2 viser langt høyere grad av formell kommunikasjon gjennom de faste organisasjonsmønstrene i kriseledelsen. I tillegg har denne kriseledelsen også høyere grad av vertikal kommunikasjon. Intervjuene avdekket at det var klare instruksjoner for hvem som formidlet hvilken informasjon til hvem. Informasjonen fulgte kriseledelsens organisering ved at direktøren for hvert tjenesteområde tok med informasjonen videre til sitt område hvor hvert område har sin egen kriseledelse. Dette viser en tydelig inndeling av kommunikasjonsmønstrene og høy grad av formalisering. I tillegg er det ikke kriseledelsen som går ut for å spørre berørte områder om tiltakene fungerer. Denne informasjonen får kriseledelsen gjennom de forskjellige enhetene som bringer informasjonen til toppen.

«Hvert enkelt område har også en egen kriseledelse. Helse- og mestrings-direktøren har sin egen kriseledelse for helse og mestring, hvor de håndterer mye av det som er innenfor deres beslutningsområde, og tilsvarende har oppvekst-direktøren.»

Source: 2-Stor norsk bykommune, kommunedirektør

## 4.8 Mål-middelttenking

Mål- og middelttenkingen i de utvalgte kriseledelsene har basert seg på de statlige retningslinjene fra sentrale myndigheter. Det er disse retningslinjene som avgjør hvilke målsetninger kriseledelsen skal å styre etter. I Koronakommisjonens rapport kom det frem at kommunene ikke fikk varsel om hva innholdet i pressekonferansene var eller endringer av nasjonale tiltak (NOU 2021:6, 2021). Dette mener mange kommuner gjorde krisehåndteringen krevende i kommunene, fordi det etter pressekonferansene kom mange spørsmål fra innbyggerne, organisasjoner eller andre virksomheter som lurte på hva disse tiltakene vil bety for dem. Kriseledelsene i kommune 1, 3 og 4 måtte bruke de første timene på å tolke de nye retningslinjene og hvordan dette ville påvirke hver enkelt kommune, før de kunne svare på disse spørsmålene.

Norsk-rådmannforum ytret at det ble gitt for kort tid fra informasjonen kom fra regjeringen og helsemyndigheter, til at disse tiltakene skulle iverksettes (NOU 2021:6, 2021). Dersom kommunene hadde blitt informert i forkant, og ikke samtidig med resten av befolkningen, hadde kommunen hatt mer tid til å planlegge hvordan tiltakene skulle gjennomføres samt forberede

informasjonen til lokale medier og innbyggere (NOU 2021:6, 2021). KS peker også til at det var mangelfull koordinering knyttet til konkrete tiltak og restriksjoner, og kommunene hadde vært i stand til å håndtere dette bedre om de hadde blitt informert på forhånd (NOU 2021:6, s. 179). Rapportens funn er i stor grad forenlig med funnene fra forskningsintervjuene, og kan oppsummeres på følgende vis:

### *Kommune 1,3 og 4*

Kommune 1, 3 og 4 nevner at det har vært krevende å forholde seg til hyppige endringer av retningslinjer samtidig som at disse må tolkes etter relevans for deres kommune. Kommune 4 sier i intervjuet at rollen med å formidle alt det regjeringen presenterer, når de presenterer noe nytt hver dag er krevende. Regjeringen forandrer på alle reglene hele tiden som fører til at kriseledelsene må holde deg oppdatert på alt og lære de nye reglene samt hvilke som ikke gjelder lenger. Informantene understreker at mange momenter måtte håndteres AD-HOC fordi det en uke kunne lyde på én måte og neste uke endres. Kriseledelsene opplever at staten har hatt veldig dårlig tid på en del ting, og at de har generalisert veldig med tanke på storkommuner. Dermed har småkommuneperspektivet ikke er blitt dratt inn i samme format som forventet. I tillegg sier kommunedirektøren i kommune 4 at det har vært tvetydighet i forhold til vaksineringsplan hvor kommunen ble bedt om å lage en massevaksinasjonsplan. Kommunen brukte mye ressurser på dette, og det visste seg at kommunen ikke fikk i nærheten av så mange vaksiner som de ble instruert til å planlegge for. Dette var utfordrende da de hadde rigget seg for mye mer. Dermed ble måten vaksinen har blitt fordelt på særdeles arbeidskrevende for kommunen.

«Det er en del nye momenter som måtte håndteres AD-HOC. En uke kunne det lyde sånn og neste uke så kunne det være endringer. Så vi måtte forholde oss til det lokale utbruddet og det arbeidet i forhold til smittesporing, karantene og isolering. Samtidig som vi til enhver tid må holde oss oppdaterte på FHI og regjeringen sine retningslinjer. Det har vært et kontinuerlig løpende arbeid med å holde seg oppdatert i forhold til de retningslinjene som kommer fra sentralt hold.»

Source: 4- Liten norsk distriktskommune, kommunedirektør

I tillegg kommer det frem i intervjuene at kriseledelsene i kommune 1,3 og 4 har hatt noe kompetanse til å håndtere aspektene ved krisen, men at de også har lært mye på veien og oppdatert planverk etter hvert som de erfarte hvilke problemer de måtte håndtere.

«Smittevernssporingstemaet hadde noe kompetanse som de har fått mere av etter hvert nå.»

Source: 3- Mellomstor norsk bykommune, Ordfører

### *Kommune 2*

Kommune 2 ytrer at det har vært krevende med tiltak som skal treffe hele Norge, fra den minste bygda i Nord-Norge til den største byen på Østlandet. Slike overordnede generelle regler treffer ikke alltid 100% alle steder i landet, og derfor må det ofte gjøres noen lokale tolkninger for å finne ut hva retningslinjer og reglene faktisk betyr for virksomhetene i kommunen. Videre nevner informanten at grunnet et godt arbeidsutvalg har ikke kriseledelsen brukt mye tid på å bearbeide å lese seg opp på alt av informasjon til enhver tid, da dette kommer ferdig behandlet til kriseledelsen.

Funnene viser at kommune 1,3 og 4 i større grad har vært preget av at retningslinjene fra sentralmyndigheter endrer seg hyppig uten forvarsel, og at det var tidkrevende å bearbeide denne informasjonen og vite hvilket mål de skulle jobbe mot. Midlene de brukte var preget av erfaringer de tilegnet seg underveis, og dette viser at kriseledelsene har benyttet seg av «Prøving og feiling». Kommune 2 viser mindre utfordringer knyttet til den hyppige endringen av retningslinjer og ga uttrykk for at arbeidsutvalget gjorde den største delen av denne jobben, som frigjorde mye av tiden til kriseledelsen.

## **4.9 Sosialt ansvar**

Funnene viser at kommune 2 og 3 har et større sosialt ansvar overfor de andre kommunene i sin region. Kommune 1 og 4 nevner at de har mottatt råd fra større kriseledelser i regionen samt Statsforvalteren og fylkeslege. Kommune 4 sier også at de har følt noe ansvar for nabokommuner fordi deres kriseledelse har størst kapasitet.

«Dersom en av de store kommunene i fylket har funnet på noen gode rutiner, så får vi dem. Så har vi hjulpet nabokommunen ganske mye, for de er jo bare 1/3 av oss igjen. Siden vi har samme kommuneoverlege så har det vært greit å koordinere det.»

Source: 4- Liten norsk distriktskommune, Ordfører

### *Kommune 2*

Det kommer frem i intervjuene at kommune 2 sin rolle i regionen har vært krevende fordi det har vært en forventning om at kommunen skal ta et særskilt ansvar for de andre kommunene og stille opp med beredskapsplasser, slik de også gjorde. Disse plassene har ikke blitt mye brukt, men å få til en måte å jobbe sammen med regionen på beskrives som utfordrende. Det skulle rigges et stort apparat hvor det kanskje kom noen, kanskje kom det ingen, og nabokommunene ville helst bare betale for tilbudet hvis de tok det i bruk. Økonomidirektøren understreker at man må betale for beredskap, på lik linje som en betaler for forsikring.

Informanten presiserer at det ikke har vært direkte utfordrende å få til et samarbeid med nabokommunene, men at det er utfordrende å rigge for noe en ikke vet omfanget av. Enten kan det bli et scenario med stappfulle sykehus hvor beredskapssenteret fylles opp, eller så får man et scenario uten noen smittede. I slike tilfeller av uforutsigbarhet ytret informantene at det hadde vært enklere å kun tenkt på seg selv.

*«Jeg vil jo helst ikke at vi rigger tjenester som ikke vi vet blir anvendt, og den bør dimensjoners så lite som mulig, men likevel være som et trekkspill slik at vi kan kjøre på når det er behov. Så jeg var veldig opptatt av at det bare skulle ha et minimum i beredskap, men ha anledning til å ekspandere. (...)Problemstillingen knyttet til stor usikkerhet og samarbeid i regionen oppleves litt utfordrende.»*

Source: 2- Stor norsk bykommune, Økonomidirektør

Kommune 2 understreker at koordineringen med nabokommuner og beredskap har vært noe utfordrende. Likevel opplevde de stordriftsfordeler ved å samarbeide med regionen som positive.

### *Kommune 3*

Kommune 3 leder det interkommunale regionrådet som består av alle kommunene i regionen. Dermed har kommune 3 ivaretatt disse kommunene knyttet til krisehåndteringen av Covid-19, da disse kommune ikke har de samme ressursene tilgjengelig. Dersom en av disse kommunene skulle oppleve et større smitteutbrudd ville ikke disse kommunene klart å håndtere det grunnet mangel på kompetanse og ressurser. Derfor har kommune 3 tilbudt å ivareta disse kommunenes innbyggere. I den forbindelse hadde kriseledelsen en plan som gikk ut på å ta i bruk store arealer og innkjøp av moderne utstyr som er nødvendig knyttet til behandling av Covid-19-pasienter. I tillegg har kommunen et stort smittevernsutstyrlager som kan ivareta andre kommuner opp til 8 måneder. Av den grunn har også kommune 3 en viktig rolle for Covid-19 håndteringen i regionen, i likhet med kommune 2.

*«Vi har kunne ivareta de andre kommunene fordi de har ikke ressurser. Hvis de får et stort smitteutbrudd klarer ikke en så liten kommune å håndtere smittesituasjonen rett og slett. Det gjelder både kompetanse og ressurser generelt. Derfor har vi tilbudt å ivareta deres innbyggere.»*

Source: 3- Mellomstor norsk bykommune, Ordfører

## **4.10 Silotenking og helikoptertenking**

Funnene viser at forskjellig tenking preger de forskjellige krisledesene. Kommune 2 skiller seg ut fra de andre kriseledesene og viser tendenser til silotenking. Dette kom spesielt tydelig frem i intervjuet med økonomidirektøren i denne kommunen. Ved spørsmål knyttet til kriseledelsens



utfordringer nevner informanten spesifikke eksempler fra sitt eget ansvarsområde, og viser også indiksjoner på «vi og dem» mentalitet.

«De andre direktørene har jo for så vidt hatt mye mer trøkk da, enn jeg har. Det har egentlig gått greit for min del å holde driften i gang altså»

Source: 2- *Stor norsk bykommune, Økonomidirektør*

Kommune 1,3 og 4 viser tegn til helikoptertenking ved at informantene nevner problemer knyttet til alle ansvarsområder i kriseledelsen, og ikke kun sine egne områder. Dette kan tyde på at disse kriseledelsene har mindre grad av silotenking og høyere grad av helikoptertenking ved at de ser kriseledelsen i sin helhet, og ikke kun ut ifra eget ansvarsområde.

## 5.0 Diskusjon

Dette kapitlet vil analysere hovedfunnene fra kapittel 4 sett i lys av de to perspektivene organisasjonsteori og Garbage Can Theory, samt forventinger om funn fra kapittel 2. Derfor blir det gitt en repetisjon av tabellen «forventinger om funn» fra kapittel 2 innledningsvis.

### 5.1 Forventninger om funn oppsummert

#### Organisasjonsteori perspektiv

Uavhengig variabel	Trekk ved avhengig variabel	Forventning om funn
<b>Vertikal Spesialisering</b>	Silotenking, informasjonsflyt og kommunikasjonsmønster  Koordinering	<ul style="list-style-type: none"> <li>F1: Kriseledelser med høy grad av vertikal spesialisering har høy grad av silo tenkning og begrenser kommunikasjonsmønstrene og informasjonsflyten</li> <li>F2: Kriseledelse med høy grad av sentralisering har en stramt styrt kriseledelse med høy grad av formalisert adferd</li> </ul>
<b>Størrelse/kapasitet</b>	Koordinering  Informasjonsflyt  Sosialt ansvar	<ul style="list-style-type: none"> <li>F3: Større kriseledelser vil ha høyere grad av koordinering – både vertikalt og horisontalt.</li> <li>F4: Kriseledelser som har stor kapasitet vil ha mindre utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting og informasjonsflyt.</li> <li>F5: Store kriseledelser har stor grad av sosialt ansvar ovenfor mindre kriseledelser i regionen</li> </ul>
<b>Organisasjonskultur</b>	Informasjonsflyt	<ul style="list-style-type: none"> <li>F6: Varierende virkelighetsmodell fører til tidkrevende og varierende informasjonsflyt</li> <li>F7: Kriseledelser med godt kjent kollegium vil ha mindre problemer med at informasjon forvrenses og høyere grad av tillitt til at informasjonen som deles er riktig.</li> </ul>

Fig 2.2. Forventninger om funn oppsummert: Organisasjonsperspektiv

## Garbage Can Theory perspektiv

Uavhengig variabel	Trekk ved avhengig variabel	Forventning om funn
Tempo	Mål-middeltenkning	<ul style="list-style-type: none"> <li>F8: Dersom kriseledelsen preges av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil mål-middeltenkningen skifte</li> </ul>
	Aktør- og deltakelsesmønstre	<ul style="list-style-type: none"> <li>F9: Dersom kriseledelsen er preget av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil aktør- og deltakermønsteret skifte</li> </ul>

Fig. 2.3. Forventninger om funn oppsummert: Garbage Can Theory perspektiv

## 5.2 Organisasjonsperspektiv

### 5.2.1 Vertikal spesialisering

#### *Silotenkning, Informasjonsflyt og kommunikasjonsmønstre*

- F1: Kriseledelser med høy grad av vertikal spesialisering har høy grad av silo tenkning og begrenser kommunikasjonsmønstrene og informasjonsflyten

#### *Silotenkning*

Funnene viste at kommune 2 sin kriseledelse hadde høy grad av vertikal spesialisering og Kommune 1, 3 og 4 hadde lav grad av vertikal spesialisering i sine kriseledelser. Videre så vi at kommune 2 hadde en høy grad av vertikal spesialisering av kriseledelsen samt en høy grad av silotenking. Dette kom til syne i intervjuet med økonomidirektøren i denne kommunen. Her kom det frem at direktørene hadde klare ansvarsområder hvor det var lite kommunikasjon på tvers av sektorene utenom kriseledelsen. Her ser man en klar sammenheng mellom høy grad av vertikal spesialisering og høy grad av silotenkning, som er forenlig med **F1**.

Funnene samsvarer med Egeberg (2007, s. 83) sin antakelse om at den interne vertikale spesialiseringen har betydning for hvorvidt deltakerne i organisasjonen preges av silotenking eller helikoptertenkning. Videre nevner Egeberg (2007) at deltakere som har få horisontale kontakter, får et snevrere syn på hva som er problemer, løsninger og konsekvenser. Dette er i samsvar med funnene hvor økonomidirektøren ga uttrykk for et snevrere syn på disse aspektene. For eksempel ved spørsmålet om hva som hadde vært de største utfordringene knyttet til kriseledelsen, svarte økonomidirektøren utelukkende problemer knyttet til eget fagområde.

Informanten nevnte at det hadde vært stor slitasje på deler av organisasjonen som helsesektoren og skolesektoren, men nevnte utelukkende eksempler knyttet til sitt eget fagområde. Dette taler for at det er en kausal sammenheng mellom kriseledelser med høy grad av vertikal spesialisering og høy grad av silotenking, som er forenlig med **F1** og Egeberg (2007) sin antakelse.

Økonomidirektørens posisjon i kommune 2 er plassert i toppen av organisasjonen, og ifølge Egeberg (2007) vil det bidra til et bredere perspektiv (helikoptertenkning) enn om posisjonen var plassert på bunnen. Derimot viste ikke de empiriske funnene en sammenheng til denne påstanden. Dette kan støttes av Cilliers og Greyvenstein (2012) sitt argument knyttet til antakelsen om sammenheng mellom høy grad av vertikal spesialisering og at deltakerne vektlegger forskjellige alternativer og konsekvenser grunnet ulik relevansdefinering for sitt område.

På en annen side avdekket funnene at kommunedirektøren fra kommune 2 oppga problemer og utfordringer på tvers av enhetene, som indikerer et bredere syn på hele kriseledelsen. Dette kan skyldes kommunedirektørens overordnende rolle til å lede hele kriseledelsen og kommunens administrasjon. Dette taler for Egeberg (2007) sine argumenter knyttet til at deltakere med en overordnet stilling ofte har et bredere perspektiv på kriseledelsens problemer og utfordringer. Likevel har ikke økonomidirektøren den samme overordnende stillingen, fordi han er knyttet til økonomiavdelingen og hans relevansdefinering av problemer og utfordringer er hovedsakelig preget av denne enheten (Cilliers & Greyvenstein, 2012).

Kriseledelsene i kommune 1, 3 og 4 viste lav grad av vertikal spesialisering og en lav grad av silotenking, som er i overensstemmelse med **F1**. I disse kriseledelsene kom det frem at det var mindre barrierer mellom enhetene hvor deltakerne hadde et større helhetsperspektiv (helikoptertenkning) på kriseledelsen og hvilke problemer de sto ovenfor. Dette støtter opp under Egeberg (2007) sine antakelser om at grad av spesialisering kan ha betydning for hvilke barrierer kriseledelsen preges av. Høy grad av spesialisering henger sammen med høy grad av silotenking, slik som i kommune 2 hvor det er høy grad av vertikal spesialisering. På den andre siden har kommune 1, 3 og 4 lav grad av vertikal spesialisering og høy grad av helikoptertenkning. Hvorvidt kriseledelsen preges av høy grad av silotenking eller helikoptertenkning har betydning for hva de forskjellige deltakerne oppfatter av alternativer, konsekvenser, løsninger og hvilke problemer som oppstår (Cilliers & Greyvenstein, 2012).

Dette kan forklare hvorfor kommune 2 vektla problemer og løsninger knyttet til krisehåndteringen ut ifra relevans fra sitt eget fagområde, fordi de har høy grad av silotenking. Videre kan det også forklare hvorfor kommune 1, 3 og 4 hadde en mer helhetlig oppfatning av alternativer, problemer, konsekvenser og løsninger knyttet til kriseledelse fordi de er preget av høy grad av helikoptertenking. Dermed belyser funnene en kausal sammenheng mellom høy grad av vertikal spesialisering og høy grad av silotenking i kriseledelsen, som er forenlig med **F1**.

### *Kommunikasjonsmønstre og informasjonsflyt*

Funnene avdekket at kommune 2 hadde en høy grad av vertikal spesialisering og at hver direktør i kriseledelsen jobbet utfra sine mellomledere. I selve kriseledelsen var det kun direktørene og kommuneoverlege tilstede til enhver tid. Det vil si at når kriseledelsen tok opp noe som gjaldt skolene tok oppvekstdirektøren denne informasjonen med seg videre til sine skoleledere, og omvendt. Dermed hadde hver direktør i realiteten sin egen «kriseledelse» knyttet til sitt ansvarsområde. Dette er i samsvar med den teoretiske antakelsen om at organisasjoner med sterk vertikal spesialisering ofte får et kommunikasjonsmønster som går fra toppen og ned til bunnen via en lengere prosess av nedadgående kommunikasjon (Martínez-León & Martínez-García, 2011, s. 544). Et slikt kommunikasjonsmønster er ofte preget av silotenking fordi høy grad av vertikal spesialisering ofte henger sammen med høy grad av formelle prosesser, regler eller rollefordelinger som de ansatte må forholde seg til. Dette kan skape blokkeringer for informasjonsflyten og lage klare kommunikasjonsmønstre (Cilliers & Greyvenstein, 2012). Dette kan forklare hvorfor kommunikasjonsmønstrene i kommune 2 gikk fra direktørene og nedover i organisasjonen hvor det ble dannet en egen mindre «kriseledelse» for hvert ansvarsområde, fordi kriseledelsens kommunikasjonsmønster var preget av en siloeffekt. På bakgrunn av dette viser funn fra kommune 2 en kausal sammenheng mellom høy grad av vertikal spesialisering og høy grad av siloeffekt knyttet til kommunikasjonsmønstrene, som kan blokkere informasjonsflyten, og dette er forenlig med **F1**.

Kommune 1, 3 og 4 hadde lav grad av vertikal spesialisering og viste tegn til mindre grad av formalisert adferd i kriseledelsen. I disse kriseledelsene ga intervjuene hovedinntrykk av at selve organisasjonsstrukturen fasiliterte et transparent og åpent arbeidsmiljø mellom de ansatte. Altså var kriseledelsens kommunikasjonsmønstre preget av færre barrierer i disse kommunene. Dette kan skyldes at kriseledelsen hadde færre nivåer mellom ledelsen og bunnlinja, da dette skaper mindre grad av formalisert adferd i form av formelle regler og prosesser de ansatte ikke

skal krysse (Martínez-León & Martínez-García, 2011). På bakgrunn av dette kan man si at funnene fra kommune 1, 3 og 4 er forenlig med F1, ved at disse kommune hadde lav grad av vertikal spesialisering og høy grad av helikopterperspektiv. Dette kan forklare hvorfor disse kriseledelsene hadde mindre blokkeringer av informasjon samt kommunikasjonsmønstre som var løsere og kunne krysse organisasjonsgrenser.

På en annen side viste funnene at kriseledelsene i kommune 1, 3 og 4 var preget av overbelastninger i form av for mye informasjon som tok mye tid for kriseledelsen å bearbeide. Blant annet fordi sentrale myndigheter til stadighet publiserte nye retningslinjer som kriseledelsene måtte fortolke for å finne ut hvilken betydning det hadde for deres kommune. Dette kan tyde på at kriseledelser med lav grad av spesialisering og høy grad av helikopterperspektiv kan få utfordringer med å holde seg oppdatert på alt av informasjon, som kreves for å ha en bred og oppdatert oversikt over kriseledelsen (Fivelsdag & Bakka, 1998).

### *Koordinering*

- F2: Kriseledelse med høy grad av sentralisering har en stramt styrt kriseledelse med høy grad av formalisert adferd

Funnene avdekket at samtlige av kommunene hadde hatt en sentralisert kriseledelse som bestod av enhetsledere/direktører eller andre sjefsstillinger. Det vil si at kriseledelsen var lagt til toppen av organisasjonen og ble ledet av kommunedirektøren, som er i samsvar med Pugh et al. (1969) sin definisjon av sentralisering. Likevel viste det seg at det var forskjeller i hvor stramt styrt kriseledelsene hadde vært, dersom vi så på grad av formaliserte regler, rutiner og roller. I kommune 2 kom det frem at kommunen hadde en høy grad av vertikal spesialisering av sin kriseledelse. Det var faste medlemmer og lite innhenting av andre personer i kriseledelsen, og de fulgte skriftlige rutiner og planverk for kriseledelse. Med andre ord viste denne kriseledelsen høy grad av formaliserte rutiner og regler og en stramt styrt kriseledelse med en topp-bunnstyring, hvor beslutningsmyndigheten var lagt helt til toppen av organisasjonen. Dette beskriver en vertikalt sentralisert kriseledelse (Mintzberg, 1980).

Kommune 1, 3 og 4 oppga i intervjuene at kriseledelsen hadde blitt håndtert operasjonelt ved at det noen ganger var færre personer som møttes ut ifra behov. I tillegg nevnte disse Kriseledelsene at alle som deltok var likestilt når det kom til å fremme forslag, uavhengig av hvor deltakeren var plassert i organisasjonen. Dette tyder på at til tross for at kriseledelsen er

lagt til toppen av organisasjonen er det ikke en kausal sammenheng mellom en sentralisert kriseledelse og hvor stramt styrt eller formalisert den er. Derimot så vi at kriseledelsen i kommune 2 hadde en høyere grad av formalisert adferd der det forekom tydelige regler og rutiner for hvem som kunne delta i kriseledelsen, og deltakerne bestod mer eller mindre av direktørene og toppledere. Dette er i overenstemmelse med Hage (1965) sin antakelse om at høyere grad av spesialisering gir høyere grad av formalisering, og **F2**. Følgelig viser funnene mindre grunnlag for å anta en kausal sammenheng mellom en sentralisert kriseledelse og stramt styrt eller formalisert kriseledelse da dette kun vises i kommune 2, som også hadde høy grad av vertikal spesialisering og høy grad av hierarkisk adferd i kriseledelsen. Dermed er **F2** ikke forenlig med funnene i denne studien.

### 5.2.2 Kapasitet/størrelse

#### *Koordinering*

- **F3**: Større kriseledelser vil ha høyere grad av koordinering – både vertikalt og horisontalt.

#### *Ekstern Koordinering*

Funnene viste at kommune 2 og 3 var kriseledelsene med størst kapasitet. Disse kriseledelsene hadde også størst grad av horisontal koordinering eksternt med andre organisasjoner og tredjesektoren. Kommune 1 og 4 var de minste kriseledelsene og hadde mindre horisontal koordinering eksternt. Gitt at kommune 2 og 3 hadde størst kapasitet var det også en større kriseledelse som krevde høyere grad av koordinering fordi de hadde flere mennesker involvert i krisehåndteringen, samt flere ansvarsområder de skulle følge opp. Blant annet sa kommune 2 at den frivillige sektoren stilte opp på rekordtid da kriseledelsen ble klar over at de på kort tid måtte sende beredskap ut til flyplassen og kaia for å informere alle som ankom fra utlandet om de nye karantenereglene. Eksemplet viser at kriseledelsene hadde høy grad av horisontal koordinering eksternt for å klare å dekke alle oppgavene som oppsto i forbindelse med håndteringen av Covid-19. At kommune 2 har en høyere grad av ekstern koordinering horisontalt er forenlig med **F3** og argumentene til Damanpour (1992); Fivelsdag og Bakka (1998) som hevder at større organisasjoner krever mer koordinering.

Derimot viste det seg at kommune 1 og 4 hadde en høyere grad av ekstern vertikal koordinering knyttet til samarbeid med Statsforvalteren. I funnene fra Koronakommisjons rapport kom det også frem at mindre kommuner hadde koordinert mer med Statsforvalteren enn store kommuner

(NOU 2021:6, 2021). Dette kan forklares ved at små kriseledelser har mindre kapasitet og mindre tilgang på interne ressurser som for eksempel kunnskap om smittevern. Dette kan forklare hvorfor kommune 1 og 4 hadde sporadisk kontakt med Statsforvalteren vedrørende spørsmål eller konkrete problemstillinger knyttet til smitteutbrudd i kommunen. I tillegg tyder det på at det har vært en del spontan koordinering i de små kriseledelsene, som er forenlig med Fivelsdag og Bakka (1998) sin antakelse om at små organisasjoner har høyere grad av spontan koordinering.

På en annen side viste funnene at både kommune 2 og 3 sine kriseledelser hadde oppfattet Statsforvalterens koordineringsrolle som uklar og lite behjelpelig. Kommune 2 sin kommunedirektør understrekte også at kommunene like gjerne kunne hatt den samordningsrollen selv, men at de måtte koble på Statsforvalteren av rutineårsaker. Dette understreker at de store kommunene har hatt et mindre behov for ekstern vertikal koordinering. De empiriske funnene viser at **F3**, om at større kriseledelser vil ha mer koordinering vertikal og horisontalt, ikke er i samsvar med funnene. Studien peker til at større kriseledelser har mindre vertikal koordinering eksternt med Statsforvalteren og mer horisontal koordinering med eksterne aktører.

#### *Intern koordinering*

Kriseledelsens interne koordinering var mindre belyst i funnene da de semistrukturerte intervjuene medførte at samtalen reflekterte det informantene vektla som viktige aspekter ved kriseledelsens koordinering fremfor de forutbestemte tematiseringene. Det som kom frem i funnene knyttet til intern koordinering er at kriseledelsen i kommune 2 hadde en høy grad av vertikal koordinering og hierarkisk adferd. Slik det er nevnt tidligere hadde denne kriseledelsen et arbeidsutvalg som tok seg av mye av jobben før kriseledelsen tok den endelige beslutningen. Dette er i samsvar med Mintzberg (1980) sitt argument om at større organisasjoner har mer formalisert adferd og høyere grad av vertikal spesialisering. Dette var imidlertid ikke tilfellet i kommune 3, som også betegnes som en stor kriseledelse. Her viste funnene at kriseledelsen hadde høy grad av samarbeid mellom enhetene og lav grad av vertikal spesialisering, samt lav grad av formalisert adferd i kriseledelsen. Likevel mangler det empiri for å konstatere at funnene ikke er forenlig med **F3** med hensyn til intern koordinering.



## *Informasjonsflyt*

F4: Kriseledelser som har stor kapasitet vil ha mindre utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting og informasjonsflyt.

Funnene viste at medlemmene i kriseledelsen i kommune 2 ikke hadde store utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting. Dette kan skyldes at de hadde et arbeidsutvalg som hentet informasjon og bearbeidet den før den braktes videre til kriseledelsen. Intervjuet med økonomidirektøren avdekket at informantens hovedkilde til informasjon om krisen og nye tiltak var via kriseledelsen. På denne måten skiller kommune 2 seg fra de andre kriseledelsene der alle medlemmene i kriseledelsen satte av betydelig med tid for å holde seg oppdatert på krisen, og til informasjonsinnhenting.

I tråd med teorien kan man anta at organisasjonens størrelse gir mindre utfordringer knyttet til informasjon, fordi de har større kapasitet til å håndtere informasjonen (Egeberg, 2007). Dette er forenlig med funn fra kommune 2, der informasjons-aspektet ved krisen ikke hadde vært et problem fordi de hadde et arbeidsutvalg som gjorde mye av jobben for dem. På en annen side viser de empiriske funnene at kommune 1, 3 og 4, opplevde det krevende å holde seg oppdatert på informasjonen fra sentrale myndigheter under Covid-19-pandemien. Teorien hevder at større kommuner har større kapasitet til å utføre handlinger eller policy (Egeberg, 2007). Slik kan det peke til at kriseledelser med stor kapasitet også har muligheten til å skaffe seg en kommunikasjonsavdeling som bearbeider informasjon til kriseledelsen, slik at ikke toppledelsen må forholde seg til ubearbeidet informasjon, som er svært tidkrevende (Flaa et al., 1995).

Likevel viste funnene at kommune 2, 3 og 4 hadde en kommunikasjonsavdeling, til tross for svært ulik størrelse. Samtidig er det ulik erfaring knyttet til informasjonsinnhenting vedrørende nye tiltak fra sentrale myndigheter. Dette taler for at kapasitet ikke kan forklare hvorfor noen kriseledelser brukte mye tid på informasjon og kommunikasjon under Covid-19-pandemien. Kommune 2 og 3 kan betegnes som store kriseledelser, men hadde ulike opplevelser knyttet til informasjonsinnhenting. På bakgrunn av dette kan ikke studien konstatere en kausal sammenheng mellom høy grad av kapasitet og lav grad av utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting og informasjonsflyt i kriseledelsen av Covid-19. Funnene i studien er dermed ikke forenlig med F4. I tillegg var funnene ikke dekkende for å måle hvorvidt den interne informasjonsflyten i kriseledelsene fungerte bra eller dårlig. Dette kan henge sammen

med at det kan være vanskelig for deltakerne i kriseledelsen å vite hvorvidt informasjonen kommer for sent eller er ukorrekt i en allerede uoversiktlig og uforutsigbar krise som Covid-19-pandemien.

En annen mulig forklaring på hvorfor kommune 2 ikke opplevde store utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting og kommunikasjon, kan skyldes organisasjonsstrukturen. Med høyere grad av vertikal spesialisering, gir dette en klarere arbeidsdeling der toppledelsen kun får den ferdige bearbejdede informasjonen, som er i samsvar med den teoretiske antakelsen om at økt grad av vertikal spesialisering hindrer at toppledelsen blir nedlesset av informasjon (Fivelsdag & Bakka, 1998).

Kommune 3 og 4 hadde en lavere grad av vertikal spesialisering og et mer helhetlig blikk på kriseledelsen. Dette kan henge sammen med at kriseledelsen holder seg oppdatert på alle aspektene ved krisehåndteringen som kan gjøre det ekstra krevende å sortere ut hva som er viktig informasjon, og hva som er rutineinformasjon (Flaa et al., 1995). Funnene fra forskningsintervjuene gir et inntrykk av at disse kommunene til en viss grad har erstattet den vertikale beslutningstakingen med horisontale samarbeid. Dette kom frem ved at det var lav terskel for å prate sammen og komme med forslag til løsninger i kriseledelsen. Funnene er forenlige med teorien som antar at lav grad av vertikal spesialisering henger sammen med mindre vertikal beslutningstaking, og mer horisontalt samarbeid (Egeberg, 2007; Martínez-León & Martínez-García, 2011). På bakgrunn av dette kan en alternativ sammenheng peke mot at høy grad av vertikal spesialisering har en positiv påvirkning på hvordan kriseledelsen klarer å håndtere og bearbeide store mengder informasjon i en krise-situasjon. Dette kan forklare hvorfor kommune 2 hadde mindre utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting, fordi høy grad av vertikal spesialisering ga kriseledelsen mulighet til å konsentrere seg om ferdig bearbejdet informasjon. I tillegg frigjorde det mer tid, slik at kriseledelsen kunne fokusere på andre viktige aspekter knyttet til krisehåndteringen. Videre viser de empiriske funnene at kriseledelser med lav grad av vertikal spesialisering opplever utfordringer knyttet til å bearbeide mye informasjon. Det tar opp mye av kriseledelsens tid og energi, spesielt knyttet til Covid-19 hvor informasjonen fra sentrale myndigheter blir oppdatert hyppig og ofte endres.

### *Sosialt ansvar*

- F5: Store kriseledelser har stor grad av sosialt ansvar ovenfor mindre kriseledelser i regionen

Funnene avdekket at kommune 2 og 3 hadde et stort regionalt ansvar, hvor det lå et særskilt ansvar overfor mindre kommunene til å stille opp med beredskapsplaner. Kommune 3 presiserte at de som kommune hadde hatt et sosialt ansvar om å ivareta kommuner med mindre ressurser og kompetanse. Som et resultat hadde kommune 2 og 3, som er de kriseledelsene med størst kapasitet i studien, sørget for å ha på plass en beredskapsplan som ivaretok kommunene i sin region. Kommune 4 og 1, som er kriseledelsene med minst kapasitet i studien, oppga at de hadde fått nyttige rutineplaner fra den største kommunen i sine regioner, og at de selv hadde planverk for koordinering med nabokommunene sine. Imidlertid hadde ikke disse kommune noe særskilt ansvar overfor andre kommuner i sin region.

Disse funnene støtter opp under den teoretiske antakelsen om at organisasjonens kapasitet/størrelse kan spille inn på grad av sosialt ansvar organisasjonen har ovenfor sitt samfunn. Antakelsen går ut på at større organisasjoner har større kapasitet og tilgang på flere ressurser. Dette fører til et større sosialt ansvar overfor mindre kommuner som mangler ressurser eller kompetanse. Av samme grunn stilles det ikke krav til mindre kommuner om å ta sosialt ansvar i en krisesituasjon (Wickert et al., 2016, s. 1171). Funnene kan også forklares av Weick (1988) sin antagelse om at kapasiteten til organisasjonen henger sammen med kriseledelsens adferd ved at de vil oppfatte de problemene de har muligheten til å gjøre noe med. Dermed kan det sosiale ansvaret kommune 2 og 3 har tatt på seg under Covid-19-pandemien forklares av at de har større kapasitet og oppfatter flere problemer, fordi de har mulighet til å håndtere disse (Weick, 1988). Med andre ord forklarer dette hvorfor kommune 2 og 3 hadde et stort regionalt ansvar, og sørget for at det var på plass en beredskapsplan som ivaretok de mindre kommunene i regionen. Dermed viser funnene en kausal sammenheng mellom kriseledelsens kapasitet og grad av sosialt ansvar, som er forenlig med **F5**.

### **5.2.3.Organisasjonskultur**

#### *Informasjonsflyt*

- F6: Varierende virkelighetsmodell fører til tidkrevende og varierende informasjonsflyt

I samtlige av kriseledelsene kom det frem at det hadde vært faglig uenighet mellom Helsedirektoratet, FHI og regjeringen. I tillegg nevnte kommune 3 at det hadde vært krevende for kriseledelsene å fortolke disse uenighetene. Videre viste funnene at flere kriseledelser ønsket at myndighetene hadde forenklet informasjonen ved å benytte seg av faste ord og uttrykk,

samt å ikke implementere nye faguttrykk for de samme fenomenene. Dette skapte forvirring blant medlemmene i kriseledelsene som måtte tolke budskapet, og blant innbyggerne som henvendte seg til kommunen for å få svar på hva retningslinjene betyr. Disse funnene støtter opp under Smith og McCloskey (1998) antakelse om at det kan oppstå problemer med kommunikasjon og informasjonsdeling i krisesituasjoner fordi eksperter benytter seg av vanskelige ord og uttrykk, for eksempel ved at ekspertene bruker symboler, metaforer eller modeller inkonsekvent. Dette kan bidra til forvirring, samt at budskapet ikke kommer tydelig frem til kriseledelsen.

Samtlige kommuner nevnte at det hadde vært krevende å tolke hvordan de generelle statlige retningslinjene påvirket deres kommune. Kommune 2 nevnte blant annet at de hadde brukt tid og ressurser på å «oversette» tiltakene til deres kommune, og å finne ut hva tiltakene hadde av betydning for dem. Dette støtter opp under antakelsen om sammenheng mellom organisasjonskulturen og kommunikasjonsflyten i kriseledelsen. Antakelsen argumenterer for at mottaker og avsender kan ha ulike virkelighetsmodeller slik at det kan forekomme feiltolkninger om hva budskapet egentlig er, og slike mistolkninger kan skyldes at FHI, helsedirektoratet og regjering har en annen virkelighetsmodell grunnet sosial status, geografisk tilhørighet eller ulik utdanningsbakgrunn (Fivelsdag & Bakka, 1998). Dette kan forklare hvorfor kommunene hadde utfordringer med å operasjonalisere svært generelle retningslinjer som skulle gjelde fra den minste kommunen i nord til den største kommunen på Østlandet. Dette er i tråd med Fivelsdag og Bakka (1998) sin antakelse om at mistolkninger kan skyldes forskjellig virkelighetsmodell grunnet geografisk tilhørighet eller utdanningsbakgrunn, fordi de sentrale myndighetene oppholder seg i en storby, som gir dem en annen virkelighetsoppfatning enn en som bor i en liten kommune i Nord-Norge. Dette kan forklare hvorfor kriseledelsene brukte mye tid på å tolke generelle retningslinjer fra sentrale myndigheter, og er forenlig med **F6**.

Virkelighetsmodellen er formet av normer, verdier og andre særtrekk ved individet (Fivelsdag & Bakka, 1998). Dermed vil det oppstå forskjellige virkelighetsmodeller mellom de som utformer de generelle retningslinjene, og de som mottar dem, slik Smith og McCloskey (1998) også hevder at kan skje mellom eksperter og ikke-eksperter. Funnene avdekket at dette hadde ført til mistolkninger, og at det hadde vært svært tidkrevende for kriseledelsene å oversette retningslinjene til sin kommune. På bakgrunn av dette ser vi en kausal sammenheng mellom kriseledelsenes varierende virkelighetsmodell fra sentrale myndigheter og FHI (eksperter) og

mistolknninger knyttet til informasjonen og informasjonsflyt fra sentrale myndigheter, som er forenlig med F6.

- F7: Kriseledelser med godt kjent kollegium vil ha mindre problemer med at informasjon forvrenses og høyere grad av tillitt til at informasjonen som deles er riktig.

I funnene kom det frem at kommune 2 har vært igjennom en kommunesammenslåing som førte til mange nye kollegaer i organisasjonen rett før Covid-19-pandemien brøt ut. Kommunen fikk ikke tid til å etablere et godt kjent kollegium før instruksjonen om hjemmekontor ble innført. Likevel kom det frem at den nåværende kommuneledelsen, som også er representert i kriseledelsen, hadde jobbet sammen siden 2018 med å rigge den nye organisasjonen og kjente hverandre derfor godt. Derimot hadde ikke det kollegiale felleskapet rukket å danne seg nedover i organisasjonen, og kommunedirektøren var usikker på hvilken organisasjon de satt igjen med etter pandemien.

Kommune 1 og 4 er de to minste kommunene i studien, og funnene ga inntrykk av at begge kommunene hadde et godt kjent kollegium hvor alle de ansatte hadde jobbet tett sammen over lang tid. Videre nevnte kommune 4 at deltakerne i kriseledelsen hadde et godt samspill hvor de følte seg inkludert, og at dette gjorde det enklere å formidle informasjon videre. Dette samsvarer også med funn fra kommune 1. Intervjuenes semistrukturelle oppbygning førte til at funn fra kommune 3 ikke kunne knyttes til hvor godt kjent de ansatte i organisasjonen var, og kan dermed ikke diskuteres videre i drøftingen om F7.

Dersom vi tar utgangspunkt i Fukuyama (1995) sin beskrivelse av sosial kapital, som bygger på et sett av felles uformelle verdier og normer deltakerne deler, viste funnene at kommune 1 og 4 hadde høy grad av sosial kapital. I disse kriseledelsene hadde alle deltakerne vært i organisasjonen lenge, og hadde tette bekjenskaper til hverandre, både i og utenfor kriseledelsen. Dette kan forklare hvorfor deltakerne i disse kriseledelsene hadde høy grad av tillit til informasjonen som ble delt, og at det var uproblematisk å stille spørsmål utenfor kriseledelsen fordi deltakerne kjente hverandre svært godt. Dette går overens med Adler og Kwon (2000) sine antakelser om at sosial kapital kan i form av vennskapsbånd byttes ut med andre tjenester, som for eksempel informasjon eller råd. I tillegg er det i samsvar med antakelsen om at sterke sosiale bånd kan fremme informasjonsflyt og gi deltakerne tilgang på viktig informasjon raskere enn om det skulle gått gjennom de formelle

kommunikasjonsmønstrene i kriseledelsen (Dubos, 2017). Videre er funnene fra kommune 1 og 4 forenlig med Droege et al. (2003) antakelse om at høy grad av tillitt har en positiv innvirkning på kriseledelser med lav organisasjonsgrad fordi det fasiliteter for mer koordinering og samarbeid.

På en annen side viste funnene fra kommune 2 at kriseledelsen hadde en lavere grad av sosial kapital. På tross av at kriseledelsen hadde kjent hverandre siden 2018, har deltakerne kommet fra forskjellige organisasjoner, og dette kan forklare hvorfor kriseledelsen ikke besitter et felles sett av uformelle normer og verdier (Fukuyama, 1995). På en annen side kom det ikke frem nok informasjon vedrørende kriseledelsens opplevelse av informasjonsflyt og hvorvidt det forekom forvrengninger av informasjonen.

På bakgrunn av dette viser funn fra kommune 1 og 4 at det er en kausal sammenheng mellom kriseledelser med godt kjent kollegium, og mindre problemer knyttet til informasjonsflyt samt høyere grad av tillitt til at den informasjonen som deles er riktig, som er forenlig med F7. Derimot ga ikke funnene nok datamateriale fra kommune 2 og 3 til å anta kausale sammenhenger med hensyn til F7 fra disse kriseledelsene. Dermed lykkes studien kun delvis med å finne en kausal sammenheng mellom kriseledelser med et godt kjent kollegium, mindre problemer med at informasjon forvrenges, samt høyere grad av tillitt til at den informasjonen som deles er riktig. På en annen side peker funnene til at det kan være en sammenheng mellom kriseledelser med liten kapasitet og høy grad av tillit til informasjonen som deles, og dette kan være et interessant grunnlag for videre forskning innen kriseledelse.

### **5.3. The Garbage Can Theory (GCT) perspektivet**

#### **5.3.1. Tempo**

##### *Mål-middeltenkning*

- F8: Dersom kriseledelsen preges av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil mål-middeltenkningen skifte

Grunnet krisens natur med uforutsigbarhet viste det seg fra intervjuene at kommune 1, 3 og 4 opplevde at myndighetene endret retningslinjer og smittevernråd hyppig, uten å varsle eller forberede kommune på dette. Dette førte til at kommunene opplevde det krevende å holde tritt med informasjonen og retningslinjene de skulle lede kriseledelsene etter. For eksempel

hendte det at myndighetene holdt en pressekonferanse og presentert nye retningslinjer kommunene måtte forholde seg til, samt lagt føringer som påvirker kommunenes kriseledelse. Når kriseledelsen hadde tolket og drøftet ferdig de nye retningslinjene hadde myndighetene allerede kommet med nye retningslinjer kriseledelsen skulle forholde seg til.

De nasjonale retningslinjene endres hyppig og pandemiens økende smittekurve krever raske avgjørelser for å unngå spredning. Myndighetenes retningslinjer fungerer derfor som mål de forskjellige kriseledelsene skal forholde seg til. Videre foreslår Cohen et al. (1972) at dette kan skape et uoversiktlig bilde for hvordan deltakerne i kriseledelsen tar beslutninger. Dette kan være fordi deltakerne ikke er helt klar over hvilke mål de faktisk jobber mot da de ikke har tid til å gjennomføre tilstrekkelige mål-middel analyser, slik **F8** forventer at vil skje.

Funnene fra forskningsintervjuene viste at samtlige kriseledelser opplevde at de nasjonale retningslinjene ble endret raskt, fordi krisen var preget av dårlig tid for å slå ned smitten og derfor krevdes det at beslutninger ble fattet hurtig. Kriseledelsene i kommune 1,3 og 4 oppfattet at de hadde dårlig tid fordi de hadde fått for mye informasjon og ikke har nok tid til å bearbeide den og utføre mål-middelanalyser. Videre kan dette påvirke kriseledelsens mål-middeltenkning og føre til at kriseledelsen velger den metoden som er lettest tilgjengelig, og dette er forenlig med **F8**. Dette kan forklare hvorfor kommune 1, 3 og 4 opplevde dårlig tid knyttet til å bearbeide informasjon fra nasjonale myndigheter. Empirien viser at dårlig tid og høyt tempo gikk utover mål-middeltenkningen i disse kommunene ved at de benyttet seg av prøv- og feilmeter. Dette kan bety at kriseledelsene brukte metoder de kjente til fra før fordi de ikke hadde tid til å finne nye metoder tilpasset det aktuelle målet, da målene var i stadig endring.

Når et mål endrer seg skaper det også en rekke nye problemer som krever kriseledelsens oppmerksomhet (Cohen et al., 1972). Ett eksempel som kom frem i forskningsintervjuene var vaksineringsplanen kriseledelsene ble bedt om å utrede. Kommune 4 påpekte at det var en utfordring knyttet til vaksineringsplan, og kommunedirektøren påpekte at dette var et tegn på hastverk knyttet til avgjørelser fra statlig hold. Kommunene ble utfordret til å lage en massevaksinasjonsplan og rigge et system for å kunne vaksinere et stort antall doser. Dermed måtte kriseledelsen finne ressursene, altså tid, energi/deltakere og løsninger på hvordan vaksinasjonsplanen skulle løses. Det viste seg imidlertid at de ikke fikk i nærheten av så mange doser de ble instruert til å planlegge for. Dette førte til at kommuner rustet seg til å massevaksinere, men utdelingen av doser fra statlig hold gjorde at målet ikke stemte med realiteten

og opplevdes arbeidskrevende. Her understrekes også hvordan dårlig tid kan ha innvirkning på mål-middeltenkingen. Dette fordi kriseledelsen ikke evner å holde seg oppdatert og gjennomføre mål-middelanalyser hurtig nok, da de statlige retningslinjene endrer seg hurtig. På en annen side viser dette eksempelet at disse kriseledelsene også påvirkes av at staten har hatt dårlig tid. Dette går utover tidspersepsjonen til kriseledelsene ved at endrede mål fører til ny informasjonsbearbeiding, samt at nye mål-middelanalyser må gjennomføres før de kan ta en beslutning. Funnene fra kommune 1, 3 og 4 er forenlige med **F8**, som hevder at dårlig tid vil ha innvirkning på krisens mål- middeltenking.

Dersom målet er å utarbeide en plan om massevaksinasjon, kan *problemer som trenger løsninger* være behov for flere til å sette vaksinen, utstyr for å oppbevare vaksinen, en plan for hvem som skal vaksineres og hvordan sykefravær knyttet til vaksinens bivirkninger skal organiseres. Med andre ord bestemmer målet hvilke *problemer* som krever oppmerksomhet fra *deltakerne*, og hvor *deltakerens energi* skal benyttes, noe som betyr at oppmerksomheten må flyttes fra et problem til et annet. Når kriseledelsen opplever høyt tempo er det ikke tid til å utføre tilstrekkelige mål-middelanalyser. Dette gir mulighet for at problemer søker løsninger som tilfeldigvis treffer hverandre. GCT-perspektivet er forenlig med funnene ved at dårlig tid og høyt tempo har mye påvirkning på mål-middeltenkingen til kriseledelsene i kommune 1,3 og 4. Disse har løs organisasjonsstruktur, noe som gir rom for at tilfeldigheter kan oppstå (Cohen et al., 1972).

På en annen side viser funn fra kommune 2 at skiftende råd fra myndighetene har forekommet, men det har preget denne kriseledelsen i mindre grad. Kriseledelsen nevnte ikke at dette har gitt dem opplevelsen av dårlig tid, slik det kom frem i kommune 1,3 og 4. Intervjuene fra kommune 2 ga inntrykk av at retningslinjene ble behandlet i arbeidsutvalget hvor informasjonen kriseledelsen hadde behov for ble bearbeidet. En mulig forklaring på dette kan finnes i organisasjonsperspektivet, hvor antakelsen om at høy grad av formalisering gir mindre rom for tilfeldigheter (Cohen et al., 1972). Med andre ord har kommune 2 en strammere organisasjonsstruktur hvor tid og temporalitet har mindre å si for hvordan krisehåndteringen utføres. Dette kan forklare hvorfor denne kommunen ikke opplevde at dårlig tid påvirket kriseledelsens mål-middeltenking, fordi rutiner og regler allerede var på plass og følges uavhengig av kriseledelsens opplevelse av god eller dårlig tid. Det er med andre ord ikke rom for tilfeldigheter og at et *problem* og en *løsning* tilfeldigvis finner hverandre. Dette peker mot antakelsen om at organisasjonsgraden påvirker hvorvidt tid og tilfeldigheter har innvirkning på



kriseledelsens mål-middeltenkning, som er i samsvar med GCT-perspektivet. De empiriske funnene avdekker at kommune 2 har en høy organisasjonsgrad, altså en stram organisasjonsstruktur, og viste lite påvirkning av dårlig tid. Kommune 1, 3 og 4 har en lav organisasjonsgrad og viste stor påvirkning av dårlig tid (Cohen et al., 1972). Dette peker mot en kausal sammenheng mellom dårlig tid og kriseledelsens mål-middeltenkning, dersom kriseledelsen har en løs struktur, som er forenlig med GCT-perspektivet og **F8**.

### *Aktør- og deltakelsesmønstre*

- **F9**: Dersom kriseledelsen er preget av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil aktør- og deltakermønsteret skifte

Det var gjennomgående i kommune 1, 3 og 4 at det forekom flytende deltagelse i kriseledelsen ved at det ble hentet inn folk etter hvilke deler av kommunen smitteutbruddet rammet. Det kom også frem at disse kommunene hadde en løs aksess-struktur inn i kriseledelsen ved at disse kommuner hadde lav organisasjonsgrad og lav grad av formalisert adferd. Dette kom til syne ved at kriseledelsene i disse kommunene, for eksempel, hentet inn rektor ved smitte på en skole, eller at representanter fra utelivsbransjen ble kalt inn i kriseledelsen ved utbrudd på en bar. I og med at løsninger produseres av de deltakerne som er tilstede i kriseledelsen, kan det tyde på at deltakere som har vært tilstede har påvirket krisehåndteringen.

Kommune 1,3 og 4 viser et skiftende aktør- og deltakermønster hvor tiden avgjør hvem som er i kriseledelsen når alarmen går, og disse kommer frem til løsningene som reflekterer kriseledelsens adferd. For eksempel uttrykte kommune 1, 3 og 4 at kriseledelsen ble håndtert operativt ved at det av og til bare var utvalgte deltakere av kriseledelsen som ble kalt inn, og at dette ofte var tilfellet når tiden var knapp og beslutninger måtte tas kvikt (Cohen et al., 1972). Disse funnene er forenlig med **F9**, som forventer at dårlig tid og høyt tempo henger sammen med at kriseledelsens aktør- og deltakelsesmønster er skiftende. Dette kan forklare hvorfor kriseledelsen ble håndtert operativt og kun innkalte deler av kriseledelsen når det var høy grad av dårlig tid knyttet til smitteutbrudd i kommunen. I tillegg støtter funnene opp under GCT-perspektivet ved at disse kriseledelsene også hadde lav organisasjonsgrad som gjorde det mulig for tid og temporalitet å spille inn (Cohen et al., 1972). Lav organisasjonsgrad henger sammen med en mindre formalisert adferd i kriseledelsen som gir de fire strømmene av *deltakere*, *problemer*, *valgmuligheter* og *løsninger* muligheten til å tilfeldig møte hverandre og danne en beslutning (Cohen et al., 1972).

Dermed er **F9**, som antar at dersom kriseledelsen er preget av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil aktør- og deltakermønsteret skifte, være i samsvar med funnene i kommune 1, 3 og 4. Dette kan forklares av at kriseledelsene i disse kommunene har en lav organisasjonsgrad som gjør det mulig for tid og temporalitet å prege aktør- og deltakermønsteret.

På en annen side ser vi ikke det samme i kommune 2, som har en strammere organisasjonsstruktur og høyere grad av formalisert adferd. Empirien viser at dårlig tid og høyt tempo ikke påvirker denne kriseledelsens aktør- og deltakermønster, da kriseledelsen består av faste medlemmer til enhver tid. Dermed vil ikke høyt tempo eller kriseledelsens tidsperspeksjoner påvirke hvem som møtes i kriseledelsen for å fatte beslutninger. Med andre ord er det ikke tilfeldig hvilke *løsninger*, *valgmuligheter*, *deltakere* eller *problemer* som møter hverandre til en gitt tid, fordi kriseledelsen ikke åpner for andre enn faste medlemmer. Altså, gitt at kriseledelsen har en lav organisasjonsgrad vil høyt tempo og dårlig tid ha meget å si for at aktør- og deltakermønsteret skifter, som er i overenstemmelse med **F9** (Cohen et al., 1972).

På den andre siden er det gjennomgående at flere kommuner har byttet ut personer som besitter sentrale stillinger i kriseledelsen. For eksempel har kommune 2 og kommune 1 byttet kommuneoverlege i løpet av pandemien. Kommuneoverlegene har vært sentrale aktører i kriseledelsene grunnet deres ansvar for de faglige vurderingene innen smittevern, og de faglige vurderingene legger et sentralt grunnlag for beslutningene i kriseledelsene. Kommune 4 hadde en konstituert kommunedirektør da krisen inntraff og nåværende kommunedirektør er nå tilbake. I praksis betyr dette at lederen av kriseledelsen ble byttet midt i pandemien. Dette peker til at tid har en påvirkning på kriseledelsens håndtering til en viss grad. Eksempelet knyttet til kommune 2, viser at de har hatt skiftende deltakelse i kriseledelsen fordi kommuneoverlegen ble byttet. Eksempelet belyser at kriseledelser med stram organisasjonsstruktur også blir påvirket av tid og skiftende aktør- og deltakermønster, ettersom tid avgjør hvilke deltakere som var tilstede i kriseledelsen. Fordi deltakere produserer løsninger, vil hvilke deltaker som er tilgjengelig i kriseledelsen påvirke hvilke løsninger som produseres, og dermed også kriseledelsens adferd. Likevel påvirkes aktør- og deltakermønsteret i langt mindre grad, og eksemplene fra funnene viser at kommune 2 sin kriseledelse har særdeles lite skiftende aktør- og deltakermønster sammenlignet med kriseledelsene i kommune 1, 3 og 4. Dette understreker at tid og temporalitet har lite å si i en kriseledelse med høy organisasjonsgrad, som er forenlig med **F9**.

## 5.4 Funn oppsummert

### Organisasjonsteori perspektiv

Uavhengig variabel	Trekk ved avhengig variabel	Forventning om funn	Funn
<b>Vertikal Spesialisering</b>	Silotenking, informasjonsflyt og kommunikasjonsmønster	<ul style="list-style-type: none"> <li>F1: Kriseledelser med høy grad av vertikal spesialisering har høy grad av silo tenkning og begrenser kommunikasjonsmønstrene og informasjonsflyten</li> </ul>	<b>Forenlig</b>
	Koordinering	<ul style="list-style-type: none"> <li>F2: Kriseledelse med høy grad av sentralisering har en stramt styrt kriseledelse med høy grad av formalisert adferd</li> </ul>	<b>Ikke forenlig</b>
<b>Størrelse/kapasitet</b>	Koordinering	<ul style="list-style-type: none"> <li>F3: Større kriseledelser vil ha høyere grad av koordinering – både vertikalt og horisontalt.</li> </ul>	<b>Ikke forenlig</b>
	Informasjonsflyt	<ul style="list-style-type: none"> <li>F4: Kriseledelser som har stor kapasitet vil ha mindre utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting og informasjonsflyt.</li> </ul>	<b>Ikke forenlig</b>
	Sosialt ansvar	<ul style="list-style-type: none"> <li>F5: Store kriseledelser har stor grad av sosialt ansvar ovenfor mindre kriseledelser i regionen</li> </ul>	<b>Forenlig</b>
<b>Organisasjonskultur</b>	Informasjonsflyt	<ul style="list-style-type: none"> <li>F6: Varierende virkelighetsmodell fører til tidkrevende og varierende informasjonsflyt</li> </ul>	<b>Forenlig</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>F7: Kriseledelser med godt kjent kollegium vil ha mindre problemer med at informasjon forvrenges og høyere grad av tillitt til at informasjonen som deles er riktig.</li> </ul>	<b>Delvis forenlig</b>

Fig 5.1. Funn oppsummert: Organisasjonsperspektiv

## Garbage Can Theory perspektiv

Uavhengig variabel	Trekk ved avhengig variabel	Forventning om funn	Funn
<b>Tempo</b>	Mål-middeltenking	<ul style="list-style-type: none"> <li>F8: Dersom kriseledelsen preges av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil mål-middeltenkningen skifte</li> </ul>	<b>Forenlig</b> (gitt lav organisasjonsgrad)
	Aktør- og deltakelsesmønster	<ul style="list-style-type: none"> <li>F9: Dersom kriseledelsen er preget av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil aktør- og deltakermønsteret skifte</li> </ul>	<b>Forenlig</b> (gitt lav organisasjonsgrad)

**Fig. 5.2.** Funn oppsummert: Garbage Can Theory perspektiv

Studien har belyst en rekke forventninger om funn knyttet til organisering av de utvalgte kommunenes kriseledelser under Covid-19-pandemien, og hva som kan forklare deres håndtering av pandemien. **F1** bekreftet at kriseledelser med høy grad av vertikal spesialisering har høy grad av silotenkning, og begrenser kommunikasjonsmønstrene og informasjonsflyten. Dette kan forklare hvorfor adferden i kommune 2 sin kriseledelse var preget av en økonomidirektør som utelukkende belyste problemstillinger knyttet til sitt eget fagområdet. I tillegg så vi at kommune 2 hadde klare rammer for kommunikasjonsmønstrene. Videre kan dette forklare hvorfor direktørene i denne kriseledelsen hadde hver sin underordnede «kriseledelse» hvor de mottok og delte informasjon. Kommune 1, 3 og 4 hadde lav grad av vertikal spesialisering. Dette kan forklare hvorfor disse kriseledelsene hadde mindre barrierer mellom enhetene og bar preg av helikoptertenkning. Videre var studiens funn ikke forenlig med **F2** sin forventning om at kriseledelser med høy grad av sentralisering har en stramt styrt kriseledelse med høy grad av formalisert adferd. Funnene viste at alle kriseledelsene var lagt til toppen av organisasjonen og hadde en høy grad av sentralisering. Likevel kunne ikke høy grad av sentralisering forklare hvorfor kriseledelsene i kommunene 1,3 og 4 hadde lav grad av formalisert adferd og var løsere styrt.

Studiens funn var heller ikke forenlig med **F3** sin forventning om at større kriseledelser vil ha høyere grad av koordinering – både vertikalt og horisontalt. Funnene pekte imidlertid

mot at kommune 2 og 3 (store kriseledelser) hadde mer ekstern horisontal koordinering, og kommune 1 og 4 (små kriseledelser) hadde mer ekstern vertikal koordinering med Statsforvalteren. En mulig forklaring er at kommune 2 og 3 hadde høy organisasjonskapasitet, som gjør at disse kriseledelsene hadde et større ansvarsområde de måtte ivareta, og dette krevde koordinering med andre aktører i kommunen. Når det gjelder de små kriseledelsene kan deres hyppige samarbeid med Statsforvalteren forklares med at disse kriseledelsene hadde mindre tilgang på interne ressurser, og derfor brukte Statsforvalteren for råd og veiledning.

Videre var ikke funnene i studien forenlig med **F4** sin forventning om at kriseledelser som har stor kapasitet vil ha mindre utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting og informasjonsflyt. Kriseledelsene med høy organisasjonskapasitet i studien (kommune 2 og 3) hadde forskjellige opplevelser av hvorvidt informasjonsinnhenting var utfordrende. Kapasitet kan derfor ikke forklare hvorfor kommune 3 hadde utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting. Likevel viste funnene at kommune 2 ikke hadde utfordringer knyttet til informasjonsflyt. Funnene var derimot forenlige med **F5**, altså at store kriseledelser har stor grad av sosialt ansvar ovenfor mindre kriseledelser i regionen. Dette kan forklare hvorfor kommune 2 og 3 hadde etablert en beredskapsplan som ivaretok alle kommunene i sine regioner.

**F6**, at varierende virkelighetsmodell fører til tidkrevende og varierende informasjonsflyt, var også forenlig med funnene. Dette kan forklare hvorfor alle kriseledelsene hadde utfordringer knyttet til fortolkninger av retningslinjer som skulle gjelde deres kommune, fordi alle kommunene hadde en varierende virkelighetsmodell fra FHI og sentrale myndigheter som utarbeidet retningslinjene. Videre var studien delvis forenlig med **F7** sin forventning om at kriseledelser med godt kjent kollegium vil ha mindre problemer med at informasjon forvrenges og høyere grad av tillitt til at informasjonen som deles er riktig. Kommune 1 og 4 hadde et godt kjent kollegium. Dette kan forklare hvorfor disse kommunene også opplevde mindre forvrenginger av informasjonen, samt høy grad av tillitt til at informasjonen som ble delt var korrekt. Derimot var det ikke nok datagrunnlag for å fastslå noen sammenhenger i kommune 2 og 3 med hensyn til **F7**.

Videre belyste studien at funn fra kommune 1,3 og 4 var forenlig med **F8**: Dersom kriseledelsen preges av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil mål-middeltenkningen skifte. Disse kriseledelsene avdekket at dårlig tid og høyt tempo har innvirkning på mål-middeltekningen ved at kriseledelsen ikke har mulighet til å holde seg oppdatert på informasjonen. Dette kan forklare hvordan dårlig tid preger kriseledelsenes mål-middeltekning, fordi mål-middelanalysene ikke utføres basert på oppdatert informasjon. **F8** var derimot ikke forenlig med funn fra kommune 2. Denne kriseledelsen opplevde det ikke krevende å holde seg oppdatert på informasjonen, og dårlig tid hadde ikke en effekt på denne kriseledelsen mål-middeltenking. Avslutningsvis så vi at funn fra kommune 1,3 og 4 var forenlig med **F9**: Dersom kriseledelsen er preget av høy grad av dårlig tid og høyt tempo, vil aktør- og deltakermønsteret skifte. Dette kan forklare hvorfor disse kriseledelsene kun innkalte deler av kriseledelsen da de var preget av dårlig tid og høyt tempo, samt måtte ta avgjørelser raskt. Derimot var ikke dette tilfellet i kommune 2, hvor det hele tiden var faste medlemmer i kriseledelsen, uavhengig av dårlig eller god tid.

De empiriske funnene i denne studien belyser at organisasjonsperspektivet delvis egner seg til å forklare adferd i kriseledelsene i de utvalgte kommunene under Covid-19-pandemien. Funnene som peker seg ut knyttet til organisasjonsperspektivet er blant annet sammenhengen mellom høy grad av vertikal spesialisering og høy grad av silotenking (**F1**), slik vi så i kommune 2. Videre viste funnene at **F1** også var forenlig med funn fra kriseledelsene med lav vertikal spesialisering og deres høye grad av helikoptertenking, samt mindre barrierer knyttet til informasjonsflyten i kriseledelsen. Disse kriseledelsene hadde et helhetlig perspektiv av kriseledelsen, hvor de også hentet eksterne aktører inn i kriseledelsen for å få innspill til krisehåndteringen. Utover dette var det et klart skille mellom kriseledelsene i kommune 1, 3 og 4 og kriseledelsen i kommune 2 vedrørende hvor mye kapasitet og grad av vertikal spesialisering påvirket deres adferd. Blant annet var funnene fra kommune 2 forenlig med **F2** og **F4**, som ikke var tilfellet i de andre kriseledelsene. Med andre ord var funnene fra kommune 2 forenlig med majoriteten av forventningene knyttet til organisasjonsperspektivet. De empiriske funnene peker derfor mot at organisasjonsperspektivet i stor grad egner seg til å forklare adferden i kommune 2 sin kriseledelse.

Derimot var organisasjonsperspektivet i mindre grad suksessfull i å forklare krisehåndteringen i kommune 1, 3 og 4. En mulig forklaring basert på denne studien er at kommune 2 har en strammere organisasjonsstruktur og høyere grad av formalisert adferd. Med andre ord var denne kriseledelsens adferd i tråd med den formelle organisasjonsstrukturen og opptrådte etter formelle regler og rutiner som var etablert på forhånd, og dette preget kriseledelsens håndtering av Covid-19-pandemien.

GCT perspektivet som antar at tid og temporalitet har mye innflytelse dersom organisasjonsgraden er lav, egent seg til å forklare krisehåndteringen i kommune 1,3 og 4. Dette kom blant annet til syne via **F8** og **F9**, som konstaterte at kriseledelsene i kommune 1, 3 og 4 ble påvirket av dårlig tid og høyt tempo med tanke på mål-middeltenking og aktør- og deltakermønsteret. På den andre siden viser de empiriske funnene at kriseledelsen i kommune 2 ikke ble påvirket av tid og tilfeldigheter, som peker til at organisasjonsperspektivet egner seg bedre til å forklare denne kriseledelsens håndtering av Covid-19-pandemien. Dette tyder på at et organisasjonsperspektiv kan egne seg til å forklare kommunal krisehåndtering under Covid-19-pandemien dersom kriseledelsen har høy organisasjonsgrad. I tillegg peker de empiriske funnene til at kriseledelser som har lav organisasjonsgrad kan forklare sin adferd ved hjelp av GCT perspektivet, fordi disse kriseledelsene gir rom for at tid og temporalitet kan påvirke krisehåndteringen av Covid-19-pandemien.

## **6.0 Oppsummering, kritiske refleksjoner og avslutning**

### **6.1 Oppsummering**

Denne studien har belyst problemstillingen «Hva kjennetegner kommuners organisering av kriseledelsen knyttet til Covid-19-pandemien og hva kan forklare kriseledelsens håndtering av Covid-19-pandemien?». En rekke sammenhenger mellom trekk ved kriseledelsens organisering og hva som kan forklare kriseledelsens faktiske adferd ble belyst og diskutert i kapittel 5. Blant annet kom det frem at kriseledelser med høy grad av vertikal spesialisering også har høyere grad av silotenking og siloadferd når det kommer til informasjonsflyt, og at kommunikasjonen går i ordnede systemer. Videre viste funnene at kriseledelser med lav grad av vertikal spesialisering har høy grad av helikopterperspektiv hvor det er få barrierer for informasjonsflyten og en mer helhetlig oppfatning av kriseledelsens og dens utfordringer. Dette reflekteres i de forskjellige kriseledelsenes adferd ved at kriseledelsene med helikopterperspektiv hadde utfordringer med å holde seg oppdatert på myndighetens retningslinjer. Likevel viste ikke funnene en sammenheng mellom sentraliserte kriseledelser og høy grad av formalisert adferd. Alle kriseledelsene i utvalget hadde sentraliserte kriseledelser, imidlertid var det svært forskjellig grad av formalisert adferd, altså adferd som er i tråd med den formelle organisasjonsstrukturen. Dette kom blant annet til syne ved at kriseledelsene i kommune 1,3 og 4 hadde lavere grad av formelle rutiner og regler knyttet til hvem som deltok i kriseledelsen. Imidlertid hadde kommune 2 høy grad av formalisert adferd og lot kun faste medlemmer slippe til i kriseledelsen.

Videre kunne ikke studien fastsette en sammenheng mellom store kriseledelser og økt grad av ekstern vertikal koordinering. Derimot kom det frem at store kriseledelser har mer ekstern horisontal koordinering med forskjellige aktører, og mindre kriseledelser har mer ekstern vertikal koordinering med Statsforvalteren. Dette kan skyldes kapasitetsnivået i og med at små kriseledelser har mindre intern kunnskap og kompetanse enn store kriseledelser. På den andre siden har store kriseledelser et større ansvarsområde som krever samarbeid med eksterne aktører. Videre fant ikke studien sammenhenger mellom høy grad av kapasitet og lav grad av utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting. Her kom det frem en annen mulig forklaring som pekte mot at kriseledelser med høy grad av vertikal spesialisering ga mindre overbelastning av informasjonsflyten og informasjonsinnhenting. Derimot hadde den andre store



kriseledelsen i studien lav grad av vertikal spesialisering, men en høy grad av helikopterperspektiv som medførte et mer helhetlig bilde av kriseledelsen. Ved å måtte lese seg opp på alt av informasjon for å opprettholde oversikten, kan dette ha gjort informasjonsinnhenting svært tidkrevende til tross for kriseledelsens store kapasitet. Videre avdekket studien at store kriseledelser har et større sosialt ansvar sammenlignet med små kriseledelser. Dette kan forklares med at større kriseledelser oppdager de problemene de har kapasitet til å gjøre noe med, i tillegg til at det ligger en økt forventning fra samfunnet om at de med mest ressurser må ta mest ansvar (Weick, 1988; Wickert et al., 2016).

Ved å se på trekk ved kriseledelsens organisasjonskultur fant studien en sammenheng mellom kriseledelser med forskjellig virkelighetsoppfattelse fra FHI og regjeringen, og mistolkninger knyttet til informasjonsflyt. Dette var tidkrevende i alle kriseledelsene. Videre viste det seg at kommuner med godt kjent kollegium hadde mindre problemer med intern informasjonsflyt, samt høy grad av tillitt til den informasjonen som ble delt.

Ved hjelp av GCT belyste denne studien at kriseledelser med lav organisasjonsgrad ble mer påvirket av dårlig tid og høyt tempo med hensyn til mål-middeltekningen og aktør- og deltakermønsteret i kriseledelsen av Covid-19-pandemien. Derimot viste funnene at kriseledelser med høy organisasjonsgrad i langt mindre grad ble påvirket av dårlig tid i henhold til aktør- og deltakelsesmønster og mål-middeltenking under Covid-19-pandemien. Funnene støtter opp under GCT sin antakelse om at lav organisasjonsgrad er et forbehold for at tid og temporalitet kan påvirke kriseledelsens adferd. Vi ser derfor at kommunene med lav organisasjonsgrad ble påvirket mer av tempo, i form av dårlig tid, enn kriseledelsene med en høy organisasjonsgrad (Cohen et al., 1972).

## **6.2 Kritiske refleksjoner og videre forskning**

Funnene i denne studien baserer seg på informantenes subjektive erfaringer og refleksjoner rundt krisehåndteringen av Covid-19 i de utvalgte kommunene. Dermed har noen deler av prosjektet ikke fått tilstrekkelig med datagrunnlag for å kunne anta noen sammenhenger, og dette ble opplyst om underveis i studien. Dette kan vise seg å være en av svakhetene ved valg av forskningsmetode og bruken av semistrukturerte intervjuer. I tillegg gjorde Covid-19-situasjonen det krevende å få tak i nok informanter fra hver kriseledelse. Videre ble det også tydelig at kommune 1, 3 og 4 hadde en relativt lik organisasjonsstruktur, mens kommune 2 var den eneste kriseledelsen som skilte seg betraktelig fra utvalget. Følgelig har funnene fra

kommune 2 fått betydelig plass både i analysen og diskusjonen. Dette kan være en svakhet fordi studien ikke hadde tilgang på flere kriseledelser med denne strukturen, som igjen begrenset studiens evne til å konstatere hvorvidt funnene var tilfeldige sammenhenger i kommune 2, eller om det er et trekk ved flere kriseledelser som er organisert på lignende måte. Dermed må denne studien ikke leses som en komparativ studie mellom fire kriseledelser, således må funnene sees i sin helhet, hvor intensjonen er å være utforskende til sammenhenger knyttet til kriseledelsers organisering og deres adferd. Videre kan dette danne grunnlag for ytterligere forskning for å bekrefte eller avkrefte funnene fra denne studien.

I tillegg må det understrekes at denne studien har forsket på et begrenset utvalg variabler i form av kriseledelsens struktur, kapasitet, organisasjonskultur og tempo. Det er derfor flere variabler som kan spille inn på kriseledelsens adferd, men som ikke belyses i dette forskingsprosjektet. Noen eksempler er blant annet grad av horisontal spesialisering, hvilke ledelsesstil som ble brukt, parlamentariskmodell versus formannskapsmodell og så videre. Grunnet studiens metodevalg var prosjektets formål aldri å være bekreftende i sin søken etter kausale sammenhenger, derimot var formålet å være utforskende vedrørende sammenhenger mellom kriseledelsens organisering og kriseledelsens adferd. På bakgrunn av dette egner studien seg som grunnlag for videre forskning etter hvert som det blir tilgjengelig mer erfaringer rundt kommunal kriseledelse av Covid-19-pandemien. For eksempel vil en kvantitativ analyse kunne bruke funnene fra denne studien som utgangspunkt for å sammenligne resultater, og få en dypere og mer bekreftende tilnærminger til de kausale sammenhengene belyst i denne studien.

### **6.3 Avslutning**

Forskningsprosjektet har studert trekk ved organiseringen av kommunal kriseledelse under Covid-19-pandemien i fire utvalgte kommuner. Bakgrunnen for å velge organisasjonsperspektivet og GCT perspektivet var å undersøke hvorvidt trekk ved organiseringen best kunne forklare krisehåndteringen av Covid-19, eller om det mer presist kunne forklares av trekk ved krisens temporalitet. I normale situasjoner, som ikke er preget av en krise, forventes det at organisasjonsperspektivet har stor betydning for hvordan organisasjoner handler. Derimot vil en krise som kjennetegnes av stor uforutsigbarhet, dårlig tid og høyt tempo danne en forventning om at kriseledelsens adferd i stor grad påvirkes av tid og temporalitet. På bakgrunn av dette var det en forventning om at tid og temporalitet ville egne seg til å forklare kriseledelsens håndtering av Covid-19-pandemien i alle kriseledelsene.

De empiriske funnene i denne studien viser at kriseledelser med høy organisasjonsgrad i større grad kan forklare sin adferd ut ifra et organisasjonsperspektiv, og i lav grad kan forklare sin adferd ut ifra tid og temporalitet. På den andre siden viste kriseledelser med lav organisasjonsgrad at deres adferd i større grad ble påvirket av dårlig tid og høyt tempo, som er forenlig med GCT-perspektivet. Disse observasjonene belyser hvordan organiseringen av kriseledelser kan ha betydning for hvorvidt krisehåndteringen påvirkes av tid og temporalitet.

## Referanseliste

- Adler, P. S. & Kwon, S.-W. (2000). Social capital: The good, the bad, and the ugly. *Knowledge and social capital*, 89.
- Baker, C. R. (2014). Breakdowns of Accountability in the Face of Natural Disasters: The Case of Hurricane Katrina. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(7), 620-632. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.cpa.2014.02.005>
- Baker, K. A. (2007). Organizational communication. *Management Benchmark Study*.
- Baldersheim H. & Rose L. E. (2014). *Det kommunale laboratorium* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Bezes, P., Fimreite, A. L., Lidec, P. L. & Læg Reid, P. (2013). Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France. *Governance*, 26(1), 147-175. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01608.x>
- Boin, A. & 'T Hart, P. (2007). The Crisis Approach. I *Handbook of Disaster Research* (s. 42-54). Springer New York. [https://doi.org/10.1007/978-0-387-32353-4\\_3](https://doi.org/10.1007/978-0-387-32353-4_3)
- Boin, A., Brown, C. & Richardson, J. (2019). *Analysing a Mega-Disaster: Lessons from Hurricane Katrina*.
- Boin, A., Hart, P. & McConnell, A. (2008). *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756122.001>
- Boin, A., Hart, P. t. & Kuipers, S. (2018). The Crisis Approach. I H. Rodríguez, W. Donner & J. E. Trainor (Red.), *Handbook of Disaster Research* (s. 23-38). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-63254-4\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-63254-4_2)
- Boin, A., Kuipers, S. & Overdijk, W. (2013). Leadership in Times of Crisis: A Framework for Assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805241>
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Universitetsforlaget.
- Child, J. (1973). Predicting and Understanding Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, 18(2), 168-185. <https://doi.org/10.2307/2392061>
- Christensen, T., Læg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887-897. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.12558>
- Cilliers, F. & Greyvenstein, H. (2012). The impact of silo mentality on team identity: an organisational case study. *SA Journal of Industrial Psychology*, 38, 75-84. [http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2071-07632012000200010&nrm=iso](http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071-07632012000200010&nrm=iso)
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Damanpour, F. (1992). Organizational Size and Innovation. *Organization Studies*, 13(3), 375-402. <https://doi.org/10.1177/017084069201300304>
- DiCicco-Bloom, B. & Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), 314-321. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1365-2929.2006.02418.x>
- Droege, S. B., Anderson, J. R. & Bowler, M. (2003). Trust And Organizational Information Flow. *Journal of Business & Management*, 9(1), 45.

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=9982572&site=ehost-live>

- Dubos, R. (2017). *Social capital: Theory and research*. Routledge.
- Egeberg, M. (2007). How bureaucratic structure matters: An organizational perspective. *The handbook of public administration*, 77-87.
- Fiva, J. H., Hagen, T. P. & Sørensen, R. J. (2014). *Kommunal organisering* (7. utg.). Universitetsforlaget.
- Fivelsdag, E. & Bakka, J. F. (1998). *Organisasjonsteori. Struktur, Kultur, Prosesser*. Cappelen Akademiske Forlag.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12, 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>.
- Flaa, P., Hofoss, D., Holmer-Hoven, F., Medhus, T. & Rønning, R. (1995). *Innføring i organisasjonsteori* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Folkehelseinstituttet. (2014, 10. januar 2020). *Samfunnsoppdrag og tildelingsbrev*. Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/om/fhi/org-visjon/>
- Fukuyama, F. (1995). Social Capital and the Global Economy. *Foreign Aff.*, 74, 89.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*, 98(2), 341-354. <http://www.jstor.org/stable/4145316>
- Griffin-Padgett, D. R. & Allison, D. (2010). Making a Case for Restorative Rhetoric: Mayor Rudolph Giuliani & Mayor Ray Nagin's Response to Disaster. *Communication Monographs*, 77(3), 376-392. <https://doi.org/10.1080/03637751.2010.502536>
- Hage, J. (1965). An Axiomatic Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 10(3), 289-320. <https://doi.org/10.2307/2391470>
- Hall, R. H., Johnson, N. J. & Haas, J. E. (1967). Organizational Size, Complexity, and Formalization. *American Sociological Review*, 32(6), 903-912. <https://doi.org/10.2307/2092844>
- Heitsch, S., Hinck, D. & Martens, M. (2000). A new look into garbage cans—Petri nets and organisational choice. Proceedings of AISB,
- Helsedirektoratet. (2021, 3. april 2021). *Brev fra Helsedirektoratet (covid-19)*. Helsedirektoratet. Hentet 13 April 2021 fra <https://www.helsedirektoratet.no/tema/beredskap-og-krisehandtering/koronavirus/anbefalinger-og-beslutninger#mars-1>
- HelseNorge. (2020, 7. mai 2020). *Koronavirus – fakta og håndtering i Norge*. Helse Norge. Hentet 13. April fra <https://www.helsenorge.no/koronavirus/fakta-og-handtering-i-norge/>
- Klein, G. (1996). The Effect of Acute Stressors on Decision Making. *Stress and human performance*, 49-88.
- Koliba, C. J., Mills, R. M. & Zia, A. (2011). Accountability in Governance Networks: An Assessment of Public, Private, and Nonprofit Emergency Management Practices Following Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, 71(2), 210-220. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02332.x>
- KS. (2019, 09.04.2019). *Status Kommune 2019: Der folk bor*. KS. <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/status-kommune-2021/status-kommune-2019-der-folk-bor/>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal akademisk.
- Lagreid, P. & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for “wicked problems” – analyzing coordination arrangements in two policy areas. *International Journal of Public*

- Sector Management*, 28(6), 475-493. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2015-0009>
- Martínez - León, I. M. & Martínez - García, J. A. (2011). The influence of organizational structure on organizational learning. *International Journal of Manpower*.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341.  
<http://www.jstor.org/stable/2630506>
- Mitroff, I. I. (1988). Crisis Management: Cutting Through the Confusion. *Sloan Management Review*, 29(2), 15. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/crisis-management-cutting-through-confusion/docview/224966854/se-2?accountid=45259>  
[http://openurl.bibsys.no/openurl?url\\_ver=Z39.88-2004&rft\\_val\\_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:journal&genre=article&sid=ProQ:ProQ%3Ahealthmanagement&atitle=CRISIS+MANAGEMENT%3A+CUTTING+THROUGH+THE+CONFUSION&title=Sloan+Management+Review&issn=0019848X&date=1988-01-01&volume=29&issue=2&spage=15&au=Mitroff%2C+Ian+I&isbn=&jtitle=Sloan+Management+Review&btitle=&rft\\_id=info:eric/00388483&rft\\_id=info:doi/](http://openurl.bibsys.no/openurl?url_ver=Z39.88-2004&rft_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:journal&genre=article&sid=ProQ:ProQ%3Ahealthmanagement&atitle=CRISIS+MANAGEMENT%3A+CUTTING+THROUGH+THE+CONFUSION&title=Sloan+Management+Review&issn=0019848X&date=1988-01-01&volume=29&issue=2&spage=15&au=Mitroff%2C+Ian+I&isbn=&jtitle=Sloan+Management+Review&btitle=&rft_id=info:eric/00388483&rft_id=info:doi/)
- Mitroff, I. I., Shrivastava, P. & Udwadia, F. E. (1987). Effective Crisis Management. *Academy of Management Perspectives*, 1(4), 283-292.  
<https://doi.org/10.5465/ame.1987.4275639>
- Moynihan, D. (2012). Extra-Network Organizational Reputation and Blame Avoidance in Networks: The Hurricane Katrina Example. *Governance*, 25.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01593.x>
- Moynihan, D. P. (2008). Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management. *Public Administration Review*, 68(2), 350-365.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00867.x>
- Moynihan, D. P. (2009). From Intercrisis to Intracrisis Learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 189-198.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00579.x>
- NESH. (2018, 04.12.2018). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>
- Nir, A. E. (2021). Educational centralization as a catalyst for coordination: myth or practice? *Journal of Educational Administration*, 59(1), 116-131.  
<https://doi.org/10.1108/JEA-01-2020-0016>
- NOU 2021:6. (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Rapport fra KoronaKommissjonen*. Koronakommisjonen.  
[https://www.koronakommisjonen.no/files/2021/04/Koronakommisjonens\\_rapport\\_NOU.pdf](https://www.koronakommisjonen.no/files/2021/04/Koronakommisjonens_rapport_NOU.pdf)
- Olszewski, W. (2004). Informal communication. *Journal of Economic Theory*, 117(2), 180-200.
- Poumadere, M. (1991). The Credibility Crisis. I *Chernobyl* (s. 149-171). Springer.
- Pratt, M. G. (2009). From the Editors: For the Lack of a Boilerplate: Tips on Writing Up (and Reviewing) Qualitative Research. *Academy of Management Journal*, 52(5), 856-862. <https://doi.org/10.5465/amj.2009.44632557>

- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., Macdonald, K. M., Turner, C. & Lupton, T. (1963). A Conceptual Scheme for Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 8(3), 289-315. <https://doi.org/10.2307/2390971>
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R. & Turner, C. (1968). Dimensions of Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, 13(1), 65-105. <https://doi.org/10.2307/2391262>
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R. & Turner, C. (1969). The Context of Organization Structures. *Administrative Science Quarterly*, 14(1), 91-114. <https://doi.org/10.2307/2391366>
- Reilly, A. H. (1993). Preparing For the Worst: the Process of Effective Crisis Management. *Industrial & Environmental Crisis Quarterly*, 7(2), 115-143. <https://doi.org/10.1177/108602669300700204>
- Roberts, K. H., O'Reilly, C. A., Bretton, G. E. & Porter, L. W. (1974). Organizational Theory and Organizational Communication: A Communication Failure? *Human Relations*, 27(5), 501-524. <https://doi.org/10.1177/001872677402700507>
- Scott, W. R. & Davis, G. F. (2015). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives*. Routledge.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the Theory of Organization. *American Sociological Review*, 13(1), 25-35. <https://doi.org/10.2307/2086752>
- Silverman, D. (2015). *Interpreting Qualitative Data*. Sage.
- Silverman, D. (2017). How was it for you? The Interview Society and the irresistible rise of the (poorly analyzed) interview. *Qualitative Research*, 17(2), 144-158. <https://doi.org/10.1177/1468794116668231>
- Smith, D. & McCloskey, J. (1998). Risk and Crisis Management in the Public Sector: Risk Communication and the Social Amplification of Public Sector Risk. *Public Money & Management*, 18(4), 41-50. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00140>
- Van De Ven, A. H., Delbecq, A. L. & Koenig, R. (1976). Determinants of Coordination Modes within Organizations. *American Sociological Review*, 41(2), 322-338. <https://doi.org/10.2307/2094477>
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19. <https://doi.org/10.2307/2391875>
- Weick, K. E. (1988). Enacted Sensemaking In Crisis Situations. *Journal of Management Studies*, 25(4), 305-317. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1988.tb00039.x>
- Whittemore, R., Chase, S. K. & Mandle, C. L. (2001). Validity in Qualitative Research. *Qualitative Health Research*, 11(4), 522-537. <https://doi.org/10.1177/104973201129119299>
- WHO. (2020, 13. oktober 2020). *Impact of COVID-19 on People's Livelihoods, Their Health and our Food Systems: Joint Statement by ILO, FAO, IFAD and WHO*. WHO. <https://www.who.int/news/item/13-10-2020-impact-of-covid-19-on-people's-livelihoods-their-health-and-our-food-systems>
- Wickert, C., Scherer, A. G. & Spence, L. J. (2016). Walking and Talking Corporate Social Responsibility: Implications of Firm Size and Organizational Cost. *Journal of Management Studies*, 53(7), 1169-1196. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/joms.12209>
- Wolbers, J., Boersma, K. & Groenewegen, P. (2018). Introducing a Fragmentation Perspective on Coordination in Crisis Management. *Organization Studies*, 39(11), 1521-1546. <https://doi.org/10.1177/0170840617717095>



# Vedlegg 1: Intervjuguide

## Intervjuguide

### Innledende informasjon

1. Starte med litt småprat, informere om prosjektet, anonymitet og konfidensialitet, taushetsplikt og samtykke.

### Kriseledelse av COVID-19 i din kommune

1. Kan du fortelle hvem kriseledelsen består av og hvem som er tilstede under møtene
2. Hvordan har dere koordinert kriseledelsen?
3. Hvilken rolle/stillingstittel har du i kriseledelsen
4. Hva vil du si har vært din viktigste oppgave under kriseledelsen i din kommune?
5. Hvor ofte møttes kriseledelsen i din kommune under første del av pandemien?

### Hvor forberedt var dere på COVID-19?

1. Hadde kommunen en beredskapsplan på plass før krisen inntraff?
2. Hadde kommunen gjennomgått øvelser lignende denne krisen i forkant?
3. Hvis en beredskapsplan var på plass, hvor mye av denne kunne brukes til kriseledelse av COVID-19?
4. Hvilke kunnskapsnivå besatt kommunen når det kom til folkehelse, smittevern osv.?

### Hvem hadde myndighet i kriseledelsen?

1. Hvem har hatt myndighet under kriseledelsen til å ta beslutninger (kommunedirektør, administrasjon) eller politisk ledelse (ordfører, bystyre, osv.).
2. Hvordan har samspillet mellom politisk ledelse og kommunens administrasjon vært under kriseledelsen?
3. Har noen i kriseledelsen fått fullmakter til å utføre tiltak? (eks: Fullmakt til ordfører i en viss periode for å kunne igangsette tiltak uten å gå gjennom bystyret.)

### Hvordan har den politiske ledelsen i kommunen preget kriseledelsen?

1. Vil du si kriseledelsen var preget a faglig autonomi, eller hadde politisk ledelse en mer sentral rolle for koordineringen av krisen?

### Hvordan har kommunen samarbeidet med andre kommuner for å få til koordinering av krisen?

1. Har din kommunen tilbudt, eller mottatt tilbud om bistand til/fra dine nabokommuner til å håndtere COVID-19 krisen? (Eks: tilbudt testkapasitet i nabokommuner eller plass til oppbevaring av pasienter innlagt med COVID-19.)
2. Har kommunen hatt mulighet til å håndtere krisen uten samarbeid med andre kommuner?

### Hvordan har kommunen samarbeidet med andre instanser for å koordinere kriseledelsen av COVID-19?

1. På hvilken måte har andre instanser vært viktige for koordineringen av kommunens kriseledelse?
2. Hvilke instanser har vært viktige for koordineringen av kriseledelsen? (Sykehus, politi, sivilforsvar, spesialhelsetjeneste, fylkesmann, fylkeslege, Røde Kors osv.)



3. På hvilken måte har sentraladministrative instanser vært viktig for kommunens koordinering av kriseledelse? (Folkehelseinstituttet, helsedirektoratet, helsedepartementet osv.)

**Kommuneoverlegenes posisjon i kriseledelsen:**

1. Hvor er kommuneoverlegene plassert? (Eks i rådmannens stab, eller som en del av helse og omsorgsektoren?)
2. Hvor stor stillingsprosent har kommuneoverlegene?
3. I hvilken grad har disse kommuneoverlegene spesialisering i samfunnsmedisin/smittevern?
4. Hvordan har koordinering av arbeidsoppgaver mellom kommunelegene vært gjennom krisen?
5. Hvilken rolle har kommuneoverlegene hatt i krisen når det kommer til å organisere legevaktjenestene og samordningen med sykehusene?

**Informasjonsinnhenting om krisen og nye tiltak:**

1. Hvor henter du ekspertisen din til kriseledelsen fra? (eks: FHI, Helsedirektoratet, andre osv.?)
2. Hvordan opplever du myndighetenes retningslinjer om hvordan krisen burde håndteres? (Tvetydighet, eller klar tale som har vært lett å operasjonalisere?)

**Kommunens kapasitet til å håndtere krisen:**

1. Hvordan har kommunen opplevd å besitte den faglige kunnskapen som kreves for å drive effektiv kriseledelse av COVID-19 pandemien
2. Hvordan har kommunen opplevd at andre viktige saker har gjort det utfordrende å utføre kriseledelse (For eksempel: kommunesammenslåing)
  - o Ved kommunesammenslåing: På hvilken måte har dere hatt utfordringer knyttet til koordinering av kriseledelse?
3. Hvordan har kommunen opplevd tidsaspektet for kriseledelse av COVID-19, og hvordan har dette påvirket driften av kriseledelsen?

**Beskriv hva de største utfordringene knyttet til kriseledelse har vært i din kommune:**

1. Hvordan tror du disse utfordringene har preget kriseledelsen?
2. Hvilke erfaringer har du tatt med deg videre fra disse utfordringene?

**Avrundning:**

1. Hvordan er din opplevelse med koordinering av kriseledelse under COVID-19 pandemien?
2. Har du andre observasjoner knyttet til koordinering av kriseledelse du ønsker å dele?
3. Er det noe jeg ikke har spurt om, som du mener er sentralt å belyse innenfor kriseledelse av COVID-19 i din kommune?

## **Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring**

### **Vil du delta i forskningsprosjektet**

#### **«Koordinering av kriseledelse under COVID-19 pandemien i utvalgte kommuner»**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å finne ut hvordan forskjellige kommuner har koordinert kriseledelse av COVID-19. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Dette forskningsprosjektet vil se nærmere på hva som kjennetegner organiseringen av kommunene, og hva som kan forklare koordineringen av kriseledelsen i de utvalgte kommunene den første delen av pandemien. Basert på dette lyder oppgavens problemstilling som følger:

*«Hva kjennetegner kriseledelsens organisering og hva kan forklare kommunenes koordinering av kriseledelsen under COVID-19 pandemien»*

Denne problemstillingen vil blant annet studere aspekter som kan ha innvirkning på koordineringen av kriseledelsen.

Formålet med denne masteroppgaven er å finne svar på hvorvidt kommunens organisering gjenspeiler seg i koordineringen av kriseledelse av COVID-19, eller avdekke andre forklaringsvariabler for hva som kan forklare kommunens koordinering av kriseledelse.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Universitetet i Agder er ansvarlig for prosjektet. Forskningsprosjektet er en masteroppgave i statsvitenskap og ledelse som skrives ved instituttet for statsvitenskap og ledelsesfag. Prosjektansvarlig er veileder Jarle Trondal.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

For å trekke utvalg har jeg sendt e-post til utvalgte kommuner i Norge.

Utvalgsriteriene baserer seg på at du har hatt en sentral rolle i kommunens kriseledelse av COVID-19, eller at du tilhører en organisasjon som kommunen har samarbeidet med for å koordinere kriseledelsen av COVID-19 (for eksempel sykehus, frivillige hjelpeorganisasjoner osv.). Det er av stor interesse å intervju kommuneleger, sentrale personer i kommunens politiske ledelse og sentrale personer i kommunens administrasjon som har vært representert i kriseledelsestemaet.

Da jeg har tatt kontakt med kommunen, har dine opplysninger blitt tildelt med din tillatelse, eller så har dine kontaktopplysninger vært offentlige på kommunens hjemmeside. Eventuelt har du som informant fått mine opplysninger og selv tatt kontakt.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i forskningsprosjektet innebærer det at du deltar i et intervju. Det vil ta ca. 30-60 min. Sted og tid kan vi avtale slik det passer best for deg. Grunnet COVID-19 vil det også være mulig å gjennomføre intervjuer via telefon, Zoom, Skype eller Teams. Det er

planlagt å gjennomføre intervjuene i løpet av ukene 6, 7,8 og 9, med forbehold om endringer og avtaler. Det vil bli tatt lydopptak av intervjuet med en diktafon lånt av UiAs bibliotek. Lydopptaket vil i etterkant bli transkribert, anonymisert og slettet.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 02.06.2021. Etter endt prosjekt vil alle persondata gjennom opptak være slettet.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Agder har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- UiA ved Ane Tveit Ødegård (student), e-post: [aneto16@uia.no](mailto:aneto16@uia.no) , tlf.: 95261919
- UiA ved Jarle Trondal (veileder), e-post: [jarle.trondal@uia.no](mailto:jarle.trondal@uia.no) , tlf.: +47 38 14 15 61
- Vårt personvernombud: Ina Danielsen, e-post: [ina.danielsen@uia.no](mailto:ina.danielsen@uia.no) , tlf.: +47 38 14 21 40
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på e-post ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller tlf.: 55 58 21 17

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig: Jarle Trondal  
(Professor/veileder)

Ane Tveit Ødegård  
(Student)



## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Koordinering av kriseledelse av COVID-19 pandemien i utvalgte kommuner*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i forskningsintervju
- at mine opplysninger lagres frem til prosjektet er avsluttet, ca.

02.06.2021

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

# Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD

2.6.2021

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



## NSD sin vurdering

### Prosjekttittel

Koordinering av kriseledelse av COVID-19 pandemien i utvalgte kommuner

### Referansenummer

674713

### Registrert

12.01.2021 av Ane Tveit Ødegård - aneto16@student.uia.no

### Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

### Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Jarle Trondal, jarle.trondal@uia.no, tlf: +4738141561

### Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

### Kontaktinformasjon, student

Ane Tveit Ødegård, aneto16@uia.no, tlf: 95261919

### Prosjektperiode

04.01.2021 - 02.06.2021

### Status

02.06.2021 - Avsluttet

### Vurdering (1)

#### 01.02.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 01.02.2021 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

#### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

#### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 02.06.2021.

#### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

#### PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lenger enn nødvendig for å oppfylle formålet

#### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18) og dataportabilitet (art. 20).

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

#### FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32).

Zoom er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Simon Gogl

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)