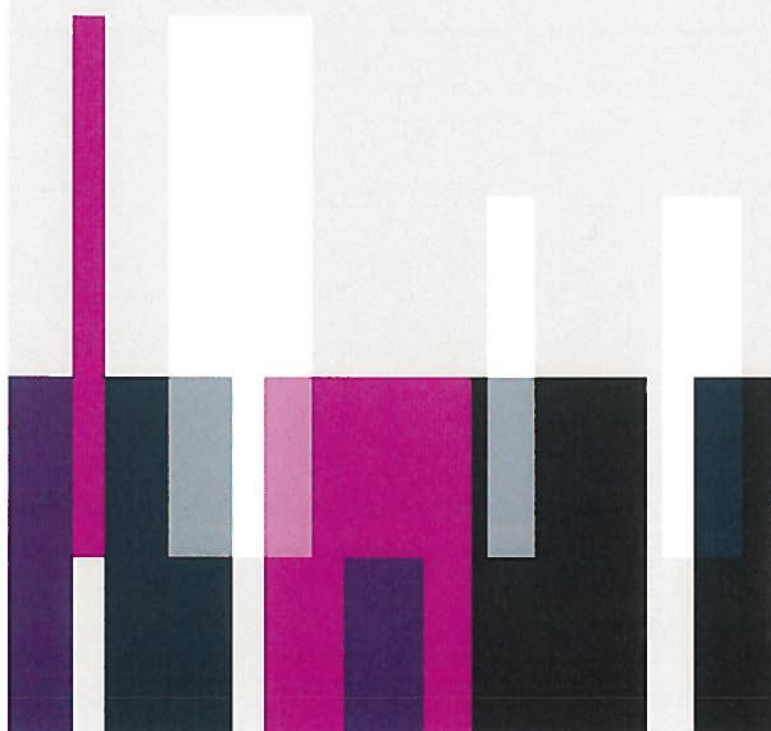


Beredskabsfaglig evaluering og praksisudvikling



PROFESSIONSHØJSKOLEN

METROPOL

I Kolofon

Dato

7. november 2013

Forfattere:

Mikkel Bøhm

Therese Sachs

Studertermedhjælpere:

Mads M. Andersen

Rikke Høilund

Filipe H. L. Monteiro

Om forfatterne

Adjunkt Mikkel Bøhm

Kandidat i Virksomhedsstudier og Kommunikation (RUC).

Har i 2009-2010 været tilknyttet Foreningen af Kommunale Beredskabschefer og Falck som akademisk projektmedarbejder på projektet "Deltidsberedskabet i en brydningstid". Uddannet holdleder-indsats, faginstruktør, førstehjælpsinstruktør samt fungeret som operativ brandmand. Ansat som adjunkt på Katastrofe- og Risikomanageruddannelsen i 2010 og har indgået i udviklingen af uddannelsens moduler. Har fra uddannelsens start været fagansvarlig på fagområdet "Organisation og Ledelse". Har foruden undervisning, forskning og udviklingsopgaver varetaget en række administrative funktioner som eksempelvis praktikkoordinator samt medlem af uddannelsesudvalget for Katastrofe- og Risikomanageruddannelsen.

Specialkonsulent Therese Sachs

Kandidat i statskundskab (samfundsfag) (KU).

Ansat i Beredskabsstyrelsen 1986-1998:

Katastrofeberedskab (1993-1998): Internationalt arbejde, politiske oplæg og forhandlinger i NATOs og Europakommissionens civilbeskyttelseskomiteer, planlægning og afvikling af NATO-seminar om psykologiske aspekter ved katastrofebistand; daglig, operativ ledelse gennem personalemæssig, økonomisk og logistisk koordination af nød- og katastrofehjælpsopgaver.

Civilt Beredskab (1990-1993): NATO-samarbejde, krise- og katastrofepsykologi, bistand til amts- og primærkommunerne i forbindelse med udarbejdelse af kommunale beredskabsplaner.

Økonomi- og Personaleafdelingen (1986-1990): Rekruttering og introduktion af nye medarbejdere, uddannelsespolitik, efteruddannelse af befalingsmænd og civil ansatte mv.

Forsknings- og Udviklings-koordinator for fagområdet 'samfundssikkerhed'. Udvikling og akkreditering af professionsbacheloruddannelsen i katastrofe- og risikomanagement. Kvalitetsarbejde, akkrediteringer, undersøgelser, udredninger og udviklingsarbejde i forhold til Katastrofe- og Risikomanageruddannelsen samt Metropols portefølje generelt.

Forord

Udviklingsprojektet "Beredskabsfaglig Evaluering og Praksisudvikling" er udarbejdet af specialkonsulent Therese Sachs og adjunkt Mikkel Bøhm fra Katastrofe- og Risikomanageruddannelsen, Professionshøjskolen Metropol. Udviklingsprojektet er finansieret af globaliseringsmidler og midler fra Katastrofe- og Risikomanageruddannelsen.

I forbindelse med projektet vil vi gerne have lov til at takke de beredskaber, der har bidraget til projektets undersøgelser. En særlig tak til beredskaberne i Aalborg, Århus, Odense og Københavns Kommune, der har stillet sig til rådighed i forbindelse med de gennemførte workshopforløb.

Professionshøjskolen Metropol, november 2013

Therese Sachs & Mikkel Bøhm

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
Projektets formål	4
Projektets tilrettelæggelse	4
2. Evaluering i et beredskabsfagligt læringsperspektiv	7
Hvad er evaluering?	7
Læring fra evaluering	8
Udvikling af en evalueringskultur	10
Tillid og åbenhed	14
3. Kommunernes hidtidige evalueringspraksis	15
Spørgeskemaundersøgelse	15
Undersøgelsens formål:	15
Undersøgelsens hovedresultater	15
Spørgeskemaundersøgelsens metode	18
Undersøgelsens forløb	18
Kommunerunde 1. Besøg i udvalgte kommuner	19
Aalborg	19
Århus	19
Odense	20
København	20
Kommunerunde 1. Opsummering	20
Opsamling på spørgeskemaundersøgelse og kommunerunde 1.	21
4. Kommunerunde 2. Brug af evalueringer – nu og fremover	23
A. Behov for indhentning af læringspunkter og viden	24
Opsummerende i forhold til indhentning af læringspunkter og viden	28
B. Behov for bearbejdning af viden	28
Opsummering, bearbejdning af viden og læringspunkter	29
C. Grundlaget for læring fra operative hændelser	30
Opsummering vedr. grundlaget for læring fra operative hændelser	31
D. Behov for implementering og deling af viden/læringspunkter	31
Opsummering vedr. implementering og deling af viden/læringspunkter	32

Møde med Københavns Brandvæsen	33
5. Anvendelse af centralt udførte evalueringer.....	34
Baggrund.....	34
Undersøgelse af evalueringernes læringspotentiale	34
Kriterier for udvælgelse af evalueringsrapporter/ hændelser:	35
Udtræk af læringspunkter fra centralt udførte evalueringer	36
Kommunernes brug af læringspunkter fra centrale evalueringer.....	36
Opsummering – anvendelse af centralt udførte evalueringer.....	37
6. Evaluering-og læringsværktøjer.....	38
Værktøj til indhentning af viden	39
Værktøj I: Evaluerings- og registreringskema.....	39
Værktøj II: Anvendelse af centralt udarbejdede evalueringer.....	41
Værktøj III: Informationslandskab.....	42
Om mundtlighed og skriftlighed i et evalueringsperspektiv.....	44
Værktøjer til bearbejdning af viden.....	45
Værktøj IV: Mødeformer.....	45
Værktøj V: Handlingsplan	45
Teoretisk Ramme – fortællinger	45
Værktøj VI: Brugen af fortællinger 1.....	48
Værktøj VII: Brugen af fortællinger 2.....	48
Værktøj til grundlag for læring.....	49
Værktøj VIII: Retningslinjer for brugen af datamateriale	50
Værktøj IX: Ændringsværktøj.....	50
Implementering og deling af viden.....	50
Værktøj X: MatchPol.....	52
7. Konkluderende bemærkninger.....	53
Afsluttende bemærkninger.....	55
Litteraturhenvi sning.....	57
Bilagsoversigt.....	58

1. Indledning

Udviklingsprojektet "Beredskabsfaglig Evaluering og Praksisudvikling" udspringer af en undersøgelse, som blev foretaget i forbindelse med projektet "Koordineret Beredskab"¹. Undersøgelsen, der afsluttedes i foråret 2012, havde form af en behovsanalyse, der skulle afdække problemstillinger og udfordringer i beredskabernes virke. Resultatet skulle danne et afsæt til nærværende projekt og være til inspiration for andre projekter af lignende karakter.

Som led i arbejdet fandt der en række drøftelser sted med repræsentanter fra de centrale beredskabsaktører: Beredskabsstyrelsen, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer (FKB), Politiet, Sundhedsstyrelsen, Fødevarestyrelsen, Primo Danmark og Forsvarskommandoen.

De indledende undersøgelser identificerede fem centrale problemstillinger². Den ene af disse problemstillinger, "gennemførelse og anvendelse af evalueringer", blev valgt ud som problemstilling for projektet, eftersom den:

- Var tværgående i forhold til de øvrige, mere direkte operative problemstillinger
- Var konkret rettet mod anvendelse af evalueringer af store, komplekse hændelser
- Havde bæring på vidensopsamling og bearbejdning i forhold til dagligdagens hændelser og indsatsen over for dem

Projektgruppen valgte at afgrænse projektet til udelukkende at fokusere på Redningsberedskabet, herunder særligt kommunernes evalueringsmæssige praksis. Dette blev valgt ud fra den betragtning, at det er de kommunale beredskaber, der håndterer hverdagens hændelser, og det var her, der oplevedes et konkret italesat behov.

¹ Se Bilag 15 for en nærmere beskrivelse heraf

² De fem problemstillinger er:

- Sektoransvar herunder gråzoner mellem myndigheder, økonomi
- Koordinering på skadested i forhold til rollefordeling og ansvarsområder, herunder skabelse af fælles situationsbillede samt kommunikation
- Aktivering af stabe herunder beslutningsmyndighed/kompetence og geografi
- Gennemførelse og anvendelse af evalueringer
- Ressourceudnyttelse/ressourceoptimering/økonomi generelt

Projektets formål

Projektets formål er at understøtte udviklingen af beredskabernes evaluerings- og læringsmæssige praksis og udvikle værktøjer hertil.

Projektets tilrettelæggelse

Ideen med projektet er at drøfte de kommunale redningsberedskabers evalueringspraksis i sin helhed med henblik på afdækning af nuværende praksis samt udvikling af værktøjer (ideer og fremgangsmåder), der kan understøtte beredskabernes ønsker i forhold til selv at foretage evalueringer og/eller styrke brugen af andres evalueringer. Projektets tilgang til stoffet er derfor sket med et "åbent sind" forstået derhen, at vi i vores arbejde ikke på forhånd har ønsket at afgrænse diskussionen, men stræbt efter at indfange et helt billede af kommunernes evalueringspraksis, deres ønsker til fremtidens praksis samt hvordan projektet kunne imødekomme disse ønsker. Brugen af begrebet 'evaluering' er således i projektets første, afdækkende fase mindre stram end de gængse definitioner, som vil blive drøftet og anvendt i projektets senere dele.

Rapportens kapitler er delargumenter i forhold til de enkelte værktøjers konkrete tilblivelse og opbygning. De teoretiske input og perspektiver, som vi benytter i rapporten, er dermed også rammesættende for værktøjerne, og udvalgt med et "værktøjspragmatisk-sigte". Med andre ord giver den teoretiske ramme forståelsesoptikker og handlingsanvisninger relevante for værktøjerne og har som sådan ikke ambitioner om at inkludere udtømmende teoretiske perspektiver.

De teoretiske inputs er i første omgang primært erhvervet gennem forskningsartikler fra Universitetet i Stavanger, der har et bredt forskningsmiljø på det beredskabsfaglige område, herunder også specifikt inden for "Learning in Emergency Organizations". Denne beredskabsfagligt fokuserede litteratur er blevet suppleret med mere generelle tekster inden for læring og evaluering.

Foruden de teoretiske og empiriske inputs til udarbejdelsen af de konkrete værktøjer, har vores egen beredskabsfaglige baggrund hjulpet os til at konkretisere og eksemplificere de teoretiske overvejelser samt givet os en praksisnær baggrund for vurderingen af projektets metoder, resultater og de beslutninger om skift i projektforløbet, der er blevet taget for at optimere projektets anvendelse. Vores baggrund har også beriget os med et stort netværk inden for beredskabsverdenen, hvilket har været uvurderligt i forhold til at få inputs til projektet.

Vi er selvsagt opmærksomme på de problemer, der kan være forbundet med nære relationer til den profession, man undersøger, men har vurderet, at fordelene ved professionskendskabet var større end risiciene, idet nærværende projekt er et udviklingsprojekt med fokus på anvendelse i beredskaberne. Ved at "stå på

skuldrene” af den eksisterende beredskabsfaglige forskning har vi samtidig ønsket at levere et produkt med en faglig holdbarhed, og ét, der også kunne bruges i undervisningssammenhænge og som afsæt til forskningsprojekter.

For at forfølge projektets formål, vil projektet:

- Drøfte evalueringspraksis med de kommunale beredskaber
- Undersøge evaluerings- og læringsmæssige problemstillinger i forhold til den beredskabsfaglige profession
- Undersøge hvordan viden- og erfaringsopsamling (evaluering) kan tilrettelægges og bearbejdes, så resultatet på en enkel måde kan bruges i beredskabernes dagligdag
- Udvikle konkrete evaluerings- og læringsværktøjer³
- Bruge projektets resultater i Katastrofe- og Risikomanageruddannelsen (undervisningsmateriale mv.)⁴
- Danne baggrund for et beredskabsfagligt ph.d.-forløb⁵

Projektet er metodisk tilrettelagt i tre overlappende faser:

A. Indhentning af empiri med henblik på afdækning af kommunernes evalueringspraksis:

- Besøg i udvalgte kommuner
- Spørgeskemaundersøgelse (alle kommuner)
- Analyse af spørgeskemaundersøgelse og kommunebesøg

B. Afdækning af kommunernes evalueringspraksis med særlig fokus på bearbejdning af data og implementering af læringsinitiativer:

- Gennemgang og drøftelse af teoretiske forståelsesrammer
- Analyse af centralt udarbejdede evalueringsrapporter mhp. udtræk af læringspunkter
- Besøg i udvalgte kommuner:
 - Drøftelse af læringspunkter fra de centrale evalueringer
 - Drøftelse af læringspunkter fra kommunens egne evalueringer
 - Drøftelse af kommunens implementeringspraksis

C. Udvikling af værktøjer til styrkelse af kommunernes evalueringspraksis

³ Værktøjerne er placeret i Bilag 1-10

⁴ Se eksempel Bilag 14.1 & Bilag 14.2

⁵ Se Bilag 14.3

Udviklingsprojektet er finansieret af globaliseringsmidler og midler fra Katastrofe- og Risikomanageruddannelsen. I alt har der været afsat ressourcer svarende til godt tre måneders projektarbejde. Projektet er gennemført i perioden september 2012 – november 2013.

2. Evaluering i et beredskabsfagligt læringsperspektiv

Hvad er evaluering?

Hvor selve ordet 'evaluering' egentlig blot er et akademisk udtryk for en 'vurdering'⁶, eksisterer der en række forskellige definitioner af, hvad der kendetegner en evaluering. Definitionerne adskiller sig især fra hinanden i forhold til brugen af evalueringen, og i hvor høj grad man anser det for vigtigt/nødvendigt, at der er et klart mål for indsatsen. Kort fortalt kan en skillelinje ses mellem:

- De definitioner, hvor evaluering ses som en måde at vurdere hvorvidt/i hvor høj grad en indsats lever op til på forhånd opstillede mål eller procedurer. Evalueringens funktion kan her både være kontrollerende (leves der op til målene/procedurene) og rådgivende (hvad kan gøres fremover)
- De definitioner, der anvender en bredere forståelse af evaluering som "omfattende enhver bestræbelse på at øge effektiviteten af en indsats, en aktivitet eller et program gennem systematisk empirisk vidensindsamling med efterfølgende analyse af data." (Mehlbye, 1993)

I projektet arbejder vi ud fra den brede definition af evaluering, der rummer muligheder for også at udfordre de grundlæggende antagelser, regler og procedurer på de områder, der er i fokus for evalueringen. Jf. diskussionen af læring og evalueringskultur nedenfor.

Evalueringer vil endvidere ofte være bundet op på en specifik offentlig indsats fx. inden for det sociale område eller - i beredskabsfaglig sammenhæng - på den operative indsats over for en specifik hændelse. Imidlertid kan søgelyset også være rettet mod en given praksis på tværs af indsatser og hændelser (tematisk evaluering). Projektet favner begge tilgange og sætter dermed også fokus på de mange facetter af vidensanvendelse, som kan nyttiggøres i en udviklingsammenhæng.

Vi har i forlængelse heraf taget udgangspunkt i Vedungs bredt dækkende definitionen af evaluering som en *systematisk, retrospektiv (dvs. tilbageskuende) bedømmelse af gennemførelse* (organisation og samarbejde), *præstationer* (det som gøres) og *udfald* (de resultater der i sidste led opnås på feltet og/eller i en bredere samfundsmæssig sammenhæng) *i offentlig virksomhed, og det er en bedømmelse, som tiltænkes at spille en rolle i praktiske handlingssituationer* (Dahler-Larsen, 2006).⁷

⁶ Danmarks akkrediteringsinstitutions ordforklaring: <http://akkr.dk/vejledninger/ordforklaringer/#e> 12.9.13

⁷ Definitionen er fra Vedung, E (1997): *Public Policy and Programme Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers. En definition der er bredt anvendt i evalueringslitteraturen – ind imellem med modifikationer især i forhold til om evalueringer alene vedrører offentlig virksomhed. Dahler-Larsen pointerer i den sammenhæng, at *mens private virksomheder eksisterer for deres egen skyld alene, eksisterer offentlige virksomheder for borgernes skyld og at dette har " ..normative følger for både valget af evalueringskriterier og for argumentation for en måde at evaluere på."*

Læring fra evaluering

I forhold til den benyttede definition af evaluering (Vedung), så er der ifølge Dahler-Larsen (Dahler-Larsen, 2004), en række centrale dimensioner i definitionen, som det er vigtigt at være opmærksom på.

Når vi i projektet omtaler en *systematisk* tilgang til evaluering, henviser det til en systematisk aktivitet, der trækker på systematiske metoder. Netop det metodiske aspekt markerer, ifølge Dahler-Larsen, at evaluering er i familie med den akademiske tradition, hvor vidensdimensionen og videnskabelige kvalitetskriterier er centrale. Det skal dog samtidig bemærkes, at kravene til videnskabelig kvalitet ikke er lige stærke inden for alle evalueringsskoler, og at kravene til tider tillige må afvejes i forhold til andre kriterier som nytte, tid, ressourcer o.a. Under alle omstændigheder må det dog forventes, at der kan redegøres for de valgte metoder og eventuelle afvigelser og problemer i forhold hertil.⁸

I forhold til nogle af de vidensaktiviteter, som beredskaberne benytter i dag (deling af viden på intranet, deling af oplevelser på møder mv.), så falder disse aktiviteter typisk uden for evalueringsdefinitionen, idet de ikke indeholder en systematisk, metodisk tilgang til vidensproduktionen. Imidlertid er de ud fra et læringsmæssigt perspektiv værdifulde og anvendelige i flere sammenhænge – blandt andet som udgangspunkt for udvikling af en evalueringstilgang, der er tilpasset organisationens vaner og værdier.

Den eksisterende beredskabsfaglige forskning viser, at der er nogle udfordringer i forhold til at arbejde med læring knyttet til den beredskabsfaglige profession. Den hidtidige forskning har eksempelvis vist, at det i hovedparten af hændelserne alene er det indsatspersonel, der deltager i en konkret operativ indsats, der trækker læring ud af en hændelse (Sommer & Njå, 2011). Endvidere viser forskning, at den dominerende læring blandt brandfolk primært består i, at folkene får en "getting the feel of it", hvilket sker gennem personlig erfaring og historiefortælling (Sommer & Njå, 2012). Forskning udført af Gary Klein har vist, at indsatsledere i høj grad baserer deres beslutninger på egne erfaringer og tavs viden (Klein, 1998). Det bliver derved vanskeligt at overføre læring fra operative hændelser ind i beredskabsorganisationen. Ovennævnte erfaringer fra den internationale beredskabsfaglige forskning genfindes i konklusionerne i projektet "Koordineret Beredskab", der viste, at aktørerne fra det danske beredskab ikke oplever at få tilstrækkelig

(Dahler-Larsen, 2006:31). Endvidere argumenteres for definitionen ud fra, at den tager "*..kvalificeret stilling til de relevante teoretiske dimensioner i evalueringsfeltet: vidensdimensionen, værdidimensionen, evaluanten og anvendelsessigtet.*" (Dahler-Larsen, 2006:32)

⁸ For en nærmere diskussion af videnskabelighedskravet og dets betydning for evalueringernes legitimitet mv. se Dahler-Larsen, 2006 kapitel 1.

systematisk læring ud af de operative indsatser og øvelser (Sachs & Bøhm, 2012), hvilket er blevet underbygget af samtalerne under kommunerunde 1.

Ligesom *systematik* er *vurdering* også et centralt begreb i Verdungs definition af evaluering. Et begreb der i definitionen kobles direkte sammen med *offentlig virksomhed*. Når vi i projektet behandler vurderingsaspektet, er det snævert knyttet til beredskabernes virksomhed – herunder kerneopgaverne som eksempelvis deres operative virke. Baggrunden for at styrke beredskabernes evalueringsmæssige praksis skal derfor ses i forhold til at skabe et grundlag for læring, som peger direkte tilbage til beredskabernes opgaveløsning, hvilket Verdung omtaler som ”praktiske handlingssituationer”. Med andre ord styrkes beredskabernes offentlige virksomhed til glæde for de borgere, der via deres skat finansierer de kommunale beredskabers virke.

Netop vurderingsdimensionen i en evaluering medfører, at der er en tendens til, at evaluering pr. definition bliver set som et kontrolredskab, hvilket bliver bekræftet af kommunerne i kommunerunde 1. Her har beredskabsaktørerne også gentagne gange betonet, at en afgørende præmis for, at arbejdet med evaluering bliver en succes, er, at man formår at tilpasse værktøjerne til beredskabernes forudsætninger og kultur.

For at kunne lykkes med at fastholde læringsperspektivet, er det, ifølge Dahler-Larsen, afgørende, at der bliver skabt et miljø af tillid og åbenhed (Dahler-Larsen, 2004). *”Hvor kontrolevalueringer typisk leder til, at man viser sine bedste sider og skjuler sine dårlige, så godt man kan, forudsætter læringsevaluering en åben og tillidsfuld fremlægning især af ens egne svage sider, for det er her, læringspotentialer er størst”* (Dahler-Larsen, 2006:128).

Da det er læringsperspektivet, der står centralt i projektet, betyder dette også, at det skal fastholdes, at sigtet med evaluering ikke er at ”holde opsyn og uddele sanktioner”, men at forbedre en indsats/praksis.

Der vil dermed også typisk kunne komme andre metoder og data i spil end de, der anvendes ved egentlige ”kontrolevalueringer”, og begrebsmæssigt er det tillige vigtigt, at ’vurdering’ i læringsmæssig forstand ses som lig med bearbejdning, og at denne bearbejdning kan foregå i mange forskellige fora. Endvidere vil der i læringsøjemed typisk ikke være så stor interesse for målinger i forhold til standardiserede kriterier, men mere for procesbeskrivelser og kontekstnære, deltagerorienterede og dialogprægede metoder (Dahler-Larsen, 2004:24).

Endelig skelner Dahler-Larsen i læringsmæssig sammenhæng også mellem: *"enkelt- eller dobbeltsløjft læring"*. Hvor *"Enkeltløjft er styrkelse af kompetencerne inden for allerede bestemte arbejdsformer og målsætninger."* Mens: *"Dobbeltsløjft udfordrer samtidig de grundlæggende antagelser, der præger organisationens arbejde"* (Dahler-Larsen 2004:23). Med andre ord er det i en beredskabsfaglig sammenhæng vigtigt, i tilrettelæggelsen af en evaluering og/eller vurderingen af en evaluerings anvendelsespotentiale, at skelne mellem, hvorvidt evalueringens formål er at styrke kompetencerne inden for allerede bestemte arbejdsformer og målsætninger, eller om den også skal inkludere en vurdering af de bagvedliggende forudsætninger.

Udvikling af en evalueringskultur

"Har man en evalueringskultur, stiller man brikkerne op, så man får mest mulig rådgivning fra data" (Dahler-Larsen, 2006).

Når vi i vores arbejde flere gange er stødt på ønsket om en positiv evalueringskultur i de beredskabsfaglige miljøer, har vi kunnet konstatere en generel antagelse om, at en evalueringskultur:

- kan fremme en vidensbaseret af professionens arbejdsområder
- er noget, der (næsten) pr. definition indebærer "at hele organisationen er med"⁹

I det følgende vil vi diskutere, hvad en evalueringskultur er, og give nogle bud på, hvordan en sådan kultur kan udvikles. Kapitlet er tænkt som en inspiration til, hvordan man kan arbejde med evalueringskultur i beredskabet, og har samtidig været afsæt for udarbejdelsen af "Værktøj VIII" og "Værktøj IX" (Bilag 8 & Bilag 9).

I sin bog "Evalueringskultur" fra 2006 diskuterer Peter Dahler-Larsen begrebet 'evalueringskultur' ud fra en både semantisk og pragmatisk synsvinkel. Han pointerer hér, at selve ideen om, at evaluering er noget, man skal have en kultur til, bunder i erkendelsen af, at holdningsmæssige og værdimæssige barrierer for evaluering er mindst lige så vigtige som tekniske og metodiske.

I forhold til at have fokus på den enkelte professionelles refleksioner over egen praksis indebærer evalueringskulturbegrebet, at beredskabsverdenen ses som et vidensfelt, hvor den professionelle *også* skal lære af og med kollegaer og andre, der agerer inden for og i forhold til denne "verden" (Dahler-Larsen, 2006). Spredning er nøgleordet, men for at der kan ske en spredning af viden fra evalueringer, kræves der gennemsigtighed, offentlig tilgængelighed og/eller tilgængelighed i relevante netværk o. lign. Endvidere må evalueringerne være formuleret i en begrebslig eller teoretisk ramme, der gør det muligt at overføre

⁹ Drøftelser i forbindelse med "Koordineret Beredskab" samt besøg i udvalgte kommuner

resultaterne til andre sammenhænge. Og endelig skal både afsender og modtager være åbne for en sådan videnspredning.

Hele ideen med evaluering er at udfordre en given praksis med spørgsmålet: "*Kan det dokumenteres, at praksis er god nok*" (Dahler-Larsen, 2006:32). Evaluering antaster således selvfølgelig i udførelsen af en praksis. Evalueringen sætter derved fokus på, at handlingen er situationsbestemt og kan udføres anderledes.

Det betyder også, at en evaluering groft sagt enten kan munde ud i:

- At en given praksis fortsættes og resultatet eventuelt spredes som en god ide eller "best practice"
- At der rejses tvivl om den givne praksis nuværende måde at fungere på, og der iværksættes ændringer eller justeringer, eller
- At en given praksis opgives

Hele manøvren drejer sig om at skabe bedre kvalitet i opgaveløsningen uden på forhånd at "hælde barnet ud med badevandet". En positiv evalueringskultur bygger derfor på en respekt for professionel viden og erfaring og et åbent sind over for de eksisterende organisatoriske forudsætninger.

Efter denne tankegang fungerer evalueringen som et "*kvalificeret filter*" (Dahler-Larsen, 2006:33), der bringer den evaluerede praksis op på et højere vidensniveau og dermed gør en ny eller ændret praksis "*uantastelig*" - i hvert tilfælde for en periode.

I forhold til nærværende projekt er det også værd at bemærke, at en evalueringskultur - forstået som en kultur, hvor der arbejdes med vidensbaseret som en del af dagligdagen – umiddelbart vil understøtte den professionsfagliges evne til at begrunde praksis og den beredskabsfaglige organisations evne til at begrunde udviklingsønsker og – behov. Da der her er tale om offentlige ydelser med almenvellet som modtagere, er det også væsentligt, at en sådan evalueringskultur ses som et offentligt anliggende, der kan være med til at udvikle professionen og ikke mindst bør inkludere professionens samspil med lignende organisationer og med det samfund, som organisationen er en del af. Konsekvensen heraf er, at også den førte politik på beredskabsområdet kan inddrages som genstand for evaluering. På den måde udfordrer vidensbaseret også beredskabspolitikken fx. i forbindelse med politiske tiltag på området. Når nye tiltag vedtages, hvilket vidensgrundlag kan så sandsynliggøre, at disse vil virke efter hensigten? (Dahler-Larsen, 2006). Omvendt vil en eventuel politisk/administrativ beslutning om at anvende evalueringer i forbindelser, som opfattes negativt, indvirke på incitamentet til at dele gode ideer og anden relevant viden. Evalueringskultur griber såle-

des ud over den enkelte organisation og ind i måden, der videndeles på i et demokratisk samfund, herunder videndeling i det offentlige rum.

Ved at arbejde med evalueringskultur i en organisation ligger der også en forståelse af, at man i fællesskab skaber en 'orden', hvor det ikke er nødvendigt at tænke "alt igennem" og vende hver en sten, før en evalueringsmæssig handling eller et evalueringsmæssigt valg foretages. Herved kan processerne blive mindre tunge og ressourcekrævende, uden at den demokratiske inddragelse mistes. Evalueringskulturen skal også kunne lægge en begrænsning i forhold til, hvad der skal evalueres, hvornår og hvorfor. Kulturen må så og sige inkludere, hvornår en praksis er "god nok" og dermed (indtil videre) uantastelig.

Selv om evaluering indebærer en systematisk anvendelse af metoder til indsamling af data, og man derfor med rette kan sige "uden data ingen evaluering", er det også værd at huske, at beslutninger ikke kan træffes uden værdier og vurderinger af, hvad en god beslutning er, og "at data ikke i sig selv kan afgøre værdispørgsmål" (Dahler-Larsen, 2006:76).

Ovennævnte korte beskrivelse af nogle karakteristika ved begrebet evalueringskultur og dets anvendelse vil med god ret kunne gøres til genstand for kritik og diskussion og netop derved eksemplificere spændstigheden i en vidensbaseret tilgang, hvor anvendelsen af begreber konstant er under udvikling. Endvidere vil en samfundsfaglig analyse af evalueringskulturer i forskellige organisationer og politiske systemer, hvor interesser, ideologier og magtkampe inkluderes, også kunne vise kulturer, hvor evalueringer bevidst anvendes til at fremme skjulte, uofficielle formål. En i demokratisk forstand negativ evalueringskultur, der som ovenfor bekræftet kan indvirke negativt på evalueringsincitament i de professionsfaglige miljøer.

Evalueringskompetence

Ideen med en evalueringskultur er at gøre et område evalueringsmæssigt selv bærende, hvilket kan være vanskeligt i et fagligt miljø, der ikke (som kerneområde) har trænet i undersøgelsesmetoder og dataindsamling og dermed kan antages at kunne udføre evalueringer med den grad af uantastelighed, der skal til for at give evalueringsresultaterne anvendelighed og legitimitet.

I evalueringskompetence ligger også kompetence til at vurdere evalueringsresultater og tage stilling til en evaluering videre forløb i forhold til læringspotentialer i organisationen.

Opbygningen af evalueringskapacitet er således en væsentlig del af evalueringskulturen og kan gribes an på mange måder og i forskellige tempi. Nærværende projekts evaluerings- og læringsværktøjer er netop bygget op på en sådan måde, at der kan plukkes i dem efter behov, og at de enkeltvist og samlet vil kunne bi-

drage til opbygning af evalueringskompetence kombineret med kurser og andre formaliserede uddannelses- eller træningsforløb, efterhånden som organisationen får identificeret sine behov.

Intern og ekstern evaluering

"... mens alle hader ekstern evaluering, så er der ingen, der stoler på intern evaluering" (Dahler-Larsen, 2006:84 efter David Nevo).

Med udgangspunkt i en definition af intern evaluering som en, der: *"... igangsættes, udføres og anvendes rent internt."* (Dahler-Larsen, 2006: 83) kritiserer Dahler-Larsen forestillingen om intern evaluering som en læringsorienteret/tillidsbaseret/demokratisk/god modsætning til den eksterne kontrolorienterede/magtbaserede/standardbaserede/udemokratiske/onde. Dahler-Larsen pointerer her, at der ikke er nogen god grund til at "belaste" sondringen mellem intern og ekstern med denne form for retorik. For at illustrere dette fremhæver han (Dahler-Larsen, 2006:83):

- At ekstern evaluering kan have en vigtig demokratisk funktion
- At intern evaluering kan være et forsøg på at undvige demokratisk evaluering
- At intern evaluering kan være et redskab til kontrol
- At intern og ekstern evaluering kan arbejde sammen

På den anden side baseres kritikken af intern evaluering ofte på, at evalueringerne *"... degenererer, således at sondringen mellem udvikling og evaluering kolliderer, og evalueringselementet i arbejdet udhules"*, og at de ofte *"... indebærer en stærk sammenfletning af intern deltagelse, intern problemforståelse og fælles intern anvendelse, at den interne evaluering ikke søges anvendt eksternt..."* og heller ikke opleves som relevant af eksterne parter.. (Dahler-Larsen, 2006:84)

Forholdet mellem ekstern og intern evaluering synes derfor i praksis at kunne handle om, hvordan der evalueres og til hvem, læringspunkterne rettes. Såfremt der i en organisation opbygges en evalueringskultur, der indeholder evalueringsmæssig kompetence samt åbenhed og fleksibilitet i forhold til brug af viden og erfaringer, vil evalueringer foretaget internt i høj grad også kunne anvendes i andre organisationer og vidensmiljøer. I forhold til i en ekstern evaluering vil der ofte være en større operativ og faglig indsigt i en intern evaluering, der tillige vil kunne drage nytte af at kunne foretages med løbende inddragelse af data. På den anden side vil kapaciteten med hensyn til evalueringens omfang og den tid, der kan bruges på den, ofte være mindre. Samtidig er der per se større troværdighed ved eksterne – uafhængige – evalueringer, hvorfor disse ofte med fordel kan anvendes, hvor generelle og politisk principielle problemstillinger skal undersøges.

Tillid og åbenhed

Evaluering trives bedst i et miljø af tillid og åbenhed (Dahler-Larsen, 2004) både for så vidt angår åbenhed og tillid i forbindelse med dataindsamlingen og, ikke mindst også, hvis evalueringen har et læringsmæssigt formål. Med læring menes her både læring for den enkelte og for organisationen som helhed.

Tillid og åbenhed er således en forudsætning for en positiv, læringsorienteret evalueringskultur.

Hvor der med en sådan positiv evalueringskultur er banet vej for læring og for evalueringer, der er baseret på både evalueringsmæssig- og fagprofessionel viden, kræver en samfundsmæssig udnyttelse, at den tillid og åbenhed, som organisationen mestrer, også mestres i forhold til det omgivende samfund, og at der hverken herfra eller fra den evaluerende organisation sker en sammenblanding af kontrol og læring. Hvilket er nemmere sagt end gjort.

En vinkel på beredskabsevaluering, som skal nævnes i denne forbindelse, er spørgsmålet om beredskabets kvalitet og borgernes tilfredshed med den service, beredskabet yder. Et udgangspunkt kunne her være kommunens servicedeclaration på beredskabsområdet kombineret med en borgerundersøgelse af forventninger og tilfredshed i forhold til beredskabets forskellige opgaver. Sådanne undersøgelser kunne understøtte beredskabets evaluerings- og læringsarbejde og være et værdifuldt input til drøftelserne om "definition" af beredskabsfaglig kvalitet og udfordringer i forhold hertil.

3. Kommunernes hidtidige evalueringspraksis

Med henblik på at få skabt et overblik over kommunernes evalueringsmæssige praksis, blev der i løbet af projektet foretaget to besøg i udvalgte kommuner samt udsendt en spørgeskemaundersøgelse til samtlige kommunale redningsberedskaber. Dette blev suppleret med information om projektet via Foreningen af Kommunale Beredskabschefer (FKB) samt opfordring til øvrige kommuner¹⁰ om at melde sig, såfremt man ønskede en mere aktiv rolle projektet. Flere kommuner tilkendegav via spørgeskemaets åbne spørgsmål, at de gerne gav supplerende oplysninger, hvilket der blev fulgt op på i forbindelse med spørgsmål om anvendelse af centrale evalueringer¹¹.

Spørgeskemaundersøgelse¹²

Undersøgelsens formål:

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen var at afdække kommunernes evalueringspraksis: Indsamling, bearbejdning og implementering, herunder brug af resultater fra centralt udførte evalueringer, og vidensspredning mellem beredskabets aktører. Endelig var formålet med undersøgelsen at give mulighed for fri kommentering på egne og andres evalueringspraksisser.

I undersøgelsen blev evaluering defineret bredt:

"Med evaluering forstår vi, at man foretager en vurdering (mundtlig eller skriftlig) af en indsats (eller dele af en indsats) ifm. en operativ hændelse eller en øvelse med henblik på at blive klogere og/eller få input til forandringer".

Undersøgelsens hovedresultater

Undersøgelsen viser, at alle kommunale redningsberedskaber - undtagen ét - anvender en eller anden form for evaluering af operative hændelser. Samtidig tegner der sig et mangfoldigt billede af, hvordan de enkelte kommuners redningsberedskab indhenter, bearbejder og bruger viden fra indsatser. Mange kommuner anvender et bredt spektrum af evalueringsformer spændende fra mundtlige debriefinger til mere systematisk indhentning af data og skriftlig formidling. Billedet, der tegner sig, er, at så godt som alle kommuner har foretaget mundtlige evalueringer af hændelser, og godt halvdelen har haft skriftlige evalueringer. Knap 1/5 af kommunerne har også angivet andre rapporteringsformer som drøftelser i medarbejderstaben på baggrund af udrykningsrapport eller andet, drøftelser i MED-udvalg, erfaringsopsamling på lederniveau med

¹⁰ På FKBs årsmøde 2012 og som del af spørgeskemaet

¹¹ Inden for dette projektets rammer har vi desværre ikke haft mulighed for at gå i dybden med alle besvarelserne fra de åbne spørgsmål. De åbne besvarelser har dog fungeret som inspiration og baggrund i relation til kommunerunde 2.

¹² Rapport fra spørgeskemaundersøgelsen. Se "Bilag 11".

samarbejdsparter og gennem brug af video (hjemkamera). Rapportering i ODIN nævnes tillige af flere kommuner.

De hændelser, der evalueres, kan ud fra undersøgelsen groft opstilles i et "evalueringshierarki" for kommunerne under ét:



Når kommunerne foretager skriftlige evalueringer af operative hændelser eller øvelser, er det i mange tilfælde hovedsagelig til eget brug. Evalueringerne er ikke noget, der generelt udarbejdes til offentliggørelse (81 % af de adspurgte svarer, at der inden for de seneste 5 år ikke er blevet udarbejdet evalueringer til offentliggørelse på internet eller lignende), mens der oftere finder en direkte deling med samarbejdspartnere sted¹³.

Godt 1/4 af kommunerne anvender skabeloner til evaluering af indsatser, hvoraf nogle skabeloner er hændelsesspecifikke, mens andre er generelle. Blandt de, der har svaret på spørgsmålet, er to kommuner i gang med udvikling af skabeloner og lignende værktøjer¹⁴.

Når der foretages evalueringer af indsatser, er det oftest redningsberedskabets egne, operative ledere, herunder chefer, der står for arbejdet. Kun i enkelte tilfælde er det en ekstern, en AC-medarbejder eller andre, der står for evalueringen.

¹³ 4 % (2 kommuner) videregiver altid deres evalueringer, 19 % (10 kommuner) gør det "ofte", 31 % (17 kommuner) gør det "nogen gange", 33% (18 kommuner) gør det "sjældent" og 13 % (7 kommuner) deler aldrig deres evalueringer med samarbejdspartnerne.

¹⁴ Spørgsmålet var åbent: 14 kommuner ud 55 svarede at de anvendte skabelon til evaluering af operative hændelser med angivelse af, hvilke punkter, der typisk evalueredes. Projektets værktøj I (Evaluerings- og registreringsskema) er blandt andet inspireret af disse skemaer/skabeloner, der også vil kunne erstatte eller supplere værktøjet efter den enkelte kommunes behov.

Begrundelsen herfor er de pågældendes funktion som inspektør/indsatsleder henholdsvis deres uddannelsesmæssige baggrund eller organisatoriske placering, hvilket i mange tilfælde vil kunne være overlappende.

Som tilfældet er ved evalueringer af indsatser, foretager alle kommuner - undtagen – også evalueringer ved øvelser. Skriftligheden er en anelse højere end ved evaluering af hændelser, mens variationen af rapporteringsformer ikke er så høj som ved evaluering af hændelser.

Færre kommuner angiver at bruge en form for skabelon for evaluering af øvelser end ved evaluering af hændelser¹⁵. I lighed med "ved evaluering af hændelser" er kommunens eget operative personale centrale ved evalueringer af øvelser, mens der i lidt flere tilfælde også anvendes ikke-operativt personale og ekstern evaluering.

Med hensyn til spredning af evalueringer er der en tydelig forskel mellem evalueringer af hændelser og evalueringer af øvelser, hvor der for sidstnævntes vedkommende finder langt færre evalueringer sted til rent internt brug. Til gengæld er billedet næsten ens for så vidt angår antal af evalueringer fra hændelser henholdsvis øvelser, der offentliggøres på fx. kommunens hjemmeside eller lignende.

Med hensyn til brug af evalueringer fra både operative hændelser og øvelser har godt halvdelen af kommunerne angivet, at de har eksempler på, at viden fra egne evalueringer har ændret den måde en given aktivitet/opgave/procedure håndteres på.¹⁶ Generelt er der tale om ændringer i procedurer, brug af materiel og indsatstaktik. Enkelte kommuner kommer med konkrete eksempler herpå, fx.: Brug af SINE, ændringer af operationsrum, indsatstaktiske overvejelser fx. ift. indsatser på motorveje, ved uheld med grisetransporter oa., tilførelse af nyt materiel med nye tekniske muligheder, ændringer i egne "standardudlægninger", ændringer ift. hurtigere tilkald af ressourcer, ændret stabsvirke, bedre beskyttelse af mandskab, opdeling af skadested, kemiindsatser og nødbehandling.

Centrale evalueringer, der typisk er foretaget af Beredskabsstyrelsen i forbindelse med større hændelser og øvelser, har i ca. 1/3 af de kommuner, der har svaret på spørgsmålet,¹⁷ givet anledning til ændrede procedurer/aktiviteter/opgaver, mens andre angiver ikke at bruge evalueringerne eller ikke kunne erindre at have brugt dem. Enkelte angiver, at evalueringerne har en mere generel betydning for udviklingen af

¹⁵ Dette kan imidlertid skyldes, at spørgsmålene er ret enslydende, hvorfor nogle kommuner måske har opfattet, at der allerede er svaret på spørgsmålet tidligere ifm. spørgsmålene om evaluering af hændelser

¹⁶ Spørgsmålet var åbent: 32 ud af 55 kommuner har svaret på spørgsmålet

¹⁷ Spørgsmålet var åbent: 35 ud af 55 kommuner har svaret på spørgsmålet

beredskabet, og at de har hjulpet med til at sætte fokus på centrale områder som fx. skadestedskommunikation.

Spørgeskemaundersøgelsens metode

Undersøgelsen er lanceret pr. e-mail som et elektronisk spørgeskema med 19 spørgsmål, heraf 15 faktaspørgsmål (spørgsmål om faktiske forhold) og fire vurderingsspørgsmål.

Spørgeskemaet er sendt til samtlige kommunale beredskabschefer (93).

Navne og e-mails er fremskaffet med udgangspunkt i Katastrofe- og Risikomanageruddannelsens (KATRISK) adressekartotek efterfulgt af kontrol via de enkelte kommuners hjemmesider samt telefonopkald ved tvivlsspørgsmål. Dette arbejde blev varetaget af en studerende fra KATRISK. Der er i et enkelt tilfælde givet meddelelse fra en beredskabschef om, at skemaet er videregivet til anden, ansvarlig respondent.

For at give mulighed for senere uddybning af svarene er undersøgelsen ikke anonymiseret

Det har ikke været nødvendigt at supplere respondentgruppen i løbet af undersøgelsen.

Undersøgelsens forløb

Efter to tests blev undersøgelsen lanceret den 22. november 2012 til i alt 93 respondenter uden angivet svarfrist.

Påmindelse med svarfrist udsendtes den 10. december 2012 til 40 respondenter.

Da undersøgelsen blev lukket den 17. december 2012 kl. 12:10 havde:

- 55 besvaret spørgeskemaet
- 4 besvaret henvendelsen og tilkendegivet, at de ikke ønskede at deltage i undersøgelsen
- 30 ikke besvaret henvendelsen
- 4 ikke fuldført undersøgelsen

Svarprocenten var således 58,6, og procenten for fuldt besvarede spørgeskemaer 51.

Bortfaldsanalyse: Gruppen på 30, der ikke har svaret på henvendelsen, afviger ikke i repræsentativitet systematisk fra de, der har svaret, hvorfor bortfaldet ikke vurderes at have væsentlig betydning for undersøgelsens resultat.

Kommunerunde 1. Besøg i udvalgte kommuner¹⁸

I september/oktober 2012 besøgte projektet redningsberedskabet i de fire udvalgte kommuner: Aalborg, København, Odense og Århus¹⁹. Formålet med møderne var at gå i dybden med spørgsmål om kommunernes nuværende evalueringspraksis – fordele og ulemper og ønsker for fremtiden.

Kommunerne var udvalgt ud fra et kriterium om geografisk spredning²⁰.

Til strukturering af drøftelserne har været anvendt en debit/kredit-model²¹, hvor deltagerne byder ind i forhold til:

- Hvad der er godt ved den nuværende praksis (det man vil holde fast i)
- Hvad der kan blive bedre i den nuværende praksis (det man gerne ser forbedret)
- Hvad en udvikling ikke må føre til (det man vil undgå)
- Hvad man har af visioner for den nye praksis (det man drømmer om)

Aalborg

Der arbejdes i dag ikke med evaluering ud fra et fast formaliseret system. Der indsamles imidlertid viden og dokumentation gennem ODIN og log ved større hændelser. Læring er hidtil blevet skabt ud fra de hændelser, der har fungeret godt, men det er i dag beredskabets opfattelse, at der er mere rum til også at kigge på de aspekter, der er gået mindre godt. Der har hidtil foregået en videndeling og vidensopsamling gennem eksempelvis materiel- og uddannelsesmøder samt formaliserede møder mellem ledere og mellemledere, hvor interessante indsatser bliver diskuteret i forhold til, hvad der gik godt, og hvad der kunne gøres bedre. Der arbejdes endvidere med brandstedsundersøgelser, der har et teknisk sigte. Endelig pågår der en uformel videndeling og evaluering i forbindelse med de operative hændelser i form af eksempelvis debriefing samt når lederne taler med mandskabet ude på gangene eller støder på konkrete spørgsmål.

Århus

I Århus indsamles viden gennem ODIN og log ved operative hændelser samt gennem øvelsesrapporter. I forhold til den hidtidige evalueringsmæssige praksis har det været kendetegnet, at man ved atypiske

¹⁸ Kommunerunde 1

¹⁹ Proces:

11. september 2012: Mail til de udvalgte kommuner samt Falck Aalborg hvor der inviteres til samarbejde.

Invitation til alle kommuner med invitation til deltagelse:

12. juli Mail til Niels Mørup, formand for FKB.

Uddeling af flyers i Fredericia på FKBs årsmøde den 28. august 12.

Anden opfordring inkluderes i spørgeskemaundersøgelse.

²⁰ Vi forsøgte at få Region Sjælland repræsenteret i projektet gennem Roskilde Brandvæsen. De havde dog ikke mulighed for at deltage på daværende tidspunkt, hvorefter vi i forhold til tidsplanen valgte at fortsætte uden.

²¹ Modellen er inspireret af værktøj fra konsulentfirmaet Implements projektlederkursus ved Metropol og er også anvendt i forbindelse med en del af drøftelserne med de centrale beredskabsaktører i forbindelse med projektet "Koordineret Beredskab".

hændelser har gjort noget ekstra i forhold til vidensopsamling og -bearbejdning end normalt. Det har ifølge beredskabet givet en fragmenteret læring, eftersom der ikke bliver samlet op på tværs af hændelserne. Den hidtidige praksis har været domineret af en mundtlig videndeling, hvor man ikke har arbejdet systematisk med indsamling, bearbejdning og deling af viden internt i beredskabet eller med den øvrige beredskabsfaglige profession.

Odense

I Odense har man i relation til indsamling af viden benyttet ODIN, ligesom deling af viden har fundet sted via intranettet, hvor den enkelte indsatsleder oa. kan videregive oplysninger til resten af mandskabet. Kendetegnende for den hidtidige praksis har været, at man ikke har arbejdet systematisk med evalueringer herunder indsamling, bearbejdning og deling af viden. Endvidere har man ikke i den hidtidige praksis været så opmærksom på forskellene mellem forskellige begreber - eksempelvis hvad en evaluering er, og hvilken rolle eksempelvis et værktøj som debriefing har i forhold til den samlede evaluering af operative hændelser – herunder hvad kigger man efter og med hvilket formål. Den hidtidige praksis omkring evaluering og brugen af viden herfra er forbundet med en vis sårbarhed rent kulturelt, men der er sket markante ændringer i kulturen de seneste år, hvilket betyder, at man i dag oplever, at man kan kigge indad på egen praksis på en anden måde end tidligere.

København

Der indsamles i dag viden fra operative hændelser via hjelmkamera, hvor en del af dette materiale er videreført i konkret undervisningsmateriale, der er tematiseret. Der er i dag ingen procedure for hvordan beredskabet arbejder med interne og eksterne evalueringer, og det er den enkelte inspektør, der vurderer, hvordan de benytter det evalueringsmateriale, der er udarbejdet. Der arbejdes i dag med at ændre evalueringskulturen med respekt for de kulturelle faktorer, som er centrale for brandvæsenet i dag. Det er dog beredskabets oplevelse, at det har været vanskeligt i relation til den hidtidige praksis at overføre erfaringer fra generelle evalueringer til praksis, og beredskabet har derfor uddannet medarbejdere til på sigt at kunne varetage arbejdet med disse evalueringer.

Kommunerunde 1. Opsummering

Der bliver indsamlet og delt en del viden ved de enkelte beredskaber knyttet til den operative praksis. Der bliver dog ikke arbejdet med egentlige evalueringer, forstået som en systematisk aktivitet. Den hidtidige praksis har været præget af, at det udelukkende er ved de ekstraordinære hændelser, at man er bevidst om, at man gør noget aktivt. Selvom den hidtidige praksis ikke har været udpræget systematisk, er det centralt at understrege, at der har været, og er, en del aktiviteter knyttet til vidensindsamling og videndeling. Endvidere har den hidtidige praksis en markant mundtlighed, hvilket på visse områder kan gøre det vanske-

ligt at fastholde konkrete læringspunkter. I forhold til arbejdet med viden fra operative indsatser har den hidtidige praksis været under stærk indflydelse af kulturen. En kultur, der har en udpræget skepsis over for evalueringer. Flere af beredskaberne italesætter, at det først er nu, at man har den oplevelse, at kulturen er moden til at arbejde med evalueringer knyttet til beredskabernes kerneopgaver, men at denne kulturelle udvikling er sårbar.

Opsamling på spørgeskemaundersøgelse og kommunerunde 1.

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen og de uddybende besøg i de fire udvalgte kommuner kan der konkluderes følgende overordnede karakteristika i forhold til de kommunale redningsberedskabers evalueringspraksis:

- Så godt som alle kommuner har en eller anden form for evalueringspraksis²²
- Der gøres i vidt omfang brug af mundtlig efterbehandling/evaluering ved alle typer af hændelser
- Skriftlig efterbehandling/evaluering er ikke så udbredt som mundtlig
- Nogle kommuner anvender skabeloner til brug for evaluering af indsatser, hvoraf nogle af skabelonerne er hændelsesspecifikke
- Ud over den hændelsesrapportering, der tilgår ODIN-systemet, finder der i et vist omfang forskellige former for - især mundtlig - hændelsesrapportering og -bearbejdning sted i kommunerne
- Kommunerne efterspørger en systematisk evalueringspraksis rettet mod anvendelse/læring
- Kommunernes evalueringer foretages i vidt omfang af redningsberedskabets egne ansatte
- De kommunale evaluatore er typisk operativt personale med ledelses-/indsatsledelsesmæssigt ansvar
- Hovedparten af de kommunale evalueringer er rettet mod internt brug
- Der finder en vis deling af evalueringer sted i forhold til samarbejdspartnerne
- Kommunerne pointerer, at den hidtidige kultur er præget af skepsis over for evaluering
- Kun i meget få tilfælde offentliggøres evalueringerne bredt fx. på kommunens hjemmeside el. lign.
- Brug af skriftlige og mere formelle evalueringer finder typisk sted i forbindelse med ekstraordinære hændelser
- En del af disse evalueringer er udført af centrale evaluatore
- Centrale evalueringer af ekstraordinære hændelser er typisk beregnet på offentliggørelse
- En del af evalueringresultaterne fra evalueringer af hændelser bruges som input til øvelsesvirksomhed

²² Da spørgeskemaundersøgelsen var eksplorativ, var evaluering defineret meget bredt: "Med evaluering forstår vi, at man foretager en vurdering (mundtlig eller skriftlig) af en indsats (eller dele af en indsats) ifm. en operativ hændelse eller en øvelse med henblik på at blive klogere og/eller få input til forandringer".

- Øvelsesvirksomhed evalueres af så godt som alle kommuner og en del også af centrale evaluatore
- Godt halvdelen af øvelsesevalueringerne er også til eksternt brug og foretages langt hen ad vejen af kommunens eget operative personale
- Evalueringer/efterbehandling af såvel operative hændelser som øvelser – især dem kommunen selv har foretaget - har i en del tilfælde ført til ændringer af det kommunale redningsberedskabs procedurer/aktiviteter/opgaver

4. Kommunerunde 2. Brug af evalueringer – nu og fremover

I august 2013 besøgte projektet redningsberedskabet i tre af de fire udvalgte kommuner: Aalborg, Odense og Århus. Formålet med møderne var at drøfte mulige indsamlings- og bearbejdningsmetoder i forhold til udviklingen af evaluerings- og læringsværktøjerne.

Hvor det første besøg i kommunerne havde til formål at afdække og drøfte den hidtidige evalueringspraksis, havde det andet besøg til formål på baggrund heraf at skue frem mod de konkrete evaluerings- og læringsværktøjer, som projektet skulle udarbejde til de kommunale redningsberedskaber. For at kunne tilrettelægge en sådan værktøjskasse – samt for at sikre anvendeligheden heraf – havde mødet en sådan form, at der, udover status og resultater fra projektet, blev fremlagt tre på forhånd udarbejdede scenarier, som drøftelserne tog afsæt i. Det drejede sig dels om to scenarier, hvor evalueringsmulighederne for kommunen kom i spil, dels om et, hvor udgangspunktet var anvendelse af andres evalueringer – eksempelvis de som udfærdiges af Beredskabsstyrelsen eller private konsulentfirmaer.

De tre scenarier var:

Scenarie 1.

Det kommunale beredskab bliver kaldt til FUH (færdselsuheld) med fastklemte. På 1. meldings ordlyd afgår foruden beredskabet 2 ambulancer samt politiet (patrolje plus indsatsleder politi). Ved ankomst kan man konstatere, at 1 voksen person er teknisk fastklemt og alvorligt skadet. Endvidere er der 1 barn i bilen, som på stedet bliver konstateret omkommet (sikre dødstegn).

Scenarie 2.

Det kommunale beredskab bliver kaldt til lejlighedsbrand. Ved ankomst iværksættes eftersøgning og slukning. Der bliver ikke fundet personer i lejligheden, men efter branden bliver der rettet kritik af indsatsen fra politiet, der mener, at beredskabets håndtering af brand-/gerningsstedet var uhensigtsmæssig.

Scenarie 3.

Det kommunale beredskab i en større dansk provinskommune²³ bliver kaldt til en industribrand, hvor der i forbindelse med branden bliver udledt toksisk røg. Røgen forgifter et større antal personer i kommunen. Der bliver foretaget sirenevarsling, og Beredskabsstyrelsen deltager i den konkrete opgaveløsning. Hændelsen har markant politisk fokus, og afføder efterfølgende politisk debat omkring industri i bebyggede områder. Der er markant materiel skade, men hændelsen medfører ikke nogen omkomne. Efter hændelsen besluttet

²³ Kommunen er på størrelse med Roskilde Kommune

det, at Evalueringsinstituttet skal varetage den konkrete evaluering. Rapporten udkommer ca. 3. måneder efter hændelsen og består af 40 A4 sider.

Det blev bekræftet, at beredskaberne generelt set ønsker at lade eget personale stå for evalueringsarbejdet. Evalueringsarbejdet skal have et læringsmæssigt fokus og være systematisk i alle dele af processen, således at data og beslutninger fastholdes, og der kan ske en vidensdeling (primært) internt i organisationen. Det blev også bekræftet, at der er en udbredt skepsis over for evalueringer, hvilket bunder i en forståelse af disse som lig med kontrol, kritik og sanktioner. En kultur der dog arbejdes med mange steder og som lige så stille er ved at "vende".

Endelig blev det bekræftet, at det videre arbejde bør stå på skuldrene af de beredskabsmæssige mundtlige læringstraditioner og også bør inddrage spørgsmålet om brug af andres evalueringer- herunder ikke mindst centralt udførte evalueringer.

Som afsæt til udarbejdelsen af de konkrete evaluerings- og læringsværktøjer blev drøftelserne i den efterfølgende meningstranskription derfor kategoriseret således:

- A. Behov for indhentning læringspunkter og viden
- B. Behov for bearbejdning af viden
- C. Grundlaget for læring fra operative hændelser
- D. Behov for implementering og deling af læringspunkter

A. Behov for indhentning af læringspunkter og viden

Aalborg

Beredskabscenter Aalborg forklarer, at indhentningen af viden fra operative hændelser kredser omkring den indsatsleder samt de brandmestre, der er afsted på den konkrete hændelse. I de situationer, hvor der er tale om en relativt stor hændelse, eller i de tilfælde hvor der har været nogle karakteristika omkring hændelsen såsom mange omkomne etc., så iværksættes der øjeblikkelige tiltag som defusing og debriefing, der ofte bliver fulgt op med et møde umiddelbart efter, hvor de implicerede beredskabsfaglige aktører deltager. Foruden indsamling og deling af erfaringer på disse møder, så er det indsatslederne og til dels de enkelte brandmestre, der samler op på de enkelte læringspunkter fra hændelser i hverdagen. Der er i dag ikke et systematisk værktøj foruden brandrapporterne, hvor "lessons learned" fra de enkelte hændelser bliver indskrevet eller registreret. Der er med andre ord tale om en praksis, der trækker på mundtlighed som redskab til at opsamle og dele læringspunkter. På dette område adskiller den operative del af

beredskabet sig fra den forebyggende del, der har en anden skriftlig kultur. Gennem interviewet kommer beredskabet med en række ideer til, hvordan man ideelt set kunne forankre evalueringsopgaven i et regionalt forum, så det bliver muligt at trække evalueringer på tværs af de enkelte hændelser inspireret af sundhedsvæsenets registrering af utilsigtede hændelser. Der findes dog ikke en sådan dokumentationspraksis i beredskabet i dag.

Beredskabet efterspørger endvidere en højere grad af dokumentation i forhold til de værktøjer, som man allerede benytter integreret i eksempelvis ODIN. Derved kan den enkelte ikke nøjes med at skrive "brand i bus", men bliver tvunget til at skulle foretage beskrivelsen ud fra nogle faktuelle såvel som subjektive betragtninger. I forbindelse med en sådan indtastning kunne man angive, hvis der var nogle generelle læringspunkter, som andre beredskaber også kunne have glæde af, hvilket ville gøre det muligt at lave en generel opsamling af læringspunkter knyttet til specifikke hændelsestyper. I forhold til indsamling af læringspunkter fra centralt udarbejdede evalueringer så er det generelt beredskabets oplevelse, at det kan være vanskeligt at trække konkrete læringspunkter ud, som direkte kan understøtte beredskabets egen praksis. Man har benyttet evalueringer fra centralt hold og læser løbende relevante evalueringer for at undersøge, om der er relevant læring fra beredskaberne, men omkonverteringen til hverdagens opgaver er vanskelig.

Opsummerende ønsker beredskabet et indsamlingsværktøj, der kan bruges til at understøtte en optimeret dokumentationspraksis i forbindelse med håndtering af operative hændelser, så man eksempelvis får flere faktuelle såvel som subjektive informationer omkring de enkelte hændelser samt den indsats, som beredskabet har varetaget.

Århus

Indsamlingen af viden og læringspunkter I Århus Brandvæsen tager udgangspunkt i de operative hændelser, som beredskaber håndterer. I dag har beredskabet i Århus en række fastlagte procedurer for håndtering af hændelser i relation til defusing og debriefing, eftersom det i relation til arbejdsmiljø etc. er et krav. Defusing mv. gøres med henblik på medarbejderne, og i forhold til at skabe læring fra operative hændelser har man i dag ikke den praksis, som beredskabet optimalt kunne ønske sig. Århus Brandvæsen efterspørger værktøjer, der kan understøtte indsamlingen af læring fra operative hændelser. I den forbindelse efterspørgeres et værktøj, der ikke er ressourcetungt at benytte, og som på sigt giver mulighed for at kunne trække relevante læringsmæssige mønstre på tværs af de hændelser, som beredskabet håndterer. I forhold til at evaluere operative hændelser fokuseres der i dag på evaluering af større operative hændelser. I den forbin-

delse påpeger de, at det er relativt få gange om året, at beredskabet virkelig bliver testet på parametre som koordination, kommunikation og dokumentation. I disse situationer vil en optimeret dokumentation være med til at imødekomme ønsket om en systematisk praksis. Århus Brandvæsen italesætter et konkret behov for et evaluerings- og registreringsskema, der kan hjælpe med at fastholde læringspunkterne i forhold til håndteringen af en given operativ indsats. Et sådant værktøj vil lette den efterfølgende bearbejdning, så man fastholder det centrale og ikke ender i en meget tung og ressourcekrævende bearbejdning.

Det er i dag primært i indsatsledergruppen, at evalueringen af de operative hændelser pågår. I den forbindelse evaluerer man ud fra en række prædefinerede kategorier. I forhold til dokumentation fra de operative hændelser har man mulighed for at inkludere forskellige data herunder hjelmkamera etc., men hovedparten af bearbejdningen er en mundtlig bearbejdning i forbindelse med et indsatsledermøde. Der er i dag ikke en formel evaluering af de operative indsatser mellem indsatsleder og brandmandskabet, hvor lessons learned bliver nedskrevet. I forlængelse heraf evaluerer man i dag ikke hverdagshændelser, hvilket bunder i et ressourcehensyn.

I forhold til indsamlingen af viden fra operative hændelser er man bevidst om, at der er en del viden blandt mandskabet, som muligvis holdes på manuelt niveau og ikke bliver forankret i en organisatorisk kontekst. Det er erfaringen, at viden knyttet til sikkerhed bliver videregivet, men det er en generel opfattelse, at mandskabet selv klarer opfølgning på mindre problemstillinger knyttet til håndtering af materiel mv. i en hverdagskontekst.

I forhold til brugen af viden og læringspunkter fra centralt udarbejdede evalueringer har man den praksis, at man læser dem og evt. kontakter de involverede kommuner for at afdække, hvorvidt man kan lære noget af hændelsen i forhold til eget beredskab. Ifølge beredskabet så er der et evalueringshierarki, og i den forbindelse er det centralt at være opmærksomme på, at centralt udarbejdede evalueringer er politiske redskaber, og derfor kan man ikke bare tage læringspunkterne direkte. De skal udtrækkes af teksten, og det koster ressourcer.

Opsummerende ønsker beredskabet i Århus at videreudvikle de tiltag, som man allerede har iværksat i forhold til hjelmkamera etc., der kan gøre det muligt at indsamle relevante læringspunkter fra operative hændelser. I dag er mundtligheden dominerende, og man benytter primært indsatsledermøderne som grundlag for indsamling og til dels bearbejdning af læringspunkter. I forhold til den nuværende praksis så efterspørges værktøjer, der kan understøtte en systematisk indsamling af læringspunkter. Gerne i form af et evaluerings- og registreringsskema, der kan systematiseres indsamlingen, og som ikke er tungt eller ressourcekrævende at benytte.

Odense

Ved Odense Brandvæsen pågår der allerede en række evalueringsmæssige tiltag ude på hændelsen i forhold til at vurdere, om der skal iværksættes defusing og efterfølgende debriefing. Dette arbejde er systematiseret i nogle drejebøger og har fokus på mandskabets psykiske tilstand efter voldsomme hændelser. Foruden det psykiske aspekt vil en større operativ hændelse, som udgangspunkt, blive fuldt op af en teknisk evaluering hjemme på brandstationen i form af et fællesmøde. Mødet indledes af indsatslederen, og her vil indsatslederen indledningsvist berette omkring, hvordan han oplevede hændelsen, samt hvad han iværksatte på baggrund af hans situationsbedømmelse. Herefter får hver enkelt brandmand mulighed for at komme med sine inputs. Beredskabet forklarer, at denne praksis egentlig fungerer fint, men den kan blive en anelse langtrukket, og mundtligheden kommer til at stå meget alene, og det er sjældent at konkrete lessons learned bliver nedskrevet i et referat. Baggrunden for mødet er, hvad den enkelte kan huske og gengive fra hændelsen, men man har i dag ikke en systematik i forhold til, at indsatsleder såvel som brandmestre mv. inden møder nedskriver konkrete læringspunkter, som så efterfølgende bliver diskuteret på mødet. Denne systematik efterspørges dog med den præmis, at man fastholder, at indsamlingsværktøjer skal være lette at bruge og ikke koste for mange ressourcer. Med andre ord skal gevinsterne fra et konkret indsamlingsværktøj kunne høstes hurtigt.

I forhold til dokumentation fra hændelserne efterspørges der generelt mere dokumentation i form af billeder mv., og det bliver i øvrigt bemærket, at man i skrivende stund er ved at uddanne nogle af de frivillige til at kunne fungere i en dokumentationsfunktion ved større hændelser. Herved ønsker man at få et bedre grundlag for at dokumentere egen praksis. I forhold til indsamling af læringspunkter kunne det ifølge beredskabet være relevant, hvis læringspunkterne var tilgængelige via en database, der gjorde det muligt at trække erfaringer på tværs af hændelserne. Disse læringspunkter kunne også bruges i en øvelsesmæssig sammenhæng for derigennem at kvalificere de øvelser, som man afholder. I forhold til at anvende læringspunkter fra de centrale evalueringer er det beredskabets praksis, at man læser evalueringerne, men at læringspunkterne generelt er vanskelige at omsætte i hverdagens praksis.

Opsummerende efterspørges der øget systematik i dokumentationen fra evaluerings- og læringspunkter, der ikke kun er rettet mod det psykiske arbejdsmiljø. I den forbindelse skal gevinsterne fra et indsamlingsværktøj kunne høstes relativt hurtigt uden at koste for mange ressourcer. Det skal være let at bruge og må meget gerne understøtte, at man kan trække læringspunkter på tværs af hændelserne.

Opsummerende i forhold til indhentning af læringspunkter og viden

Beredskabsaktørerne efterspørger alle et værktøj, der kan understøtte en systematisk indsamling af viden og læringspunkter knyttet til de operative indsatser. Værktøjet skal være pragmatisk forstået på den måde, at det skal fastholde fokus på centrale læringspunkter, der er relevante at bearbejde. Det skal dog ikke være ressourcekrævende, og det skal lette den videre bearbejdning. Værktøjet skal indeholde faktuelle såvel som subjektive vurderinger og må meget gerne henvise til relevant dokumentation, så man effektivt kan finde dokumentationsmaterialet om nødvendigt. Værktøjet skal stå på skuldrene af den nuværende mundtlige kultur og skal derfor finde en fornuftig balance omkring krav til skriftlighed.

Foruden indsamling af viden og læringspunkter fra de operative hændelser kommenterer beredskaberne også på brugen af de centralt udarbejdede evalueringer. Heraf fremgår det, at samtlige beredskaber har den opfattelse, at det er vanskeligt at omsætte de generelle læringspunkter i hverdagens praksis. Dette kan muligvis skyldes, at de centrale evalueringer medtager en række politiske hensyn, som populært sagt indpakker læringspunkter, så det kræver en del bearbejde at omsætte disse i en lokal kontekst.

B. Behov for bearbejdning af viden

Aalborg

I forhold til bearbejdning af viden og læringspunkter fra egne hændelser, samt fra centrale evalueringer, benytter beredskabet i dag primært mødet i indsatsledergruppen som det centrale omdrejningspunkt. Hvis der på disse møder er et eller andet, der fordrer, at beredskabet bør ændre en praksis eller lignende, så vil opgaven som regel blive uddelegeret til en, som så håndterer den efterfølgende bearbejdning. Bearbejdningen af viden og læring er primært forankret i mundtligheden, og der benyttes i dag ikke formaliserede procedurer for den konkrete behandling. I forhold til at samle op på læring fra operative hændelser støder man endvidere ind i det problem, at det kan være vanskeligt at samle de relevante aktører, eftersom Redningsberedskabet, Politiet og Det Præhospitale Beredskab går tilbage i beredskab, når en konkret indsats er afsluttet. Derfor vælger man nogle gange at holde mere uformelle møder, hvor relevante aspekter af hændelsen bliver behandlet i samarbejde med relevante samarbejdspartnere, men det er sjældent, at man formulerer konkrete læringspunkter og planer for videre bearbejdelse mv..

Århus

Bearbejdningen af viden og læringspunkter knyttet til operative hændelser foregår primært på indsatsledermøderne, hvor forskellige aspekter af hændelserne bliver gennemgået. I den forbindelse kan

beredskabet se et behov for, at man bliver mere systematiske i sin behandling, så man undgår meget lange diskussioner omkring hændelser, men ikke kommer frem til nogen læringspunkter, som man aktivt kan arbejde videre med. I forhold til at arbejde med evaluering, er der ifølge beredskabet sket en positiv udvikling i forhold til internt at behandle mangler eller problematiske emner. Man er dog bevidst om, at der muligvis er en række læringspunkter, som ikke nødvendigvis bliver tydelige, eftersom de bliver behandlet mundtligt på de enkelte hold, men ikke nødvendigvis bliver delt i hele organisationen.

I dag bliver hverdagshændelser ikke evalueret ud fra en fast praksis, og man er i dag bevidst om, at der potentielt set kan ligge nogle relevante problemstillinger i disse hændelser, som ikke bliver samlet op og behandlet. Bearbejdningen af læringspunkter knyttet til de operative hændelser er i dag snævert forbundet til de større og mere komplekse hændelser. Arbejdet med at evaluere mindre hændelser eller hverdagshændelser med henblik på at vurdere, om man kunne optimere egen praksis, er ifølge beredskabet trin 2 og 3 i forhold til den praksis, man har i dag. Hvorvidt man overhovedet vil kunne nå til at se på hverdagens hændelser, er ifølge beredskabet usikkert, eftersom ressourcer mv. spiller markant ind.

Odense

Bearbejdningen af viden og læringspunkter bliver foretaget i indsatsledergruppen, og ved større hændelser bliver der afholdt møder, hvor brandfolkene også deltager. Her gennemgår man den konkrete håndtering af hændelsen ud fra en teknisk tilgang, som bryder hændelsen ned i mange små dele. I forhold til den interne bearbejdning, er man ifølge beredskabet blevet markant bedre til at kigge indad, men der er stadig plads til forbedring i forhold til at få skabt en systematisk bearbejdning af relevante læringspunkter. Bearbejdningen af viden foregår også til dels på mesterniveau, hvor den enkelte brandmester selv kan initiere bearbejdning af viden fra operative hændelser, men generelt så er billedet, at initiativerne ikke er samlet i en fast metode, og det er derfor forskelligt hvilken bearbejdning, man vælger fra hændelse til hændelse samt hvilke læringspunkter, der fordrer hvilken bearbejdning.

Opsummering, bearbejdning af viden og læringspunkter

Fælles for beredskaberne er, at bearbejdningen af viden og læringspunkter knyttet til de operative hændelser ikke følger en fast defineret praksis, men bliver behandlet og vurderet individuelt. Som redskab til at behandle viden og læringspunkter benytter beredskaberne primært mødefora som indsatsledermøderne. Mundtligheden er dominerende, og når man arbejder målrettet med viden og læring i en evalueringsmæssig sammenhæng, så er det hovedsagligt i forbindelse med de større komplekse hændelser.

C. Grundlaget for læring fra operative hændelser

Aalborg

Ifølge Beredskabscenter Aalborg så er det et vilkår ved læring fra operative hændelser, at det altid er let at gennemskue alle detaljer, når røgen populært sagt har lagt sig. Når man dog agerer i en operativ hændelse, så agerer man hurtigt på baggrund af det, man ser, og det man ved. Det er derfor vanskeligt at give en konkret håndtering en given værdi, for det afhænger meget af de oplysninger, man havde, da man stod for at håndtere hændelsen. Når man vil skabe læring ud fra operative hændelser, der er gået mindre godt, eller som har fejlet, så er det vanskeligt at koble den enkelte unikke hændelse til nogle generelle læringspunkter, som ikke kun har værdi for den enkelte hændelse, og derfor vanskeligt at generalisere læringspunkter fra. Hændelsernes unikke præg sammenholdt med den mundtlige praksis har betydet, at man først benytter skriftligheden, hvis man er blevet udsat for kritik eller skal give formelle redegørelser omkring hændelsesforløb etc.

Århus

Århus Brandvæsen betoner ligeledes de særegne vilkår ved læring fra operative hændelser. Eftersom beslutninger bliver taget hurtigt med begrænset information, så kan der hurtigt opstå en asymmetri, eftersom ansvaret for den konkrete håndtering er prædefineret hos indsatslederen. Det giver en række grundlæggende problemstillinger i forhold til læringsaspektet, som man bliver nødt til at erkende. I forlængelse heraf er Århus Brandvæsen opmærksom på at skabe de optimale rammer for evaluering knyttet til operative hændelser, så det bliver en læringsproces, og ikke udvikler sig til udelukkende at fokusere på fejlfinding. Beredskabet italesætter, at man er nået langt med at udvikle kulturen, men at kulturen er sårbar, og derfor skal kritik mv. behandles ordentligt og værdigt, så det bliver tydeligt, at det er læring, der er i fokus. Det er med udgangspunkt i den eksisterende mundtlige praksis og med respekt for den beredskabsfaglige kultur, at man skal udvikle den hidtidige praksis.

Odense

I Odense er man på linje med Århus og Aalborg, og betoner, at kulturen har flyttet sig i forhold til at kigge indad på egen praksis. Det er dog stadig en sårbar proces, og man er derfor opmærksom på, at alle kender rammerne for evalueringer. Ifølge beredskabet er kulturen den største hurdle at overvinde, og det er derfor afgørende at evalueringsværktøjerne, foruden at behandle viden og læringsaspekter, også har øje for den specielle beredskabsfaglige kultur.

Opsummering vedr. grundlaget for læring fra operative hændelser

I forhold til at skabe konkrete værktøjer, der kan understøtte og udvikle beredskabernes hidtidige evalueringsmæssige praksis, er det ifølge beredskaberne afgørende, at man står på skuldrene af den beredskabsfaglige kultur. Læring fra operative hændelser har en række indbyggede barrierer for læring, eftersom ansvaret er prædefineret hos få personer. Disse personer skal tage markante og til tider konfliktfyldte beslutninger med ufuldstændig information i et relativt højt tempo. Det vil derfor altid være lettere efterfølgende at være bagklog.

Hvis denne bagklogskab udvikler sig uheldigt, og eksempelvis bliver ensidig fejlfinding kan det skade læringsinitiativerne, eftersom det direkte vil betyde, at man som beredskab lukker sig omkring sig selv for ikke at udstille svagheder eller fejlkilder, selvom andre med fordel kunne lære af dem. Ifølge beredskaberne har kulturen gennem de seneste år udviklet sig, og man er blevet bedre til at kigge indad, men det er en sårbar proces, og det er derfor afgørende, at man udvikler og systematiserer den mundtlige evalueringspraksis med respekt for det kulturelle udgangspunkt. Skriftligheden er i dag ikke en del af beredskabernes evalueringsmæssige praksis, og det vil være et markant opgør med den hidtidige praksis, hvis skriftligheden pludselig blev omdrejningspunktet for evalueringsaktiviteterne.

D. Behov for implementering og deling af viden/læringspunkter

Aalborg

I forlængelse af ovenstående, så er det internt gennem møder, at man deler relevante læringspunkter fra operative hændelser. I forhold til ekstern deling er det ikke noget, beredskabet har så mange erfaringer med. Den gængse praksis i forhold til deling af viden og læringspunkter er gennem forskellige mødefora samt gennem interpersonelle relationer. Det har den konsekvens, at man i dag primært deler viden med de aktører, som man kender og har tillid til.

Set fra beredskabet så ville det ideelle være en evalueringsmæssig forankring på regionalt niveau, hvor man kunne evaluere operative hændelser samt se på generelle læringspunkter ud fra faste kriterier. Det regionale fokus ville derved agere som mødested for de enkelte aktører, og kunne således understøtte den gensidige tillid til, at ens viden og læring fra situationer, hvor man ikke ser godt ud, bliver eksponeret steder, som man ikke ønsker. Der er i dag ikke formaliserede aftaler med Sundhedsberedskabet omkring, hvad og hvordan man evaluerer.

Århus

Århus Brandvæsen pointerer i forhold til implementering og deling af viden, at alt hvad beredskabet håndterer, er koblet til skyld og ansvar. Derved kan resultaterne fra enhver evaluering potentielt set bruges i en juridisk sammenhæng. Det bliver derved et grundlæggende vilkår, som i høj grad påvirker den eksterne deling af viden og læring. Konsekvensen i forlængelse heraf er, at deling skal foregå i et trygt miljø, og man deler derfor primært deler viden i uformelle netværk, hvor de personlige relationer er stærke. Uanfægtet visionerne om at udvikle beredskabets evalueringsmæssige praksis, så agerer man i et krydspres mellem juraen, pressen og beredskabets ønske om at blive bedre. Det skal læringsværktøjerne anerkende og tage højde for, ellers vil det begrænse deres anvendelsesgrad markant.

Odense

I forhold til deling af viden er der ikke nogen fast praksis for, hvordan man deler viden mellem de enkelte aktører. Eksempelvis er det sjældent, at akutlægerne deltager i evalueringer, eftersom de overgår til beredskab, når tilskadekomne er afleveret på akutmodtagelsen. Beredskabet påpeger i forlængelse heraf, at der også er plads til forbedringer i forhold til konkrete tilbagemeldinger de enkelte aktører imellem.

I forhold til deling af viden er det beredskabets opfattelse, at intentionerne hos de enkelte aktører er gode. Der mangler dog en systematik, som kan understøtte ønskerne om at dele viden. Der er i forlængelse heraf eksempler på videndeling knyttet til det forebyggende arbejde. Der er altså ikke modvilje mod at dele viden og læring, men det foregår mere uformelt, og er bygget på personlige relationer. Alle beredskabets læringspapirer og øvelser mv. bliver som udgangspunkt behandlet som interne dokumenter, og derfor deler man dem ikke ukritisk. Beredskabet er dog ikke afvisende overfor at have en mere åben tilgang til deling.

Opsummering vedr. implementering og deling af viden/læringspunkter

Beredskaberne påpeger, at implementering og deling af viden ikke altid er let. Beredskaberne navigerer i et krydspres, mellem på den ene side ønsket om at ville arbejde systematisk med læring, og på den anden side risikoen for at få negativ presseomtale og potentielle juridiske problemer. Beredskaberne er bekymrede for at blotte sig for en sådan kritik, eftersom den vil fjerne grundlaget for enhver form for læring. Ifølge beredskabsaktørerne er det afgørende for at arbejde med læring og deling af viden, at der er en gensidig tillid. Fremtidige læringsredskaber skal derfor have respekt for dette tillidsbehov.

Møde med Københavns Brandvæsen

Efter kommunerunde 2., blev der afholdt møde med Københavns Brandvæsen med samme dagsorden, men også inkluderende forholdet til Københavns nystartede projekter inden for evaluering og brug af hjelmkamera mv. og dermed tættere på den direkte anvendelse af værktøjerne. De tre ovennævnte hændelsesscenarier blev ikke anvendt direkte i København. Ud over drøftelse af afprøvning af projektets værktøjer blev Evaluerings- og registreringsskemaet nærmere drøftet, herunder fordele og ulemper i forhold til, hvem der skulle udfylde skemaet samt inkludering af indsatsens resultater i værktøjet. Endelig drøftedes kulturelle løftestænger og barrierer i forhold til indførelse af systematiske evalueringsværktøjer, samt hvilken effekt dette kunne have på anvendelsen af evaluerings- og læringsværktøjer generelt.

5. Anvendelse af centralt udførte evalueringer

Baggrund

Beredskabsstyrelsen har som central myndighed forestået en række redegørelser og evalueringer af operative hændelser og øvelser. Med det politiske forlig om beredskabet efter 2002 (forligsperiode 2003-2006) blev der oprettet en egentlig udredningsgruppe, der skulle: *"... evaluere redningsberedskabernes håndtering af udvalgte, særlige indsatser, som har givet særlige erfaringer eller har haft ikke-sædvanlige forløb eksempelvis større brande, sammenstyrtningsulykker, øvelser og lignende"*²⁴.

Ved den politiske aftale 2007-10 blev der etableret et evalueringsinstitut i Beredskabsstyrelsen: *"... som et ikke ansvarsplacerende sagkyndigt institut med mulighed for efter behov at tilknytte eksterne eksperter. Instituttets opgave er alene at beskæftige sig med den tværgående, beredskabsfaglige indsats, og således blandt andet ikke med eksempelvis politiets efterforskningsmæssige indsats"*²⁵.

Undersøgelse af evalueringernes læringspotentiale

En af de væsentlige konklusioner fra "Koordineret Beredskab" til nærværende projekt var, at det kunne være vanskeligt at trække specifikke, tværgående læringspunkter ud af de nuværende beredskabsfaglige evalueringer. For at opnå en større forståelse af problemstillingerne, og af de centrale evalueringers nuværende og potentielle betydning for den beredskabsfaglige praksisudvikling, udvalgte syv evalueringer af hændelser til nærmere gennemgang.

I gennemgangen var der fokus på, hvilke læringspunkter, der kunne udledes af evalueringerne i forhold til projektets hovedtemaer²⁶:

- Sektoransvar herunder gråzoner mellem myndigheder, økonomi
- Koordinering på skadested i forhold til rollefordeling og ansvarsområder herunder skabelse af fælles situationsbillede samt kommunikation
- Aktivering af stabe herunder beslutningsmyndighed/kompetence og geografi
- (Gennemførelse og anvendelse af evalueringer)
- Ressourceudnyttelse/ressourceoptimering/økonomi generelt

²⁴ http://brs.dk/viden/publikationer/Documents/Politisk_aftale_om_redningsberedskabet_efter_2002.pdf

²⁵ <http://brs.dk/viden/publikationer/Documents/Politisk%20aftale%20om%20redningsberedskabet%202007-10.pdf>

²⁶ Mikkel Bøhm og Therese Sachs, Faglig afrapportering fra projektet 'Koordineret beredskab': Forprojekt og delprojekt. 21. maj 2012, phmetropol (upubl) afsnit 3 med uddybning afsnit 6

Dernæst blev spørgsmål om anvendelse som nævnt inddraget i projektets spørgeskemaundersøgelse samt i de uddybende samtaler, projektet har haft med de fire udvalgte kommuner. Formålet hermed var at afdække den nuværende praksis i forhold til anvendelse af de centrale evalueringer. Nærmere bestemt om evalueringerne blev brugt af de kommunale beredskaber og i givet fald hvordan. De uddybende samtaler skulle dernæst afdække, hvorvidt der kunne peges på forhold, der kunne medvirke til, at evalueringer blev anvendt/anvendt mere/ anvendt (endnu) bedre.

Kriterier for udvælgelse af evalueringsrapporter/ hændelser:

Med fokus på problemstillingen om spredning og anvendelse af læringspunkter udvalgte følgende centrale evalueringer:

Fyrværkeriulykken i Seest 2004 (Beredskabsstyrelsen)

Olieudslippet Sydsjælland, Baltic Carrier 2001 (Beredskabsstyrelsen m. bilag European Task Force m.fl)

Dragebådsulykken, Præstø 2011: Søulykkesrapport (Søfartsstyrelsen), Notat (Lægeforeningen Sjælland), Notat (Region Sj.)

Oversvømmelse, København 2011 (Beredskabsstyrelsen)

Forurening af drikkevand, Køge 2007 (Casa)

Orkan 2005 (Beredskabsstyrelsen)

Orkan 1999 (Beredskabsstyrelsen)

Primære kriterier for udvælgelsen var:

- At evalueringen var foretaget centralt (BRS/evalueringsinstituttet²⁷) - hvoraf fulgte, at evalueringerne vedrørte store komplekse hændelser, der havde et eller flere karakteristika:
 - Berørt mange mennesker
 - Involveret mange aktører
 - Involveret redningsberedskabet og politiet og som minimum en "anden" aktør
 - Havde/har politisk bevågenhed
 - Havde en tidsmæssig spredning

Endelig satte vi en tidsmæssig grænse, således at vi kun medtog evalueringer, der ikke var ældre end fra 1999.

²⁷ Dog inddrages også Søfartsstyrelsens og sundhedsmyndighedernes "evaluering" af Dragebådsulykken i Præstø Fjord samt den omfattende evaluering af drikkevandsforureningen i Køge, der er foretaget af et privat konsulentfirma. Dette skyldes for den første ulykkes vedkommende ulykkens karakter (spredning) og for vandforureningens vedkommende en formodning om, at evalueringens læringspunkter potentielt måtte have interesse i samtlige kommuner.

Evalueringer blev gennemlæst af de til projektet tilknyttede studerende ift. projektets fem hovedtemaer (jf. ovenfor) og med følgende fokus:

- Generelle læringspunkter formuleret af evaluator
- Problematiseringer undervejs i rapporten:
 - Eksplicite
 - Implicitte (nogle der antyder underliggende problemer ifm. hændelsen/øvelsen)

Til brug herfor anvendtes et systematiseringsskema. Se Bilag 13.

Efter de studerendes analysearbejde blev der foretaget en sammenskrivning af resultaterne for den enkelte evaluering med henblik på at udskille de væsentligste læringspunkter til de fortsatte drøftelser med de udvalgte kommuner²⁸.

Udtræk af læringspunkter fra centralt udførte evalueringer

I "Bilag 12" er læringspunkterne fra de centrale evalueringer samlet i et dokument og fordelt i forhold til projektets hovedtemaer jf. ovenfor.

Ved projektets start var det tanken, at de opsamlede læringspunkter skulle holdes op mod den eksisterende praksis på hvert enkelt område for derigennem at få en forståelse for de centrale evalueringers praksisudviklende potentiale. På baggrund af gennemlæsningen af evalueringerne samt de indledende drøftelser med kommunerne om deres evalueringspraksis, er der imidlertid i selve projektet anvendt en mere direkte tilgang, hvor der tages udgangspunkt i de enkelte kommunale beredskabers forståelse af evalueringernes anvendelsesperspektiv. Dette er sket gennem spørgeskemaundersøgelsen og de uddybende samtaler med de udvalgte kommuner.

Ud over projektets brug af evalueringerne og de opsamlede læringspunkter herfra i forhold til drøftelserne med de udvalgte kommuner om anvendelsen af centrale evalueringer er det tanken, at materialet - sammen med de bagvedliggende analyser og evalueringsrapporter - skal anvendes som undervisningsmateriale i forhold til temaer som "God dokumentationspraksis", "Evalueringspraksis med operativt sigte", "Evalueringsmetoder og - teori".

Kommunernes brug af læringspunkter fra centrale evalueringer

I spørgeskemaundersøgelsen blev kommunerne spurgt til, hvorvidt læringspunkter fra centrale evalueringer havde givet anledning til at ændre en aktivitet, opgave og/eller procedure i den enkelte kommune²⁹.

²⁸ Se "Bilag 12".

Ud af 35 svar var der 10 respondenter, der havde sådanne konkrete eksempler og én, der havde en mere overordnet betragtning om, at disse evalueringer som sådan havde været med til at forandre beredskabet i Danmark. De resterende 24 respondenter havde ingen eksempler eller var i tvivl ("ved ikke").

De respondenter, der havde svaret positivt på konkret anvendelse af læringspunkter uddybede efterfølgende dette kort, mens spørgsmålet om problemstillinger ved brug af evalueringerne blev taget med til uddybende drøftelser med de udvalgte kommuner.

De læringspunkter, som i henhold til de ti respondenter havde medført refleksioner og ændringer, drejede sig om:

- Overvejelser omkring ressourcestyring/krisestyring
- Fokus på skadestedskommunikation før, under og efter en større hændelse
- Procedurer for skadestedskommunikation, herunder blandt andet opfriskning ift. radiodisciplin og procedurer for vagtcentralpersonale
- Større fokus og ændrede procedurer ift. tilladelser og kontrol ifm. fyrværkeri samt indsats ved fyrværkeriulykker
- Overvejelser der har medført ændringer i den overordnede beredskabsplan samt beredskabsplanerne vedrørende kommunikation og samarbejde med øvrige aktører

Derudover blev der nævnt, at hvor de centrale evalueringer har betydet ændringer i overordnede regelsæt, har dette naturligvis også haft konsekvenser for kommunernes planlægning og procedurer.

Endelig var der som ovenfor anført udsagn om, at evalueringerne overordnet havde været med til at forandre beredskabet.

Opsummering – anvendelse af centralt udførte evalueringer

Undersøgelsen viser, at de centralt udførte evalueringer giver stof til eftertanke og handling hos de dele af beredskabet, der tager læring herfra, men at dette på den anden side ikke er en så stor en andel af beredskaberne, som man umiddelbart kunne forvente. I forbindelse med afdækningen af kommunernes brug af centrale evalueringer og problemstillinger i forhold hertil, har projektet valgt at fokusere dels på drøftelser med de udvalgte kommuner, dels på uddybning af svar fra de respondenter i spørgeskemaundersøgelsen, som havde eksempler på ændringer forårsaget af centrale evalueringer.

²⁹ Spørgsmålet lød: Ved større hændelser og øvelser udarbejdes der ofte evalueringer fra centralt hold f.eks. fra Beredskabsstyrelsen. Har du eksempler på, at læringspunkter fra disse evalueringer har ændret en aktivitet/opgave/procedure i din kommune? Åben svarmulighed

Projektet ville også gerne have undersøgt årsagen til, at så relativt mange respondenter angiver ikke at have brugt de centrale evalueringer eller har valgt ikke at svare på spørgsmålet. Ligeledes kunne det være formålstjeneligt med en nærmere undersøgelse af om – og i givet fald hvordan – ændringer i de centrale evalueringers struktur og fremstillingsmåder ville fremme brugen heraf. Det kan her bl.a. nævnes, at der i efterfølgende drøftelser af centrale evalueringer blandt andet er fremsagt ønske om konkrete læringspunkter/inputs, som kommunerne kunne inddrage direkte fx i deres øvelsesvirksomhed og om, at de aktører, der havde været til stede ved en hændelse, altid blev direkte inddraget i evalueringen heraf.

Evaluering sinstituttet arbejder ud fra en evalueringemetodik, hvor den evaluerede indsats vurderes ud fra *"klare kriterier, som er fastlagt i et kommissorium"*. Evalueringsrapporterne indeholder analyse, konklusion og anbefalinger, og grundlaget herfor er *"Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, Retningslinjer for indsatsledelse samt andre planer, vejledninger og lignende, som fastlægger normerne for den konkrete indsats"*³⁰. Det har i den forbindelse været inde i drøftelserne, at de centrale evalueringer indimellem "måler" for tæt op mod fastlagte procedurer. Dermed får evalueringerne ikke altid inddraget spørgsmålet om, hvorvidt det er manglende procedurekendskab eller proceduren i sig selv, der er problemet/udfordringen. En dialog om disse og andre synspunkter ville måske kunne være et godt afsæt til en analyse af samspil mellem evalueringens forankring, metode, formidling og anvendelse.

Projektet har imidlertid fra valgt disse aspekter af det samlede billede. Prioriteringen er foretaget ud fra projektets primære fokus, der er at udarbejde anbefalinger og evaluering- og læringsværktøjer til brug for kommunernes egne evalueringstiltag, hvorfor arbejde med anbefalinger til centrale evalueringer i forhold til optimering af evalueringernes anvendelse er sekundært for projektet. Projektet skal imidlertid anbefale, at problemstillingen tages op i et selvstændigt arbejde og vil blandt andet videregive projektets ideer og resultater på området til de bachelorstuderende, der måtte have interesse herfor. Endelig er der i skrivende stund ved at blive udarbejdet en samarbejdsaftale mellem Beredskabsstyrelsen og Metropolen vedrørende beredskabsfaglige evalueringer.

6. Evaluering-og læringsværktøjer

I forlængelse af spørgeskemaundersøgelsen samt kommunerunderne er vi nu klar til at rette blikket mod de konkrete værktøjer, som samlet set skal være med til at understøtte og udvikle beredskabernes evalueringsmæssige praksis. I det følgende vil de enkelte værktøjer blive behandlet separat, og her vil fokus være rettet mod baggrunden for det enkelte værktøjs konkrete udformning. I enkelte af værktøjerne er der

³⁰ Beskrivelse af Institut for Beredskabsevalueringemetodik, Beredskabsstyrelsens hjemmeside <http://brs.dk/beredskab/evaluering/evalueringemetode/Pages/evalueringemetode.aspx>

endvidere en beskrivelse af den teoretiske ramme, og hvordan de teoretiske pointer er blevet operationaliseret i praksis.

Værktøj til indhentning af viden

Værktøjerne i kategorien "indhentning af viden" har alle det til fælles, at de skal være med til at øge systematikken i indsamlingen af viden og læringspunkter fra operative indsatser og fra evalueringer. I forhold til den første overordnede kategori "indhentning af viden" er der blevet udarbejdet følgende værktøjer:

- I. Værktøj "Evaluerings- og registrerings-skema"
- II. Værktøj "Anvendelse af centralt udarbejdede evalueringer"
- III. Værktøj "Informationslandskab"

Værktøj I: Evaluerings- og registrerings-skema

Evaluerings- og registrerings-skemaet har til hensigt at skabe en systematisk registrering af de videns- og læringspunkter, som den enkelte indsatsleder eller brandmester mv. støder på i forbindelse med en operativ indsats. Skemaet indeholder som ønsket fra beredskaberne muligheden for at nedskrive en række faktuelle såvel som subjektive vurderinger knyttet til den indsats. Skemaerne i sig selv er et registreringsværktøj, og det er derfor en forudsætning for at folde viden og læringspunkterne ud, at de efterfølgende bearbejdes i relevante fora. Disse fora kan være formaliserede evalueringsteams, men det kan også være møder i indsatsledergruppen mv. De udfyldte skemaer indsamles i en hensigtsmæssig frekvens, og datamaterialet vurderes herefter med kvantitativt såvel som kvalitativt sigte med henblik på udtræk af læringspunkter. Lige gyldigt hvem der indsamler og gennemgår de udfyldte skemaer, er det afgørende, at der bliver skabt åbenhed omkring "hvem, der gør hvad" så de personer, der udfylder skemaerne, er bekendt med, hvordan de enkelte data bliver anvendt.

Teoretisk Ramme

Målet med skemaet er som nævnt at kondensere konkrete viden- og læringspunkter, der efterfølgende kan indgå i en systematisk bearbejdning. I forlængelse heraf er det nødvendigt at være bevidst om, hvad der gør "noget" til et læringspunkt. Når man som beredskab bliver kaldt ud til en operativ hændelse, er der givetvis mange situationer, der ikke fordrer, at man tænker reflektivt over, hvad man gør. Det kan være mindre brande i biler eller containere etc., som meget sjældent rent indholdsmæssigt vil indeholde nogle oplagte læringspunkter. Man gør populært sagt blot, som man plejer, og det har karakter af en rutineopgave.

Der er med andre ord ikke grund til at reflektere over alt, og alle tanker er ikke pr. definition et udtryk for en refleksion (Mezirow, 1991). Vi vil i det følgende benytte Mezirows begrebsapparat i forhold til at integrere refleksionsbegrebet i evaluerings- og registreringskemaet. Refleksion er ifølge Mezirow *"... en proces med kritisk vurdering af indhold, proces og præmis(ser) for vores bestræbelser på at fortolke og give mening til en oplevelse"* (Mezirow, 1991). En refleksion udspringer af et såkaldt disorienteringsdilemma, hvorved der forstås: *"En begivenhed hvori der opstår et behov for at skabe mening, eller når vores forståelse ikke fungerer hensigtsmæssigt for os, eller hvor tidligere former for forståelse ikke længere er funktionel"* (Wahlgren, 2002:160).

Omdrejningspunktet er i forlængelse heraf, at mennesker har behov for at forstå og give oplevelser mening. Hvis en indsatsleder eksempelvis oplever, at vedkommende i forbindelse med en operativ hændelse ikke kan give mening til en given oplevelse, så vil denne manglende mening medføre en forvirring eller i yderste konsekvens stå i vejen for vedkommendes muligheder for at handle jf. Wahlgren.

Refleksionsbegrebet kan inddeles i følgende 3 underpunkter:

- A. Indholdsrefleksion
- B. Procesrefleksion
- C. Præmisrefleksion

Med en indholdsrefleksion menes der en undersøgelse af selve problemet. I en procesrefleksion er man optaget af at vurdere de løsningsmetoder, som man har anvendt, og i en præmisrefleksion hæver man sig op, og reflekterer over, hvorfor man tænker og handler, som man gør.

I en beredskabsfaglig kontekst kan ovenstående forstås på følgende måde: I en indholdsrefleksion vil man, som eksempelvis indsatsleder, reflektere over, hvad tænkte jeg, da jeg så bygningsbranden? Hvad var grundlaget for mit valg af indsats etc.? I en procesrefleksion vil fokus være rettet mod de metoder, som er anvendt. Hvordan fungerede min indsættelse mod tagbranden? Hvordan lykkedes min indsættelse mod brandspredning? I en præmisrefleksion vil man stille spørgsmål ved den overordnede handlen. Er vores dimensionering til bygningsbrande korrekt? Griber vi situationsbedømmelsen fornuftigt an, eller burde vi benytte et andet tankesæt etc.

Konkret udformning

I relation til det konkrete evaluerings- og registreringskema har vi valgt at lave strukturen på en sådan måde, at vi får den, der udfylder skemaet, til at forholde sig til hændelsen med en række spørgsmål, der

indeholder indholds-, proces- og præmisrefleksioner. Vedkommende, der udfylder skemaet, bliver med andre ord udfordret på kernespørgsmålet: "Var der nogen aspekter eller tidspunkter i indsatsen, hvor der var *noget*, der ikke gav mening eller var i konflikt med den forventede forståelse (disorienteringsdilemma)?"

I skemaet kommer indholdsrefleksionerne til udtryk ved, at der er en række felter, hvor den, der udfylder skemaet, beskriver hændelsen samt beskriver de succeskriterier, som vedkommende har opsat for den samlede indsats. Foruden at beskrive succeskriterierne bliver vedkommende også bedt om at vurdere i hvilken grad, succeskriterierne er blevet opfyldt. Man kan i forlængelse heraf overveje at lade forskellige personer udfylde skemaet for derigennem at afdække eventuelle diskrepanser, mellem forskellige opfattelser af succeskriterier, i forhold til opfattelsen af opfyldelsesgraden af succeskriterierne.

Procesrefleksionen kommer i skemaet til udtryk ved, at der bliver spurgt om, hvad der fungerede godt på hændelsen, samt hvor der er plads til forbedringer. Endvidere er der på bagsiden af værktøjet et skema, der gør det muligt for den, der udfylder skemaet, at vurdere indsatsforløbet ud fra en række faste kriterier. Disse kriterier er inspireret fra projektet "Koordineret Beredskab", der netop anviste hvilke faktorer, der som regel er en udfordring ved større komplekse hændelser (kommunikation, koordination, dokumentation mv.).

Præmisrefleksionerne er som nævnt overordnede refleksioner omkring den praksis, som man har. I skemaet er der gjort plads til den type af refleksioner, og jf. afsnittet om læring fra evalueringer, så er præmisrefleksionerne netop en angivelse og beskrivelse af de grundlæggende antagelser, der er rammesættende for organisationens arbejde. Det er derved på linje med det som Dahler-Larsen omtaler som dobbeltsløjft læring. I en beredskabsfaglig optik vil det konkret være ændringer ift. dimensionering, ændring i forhold til indsatstaktikker eller lignende.

Værktøj II: Anvendelse af centralt udarbejdede evalueringer

Som det fremgår af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen samt fra kommunerunde 2., så er der i forhold til de centralt udførte evalueringer en række interessante pointer, som afdækker et behov for at trække læring ud fra disse evalueringer jf. kapitlet 5. Det er dette kapitel, der sammen med det empiriske grundlag ligger til grund for værktøj II.

Empirisk Ramme

Fra spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at der ikke umiddelbart er så mange af beredskaberne, som anvender de centrale evalueringer, som man umiddelbart kunne forvente. Det er interessant, eftersom disse evalueringer overholder videnskabelige normer for validitet og reliabilitet, og derfor repræsenterer viden af høj kvalitet.

I kommunerunde 2. er der naturligvis blevet spurgt ind til anvendelsen, og heraf fremgår det, at evalueringerne pr. definition vedrører de store komplekse hændelser, og derved vedrører rigtig mange forskellige emner. Foruden at vedrøre mange forskellige aspekter, så placerer evalueringerne ikke ansvar, som hvis det var en havarirapport. For at undgå at påpege ansvar mv. gøres evalueringernes konklusioner mere generelle, og som en konsekvens heraf bliver læringspunkterne pakket mere ind. Læring fra de centrale evalueringer kræver derved en anden bearbejdning, hvilket fordrer en systematisk læsning af evalueringerne, og dermed også en vilje til at afsætte ressourcerne hertil.

Konkret udformning

Det værktøj, der er blevet udarbejdet med henblik på de centrale evalueringer, er netop udarbejdet til at skabe en systematik i læsningen. Hvor evalueringsskemaet til registrering af læring fra de operative hændelser havde til formål let og effektivt at indsamle data, så er værktøjet til de centrale evalueringer udelukkende et støtteredskab til læsningen. Værktøjet giver, som det er tilfældet med evalueringsskemaet, nogle viden- og læringspunkter, der herefter skal bearbejdes systematisk. Værktøjet indeholder derved en række støttekategorier taget fra "Koordineret Beredskab" (koordination, dokumentation, kommunikation mv.), som man kan notere læringspunkter inden for. Herefter er der en plan for den videre håndtering af læringspunkterne, så disse bliver prioriteret og håndteret med hensyn til videre bearbejdning. Derved indfries beredskabernes behov for at videreføre læringspunkter fra centralt udarbejdede evalueringer tilbage til hverdagens praksis.

Værktøj III: Informationslandsskab

Foruden ovenstående skemaer til indhentning af viden, har vi også valgt at inkludere et værktøj, der kan være med til at systematisere den viden, som beredskaberne indhenter på anden vis. Beredskaberne benytter i dag i stort omfang personlige relationer i forhold til indhentning og til dels deling af viden. Endvidere forklarer beredskaberne, at det i dag er svært at inkludere alle aktørerne fra et skadested i efterfølgende mødeaktiviteter mv., og derfor er det lettere med uformelle møde og personlige relationer. De personlige relationer er gode, men der er også en latent mulighed for at læringspunkter mv., der udspun-

ger af de personlige relationer, bliver gjort tavse for resten af organisationen. Endvidere kan det have den konsekvens, at tilbagemeldingerne de enkelte aktører imellem bliver givet forskelligt fra gang til gang.

Værktøjet "Informationslandskab" har til formål at skabe et systematisk overblik over hvor, og hvem, man giver og modtager information fra. I forbindelse med indhentning af viden gennem personlige relationer, er det centralt at være opmærksom på mulighederne, og begrænsninger, i den form for vidensindsamling. I de tilfælde hvor viden fra informanterne skal hentes gennem samtaler/interviews, er der den ekstra udfordring, at det for den person, som spørger, er meget svært – eller nogen gange umuligt – at agere som neutral modtager af viden³¹. I litteraturen henvises der ofte helt overordnet til to forståelser i forhold til den viden, der produceres gennem et interview: Den ene retning ser interviewet som en opsamling af givne kendsgerninger, mens den anden ser interviewet som en proces, hvor interviewer og informant producerer viden i løbet af samtalen gennem måden de taler på, situationen interviewet foregår i osv.

Selv om der her er tale om en meget overordnet metodisk diskussion i forhold til forskningsinterview har den også bæring på andre sammenhænge, hvor der anvendes samtaler/interviews til at fremskaffe viden. I forhold til værktøjet "informantlandskab" - hvor den indhentede viden skal bruges konkret og ofte inden for en snæver tidsramme – kan det være hensigtsmæssigt at søge en pragmatisk tilgang. Det vil sige, at man ser indhentning af data om dokumenterbare og tekniske forhold fra en indsats som noget, der kan foregå på en tilnærmelsesvis "ren" måde, således at man kan forudsætte, at den viden, man her kommer i besiddelse af, er umiddelbar gyldig. På den anden side skal man være bevidst om, at andre typer af viden fx om forløbet af en indsats, ressourceovervejelser mv. dels kan være farvet af informantens egne vurderinger, dels kan vokse frem og tage form under samtalen/interviewet. Det kan i mange tilfælde være en fordel, da det nuancerer informationerne, men er under alle omstændigheder noget, man skal holde sig for øje undervejs under samtalen/interviewet og i den efterfølgende behandling af den indhentede viden.

Forberedelse er her nøgleordet, og da der ofte vil være tale om, at samtalen/interviewet skal give uddybende viden om forhold, som man på forhånd har et vist kendskab til, kan det anbefales, at man, inden man ringer op til sin informant, har gjort sig klart, hvilken type data/informationer, man er ude efter, og hvilke spørgsmål, man som konsekvens heraf skal stille. En egentlig interviewguide er måske i overkanten, men hvis man går efter meget konkrete svar, kan man med fordel bruge lidt tid på at nedbryde sine spørgsmål, så de også bliver meget konkrete og enkle at svare på, således at man får et mere rent billede at forholde sig til. Vurderinger og holdninger kan man så tage efterfølgende, hvis det kan kaste yderligere lys over det, man er i gang med at undersøge.

³¹ Med inspiration fra Kvale, 2009 kap 1 og 3 og Sverdrup, 2002 kap. 8

Om mundtlighed og skriftlighed i et evalueringsperspektiv

Projektets undersøgelser har vist, at en stor del af beredskabernes videnopsamling og – bearbejdning sker mundtligt. Det være sig igennem de hurtige debriefinger efter en indsats, gennem fortællinger og "vandrehistorier" og i forbindelse med mere eller mindre formelle møder internt i beredskaberne og i kollegiale fora af forskellig art.

Selv om samtaler og drøftelser ikke i sig selv udgør en systematisk evaluering i dens formelle definition, skal det samtidig erindres, at en evaluering udsagnsværdi ikke er afhængig af, hvorvidt de anvendte "data" er mundtlige eller skriftlige. Det væsentlige i denne sammenhæng er måden, der foretages indsamling- og efterfølgende fastholdelse og bearbejdning på - af de data, der er leveret mundtligt. En problematik der kendes og er velbeskrevet i forbindelse med brug af interviews i dataindsamlingen. Der arbejdes her typisk med muligheder spændende fra at optage hele interviewet/samtalen på bånd og efterfølgende transskribere det til at skrive notater undervejs og/eller referater efter interviewet/samtalen³².

Med det forhold i erindring, at den arbejdspladslæring, der foregår i det enkelte beredskab meget vel kan baseret på eller hente styrke i den mundtlige tradition, er det vigtigt, at der i et fremtidigt arbejde om at omforme mundtlige input fra dagligdagens kommunikation til generelle evaluerings- og læringsmæssige inputs og systematiske bearbejdninger ikke mistes uformelt læringspotentiale. Teoretisk kan dette blandt andet begrundes i de undersøgelser, der viser forskelligheder i de enkelte personers henholdsvis professioners læringsprocesser og – stile, hvor samspil mellem eksempelvis ansatte på samme arbejdsplads eller samme jobtyper må antages at have væsentlig indflydelse på den enkeltes læring, hvis læring/læringsniveau samtidig vil være afhængig af under hvilke former, læringen foregår (Illeris, 2006). Mundtlighed – eksempelvis drøftelser i kollegiale fora, på skadestedet efter en indsats og i semiformelle debriefinger – vil således på den ene side kunne anvendes som data i en generel evaluerings- og læringsproces, men på den anden side i visse tilfælde fordrer en så omfattende indgriben i den uformelle læringsproces, at læringsmulighederne her mistes eller reduceres væsentligt. En problemstilling som bør adresseres i forhold til de enkelte beredskabers behov.

En mere uprøvet dataform er anvendelsen af lyd og billede som evalueringsinput og dokumentation. Et eksempel herpå er brugen af hjelmkamera, som pt. testes i enkelte kommuner, og som bliver et af fokusområderne i den ph.d.-afhandling, som nærværende projekt danner baggrund for.

³² For en dybtgående diskussion af interviews og interviewmetoder se fx Kvale og Brinkmann, Interview – introduktion til et håndværk, Hans Reitzel 2008.

Værktøjer til bearbejdning af viden

Værktøj IV: Mødeformer

Værktøj V: Handlingsplan

Vores undersøgelser viser, at bearbejdningen af viden og læringspunkter knyttet til de operative indsatser generelt set ikke følger en fast defineret praksis, men ofte bliver behandlet og vurderet individuelt. Som redskab til at behandle viden og læringspunkter benytter beredskaberne primært mødeafholdelse typisk indsatsledermøder og møder i kollegiale fora som MED-udvalg og lignende. Vi er flere gange stødt på, at der i beskrivelsen af møderne blev fremhævet to centrale udfordringer, der handlede om mødernes størrelse og muligheden for at alle bliver hørt, uden at møderne kommer til at gå i ring eller "går døde".

Vi drøftede i den forbindelse mulighederne for, gennem valg af mødeform og deltagerkreds, at gøre møderne mere målrettede i forhold til at få vurderet data og læringspunkter og komme videre i forhold til eventuel igangsættelse af læringsinitiativer oa.

Værktøjet "Mødeformer" er således udarbejdet som en inspiration til valg af mødeformer der matcher, hvad man vil have ud af mødet.

En oplagt mødeform er problembehandlingsmødet, som derfor er medtaget som eksempel i værktøjet. Problembehandlingsmødet anvendes i evaluerings- og læringsøjemed til at få en struktureret behandling af disorienteringsdilemmaer og andre evaluerings- og læringsmæssige data frem mod en plan for det videre arbejde – her igangsættelse af læringsinitiativer.

Fastholdelsen af læringsinitiativets formål, udførelse (ansvarlig), tidsplan og opfølgning kan med fordel ske i en egentlig handlingsplan.

Værktøjet "Handlingsplan" indeholder dels en skabelon for en handlingsplan (værktøjets s. 2) dels en procesbeskrivelse for et problembehandlingsmøde, hvor handlingsplanen indgår som sidste fase.

Teoretisk Ramme – fortællinger

Som det fremgår af kommunerunderne, så er mundtligheden dominerende i beredskabernes hidtidige praksis. Selvom mundtligheden har sine begrænsninger i forhold til at skabe en systematisk praksis, så har vi vurderet, at det er nødvendigt at stå på skuldrene af den eksisterende praksis for at bruge dette grundlag som afsæt for udviklingen af beredskabernes evalueringsmæssige praksis. I det følgende vil vi beskrive de konkrete værktøjer, som vi har udarbejdet med henblik på at tøjle mundtligheden. Baggrunden for værktøjerne er naturligvis de behov, som beredskaberne har udtalt, men er også inspireret af den beredskabsfaglige forskning, der netop arbejder med læring knyttet til operative indsatser.

Forskning, udført af Ove Njå og Morten Sommer fra Center for Samfundssikkerhed ved Universitetet i Stavanger, har vist, at det i dag ikke er uddannelse og træning, der ligger til grund for beredskabsaktørernes praksis, men i høj grad den enkeltes personlige erfaring. Som et medie til at videreformidle disse erfaringer har Njå & Sommer vist, at beredskabsaktørerne i dag benytter historiefortælling. Fortællingerne bliver dermed et grundlag for læring blandt beredskabspersonale (Sommer og Njå, 2012), hvilket underbygges af Klein (1998), der begge argumenterer for, at erfarne indsatsledere i deres beslutningstagning på et skadested (decision making), i vidt omfang trækker på deres erfaringer, intuition og story telling.

Konklusionerne fra forskningen er lig vores empiriske resultater, og for at anerkende at fortællinger er en central videndelingsform i det danske redningsberedskab, vil vi i det følgende rette fokus mod, hvordan disse fortællinger skaber læring og kan indgå i projektets evaluerings- og læringsværktøjer.

Som beskrevet i kapitlet omhandlende "læring fra evalueringer" kapitel 2., så falder fortællinger og deling af erfaringer i diverse fora ofte uden for evalueringsdefinitionen, eftersom de ikke indeholder en systematisk, metodisk tilgang til vidensproduktion (jf. Dahler Larsen efter Vedung). Det er dog hensigten i det følgende at gå på jagt efter en form, hvor vi kan forene de teoretiske og empiriske perspektiver på fortællinger, der gør det muligt at arbejde struktureret med fortællinger som et led i en evaluerings- og læringsmæssig praksis.

Som løftestang i forhold til at skabe denne metodiske stringens trækker vi på artiklen "*Using "War-Stories" to Train Adaptive Performance: Is it Better to Learn from Error or Success?*" Der er skrevet af Wendy Joung og Beryl Hesketh fra University of Sydney samt Andrew Neal fra University of Queensland. I artiklen tager Joung et al. udgangspunkt i læring knyttet til den beredskabsfaglige profession, og retter i den forbindelse fokus mod, hvordan indsatsledere (incident commanders) kan skabe læring fra operative hændelser ved at fokusere på errorbased learning - eller læring baseret på "fejl".

Udgangspunktet for Joung et al., er forskning udført af blandt andet Rhona Flin fra University of Aberdeen, der har vist, at "*expert commanders ... store their memories and knowledge of tactical situations in the form of complex dynamic physical images or "war stories"* (Joung, 2006:286), og det er disse kognitive skemaer, den erfarne indsatsleder trækker på i forbindelse med større operative hændelser.

I vores anvendelse af de teoretiske pointer fra ovenstående er det centralt at gøre klart, at vi sidestiller den læring, som war stories og story telling giver, med Mezirows forståelse af disorienteringsdilemmaer. Story telling og war stories trækker på en opfattelse af fortællinger, som opbygget over en dramaturgisk model, hvor fejl står som det centrale dramaturgiske træk. I vores anvendelse er brugen i højere grad fokuseret

mod disorienteringsdilemmaer, der ikke nødvendigvis er fejl. Disorienteringsdilemmaer i vores anvendelse er "det", som står i vejen for at en person kan give mening til en bestemt oplevelse.

I vores anvendelse er vi interesseret i, at projektets værktøjer bliver i stand til at italesætte og aktivere sådanne kognitive skemaer og dermed kvalificere øvelsesaktiviteter o. lign. og skabe forøget læring blandt indsatslederne oa.. Det er udgangspunktet for den anvendelse, som vi har benyttet i værktøjerne knyttet til registrering af læringspunkter og viden fra operative hændelser, og det er også det udgangspunkt, som ligger til grund for værktøjerne "fortælling 1." og "fortælling 2."

Læring fra disorienteringsdilemmaer

Ifølge Joung et al. er fortællinger/war stories et godt redskab til at indfange viden og erfaringer fra ældre og mere erfarne indsatsledere på (Joung, 2006:286). Et centralt begreb i relation til disse fortællinger er "adaptive performance", der dækker over følgende "... an individual's capacity to deal with changing work requirements and novel or unusual situations" (Joung, 2006:283). Joung mfl., ser i den forbindelse på hvordan fejl eller uhensigtsmæssige handlinger kan bruges som grundlag for læring, eftersom undersøgelser ifølge Joung mfl., har vist, at læring knyttet til fejl skaber læring, der populært sagt sætter sig bedre fast hos det enkelte individ (Joung, 2006:284) end læring baseret på succeser.

Joung mfl. argumenterer opsummerende (Joung, 2006:284):

- Gennem fejl skabes der mentale modeller, der skaber bedre transfer, mellem den enkelte indsatsleders kompetencer og kvalifikationer og virket som operativ indsatsleder
- Fejl er lettere at huske
- Fejl indeholder ofte et overraskelsesmoment, der gør at disse hændelser bliver opfattet som ekstraordinære i forhold til dagligdagens øvrige operative opgaver, der bliver løst efter standarder, hvor man handler umiddelbart, hvilket Joung mfl. omtaler på følgende måde: "*Active processing of information is a critical component in avoiding the trap of developing habitual routines*" (Joung, 2006:284).

Som et redskab til at skabe denne 'adaptive performance', benyttes fortællinger, som forstås som "... a vehicle for guided errors training offers one way of achieving the learning advantages without the negative motivational consequences, a feature that is important when complex decisions are involved". (Joung, 2006:285).

Foruden at lære gennem fejltagelser eller mindre heldige dispositioner i et trygt og iscenesat miljø, så udfordrer den fejlbaserede læring (error based learning) også den eksisterende kultur i beredskaberne, der

er præget af en forståelse af fejl som noget, der "straffes" og ikke er noget man stiller frem til skue. (jf. interviews under kommunerunde 1). I værktøjerne fokuserer vi som nævnt i højere grad på disorienteringsdilemmaer, end vi fokuserer på fejl. Det gør vi for at betone, at vi ikke på forhånd definerer en given handlen som fejl. Joung mfl. iscenesætter cases med en række dramaturgiske effekter, hvor der sker konkrete fejl, og benytter dette som afsæt for læring. Vi benytter derved fortællingerne som grundlag for refleksion. I den konkrete læringsmæssige anvendelse af et eller flere disorienteringsdilemmaer, kan den dramaturgiske effekt 'trigges' ved at der i fortællingerne fremtrækkes konstaterede fejl - områder "hvor det var lige ved at gå galt" eller faktisk gik galt, men det fungerer først og fremmest som løftestang for at styrke beredskabernes refleksive praksis knyttet til læring fra operative hændelser. Det er ikke fejlene, der er omdrejningspunktet.

Værktøj VI: Brugen af fortællinger 1.

I værktøjet "Fortælling 1", benytter vi de dramaturgiske træk hentet fra den beredskabsfaglige forskning jf. ovenstående. Formålet er her at bruge de dramaturgiske træk fra den beredskabsfaglige fortælletradition i en struktureret evaluering- og læringsmæssig sammenhæng. I værktøjet har vi lavet en stilisering, hvor man indledningsvist tager udgangspunkt i de disorienteringsdilemmaer, som udspringer fra eksempelvis Evaluerings- og registreringskemaet. Over disse læringspunkter laver man forskellige cases, hvor man kan lade sig inspirere af Joung mfl., der netop her benytter markante hændelser/fejl mv., som dramaturgisk træk. Dette materiale, som med fordel kan suppleres med billeder, lyd eller video fra hjelmkamera, bliver benyttet som løftestand for at bringe mundtligheden i spil i forhold til at få deltagerne til at drøfte hændelsen herunder drøfte, hvilken handlen der ville være rigtig. Med andre ord iscenesættes indholds, proces- og præmisrefleksioner som grundlag for læring. Efterfølgende noteres centrale diskussions- og læringspunkter, som herefter kan indgå i den fremadrettede evalueringmæssige praksis samt uddannelses- og øvelsesaktiviteter.

Værktøj VII: Brugen af fortællinger 2.

Hvor værktøjet "Fortælling 1." fokuserede på at benytte dramaturgiske effekter i spil i forhold til at igangsætte refleksion, så er fokus i "Fortælling 2.", at bringe de mundtlige fortællinger i spil i forhold til disorienteringsdilemmaer knyttet til fejl, eller rettere sagt hændelser der nær kunne være gået helt galt. Der er med andre ord tale om en refleksionsøvelse, der har til formål at bringe den enkeltes erfaringer frem på en sådan måde, at andre kan lære den. Dette værktøj understøtter derved også systematikken i deling af viden og erfaringer.

Værktøjet kan tage udgangspunkt i Evaluerings- og registreringskemaet, men det kan som nævnt også tage udgangspunkt i individuelle oplevelser. Dette værktøj har nære relationer til værktøjerne omkring

evalueringskultur og tillid, eftersom tillid i værktøjet er en forudsætning for at de enkelte deltagere har lyst til at lægge erfaringer fra hændelser frem i en version, hvor fejl eller mangler ikke er bortcensureret.

Herefter kredser øvelsen om følgende spørgsmål:

- A. Fortæl om en hændelse, som vedkommende har håndteret, som forløb godt, med særligt fokus på hvad vedkommende konkret gjorde, som havde afgørende betydning for hændelsens forløb.
- B. Fortæl om hændelser, som "lige ved og næsten gik galt", men som vedkommende fik tilbage på sporet, fortæl og fokusér på hvad vedkommende konkret gjorde, der havde afgørende betydning for hændelsens forløb.

Afslutningsvis samler man op på læringspunkter, og man tager herefter stilling til, hvorvidt læringspunkterne med fordel kan trænes eller integreres i de fremtidige evaluerings- og øvelsesaktiviteter.

Værktøj til grundlag for læring

Som værktøjer til grundlag for læring har vi taget udgangspunkt i de udsagn og overvejelser om beredskabsfaglig evaluering, som er kommet til udtryk gennem vores undersøgelser, og som tegner et billede af en beredskabsfaglig kultur, som er skeptisk over for evalueringer ud fra en forståelse af beredskabs og den enkelte ansattes vilkår som særligt sårbare i den forbindelse. Baggrunden herfor er, at evalueringer tidligere er sat - og til dels stadigvæk sættes - lig med kontrol og efterfølgende kritik og sanktioner af forskellig art. Da ansvaret for en indsats' enkelte dele på forhånd er fast defineret, er det således ud fra den evalueringsforståelse nemt at reducere problemer ved en kompleks indsats til fejlurderinger hos enkeltpersoner. Endvidere hviler manges øjne på beredskabet efter en indsats, og der er udtalt bekymring for, hvordan (offentliggjorte) evalueringer vil blive tolket og anvendt af udenforstående.

I de senere år har der imidlertid været arbejdet målrettet i nogle af beredskaberne med at vende evalueringskulturen på en måde, så evalueringernes læringspotentiale kommer i fokus, og man lige så stille kommer i gang med at "turde" drøfte indsatsmæssige problemstillinger i mere åbne fora. Omstillingen er imidlertid ret skrøbelig, og der skal ikke så meget til for at sætte den positive udvikling tilbage.

Som inspiration til det videre arbejde præsenteredes i kapitel 2 nogle bud på, hvad der skal til for at skabe en lærende evalueringskultur. Vi har i forlængelse heraf også valgt at udarbejde to konkrete værktøjer, der skal understøtte udviklingen i beredskaberne, men selvfølgelig ikke kan gøre det "i sig selv". Værktøjerne har fokus på tillidsskabelse og på generelle refleksioner over egen evaluerings- og læringspraksis.

Værktøj VIII: Retningslinjer for brugen af datamateriale

Gennem vores interviewrunder har vi konstateret, at der er en bekymring for, at de data, der er indhentet og bearbejdet til brug for læringsituationer, med et enkelt tvist også kan blive anvendt som led i kontrol og sanktioner. En anden bekymring har været, at data, der deles i en læringsmæssig sammenhæng, kan blive tolket og anvendt af udenforstående på en måde, der er negativ for beredskabet og dets ansatte.

Det er afgørende for udvikling af en langtidsholdbar lærende evalueringskultur, at der bliver skabt tillid omkring arbejdet med evalueringer, herunder særligt håndtering af data. Grundlaget for denne tillid er: enighed, gennemsigtighed og legitimitet.

Vi har derfor udarbejdet et værktøj, der skal ende op med bindende retningslinjer for, hvordan forskellige former for datamateriale må anvendes. Der er således ikke på forhånd givet, at intet datamateriale må bruges til andet end læringsmæssige formål – pointen er, at man på arbejdspladsen opnår enighed om, hvornår hvilke data må bruges til hvad, og at beslutningerne herom er truffet på en måde, som har legitimitet i organisationen og er synlig for alle medarbejdere og ledere.

Værktøj IX: Ændringsværktøj

Værktøjet er udviklet som hjælp til engang imellem at tage en mere overordnet diskussion af, hvor man er i sit evaluerings- og læringsarbejde. Værktøjet indeholder en enkel model til at analysere muligheder og begrænsninger i anvendelsen af de enkelte værktøjer- fx. brug af handlingsplaner - og bruge denne analyse som afsæt for at diskutere, hvor man gerne vil hen med arbejdet og ikke mindst, hvordan man vil komme derhen.

Som en vigtig sidegevinst understøtter værktøjet en udvikling af fælles viden om de enkelte evaluerings- og læringsværktøjers muligheder og begrænsninger. En viden man kan bruge til at efterspørge og udvikle eksisterende såvel som nye værktøjer.

Implementering og deling af viden

Spørgsmålet om, hvordan det enkelte beredskab kan implementere de tiltag, der udspringer af evaluerings- og læringsprocesser, er i projektet behandlet i forhold til anvendelsen af de enkelte værktøjer – fx. opfølgingsdelen i handlingsplanen - og i den teoretiske diskussion af evalueringskultur. Nærmere studier i forhold til det enkelte kommunale beredskab vil uden tvivl afdække en række lokale forhold, som ledelsen skal tage med i sine overvejelser, men formentlig også områder, som kan have generel betydning for ledelse af forandringsprocesser og opbygning af den tillid og åbenhed, der kendetegner en optimal evalueringskultur.

Et andet tema på tværs af projektet har været spørgsmålet om videndeling. Det er tydeligt, at langt hovedparten af de kommunale beredskaber ønsker at udvikle en evaluerings- og læringskultur, der også inkluderer en relativt høj grad af intern videndeling. Langt mere tilbageholdende er beredskaberne, når talen falder på ekstern videndeling både forstået som videndeling inden for "beredskabsverdenen" og som videndeling helt bredt til "almenheden".

Begrundelserne herfor er dels kulturelle – man ønsker at holde diskussionen inden for eget hus – men også strukturelle, hvor især spørgsmål om hvem, der i givet fald får adgang til informationerne, står centralt.

Udover de praktiske udfordringer kan problemstillingen om videndeling også henføres til diskussionen om beredskaberne som en offentlig virksomhed og de heraf afledte forventninger om optimering af den fælles service i forhold til borgerne som betalere og modtagere af ydelsen, jf. afsnittet ovenfor om evalueringskultur.

For at fastholde at det læringsmæssige sigte er det væsentligste, kunne en effektiv måde at foretage en "risikofri" videndeling være at generalisere og anonymisere læringspunkter og/eller disorienteringsdilemmaer fra indsatser i en form, der egner sig til publicering fx i bladet Brandvæsen (evt. ud fra en fælles skabelon). En anden mulighed er at indlejre læringspunkterne i forskellige former for øvelsesvirksomhed – en mulighed flere beredskaber allerede benytter sig af i dag i forbindelse med (især) intern videndeling. En tredje, supplerende mulighed, som projektet vil arbejde videre med, er deling af viden gennem hjemmesider og andre former for vidensplatforme, hvor mulighederne gennem evt. udvikling af eksisterende vidensplatforme og/eller etablering af nye vil blive undersøgt nærmere.

En åben tilgang til videndeling baseret på generalisering vil have den fordel, at den udnytter de kompetencer, som de beredskabsfaglige ledere bruger i dagligdagens operative beslutninger, hvor en handlingsmæssig fleksibilitet er afgørende og grundlæggende kræver en kapacitet til at foretage "diskriminering" og "generalisering" (Njå & Sommer, 2011:437) af de hændelsesforløb, der er i spil under indsatsen. Denne skelnen mellem, hvornår en hændelse "aldrig er set før", og hvornår man i sin indsats kan trække på tilsyneladende helt anderledes hændelsesforløb, er en kompetence, der tilsyneladende oparbejdes mere eller mindre bevidst som en del af det "kognitive skema", den enkelte leder kan trække på under en indsats³³. Denne kompetence inden for den beredskabsfaglige profession kan sættes i spil i forbindelse med såvel afsendelse som modtagelse af viden og erfaringer i en delingsproces. Pointen er her, at selv om en hændelse og responsen herpå kan synes unik for det enkelte beredskab, kan man selv og andre drage læring af, hvor der er opstået disorienteringsdilemmaer, konstateret egentlige fejl eller set effektive og gode

³³ Se tillige afsnittet: Brugen af fortællinger i et læringsmæssigt perspektiv

måder at håndtere situationen på både i lignende situationer og i situationer, som umiddelbart ser anderledes ud. Afsenderen foretager så at sige en generalisering, som modtageren oversætter til sin egen virkelighed og operative problemstillinger.

Værktøj X: MatchPol

Til at bistå med at få analyseret ovennævnte og andre problemstillinger af relevans for beredskabets evaluerings- og læringsmæssige praksis kan beredskaberne med fordel benytte bachelorstuderende fra Katastrofe- og Risikomanageruddannelsen. Til det formål er der oprettet en "opgavebank", der hedder MatchPol. (Se Bilag 10).

7. Konkluderende bemærkninger

Projektets formål er at understøtte udviklingen af beredskabernes evaluerings- og læringsmæssige praksis og udvikle værktøjer hertil. Som følge heraf har der også været arbejdet med at afdække og diskutere de vilkår og præmisser, som beredskabsprofessionen er underlagt, og influeret af, i relation til at trække viden og læring ud fra operative indsatser og øvelser.

Projektet har via spørgeskemaundersøgelsen, der blev udsendt til samtlige kommuner, samt workshopforløb gennemført med Aalborg, Århus, Odense og København undersøgt de kommunale redningsberedskabers hidtidige evalueringsmæssige praksis. I den forbindelse kan følgende konkluderes:

- Så godt som alle kommuner har en eller anden form for evalueringspraksis³⁴
- Der gøres i vidt omfang brug af mundtlig efterbehandling/evaluering ved alle typer af hændelser
- Skriftlig efterbehandling/evaluering er ikke så udbredt som mundtlig
- Nogle kommuner anvender skabeloner til brug for evaluering af indsatser, hvoraf nogle af skabelonerne er hændelsesspecifikke
- Ud over den hændelsesrapportering, der tilgår ODIN-systemet, finder der i et vist omfang forskellige former for - især mundtlig - hændelsesrapportering og -bearbejdning sted i kommunerne
- Kommunerne efterspørger en systematisk evalueringspraksis rettet mod anvendelse/læring
- Kommunernes evalueringer foretages i vidt omfang af redningsberedskabets egne ansatte
- De kommunale evaluatore er typisk operativt personale med ledelses/indsatsledelsesmæssigt ansvar
- Hovedparten af de kommunale evalueringer er rettet mod internt brug
- Der finder en vis deling af evalueringer sted i forhold til samarbejdspartnerne
- Kommunerne pointerer, at den hidtidige kultur er præget af skepsis over for evaluering
- Kun i meget få tilfælde offentliggøres evalueringerne bredt fx. på kommunens hjemmeside el. lign.
- Brug af skriftlige og mere formelle evalueringer finder typisk sted i forbindelse med ekstraordinære hændelser
- En del af disse evalueringer er udført af centrale evaluatore
- Centrale evalueringer af ekstraordinære hændelser er typisk beregnet på offentliggørelse
- En del af evalueringens resultaterne fra evalueringer af hændelser bruges som input til øvelsesvirksomhed
- Øvelsesvirksomhed evalueres af så godt som alle kommuner og en del også af centrale evaluatore

³⁴ Da spørgeskemaundersøgelsen var eksplorativ var evaluering defineret meget bredt: "Med evaluering forstår vi, at man foretager en vurdering (mundtlig eller skriftlig) af en indsats (eller dele af en indsats) ifm. en operativ hændelse eller en øvelse med henblik på at blive klogere og/eller få input til forandringer".

- Godt halvdelen af øvelsesevalueringerne er også til eksternt brug og foretages langt hen ad vejen af kommunens eget operative personale
- Evalueringer/efterbehandling af såvel operative hændelser som øvelser – især dem kommunen selv har foretaget - har i en del tilfælde ført til ændringer af det kommunale redningsberedskabs procedurer/aktivitet/opgaver

Undersøgelsen af kommunernes evalueringspraksis dannede baggrund for kommunerunde 2., der havde til formål at skue frem mod udviklingen af evaluerings- og læringsværktøjerne. Ideen var at få konkretiseret beredskabernes efterspørgsel. Resultatet skulle derefter behandles i en teoretisk ramme og danne baggrund for udviklingen af værktøjerne.

Gennem kommunerunde 2 fandt vi frem til, at der overordnet skulle arbejdes med:

- Evaluering ud fra et læringsmæssigt perspektiv
- Systematisering af beredskabernes eksisterende evalueringspraksisser, herunder brug af fortællinger og mundtlig videndeling/evaluering
- Metoder til selv-evaluering
- Skriftlige data henholdsvis dokumentation/skriftliggørelse af mundtlige data
- Udvikling af evalueringskulturer, herunder udvikling af evalueringskompetencer
- Muligheder for videndeling
- Udvikling af brugen af centrale evalueringer i de kommunale redningsberedskaber

I forhold til data fra operative indsatser efterspørger beredskaberne et værktøj, der kan give systematik i indsamling af viden og læringspunkter knyttet til de operative indsatser. Værktøjet skal fastholde fokus på hvilke centrale områder, der er relevante at viderebearbejde. Arbejdet med værktøjet skal ikke være for ressourcekrævende, og værktøjet skal i sin udformning være med til at lette den videre bearbejdning. Værktøjet skal indeholde faktuelle såvel som subjektive vurderinger. Se Bilag 1 & Bilag 3.

I forhold til anvendelsen af viden og læringspunkter fra centralt udførte evalueringer, er beredskaberne af den opfattelse, at det er vanskeligt at omsætte de generelle læringspunkter i hverdagens praksis. Dette kommer til udtryk i værktøj II, der er udformet med henblik på at understøtte beredskabets arbejde med at udtrække læringspunkter fra evalueringer af indsatser, hvor de ikke (nødvendigvis) selv har været indsat. Se Bilag 2.

I forhold til bearbejdning af viden og læringspunkter fra operative indsatser, efterspørger beredskaberne værktøjer, der kan optimere den eksisterende praksis. Disse værktøjer skal systematisere behandlingen af de forskellige data, så de kan blive omsat til læringspunkter. Herefter skal det være klart, hvem der gør hvad i organisationen, således at lærings- og andre behov kan blive omsat til handling. Til at skabe denne systematik har vi i projektet valgt at udvikle værktøjer relateret til møder, handlingsplaner samt brugen og anvendelsen af fortællinger. Se Bilag 4, Bilag 5, Bilag 6 og Bilag 7.

I forhold til at skabe konkrete værktøjer, der kan understøtte og udvikle beredskabernes hidtidige evalueringsmæssige praksis, er det ifølge beredskaberne afgørende, at man tager hensyn til den beredskabsfaglige kultur, der er præget af skepsis over for evaluering. Ifølge beredskaberne har kulturen gennem de seneste år udviklet sig, og man er blevet bedre til at "kigge indad", men det er en sårbar proces. Det er derfor vigtigt, at evaluerings- og læringsværktøjerne tager hensyn til og understøtter denne proces. Ifølge beredskaberne er det blandt andet afgørende for at arbejde med læring og deling af viden, at der er en gensidig tillid i organisationen. For at understøtte dette, har vi udviklet et værktøj, der kan virke rammesættende herfor. Se Bilag 8.

En evalueringsmæssig praksis fordrer, at man arbejder reflektivt. For løbende at være i stand til at revurdere den praksis, som det enkelte beredskab har valgt, har vi inkluderet en refleksionsøvelse i vores værktøjer. Se Bilag 9.

Afsluttende bemærkninger

Arbejdet med at folde projektets værktøjer ud begynder først nu. I skrivende stund er der ved at blive etableret aftaler med en række beredskaber om at udfolde værktøjerne i den lokale kontekst. Det er i den forbindelse centralt at gøre opmærksom på, at projektets værktøjer er generelle. Dette betyder, at værktøjerne i deres overordnede udformning kan anvendes i alle beredskaber. Det er dog en forudsætning, at værktøjerne tilpasses lokale forhold for at kunne anvendes optimalt. Det har i forlængelse heraf ikke været projektets ambition at levere alle tænkelige værktøjer, men tværtimod udvikle de værktøjer, der forener understøttelsen af en metodisk systematisk evaluerings- og læringsmæssig praksis med et professionsudviklende sigte.

I forbindelse med værktøjernes tilblivelse er der en række spændende problemstillinger, som vi er stødt på, som det ikke har været muligt at behandle udtømmende inden for projektets rammer. Eksempelvis er vi i projektets stødt på et paradoks i forhold til deling og anvendelsen af viden fra evalueringer. Jo mere man generaliserer og anonymiserer evalueringer, des sværere er det at udtrække læringspunkterne. Samtidig har projektet vist, at anonymisering og generalisering ofte er en forudsætning for videndeling. Dette skyl-

des, som nævnt, at man ser en risiko for, at evalueringerne kan benyttes af andre på en for beredskabet ugunstig måde.

En anden relevant problemstilling er de præmisser, som læring i beredskabsprofessionen er underlagt. Eftersom indsatslederen alene, samt i samråd med den øvrige indsatsledelse, skal tage afgørende beslutninger under tidspres på baggrund af ufuldstændig information, så vil det ofte være meget let at foretage kritiske vurderinger af indsatsen efterfølgende. Som nævnt i projektet er alle kloge, "når røgen har lagt sig", men det centrale spørgsmål er, hvordan vi får fastholdt fokus på læring, samt hvordan vi får indlejret denne læring i organisationen på en sådan måde, at læringen bliver integreret i beredskabernes operative praksis.

I forhold til Katastrofe- og Risikomanageruddannelsen vil disse problemstillinger blive båret videre i de forsknings- og udviklingsprojekter, som uddannelsen forventer at igangsætte.

Litteraturhenvisning

Dahler-Larsen, Peter, 2006: *Evalueringskultur – et begreb bliver til*, Syddansk Universitetsforlag

Dahler-Larsen, Peter, 2004: *Selvevalueringens Hvide Sejl*, Syddansk Universitetsforlag, 2. udgave

Illeris, Knud, 2006: *Læring*, Roskilde Universitetsforlag, 2. udgave

Joung, Wendy mfl., 2006: *Using "War Stories" to Train for Adaptive Performance: Is it Better to Learn from Error or Success?*, *Applied Psychology: An International Review*, Review, 2006, 55

Klein, Gary, 1998: *Sources of Power – How People Make decisions*, MIT

Kvale, Steiner mfl., 2009: *Interview – introduktion til et håndværk*, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave

Mehlbye, Jill mfl., 1993: *Håndbog i evaluering*, AKF-Forlaget

Mezirow, Jack, 1991: *Transformative dimensions of adult learning*, Jossey-Bass (Noter fra Metropolis Adjunktuddannelse 2012).

Ryding Olsson, John mfl., 2008: *"Power I projekter & portefølje"*, Jurist og Økonomiforbundets Forlag

Sachs, Therese & Bøhm, Mikkel, 2012: *Koordineret Beredskab*, Professionshøjskolen Metropol

Sommer & Njå, 2012: *Dominant Learning Processes in Emergency Response Organizations: A Case Study of a Joint Rescue Coordination Centre*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 20

Sommer & Njå, 2011: *Learning amongst Norwegian fire-fighters*, *Journal of Workplace Learning*, Vol. 23

Sverdrup, Sidsel, 2002: *Evaluering – faser, design og gennemføring*, Fagbokforlaget

Wahlgren, Bjarne mfl., 2002: *Refleksion og læring*, Forlaget Samfundslitteratur

Bilagsoversigt

Projektets bilag er placeret i to separate bilagskompendier. Det ene kompendium indeholder evalueringslærings værktøjer (Bilag 1. - Bilag 10.). Det andet kompendium indeholder projektets øvrige bilag.

Kompendium 1.

Bilag 1: Værktøj I. "Evaluerings- og registreringskema"

Bilag 2. Værktøj II. "Håndtering af læringspunkter fra centralt udarbejdede evalueringer "

Bilag 3. Værktøj III. "Informationslandskab"

Bilag 4. Værktøj IV. "Mødeformer"

Bilag 5. Værktøj V. "Handlingsplan"

Bilag 6. Værktøj VI. "Brugen af fortællinger 1"

Bilag 7. Værktøj VII "Brugen af fortællinger 2"

Bilag 8. Værktøj VIII. "Retningslinjer for brugen af datamateriale"

Bilag 9. Værktøj IX "Ændringsværktøj"

Bilag 10. Værktøj X. "MatchPol"

Kompendium 2.

Bilag 11. Spørgeskemaundersøgelse – Rapport

Bilag 12. Læringspunkter centrale evalueringer

Bilag 13. Systematiseringskema

Bilag 14.1. Undervisningsbaseret FogU

Bilag 14.2 Lektionsplan Beredskabsfaglig Evaluering og Praksisudvikling

Bilag 14.3 Ph.d.-projektbeskrivelse

Bilag 15. Koordineret Beredskab



Professionshøjskolen Metropol
www.phmetropol.dk