

“DET SOM REDDET SITUASJONEN VAR AT FLYKTNINGENE SLUTTET Å KOMME”

En kvalitativ studie av det norske mottakssystemets respons på økte asylsøkerankomster.

Ole Morten Kjelby Mannes og Tonje Skretting
Masteroppgave i Samfunnssikkerhet
Juni 2016
Universitetet i Stavanger



University of
Stavanger

**MASTERGRADSSTUDIUM I
SAMFUNNSSIKKERHET**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

VÅREN 2016

FORFATTER:

OLE MORTEN KJELBY MANNES OG TONJE SKRETTING

VEILEDER:

ODD EINAR OLSEN

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

”Det som reddet situasjonen var at flyktingene sluttet å komme” – En kvalitativ studie av det norske mottakssystemets respons på økte asylsøkerankomster

EMNEORD/STIKKORD:

Krisehåndtering, beredskap, flyktningskrise, asylsøkere, akuttinnkvartering, pålitelighet, anticipation, resiliens, beredskapsprinsipper, krise

SIDETALL: 80 sider uten vedlegg

STAVANGER

DATO/ÅR

FORORD

Med denne oppgaven avslutter vi vårt masterstudie i Samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger. En fysioterapeut og en statsviter begynte på studiet med høye forventninger om et spennende og lærerikt, men krevende studie. Vi ble møtt av et fantastisk knippe studenter og professorer. Vi vil rette en spesiell takk til vår faste kollokviegruppe, som gjennom disse to årene har støttet hverandre og spilt hverandre gode i alle fag vi har hatt sammen. Aldri har vi lært mer om hvor godt et samarbeid med et så stort mangfold av fagkunnskaper og perspektiver kan fungere. Dere har beriket våre år her på universitetet, både faglig og sosialt.

Vi vil rette en stor takk til alle informantene i studien. Masteroppgaven hadde vært umulig å fullføre uten deres bidrag. Videre vil vi takke arbeidsgivere for støtte og fleksibilitet, og samboere, venner og familie for motiverende ord og tålmodighet. Takk til Åse Digranes Øydegard og Vegard Hausken for hjelp til grafisk uttrykk og Anja Veland og Terje Skretting for tilbakemeldinger på språk og korrektur.

En spesiell takk til vår veileder Odd Einar Olsen for veiledende ord og for at du har holdt døren åpen i en travel hverdag.

13.juli 2016 / Stavanger

Ole Morten Kjelby Mannes og Tonje Skretting

SAMMENDRAG

Verdens flyktningsituasjon traff Norge høsten 2015. Den norske regjeringen stadfestet at situasjonen var en krise for det norske mottakssystemet. Det totale antallet asylsøkere som kom til Norge dette året tilsvarte tre ganger mer enn systemet var dimensjonert for. Dermed gikk den uventede økningen langt ut over kapasiteten som det norske mottakssystemet hadde for å skaffe tak over hode til alle som kom. For å håndtere situasjonen måtte systemet ta i bruk nye løsninger og samarbeidsformer. I kjølvannet av masseankomstene ble det identifisert flere svakheter og mangler ved håndteringen.

Studiens problemstilling er: *Hvorfor oppstod mangler og svakheter i organiseringen av mottakssystemets håndtering av de økte asylsøkerankomstene høsten 2015?* Ved å ta utgangspunkt i én av løsningene som ble valgt, og kartlegge hvilke endringer som ble gjort, var hensikten med studien å gi en forklaring på mottakssystemets evne til å forutse og evne til å håndtere, samt hvordan håndteringen ble påvirket av aktørenes kriseforståelse.

Det teoretiske perspektivet studien analyserte håndteringen i lys av, ble hentet fra litteratur om kriser, *anticipation*, resiliens og pålitelighetssøkende nettverk. Disse ble supplert av teoretiske perspektiver på hvordan omgivelser påvirker organisasjoners struktur og organisasjoners avhengighet av omgivelsene.

Datagrunnlaget består av dokumenter og intervjuer med nøkkelpersoner fra de involverte aktørene som utgjorde mottakssystemet høsten 2015, ved opprettelse av akuttinnkvarteringer. De involverte aktørene på sentralt nivå er UDI, DSB og Sivilforsvaret. Studiet ble videre avgrenset til Rogaland fylke og utvalgte kommuner. De involverte aktørene på regionalt og lokalt nivå er UDI Vest, Rogaland sivilforsvarsdistrikt, Fylkesmannen i Rogaland, Stavanger-, Sola- og Eigersund kommune samt mottaksoperatørene Hero, Base Property og Aker.

Mottakssystemet viste en evne til å håndtere situasjonen, ved å improvisere fleksible og pragmatiske løsninger. Funnene viser likevel at mottakssystemet ikke viste en evne til å forutse masseankomstene da systemets strukturer og prosesser var basert på en antagelse om at omgivelsene var mindre komplekse og dynamiske enn de faktisk var. Funnene viser videre at situasjonen var en utradisjonell krisetype, hvor krisen i stor grad rammet det sentrale nivået. Dette førte til utfordringer ved organisering i tråd med beredskapsprinsippene, og tilstedeværelsen av en enhetlig situasjonsforståelse. Samlet viser disse funnene hvorfor det oppstod svakheter og mangler ved organiseringen i forbindelse med opprettelse av akuttinnkvarteringer, som en respons på de økte asylsøkerankomstene til Norge høsten 2015.

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING.....	1
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål	2
1.2 Tidligere forskning	5
2. BAKGRUNN OG KONTEKST.....	7
2.1 Flyktningssituasjonen i verden, i Europa og i Norge	7
2.1.1 Hva skjedde i Norge høsten 2015?.....	9
2.2 Opprettelse av asylmottak i normalsituasjonen	11
2.3 Prinsipper for beredkapsorganisering i Norge	14
3. TEORI.....	15
3.1 Kriseforståelse	15
3.2 Pålitelighet i systemer og organisasjoner	16
3.2.1 Felles bevissthet	17
3.2.2 Evne til å forutse	18
3.2.3 Evne til å håndtere.....	19
3.2.4 Pålitelighetssøkende nettverk.....	21
3.3 Systemers avhengighet av omgivelsene	22
3.3.1 Omgivelsenes innvirkning på systemets strukturer.....	23
3.4 Forskningsspørsmålene i lys av teorien.....	25
4. METODE.....	26
4.1 Innledende arbeid og valg av forskningsdesign og -strategi	26
4.1.1 Utvikling av forkunnskaper.....	28
4.1.2 Personlig nærhet og profesjonell distanse til feltet	29
4.2 Data og datainnsamling	29
4.2.1 Dokumenter.....	30
4.2.2 Intervjuer og valg av informanter	30
4.2.3 Gjennomføring av intervju	31
4.2.4 Styrker og svakheter ved data og datainnsamling.....	32
4.3 Datareduksjon og analyse	33
4.4 Validitet og reliabilitet.....	34
4.6 Etske hensyn	36
5. EMPIRI.....	38
5.1 Utlendingsdirektoratet (UDI).....	38
5.1.1 UDI om håndteringen.....	38
5.1.2 UDI om planverk og forberedelser	42
5.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	44
5.2.1 DSB om håndteringen.....	44
5.2.2 DSB om planverk og forberedelser.....	46
5.3 Sivilforsvaret.....	46
5.3.1 Sivilforsvaret om håndteringen	47
5.3.2 Sivilforsvaret om planverk og forberedelser.....	48
5.4 Fylkesmannen i Rogaland.....	49
5.4.1 Fylkesmannen om håndteringen	49
5.4.2 Fylkesmannen om planverk og beredskap	50
5.5 Kommunene.....	50
5.5.1 Kommunene om håndteringen	51
5.5.2 Kommunene om planverk og forberedelser	55
5.6 Driftsoperatørene	55
5.6.1 Driftsoperatørene om håndteringen.....	56
5.6.2 Driftsoperatørene om planer og beredskap	58
5.7 Aktørenes kriseforståelse.....	59
5.7.1 Krisebegreps betydning for håndteringen	61

6. ANALYSE OG DRØFTING	64
6.1 Hvilke endringer ble gjort i mottakssystemet ved opprettelse av akuttinnkvarteringer?	64
6.2 Hvorfor var ikke mottakssystemet forberedt på situasjonen?.....	66
6.2.1 Mottakssystemets fokus på feil	66
6.2.2 Mottakssystemets motvilje mot å forenkle kompleksitet.....	67
6.2.3 Mottakssystemets evne til å se det store bildet	67
6.2.4 Mottakssystemet som et pålitelighetssøkende nettverk	68
6.2.5 Mottakssystemets avhengighet av omgivelsene.....	69
6.3 Hvorfor førte endringene til svakheter i håndteringen?.....	70
6.3.1 Mottakssystemets evne til å håndtere uventede hendelser	70
6.3.2 Mottakssystemets evne til å løse opp hierarkiske strukturer.....	72
6.3.3 Omgivelsenes innvirkning på mottakssystemet	74
6.4 Hvordan ble håndteringen påvirket av aktørenes kriseforståelse?	75
6.4.1 Krisens betydning for beredskapsprinsippene	76
7. KONKLUSJON	78
7.1 Avsluttende bemerkninger og videre forskning	79
8. LITTERATURLISTE	80
9. VEDLEGG	85
Vedlegg 1: Dokumentoversikt	85
Vedlegg 2: Informantoversikt.....	86
Vedlegg 3: Aktørprofiler	87
Vedlegg 4: Intervjuguide	89

Figur- og tabelloversikt:

Figur 2.1: Antall mennesker på flukt de siste ti år.

Figur 2.2: Tidslinje: Asylsøkere per uke til Norge, 2014 og 2015.

Figur 2.3: Antall asylsøkere i Norge, 2010-2015.

Figur 2.4: Aktørmodell: Ansvar og prosess for opprettelse av asylmottak i normalsituasjonen.

Figur 3.1: Felles bevissthet og pålitelighetssøkende nettverk.

Figur 6.1: Aktør- og prosessmodell ved opprettelse av akuttinnkvartering høsten 2016.

Tabell 4.1: Tidsplan for utførelse av masteroppgaven.

Tabell 6.1: Endringer i mottakssystemet ved opprettelse av akuttinnkvarteringer.

BEGREPSAVKLARING

AKUTTINNKVARTERING: Ny mottaksform som ble etablert høsten 2015 som respons på de økte asylsøkerankomstene (Utlendingsdirektoratet, 2016d).

ASYLSØKER: En person som på egenhånd ankommer et annet land og som søker om asyl ved ankomst eller kort tid etter ankomst (Flyktningshjelpen, 2015).

FLYKTNING: En person som har flyktet fra landet sitt, og har en velbegrunnet frykt for forfølgelse. En flyktning står i fare for å bli utsatt for tortur, dødsstraff eller annen nedverdiggende eller umenneskelig behandling ved tilbakevending (Flyktningshjelpen, 2015).

MOTTAKSSYSTEMET: Involverte aktører og prosesser i etablering av asylmottak.

FORKORTELSER

AUA: Analyse- og utviklingsavdelingen i Utlendingsdirektoratet.

DSB: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

FAM-gruppe: Flyktning-, asylsøker- og migrant-gruppe hos DSB.

FM: Fylkesmannen.

FN: Forente Nasjoner.

IMDi: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

JD: Justis- og beredskapsdepartementet.

KMD: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

RMA: Region- og mottaksavdelingen i Utlendingsdirektoratet.

ROS-analyse: Risiko- og sårbarhetsanalyse.

PU: Politiets Utlendingsenhet.

UDI: Utlendingsdirektoratet.

UDI RK: Utlendingsdirektoratet regionskontor.

1. INNLEDNING

Situasjonen i det norske mottakssystemet kan betegnes som en krise. Hver eneste dag trenger omlag 350 mennesker, nyankomne til Norge et sted og bo. De trenger det der og da. Det er ikke tid for de lange venteprosessene, det må altså finnes løsninger. (...) det er et sterkt behov til å gjøre ting i et annet tempo enn det vi er vant til å gjøre. Vi vet at måten vi tar imot asylsøkere på, (...) kommer til å prege både norske byer og norske lokalsamfunn i årene som kommer.

Statsminister Erna Solberg i en pressekonferanse 25.11.15. (Ottosen, 2015)

Dønninger fra verdens flyktningebølge møtte Norge august 2015. Denne høsten skulle vise seg å bli svært krevende for det norske mottakssystemet på grunn av de uventede store asylsøkerankomstene. Totalt dette året kom det 31.145 asylsøkere til Norge, og over 70 prosent av disse kom i løpet av fire måneder. Det totale antallet tilsvarer 3 ganger mer enn antallet asylsøkere som ankom året før og prognosen som ble satt for 2015 (Utlendingsdirektoratet, 2015).

Den uventede økningen i antall asylsøker overgikk mottakskapasiteten i Norge. Det ordinære mottakssystemet kunne ikke håndtere situasjonen og det ble nødvendig å ta i bruk nye løsninger og nye arbeids- og samarbeidsformer for å klare å innkvartere alle asylsøkerne som kom (Utlendingsdirektoratet, 2015). I etterkant har beslutninger som ble gjort og løsninger som ble valgt i forbindelse med håndteringen vært emne for kritikk og debatt, fra politikere, offentlige etater og den øvrige befolkningen generelt. Det ble høy temperatur knyttet til både hvorvidt Norge burde ha forutsett situasjonen, utfordringene som oppstod, beredskapsplanverk, at man kom for sent i gang og måten man valgte å håndtere situasjonen på.

I skrivende stund er det lite som tyder på løsninger av konflikter som fører mennesker på flukt. Samtidig har levekår i nærliggende konfliktområder blitt ytterligere forverret. Samtidig som det arbeides for å få hjelp til konfliktområdene, har høsten 2015 vist oss at det er viktig å jobbe med hvordan vi i Norge skal klare å håndtere forventet økt asylsøkertilstrømning i årene som kommer.

Utfordringen Norge ble stilt overfor høsten 2015 viser at kriser som tidligere foregikk i konfliktområder langt unna, nå også får konsekvenser for norske myndigheter og lokalsamfunn. Dette illustrerer hvordan moderne kriser karakteriseres av at de er mer komplekse og transnasjonale. Kriser som tidligere ble sett på som et nasjonalt eller regionalt problem er i dag i større grad globale problemer, og som ikke tar hensyn til grenser mellom landene. Dette må også sees i sammenheng med andre trender, som teknologisk utvikling og økt tilgang til sosiale medier, medienes sterke posisjon, og svekkelse av nasjonalstatenes makt (Rosenthal, Boin & Comfort, 2001). Disse trendene som kjennetegner moderne kriser skaper dermed grobunn for nye typer kriser som vi ikke har erfaringer med fra før. Dette utfordrer den dominerende ideen om at fokuset bør rettes mot forhindring av kriser, heller enn håndtering (Rosenthal et al., 2001). Hvis dette stemmer var dønningene av verdens flyktningsbølge, som møtte Norge høsten 2015, en test på hvor forberedt vi er på å håndtere moderne, komplekse og uforutsette kriser.

Våren 2016 ble Utlendingsdirektoratets (UDI) evalueringsrapport av beredskapen høsten 2015 ferdigstilt (Utlendingsdirektoratet, 2016c). UDI skriver i rapporten at de klarte å skaffe tak over hodet til alle asylsøkerne som kom til Norge i 2015. Rapporten identifiserer imidlertid en rekke områder der situasjonen kunne vært håndtert bedre. Slik vi ser det tar rapporten i liten grad stilling til hvorfor disse svakhetene og manglene ved håndteringen oppstod. Vi mener det er hensiktsmessig å stille spørsmål om hvorfor mangler og svakheter i organiseringen oppstod, for å kunne lære av og forbedre disse områdene. Områdene UDI identifiserer som svakheter er blant annet beredskapsplaner, uklare beslutningslinjer, utilstrekkelig kunnskap om andre aktørers ansvarsområder og funksjoner, og mangelfulle strukturer for kommunikasjon med eksterne aktører og internt i UDI (Utlendingsdirektoratet, 2016c).

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen som vi på bakgrunn av det overnevnte ønsker å besvare er:

Hvorfor oppstod mangler og svakheter i organiseringen av mottakssystemet i forbindelse med håndteringen av de økte asylsøkerankomstene høsten 2015?

Studien fokuserer på det vi har valgt å kalle *mottakssystemet*. Dette definerer vi som de prosesser og aktører som var involvert i håndteringen av de økte asylsøkerankomstene. Vi har valgt å avgrense oss til den perioden som høsten 2015 satte mottakssystemet mest under press: månedene august til desember. Ved å ta utgangspunkt i én av løsningene som ble opprettet i respons til de økte asylsøkerankomstene, skal vi si noe om håndteringen som ble gjort, og hvorfor mangler og svakheter i organiseringen oppsto. Akuttinnkvartering ble av UDI opprettet som en helt ny mottaksform og en løsning da alle transittmottak var fulle (Utlendingsdirektoratet, 2016c). Studien avgrenses til å undersøke opprettelsen av akuttinnkvarteringer ettersom dette ble den fremste løsningen for å dekke behovene utover den vanlige mottakskapasiteten (Utlendingsdirektoratet, 2016d). Det er prosessen og aktører som var involvert i opprettelse og etablering av akuttinnkvarteringer studien vil undersøke. Det vil si fra Utlendingsdirektoratet, som får ansvar for asylsøkeren i det øyeblikket de har blitt registret i Norge, og gjennom de involverte leddene ved opprettelse og etablering av akuttinnkvarteringer, ned til mottaksoperatør som har ansvar for å etablere og drifte mottaket. Opprettelses- og etableringsprosessen vil si prosessen som foregår fra behovet for en akuttinnkvartering er identifisert, til innkvarteringen er klar til å ta imot beboere. Vi vil i veien nedover systemet avgrense oss til det geografiske området Rogaland Fylke og utvalgte kommuner som ble berørt.

For å besvare problemstillingen, vil det være nødvendig først å undersøke og kartlegge hvilke endringer som ble gjort i mottakssystemet ved opprettelse av akuttinnkvartering. Kartleggingsprosessen vil både bidra til å gi oss informasjon om hvilke aktører som er berørte og hvilke prosesser vi skal følge videre. Deretter vil vi på bakgrunn av utvalgt teori i krisehåndtering undersøke mottakssystemets evne til å forutse og evne til å håndtere ekstraordinære masseankomster, for å hjelpe oss til å forsøke å besvare *hvorfor* mangler og svakheter oppsto. Oppgaven ble innledet med et sitat som viser at den norske regjeringen definerte situasjonen som en *krise*. I denne sammenheng undrer vi oss over hvilken *situasjonsforståelse* de ulike aktørene som var involvert i opprettelsen og etableringen av akuttinnkvarteringen hadde, og om denne situasjonsforståelsen spilte en rolle for håndteringen.

På bakgrunn av dette stilles følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke endringer ble gjort i mottakssystemet ved opprettelse av akuttinnkvarteringer?
2. Hvorfor var ikke mottakssystemet forberedt på situasjonen?
3. Hvorfor førte endringene til svakheter i håndteringen?
4. Hvordan ble håndteringen påvirket av aktørenes kriseforståelse?

For å kunne svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene vil det blir brukt et teoretisk perspektiv som omhandler organisasjoners pålitelighet i møte med ekstraordinære situasjoner, og hvordan systemene påvirkes av omgivelsene. Dette teoretiske rammeverket vil bli redegjort for i kapittel 3. I etterkant av denne redegjørelsen vil forskningsspørsmålene bli ytterligere utviklet og forklart, i lys av teorien (avsnitt 3.4).

Formål

Formålet for denne studien er å undersøke hvordan et komplekst offentlig system, håndterte en ekstraordinær situasjon som satte systemet under sterkt press. Med utgangspunkt i utfordringene som ble påpekt i innledningen, vil studien undersøke hvordan mottakssystemet responderte på den ekstraordinære situasjonen. Målet vil dermed være å kunne peke på hvorfor det oppsto svakheter og mangler ved denne håndteringen. For å kunne gjøre dette vil det være nødvendig for oss ikke utelukkende å se på hvordan mottakssystemets organisering endret seg i møte med den ekstraordinære situasjonen, men også på hvordan mottakssystemets evne til å forutse situasjonen påvirket selve håndteringen.

Med utgangspunkt i dette formålet vil det være mulig å komme med mange ulike svar, avhengig av hvilket faglig og teoretisk perspektiv man anvender. Denne studien avgrenses til ikke å omfatte forklaringsmodeller ut fra et makt-, politikk-, eller økonomiperspektiv. Å si at vi ikke inkluderer politikk i vår oppgave kan selvsagt diskuteres avhengig av om man velger en vid eller snever definisjon av begrepet *politikk*. Å gi et fullstendig svar på spørsmål som omhandler en organisasjons beredskap vil nødvendigvis måtte ta inn over seg økonomi som en faktor, da beredskap koster penger. Likevel, er formålet med studien å undersøke organisatoriske endringer i lys av sikkerhets- og organisasjonsteoretisk perspektiv.

Vi avgrenser oss, som nevnt over, til å undersøke prosessen rundt opprettelse av akuttinnkvarteringer. Det betyr at studien ikke vil ta for seg Politiets Utlendingsenhet (PU) eller Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) rolle i håndteringen av

masseankomstene, da de henholdsvis er sentrale ved registrering og integrering av flyktninger og ikke ved etablering av mottak. Frivillige aktører (organisasjoner og enkeltpersoner) vil ikke inngå i studien, da deres bidrag ved etablering av akuttinnkvarteringene i hovedsak er en støttefunksjon. Alle henvendelser til ”mottakssystemet” videre i oppgaven vil ikke inkludere disse aktørene.

1.2 Tidligere forskning

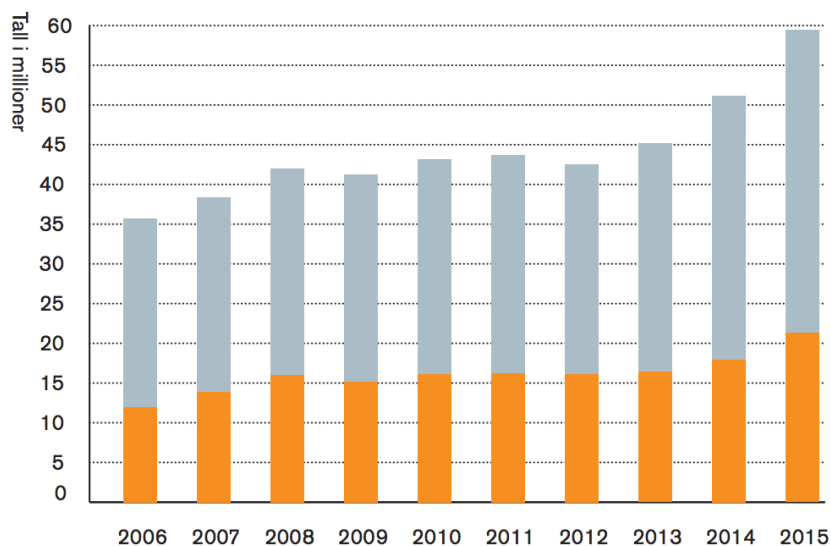
Blant forskning på krisehåndtering relatert til flyktningproblematikk, er det flere studier som inneholder elementer som er relevante for denne studien. Studier om systemrespons på flyktningrelaterte krisesituasjoner ser derimot som regel på større humanitære kriser nærmere konfliktområdene (Kondaj, 2002; El-Khatib, et al., 2013; Bariagaber, 1999; Kruke & Olsen, 2005; Kruke & Olsen, 2011). Studier av *krisehåndtering* i en norsk kontekst fokuserer i hovedsak på hvordan kriser håndteres av nødetatene (Myrås, 2007; Dahl, I. M., 2010). Forskning på *asyltematikk* i en norsk/skandinavisk kontekst fokuserer hovedsaklig på det politiske og diskursive aspektet ved flyktningtematikken (Hernes, 2012; Larsen, 2012; Wishman, 2012; Norström, 2004). I dette forskningslandskapet posisjonerer vårt studiet seg et sted mellom disse ved at vi undersøker en systemrespons på en ekstraordinær flyktningssituasjon i en norsk offentlig forvaltnings-kontekst. Situasjonen som rammet det norske mottakssystemet kan ikke sammenlignes med de humanitære krisesituasjonene i konfliktområder. Vi ser likevel at det kan være en viss relevans med tanke på den helhetlige systemresponsen disse tidligere studiene undersøker. I motsetning til andre krisestudier, utforsker vi også hvordan krisebegrepet ble brukt i denne situasjonen, ettersom dette var et omdiskutert tema under håndteringen av flyktningssituasjonen høsten 2015.

2. BAKGRUNN OG KONTEKST

I det følgende gis en presentasjon av studiens bakgrunn og kontekst. Først gis et overblikk over flyktningssituasjonen i verden, og hva som skjedde da situasjonen traff Europa og Norge i 2015. Det gis deretter en redegjørelse av det norske mottakssystemets organisering og prosess ved opprettelse av asylmottak, i det vi har valgt å kalle *normalsituasjonen*. Dette danner utgangspunkt for å kunne undersøke hvilke endringer som oppstod i denne prosessen høsten 2015. Avslutningsvis i dette kapittelet gis en kort presentasjon av prinsipper som er ment til å sikre en effektiv beredskapsplanlegging og krisehåndtering i Norge.

2.1 Flyktningssituasjonen i verden, i Europa og i Norge

Flyktninghjelpen rapporterte om 59,9 millioner flyktninger i verden i 2015. Ikke siden etterdønningene av andre verdenskrig har flere mennesker vært på flukt (Flyktninghjelpen, 2015). Jan Egeland, generalsekretær i Flyktninghjelpen, uttaler i forbindelse med flyktningregnskapet for 2015 at de aldri har presentert en mer nedslående flyktningstatistikk. Statistikken viser at 12 ganger Norges befolkning er drevet på flukt fra krig, vold og undertrykkelse (Flyktninghjelpen, 2015). Både antall flyktninger som har krysset en landegrense og antall internt fordrevne¹ er det høyeste som er registrert så lenge det har eksistert pålitelig statistikk (Egeland & Skretteberg, 2015). Dette fremkommer av figur 2.1.



Figur 2.1: Antall mennesker på flukt de siste ti årene. Oransje farge viser flyktninger. Grå farge viser internt fordrevne (Egeland & Skretteberg, 2015).

¹ Flyktninger som ikke har krysset sin egen landegrense (Flyktninghjelpen, 2015).

Som det fremkommer av figur 2.1 har utviklingen i antall flyktninger i verden hatt en bratt stigende kurve siden 2012. Konfliktene i Syria, Irak og Sør-Sudan er i følge FN² hovedårsakene til økningen av flyktninger globalt (FN, 2015). Jan Egeland uttalte på Samfunnssikkerhetskonferansen 2016 ved Universitetet i Stavanger at Syriakonflikten er vår tids største konflikt og den verste målt i tall på berørte mennesker. Han viser her til at 17,5 millioner av 22 millioner innbyggere i Syria er flyktninger eller har behov for nødhjelp (Egeland, 2016). I tillegg til Syria-krisen, er det en stor økning i antall mennesker som er drevet på flukt fra Sør-Sudan, Irak og Ukraina. I alle landene fortsetter folk å bli fordrevet på grunn av vedvarende konflikt. De vedvarende konfliktene skyldes, ifølge Flyktninghjelpen, mangel på internasjonal politiske vilje til å løse konfliktene (Egeland & Skretteberg, 2015). 90% av fordrevne som befinner seg i de områdene som flyktninghjelpen overvåker, har vært på flukt i 10 år eller mer og mange ender opp som flyktninger i andre land. Uten politisk vilje til å ta tak i de underliggende årsakene til konflikt, mener Flyktninghjelpen at denne utviklingen vil vedvare (Egeland & Skretteberg, 2015).

En annen dimensjon som kommer på toppen av den økende flyktningstatistikken på bakgrunn av konflikt og krig, er at man kan forvente å se endringer i katastroferelatert flukt i takt med den globale oppvarmingen. De mange humanitære katastrofer som opptrer samtidig og utsiktene de bærer med seg, gjør ifølge Flyktninghjelpen at *“strakstiltak fra det internasjonale samfunnets side er helt nødvendig”* (Egeland & Skretteberg, 2015, s.4).

Det ankom over én million flyktninger til Europa i 2015 (International Organization for Migration, 2015). Ser man på situasjonen i og omkring Syria, er det ingen tegn til at flyktningstrømmen vil stoppe. Syrias naboland (Jordan, Irak, Libanon og Tyrkia) har strukket strikken så langt de kan. Et eksempel på dette er at hver fjerde person i Libanon i 2015 var en syrisk flyktning (Egeland, 2016). Da krigen i Syria er på sitt femte år, og flyktninger i naboland lever under såpass dårlige kår, har mange gitt opp håpet på å returnere til Syria. Mange søker derfor videre. Over 90% av alle syriske flyktninger som er registrert ankommet til nabolandene det siste året, har kommet til Tyrkia. Tilsammen har Tyrkia tatt imot 1,9 millioner syriske flyktninger og fra Tyrkia er det kort vei til Europa (Egeland & Skretteberg, 2015).

² Forente Nasjoner

Flyktninghjelpen stiller spørsmål ved at man til tross for å ha sett at krisene i nærområdene rundt Europa vokser, har Europeiske politikere fokusert mer på sikkerhetspolitikk enn på flyktningbeskyttelse. Flyktningkrisen som utspilte seg i Middelhavet i 2015 kan være betegnende for dette. Flyktninghjelpen viser til at italienske redningstjenester i 2014 så at ressurser ble for knappe og kostnader for høye, men fikk lite respons da de henvendte seg til resten av Europa om bistand. Europa befinner seg i en situasjon hvor økonomiske etterdønninger av finanskrisen påvirker europeiske lands vilje og kapasitet til å ta imot flyktninger og asylsøkere. Samtidig ser man et endret politisk klima i Europa, mye grunnet økte spenninger mellom Russland og vest-Europa. Pål Nesse, seniorrådgiver i Flyktninghjelpen, mener at politiske beslutninger tas på bakgrunn av frykt for popularitet ved neste valg, fremfor å basere beslutninger på beskyttelse av mennesker på flukt, Norge inkludert:

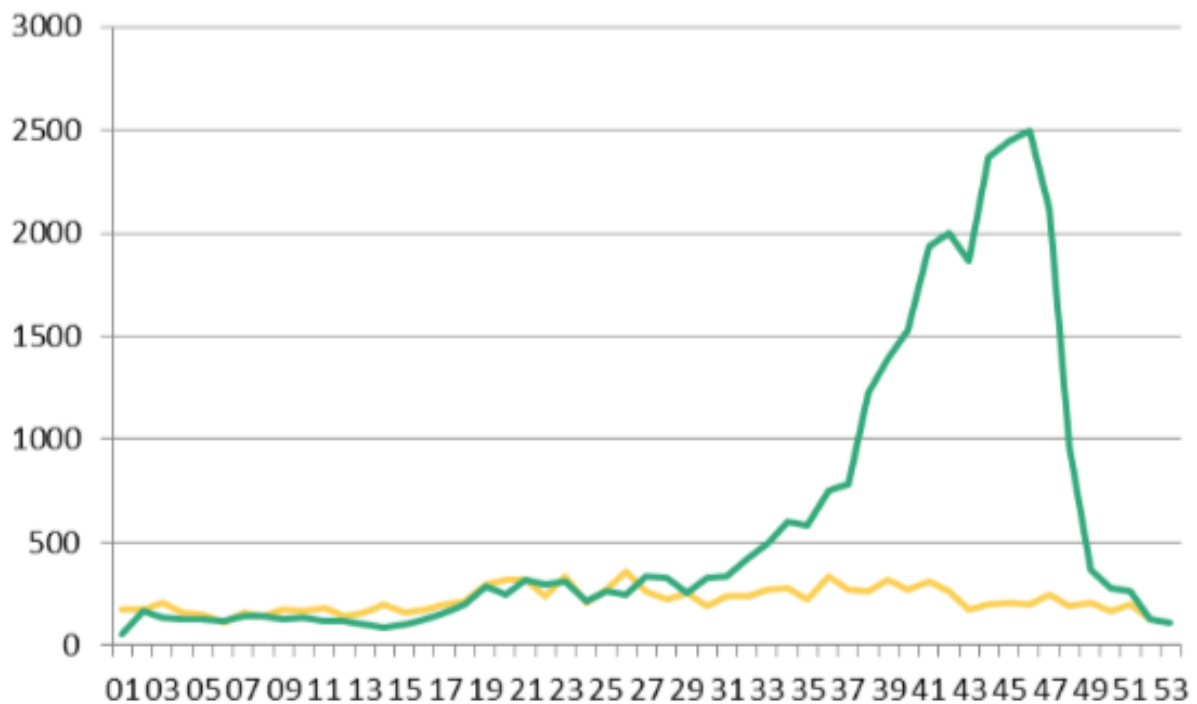
Flyktningpolitisk raushet har [...] blitt en europeisk mangelvare, og store deler av Europas politiske sentrum vegrer seg mot å forsvare etablerte verdier og rettigheter i flyktning- og innvandringsdebatten. I Norge erfarer vi nå en tilsvarende tilbakeholdenhet (Egeland & Skretteberg, 2015, s.27).

2.1.1 Hva skjedde i Norge høsten 2015?

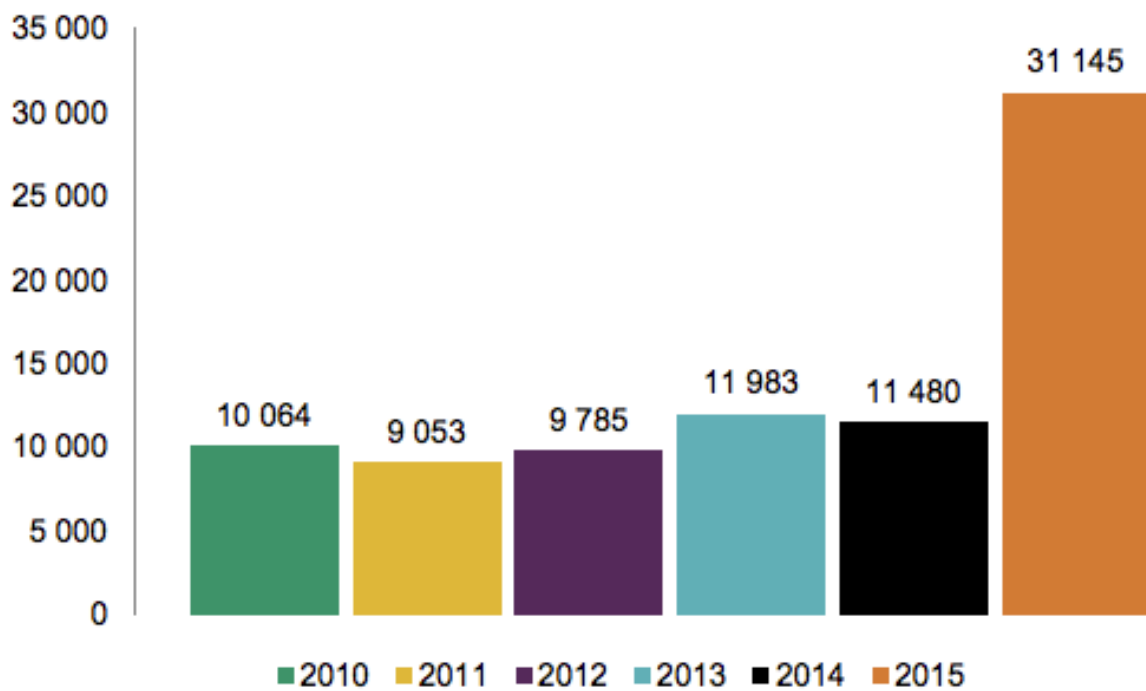
I 2014 mottok Norge langt færre asylsøkere enn forventet og var faktisk et av få land i Europa som hadde nedgang i antall asylsøkere dette året, på tross av økt antall asylsøkere til Europa (Egeland & Skretteberg, 2015). Dette skulle vise seg å snu i 2015 (se figur 2.2). UDI hadde en organisasjon som var tilpasset et ankomstnivå på 11.000 asylsøkere. Under en pressekonferanse 7.januar oppsummerte UDI-direktør Frode Forfang asylåret 2015 med at 31.145 asylsøkere kom til Norge (se figur 2.3). Et tall som utgjør et rekordår i Norge med god margin (Utlendingsdirektoratet, 2016b).

Asylsøkerne kom over grensestasjonene ved Svinesund, men det som skapte rådvillhet hos norske myndigheter var at nær 5000 asylsøkere kom over Storskog i Finnmark, på grensen mellom Norge og Russland. Den uventede økningen i antall asylsøkere overgikk raskt mottakskapasiteten i Norge (Garvik, 2016). Da det kom meldinger om at asylsøkere sov på gaten utenfor politiets utlendingsenhet (PU) i Oslo, gikk Røde Kors hardt ut mot norske myndigheter. De reagerte sterk på at Norge ikke var i stand til å ivareta helt grunnleggende rettigheter til flyktningen som kom til landet (Blomkvist, 2015). De økonomiske sidene ved

asylpolitikken skulle vise seg å skape sterk politisk dragkamp i Stortinget utover høsten 2015 (Garvik, 2016).



Figur 2.2: Tidslinje: Asylsøkere per uke til Norge, 2014 og 2015. Gul graf: 2014. Grønn graf: 2015 (Utlendingsdirektoratet, 2016c)



Figur 2.3: Antall asylsøkere i Norge, 2010-2015 (Utlendingsdirektoratet, 2016a).

Medieoverskrifter fra samme periode, antyder hvordan det norske samfunnet responderte på den økte flyktningstrømmen: “Nytt bosettingssjokk for kommunene”, “Flyktningkrisen: Sanner varsler fullmakt til å fravike plan og bygningsloven”, “Erna om norske asylmottak: - Det er krise” (Strand, Søndeland & Granviken, 2015; Vermes, 2015; Ottosen, 2015). Sitatet som innledet dette studiet viser at den norske regjeringen kalte situasjonen for en krise og i forlengelse av dette oppfordret hun alle landets kommuner om å mobilisere for å hjelpe asylsøkerne.

Ifølge UDIs egnevaluering krevde den voldsomme veksten i asylankomstene en akutt og omfattende oppbygging av mottakskapasitet (Utlendingsdirektoratet, 2016c). UDI skriver i sin rapport at de klarte å innkvartere alle asylsøkere som kom. De etablerte to ankomstsentre i samarbeid med PU og DSB og håndterte den svært krevende situasjonen ved Storskog. Arbeidet økte betydelig i omfang og de hadde en omfattende koordinering med mange andre aktører (Utlendingsdirektoratet, 2016c).

Det var høsten 2015 svært vanskelig å forutsi hvordan situasjonen ville utvikle seg. Et bilde på den store usikkerheten er den store spredningen på antall asylsøkere som kom til Norge per måned i 2015, fra 500 asylsøkere i februar til 8600 asylsøkere i oktober. (Utlendingsdirektoratet, 2016a). Direktør Frode Forfang understreker at det også nå er vanskelig å si noe sikkert om forventninger fremover:

Vi planlegger nå for opp til 50-60.000 asylsøkere. Det betyr ikke at det nødvendigvis kommer 50-60.000, men det er mer rimelig som et øvre intervall.
(Utlendingsdirektoratet, 2016b)

2.2 Opprettelse av asylmottak i normalsituasjonen

Ved opprettelse av asylmottak i normalsituasjonen er aktørene som er involvert hovedsakelig UDI, driftsoperatører og vertskommuner. Aktørene har et bredt spekter av arbeidsoppgaver og ansvarsområder. I oppgaven vektlegges de aspektene som er relevante for prosessen for opprettholdelse av asylmottak. Se figur 2.4. for illustrasjon av rollefordelingen i opprettelsen av asylmottak i normalsituasjonen.

Etter at en asylsøker er registrert av Politiets utlendingsenhet (PU), fungerer innkvartering og gjennomstrømming i mottakssystemet i en normalsituasjon på følgende måte: 1) Opphold i

transittmottak med varighet på opptil to måneder. 2) Flytting til ordinære mottak, der asylsøkeren bor i påvente av at søknaden om beskyttelse avgjøres (Utlendingsdirektoratet, 2016e).

UDI får ansvar for asylsøkerne i det øyeblikket de har blitt registrert av PU og frem til vedkommende har fått innvilget opphold og skal bosettes i en norsk kommune. Dermed har UDI ansvaret for å sørge for at personer som søker asyl i Norge har et sted å bo mens søknaden behandles. Nærmere bestemt er det region- og mottaksavdelingen (RMA) i UDI som har dette ansvaret. Det er avdelingslederen i RMA som vurderer behovet for opprettelse og avvikling av nye mottaksplasser. I tildelingsbrevet fra JD kreves det at UDI skal ha et belegg på sine mottaksplasser med en kapasitetsutnyttelsen på minst 85% av alle mottaksplasser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Går kapasitetsutnyttelsen under 85% skal antall mottaksplasser bygges ned. Hvis avdelingsleder i RMA ser behov for flere mottaksplasser sendes et oppdragsbrev til regionskontoret, som får ansvaret for å skaffe flere mottaksplasser. Ifølge en informant fra UDI har ankomsttallene vært relativt forutsigbare, og følger sesongvariasjoner med en økning i sommermånedene. UDI forsøker på denne måten å styre kapasiteten ut fra sesongvariasjonene slik at kapasiteten ligger rundt beleggskravet i gjennomsnitt over hele året.

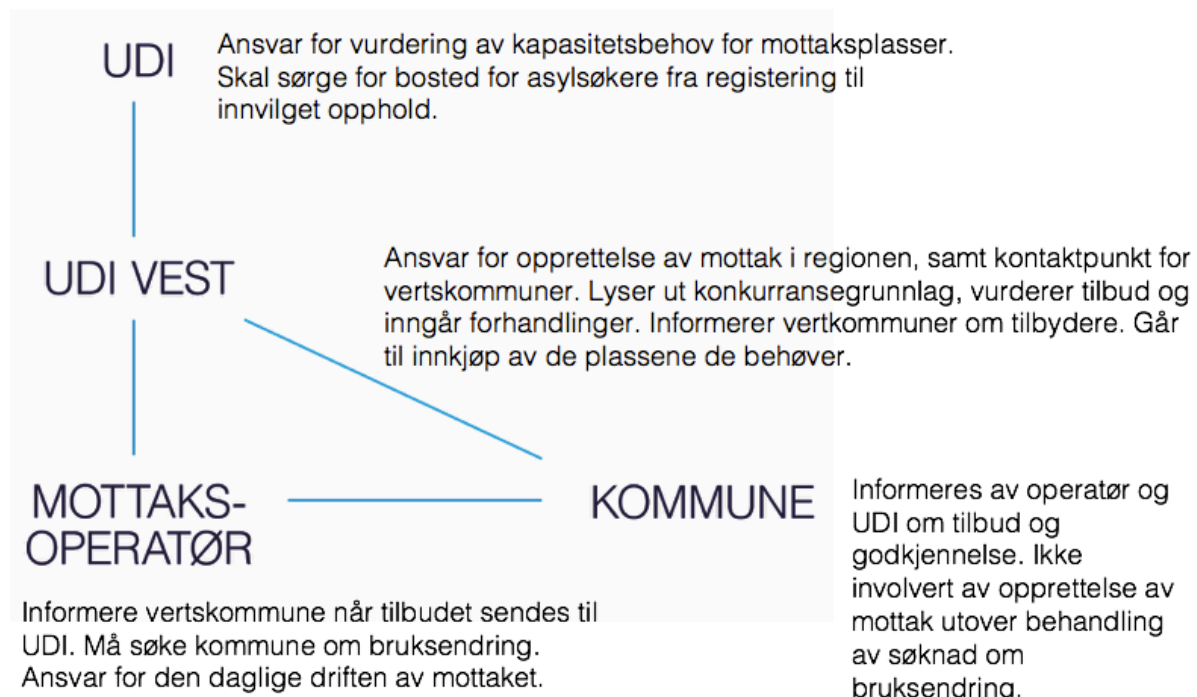
Regionskontoret lyser ut konkurransegrunnlaget på Doffin³ der det oppgis blant annet antall plasser, type plasser, ønsket område og kravspesifikasjoner til hvordan tilbudet skal se ut. Det er utarbeidet en rekke rundskriv som regulerer prosessen rundt etablering og drift av asylmottak. Blant annet at tilbyderer er pliktig til å tilstrebe et godt samarbeid med vertskommune, politi, barnevern og brannvesen (Utlendingsdirektoratet, 2016e). Tilbyderen må derfor informere den eventuelle vertskommunen når tilbudet sendes til UDI. Det blir foretatt en vurdering av alle tilbud som sendes inn og det inngås forhandlinger med de tilbudene som blir kvalifisert. UDI vil informere de potensielle vertskommunene om at tilbyderer har fått godkjent sitt tilbud (Utlendingsdirektoratet, 2012). Som regel må mottaksoperatøren søke kommunen om bruksendring for å kunne opprette mottak på den lokasjonen de ønsker å opprette mottak i. Ifølge våre informanter er det ikke krav om at denne bruksendringen må være på plass for at operatøren skal kunne sende inn sitt tilbud, kun at bygget er godkjent ved oppstartsdato. Ved et akutt behov har regionskontoret mulighet til å gå

³ Database for offentlige anskaffelser

til direkte oppkjøp av mottaksplasser gjennom direkte henvendelse til en driftsoperatør. På denne måten gjør man unntak fra konkurranseutsettingen for å få på plass mottaksplasser på kort tid, men disse plassene konkurranseutsettes etter en kort tid, og er dermed ikke en løsning for å opprette varige plasser.

På bakgrunn av forhandlingene med de kvalifiserte tilbudene går UDI RK til innkjøp av de plassene de behøver, enten av en eller flere av tilbyderne. Kontraktene som inngås har som regel varighet på 3 år, med opsjon på 3 år til. Når etableringen er vedtatt kontakter UDI RK vertskommunen(e) og tilbyr et informasjonsmøte, samt bistand i forbindelse med informasjonsmøter med innbyggerne i kommunen (Utlendingsdirektoratet, 2016e). I løpet av hele prosessen vil dermed kommunen varsles minst 3 ganger før mottaket opprettes. Dette er en tidkrevende prosess som kan ta 3-4 måneder. Argumentene for denne anskaffelsesmåten og at staten ikke driver selv er, blant annet, at det åpner for større variasjon og lokal tilpasning, konkurranseutsetting er kostnadsbesparende, større fleksibilitet ved opp- og nedskalering, samt at flere typer driftsoperatører bidrar til utvikling av fagfeltet (Johansen, 2014).

Figur 2.4 viser et forenklet bilde av forhold og ansvar mellom de involverte aktørene i opprettelsesprosessen av asylmottak i en normalsituasjon. Ettersom oppgaven tar utgangspunkt i denne prosessen, samt endringene som ble gjort ved opprettelse og etablering av akuttinnkvarteringer høsten 2015, kommer vi i analysen tilbake til denne figuren.



Figur 2.4 Aktør- og prosessmodell for opprettelse av asylmottak i en normalsituasjon

2.3 Prinsipper for beredkapsorganisering i Norge

Da studiet skal undersøke organisatoriske endringer som ble gjort for å imøtekomme et akutt behov i en ekstraordinær situasjon, er det naturlig å trekke frem beredskap, og se på hvilke prinsipper norsk beredkapsarbeid er tuftet på. Beredskap er en fellesbetegnelse på alle organisatoriske og tekniske tiltak som skal forhindre eller redusere utviklingen av en faresituasjon (Aven, Boyesen, Njå, Olsen & Sandve, 2013). Det norske beredkapsystemet er fundert i fire prinsipper. Prinsippene har som mål å sikre en effektiv beredkapsplanlegging og krisehåndtering (St.mld. 17, 2001-2002; St.mld. 29, 2011-2012). De fire prinsippene er: ansvar, likhet, nærhet og samvirke.

Ansvarsprinsippet går ut på at den myndighet, etat eller virksomhet som har ansvar i normalsituasjon, også har ansvaret for beredkapsforberedelse og for den utøvende håndteringen av kriser. Dette ansvaret omfatter også å planlegge for videre drift i tilfelle ekstraordinære hendelser inntreffer.

Likhetsprinsippet vil si at den organisasjonen man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den man opererer med i kriser. Prinsippet fungerer som en utdypning av ansvarsprinsippet ved å tydeliggjøre at ansvarsforholdene internt i organisasjonen skal forbli lik i krisesituasjoner.

Nærhetsprinsippet viser til at kriser skal håndteres på lavest mulig organisatorisk nivå. Grunnen til dette er at de som befinner seg nærmest krisesituasjonen har de beste forutsetningene til å forstå situasjonen og er derfor best egnet til å håndtere den.

Samvirkeprinsippet peker på at enhver myndighet, etat eller virksomhet har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med andre relevante aktører. Det stilles krav til at samvirkeprinsippet må gjenspeiles i virksomhetens planverk, rutiner og prosedyrer.

3. TEORI

I det følgende gis en presentasjon av studiens teoretiske rammeverk, som vil være de perspektivene studien analyserer empirien i lys av. Teoriene omhandler kriseforståelse, felles bevissthet og organisasjoners avhengighet av omgivelsene, som grunnlag for pålitelighet i organisasjoner. Avslutningsvis gis det en forklaring på hvordan teoriene vil brukes til å besvare forskningsspørsmålene, og dermed studiens problemstilling.

3.1 Kriseforståelse

Vi innledet studiet med et sitat av Norges statsminister, hvor hun på vegne av den norske regjeringen definerte situasjonen i det norske mottakssystemet høsten 2015 som en *krise*. Hvorvidt man betraktet situasjonen som en krise eller ikke har vært emne for debatt og kritikk under og i etterkant av situasjonen (Utlendingsdirektoratet, 2016c).

Hva folk oppfatter som en krise, kan være subjektivt. Det noen opplever som viktig og truende, kan oppleves mindre alvorlig for andre (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012a; Rosenthal et al., 2001). Variasjoner i hvordan man definerer en krise finner man også igjen i litteraturen (Kruke, 2012). Da vi i denne oppgaven ønsker å undersøke et norsk offentlig system, har vi valgt å gjengi Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin definisjon av krise:

En organisasjon, en institusjon eller en virksomhet er i en krise når det oppstår en situasjon som truer eller kan true kjernevirksomheten og/eller troverdigheten til organisasjonen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012a).

Begrepet *virksomhet* dekker her alt som utgjør en organisatorisk enhet, som for eksempel kommuner, fylker og bedrifter. Definisjonen viser til en kriseforståelse på et kollektivt nivå innenfor en organisasjon. Dette bekreftes ved at krisen omtales som en situasjon som rammer organisasjonen, og ikke det enkelte individ i organisasjonen. Definisjonen tar høyde for at krise også handler om *potensiale* for at krisen kan oppstå: “situasjon som truer eller kan true”. Definisjonen til DSB mangler dog elementer som går igjen i mange definisjoner man finner i kriselitteraturen. Derfor har vi valgt å supplere definisjonen med en definisjon av krise hentet fra Rosentahl, Charles & Hart (1989, s.10):

A crisis can be understood in terms of a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making critical decisions.

Definisjonen innehar elementer som viser til at krise kjennetegnes av tilstedeværelse av en trussel, usikkerhet, tidspress og behov for kritisk beslutningstaking (Kruke, 2012). Dette er elementer som vi vil anvende som analyseverktøy senere i oppgaven. I håndteringen av komplekse kriser er man avhengig av at alle nivåer i en organisasjon eller et system har lik forståelse av krisesituasjonen. Grunnen til dette er at det i de fleste kriser er det de som oppholder seg i den spisse enden (nederste nivået i hierarkiet) som sitter på den beste kunnskapen om krisen, mens de i den butte enden (øverste nivået i hierarkiet) er de som sitter på beslutningsmakten til å håndtere den (Kruke & Olsen, 2011).

3.2 Pålitelighet i systemer og organisasjoner

Tradisjonelt brukes pålitelighet (engelsk: *reliability*) som et uttrykk for en komponents eller et systems evne til å utføre en tenkt funksjon (Aven et al., 2013). Denne forståelsen av pålitelighet tar utgangspunkt i et industrielt perspektiv der man på bakgrunn av matematiske eller statistiske modeller kan gi et kvantitativ uttrykk for pålitelighet. Slike tradisjonelle perspektiver på pålitelighet tar utgangspunkt i organisasjonens evne til å kontinuerlig produsere utfall av en gitt kvalitet (Hannan & Freeman, 1984), mens Hollnagel (1993) forklarer pålitelighet som fravær av uventede, uforutsette og uforklarlig variasjoner i en organisasjons prestasjoner. Felles for disse forståelsene av pålitelighet er at de kobler pålitelighet til stabile og rutiniserte prosesser, prestasjoner og utfall. Weick, Sutcliffe og Obstfeld (1999) kritiserer denne forståelsen av pålitelighet fordi omgivelsene er i stadig endring. Uforutsette situasjoner som oppstår kan føre til negative konsekvenser hvis man ikke tilpasser og varierer systemene og prosessene sine for å håndtere disse på en pålitelig måte. De sier at organisasjonen heller må fokusere på å etablere og opprettholde en rekke stabile kognitive prosesser, og at disse prosessene brukes til å justere arbeidsprosessene slik at man kan oppnå en pålitelig organisasjon der utfallene er stabile. Disse prosessene vil vi se nærmere på under. Vår forståelse av pålitelighet i mottakssystemet kommer til uttrykk i systemets evne til å "produsere" mottaksplasser. Vi vil derfor bruke Weicks (Weick et al., 1999; Weick & Sutcliffe, 2007) teori om hvordan systemer og organisasjoner kan oppnå høy pålitelighet som utgangspunkt for å undersøke hvorfor det oppstod mangler og svakheter ved håndteringen av de økte asylsøkerankomstene.

3.2.1 Felles bevissthet

Weick bruker begrepet *mindfulness* for å beskrive hvordan høy-pålitelige organisasjoner opprettholder et kontinuerlig fokus på å oppdage feil og svikt i sine systemer, samt tilpasse sine strukturer for å håndtere hendelser som oppstår (Weick et al., 1999). Mindfulness blir dermed en måte å tenke på der man har økt bevissthet med hensyn til hva man holder på med. Weick et al. (1999) bruker mindfulness-begrepet til å forklare hvordan noen organisasjoner har en særegen felles evne til å reagere på svake signaler og håndtere identifiserte feil og avvik:

Mindfulness is the mental awareness necessary to manage unexpected events via the capability to see the significant meaning of weak signals and to give strong responses to them (Weick et al., 1999:90)

Mindfulness-begrepet stammer fra psykologien og defineres av Langer (2000:220) som

[...] a flexible state of mind in which we are actively engaged in the present, noticing new things and sensitive to context.

Som det fremkommer av definisjon viser begrepet *mindfulness* i psykologifaget til bevissthet og tilstedeværelse i nåtid. Weick sitt begrep omhandler derimot bevissthet i situasjonen i nåtid samt i fortid og i fremtid. Vi mener derfor at bruken av begrepet mindfulness kan være noe misvisende i denne sammenheng. Vi har derfor valgt å bruke oversettelsen *felles bevissthet* som også andre har brukt (Ekren, 2013).

Weick (et al., 1999; Weick & Sutcliffe, 2007) viser videre til fem kognitive prosesser som til sammen utgjør felles bevissthet: 1) *Fokus på feil*, 2) *Motvilje mot å forenkle kompleksitet*, 3) *Evne til å se det store bildet*, 4) *Evne til å håndtere uventede hendelser* og 5) *Evne til å løse opp hierarkiske strukturer*. Selv om vi betrakter disse kognitive prosessene som i stor grad gjensidig avhengige av hverandre, skilles det mellom hvilke ulike funksjoner de danner grunnlag for. Innen krisehåndtering snakker man om to parallelle strategier: *anticipation* og *resilience* (Kruke, 2015). De tre første prosessene omhandler hovedsaklig hvordan de kan bidra til systemets *anticipation* som består i å identifisere og forhindre potensielle uønskede hendelser og situasjoner, og de to siste tar utgangspunkt i systemets *resilience*, som omhandler organisasjonens evne til å håndtere de uønskede hendelsene eller situasjonene når de først inntreffer. Dette kommer vi nærmere inn på i avsnittene under.

3.2.2 Evne til å forutse

Felles for alle kriser er at de aldri har skjedd før. For å være forberedt på en krisesituasjon må man derfor være forberedt på det uventede (Weick & Sutcliffe, 2007). Wildavsky (1991:77 definerer *anticipation* som “prediction and prevention of potential dangers before damage is done”. Selv om det er umulig å forutsi hva fremtiden vil bringe, er det likevel mulig å utarbeide beredskapsplaner og trene på ulike scenarioer som gjør organisasjoner bedre rustet til å håndtere de uventede hendelsene. Videre i oppgaven vil vi oversette *anticipation* med ”evne til å forutse”. To nøkkelkomponenter som bygger opp under en evne til å forutse er planlegging og trening (Kruke & Olsen, 2005). Ifølge Dynes (1993) må beredskapsplanene være generelle, fremfor spesifikke. For detaljerte planer gjør det vanskelig å tilpasse planverket til den bestemte situasjonen, og det er umulig å lage skreddersydde beredskapsplaner ettersom man ikke har detaljkunnskap om hvordan den neste krisen vil være (Dynes, 1993). Planleggingen og treningen må derfor basere seg på kunnskapen som er tilgjengelig før krisen inntreffer, og samtidig ta utgangspunkt i en erkjennelse av hva vi ikke vet (Weick & Sutcliffe, 2007). Kruke og Olsen (2005) påpeker også at treningen må baseres på nettverkskoordinering, slik at man er forberedt på å samhandle med andre aktører. De tre første av Weicks kognitive prosessene bygger opp under evnen til å forutse:

Fokus på feil

Fokus på feil handler om at organisasjonene er opptatt av, og har et kontinuerlig fokus på å identifisere avvik, svikt og feil. For høy-pålitelige organisasjoner, som opererer med komplekse systemer, har enkeltfeil potensiale til å utvikle og forplante seg i resten av organisasjonen. Konsekvensene av enkeltfeil kan være store. Dette gjør at høy-pålitelige organisasjoner er avhengige av å gi sterke responser, selv på svake signaler om feil eller svikt. En sentral del av dette prinsippet er at organisasjonen må oppmuntre til en utbredt rapportering av svikt og feil, og at feilene som blir identifisert ikke blir håndtert som enkeltstående hendelser eller observasjoner, men som symptom på mer bakenforliggende forhold. På denne måten kan identifiserte enkeltfeil bli en kilde til læring i hele organisasjonen (Weick & Sutcliffe, 2007).

Motvilje mot å forenkle kompleksitet

For organisasjoner som håndterer komplekse problemstillinger og oppgaver vil forenklinger av organisasjonens fortolkninger av disse problemstillingene gjøre at de blir lettere håndterbare. I praksis innebærer dette at overflødig informasjon skrelles bort slik at

situasjonene organisasjonen står ovenfor blir enklere å forstå og det blir enklere å fatte beslutninger. Slike forenklinger av fortolkninger kan føre til at viktige synspunkter og informasjon ikke blir inkludert i organisasjonens forståelse av omverden, og kan føre til at uønskede hendelser inntreffer. Å forenkle fortolkninger kan i mange tilfeller gjøre håndteringen av komplekse problemer mer effektiv, men kan på den annen side føre til at man går glipp av viktig informasjon som igjen svekker håndteringen av problemet. I høy-pålitelige organisasjoner har man en motvilje til å forenkle disse fortolkningene, basert på tanken om at man må bruke variasjon for å kunne håndtere variasjon. Denne kognitive prosessen har mye til felles med det som Schulman (1993, i Weick et al., 1999:95) kaller *konseptuell slack* i høy-pålitelige organisasjoner, som beskrives som “medlemmenes forskjellige perspektiver på teorier, modeller eller årsakssammenhenger, med hensyn til organisasjonens teknologi eller produksjonsprosesser”.

Evne til å se det store bildet

Denne prosessen handler om organisasjonens situasjonsbevissthet og tilstedeværelse. Høy-pålitelige organisasjoner evner å ha oppmerksomheten rettet mot interaksjonene som foregår i et komplekst og uoversiktlig system. Der de to første prinsippene omhandler hvordan feil blir oppdaget, handler sensitivitet ovenfor operasjoner om hva organisasjonen faktisk gjør og at man er responsive ovenfor endringer i systemet, og der man innehar en skepsis mot etablerte prosedyrer og planer. Vi forstår også dette som at denne kognitive prosessen gjør at man er responsiv ovenfor endringer i systemets omgivelser. *Evne til å se det store bildet* blir også omtalt som “having the bubble” (Rochlin, 1997), som vil si å konstruere et kognitivt kart der man har et helhetlig bilde av systemets operasjoner.

3.2.3 Evne til å håndtere

Der *evne til å forutse* sikter mot den aktiviteten som foregår før hendelsen inntreffer, omhandler *resilience* reaksjonene som skjer når hendelsen har skjedd eller er under utvikling. En organisasjons *evne til å håndtere* tilsvarer det å ha en resilient organisasjon. Resiliens består av tre komponenter 1) å absorbere belastninger og opprettholde drift i møte med motgang, 2) komme tilbake - “bounce back” - etter at uforutsette hendelser inntreffer, ved å være fleksibel fremfor å kollapse, og 3) kunne lære av og vokse av tidligere hendelser (Weick & Sutcliffe, 2007). Videre i denne oppgaven vil vi bruke *evne til å håndtere* om vår forståelse og bruk av resiliens-begrepet. Grunnen til at vi bruker *evne til å håndtere* som en oversettelse for *resilience* er fordi dette tydeliggjør skillet mellom de aktivitetene som foregår før og etter

situasjonen oppsto. På denne måten blir de teoretiske begrepene mer anvendbare som analytiske verktøy.

Forberedelsen som ligger til grunn for evnen til å forutse er avgjørende for å kunne forhindre uønskede hendelser, men planleggingen og treningen har sine begrensninger. Disse forberedelsene foregår i en stabil kontekst, med en tankegang om at fremtiden vil utfolde seg på en forutsigbar måte. Evne til å håndtere vil ikke eksistere hvis det ikke er planlagt for (Boin & Lagadec, 2000), men planleggingen vil aldri kunne ta fullstendig høyde for alle uforutsette hendelser. Dette kan føre til at man tilegner seg et ukritisk tillitsforhold til planverket, noe som kan være hemmende når uforutsette hendelser skjer (Weick & Sutcliffe, 2007). Collingridge (1996) beskriver evne til å håndtere som *å holde alle dører åpne*, og at de to hovedkomponentene i evne til å håndtere er basert på fleksibilitet og mangfold. Mangfold sikter mot inkludering og samarbeid mellom ulike involverte aktører. Kruke og Olsen (2005) bruker begrepet “systemrespons” for å beskrive hvordan ulike organisasjoner arbeider sammen for å håndtere en situasjon. I høy-pålitelige organisasjoner viser mangfold også til at man lar ulike perspektiver og synspunkter komme til uttrykk. Hovedbidraget til mangfold blir derfor å kunne tilby flere alternativer til handling i en krisehåndteringssituasjon. Kruke og Olsen (2005) fremhever viktigheten av at beredskapsplanleggingen og treningen må siktes inn mot fleksibilitet og mangfold, slik at disse er innarbeidet i det forberedende arbeidet på en måte som fremmer og bygger opp under evnen til å håndtere krisen når den inntreffer. De to kognitive prosessene til Weick (et al., 1999; Weick & Sutcliffe, 2007) som danner grunnlaget for evnen til å håndtere er:

Evne til å håndtere uventede hendelser

Som nevnt tidligere viser pålitelighet til evnen til å produsere et utfall, også i møte med uventede hendelser og belastninger. Resiliens viser til evnen å håndtere uventede hendelser som har inntruffet, og kunne hindre at de utvikler seg til å gjøre mer skade. Av de tre komponentene som utgjør evnen til å håndtere uventede hendelser (jf. avsnitt 3.2.3) vil vi fokusere på systemets evne til å absorbere belastninger og opprettholde drift i møte med motgang, og evnen til å bruke fleksibilitet til å komme tilbake etter at hendelsen har inntruffet. Læringskomponenten faller utenfor vår avgrensning ettersom den hovedsaklig finner sted i etterkant av hendelsen. Resiliens spiller en viktig rolle i høy-pålitelige organisasjoners evne til å kunne opprettholde driften i møte med slike uventede og uforutsette hendelser. Beredskapsplanlegging utgjør en viktig komponent av en organisasjons resiliens, ettersom den

angir hvordan en hendelse skal håndteres når den først har inntruffet (Kruke & Olsen, 2005). Som nevnt over utgjør fleksibilitet en sentral komponent av *evnen til å håndtere uventede hendelser* som en kognitiv prosess. Denne fleksibiliteten er avhengig av å kunne improvisere frem løsninger som ikke nødvendigvis er planlagt for (Mendonca, Beroggi & Wallace, 2001). Dette gjelder særlig i de tilfeller der omgivelsene og forholdene er stadig skiftende og situasjonen er preget av usikkerhet.

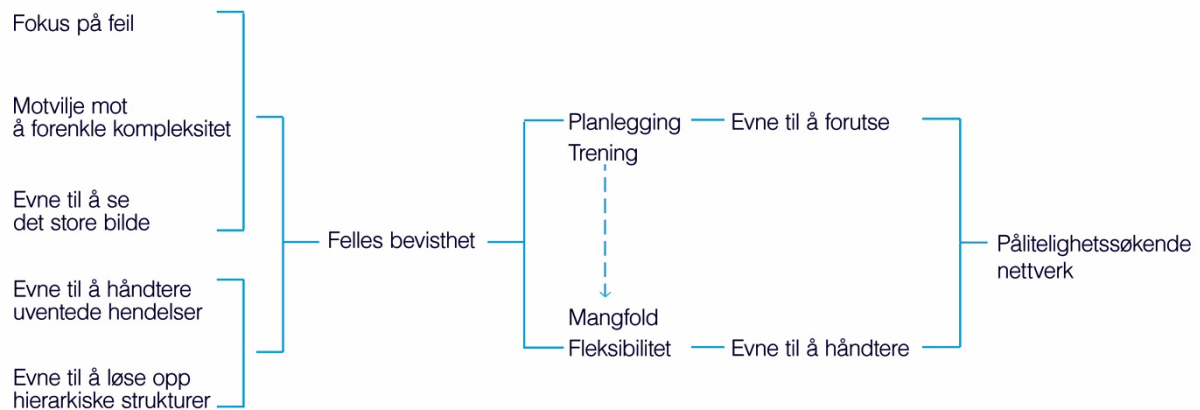
Evne til å løse opp hierarkiske strukturer

Hierarkiske strukturer er også tilstede i høy-pålitelige organisasjoner. I rutineoperasjoner er det disse lukkede hierarkiske linjene som følges, men en større grad av sentralisert beslutningsmakt. I høy-pålitelige organisasjoner vil dette hierarkiet løses opp, i høytemposituasjoner og når uventede hendelser inntreffer (Weick et al., 1999; Weick & Sutcliffe, 2007; LaPorte & Consolini, 1991). Beslutningsmakten blir i slike situasjoner i større grad desentralisert slik at de som er nærmest problemet har mulighet til å håndtere den, ettersom det er de som sitter på den beste kunnskapen (Sagan, 1993). Denne organiseringsformen bærer preg av et organisatorisk anarki, der den som sitter på den riktige kompetansen er den som tar beslutningen, uavhengig av hvor i hierarkiet personen befinner seg. Weick og Sutcliffe (2007) beskriver dette som at kunnskapshierarkiet tar over for autoritetshierarkiet - at ekspertise tar over for autoritet. Dette har sammenheng med hvordan kunnskap er fordelt i et hierarki, som vi var inne på i avsnitt 3.1. På grunn av gapet mellom kunnskap og beslutningsmyndighet vil det derfor være nødvendig å delegere beslutningsmyndighet til den som innehar kunnskap om problemet eller krisen.

3.2.4 Pålitelighetssøkende nettverk

Kruke og Olsen (2005) viser til hvordan felles bevissthet er en forutsetning for planlegging og trening, og fleksibilitet og mangfold, som igjen danner grunnlaget for evne til å forutse og håndtere (se figur 3.1). Kruke og Olsen (2005) tar utgangspunkt i komplekse humanitære kriser, der høy pålitelighet fra enkeltorganisasjoner er tilnærmet umulig, på grunn av stadige uventede hendelser og skiftende omgivelser. Løsningen i slike tilfeller blir for organisasjonene å finne sammen i det de kaller pålitelighetssøkende nettverk - der de kan koordinere seg basert på informasjonsdeling og felles mobilisering av nettverkets ressurser. Kruke og Olsen (2005) fremhever viktigheten av evne til å håndtere, i forhold til evne til å forutse, i håndteringen av kriser som er preget av kompleksitet. Grunnen til dette er at man under slike forhold har en begrenset mulighet til å påvirke eller styre de stadig skiftende

omgivelsene. Dette er i samsvar med Wildavsky (1991; Rosenthal et al., 2001) som mener at moderne kriser øker i kompleksitet, noe som gjør forebygging og forhindring stadig vanskeligere. Dette taler dermed til fordel for en større satsning på å styrke organisasjonens evne til å håndtere uønskede hendelser, fremfor å forutse og forhindre dem.



Figur 3.1: Felles bevissthet og pålitelighetssøkende nettverk: De kognitive prosessene som utgjør en felles bevissthet danner grunnlag for en evne til å forutse og håndtere situasjoner i pålitelighetssøkende nettverk (Modell inspirert av Weick & Sutcliffe 2007, og Kruke & Olsen, 2005).

3.3 Systemers avhengighet av omgivelsene

Ifølge tradisjonelle organisasjonsperspektiver er organisasjoner maskiner som opererer rutinemessig, effektivt og pålitelig (Baldersheim & Rose, 2000; Morgan, 2006).

Kontigensteorien (engelsk: *contingency theory*) oppstod som en reaksjon mot de tidlige modellene for ideell organisering, og anvender et perspektiv som gjør det mulig å stille spørsmål om omgivelsenes betydning for organisasjonene. I kontigensteorien ser man på organisasjonenes struktur som avhengig, “contingent”, av de omstendighetene og omgivelsene som organisasjonen befinner seg i (Baldersheim & Rose, 2000).

Forskning innenfor kontigensteorien tar utgangspunkt i at organisasjonsstrukturen påvirkes av en rekke kontingensfaktorer, “contingencies”, blant annet teknologi og organisasjonens størrelse. Den kontingensfaktoren som har blitt viet størst oppmerksomhet, og som blir regnet som den viktigste, er organisasjonens *omgivelser* (Baldersheim & Rose, 2000). Det er ulike definisjoner på hva en organisasjons omgivelser faktisk er. Mintzberg (1979) tar utgangspunkt i en vid definisjon der omgivelsene består av blant annet teknologi, geografi, økonomisk, politisk og til og med meteorologisk klima. Det vil si at alt som befinner seg utenfor

organisasjonen har innvirkning på hvordan den bør struktureres. Pennings (1975, i Baldersheim & Rose, 2000:214) bruker en snevrere definisjon:

The environment is the organization's source of inputs and sink of outputs; that is, the set of persons, groups, and organizations with which the focal organization has exchange relations.

Uavhengig av hvilken definisjon man velger å anvende er det omgivelsenes egenskaper som er sentrale å undersøke. Mintzberg (1979) viser til fire dimensjoner av omgivelsene: *Stabilitet, kompleksitet, markedets sammensatthet, og konkurransens fiendtlighet*. De to sistnevnte dimensjonene vil ikke bli utdypet ytterligere ettersom disse ikke anses som relevante for denne studien.

1. *Stabilitet*. Omgivelsene varierer mellom stabile og dynamiske. Store endringer i omgivelsene som har innvirkning på organisasjonen - enten det er politiske, økonomiske eller endringer i verdensbildet generelt - vil tilsi dynamiske omgivelser, spesielt hvis de er uforutsette. Større forandringer i omgivelsene som kan forutses kan være lettere håndterbare enn uforutsette forandringer. Svært dynamiske omgivelser skaper usikkerhet og uforutsigbarhet for organisasjonen.
2. *Kompleksitet*. Denne dimensjonen viser til at omgivelsene kan variere mellom enkle og komplekse. Komplekse omgivelser er vanskeligere å tolke og gjør organisasjonen avhengig av store mengder informasjon. Organisasjoner som lykkes i komplekse omgivelser klarer å "rutinisere" forholdet sitt til den.

3.3.1 Omgivelsenes innvirkning på systemets strukturer

Det neste steget blir å se hvordan disse omgivelsene påvirker hvordan organisasjonen organiserer seg. Mintzberg (1979) peker her på to strukturelle dimensjoner: *byråkratiskhet - organiskhet, og sentralisering - desentralisering*. En byråkratisk struktur er, ifølge Mintzberg, standardisert, formalisert og strengt hierarkisk. En organisk struktur kjennetegnes dermed av motsatte karakteristikk, der fleksibilitet og liten grad av standardisering og formalisering er mest utpreget. En organisasjon er sentralisert når beslutninger fattes på ett punkt i organisasjonen, mens en desentralisert organisasjon delegerer beslutningstakingen, enten nedover i hierarkiet (vertikal desentralisering) eller til kollegiale fora på samme nivå (horisontal desentralisering). Med bakgrunn i disse to dimensjonene anslår Mintzberg (1979) at omgivelsene påvirker organisasjonsstrukturene ved at dynamiske omgivelser fremmer en

mer organisk struktur, og vice versa, ettersom et uforutsigbart miljø krever en fleksibel koordinering av virksomheten. Han hevder videre at komplekse omgivelser fremmer en mer desentralisert struktur der beslutningsmakt delegeres bort fra toppen i hierarkiet.

Mekanistisk vs organisk organisasjonsstruktur

Burns og Stalker (2001) tar også utgangspunkt i skillet mellom byråkratiskhet og organiskhet, men skiller mellom mekanistiske og organiske organisasjonsstrukturer. Disse to strukturformene er teoretiske idealtyper, og organisasjoner vil i praksis kunne ha trekk fra begge (Morgan, 2006).

Den mekanistiske organisasjonsstrukturen kjennetegnes av en lukket hierarkisk struktur basert på kontroll, autoritet og kommunikasjon. I en mekanistisk organisasjonsstruktur vil de ansatte i hovedsak forholde seg til de nærmeste overordnede. De ansatte vil også ha funksjonelle arbeidsoppgaver med utgangspunkt i en spesialisert differensiering, der hver posisjon har tydelig definerte arbeidsoppgaver med tilhørende plikter og arbeidsmetoder. En slik organisasjonsstruktur vil også i stor grad være sentralisert, slik at beslutninger fattes høyt i hierarkiet (Burns & Stalker, 2001). Dette er en organisasjonsstruktur som egner seg best for organisasjoner som befinner seg i et stabilt og forutsigbart miljø, der en ikke forventer uforutsette variasjoner i press fra omgivelsene. Denne strukturen er også egnet til å håndtere enkle problemer, der en har mulighet til å rutinisere sine produksjons- og problemløsningsprosesser (Burns & Stalker, 2001; Morgan, 2006).

Den organiske organisasjonsstrukturen er preget av en nettverksstruktur, fremfor en hierarkisk struktur, der problemer kobles til spesialkunnskap og erfaring. Kommunikasjonslinjene i en slik struktur er mer konsulterende enn kommandobaserte, og kunnskapen om problemene er lokalisert i hele organisasjonen. Den organiske organisasjonsstrukturen er best egnet for organisasjoner som opererer i ustabile, komplekse og uforutsigbare omgivelser.

I en norsk beredskapskontekst vil den organisatoriske tilpasningen etter omgivelsene måtte være i tråd med beredskapsprinsippene, som vi redegjorde for i kapittel 2.

3.4 Forskningsspørsmålene i lys av teorien

Innledningsvis ble følgende forskningsspørsmål presentert:

1. Hvilke endringer ble gjort i mottakssystemet ved opprettelse av akuttinnkvarteringer?
2. Hvorfor var ikke mottakssystemet forberedt på situasjonen?
3. Hvorfor førte endringene til svakheter i håndteringen?
4. Hvordan ble håndteringen påvirket av aktørenes kriseforståelse?

Forskningsspørsmål 1 tar sikte på å gi en redegjørelse av endringene som oppsto i mottakssystemet sammenlignet med opprettelse av asylmottak i normalsituasjonen, som beskrevet i avsnitt 2.2. Hensikten er å kartlegge endringene, som vil danne grunnlag for analyse av de resterende forskningsspørsmålene. Endringene som blir kartlagt vil bli analysert i lys av Mintzbergs (1979) beskrivelse av de to strukturtypene: mekanistisk og organisk.

Forskningsspørsmål 2 vil besvares ved å bruke de tre første kognitive prosessene, som skal bygge opp om *evnen til å forutse*, som analyseverktøy. Vi vil også bruke kontingensteoriens karakteristikk på omgivelsene, i håp om at dette vil gi ytterligere innsikt i å forklare mottakssystemets *evne til å forutse*.

Forskningsspørsmål 3 vil besvares ved å undersøke tilstedeværelsen av de to siste kognitive prosessene, som danner grunnlag for organisasjoners *evne til å håndtere*. Her vil vi også bygge videre på kontingensteoriens forklaring på hvordan de organisatoriske strukturene tilpasser seg omgivelsene.

Forskningsspørsmål 4 vil besvares ved å bruke elementene i krisebegrepet som verktøy for å analysere aktørenes kriseforståelse. Videre vil vi drøfte disse kriseforståelsene påvirket hvordan situasjonen ble håndtert.

Analysen og drøftingen av forskningsspørsmålene vil danne grunnlaget for å besvare problemstilling - *Hvorfor oppstod mangler og svakheter i organiseringen av mottakssystemet i forbindelse med håndteringen av de økte asylsøkerankomstene høsten 2015?*

4. METODE

I det følgende gis en presentasjon av hvordan vi har gått frem for å svare på studiens problemstilling. Det gis en beskrivelse av prosessen fra studiens start, ved etablering av forkunnskaper, frem til datainnsamling og til studiens slutt. Ved kritisk tilbakeblikk på valg, prosess og data samt refleksjoner om studiens overførbarhet er hensikten er å synliggjøre forskningsprosessen og refleksjoner rundt valg som er tatt og hvordan vi har forholdt oss til utfordringer som har oppstått.

4.1 Innledende arbeid og valg av forskningsdesign og -strategi

Studien er utarbeidet i perioden november 2015-juni 2016 (se tabell 4.1). Grunnlaget for studien var et forskningsdesign som ble utarbeidet høsten 2015. Hensikten med forskningsdesignet, før selve forskningsprosessen starter, er i følge Blaikie (2010) å gjøre rede for og begrunne de valgene man tar. Sentralt i et slikt design er å tydeliggjøre sammenhengen mellom forskningsspørsmål, teori- og metodevalg, empirisk data, og konklusjon. Designet har gjennom hele perioden hatt et overordnet fokusområdet på beredskap, krisehåndtering og pålitelige system. 1. desember 2015 ble en av forskerne i denne oppgaven tildelt et midlertidig engasjement i beredskapsavdelingen i Stavanger kommune, i forbindelse med de økte asylsøkerankomstene til Norge. Det var i denne sammenheng at tematikken til vår masteroppgave i Samfunnssikkerhet ble konkretisert (vi vil komme tilbake til engasjementets betydning for oppgaven i avsnitt 4.1.2). På tross av at flere endringer har funnet sted i løpet av hele prosessen, har designet fungert som en rettesnor som har tvunget oss til å hele tiden tenke helhetlig og samtidig hjulpet prosessen fremover.

Det overordnede temaet for vårt forskningsprosjekt er å undersøke hvordan komplekse systemer håndterer uventede og ekstraordinære situasjoner som setter systemet under press. Med dette som utgangspunkt vil studien designes som et kvalitativt case-studie, der vi definerer mottakssystemets håndtering av de økte asylsøkerankomstene som vår undersøkelsesenheter. Ifølge Halvorsen (2012) kan undersøkelsesenheter velges fordi den oppfattes som et typisk eller et unikt tilfelle. I vårt tilfelle anser vi undersøkelsesenheter begge deler. *Typisk* fordi offentlige myndigheter og etater stadig vekk blir utsatt for press som følge av ulike situasjoner, og *unikt* ettersom mottakssystemet høsten 2015 ble utsatt for en uventet og ekstraordinær situasjon det ikke var dimensjonert for.

Måned	Hva gjorde vi	Forventet utbytte	Faktisk utbytte
Des-15	Forskningsdesign	Utarbeide tema	Flere relevante tema
Jan-16	<i>Innledende arbeid:</i> Lese artikler/referat Databasesøk Foreløpige samtaler	Konkretisere tema	Temaavgrensing
Feb-16	Opprette kontakt med aktører Intervjuguide & metodebearbeiding Innsamling av dokumentdata	Fastsette avtaler Ferdig første utkast metode Datainnsamling	Avtaler med de fleste aktører. Ferdig første utkast metode Datainnsamling av møtereferater
Mar-16	Intervjuer Innsamling av dokumentdata	Datainnsamling	Datainnsamling
Apr-16	Sammenstille data Ferdigstille teori og metode	Ferdig empiri kapittel	Første utkast teori, metode og empiri kapittel
Mai-16	Analyse av empiri i lys av teori. Finjustere problemstilling og forskningsspørsmål Konklusjon	Ferdig analyse, drøfting og konklusjon. Endelig problemstilling og forskningsspørsmål.	Ferdig analyse, drøfting og konklusjon. Endelig problemstilling og forskningsspørsmål.
Jun-16	Ferdigstilling	Ferdigstilling	Ferdigstilling

Tabell 4.1: Tidsplan for utførelse av masteroppgaven

Case-studier karakteriseres ved at man gjennomfører en intensiv studie av et sosialt system der man tar sikte på å samle inn mange variabler for å kunne få en helhetsforståelse av undersøkelsenheten (Halvorsen, 2012; Yin, 2014). Slik vår problemstilling er formulert er det nødvendig for oss å kunne gå dypere inn i de ulike aktørenes oppfattelser av de endringer som ble gjort for å håndtere de ekstraordinære masseankomstene. Vi ser det mest hensiktsmessig å samle inn kvalitative data i vårt case-studie, for å besvare våre forskningsspørsmål, da vi ønsker å fokusere på mening og innhold fremfor bredde og omfang (Yin, 2014). Ifølge Yin (2014) er case-studier godt egnet til å besvare forskningsspørsmål som formuleres som *hvordan-* og *hvorfor-*spørsmål. Dette er sammenfallende med våre forskningsspørsmål ettersom vi i forskningsspørsmål 2 og 3 spør *hvorfor* mottakssystemet ikke var forberedt på situasjonen, og *hvorfor* det oppsto svakheter og mangler ved håndteringen. I forskningsspørsmål 4 vil undersøke *hvordan* aktørene kriseoppfattelse påvirket håndteringen.

Ut fra vår problemstilling ønsker vi å undersøke de involverte aktørenes hensikter med, og forståelser av, de endringene som ble gjort i mottakssystemet. For å kunne forstå hvorfor det

oppstod mangler og svakheter ved håndteringen vil det blir nødvendig for oss å kunne beskrive og forstå de sosiale prosessene og motivene som ligger bak disse organisatoriske og strukturelle endringene. For å kunne gjennomføre dette har vi valgt å anvende en abduktiv forskningsstrategi (Blaikie, 2010; Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson, 2002). I henhold til Danermarks (et al., 2002) og Deys (2004) forståelse av abduksjon vil studien ta utgangspunkt i de teoretiske perspektivene som ble redegjort for i kapittel 3, og bruke denne teorien til å rekontekstualisere empirien vi samler inn. Målet med denne fremgangsmåten blir dermed å forstå dataen vi samler inn i en ny sammenheng, og at denne nye forståelsen - av empirien i lys av teorien - vil gjøre oss i stand til å svare på forskningsspørsmålene vi har stilt oss. En naturlig følge av å anvende en slik forståelse av abduksjon er at de funnene man gjør i stor grad vil avhenge av hvilken teori man velger å anvende. Våre valg av teori har dermed en betydelig innvirkning på hvilke funn vi gjør oss, og kan dermed også virke som en begrensning av hvilke funn vi gjør oss. Hvorvidt teorivalget vårt er egnet kan vurderes ut fra om teorien bidrar til en ny forståelse av håndteringen av asylsøkersituasjonen eller ikke (Dey, 2004). Forskningsopplegget vårt anser vi som eksplorerende, ettersom vi ønsker å oppnå en helhetlig forståelse av hvordan situasjonen ble håndtert, i lys av teorien vi har valgt.

4.1.1 Utvikling av forkunnskaper

Vi brukte god tid på det vi har kalt *vårt innledende arbeid*. Hensikten var å kartlegge oppgavens retning og avgrensning og samtidig gi oss et inntrykk om hvilke datatyper og datakilder som vil være aktuelle for vår oppgave. Som en del av vårt innledende arbeid leste vi gjennom nyhetsartikler og møtoreferater som hadde tilknytning til håndteringen høsten 2016. Møtoreferatene besto av interne møter i Stavanger kommune, regionale møter mellom de fire kommunene på Nord-Jæren og telefonmøter mellom Fylkesmannen i Rogaland, alle kommunene i Rogaland og UDI. Det ble også i denne perioden foretatt flere databasesøk, for å sette oss inn i hva som fantes av forskning på området og på tematikken (ref. avsnitt 1.2). Vi supplerte det innledende arbeidet med det Andersen (2006) kaller *foreløpige samtaler*, med tre nøkkelinformanter fra to ulike kommuner: Stavanger og Sola kommune, samt en representant fra Fylkesmannen i Rogaland. Nøkkelinformantene hjalp oss med kontakter videre i systemet samt gav oss tilgang til dokumenter som kunne være av relevans til studiet.

4.1.2 Personlig nærhet og profesjonell distanse til feltet

Det er også verdt å bemerke de metodiske utfordringene med hensyn til at en av forfatterne av studien fikk et midlertidig engasjement i Stavanger kommune sin beredskapsavdeling, der arbeidsoppgavene blant annet var relatert til kommunens arbeid med asylsøkersituasjonen. Utfordringen her kan være at forskeren kommer for nært tematikken som studeres og at man dermed mister den kritiske distansen til forskningsobjektet, som er en forutsetning for å få en helhetlig forståelse. I metodelitteraturen omtales dette fenomenet som “biased view-point effect” (Halvorsen, 2012). Dette engasjementet kan betraktes som en form for deltakende observasjon, men vi har valgt å ikke inkludere dette som en fullverdig metode. Dette er fordi vi har avgrenset oss til en tidsperiode som var før engasjementet startet, samtidig som at studien ikke inkluderer læringsfasen. Vi har hatt et bevisst forhold til denne mulige utfordringen fra studiens start til slutt. Det at vi har vært to forskere har vært en fordel i denne situasjonen da forskeren uten engasjement i kommunen har sørget for at studien ikke mistet overblikket ved undersøkelse av mottakssystemet. Det kan også betraktes som en fordel for å unngå ”biased view-point effect”, at dette var et midlertidig deltids-engasjement, og ikke en fast fulltids-stilling. Engasjementet har videre hatt en fordel for studien da det har vært utgangspunktet for kontaktinformasjon med nøkkelinformanter samt økt kunnskap om feltet som viste seg nyttig i det innledende arbeidet.

4.2 Data og datainnsamling

Datainnsamlingen, inkludert foreløpige samtaler, i perioden 27.01.16-10.04.16. Vi har benyttet oss av semistrukturerte intervjuer av nøkkelinformanter og innsamling av dokumenter med tilknytning til aktørene i mottakssystemet.

Dataene vi fikk fra intervjuene betegnes ifølge metodelitteratur som *primærdata*.

Med utgangspunkt i dataens avstand til forskeren forholder Blaikie (2010) seg til tre ulike typer data: primær-, sekundær og tertiærdata. Data fra intervjuene betegnes som primærdata, som er data som forskeren selv samler inn, analyserer og formidler (Blaikie, 2010).

Sekundærdata er en type data som har blitt samlet inn av andre. Dette gjelder ikke kun data som har blitt samlet inn i forskningsøyemed, men også generell informasjonsformidling som for eksempel offentlig tilgjengelig informasjon fra myndighetene eller offentlig statistikk (Blaikie, 2010). Alle dokumenter som ble samlet inn til vår oppgave har vi i tråd med Blaikie (2010) valgt å betegne som tertiærdata, som er data som er samlet inn og analysert av andre

forskere. Halvorsen (2012) viser til at også sekundærdata kan være mer eller mindre forhåndsanalysert, men vi har allikevel valgt å bruke Blaikies (2010) forståelse av sekundær- og tertiærdata, der sistnevnte passer til beskrivelsen av de dokumentene som vil være av betydning for vår problemstilling.

4.2.1 Dokumenter

Alle dokumentene vi har benyttet oss av har vi fått via våre nøkkelinformanter. Tertiærdataene består både av dokumenter som er ment som interne notat samt evalueringer og planer som er unntatt offentlighet. Denne utfordringen løste vi ved å utarbeide et sammendrag, og fikk tillatelse av den aktuelle aktør til å bruke dette i studien.

Dokumentene har hatt flere formål i studien. De har bidratt til kartlegging og forståelse for hendelsesforløpet august-desember 2015, ut i fra den aktuelle aktørs involvering og ståsted. De har dannet grunnlag for utarbeiding av intervjuguide, med relevante spørsmål for å besvare vår problemstilling. Evalueringsrapporter har styrket empiri-volumet ved å tilføye synspunkter fra aktører utover informantene. Dokumentene ble videre brukt som kvalitetssjekk av data fra informantene, samt å fylle igjen "hull" i empirien som ble oppdaget underveis.

Dokumentene som danner datagrunnlaget i denne oppgaven er: "UDIs plan for masseankomster", "Stavanger kommune: plan masseinntak asylsøkere", "UDIs egenevaluering av beredskapen 2015", "Stavanger kommune: Regional og intern evaluering av asylsøkersituasjonen 2015", "DSBs internevaluering av håndteringen 2015", "Nasjonalt risikobilde", krav, forskrift, møtereferater og oppdragsbrev i forbindelse med opprettelse av akuttinnkvartering. Se vedlegg 1 for beskrivelse av dokumentene.

4.2.2 Intervjuer og valg av informanter

Andersen (2006) omtaler nøkkelinformanter som personer som antas å ha særlig god oversikt over og innsikt i et spørsmål forskeren ønsker å få belyst. Beskrivelsen av opprettelse av asylmottak i en normalsituasjon (avsnitt 2.2), og de fire foreløpige samtalene dannet utgangspunktet for å identifisere nøkkelpersoner.

Med utgangspunkt i vår avgrensning ble det nødvendig å intervju minst en nøkkelperson fra hver organisasjon/etat som inngikk i systemet for opprettelse av akuttinnkvartering høsten 2015. Den endelige informantlisten er skissert i vedlegg 2 med en beskrivelse av informantenes relevans for håndteringen. Beskrivelsen er overordnet med hensyn til informantens anonymitet. Vedlegget gir også en oversikt over hvordan informantenes omtales videre i studien.

Alle informantene har vært sentrale i mottakssystemets håndtering av den økte asylsøkertilstrømmingen høsten 2015. Samtlige hadde også kjennskap til prosessen rundt opprettelse og etablering av akuttinnkvarteringer. Det øverste nivået vi har med er på direktoratsnivå med nøkkelinformanter fra UDI, DSB og Sivilforsvaret. Som beskrevet i avgrensningen (avsnitt 1.1.) undersøker vi mottakssystemets håndtering med utgangspunkt i Rogaland fylke. Det ble derfor nødvendig med nøkkelinformanter fra UDI region Vest, Rogaland sivilforsvarsdistrikt og Fylkesmannen i Rogaland. Vi besluttet for å inkludere flere kommuner på grunn av variasjoner mellom kommunene i Norge med hensyn til størrelse og ressurser. Det ble inkludert flere nøkkelinformanter fra Stavanger og Eigersund kommune. Begge kommuner fikk opprettet akuttinnkvartering i sin kommune høsten 2015. Dermed ble det nødvendig å inkludere nøkkelinformanter fra mottaksoperatørene til akuttinnkvarteringene i disse to kommunene. Disse er Hero og Base Property i Stavanger kommune, og Aker i Eigersund kommune. For å få flere perspektiver på området ble det videre valgt å inkludere en nøkkelinformant fra Sola kommune. Kommunen fikk ikke opprettet akuttinnkvartering i sin kommune, men var involvert i kartleggingsfasen.

Aktørene ble kontaktet per mail eller telefon med forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet i perioden januar-mars 2016. Etter bekreftet interesse for deltakelse i studien fikk informantene tilsendt et informasjonsskriv og samtykkeskjema som ble signert og returnert. Alle informanter hadde dermed samme informasjon om studiets motivasjon og formål i forkant av intervjuene. Samtlige informanter krysset her av for at de ønsket å få tilsendt informasjon om eventuelle siteringer i oppgaven

4.2.3 Gjennomføring av intervju

Intervjuer ble avholdt i tidsrommet 24.02.16-06.06.16 (eksl. foreløpige samtaler). Seks av intervjuene ble avholdt via Skype eller telefon på grunn av geografisk plassering, mens de resterende ti foregikk ansikt til ansikt. Ved to av informantene ble det avholdt to intervjuer

hver. Hvert intervju hadde en varighet på omlag en time, og ble tatt opp på båndopptaker. Alle informanter gav oss anledning til å sende oppfølgingsspørsmål per mail i etterkant, noe vi benyttet oss av hos fem av informantene.

Ettersom det var nødvendig å få kunnskap om faktiske hendelser og prosesser, men også innsikt i informantenes egne refleksjoner ble det anvendt en samtalebasert og semistrukturert intervjuform (Andersen, 2006; Halvorsen, 2012). Samtalebaserte intervjuer styres ikke av en streng plan for selve gjennomføringen av intervjuet (Andersen, 2006). Vi benyttet oss dog av en intervjuguide (se vedlegg 4) som var basert på forkunnskaper som beskrevet i avsnitt 4.1.1. Vi tilpasset intervjuguiden til hver av informantene med tanke på hvilket nivå i mottakssystemet de befant seg på og informantens eventuelle kjennskap til beredskapsarbeid. Vi opplevde underveis å kunne dra erfaringer fra tidligere intervju med oss til neste. Dette gjaldt blant annet viktigheten av grundig introduksjon til oppgavens fokus for å unngå å bruke mye tid på avsporinger, samt tilpasning av måten vi stilte spørsmål på for å unngå misforståelser. Dette var noe vi var oppmerksom på fra start, men som forbedret seg for hvert intervju. Vi startet hvert intervju med åpne kartleggingsspørsmål, gikk over til mer spesifikke spørsmål etter våre teoretiske kategorier og endte til slutt opp med rene refleksjonsspørsmål. Vi opplevde til tider å måtte formulere spørsmål noe ledende for å få informanten inn på rett spor. Det var dog viktig for oss å gi informanten frihet til å velge å svare det som de opplevde som viktig, jamfør semistrukturert intervjuform. Vi valgte å ikke sende intervjuguide til noen av informantene på forhånd, dette fordi vi vektlegger intervjusituasjonen i vår metode og ønsket ikke at informanten skulle farges av eventuelle forberedelser i forkant.

Begge forskere deltok på samtlige intervjuer, og det ble i forkant av hvert intervju bestemt en "ordfører". Dette ble byttet på fra hvert intervju. Samtlige informanter opplevdes som åpne og ærlige. Det var tydelig at de involverte var interessert i fagområdet og hadde et ønske om å lære av det som ble gjort og virket dermed villige til å bidra med sine erfaringer.

4.2.4 Styrker og svakheter ved data og datainnsamling

Valg av metodisk fremgangsmåte innebærer naturligvis endel fravalg. Det blir derfor viktig å reflektere rundt hva vi tjener - og taper - som følge av de metodiske valgene vi har gjort. Som fremkommer av avsnittene over, har vi valgt å bruke en kombinasjon av dokument- og intervjudata. Dette mener vi er et egnet valg sett i lys av problemstillingen fordi disse metodene bidrar til å få kartlagt endringene i mottakssystemet og få et innblikk i de involverte

aktørenes egne oppfattelser om disse endringene. Det er dog en svakhet at vi kun har intervjuet et fåtall informanter fra hver organisasjon. Dette gjør at vi kun får data ut fra den enkelte informants perspektiv. Ingen informant har fullstendig overblikk over alt som foregår i egen organisasjon. Hadde vi hatt en mer kvantitativ tilnærming ved å anvende fokusgruppeintervjuer eller gjennomført flere individuelle intervjuer med informanter fra hver organisasjon ville vi kunne gitt et mer representativt bilde av organisasjonens rolle i - og opplevelse av - håndteringen. Vi kunne alternativt valgt å gjennomføre spørreundersøkelser og dermed fått et enda mer representativt bilde av hvordan situasjonen ble håndtert, men denne metoden gjør at vi ikke får informasjon om informantenes egne refleksjoner og vi hadde mistet muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål. Denne svakheten gjør at dokumentene vi bruker som datakilde blir svært viktige å bruke aktivt ettersom disse gir et mindre subjektivt bilde av håndteringen ettersom dette er offisielle dokumenter som representerer hele organisasjonen. De kunne dermed brukes for å underbygge intervjudata. Samtidig er det viktig å være kritisk til innholdet i disse dokumentene. Interne evalueringsrapporter og andre dokumenter er ikke utarbeidet uten en kontekst, og vi kan derfor ikke ta for gitt at de presenterer hele sannheten på en fullstendig nøytral måte.

4.3 Datareduksjon og analyse

Etter endt datainnsamling satt vi med 240 sider transkribert intervjumateriale og 300 sider dokumentmateriale. Neste steg var å finne ut av hvordan vi skulle redusere og fremstille data uten å miste viktig informasjon og dernest analysere data i lys av teori opp mot forskningsspørsmålene. I følge Askheim og Grenness (2000) består en kvalitativ analyse av en sirkulær prosess mellom disse stegene: å beskrive, å kategorisere og å binde sammen. Johannessen, Tufte og Christoffersen (2010) viser til at det er en utfordring i kvalitative forskningsopplegg, å få noe fornuftig ut av en stor mengde ustrukturert data. Informasjonsmengden må reduseres slik at den blir håndterlig og at man samtidig lager et rammeverk for å formidle innholdet på en forsvarlig måte. I motsetning til kvantitative analyse, finner det ingen fasitsvar på hvordan dette skal gjøres (Johannessen et al., 2010).

Vi løste dette ved først å kategorisere den ustrukturerte dataen etter teori. Denne kategoriseringen ble gjennomgått av begge forfatterne for å sikre at lik forståelse av sammenhengen mellom empiri og teori. Datareduksjonen og den innledende analysen ble dermed to parallelle prosesser som gjorde det lettere å hente ut den dataen som var relevant til

besvarelse av forskningsspørsmålene. Deretter ble det valgt å fremstille datamaterialet etter aktør (kapittel 5: Empiri) før vi analyserte empiri etter teoretiske kategorier i lys av forskningsspørsmålene (kapittel 6: Analyse og drøfting).

4.4 Validitet og reliabilitet

Med utgangspunkt i de dataene som er samlet inn og metodene vi bruker vil vi i dette avsnittet innta et kritisk standpunkt til studiets validitet og reliabilitet i relasjon til oppgavens problemstilling. Validitet viser til *gyldighet*, og sier noe om hvorvidt data som er samlet inn er relevante å kunne svare for problemstillingen (Halvorsen, 2012). For å ivareta den *interne validiteten* vil vi innta et kritisk blikk på kildene og informasjonen som utgjør dataen vår, og sikre for at konklusjonene vi trekker har dekning i den innsamlede empirien. Vi anser det som en styrke for oppgavens interne validitet at vi har vært to studenter som har samarbeidet gjennom hele forskningsprosessen. Begge har vært tilstede på samtlige intervjuer og arbeidet sammen med datareduksjon og analyse. To tankeprosesser og forståelser har resultert i gode diskusjoner i løpet av forskningsprosessen, noe som også har redusert sannsynligheten for at den enes tolkninger har fått overvekt. For å kunne kontrollere at informasjonen vi har fått fra informantene er korrekt har vi spurt flere av informantene om de samme temaene, eksempelvis hvordan ulike samarbeidskonstellasjoner ble opprettet, intensjonen med de ulike endringene som ble foretatt og om deres erfaringer med disse endringene. Oppgavens *eksterne validitet* ivaretas ikke i form av generaliserbarhet⁴, som ved kvantitativ forskning, men av *overførbarhet* (Kalleberg, Malnes & Engelstad, 2009; Halvorsen, 2012). Overførbarhet viser til studiens gyldighet både til andre situasjoner innenfor den konteksten studien har foregått, men også at den teoretiske forståelsen har gyldighet utover denne konteksten. Ved studiens start var det et ønske om å oppnå en høyest mulig overførbarhetsverdi, hvor elementer fra studiens funn ville kunne overføres til andre tilfeller der systemer møter et ekstraordinært press. Ved studiens slutføring ser vi at enkelte elementer vil kunne overføres til ulike kontekster innenfor krisehåndtering, men spesielt innenfor offentlig forvaltning. Elementer vil kunne overføres til situasjoner hvor det oppstår en avhengighet av en enhetlig systemrespons, hvor det er nødvendig at alle involverte aktører må trekke i samme retning for håndtering av en uforutsett hendelse. Eksempler er direktorater og andre offentlige etater og virksomheter som stilles ovenfor press som nødvendigvis gjør systemrespons. Elementer vil også kunne overføres til andre uønskede hendelser og kriser som er sektorovergripende. Kunnskapen vi

⁴ Generaliserbarhet: Allmenngjøring

genererer kan også benyttes ved planlegging, trening og håndtering av lignende utfordringer for det norske mottakssystemet i fremtiden.

Der validitet viser til gyldighet, viser reliabilitet til *pålitelighet*, og er dermed et mål på kvaliteten i funnene vi gjør. For å styrke reliabiliteten er man avhengige av å kunne ha en kritisk distanse til hvordan de metodiske verktøyene man anvender påvirker dataen som samles inn, og dermed resultatene. Det at intervju benyttes som en sentral metode presenterer noen utfordringer med hensyn til studiens reliabilitet. Flere forhold kan utgjøre en faktor som svekker intervjudataens pålitelighet. Eksempelvis kan informanten ønske å legge skjul på eller tone ned enkelte saker, eller forsøke å fremstille egen innsats på en positiv måte. Goffman (1959) omtaler dette som ”impression management”. Å intervju noen om hendelser som fant sted flere måneder tilbake i tid kan føre til svekket kvalitet på informasjonen man får. At informantene har deltatt i samtaler med andre om håndteringen av masseankomstene, eksempelvis ved utarbeidelsen av evalueringer, kan føre til at de ulike meningene som kommer frem påvirker hverandre. Dette kan resultere i at man endrer sin oppfattelse om hva som skjedde, og ofte er dette en ubevisst prosess som gjør at minnene man har endres (Olsen, 2013). En psykologisk mekanisme som forsterker denne utfordringen, er at menneskehjernen er dårlig egnet til å rekonstruere tidligere meninger eller oppfattelser hvis disse har endret eller utviklet seg i ettertid (Kahneman, 2011). Et intervju om tidligere inntrufne hendelser vil derfor ta utgangspunkt i en etterpåklokskap som er farget av all kunnskapen informanten har tilegnet seg om hendelsen i etterkant. Det at informantene vi har intervjuet har vært påvirket av denne etterpåklokskapen gjør at man bør være kritisk til om informasjonen gir et korrekt bilde av de forutsetningene aktørene hadde i forkant av masseankomstene.

Som påpekt av Ekren (2013) og Hamnevoll (2014) kan samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid av enkelte oppfattes som et sensitivt tema, noe som kan forsterke disse faktorene. Da studiens problemstilling inntar et kritisk blikk på håndteringen kan det tenkes at enkelte informanter opplevde intervjusituasjonen som konfronterende, noe som isåfall ville svekket dataens kvalitet. Vi har derfor valgt å formulere spørsmålene på en måte som legger opp til informantens egen refleksjon, slik at vi har unngått at informantene har opplevd å måtte forsvare seg og sine handlinger. Å bruke intervju som metode for å dokumentere faktiske hendelser og prosesser kan svekke dataens reliabilitet fordi denne dataen i stor grad påvirkes av den enkelte informants egne synspunkter om disse hendelsene og prosessene. Det er også en svakhet at vi har intervjuet kun et fåtall informanter fra hver organisasjon som var

involvert i situasjonen. Selv om vi har vært strategiske i hvilke informanter vi har intervjuer vil disse ikke kunne gi et representativt inntrykk av hvordan organisasjonen håndterte krisen. Vi mener derfor at det styrker oppgavens reliabilitet at vi også baserer datagrunnlaget vårt på dokumenter da disse fremstår som mer objektive og nøytrale i beskrivelsen av faktiske hendelser. Vi har så langt det har latt seg gjøre inkludert relevante dokumenter som kilde - i form av evalueringer, møtoreferater, planer og medieoppslag. Dokumenter er dog skrevet i en bestemt kontekst med et bestemt formål, som har betydning for innholdets objektivitet og som dermed påvirker dataens kvalitet. Dette er, som nevnt i avsnitt 4.2, en utfordring ved bruk av tertiærdata. Evalueringene vi har inkludert som datakilde er tydelige eksempler på det. Disse evalueringene er utformet med andre hensyn enn forskning, noe som kan svekke kvaliteten på disse i forskningsøyemed (Blaikie, 2010). I analysen av disse dokumentene var vi derfor kritiske til hvilke data som presenteres og hvordan det fremstilles. I vår studie har vi tatt høyde for denne utfordringen ved at vi har vært oppmerksomme på motstridende informasjon i de ulike kildene.

4.6 Ethiske hensyn

I samfunnsvitenskapelig forskningsetikk står hensynet til personlig integritet og vern av personopplysninger sterkt, og skal ifølge Helsinki-deklarasjonen «gå foran hensynet til samfunns- eller forskningsnytt» (Halvorsen, 2012; World Medical Association). Vi har i forkant av intervjuene sendt informantene et samtykkeskjema med informasjon om oppgaven som de har signert. Dette samtykkeskjemaet har også gitt informasjon om hvordan informanten ville bli omtalt i oppgaven. Informantene har blitt anonymisert i oppgaven, og alle kjønnsbetegnelser - «han» og «hun» - har blitt tilfeldig valgt for å styrke anonymiteten. Disse etiske hensynene er i tråd med hvordan Kvale og Brinkmann (2009) beskriver at man burde gå frem for å ivareta informert samtykke, konfidensialitet og vurdere potensielle konsekvenser for informantene. Enkelte informanter har gitt uttrykk for at de ikke har ønsket å bli sitert på enkelte uttalelser som har kommet frem i intervjuene. Selv om enkelte av disse uttalelsene hadde vært aktuelle å inkludere som en del av det empiriske grunnlaget har vi valgt å ikke inkludere dette.

5. EMPIRI

I det følgende gis en presentasjon av studiens innsamlede empiri. Empirien består av data hentet fra dokumenter og intervjuer fra aktører presentert i vedlegg 1 og 2. En utdypende beskrivelse av hver aktør gis i vedlegg 3. Empirien fremstilles etter aktørene som utgjorde mottakssystemet ved opprettelsen av akuttinnkvarteringer, fra topp til bunn.

5.1 Utlendingsdirektoratet (UDI)

Datamateriale fra UDI som er presentert under dette avsnittet er basert på to informanter fra UDI sentralt, én informant fra UDI Vest, UDIs plan for masseankomster, krav til innhold i midlertidig akuttinnkvartering og UDIs egnevaluering av beredskapen 2015.

Evalueringsrapporten til UDI viser at det måtte nye arbeids- og samarbeidsformer til og nye løsninger for å klare å innkvartere asylsøkerne.

Det etablerte systemet for å ta i mot asylsøkere var ikke tilpasset det ankomstnivået vi fikk høsten 2015. Kapasiteten [...] ble sprengt, og det var nødvendig å etablere nye strukturer for å håndtere de høye asylankomstene.

UDIs evalueringsrapport (s.49)

5.1.1 UDI om håndteringen

Evalueringsrapporten, og informantene fra UDI, opplyser at da UDI så at antallet asylsøkere økte, besluttet UDI sentralt å ta i bruk den kapasiteten som var tilgjengelig i de ordinære kanalene. Dette vil si at de lyste ut konkurranser, og gjorde direkte kjøp av plasser for å utvide kapasiteten på allerede etablerte mottak. De løste også ut de opsjonenene som eksisterte i etablerte kontrakter.

Ifølge informantene så UDI etterhvert at denne fremgangsmåten ikke skaffet nok plasser, og at man da begynte å se etter alternative løsninger. UDI visste at opprettelse av ordinære mottak normalt tok 3-4 måneder. Dette trekker den ene informanten fra UDI sentralt frem, og viser til usikkerheten som preget situasjonen.

Opprettelse av akuttinnkvarteringer

I følge UDIs evalueringsrapport var en av løsningene høsten 2016 å opprettet nye typer mottak. Disse var: PU-innkvartering⁵, ankomstsentre og akuttinnkvarteringer.

Akuttinnkvarteringer ble opprettet som en løsning da UDI mot slutten av august så at alle transittmottak var fulle. Løsningen ble lansert under forutsetningen om at det skulle være et kortvarig opphold, der det primært skulle tilbys overnatting og mat. Vanlige opprettelsesprosesser er, som beskrevet i avsnitt 2.2, basert på et rundskrivregime med blant annet tekniske kravspesifikasjoner til bygget, men også intensjoner med drift. I følge en informant fra UDI sentralt ble dette en for omfattende pakke for nye driftsoperatører å sette seg inn i, med hensyn til ressurser og kompetanse. Det ble i stedet for utarbeidet nye «Krav til innhold i midlertidig akuttinnkvartering» (Utlendingsdirektoratet, 2015c).

Formålet med avtalen om botilbudet er å gi overnatting til asylsøkere. Botilbudet skal være nøktern, men forsvarlig.

Krav til innhold i midlertidig akuttinnkvartering

Det er å bryte helt med det fastsatte mottaksetableringsmønsteret som er ganske rigid i forhold til formkrav og kompetansekrav og sånne ting, også gikk man bare inn på mye mer praktisk orientert løsning.

Informant fra UDI sentralt

En informant fra UDI sentralt viser i denne sammenheng til at det i ordinære mottak er krav om at man skal drive kartleggingsarbeid av beboerne, jobbe med informasjonsprogram, samt returer fra dag én. Dette er ikke tatt med i kravene til midlertidig akuttinnkvartering.

Informanten fra UDI Vest nevner også at det skulle være kantinedrift fremfor selvhushold. Da plassene skulle være kortvarige fikk, ifølge evalueringsrapporten, ikke driftsoperatørene tilgang til UDIs nettløsning SESAM⁶. Beboerne måtte dermed registreres på manuelle lister, noe som blant annet medførte oversiktighet.

Det ble opprettet akuttinnkvarteringer blant annet på hotell, noe som i følge informanten fra UDI Vest ikke var blitt gjort før. Hun tilføyer at det i region vest ble satset på større mottak da nedbemanning i oljeindustrien gjorde at flere kontorlokaler her ble stående tomme. Det ble i denne regionen etablert akuttinnkvarteringer i tomme brakker på Akers verft i Egersund, i Telenors gamle lokaler på Forus like utenfor Stavanger samt på Hotell Alstor i Stavanger.

⁵ Innkvartering av søkere før de blir registrert hos PU

⁶ Registreringssystem for alle asylmottak

Evalueringsrapporten skriver at man så raskt at oppholdstiden ble mye lenger, noe som skapte uforutsette utfordringer. Informantene fra UDI gir også uttrykk for dette. Manglende tilgang til SESAM vanskeliggjorde logistikken og beboerne fikk ikke utbetalinger. Etterhvert fikk UDI opprettet en *light*-versjon som gjorde at mottakene kunne få oversikt over hvem som var der. Informanten fra UDI Vest tilføyer at det at UDI ikke stilte krav om at akuttinnkvarteringene skulle informere om og tilrettelegge for helsetjenester, resulterte i at beboerne ikke fikk tilstrekkelig helsehjelp. Hun forteller videre at UDI justerte kontrakt og krav flere ganger ut over høsten, etterhvert som konsekvenser av løsninger ble synlige.

Organisatoriske endringer innad i UDI

Den delen av UDI som merket økningen av asylsøkere som kom til Norge først var RMA sentralt i UDI, da det er deres oppgave er å skaffe asylsøkerne tak over hodet.

Evalueringsrapporten opplyser at RMA satte krisestab før resten av UDI. Rapporten omtaler dette som en “beredskapsgruppe”, mens den ene informanten fra UDI sentralt kalte det “krisestab”. Det ble også opprettet flere underprosjekter med spesifikke ansvarsområder. Begge informantene fra UDI sentralt forteller at de andre avdelingene fortsatte den vanlige driften og kom ikke inn før senere. Det ble da en omorganisering der ressurser ble lånt mellom avdelingene, mens man forsøkte å opprettholde den normale driften. Dette får vi bekreftet av evalueringsrapporten, hvor det står at avdelinger som sto utenfor beredskapsorganiseringen bisto RMA med ressurser.

Organiseringen i denne perioden tok, ifølge evalueringsrapporten, delvis utgangspunkt i UDIs beredskapsplan for masseankosmter. I henhold til planen utgjorde direktørgruppen beredskapsgruppen i UDI, som har som hensikt å håndtere den overordnede beredskapssituasjonen. Det ble etablert et beredskapssekretariat i Analyse- og utviklingsavdelingen (AUA) som skulle ivareta UDIs helhetlige håndtering og ha oversikt over situasjonen. Dette var i tråd med beredskapsplanen. Det ble videre etablert et *firermøte*, for å øke koordinering mellom direktørene for de mest berørte avdelingene. Firermøtet skulle ivareta den helhetlige håndteringen og ivareta dialogen med andre virksomheter, og fylle mellomrommet mellom det operative nivået og ledelsesnivået. Firermøtet var en improvisert løsningen som ikke var nevnt i beredskapsplanen. Det fremkommer av evalueringen at mandatet og funksjonen til firermøtet var utydelig og at det i for stor grad ble diskutert detaljer. Det var i liten grad et forum som fattet beslutninger.

Informantene fra UDI sentralt forteller at RMA er vant til, og har god erfaring med å ta opp og ned mottakskapasitet i linjeorganiseringen. De var derfor kritiske til at man valgte å bryte opp med linjesystemet og dannet en egen kriseorganisering. Omorganiseringen førte til at man fikk gruppeledere som ikke nødvendigvis hadde lederansvar tidligere. En informant fra UDI sentralt opplevde at noen gruppeledere fikk store fullmakter og betydelig beslutningsmakt, mens andre opplevde delegeringen uklart. Det underbygges også av evalueringsrapporten. Han sier videre at beslutningsmakt tilknyttet kontraktinngåelse og definering av prisrammer ble delegert nedover i hierarkiet. Det ble på denne måten gitt fullmakter på regionnivå som gjorde at man slapp å gå via de formelle linje-”omveiene”. Informanten fra UDI Vest beskriver at det i normalsituasjonen allerede er desentralisert ved at regionskontorene har et selvstendig ansvar ved opprettelse av mottaksplasser. Vanligvis blir konkurranseutsettingen koordinert i UDI sentralt, men denne koordineringen ble mindre i høst, noe som medførte en viss grad av desentralisering.

Alle sånne beslutninger om hva type innkjøp vi gjorde (...), det er beslutninger som blir tatt lokalt. Men det at vi måtte bidra til å skaffe akuttinnkvarteringer var jo en beslutning som var tatt sentralt.

Informanten fra UDI Vest

Den ene informanten fra UDI sentralt bemerker etablering av samarbeidsfora, som tar arbeid ut av den normale organiseringen, førte til to parallelle linjer i organisasjonen. Dette utfordret også informasjonsflyten. Etterhvert valgte man å bryte opp med kirkeorganiseringen, og gikk tilbake til vanlig linjestruktur. Da valgte de å betrakte de høye ankomstene som den nye normalsituasjonen og ikke at de befant seg i en krisesituasjon. De opplevde det å gå tilbake til normal linjeorganisering som mer effektivt, men at det til å begynne med var utfordrende ved ujevn arbeidsbelastning og oversiktighet.

Man brøt opp og man valgte å organisere i henhold til vanlig organisering igjen. Til å begynne med da var mye samlet på noen få personer som jobbet veldig mye og satt med veldig mye informasjon, mens deler av organisasjonen ikke jobbet med dette og da ikke satt på denne informasjonen og dermed ikke var lett å trekke med.

Informant fra UDI sentralt

Evalueringsrapporten nevner at beredskapsgruppen i RMA skapte en utydelig linjestruktur. Prosjektorganiseringen bidro ikke til å ansvarliggjøre ledelsen i RMA, og bidro til at arbeidet i

stor grad ble sentralisert. Avstanden mellom regionskontorene og beredskapsgruppen sentralt i RMA ble opplevd som stor.

Informanten fra UDI Vest fremhever at de er vant til å tenke innenfor komplekse områder. De arbeider med mennesker som er i en sårbar situasjon og samtidig på et nivå hvor de må tenke samarbeid med kommersielle operatører, frivillige organisasjoner og ulike vertskommuner.

Organisatoriske endringer på tvers av aktører

DSB fikk et formelt oppdrag fra Justisdepartementet som gikk på å koordinere Fylkesmennene og kommunene samt å ha en operativ rolle via Sivilforsvaret. Informanten fra UDI sentralt forteller at DSB hadde liaisoner i UDI som bidro til informasjonsflyten mellom DSB og UDI. DSB bidro i kartleggingen av mulige lokasjoner. DSB gav, ifølge den ene informanten fra UDI sentralt, uttrykk for at UDI var uforberedte på situasjonen og burde startet kriseberedskap lenge før det ble gjort. Her viser informanten til at DSB kom inn på et tidspunkt der det allerede hadde vært krise i 2-3 måneder i RMA, og at det da allerede var endel slitasje internt i UDI.

Evalueringsrapporten viser at det i september ble etablert ukentlige koordineringsmøter med fylkesmennene, DSB og UDI. Regionskontorene følte seg ikke godt nok inkludert i disse møtene. DSB opplevde endel motstand fra regionskontorene og at DSBs koordineringsrolle ikke ble godt nok videreformidlet. DSBs tilbud om bistand til befaringer og forslag til lokasjoner ble i følge rapporten ikke tilstrekkelig tatt i bruk.

Det ble opprettet kontakt med DSB og alle Fylkesmennene som holdt ukentlige telefonmøter. Selv om Fylkesmennene på denne måten ble satt inn som et bindeledd mellom UDI og kommunene, fortsatte i følge informanten fra UDI vest, kontakten mellom regionskontor og kommunene. Denne kommunikasjonslinjen er tilstede i normalsituasjonen og informanten opplever den som viktig. UDI Vest hadde i høst direkte kontakt med Stavanger kommune. Hun viser til at det oppstod uforutsette hendelser høsten 2015 som utfordret hvilket ansvar vertskommunen skulle ha, og at de dermed hadde et behov for kontinuerlig kontakt.

5.1.2 UDI om planverk og forberedelser

Informant 1 fra UDI sentralt mener at kravet om 85% belegg (se avsnitt 2.2) gjør systemet sårbart for svingninger.

Den 85% har [...] jo gjort UDI, historisk sett, litt sårbare for brå svingninger, spesielt i den størrelsesordenen vi snakker om i fjor.

Informant 1 fra UDI sentralt

Han sier at UDIs plan for masseankomster tar utgangspunkt i planlagte og styrte masseankomster over lengre tid. Han viser til Balkan-krisen som et eksempel på dette. Dette underbygges i evalueringsrapporten hvor det står at planene ikke tok høyde for en så langvarig og voldsom situasjon, som på høsten 2015. Planen sier heller ikke noe om hvordan UDI skal koordinere seg med andre aktører. UDIs verktøy for å øke kapasiteten har vært basert på opsjonsavtalene som allerede er bygget inn i kontraktene med operatørene. Det er også beredskapsplasser i transittmottakene. Opsjoner bygget inn i kontraktene er ment til å utgjøre en buffer mot svingninger. Samme beskrivelsen gir informanten fra UDI vest.

I UDIs plan for masseankomster står det:

Alle UDIs avdelinger skal ha en plan for hvordan avdelingen raskt skal bidra til UDIs samlede håndtering av en ekstraordinær økning i antall asylankomster. [...] Den enkelte avdelings plan skal sikre fleksibilitet i måten vi møter en økning i antall asylankomster på, og tiltakene må være tilpasset den konkrete situasjonen.

Ifølge planen er det AUA som er ansvarlig for å sikre at øvelser gjennomføres.

Evalueringsrapporten viser at de avdelingsvise planene ikke var ferdigstilte.

Ifølge informant 1 fra UDI sentralt, antok UDI at det var lettere å skaffe alternative innkvarteringsløsninger enn det var. Han viser til at kommunen har påvirkningskraft i form av reguleringsmyndighet gjennom plan- og bygningsloven. Dette gjør at UDI i opprettelsen av slike plasser er avhengig av en samarbeidsvillig og løsningsorientert kommune som er villige til å hastebehandle disse sakene.

Planen viser til at ankomster som ligger 100 % over prognosen over en sjudagersperiode skal være veiledende for å iverksette beredskapsplanen. Videre beskriver planen hvor viktig det er at direktøren sørger for god kommunikasjon ut til kommunene.

En ekstraordinær situasjon vil kreve god informasjon til kommunene med hensyn til bosetting og mottaksetablering. Direktøren skal [...] på et tidlig tidspunkt henvende

seg til kommunene for å forberede dem på at en «nasjonal dugnad» vil kunne bli aktuelt.

UDIs plan for masseankomster

Evalueringsrapporten konkluderer med at ansatte i UDI hadde for liten kunnskap om hvilken funksjon Fylkesmennene har, og greide dermed ikke å utnytte denne. UDI har ingen direkte linje til Fylkesmannen. Ifølge rapporten var ikke UDI kjent med DSBs nasjonale koordineringsrolle.

5.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Datamaterialet fra DSB som presenteres i dette avsnittet er basert på en nøkkelinformant fra DSB, DSBs interne evalueringsrapport, Nasjonalt risikobilde, og oppdragsbrev fra JD og KMD.

5.2.1 DSB om håndteringen

Informanten fra DSB forteller at ledelsen i DSB kontakt med UDI for å tilby støtte innen krisehåndtering og beredskap. DSB så tidlig at flere aktører ville bli involvert i situasjonen og stilte seg derfor til disposisjon som koordinator. Han bemerker at UDI først ikke var interessert i dette. Basert på tidligere erfaring anbefalte DSB å ta i bruk DSBs allerede etablerte kanal med fylkesmannsembetene. UDI benyttet seg av dette, og det ble etablerte ukentlig møter mellom UDI og fylkesmennene.

Jeg tror ikke helt UDI skjønnte alvorligheten i situasjonen da, det eneste UDI ville var å bruke kommunikasjonen med Fylkesmannen

Informant fra DSB

Som følge av dette tok DSB kontakt med JD og fikk i oppdrag å koordinere all statlig virksomhet og informasjon mot Fylkesmannen. Parallelt med dette gikk det et oppdrag fra Kommunal. og moderniseringsdepartementet til fylkesmennene om å la seg koordinere. Denne koordineringsfunksjonen innebar blant annet at DSB koordinerte informasjon fra andre fagdirektorater til fylkesmennene. DSB hadde i oppdrag å kartlegge alle innspill til mulige lokasjoner for akuttinnkvartering som kom fra fylkesmennene.

Organisatoriske endringer innad i DSB

Fremfor å beholde den vanlige linjeorganiseringen valgte DSB å opprettet en egen prosjektgruppe for flyktninger, asylsøkere og migranter, som ble kalt FAM. Direktøren i DSB løftet beredskapsnivået til rødt, det vil si “behov for full mobilisering av alle tilgjengelige ressurser”. Ifølge internevalueringen bidro dette til at prosjektet lettere fikk utløst ressurser og nødvendig prioritet. Prosjektet fikk også tydelig prioritet ved at direktøren ga beskjed om at de andre avdelingene og enhetene måtte nedprioritere andre arbeidsoppgaver for å kunne levere til FAM.

Organisatoriske endringer på tvers av aktører

DSB sin rolle var å koordinere innsatsen, sørge for at riktig informasjon kom frem dit den skulle, samt sørge for å ha et omforent situasjonsbilde. Dette ble ifølge informanten utfordret da enkelte aktører ikke kjente til DSB og hva deres funksjon. Dette opplevde han forsinkende for koordineringsprosessen. Informanten viser at DSB hovedsakelig forholdt seg til UDI sentralt og da spesielt RMA, og han opplevde kommunikasjonsutfordringer med regionskontorene.

Når vi har snakket med UDI sentralt og blitt enige om hvordan ting skal gjøres så har vi opplevd at det ikke skjer allikevel. Et eksempel er opprettelse av store mottak, hvor det var regionskontorene vi skulle forholde oss til. Der opplevde vi at de ikke hadde hørt om oss en gang. Så kommunikasjonen mellom hovedkontoret og regionskontoret har vært for dårlig.

Informant fra DSB

Informanten sier at det har vært en mangel på forståelse av hva de andre aktørene har befattet seg med, og at det har vært utfordrende å få alle de involverte aktørene til å se det store bildet i situasjonen.

Vi har følt oss ganske ensomme mange ganger i forhold til å se hele det store bilde. Og skjønne viktigheten av at de skjønner at de ikke sitter alene med sitt lille problem på en måte.

Informant fra DSB

Informanten viser til at så mange ulike aktører utfordret evne til informasjonsdeling, men at koordineringsmøter mellom involverte aktører bidro til å gjøre dette lettere.

Da usikkerheten var stor tidlig på høsten, underkommuniserte UDI, ifølge informante fra DSB, alvorligheten av situasjonen. Han viser til at de valgte å informere om antall registrerte asylsøkere fremfor antall ankomne. Dette medførte at tallet de opererte med var langt lavere enn de reelle ankomsttallene.

Informanten fra DSB mener at UDI viste en begrenset evne til å omstille seg for å håndtere den ekstraordinære situasjonen. Han argumenterer for dette ved at det kun var en liten del av de ansatte i UDI som jobbet med selve håndteringen.

De evnet ikke å skru om tilstrekkelig. De kunne gjort veldig mye mer selv men de klarte ikke improvisere, de klarte ikke å sette folk på andre oppgaver enn det de normalt hadde.

Informant fra DSB

Informanten opplyser at DSB så et behov for mer sentralisert styring nasjonalt, men at dette ikke skjedde i stor nok grad.

5.2.2 DSB om planverk og forberedelser

Økte asylankomster har tidligere vært et scenario i DSBs nasjonale risikobilde, men har senere blitt fjernet. Informanten viser til at DSB har et generisk beredskapsplanverk som skal kunne brukes til å håndtere en hvilken som helst situasjon.

I forbindelse med opprettelse av FAM sier informanten at DSBs planverk sier at DSB skal fortsette linjeorganisering, uavhengig av hva slags krise som inntreffer.

Informanten mener at UDI ikke hadde et godt nok fungerende beredskapsplanverk. Han mener at organiseringen til UDI er tilpasset vanlig drift og fungerer bra til daglig. Derimot er organiseringen ikke tilrettelagt for å håndtere ekstraordinære situasjoner, og viser til kommunikasjonsutfordringene mellom UDIs hovedkontor og regionskontor som eksempel. Dette er ifølge informanten et kjennetegn som går igjen i andre statlige fagdirektorater. Til normalt utfører de kjerneoppgavene sine godt, men måles ikke på beredskap.

5.3 Sivilforsvaret

Følgende avsnitt består er data hentet fra intervjuene med en nøkkelinformant fra Sivilforsvaret sentralt og en nøkkelinformant fra Rogaland sivilforsvarsdistrikt.

5.3.1 Sivilforsvaret om håndteringen

I kartlegging av lokasjoner til mulige akuttinnkvarteringer var Sivilforsvaret sentralt hovedsakelig involvert i befaringer. Informanten fra sivilforsvarsdistriktet forteller at det kom et oppdrag til DSB, der det ble besluttet at man skulle finne lokasjoner for å opprette større mottak med inntil 1000 sengeplasser. Hun oppfattet at UDI ikke hadde kapasitet til å lede prosjektet. Hun forteller at DSB overtok dette ansvaret og at det ble delegerte videre til sivilforsvarsdistriktene. Rogaland sivilforsvarsdistrikt fikk dermed ansvaret for å lede opprettelsen av akuttinnkvarteringen på Forus. Prosjektet skulle koordinere og sikre fremdrift blant alle involverte aktører, samt sørge for rapportering til DSB. Rapporteringen bestod av sivilforsvarsdistriktets og andre involverte aktørers vurdering av lokasjoner. DSB, sammen med UDI, fattet beslutninger om hvor det skulle opprettes mottak. I denne forbindelse opplevde hun at det var en del uklare linjer. UDI Vest hadde fått et eget oppdrag av UDI sentralt og samtidig hadde UDI sentralt gitt et oppdrag til DSB. Ifølge informanten var ikke dette godt nok koordinert. Her viser hun til at det var to linjer som arbeidet med etablering av samme mottak: Forus akuttinnkvartering. En linje fulgte den normale opprettelsesprosessen via UDI Vest, og en linje som fulgte beredskapsorganiseringen via DSB og Sivilforsvaret. Da informanten ble kjent med dette hadde UDI Vest kommet lenger i prosessen enn sivilforsvarsdistriktet.

Så når vi begynte å rote litt i det for å finne ut hvordan vi skulle gå frem, så forelå det nesten allerede en avtale mellom UDI Vest og driftsoperatør. Her hadde de satt en oppstartdato som var helt urealistisk for oss.

Informanten fra Rogaland sivilforsvarsdistrikt

Det var utfordrende for sivilforsvarsdistriktet å forholde seg til flere linjer.

Sivilforsvarsdistriktet fikk informasjon og oppdrag fra Sivilforsvaret og DSB hvor UDI var oppdragsgiver. Utover dette var sivilforsvarsdistriktet i tett dialog med Fylkesmannen.

Det var jo en krevende nok øvelse for å si det sånn, for det var jo to linjer. Det var en nasjonal sentral linje og samtidig ble det en regional linje.

Informanten fra Rogaland sivilforsvarsdistrikt

Informanten fra Sivilforsvaret sentralt bemerker, på samme måte som informanten fra DSB, at de ble behov for større sentral styring fra UDI. Han opplevde tidvis forsinkelser på UDIs beslutninger om byggene som Sivilforsvaret hadde anbefalt.

Enkelte beslutninger ble delegert nedover i hierarkiet, mens andre ble løftet høyere opp. Dette er noe informanten mener er særlig utfordrende ved en slik sektorovergripende situasjon.

Det man ikke har er jo en sånn, kall det myndighet over de andre. En koordinerende myndighet, det er noe helt annet enn en beslutende myndighet. Og det er ofte litt av svakheten når det gjelder tverrsektorielle hendelser.

Informant fra Sivilforsvaret

Informanten fra sivilforsvarsdistriktet viser til distriktenes beslutningsmyndigheter og fullmakter. Dette ble benyttet ved at det ble besluttet å ta i bruk tjenestepliktige ved etablering av akuttinnkvarteringer i Rogaland.

5.3.2 Sivilforsvaret om planverk og forberedelser

Informanten fra sivilforsvarsdistriktet sier at de er vant til å håndtere ulike akutte situasjoner og at de organiserte seg ved å jobbe ut fra en stabsorganisering, som de skal gjøre i slike situasjoner.

Vi valgte å håndtere det som en hvilken som helst annen innsats, noe om gjorde det håndterbart. Vi brukte de prinsippene og systemene som allerede var innarbeidet, noe jeg tror er suksesskriterier.

Informanten fra Rogaland sivilforsvarsdistrikt

Informanten fra Sivilforsvaret sentralt viser til at de har erfaring og trening i å opprette fasiliteter som toalett, dusj og senger, og bygget videre på denne kompetansen. Informanten fra sivilforsvarsdistriktet sier at de er tilpasset og dimensjonert for å kunne håndtere uventede hendelser.

Vi har øvelser, rekruttering av tjenestepliktige og vi driller vår egen organisasjon på det. Så det er det som er hovedfokuset vårt i hverdagen.

Informanten fra Rogaland sivilforsvarsdistrikt

Begge informanter bemerker at Sivilforsvaret ikke tidligere har samarbeidet med UDI, og at det var utfordrende å gå opp nye kommunikasjonskanaler. Det var også første gang UDI ikke hadde prosjektledelsen for opprettelse selv, noe som forsterket denne utfordringen.

Ifølge informanten fra Sivilforsvaret antok UDI at Sivilforsvaret hadde beredskap som kunne tas i bruk ved ekstraordinære ankomster. Dette stemte ikke. Informanten fra Sivilforsvaret sentralt var ikke kjent med at UDI hadde noe funksjonelt beredskapsplanverk for en slik

situasjon. Han mener UDI ikke hadde evne til å tilpasse seg, og viser til dette som en nødvendighet ved god beredskap og krisehåndtering. Han mener videre at situasjonen i stor grad kunne blitt håndtert dersom ressurser ble allokert internt i UDI.

Skal man ha en god krisehåndteringsorganisasjon og en god beredskap så må man være i stand til å tilpasse seg endringer i omgivelsene.

Informant fra Sivilforsvaret sentralt

5.4 Fylkesmannen i Rogaland

Følgende avsnitt består er data hentet fra intervju med en nøkkelinformant fra Fylkesmannen i Rogaland, samt møtoreferater med kommuner, DSB og UDI.

5.4.1 Fylkesmannen om håndteringen

På vegne av DSB ble Fylkesmannen bedt om å samordne kartleggingen av mulige lokasjoner for akuttinnkvarteringer og fungere som et mellomledd mellom kommunene og direktoratene. Da Fylkesmannen dette oppdraget ble det beredskapsenheten hos fylkesmannen i Rogaland som fikk ansvaret for dette arbeidet. Beredskapsenheten hos fylkesmannen har ikke en slik mellomleddfunksjon til vanlig da kommunikasjon vanligvis går via fagkanalene. Tiltaket hadde til hensikt å koordinere all relevant informasjon på en kanal, til DSB. Møtoreferatene viser at fylkesmannen gjennomførte møter med kommuner via faste telefonmøter, samt telefonmøter med UDI og DSB. Beredskapsenheten opprettet en intern samordningsgruppe sammen med ansatte fra andre fagområder hos Fylkesmannen.

Fylkesmannen skulle samordne kartlegging av mulige lokasjoner i fylket med hjelp av kommunene, og rapportere til DSB. Informanten fra fylkesmannen sier at deres funksjon, som mellomledd mellom kommune og direktoratene, fikk varierende mottakelse fra kommunene.

Hvis vi ser vekk fra de [største kommunene], så er det utrolig mange spørsmål fra kommunene: "hvordan syns dere at vi skal? Hva er kravene? Kan vi få en veiledning på det? Finnes det veiledere eller instruksjer?"

Informant fra Fylkesmannen i Rogaland

Stavanger kommune valte å henvende seg direkte til direktoratene. Dette mener informanten at utfordret fylkesmannens rolle som samordner og koordinator. Informantens oppfattelse var at Stavanger kommune så på fylkesmannen som et forsinkende ledd i kommunikasjonen.

Informanten mener at beslutningene i stor grad ble tatt på direktoratsnivå, og at var fordi det var en sentral krise med behov for kontroll. Informanten sier at de nye kommunikasjonskanalene mellom UDI, DSB, Fylkesmannen og kommunene gjorde det vanskelig å ha oversikt. Informanten hadde inntrykk av at UDI holdt på eierskapet til krisen, til tross av for at de ikke hadde kapasitet til å håndtere den.

Derfor oppdager UDI plutselig at de kan bruke Fylkesmannen. Så får vi en helt ny kommunikasjonskanal. Og det er utfordrende. Men det viser jo også at når man ser at man ikke makter så ser en hvilke muligheter har man innenfor det systemet som finnes allerede.

Informant fra Fylkesmannen i Rogaland

Informanten sier videre at hun oppfattet hele opprettelsesprosessen som improvisert:

Det var jo ad hoc. Det var jo en situasjon som aldri hadde oppstått før. Det måtte håndteres der og da, fort

Informant fra Fylkesmannen i Rogaland

5.4.2 Fylkesmannen om planverk og beredskap

Informanten fra fylkesmannen sier at situasjonen kom uventet, men at man prøvde å anvende allerede etablerte beredskapsplaner så langt det lot seg gjøre. I 2001 hadde Fylkesmannen i sine beredskapsplaner inkludert masseankomster som et potensielt scenario, men dette ble siden tatt ut.

5.5 Kommunene

I det følgende presenteres data som er innsamlet fra tre ulike kommuner: Stavanger Eigersund og Sola kommune. Datamaterialet fra Stavanger kommune består av tre nøkkelinformanter, én beredskapsplan for masseankomster, en intern evalueringsrapport og en regional evalueringsrapport av beredskapsarbeidet høsten 2015. Datamaterialet fra Eigersund

kommune består av to nøkkelinformanter, og datamaterialet fra Sola kommune består av én nøkkelinformant.

5.5.1 Kommunene om håndteringen

Stavanger kommunes opprettet en intern koordineringsgruppe, ved navn *prosjektgruppen*, for å støtte opp om en enhetlig situasjonsforståelse og mest mulig effektiv håndtering innad i kommunen. Gruppen besto av representanter fra de ulike tjenesteområdene, og man fikk således et overblikk over de ulike tjenestetilbydernes behov, fokusområder og utfordringer. Informant 1 fra Stavanger forteller at kommunen hadde møter med andre storbyer for å høre hvordan de arbeidet og forberedte seg på utfordringer som kunne komme.

Kommunene på Nord-Jæren (Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg) opprettet en regional koordineringsgruppe. Den besto av en allerede etablert samarbeidsgruppe mellom de 4 kommunene, samt inviterte aktører som var relevante for situasjonen. Informant 2 fra Stavanger forteller at de her utarbeidet en felles kommunikasjonsplan. Den regionale evalueringsrapporten bemerker at koordineringsgruppen bidro til at man i regionen fikk et helhetlig bilde. Informanten fra Sola viser til at det ligger i den felles beredskapsstrategien til regionen at de skal være til hjelp for hverandre og arbeide proaktivt.

Når det er noe som er en belastning for oss alle så skal vi samordne oss. Dette er en beredskapsavtale: vi skal yte hverandre assistanse. Det er vår strategi at vi skal være fremoverlente.

Informant fra Sola kommune

Informant 2 fra Eigersund forteller at organisasjonsstrukturen i kommune forble lik, men at leddene (helse og skole) ble styrket. Som i andre krisesituasjoner var det beredskapsleder Eigersund som koordinerte arbeidet i kommunen med rådmannen.

Kommunene om kartlegging og etablering av akuttinnkvarteringer

Da Fylkesmannen ba kommunene om lister over mulige lokasjoner til akuttinnkvarteringer, spilte Stavanger kommune først og fremst inn idrettshaller. Sola kommune hadde ikke lokaler å melde inn på den korte fristen som ble satt (fra fredag ettermiddag til mandag formiddag), men viser til at idrettshaller var en del av regionens planverk ved evakueringer. Eigersund kommune fikk informasjon fra Aker om at de hadde planer om å opprette mottak omtrent

samtidig som Fylkesmannen ba kommunene om denne listen. Aker var den eneste opplagte lokasjonen i kommunen.

Informantene fra Stavanger og Sola bemerker at det var Fylkesmannen og Sivilforsvaret som gikk på befaringer av de innmeldte lokasjonene. De mener kommunene burde vært mer inkludert i denne prosessen. Informant 1 fra Stavanger sier de tilfeldigvis fikk informasjon om Sivilforsvarets befaringer, og fikk dermed bli med på disse. Informantene fra Stavanger og Sola bemerker at for kommunen sin del ble lokasjon av et slikt mottak svært viktig, da de tidlig forsto at dette kom til å vare lenger enn det som var tiltenkt. Informant 1 fra Stavanger satt med en opplevelse av at UDI ikke tok høyde for egnethet og et helhetlig samfunnsperspektiv ved lokasjonene. Stavanger var opptatt av å vite hvilken risiko som akuttinnkvarteringene kunne medføre. De bidro derfor til utarbeidelse av operatørens ROS-analyser⁷. Informantene fra Stavanger og Sola mener at mottakssystemet i større grad burde ta i bruk lokalkunnskapen som kommunen besitter. Dette for å vurdere risiko knyttet til den spesifikke lokasjon. De stiller spørsmål ved om Sivilforsvaret besitter denne lokalkunnskapen.

Informantene fra Stavanger syntes at idrettshaller som akuttinnkvartering var en dårlig løsning sammenlignet med hoteller, som allerede er egnet til overnatting. Informanten fra Sola forteller at de oppfattet at Stavanger kommune måtte stå på for å få et kontorlokale på Forus som etterhvert ble meldt in som mulig lokasjon. Lokalet på Forus ble valgt som lokasjon, og informant fra Sola viser til at kommunene ble inkludert perifert. Hun opplevde koordineringen som uryddig, noe som også underbygges i den regionale evalueringsrapporten.

Det kan jo være at det i andre kommune fungerte helt greit, men i en så tett region som her så fungerte det veldig dårlig. Jeg synes ikke at det samarbeidet fungerte i det hele tatt.

Informant fra Sola kommune

Informant 1 fra Eigersund opplyser at Sivilforsvaret ikke var direkte involvert i opprettelsen av mottaket på Aker-verftet. Aker styrte prosjektet selv, og hadde ikke behov for hjelp av Sivilforsvaret.

⁷ Risiko- og sårbarhetsanalyse

Informant 3 fra Stavanger opplyser at UDI besluttet å opprette to akuttinnkvarteringer i Stavanger; Hotell Alstor- og Forus akuttinnkvartering. Hun sier at det gikk mindre enn 2 uker fra kommunen fikk vite om beslutningen til mottakene skulle opprettes. Hun opplyser om forskjell i hvor stor grad kommunen ble involvert ved opprettelse av de to mottakene. Hotell Alstor, hvor Hero var mottaksoperatør, ble opprettet tilnærmet lik opprettelsesprosessen i en normalsituasjonen, men Forus akuttinnkvartering, med helt fersk operatør og mye større mottak, krevde større involvering av kommunens og regionens aktører. I Eigersund kommune besluttet UDI å opprette akuttinnkvartering i verftet til Aker i Eigersund kommune.

Informant 3 fra Stavanger forteller om utfordringer i oppstartsfasen av akuttinnkvarteringene. En av dem var at operatørene ikke viste hvem som bodde der, fordi listene de fikk fra UDI ikke stemte med dem som kom. Ifølge informanten gjorde den plutselige stoppen i masseankomstene at det ble mulig å rette opp registreringsfeilene.

Det som reddet situasjonen var at flyktningene sluttet å komme.

Informant 3 fra Stavanger kommune

Informant 1 fra Eigersund opplyser at kommunen ikke har hatt mottak tidligere. De måtte dermed sette seg inn i hva som var kommunens rolle. Det var utfordrende akuttinnkvartering i dette tilfellet var en ny mottakskategori. Begge informanter fra Eigersund sier at de opplevde det som uklart hvilke krav som gjaldt og at det var utydelig rollefordeling mellom operatør og kommune.

Kommunenes betraktning til mottakssystemets organisering høsten 2015

Informant 1 og 2 fra Stavanger mener Fylkesmannen, med sin samordningsrolle, burde initiere tiltak som den regionale koordineringsgruppen. Informant 2 fra Stavanger bemerker dog at Fylkesmannen hadde en lederfunksjon på sitt nivå, i form av telefonmøter. Samtlige av informantene fra kommune opplevde telefonmøtene som unyttige. Eigersund viser til at de var alt for generelle og med alt for mange aktører. Det var en tidskrevende måte å få svar fra Fylkesmannen på, og det var ikke egnet til problemer som hastet. Informanten fra Sola viser til at det i det minste var et fast holdepunkt.

Var det noe som hastet så hadde jeg jo ikke ventet på det møtet, da hadde jeg fyrt spørsmålene mine så nært opp til der jeg kunne fått et så godt svar som mulig.

Informanten fra Sola kommune

Informanten fra Sola opplevde det nyttig at Fylkesmannen videresendte møtereferater. Videre skulle kommune sende situasjonsrapporter via Fylkesmannen. To av informantene fra Stavanger bemerker at kommunen satt igjen med en følelse av å bruke mye tid på å rapportere, uten å få tilbakemeldinger.

Samtlige informanter viser til at informasjon ovenfra kom gjennom mange kanaler. Informasjon kom gjennom faglinjene som de gjør i en normalsituasjon, og i tillegg gjennom DSBs beredskapslinje via Fylkesmannen. Dette var ikke nødvendigvis samme informasjon. Et eksempel som informanten fra Sola viser til er at UDI uttrykket at kommune kun skulle tilby det mest nødvendige innen helse, mens Helsedirektoratet sa at asylsøkerne skulle ha full tilgang på helsetjenester hvis de ble lenger enn 3 måneder. Informant 3 fra Stavanger peker på utydelige ansvarsforhold mellom direktoratene. De to kommunikasjonskanalene gjorde det uklart for kommunen hvem de skulle snakke med og hvem som hadde myndighet, noe som også underbygges av den interne evalueringsrapporten. Til DSBs koordineringsrolle bryter informant 3 fra Stavanger ut: ”Det var jo verdens best bevarte hemmelighet”! Informantene fra Stavanger og Sola valgte å benytte seg av den normale linjen opp til UDI, fremfor å gå via Fylkesmannen. Informanten 3 fra Stavanger viser til at det var utfordringende at Fylkesmannen ikke hadde erfaring og kompetanse på utlendingsfeltet. Informanten fra Sola bemerker at dette ikke er i tråd med beredskapsprinsippene. Informant 1 fra Stavanger viser til hvor lett kritisk informasjon kan forsvinne hvis det må innom mange ledd på veien.

Ved innrapportering av mulig lokasjoner i karleggingen, ville kommunen gå linjeveien. Den veien som allerede var etablert med UDI Vest.

Informant 1 fra Stavanger kommune

Informant 2 fra Eigersund opplyser om mye kontakt med Fylkesmannen og at samarbeidet opplevdes som godt, mens informant 1 fra Eigersund viser til mye uklarheter knyttet til Fylkesmannens rolle. Informant 1 fra Stavanger opplever at Fylkesmannens tilsynsrolle generelt er svekkende for samarbeidet og at det ikke er god nok tillit mellom sentralt og lokalt nivå.

Når vi ikke har en sånn stor grad av tillit mellom hverandre, men hvor Fylkesmann er de som går ut å søker feil hos oss, de er på tilsyn, har øvelser, kommer med kritikk og sånn – da har du ikke et godt grunnlag for å egentlig ha et utmerket samarbeid.

Informant 1 fra Stavanger kommune

5.5.2 Kommunene om planverk og forberedelser

Ifølge informant 3 fra Stavanger kommune har kommunen erfaring med tjenestetilbud til asylsøkere fra tidligere mottak, og følte således at kommunen var forberedt på hvilke behov og utfordringer som ville oppstå. Eigersund kommune har ikke hatt mottak før, og informant 1 fra Eigersund fortelle at de var avhengige av å snakke med andre kommuner.

Informant 1 fra Stavanger kommune forteller at kommunen ba UDI om å få se UDIs beredskapsplanen for masseankomster. De opplevde i denne sammenheng problemer med å finne noen i UDI som kjente til planen og hvor den var. Stavanger kommune utarbeidet fortløpende en plan for masseinntak av asylsøkere. Planen var et resultat av den interne prosjektgruppen. Hun viser til at det er de fire kommunenes “plan a” å benytte idrettshaller ved akutt behov for overnattingsplasser, men at det er en midlertidig beredskapsløsning. Informant 1 fra Eigersund forteller at kommunen brukte erfaringer fra andre krisescenarier og brukte etablerte kommunikasjonskanaler med andre aktører, på tross av betydelig usikkerhet i situasjonen.

Det gjaldt å holde fokus og tenke på hva har vi gjort før, bruke de linjene og den kontakten for å ikke miste helt hodet. I en sånn situasjon der det er en del uopplarte ting så kunne vi støtte oss til at vi hadde gjort oss erfaringer i forhold til samarbeid.

Informant 1 fra Eigersund kommune

Hun fremhever at suksesskriteriet i Eigersund kommune bunnet i at Aker har en sterk posisjon i lokalsamfunnet. Befolkningen og kommunen har tillit til at de har kompetanse på å ha folk boende på verftet. Informant 2 fra Eigersund trekker frem at størrelsen på kommunen gjorde det lettere å håndtere situasjonen, da organisasjonene og aktørene er kjent med hverandre og hverandres struktur fra før.

5.6 Driftsoperatørene

Empirien i det følgende avsnittet er basert på intervjuer med en nøkkelinformant fra hver av operatørene som var ansvarlig for å opprette de tre akuttinnkvarteringene i Stavanger og Eigersund: Hero, Aker og Base Property. Avsnittet består også av data fra midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven, og krav til innhold i midlertidig akuttinnkvartering.

5.6.1 Driftsoperatørene om håndteringen

Ifølge informanten fra Base tok de selv kontakt med UDI Vest og Stavanger kommune for å stille sine lokaler på Forus til disposisjon som akuttinnkvartering. Operatøren sendte inn sitt tilbud til UDI Vest påfølgende dag, og bygget ble befart få dager senere.

Da ringte de om morgenen og sa at Sivilforsvaret, politi, brann, alle kommer til bygningen om tre timer. Så vi måtte bare snu oss rundt om morgenen der og få tak i nøkler. Vi hadde ikke nøkler engang. Så hadde vi befaring 3 timer senere.

Informant fra Base Property

I et møte mellom UDI Vest og kommunen senere samme dag ble det besluttet at det skulle opprettes mottak her. Samme dag ble det søkt om bruksendring hos kommunen, som ble hurtigbehandlet i tråd med den midlertidige forskriften om unntak fra plan- og bygningsloven. Også informanten fra Aker sier at søknaden om bruksendring hos kommunen gikk fortere enn vanlig. Installering av fasilitetene på Forus foregikk i samarbeid med Rogaland sivilforsvarsdistrikt. Listen med krav til innhold i akuttinnkvarteringene viser at det innledningsvis var få krav til akuttinnkvarteringene i forhold til kravene til ordinære mottak. Dette bekreftes også av informantene fra Base og Aker.

Kontrakten var på 3-4 sider - ingen krav utover kost og losji. Ikke tid til det. UDI visste ikke hva de ville.

Informant fra Base Property

Informanten fra Aker forteller at de tok kontakt med UDI Vest for å tilby sine ledige lokaler da de hørte at kommunene var blitt bedt, av Fylkesmannen, om å kartlegge mulige lokasjoner. Når kontakten mellom Aker og UDI Vest var etablert, koblet UDI Vest på kommunen i samarbeidet. Akuttinnkvarteringen ble etablert på samme måte som andre prosjekter på verftet, som en egen prosjektorganisasjon.

Mye av det som ligger til grunn er jo den erfaringen verftet har av gjennomføringer. Så vi har kjørt det som om det var en modul som skulle ut i nord-sjøen.

Informant fra Aker

I forbindelse med opprettelsen av akuttinnkvarteringen på hotell Alstor ble hotelleieren brukt som underleverandør av Hero. Dette var en modell som ble løftet frem i bransjesammenslutninger for mottaksoperatører. I forbindelse med opprettelsen av hotell

Alstor ble det, ifølge informanten fra Hero, ikke nødvendig å søke kommunen om bruksendring.

Situasjonen tilsier en smidighet og løsningsorientering for å fikse den. Både UDI og kommunene skjønnte at den situasjonen vi var i ikke va tiden for å problematisere.

Informant fra Hero

I motsetning til hvordan mottaket på Forus ble etablert, sto Aker alene for installeringen av alle fasiliteter. Operatøren gjennomførte også møter med brann, politi og kommune for å samordne håndteringen. Informanten fra Aker sier at UDI Vest var på besøk på verftet i etableringsfasen og bekrefter det de andre informantene har uttrykt om at det ikke ble stilt krav til mottak utover det helt grunnleggende. Operatøren brukte manuelle registreringssystemer fordi de ikke fikk tilgang til SESAM. Informasjon om når de første beboerne kom var mangelfull, og operatøren fikk ikke beskjed før første busslast med beboere sto på verftet.

30 november om morgenen halv syv sto det en buss her med 45 mennesker om bord som hadde reist fra Råde mottak kl elleve på kvelden. Så når de kom ut fra bussen lurte de på om de fortsatt var i Norge.

Informant fra Aker

Dette underbygges også av informanten fra Base som sier at de selv måtte følge med på nyhetene for å følge med på utviklingen.

Mesteparten av nyhetene fikk vi selv.. fulgte med på hvem som skulle komme, hvor mange som kom inn til Norge. [...] UDI hadde heller ikke kontroll i disse ukene. Og vi prøvde å ikke plage de heller. Vi visste oppgaven vår og vi må bare tenke ut ting selv.

Informant fra Base Property

Informanten fra Base opplevde prosessen rundt etablering av akuttinnkvarteringen som et samspill der alle bidro med innspill fra sitt fagområde. Han opplevde at både Sivilforsvaret og kommunen hadde uklare roller i etableringsprosessen, og at UDI heller ikke kunne bidra til å klargjøre denne rollefordelingen.

Alt gikk så fort, så alle var forvirret. Og jeg måtte spør UDI og de visste heller ikke hva svaret var. [...] De sa bare "ordne det så godt du klarer.

Informant fra Base Property

Informanten fra Aker forteller at de etablerte kontakt med andre industribaserte operatører som tidligere hadde opprettet mottak. På denne måten delte de erfaringer med hverandre.

5.6.2 Driftsoperatørene om planer og beredskap

Informanten fra Hero sier at anskaffelsesprosessen for opprettelse av mottak er tilpasset en stabil situasjon, ettersom det tar flere måneder å få på plass et ordinært mottak i henhold til alle krav. Denne modellen for anskaffelser gjorde at det i høst ikke var mulig å skaffe nok mottaksplasser på kort nok tid, blant annet fordi man er avhengig av å få godkjent bruksendring av kommunen før mottaket kan opprettes.

Informanten fra Hero mener at mottaksapparatet ikke var godt nok forberedt på den sterke økningen i asylkomstene. Han stiller seg kritisk til at denne situasjonen ikke var mulig å forutse. For å argumentere for dette henviser han til ankomstbildet til Norge over en 30-årsperiode der man ser jevne svingninger på femårsperioder, noe som vil gi forutsigbare variasjoner i sesongsvingningene. Informanten fra Hero sier i forlengelsen av dette at asylmottaksbransjen er uforutsigbar og at operatørene er vant til å håndtere uforutsette hendelser.

Vi satt jo i strategiarbeid i HERO for et par år siden og sa at "etter alle solemerker så skal dette nå begynne å gå oppover igjen." [...] Og at man da i den situasjonen ikke hadde flere, bedre beredskapsplaner for en situasjon hvor det litt rask kunne komme ganske mange flere enn det vi har hatt før, det mener jeg det er grunn til å kritisere.

Informant fra Hero

Informanten fra Aker forteller at det tette samarbeidet Aker har hatt sammen med kommunen og nødetatene i over 30 år var en forutsetning for at etableringen av akuttinnkvarteringen ble vellykket, noe som også har bidratt til velvilje hos befolkningen.

Alle kjenner alle, og alle var innstilt på at dette skal vi klare. [...]. Jeg tror at hvis det hadde vært Hero eller Sana⁸ som opprettet mottak i Egersund ville det ikke vært den samme velviljen, men fordi det er Aker og vi har en sterk posisjon i kommunen så tror jeg folk tenkte at det var greit.

Informant fra Aker

⁸ Privat driftsoperatør

Hverken Aker eller Base har tidligere erfaring med etablering og drift av asylmottak. Ut fra det informantene fra Base erfarte bar ikke prosessen preg av å følge noen etablerte prosedyrer eller planer for å opprette mottak på så kort tid. På tross av manglende erfaring brukte operatøren sin kompetanse på å opprette og drifte store bygg til dette formålet. Informanten opplevde at det var mye tillit til at driftsoperatøren brukte denne erfaringen. Operatøren hadde blant annet tidligere hatt samarbeid med Fylkesmannen og kommunen i forbindelse med opprettelse av bygg.

5.7 Aktørenes kriseforståelse

Informantene vi har vært i kontakt med har ulike synspunkter på om situasjonen høsten 2015 var en krisesituasjon eller ikke. Informant 1 fra UDI sentralt opplyser om at det lenge var diskusjoner internt i UDI om situasjonen skulle kalles en krise eller ikke. Selv var han ikke i tvil om at det var en krise ved å henvise til usikkerheten som preget situasjonen, selv om UDIs evalueringsrapport velger å omtale situasjonen som en ”beredskapssituasjon”. Informant 2 fra UDI tilføyer i denne sammenheng at UDI ønsket å være forsiktige med begrepsbruken. Informanten fra UDI Vest bemerker at UDI-ledelsen brukte ordet “mottakskrise”, og ikke “ankomstkrise” eller “flyktningskrise”. Dette var fordi mottakssystemet ble satt på prøve.

Mottakssystemet og hele utlendingsforvaltningen ble satt på prøve ved at vi absolutt ikke var bemannet til å håndtere såpass mange ankomster, og vi hadde ikke et system for å opprette mottak som gikk fort nok til at vi greide å bruke et ordinært system

Informant fra UDI Vest

UDIs evalueringsrapport beskriver at DSB var uenig med UDI og mente at det var riktig å omtale situasjonen som krise. Informanten fra DSB underbygger dette og er enig i at de befant seg i en krisesituasjon. Han argumenterer for dette, i likhet med informant 1 fra UDI, ved å vise til usikkerheten rundt utvikling av situasjonen og trusselpotensiale i situasjonen. Begge informantene fra Sivilforsvaret mener det var riktig å kalle situasjonen for en krise, og argumenterer for dette med at den aktøren som hadde primæransvaret ikke hadde kapasitet eller var dimensjonert for å håndtere situasjonen på egenhånd.

Informanten fra Fylkesmannen i Rogaland er mer tilbakeholden med å kalle situasjonen for en krise. Hun peker på at det nok ble opplevd som krise for noen aktører, men da hovedsakelig på nasjonalt nivå på grunn av den store usikkerheten. Hun mener videre at situasjonen ikke

var en krisesituasjon for Fylkesmannen eller kommunene, men velger heller å bruke «ekstraordinær påkjenning» for å beskrive situasjonen. Dette er sammenfallende med begrepsbruken vi finner i møterefelatene mellom Fylkesmannen i Rogaland og kommunene.

Informantene fra kommunene mener at det ikke var en krisesituasjon for deres kommune. Informant 1 fra Stavanger mener at det var unødvendig av kalle situasjonen for en krise. Han sier videre at han aldri kalte det en krise i Stavanger kommune, men at det var en alvorlig hendelse som krevde at deler av organisasjonen organiserte seg på en annen måte enn i det daglige.

Er Norge i en krise fordi det komme 30.000 asylsøkere til Norge, like mange som det kommer på ONS⁹ - tilreisende til Stavanger hvert år?

Informant 1 fra Stavanger kommune

Informant 2 fra Stavanger bemerker det samme da hun mener det ikke var fare for liv og helse. Hun tilføyer dog at situasjonen hadde krisepotensiale på grunn av press. Informant 3 fra Stavanger viser til at Norge ikke var godt nok forberedt på statlig nivå. Informanten fra Sola sier at hun er varsom med å bruke krisebegrepet og at hun reserverer det til de anledninger som krever at folk slipper det de holder på med. Hun synes det var relevant at begrepet ble brukt i de områder som ble preget av presset. Hun fremhever at det som gjorde situasjonen ekstra utførende var at krisen var noe annerledes. Hun viser til at en krise pleier å utvikle seg nedenfra, fra et lokalt sted der noe skjer, som gjør at man må rope etter assistanse fra statlig nivå. Denne gangen opplever hun at det var motsatt, hvor det var statlig nivå som ropte etter assistanse nedover i systemet.

Trøkket kom mot statlige organ på nasjonalt nivå, og de ble stående og rope ned til oss. Det tror jeg kanskje i grove trekk er det som ble utfordringene her – og måten disse ropene kom på.

Informant fra Sola kommune

Informanten 1 fra Eigersund viser til at situasjonen var knyttet til mye usikkerhet, noe som gjør at det opplevdes som en krise. Informant 2 fra Eigersund mener derimot at det burde bli kalt en hendelse fremfor en krise, men at situasjonen kunne utviklet seg til å bli en krise ettersom ankomstene kom over et kort tidsrom.

⁹ *Offshore North Sea*, bransjemesse for oljeindustrien som arrangeres i Stavanger

Det er nær opp mot en krise vil jeg si, men ikke krise i fullskala. Vi skal kunne takle en uforutsett ting sånn som det. Det blir en hendelse syns jeg.

Informant 2 fra Eigersund kommune

Både informanten fra Base og Aker mener at det var riktig å definere situasjonen som en krise, som følge av at mottakssystemet ikke var dimensjonert for å håndtere situasjonen. Informanten fra Hero valgte å bruke begrepet «akuttsituasjon» fremfor «krise», men han sier videre at krisen, slik han oppfattet det, var at myndighetene ikke hadde gode nok beredskapsplaner til å håndtere den uventede situasjonen som oppstod. Hans forståelse av situasjonen er dermed lik den informanten fra Fylkesmannen hadde, at det var krise primært på nasjonalt nivå, ikke på lokalt nivå.

En har slitt med å levere nok kapasitet, og hvis du ikke klarer å levere nok overnatting så er ikke det mottaksbransjen sitt problem, det er et myndighetsproblem

Informant fra Hero

5.7.1 Krisebegrepets betydning for håndteringen

Informantene fra UDI mener at krisebegrepet var nødvendig for å få en forståelse av arbeidet som måtte gjøres og ressursene som måtte brukes. Informant 1 fra UDI sentralt understreker at det ville vært vanskelig å få gjennomført tilpasninger av rutiner for opprettelse av mottak, dersom man ikke hadde hatt denne kriseforståelsen. Informanten fra UDI Vest sitt synspunkt er at kriseforståelsen hadde mye å si for håndteringen. Hun mener at dersom man ikke hadde oppfattet det som en krise ville man i større grad fortsatt med normalsituasjonen. Hun understreker at deres beslutning om å gå til innkjøp av akuttinnkvarteringer nettopp ble tatt ut fra at man oppfattet at det var en krise i mottakssystemet.

Når man definerer en situasjon som en krise, utløses en del ressurser og funksjoner og forståelsen for utfordringer og behov øker.

UDIs evalueringsrapport (s.36)

Det kommer også frem av UDIs evalueringsrapport at UDIs øverste ledelses situasjonsforståelse ikke ble godt nok spredt til resten av organisasjonen.

Utløsning av ressurser er også et argument informanten fra DSB peker på for å forklare hvorfor de valgte å bruke krisebegrepet. Han sier at kriseforståelsen gjør at ressurser lettere utløses, de involverte forstår alvoret i situasjonen, det mobiliserer frivillighet, samtidig som det gir

muligheter for tilpasning. Dette er også en forståelse begge informantene fra Sivilforsvaret er enige i. Informanten fra sivilforsvarsdistriktet viser til at det var lettere å rettferdiggjøre bruk av tjenestepliktige i opprettelsen av akuttinnkvarteringen, ved å vise til krisebegrepet.

Informanten fra Sivilforsvaret mener at krisebegrepet gjorde det lettere å kommunisere med innbyggerne:

Mange av kommunene etterlyste faktisk at vi skulle kalle det en krise. At overordnede myndigheter kalte det en krise for det betyr at man ikke behandler ting som i en normalsituasjon. Og det gjør det også lettere for kommunene å kommunisere med befolkningen sin.

Informant fra Sivilforsvaret

Kommunikasjon med befolkningen er også noe informanten fra Fylkesmannen i Rogaland viser til når hun sier at kriseforståelsen gjorde situasjonen lettere håndterbar. Eksempelvis trekker hun frem at de fikk føringer fra sentralt hold om at de samfunnsmessige konsekvensene skulle veie tyngre enn naboenes reaksjoner. Dette hadde ikke latt seg gjøre dersom de ikke hadde oppfattet situasjonen som en krise.

Ifølge informant 1 fra Stavanger medførte kriseforståelsen en mindre effektiv håndtering av situasjonen og feil bruk av ressurser. Han viser her til Sivilforsvarets bruk av tjenestepliktige som eksempel. Informant 3 fra Stavanger peker på noe av den samme problematikken ved at kriseforståelsen førte til en del unødvendige handlinger. Hun viser til at frivillighet ble utløst og klær ble samlet inn uten at det var behov for det.

Alle informantene fra driftsoperatørene sier at kriseforståelsen skapte drahjelp og forståelse på tvers av aktørene i etableringen av akuttinnkvarteringene. Informanten fra Base fremhever at kriseforståelsen skapte et momentum som gjorde det mulig å opprette akuttinnkvarteringen på kort tid. Spesielt viser han til samarbeidsviljen til politikerne i kommunen og fraværet av uenighet blant disse. Informanten fra Hero sier at kriseforståelsen gjorde at kommunen ble mer fleksibel med hensyn til bruksendringer av bygg.

6. ANALYSE OG DRØFTING

I det følgende gis en presentasjon av studiens analyse og drøfting. Analysen vil bli strukturert etter studiens forskningsspørsmål, og herunder ved bruk av studiens teoretiske perspektiver.

6.1 Hvilke endringer ble gjort i mottakssystemet ved opprettelse av akuttinnkvarteringer?

For å svare på forskningsspørsmål 1: *Hvilke endringer ble gjort i mottakssystemet ved opprettelse av akuttinnkvarteringer*, vil vi gi en redegjørelse for de endringene som ble gjort i mottakssystemet, sammenlignet med normalsituasjonen som beskrevet i kontekstkapittelet, avsnitt 2.2. Oversikten over disse endringene er fremstilt i tabell 6.1.

Tabellen viser hvordan de involverte aktørene, både internt og eksternt, endret sine strukturer og samhandlingsmønstre for å håndtere den ekstraordinære situasjonen høsten 2015. Driftsoperatørene er ikke inkludert i tabellen ettersom disse inngår i de eksterne endringer hos de øvrige aktørene. Ved første øyekast ser man at det ble opprettet en rekke nye prosjektorganiseringer og grupper. Vi ser også at nye samarbeidsnettverk ble etablert ved å benytte mellomorganisatoriske prosjekter. Nye kommunikasjonskanaler og funksjoner innen utlendingsforvaltningen ble opprettet, eksempelvis ved at Fylkesmannen og kommunene fikk en ny funksjon i forbindelse med kartlegging av mulige lokasjoner til mottak. I lys av Mintzberg (1979) ser vi av disse trekkene at det skjedde en dreining fra en mekanistisk til en organisk organisasjonsstruktur, for å møte den komplekse og dynamiske situasjonen. Dette vil bli ytterligere forklart og utdypet i drøftingen tilknyttet forskningsspørsmål 2 og 3 senere i dette kapittelet.

	UDI	DSB/Sivilforsvaret	Fylkesmannen	Kommunene
Internt	<p>Da eksisterende kapasitet ikke var tilstrekkelig ble det opprettet ny mottakskategori med tilpassede krav. Ble opprettet i bl.a. hotellbygg, som ikke var blitt gjort før.</p> <p>Etablering av beredskapsgrupper, noen i tråd med beredskapsplan, andre improvisert. RMA satte beredskapsgruppe, lånte ressurser av andre avd. Opprettet undergrupper i RMA med mellomledere. UDI satte beredskap. Direktørgruppen utgjorde beredskapsgruppen. AUA satte beredskapssekretariat.</p> <p>Firetermøte etablert, bestående av de mest berørte avd. i UDI.</p> <p>Beslutninger vedr. innkjøp av akuttinnkvartering desentralisert til regionskontorene.</p>	<p>DSB opprettet prosjektgruppe. Andre avd. nedprioriterte annet arbeid.</p> <p>Sivilforsvaret fikk i oppdrag å bistå med opprettelsen av akuttinnkvarteringer. Sivilforsvaret bidro til befaring av mulige lokasjoner.</p> <p>Sivilforsvaret delegerte prosjektledelse av etablering av akuttinnkvartering ned til sivilforsvarsdistrikt.</p> <p>Distriktssjef utløste vernepliktige til å bidra.</p>	<p>Beredskap hos FM fikk mellomleddfunksjon mellom DSB og kommunene. Skulle samordne kartlegging av mulige lokasjoner for akuttinnkvarteringer på vegne av DSB</p> <p>Kommunikasjon som vanligvis gikk via fagkanalene hos FM gikk nå også via DSB og beredskap hos FM, slik at man fikk koordinert all relevant informasjon på en kanal.</p> <p>Opprettet en intern samordningsgruppe med bl.a. representanter fra utdanning, helse og juridisk.</p>	<p>Stavanger kommune opprettet intern prosjektgruppe.</p> <p>Kommunene på Nord-Jæren opprettet regional koordineringsgruppe med relevante aktører.</p> <p>Søknader om bruksendring av bygg ble hastebehandlet. Det ble ikke nødvendig å søke om bruksendring av hotell.</p> <p>Stavanger kommune bisto i ROS-analyse av akuttinnkvarteringer.</p> <p>Egersund kommune gikk inn i organisering som tilsvarende beredskapsorganisering i andre ekstraordinære situasjoner.</p>
Eksternt	<p>Det ble opprettet samarbeid og koordinering mellom FM, DSB, Sivilforsvaret og UDI.</p> <p>UDI tok i bruk nye kommersielle driftsoperatører.</p>	<p>DSB fikk oppdrag fra JD om å koordinere fylkesmennene.</p> <p>DSB fikk i oppdrag å kartlegge alle innspill til lokasjoner fra FM.</p>	<p>Fikk oppdrag fra KMD om å la seg koordinere av DSB.</p> <p>Fikk i oppdrag av DSB å samordne kartlegging av mulige lokasjoner i fylket.</p>	<p>Fikk beskjed om å komme med en liste over mulige lokasjoner til FM.</p> <p>Anmodning fra JD om hastebehandling av bruksendring</p>

Tabell 6.1: Endringer i mottakssystemet ved opprettelse av akuttinnkvarteringer.

6.2 Hvorfor var ikke mottakssystemet forberedt på situasjonen?

For å svare på forskningsspørsmål 2: *Hvorfor var ikke mottakssystemet forberedt på situasjonen*, vil vi, som beskrevet under teorikapittelet, avsnitt 3.4, analysere funn fra empirien i lys av teori om “evne til å forutse”. De tre første kognitive prosessene vil bli brukt som analyseverktøy. Som beskrevet i teorikapittelet, er de ulike kognitive prosessene ikke gjensidig utelukkende. De to første prosessene: *fokus på feil* og *motvilje til å forenkle kompleksitet*, peker på hvordan feil blir oppdaget i systemet, mens den tredje: *å se det store bildet*, handler om hva systemet faktisk gjør for å sikre mangfold i perspektiver (Weick et al., 1999). Inn under disse diskusjonene kommer vi inn på systemets fokus på planlegging og trening. Vi vil også bruke kontigensteoriens karakteristikk på omgivelsene, for å forsøke å få en bakenforliggende forklaring på systemets evne til å forutse.

6.2.1 Mottakssystemets fokus på feil

Empirien viser at systemets planlegging av mottakskapasitet er sterkt forbundet med de relativt forutsigbare sesongvariasjonene, som flere av informantene peker på. Kravet om 85% belegg i mottakene, i kombinasjon med tidkrevende opprettelsesprosesser av mottak, gjør systemet sårbart mot svingninger. Sett i lys av situasjonen høsten 2015 var ikke dette systemet dimensjonert for så høye ankomster. Innebygde mekanismer, som opsjoner, direkte oppkjøp av mottaksplasser og beredskapsplasser i transittmottakene, viser at man har forsøkt å ta høyde for at systemet er sårbart mot svingninger. Mekanismene er dog basert på forventede og stabile sesongvariasjoner og viser dermed ikke til hvilke løsninger som kan anvendes dersom ankomstene overstiger disse variasjonene. I lys av fokus på feil som en kognitiv prosess i systemet forstår vi det slik at mekanismene som skal kunne identifisere disse svakhetene og sårbarhetene ikke har vært tilstrekkelig tilstede i systemet. Dette kan igjen ha ført til at planverket ble etablert på en forutsetning om at mottakssystemet var mindre sårbart enn det i realiteten viste seg å være.

Ut fra det vi kan lese av *UDIs beredskapsplan for masseankomster*, og som informanten fra UDI sentralt også bemerket, tok planen utgangspunkt i planlagte og kontrollerte masseankomster. Dette kan vise til at UDIs beredskapsplan for masseankomster var spesifikk for én situasjon, fremfor generisk, og var dermed ikke anvendelig for flere situasjoner (Dynes, 1993). Planen opplevdes derfor utilstrekkelig for flere av informantene.

“Masseankomstscenariet” var tidligere en del av DSB beredskapsplanverk og Nasjonalt

Risikobilde, men har siden blitt fjernet. Dette betrakter vi ikke nødvendigvis som en svakhet ved evnen til å forutse ettersom DSB har fortsatt å bruke et beredskapsplanverk som, ifølge informanten, er generisk og skal være tilpasset til å håndtere en hvilken som helst krise. Dette forstår vi som i samsvar med Dynes (1993) krav om at beredskapsplaner må være generelle fremfor spesifikke, slik at de i større grad legger til rette for tilpasning til krisen som skal håndteres. Fylkesmannen, Sivilforsvaret, kommunene og de nye driftsoperatørene var ikke en del av mottakssystemet i normalsituasjonen og hadde således ikke et fokus på feil i mottakssystemet i forkant av høsten 2015.

6.2.2 Mottakssystemets motvilje mot å forenkle kompleksitet

I forlengelsen av forrige avsnitt vil vi påpeke at informanten fra Hero bemerket at de, på strategimøtet i mottaksbransjen, hadde identifisert betydelige variasjoner i sesongsvingningene. Disse, i kombinasjon med utviklingen av verdensbildet, tydet på at man kunne forvente at ankomsttallene ville stige. At dette ikke ble tatt høyde for i kapasitetsplanleggingen sentralt i mottakssystemet kan tyde på at den ble basert på en noe forenklet fortolkning av situasjonen i perioden før masseankomstene. Informanten fra UDI sentralt peker her også på at direktoratet hadde en antagelse om at det ville være enklere å anskaffe alternative innkvarteringsløsninger enn det i realiteten viste seg å være. I så tilfelle vil det være en forenklet forståelse av hvor avhengig mottakssystemet er av å inngå samarbeid med kommuner, og at kommunene også har en påvirkningskraft. Det at informanten fra Sivilforsvaret forteller at UDI antok at Sivilforsvaret hadde større ressurser disponible med hensyn til beredskap, tyder på en forenklet fortolkning av kompleksiteten i situasjonen.

6.2.3 Mottakssystemets evne til å se det store bildet

Flere funn i empirien tyder på at mottakssystemet ikke evnet å se det store bildet i forkant av masseankomstene i 2015. UDIs plan for masseankomster var ikke utarbeidet med utgangspunkt i hvilke aktører som burde bli involvert for å håndtere en slik situasjon. Planverket tar dermed ikke tilstrekkelig høyde for behovet for å samordne seg med andre aktører.

Tilstedeværelse av mangfold for å forsøke å se det store bilde kan vi derimot til en viss grad finne igjen hos UDI Vest. De samarbeider til daglig med andre relevante aktører, kommersielle og frivillige driftsoperatører, og vertskommuner. DSB viser også en

tilstedeværelse av mangfoldet ved sin etablerte kommunikasjonskanal med Fylkesmennene, og det at de tidlig forstod at denne kunne brukes i håndteringen. Dette kan tyde på at DSB på forhånd har identifisert hvilke aktører det kan være aktuelt å samarbeide med i eventuelle krisehåndteringer, og at denne kognitive prosessen har bygget opp under mangfold. Det at enkelte involverte aktørene ikke kjente til DSBs samordningsfunksjon viser at denne kognitive prosessen ikke var like utbredt i systemet som helhet, noe som vi senere vil se fikk konsekvenser for håndteringen.

6.2.4 Mottakssystemet som et pålitelighetssøkende nettverk

Hadde aktørene som inngår i mottakssystemet funnet sammen i pålitelighetssøkende nettverk i forkant av den ekstraordinære situasjonen hadde de hatt mulighet til å dele informasjon og utvekslet perspektiver. Et eksempel er at informanten fra Hero bemerker at de i mottaksbransjen så en stigende kurve på ankomsttall til Norge og Europa, samtidig som dette ikke ble tatt høyde for i kapasitetsplanleggingen. Empirien viser at aktørene i normalsituasjonen ikke har funnet sammen i slike nettverk for å ta høyde for disse utsiktene. Dette kunne igjen dannet grunnlag for systemets planverk og eventuell trening, som igjen hadde styrket dets evne til å være forberedt.

Kommunene på Nord-Jæren viser til en etablert regional koordineringsgruppe, som høsten 2015 ble styrket ved å inkludere relevante aktører i håndteringen av flyktnings situasjonen. Disse kommune hadde samlet seg i håndteringen av andre uønskede hendelser tidligere. Vi tolker dette som en motvilje mot å forenkle fortolkninger og et ønske om å se det store bildet. Kommunene har jobbet ut fra en oppfatning om at man må planlegge og trene for å bygge opp under mangfold, slik at man stiller sterkere i håndteringen av uønskede hendelser. Slik vi ser det er dette i tråd med hvordan pålitelighetssøkende nettverk i fellesskap utveksler informasjon og mobiliserer ressurser (Kruke & Olsen, 2005). I Eigersund kommune finner man også fellestrekk fra slike nettverk, der de involverte aktørene - driftsoperatør, kommune og frivillige organisasjoner - over lengre tid har hatt etablerte samarbeidsnettverk som bygger opp under mangfold.

Ut fra empirien ser vi at slike pålitelighetssøkende nettverk i større grad har vært tilstede på lokalt nivå enn sentralt nivå. Dette kan skyldes at aktørene som er involvert på lokalt nivå i større grad er avhengig av å jobbe sammen innenfor et spekter av ulike arbeidsområder, og muligens opererer med mer oversiktelige aktørnettverk. Stavanger kommune hadde også

erfaring med, og dermed trening i, drift av asylmottak fra tidligere. Dette kan ha styrket det forberedende arbeidet i det regionale nettverket. Det er også verdt å bemerke at enkelte av kommunene viser til manglende tillit til Fylkesmannen, som en medvirkende årsak til at dette samarbeidet ikke fungerte optimalt i håndteringen av masseankomstene. Dette støtter opp om teorien om at for å ha et fungerende mangfold og et pålitelighetssøkende nettverk, bør man ha bygget opp under dette mangfoldet i forkant av at den uønskede hendelsen inntreffer (Kruke & Olsen, 2005). Selv om man innehar en motvilje mot å forenkle kompleksiteten vil man aldri kunne forutse alle aktører det kan bli nødvendig å samarbeide med for å håndtere den neste krisen. Eksempelvis ser vi at det oppsto nye samarbeidskanaler i det regionale pålitelighetssøkende nettverket ved at Stavanger kommune brukte sin kompetanse til å bistå driftsoperatørene i utarbeidelsen av ROS-analysene for akuttinnkvarteringene. Det vil dermed være en utfordrende oppgave å planlegge og trene på en måte som bygger opp under mangfoldpreget pålitelighetssøkende nettverk. Dette er allikevel et viktig mål å jobbe mot, ettersom man i moderne kriser (Rosenthal et al., 2001), må være forberedt på å måtte samarbeide med nye aktører. Vi vil argumentere for at dette bygger opp under likhets- og samvirkeprinsippet, fordi man da etterstreber å planlegge og håndtere situasjoner i samarbeid med aktører man har etablerte pålitelighetssøkende nettverk med.

6.2.5 Mottakssystemets avhengighet av omgivelsene

Analysen over viser at de kognitive prosessene som bygger opp om systemets evne til å forutse uønskede hendelser var mangelfulle. I lys av kontingensteorien, kan en forklaring på dette være at systemet ikke tok høyde for omgivelsenes kompleksitet og dynamikk, men heller anså dem som stabile og forutsigbare. Empirien underbygger dette. Mottakskapiteten var, som beskrevet over, sårbar for større svingninger ut over de normale sesongvariasjonene, og UDI var organisert på en måte som var tilpasset disse stabile svingningene.

Kontekstkapittelet og empirien viser til at verdenssituasjonen gjorde at mottakssystemet befant seg i langt mer dynamiske og komplekse omgivelser enn de tok høyde for. For å kunne operere i en kontekst bestående av komplekse og dynamiske omgivelser, må organisasjonene rutinisere sine prosesser i henhold til disse omgivelsene (Mintzberg, 1979). Sett i lys av den dynamiske flyktningssituasjonen i verden, fremstår det som at mottakssystemet over tid har rutinisert sitt forhold til omgivelsene ut fra en antagelse om at de var mindre komplekse og dynamiske enn de faktisk viste seg å være. Dette støttes ytterligere av at UDIs beredskapsplan for masseankomster, tilsynelatende tok utgangspunkt i en mer forutsigbar og styrt masseankomst.

Komplekse og dynamiske omgivelser stiller større krav til organisasjonens evne til å forutse, men dette vil samtidig være mer utfordrende gitt disse omgivelsene. Det er enkelt å kunne forutse hendelser eller situasjoner som allerede har inntruffet. Man vil i en organisasjon aldri kunne vite hvilke hendelser som vil påvirke organisasjonens drift om en uke, måned eller år. Det som derimot er mulig er å skaffe seg kunnskap om de omgivelsene man opererer innenfor, og samtidig være kritisk til de antagelser man bygger sin virksomhet på. Det er på dette grunnlaget vi har vurdert hvorfor mottakssystemet ikke var tilstrekkelig forberedt på den ekstraordinære situasjonen høsten 2015.

6.3 Hvorfor førte endringene til svakheter i håndteringen?

For å svare på forskningsspørsmål 3: *Hvorfor førte endringene til svakheter i håndteringen*, vil vi, som beskrevet under teorikapittel avsnitt 3.4, analysere funn fra empirien i lys av teori om “evne til å håndtere”. Dette vil vi gjøre ved å bruke de to siste kognitive prosessene som analyseverktøy: systemets evne til å håndtere uventede hendelse og systemets evne til å løse opp de hierarkiske strukturene. Inn under disse diskusjonene kommer vi inn på systemets fleksibilitet og mangfold. Her vil også kontingensteorien brukes til å undersøke omgivelsenes innvirkning på systemets strukturer.

6.3.1 Mottakssystemets evne til å håndtere uventede hendelser

Ut fra *evne til å håndtere uventede hendelser* som en kognitiv prosess viste aktørene som utgjorde mottakssystemet at de evnet å omstille seg og gjøre mottakssystemet mer fleksibelt. Eksempelvis improviserte UDI en ny mottakskategori - akuttinnkvarteringer - for å kunne absorbere den ekstraordinære belastningen og opprettholde driften i møte med uforutsett motstand. Som en del av dette grepet utarbeidet de også nye krav til den nye mottakskategorien for å kunne gjøre opprettelsesprosessen mer fleksibel med hensyn til mer effektiv opprettelse. På denne måten endret man de rigide opprettelsesprosessene til fordel for mer fleksible og pragmatiske løsninger. Mottakssystemet viste videre en tilpasning i møte med utfordringer underveis, som for eksempel utarbeidelse av en *light-versjon* av registreringssystemet SESAM.

Evne til fleksibilitet for å gjøre situasjonen mer håndterbar vises igjen flere andre steder i empirien. Driftsoperatørene peker i den forbindelse på at de var avhengige av å kunne få behandlet søknadene om bruksendring langt hurtigere enn vanlig for å få etablert

akuttinnkvarteringen på kort tid. Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven (2015) bidro til å gjøre denne prosessen mer fleksibel. Det at DSB ble koblet på med en samordningsrolle er også en endring som hadde til hensikt å opprettholde driften i mottakssystemet. På samme måte ble det improvisert frem nye samarbeidsløsninger mellom UDI, Sivilforsvaret og Fylkesmannsembetene, som vi tolker som at systemet hadde en evne til å omstille seg og endre prosessene i et forsøk på å kunne levere mottaksplasser i henhold til de økte behovene.

Informantene fra Sivilforsvaret og DSB bemerker imidlertid at UDI viste en manglende evne til å omstille og tilpasse seg situasjonen internt, og at håndteringen kunne blitt bedre hvis UDI i større grad hadde reallokert ressurser innad. En slik reallokering internt i UDI hadde i større grad vært i tråd med likhetsprinsippet. Det vises også til at det var misnøye i UDI da DSB og Sivilforsvaret viste fleksibilitet med hensyn til beredskapsplanen. Dette viser en manglende forståelse for en sentral komponent i evnen til å håndtere uventede hendelser, nemlig fleksibilitet.

Driftsoperatørene forteller at de tok utgangspunkt i de etablerte strukturene, samt bygget videre på sine erfaringer og kompetanse, i opprettelsen av akuttinnkvarteringene. Akers prosjektorganisering, bruk av hoteleiere som underleverandører, og erfaring med opprettelse av større bygg er ulike eksempler på dette. Dette viser at selv om man tok i bruk nye driftsoperatører og nye metoder for opprettelse av mottak, viste disse en evne til å videreføre sine rutiner og fremgangsmåter. I lys av det teoretiske rammeverket vitner dette om en evne til å ta i bruk mangfoldet av erfaringer og ressurser som er tilgjengelig, selv om disse nødvendigvis ikke har blitt brukt til opprettelse eller drift av asylmottak tidligere.

Vi har i empirien identifisert en rekke områder der de involverte aktørene i mottakssystemet evnet å improvisere og være fleksible, noe som var en forutsetning for at man greide å opprette tilstrekkelig antall akutte mottaksplasser på kort tid. Allikevel var store deler av fleksibiliteten ikke tilrettelagt for på forhånd, og ifølge teorien burde planlegging og trening bygge opp under denne fleksibiliteten (se figur 3.1). Teorien hevder at moderne kriser øker i kompleksitet (Rosenthal et al., 2001; Wildavsky, 1991; Kruke & Olsen, 2005), og at man dermed bør ha et økt fokus på evnen til å håndtere hendelser, fremfor å forhindre dem. I lys av dette vil vi argumentere for at mottakssystemets håndtering gjorde de riktige grepene ved å bygge opp under fleksibilitet og mangfold, på tross av at dette ikke var tilrettelagt for i

forkant. Men, som vi skal tydeliggjøre ytterligere i neste avsnitt, oppstod det også enkelte svakheter i mottakssystemets håndtering av situasjonen.

6.3.2 Mottakssystemets evne til å løse opp hierarkiske strukturer

Bruk av prosjektorganisering i håndteringen er et grep flere av aktørene i mottakssystemet gjorde. Dette gjaldt blant annet UDI sentralt, DSB og kommunene på Nord-Jæren, som opprettet egne prosjektorganiseringer som fikk i oppgave å håndtere situasjonen. Noe som går igjen hos flere av informantene er en oppfattelse om at prosjektene virket mot sin hensikt, og at man heller burde styrket linjeorganiseringen, som er der hvor man håndterer oppgavene til vanlig. Empirien viser at dette ofte er tilfellet i en krisesituasjon.

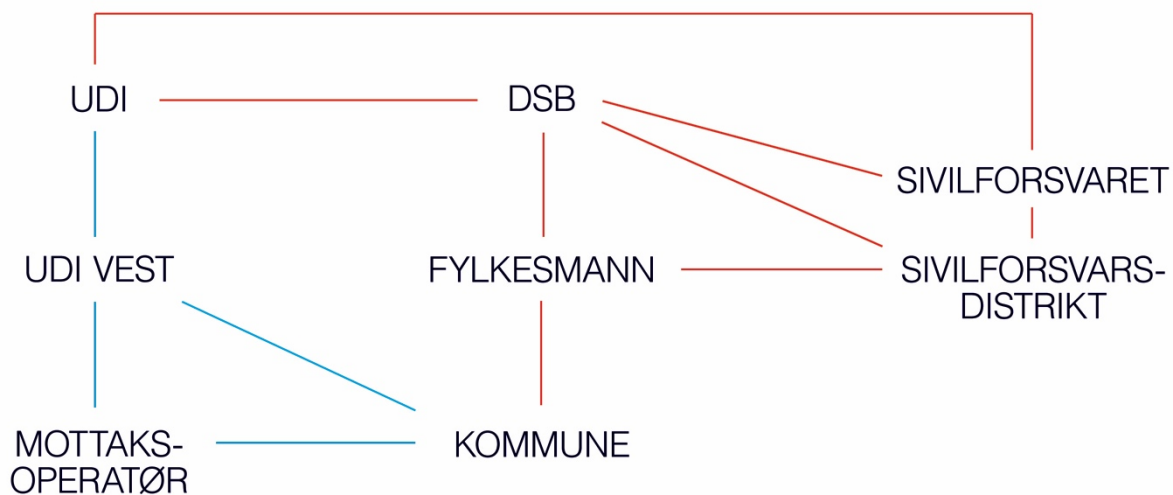
Vi forstår det slik at de ulike prosjektorganiseringene i UDI sentralt, var et forsøk på å løse opp hierarkiske strukturer og desentralisere beslutningsmakt, som er i tråd med denne kognitive prosessen (Weick & Sutcliffe, 2007). Empirien nyanserer imidlertid dette, da prosjektorganiseringen sentralt skapte større avstanden mellom lokalt nivå og sentralt nivå. Det kan i denne organiseringen også tyde på at man ikke i stor nok grad tok høyde for at regionkontorene til UDI i normalsituasjonen er relativt selvstendige organisatoriske enheter. Denne sentraliseringen i UDI sentralt underbygges av at flere av disse prosjektgrupperingene i stor grad diskuterte detaljer som burde blitt håndtert på et lavere hierarkisk nivå. Sett i lys av de kognitive prosesser foregikk det en delegering av oppgaver og ansvar nedover og til siden i hierarkiet (Weick et al., 1999) men ikke en desentralisering av beslutningsmakt. Empirien viser dog at det ble forsøkt å desentralisere beslutningsmakt innad i UDI og DSB (på det sentrale nivået), men at det ikke foregikk tilstrekkelig desentralisering mellom nivåene (regionalt og lokalt).

Det at kommunene ble bedt om å kartlegge mulige lokasjoner tolker vi som et desentraliserende grep der man løser opp de hierarkiske strukturene som vanligvis befatter seg med denne oppgaven, og tar i bruk den kunnskapen som var tilgjengelig på lokalt og regionalt nivå. Allikevel viser empirien at inkluderingen av kommunene utover dette var mangelfull, ettersom beslutningene om hvor akuttinnkvarteringene skulle opprettes i stor grad ble tatt sentralt. Vi forstår dette som at kunnskapshierarkiet fikk større spillerom til fordel for det autoritære hierarkiet i kartleggingen, men at autoritetshierarkiet fortsatt var gjeldende når beslutningene skulle tas. At prosjektledelse av etablering av akuttinnkvartering ble delegert til sivilforsvarsdistriktene tolker vi også som å løse opp de hierarkiske strukturene.

Det at DSB ble gitt et oppdrag om å kartlegge mulige lokasjoner, anser vi som i strid med likhets- og ansvarsprinsippet, da en ny aktør tar over for en oppgave som vanligvis tilhører UDI. Dette tyder videre på at det at sivilforsvarsdistriktet blir tildelt prosjektledelse, også stridet i mot prinsippene.

Etter vår oppfattelse må man, for å kunne løse opp en hierarkisk struktur, ha en hierarkisk struktur å ta utgangspunkt i. I normalsituasjonen opererer UDI og DSB med separate hierarkier (se figur 6.1). Utfordringen i denne situasjonen oppsto når UDI og regionkontorene, DSB og Sivilforsvaret gikk sammen i et improvisert samarbeid uten klare forhåndsdefinerte ansvarsområder og kommunikasjonskanaler seg imellom. Dette kan ha gjort det utfordrende å fordele og delegere beslutningsmyndighet og arbeidsoppgaver. Det er også mulig at utfordringen ble forsterket ved at regionkontoret til UDI og sivilforsvarsdistriktet fra før av var relativt autonome og “selvgående” organisasjoner, med egne fullmakter. Fylkesmannens rolle som leddet mellom kommune og direktoratene kan også sees som å løse opp de hierarkiske strukturene, men dette opplevdes utfordrende for enkelte kommuner. Det kan derfor virke som om desentraliseringen av arbeidsoppgaver til Fylkesmannen kom i konflikt med behovet som enkelte kommuner opplevde.

DSB, Sivilforsvaret og Fylkesmannen ble koblet på for å bidra til håndteringen. Likevel kan vi ikke se at kunnskapshierarkiet tok over for det autoritære hierarkiet. Det kommer frem fra informantene som har erfaring med opprettelse av asylmottak at disse nye aktørene verken hadde tilstrekkelig erfaring eller kunnskap om utlendingsfeltet. “Ekstrasløyfen” som ble koblet på representerte dermed ikke en overgang fra autoritet til ekspertise, men fra etablert autoritet til ny autoritet, som fremkommer av figuren under.



Figur 6.1: Aktør- og prosessmodell ved opprettelse av akuttinnkvartering høsten 2016

6.3.3 Omgivelsenes innvirkning på mottakssystemet

I forlengelsen av drøftingen om mottakssystemets avhengig av omgivelsene, i avsnitt 6.2.3, tolker vi det som at organisasjonen som var tilpasset normalsituasjonen hadde likhetstrekk med en mekanistisk organisasjonsstruktur. Til vanlig hadde mottakssystemet, bestående av UDI, UDI Vest, driftsoperatør og vertskommune en definert hierarkisk struktur med tydelig avgrensede ansvarsområder. Allikevel var prosessen rundt opprettelse av asylmottak i stor grad desentralisert til regionskontorene, noe som ga systemet et innslag av organisk organisasjonsstruktur. Dette sammenfaller med vår drøfting der vi argumenterte for at mottakssystemet opererte ut fra en antagelse om at det var omgitt av relativt stabile og enkle omgivelser, der kontingensteorien tilsier at organisasjonsstrukturen vil vær mekanistisk. I det tidsrommet vi har definert som den ekstraordinære situasjonen ser vi at flere av de organisatoriske endringene som finner sted tyder på en dreining fra mekanistisk til organisk organisasjonsstruktur (se tabell 6.1). Bruken av prosjektorganiseringer og delegering av oppgaver nedover i hierarkiet, som vi viste til i avsnitt 6.3.2, er eksempler på økt bruk av en horisontal og vertikal desentralisering, og nettverksstruktur. Bruken av lokale og regionale ressurser i kartleggingen av mulige lokasjoner for mottak, forstår vi som økt bruk av mer fleksible konsulterende kommunikasjonslinjer, fremfor kommandobaserte kommunikasjonslinjer. Denne organiseringen og omstruktureringen som ble gjort i mottakssystemet er altså i samsvar med hvordan Burns og Stalker (2001), og Morgan (2006) sier om at organisasjoner vil tilpasse seg omgivelsene. Svakheterne ved denne endringen oppsto, slik vi ser det, fordi man i for liten grad tok utgangspunkt i de eksisterende

byråkratiske og mekanistiske organisasjonsstrukturene når man forsøkte å endre systemet til en mer organisk struktur.

6.4 Hvordan ble håndteringen påvirket av aktørenes kriseforståelse?

Dersom man kun tar utgangspunkt i DSBs definisjon av en krise, er det tydelig at situasjonen som oppstod høsten 2015 var en krisesituasjon. Det var en situasjon som truet kjernevirksomheten og/eller troverdigheten til mottakssystemet. Trusselkomponenten får utløp i at situasjonen hovedsakelig var en krise for organisasjonene som har ansvar for å håndtere masseankomstene, samt potensiale for at man ikke skulle klare å innkvartere alle asylsøkerne som kom. Vi vil i det forsøke å gi et mer forklarende bilde av hvilken betydning aktørenes kriseforståelse hadde på håndteringen, ved å inkludere de tre kriselementene usikkerhet, tidspress og behov for beslutninger (Rosentahl et al., 1989).

Det fremkommer av empirien at det sammenfaller hvor i hierarkiet aktørene befant seg, og hvorvidt de opplevde situasjonen som en krise eller ikke. Opplevelsen av at situasjonen var en trussel mot strukturer og verdier, som oppstod under tidspress og med tilstedeværelse av usikkerhet, var mer til stede på sentralt nivå enn på lokalt og regionalt nivå. Aktørene som håndterte situasjonen på nasjonalt nivå er i stor grad enig i at det var en krise, da ved å henvise til usikkerheten som var sterkt tilstede i perioden august frem til desember. Aktørene som befant seg på regionalt og lokalt nivå var mer tvetydige, men viste større grad av motvilje mot å definere det som en krisesituasjon. De regionale og lokale aktørene som er inkludert i dette studiet, hadde en større grad av kontroll og forutsigbarhet over hvor mange asylsøkere som ville falle under deres ansvarsområder og når.

Det eneste som skiller seg fra denne tendensen mellom ulik kriseforståelse fra sentralt til lokalt nivå, er driftsoperatørenes kriseforståelse. Dette kan muligens sees i sammenheng med at disse er de eneste i systemet som er kommersielle aktører. I følge empirien medførte det at situasjonen ble definert som en krise at man åpnet for en mer fleksibel og effektiv opprettelsesprosess. Kriseforståelsen gjorde at også økonomiske ressurser ble utløst. Det kan dermed spekuleres i at disse aktørene ville hatt en potensiell økonomisk gevinst ved at situasjonen ble definert som en krise, enten man ville det eller ikke.

Empirien viser at situasjonen var en krise som traff Norge på et nasjonalt nivå. På denne måten ble det de som, ifølge Kruke & Olsen (2011) vanligvis er lengst unna krisen- *den butte enden* - de som i denne situasjonen kjente på trussel og krisepotensiale i størst grad. Den tvetydige forståelsen av krisen mellom de ulike nivåene kan tyde på at de ulike aktørene ikke evnet å kommunisere sin kriseforståelse med hverandre. I tråd med teori om systemrespons og pålitelighetssøkende nettverk, var håndteringen avhengig av at alle aktørene som var involvert hadde en felles forståelse av hva slags situasjon det var, noe de ikke hadde.

Vi mener at den sprikende forståelsen av situasjonen som en krise eller ikke kan gi en forklaring på hvorfor noen aktører forholdt seg til beredskapsorganiseringen som oppstod, mens linjeorganiseringen som følges i normalsituasjonen fortsatte parallelt. Stavanger kommune foretrakk å forholde seg til den allerede etablerte kontakten med UDI Vest, fremfor å gå via den “nye” kanalen som besto av Fylkesmannen og DSB. Man kan på denne måten, ved hjelp av kriseelementene, gi en forklaring på at de aktørene som ikke hadde en kriseforståelse av situasjonen fortsatte organiseringen som er i normalsituasjonen. De anså ikke situasjonen som en krise, og så derfor ikke behovet for en endret organisering. På denne måten oppsto to ulike mentaliteter i håndteringen av situasjonen som begge hadde felles mål, men ulike forståelser av hvordan dette målet skulle nås.

6.4.1 Krisens betydning for beredskapsprinsippene

Over vises det til at dette var en noe annerledes krise. Krisen befant seg hovedsaklig på sentralt nivå. Dette mener vi utfordrer beredskapsprinsippene, som har som mål å sikre en effektiv krisehåndtering. *Nærhetsprinsippet*, som henger tett sammen med *kunnskapshierarkiet*, tilsier at den som er nærmest krisen har de beste forutsetningene for å håndtere den, og at håndteringen dermed bør foregå på lavest mulig organisatorisk nivå. I denne situasjonen opplever informantene det imidlertid omvendt: De som satt “nærmest” krisen i denne situasjonen var den butte enden. Aktørene i den skarpe enden, opplevde det ikke i like stor grad som en krise. Vi mener derfor at nærhetsprinsippet i dette tilfellet ble snudd på hodet: det sentrale nivået opplevde den sterkeste nærheten til krisen. Da nærhetsprinsippet setter likhetstegn mellom hvem som er nærmest krisen og hvem som har de beste forutsetningene til å håndtere den, blir det dermed motstridende å påstå at man her skulle håndtere den på lavest mulig organisatorisk nivå.

Vi har i denne analysen kommet inn på at ansvars- og likhetsprinsippet i håndteringen ble brutt på flere nivåer. Det kan virke som om at det oppstod et behov som gjorde at enkelte av prinsippene måtte brytes for å følge andre. Det er i tråd med samvirkeprinsippet å trekke inn DSB, Fylkesmannen og Siviltforsvaret for å håndtere krisen. Ifølge empirien tyder det på at man dermed må bryte ansvars- og likhetsprinsippet som sier at den som ansvaret i en normalsituasjon også har ansvaret for beredskapsforberedelse og for den utøvende håndteringen av kriser (St.mld. 17, 2001-2002; St.mld. 29, 2011-2012). Disse prinsippene sier også at organisasjonen man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den man opererer med i kriser. I denne situasjonen kan det virke som at beredskapsprinsippene kommer i konflikt med hverandre. Det er rimelig å anta at denne konflikten mellom prinsippene ikke er noe som er unikt ved dette konkrete tilfellet, men som også er tilstede vi kunne være tilstede i andre krisesituasjoner som vil kreve en systemrespons.

Vi vil på bakgrunn av dette spekulere i at beredskapsprinsippene er bygget på en krisemodell hvor det er de i den skarpe enden som blir berørt først, og ikke slik som i denne situasjonen, hvor det var den butte enden som i størst grad ble berørt.

7. KONKLUSJON

Hvorfor oppstod mangler og svakheter i organiseringen av mottakssystemet i forbindelse med håndteringen av de økte asylsøkerankomstene høsten 2015? Studiens funn er at mottakssystemet viste en evne til å håndtere situasjonen, men at svakhetene og manglene som oppstod ved opprettelse av akuttinnkvarteringer, oppstod fordi mottakssystemet viste en manglende evne til å forutse at situasjonen kunne inntreffe, og at aktørene i mottakssystemet satt med ulik kriseforståelse av situasjonen. Studien viser at håndteringen, i for liten grad, var fundert på en *felles bevissthet*, som er en forutsetning for å kunne oppnå et pålitelig system med stabile utfall.

Mottakssystemet i Norge har over flere år tilpasset seg stabile omgivelser som har resultert i en etableringsprosess som er rigid, tidskrevende og sårbar mot større endringer. I en verden i forandring har denne modellen vist en manglende evne til å tilpasse seg, noe som resulterte i en svekket evne til å håndtere situasjonen som oppsto når omgivelsenes realitet ble synlig. Det var også manglende strukturer for å identifisere slike svikter i det etablerte mottakssystemet. I forlengelsen av dette ble evnen til å forutse svekket ved at de ikke hadde tilstrekkelig planverk for uventede hendelser som denne. Dette viste seg også å få betydning for mottakssystemet evne til å se hvilke aktører en måtte samhandle med i en eventuell krisesituasjon, og man hadde dermed heller ikke trening i dette. Manglende evne til å forutse fikk betydning for håndtering, da det krevde en større evne til å improvisere frem løsninger. Mottakssystemet viste denne evnen til å improvisere. De kom frem til løsninger som tilførte fleksibilitet i organiseringen ved å åpne opp for mer pragmatiske løsninger, som var tilpasset det behovet som oppstod.

De hierarkiske strukturene i mottakssystemet ble til en viss grad løst opp, noe som vanligvis anses som en styrke i håndteringen av en krise. Vi vil allikevel argumentere for dette ikke førte til en mer effektiv håndtering, da man ikke i stor nok grad lot kunnskapshierarkiet ta over for det autoritære hierarkiet. Resultatet ble at man koblet på mange nye aktører som kunne tilby kunnskap om beredskap og krisehåndtering, men som ikke kunne bidra med kunnskap om utlendingsfeltet. Dette viser også at beredskapsprinsippene har stått i strid med flere av endringene som ble gjort, samt at prinsippene kom i konflikt med hverandre og til krisens natur. Ifølge de aktørene som hadde kjennskap til normalsituasjonen var håndteringen i størst grad effektiv når den fulgte de etablerte ordinære linjene, i tråd med

likhetsprinsippet, ettersom det var der de ulike partene hadde kjennskap til hverandres roller og ansvarsområder.

De ulike aktørene i mottakssystemet hadde ulik forståelse av situasjonen som en krise, og det var sammenfallende forskjeller mellom sentralt og lokalt nivå i mottakssystemet. Situasjonen som oppsto viste seg å ha en noe annerledes karakter enn andre krisesituasjoner. Da det vanligvis i en krisesituasjon er aktører på lokalt nivå - i den spisse enden - som roper etter hjelp oppover i systemet, var det her aktørene på sentralt nivå - i den butte enden - som ble stående og rope etter hjelp nedover i systemet. Krisen rammet det sentrale nivået, og studien viser at de involverte aktørene ikke klarte å formidle sin forståelse til de andre aktørene i mottakssystemet. Kriseforståelsen hadde betydning for om aktørene fortsatte å følge rutinene fra normalsituasjonen, samt villigheten til å gå inn i en ny organisering. Dette kan forklare hvorfor enkelte av aktørene fortsatte å jobbe etter de normale linjene, samtidig som man fikk en parallell krise-linje bestående av nye samarbeidspartnere. Dette skapte en tvetydig forståelse av situasjonen og uklare ansvars- og rollefordelinger som er kjernen til hvorfor svakhetene oppstod.

7.1 Avsluttende bemerkninger og videre forskning

Denne studien har ikke tatt høyde for hvilken betydning politiske styringssignaler og økonomiske prioriteringer hadde for håndteringen av de økte asylsøkerankomstene. De offentlige aktørene som var involvert i håndteringen er alle, i ulik grad, politisk styrt og driftes av økonomiske bevilgninger over statsbudsjettet. Hvordan håndteringen ble påvirket av slike mindre synlige og bakenforliggende faktorer vil kunne gi en mer fullstendig forklaring av hvorfor svakheter i håndteringen oppstod. Utover dette så man, høsten 2015, en mobilisering av lokale og frivillige ressurser som ønsket å bidra i håndteringen av de økte ankomstene. Med tanke på hvilke utfordringer en ytterligere større masseankomst vil kunne medføre, bør fremtidige studier undersøke hvordan slike frivillige ressurser kan brukes i håndteringen. Det vil utover dette også være viktig å studere hvilke langsiktige konsekvenser en mangelfull håndtering av masseankomster vil kunne ha for samfunnet med tanke på integrering, radikalisering og voldelig ekstremisme. Her vil det kunne være mulig å se til andre land, for eksempel Sverige. Avslutningsvis bør fremtidige studier på krisehåndtering gå grundigere inn på beredskapsprinsippenes anvendbarhet og gyldighet i praksis ved ulike typer krise.

8. LITTERATURLISTE

Bøker, artikler og foredrag:

- Aas Askheim, O.G. & Grenness, T. (2000). *Fra tall til ord*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Andersen, S. (2006). *Aktiv informantintervjuing*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H. & Sandve, K. (2013). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H. (Red.) & Rose, E.L. (Red.). (2000). *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Boin, A. & Lagadec, P. (2000) *Preparing for the future: critical challenges in crisis management*, Journal of Contingencies and Crisis Management, 8(4)
- Burns, T. & Stalker, G.M. (2001). *The Management of Innovation*. Oxford, UK: University Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O., Læg Reid, P. & Roness, P.G. (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Collingridge, D. (1996). Resilience, flexibility and diversity in managing the risk of technologies. I Hood, C. & Jones, D. K. (Red.). *Accident and Design: Contemporary Debates in Risk Management* (40-45), London: Routledge.
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. & Karlsson, J.C. (2002). *Explaining society: An Introduction to Critical Realism in the Social Sciences*. London: Routledge.
- Dey, I. (2004). Grounded Theory. I Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J.F. & Silverman, D. (Red.), *Qualitative Research Practice* (80-93). London: Sage Publications.
- Dynes, R.R. (1993). *Disaster Reduction: The importance of adequate assumptions about social organization*. Sociological Spectrum, 13(1), 175-192.
- Egeland, J. (Red.) & Skretteberg, R. (Red.) (2015). *Flyktningregnskapet 2015. Alt om mennesker på flukt verden over*. Oslo: Flyktningshjelpen.
- Egeland, J. (2016). *Syriakrigens konsekvenser for Midtøsten og Europa*. Foredrag presentert på Samfunnssikkerhetskongressen 2016, Universitetet i Stavanger.
- El-Khatib, Z., Scales, D., Vearey, J. & Forsberg, B. (2013). *Syrian refugees, between rocky crisis in Syria and hard inaccessibility to healthcare services in Lebanon and Jordan*. Conflict and health. 7(18).
- Goffmann, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. Harmondsworth: Penguin.
- Halvorsen, K. (2012). *Å forske på samfunnet - en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Hannan, M.T. & Freeman, J. (1984). *Structural Inertia and Organizational Change*. American Sociological Review, 49(2), 149-164.
- Hernes, V. (2012). *Hvem skal ha det siste ordet - staten eller kommunene?: En analyse av høringsrunden om ny bosettingsordning for flykninger*. (Mastergradsavhandling, UiO). V. Hernes, Oslo.
- Hollnagel, E. (1993). *Human reliability analysis: Context and control*. London: Academic Press.
- Johannessen, A., Tufte, P.A., & Christoffersen, L. (2010) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kalleberg, R., Malnes, R. & Engelstad, F. (2009). *Samfunnsvitenskapens oppgaver, arbeidsmåter og grunnlagsproblemer*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

- Kruke, B.I. (2012). *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Relevans for 22.juli 2011*. 22.julikommisjonen, Notat 7/12.
- Kruke, B.I. (2015). *Krisehåndtering introduksjon*. Forelesning i krisehåndtering, 12.01.15. Universitetet i Stavanger.
- Kruke, B.I. & Olsen, O.E. (2005). Reliability-seeking networks in complex emergencies. *The International Journal of Emergency Management*, 4(1), 275-291
- Kruke, B.I. & Olsen, O.E. (2011). Knowledge creation and reliable decisionmaking in complex emergencies. *Disasters*, 36(2), 212-232.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademisk: Oslo.
- Langer, E.J. (2000). Mindful Learning. *Current Directions in Psychological Science*., 9(6), 220-223.
- LaPorte, T.R. & Consolini, P.M. (1991). *Working in practice but not in theory: theoretical challenges of "high reliability organizations"*. Journal of Public Administration Research and Theory; J-PART, 19-48.
- Larsen, A.M. (2012). *Prinsipper og person i deknningen av asyl*. (Mastergradsavhandling, UiO). A.M. Larsen, Oslo.
- Mendonca, D., Beroggi, G. & Wallace, W. (2001). *Decision support for improvisation during emergency response operations*. International Journal of Emergency Management, 1(1) 30-39.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring og Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall Inc.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. London: Sage Publications.
- Olsen, K.H. (2013) *Ulykker og uønskede hendelser skyldes menneskelige feil*. (Upublisert utkast), Universitetet i Stavanger.
- Ottosen, P. (2015, 25.11.). Det norske mottakssystemet i krise. *Dagbladet*. Hentet fra http://www.dagbladet.no/2015/11/25/nyheter/innenriks/asylsokere/flyktningskrisa/erna_solberg/42112105/
- Rochlin, G.I. (1997). *Trapped in the net*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rosenthal, U., Boin, A. & Comfort, L.K. (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, Illinois: Charles C Thomas.
- Rosenthal, U., Charles, M.T., & Hart, P. (Red.) (1989). *Coping with crisis: The management of disasters, riots and terrorism*. Sperinfield, IL: Charles C Thomas.
- Sagan, S.D. (1993). *The Limits of Safety: Organizations, Accidents and Nuclear Weapons*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Utlendingsdirektoratet. (2016c). *Beredskap høsten 2015 – Rapport fra egevalueringen*. Oslo: UDI.
- Yin, R.K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. Fifth Edition. Thousand Oaks: Sage.
- Weick, K.E., Sutcliffe, K.M., Obstfeld, D. (1999). Organizing for high reliability: Processes of collective mindfulness. *Research in Organizational Behaviour*, 21, 81-123.
- Weick, K.E. & Sutcliffe, K.M. (2007). *Managing the unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. San Francisco, USA: Jossey-Bass.
- Wildavsky, A. (1991) *Searching for Safety*, New Brunswick, USA: Transaction Publishers.
- Wishman, M. (2012). *Asylmottakets vakuu : en institusjonell etnografisk studie av to statlige ordinære asylmottak*. (Mastergradavhandling, UiO). M. Wishman, Oslo.

Elektroniske kilder:

- Bariagaber, A. (1999). *States, international organisations and the refugee: reflections on the complexity of managing the refugee crisis in the Horn of Africa*. The Journal of Modern African Studies. 37. 597-619. Hentet fra <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=17737&fileId=S0022278X99003158>
- Blomkvist, A. (2015) *Røde Kors: -Uakseptabelt at flyktninger må sove på gata*. Hentet fra: <https://www.rodekors.no/nyheter/nyhetsarkiv/2015/september/rode-kors--uakseptabelt-at-flyktninger-ma-sove-pa-gaten-i-oslo1/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012a). *Kva er ei krise?* Hentet fra <http://www.kriseinfo.no/Beredskap/Beredskapen-i-Norge1/Hva-er-en-krise/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012b). *Om DSB - Lovgrunnlaget*. Hentet fra <http://www.dsb.no/no/toppmeny/Om-DSB/Lovgrunnlaget/>
- Ekren, A. (2013). *Pålitelighet i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet - Fylkesmannens rolle som regional samordner*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Stavanger). Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMVE/Samfunnssikkerhet/Kurs%20og%20konferanser/Ekren,%20Alexander.pdf>
- Flyktninghjelpen. (2015). *Tall og fakta*. Hentet fra <http://flyktninghjelpen.no/?aid=9079310#.Vq9HDvHjDow>
- Forente nasjoner-sambandet (2015). *Flyktningssituasjonen i verden*. Hentet fra <http://www.fn.no/Tema/Flyktninger/Flyktningssituasjonen-i-verden>
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>
- Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. (2015). *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703>
- Garvik, O. (2016). *Asylsituasjonen i Norge 2015 og 2016*. *Store norske leksikon*. Hentet fra https://snl.no/asylsituasjonen_i_Norge_2015_og_2016
- Hamnevoll, H. (2014). *Interkommunalt samarbeid som tilrettelegger for helhetlig ROS-analyse. En casestudie*. (Mastergradsavhandling, Norges Arktiske Universitet). Hentet fra: <http://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/6628/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- International Organization for Migration. (2015). *EU Migrant, Refugee Arrivals by Land and Sea Approach One million in 2015*. Hentet fra: <http://www.iom.int/news/eu-migrant-refugee-arrivals-land-and-sea-approach-one-million-2015>
- Johansen, S. (2014). *Driftsoperatører for asylmottak i Norge. Statens virkemidler for å styre markedsdeltakelse*. (Mastergradsavhandling, Høgskolen i Oslo og Akershus), Hentet fra https://oda.hio.no/jspui/bitstream/10642/2158/2/Johansen_Sonja.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Tildelingsbrev for Utlendingsdirektoratet 2015*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2015/tildelingsbrev_2015_udi.pdf
- Kondaj, R. (2002). *Management of Refugee Crisis in Albania during the 1999 Kosovo Conflict*. Croatian Medical Journal. Hentet fra <http://neuron.mefst.hr/docs/CMJ/issues/2002/43/2/11885046.pdf>

- Meld. St. 17 (2001-2002). (2002). *Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/?ch=1&q=>
- Meldt. St. 29 (2011-2012). (2012). *Samfunnssikkerhet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>
- Norström, E. (2004). *I vntan på asyl: retorik och praktik i svensk flyktningpolitik*. (Doktorgradsavhandling, Lunds universitet). Hentet fra <https://lup.lub.lu.se/search/publication/861a9c3e-96be-466b-a31a-aad9c9a723c6>
- Strand, T., Søndeland, G. & Granviken, S. (2015, 25.11.). Nytt bosettingssjokk for kommunene. *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/norge/Nytt-bosettingssjokk-for-kommunene-19744b.html>
- Utlendingsdirektoratet. (2012). *Krav til samarbeid med lokale instanser*. Hentet fra <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-054/>
- Utlendingsdirektoratet (2015) *Årsrapport 2015. Virksomhetsrapport*. Hentet fra https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/arsrapportvirksomhetsrapport-for-udi-2015.pdf
- Utlendingsdirektoratet. (2016a). *Asyltall for 2015 - Faktaark*. Hentet fra <http://www.udi.no/globalassets/global/presse/pressekonferanser/faktaark-asyltall-2015.pdf>
- Utlendingsdirektoratet. (2016b). *UDI-direktøren oppsummerte asylåret 2015*. Hentet fra <http://www.udi.no/aktuelt/udi-oppsummerer-asylaret-2015/>
- Utlendingsdirektoratet. (2016d). *Rammeavtaler for akuttinnkvartering*. Hentet fra <https://www.udi.no/aktuelt/rammeavtaler-for-akuttinnkvartering/>
- Utlendingsdirektoratet. (2016e). *Rutiner for anskaffelser av mottaksplasser*. Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2010-040/>
- Vermes, T. (2015, 25.11.). Sanner varsler fullmakt til å fravike plan og bygningsloven. *ABC Nyheter*. Hentet fra <http://www.abcnyheter.no/nyheter/2015/11/25/194950547/sanner-varsler-fullmakt-til-fravike-plan-og-bygningsloven>
- World Medical Association. (2016). *WMA Declaration of Helsinki*. Hentet fra <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/b3/index.html>

Kildehenvisninger til dokumentoversikt (empiri):

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2015). *Internrapport Samtidsevaluering av FAM-prosjektet* (Basert på sammendrag). Tønsberg: DSB
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2011). *Nasjonalt Risikobilde*. Hentet fra <http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Nasjonalt-beredskap/ROS---Risiko-og-sarbarhet/Nasjonalt-risikobilde/>
- Utlendingsdirektoratet. (2016c). *Beredskap høsten 2015 – Rapport fra egnevalueringen*. Oslo: UDI.
- Utlendingsdirektoratet. (årstall ikke oppgitt). *UDIs håndtering av en ekstraordinær økning i antall asylsøkere til Norge*. Oslo: UDI
- Utlendingsdirektoratet. (2015c). *Krav til innhold i midlertidig akuttinnkvartering*. Hentet fra [https://www.eidsvoll.kommune.no/Documents/Eidsvoll%20kommune/Annet%20eksternt/UDIs%20krav%20til%20innhold%20i%20midlertidig%20akuttinnkvartering%20\(2\).pdf](https://www.eidsvoll.kommune.no/Documents/Eidsvoll%20kommune/Annet%20eksternt/UDIs%20krav%20til%20innhold%20i%20midlertidig%20akuttinnkvartering%20(2).pdf)

- Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven. (2015). *Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-11-27-136>
- Justis- og beredskapsdepartementet, (2015a). *Oppdragsbrev til DSB – koordinering av departementer og direktorat overfor fylkesmannsembetene*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Samfunn%20og%20beredskap/Flyktningportalen/DSB%20Oppdragsbrev%20nr%2017.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015b). *Oppdrag til Fylkesmannen i forbindelse med flyktnings situasjonen*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Samfunn%20og%20beredskap/Flyktningportalen/Oppdrag%20til%20FM%20-%20flyktnings situasjonen.pdf>

9. VEDLEGG

Vedlegg 1: Dokumentoversikt

Navn på dokument	Beskrivelse av dokumentet
UDIs egevaluering av beredskapen høsten 2015	Rapport fra intern egevaluering utarbeidet av UDI i 2016.
DSBs internevaluering.	Samtidigsevaluering av FAM-prosjektet, som håndterte situasjonen i DSB.
Nasjonalt Risikobilde	Årlige rapporter, utarbeidet av DSB, med oversikt over nasjonale risikoer og beredskapstiltak.
Stavanger kommunes internevaluering	Evaluering av håndteringen med bidrag fra involverte aktører internt i kommunen.
Evaluering av den regionale koordineringsgruppen.	Evaluering av den regionale koordineringsgruppens håndtering av masseankomstene.
Stavanger kommunes beredskapsplan for masseankomster	Beredskapsplan for massemottak av asylsøkere basert på scenariobygging i Stvg. kommune.
UDIs plan for ekstraordinære masseankomster	Beredskapsplan for UDIs håndtering av ekstraordinære masseankomster
Møtereferater fra Stavanger kommune	
Møtereferater fra det regionale samarbeidet på Nord-Jæren	
Møtereferater fra Fylkesmannen i Rogalands møter med kommuner, og DSB/UDI.	
Krav til innhold i midlertidig akuttinnkvartering.	UDIs liste med krav til leverandører som skal tilby akuttinnkvartering
Forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven	Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven, (iverksatt 27.11.15).
Oppdragsbrev til DSB fra JD ifm. koordinering av flyktnings situasjonen	
Oppdragsbrev til Fylkesmennene fra KMD ifm. koordinering av flyktnings situasjonen	

Vedlegg 2: Informantoversikt

Nøkkelinformant	Relevans for studien	Omtales som
UDI sentralt	Informanten har kjennskap til RMAs håndtering av massankomstene høsten 2015.	Informant 1 fra UDI
UDI sentralt	Informanten har kjennskap til RMAs håndtering av massankomstene høsten 2015.	Informant 2 fra UDI
DSB	Informanten har kjennskap til DSBs håndteringen av masseankomstene høsten 2015.	Informant fra DSB
Sivilforsvaret	Informanten har kjennskap til hvordan Sivilforsvaret bidro på befaringer av akuttinnkvarteringer.	Informant fra Sivilforsvaret
UDI vest	Informanten har kjennskap til opprettelse av akuttinnkvarteringene i regionen.	Informant fra UDI vest
Rogaland sivilforsvarsdistrikt	Informanten har kjennskap til sivilforsvarsdistriktets prosjektgruppe for etablering av akuttinnkvartering i regionen.	Informant fra sivilforsvarsdistriktet
Fylkesmannen i Rogaland	Informanten har kjennskap til Fylkesmannens rolle i forbindelse med håndteringen i Rogaland.	Informant fra fylkesmannen
Stavanger kommune	Informanten har kjennskap til kommunens involvering ved opprettelsen av akuttinnkvarteringer på Forus og Hotell Alstor.	Informant 1 fra Stavanger
Stavanger kommune	Informanten har kjennskap til kommunens involvering ved opprettelsen av akuttinnkvarteringer på Forus og Hotell Alstor.	Informant 2 fra Stavanger
Stavanger kommune	Informanten har kjennskap til kommunens tidligere erfaring med tjenestetilbud til asylsøkere samt kjennskap til opprettelsen av akuttinnkvarteringer på Forus og Hotell Alstor.	Informant 3 fra Stavanger
Sola kommune	Informanten har kjennskap til kartleggingsprosessen av mulige lokasjoner i kommunen.	Informant fra Sola
Eigersund kommune	Informanten har kjennskap til kommunens involvering ved opprettelsen av Akers akuttinnkvartering.	Informant 1 fra Eigersund
Eigersund kommune	Informanten har kjennskap til kommunens involvering ved opprettelsen av Akers akuttinnkvartering.	Informant 2 fra Eigersund
Hero Norge	Mottaksoperatør som er involvert i normalsituasjon. Informanten har kjennskap til opprettelsen av akuttinnkvartering på Hotell Alstor i Stavanger kommune.	Informant fra Hero
Base Property	Ny mottaksoperatør som oppstod høsten 2015. Informanten har kjennskap til opprettelsen av Forus akuttinnkvarteringen i Stavanger kommune.	Informant fra Base
Aker Eigersund	Ny mottaksoperatør som oppstod høsten 2015. Informanten har kjennskap til opprettelsen av Aker akuttinnkvarteringen i Eigersund kommune.	Informant fra Aker

Vedlegg 3: Aktørprofiler

Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet (UDI) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD), og er en sentral etat i den norske utlendingsforvaltningen. En av direktoratets viktigste oppgaver er å behandle søknader om beskyttelse (asyl), familiegjenforening, oppholdstillatelser og statsborgerskap. UDI fatter også vedtak om hvorvidt personer skal utvises fra landet. UDI er delt opp i en rekke avdelinger, deriblant analyse- og utviklings-avdelingen, asyl-avdelingen, oppholdsavdelingen, og region- og mottaksavdelingen (RMA). Underlagt RMA er seks regionkontor der UDI Vest, med hovedkontor i Bergen, har ansvar for opprettelse av mottak i Sogn og Fjordane, Rogaland, og Hordaland.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt JD. DSB har som ansvarsområde å bistå JD i samordningen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge. Som en del av dette ansvaret utarbeidet DSB hvert år et *nasjonalt risikobilde*, som inneholder kartlegging av risikoområder i samfunnet og ulike relevante scenarioer. DSB har også ansvar for å planlegge og gjennomføre øvelser, samt etatstyringen av Fylkesmennene på samfunnssikkerhetsområdet. I krisesituasjoner har DSB en operativ funksjon ved å samordne de forskjellige aktørene som er involvert i krisesituasjonen. Som en del av dette skal DSB blant annet analysere og sammenstille informasjon fra kommunene, via Fylkesmennsembetene og bidra med forsterkningsressurser til den myndighet som har ansvar for håndtering av krisen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012b)

Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er underlagt DSB og er inndelt i et beredskaps- og kompetansesenter, et sentrallager, og 20 Sivilforsvarsdistrikter som følger fylkesgrensene. Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs som skal bistå nød- og redningsetatene i håndteringen av uønskede hendelser som etatene ikke har kapasitet til å håndtere på egenhånd. Slike oppdrag tilfaller sivilforsvarsdistriktene som har tilsammen rundt 250 ansatte (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012b). I Rogaland sivilforsvarsdistrikt er det 12 ansatte, men med 500 tjenestepiktige som kan kalles inn ved behov. Sivilforsvaret sitter også på utstyr og kompetanse som gjør at de kan bistå politi, brann- og helsevesenet i ulike typer situasjoner. Sivilforsvaret er ikke involvert i opprettelse av mottak i normalsituasjonen.

Fylkesmannen i Rogaland

Fylkesmannens rolle er å være statens representant i fylkene, der en av oppgavene er å føre tilsyn med kommunenes gjennomføring av statlig politikk. Fylkesmannen har også i oppgave å være kommunenes talerør opp mot nasjonale myndigheter, og fungerer derfor som et bindeledd mellom stat og kommune. Administrativt er Fylkesmennene underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), men representerer flere departementer og direktorater i samarbeidet med kommunene (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid & Roness, 2010). Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) angir en rekke ansvarsområder og oppgaver for Fylkesmennene innenfor samfunnssikkerhetsområdet. En av ansvarsområdene er å ha en regional samordningsrolle i håndteringen av uønskede hendelser i fylket. Blant annet skal Fylkesmannen skaffe oversikt over situasjonen i fylket og videreformidle situasjonsrapporter til sentrale myndigheter. Fylkesmannen skal også ha etablert et fylkesberedskapsråd, som har i oppgave å utarbeide et felles risikobilde, og bidra til beredskapsplanlegging. Fylkesmannen er ikke direkte involvert i opprettelse av mottak i normalsituasjonen.

Kommunene

Det kommunale forvaltningsnivået har ansvar for et bredt spekter av tjenester til befolkningen som er bosatt der. Sentrale oppgaver, med hensyn til opprettelse og drift av mottak, er å tilby helse- og skoletilbud til beboerne, og behandle søknader om bruksendring tilknyttet bygget der mottaket skal opprettes (Christensen et al., 2010). Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) stiller flere krav til kommunen arbeid med samfunnssikkerhet der formålet er at kommunen skal jobbe systematisk med dette på tvers av sektorer, og sikre innbyggernes sikkerhet. Ett av disse kravene er at kommunen må utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) der uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen skal kartlegges og systematiseres. I forlengelsen av denne ROS-analysen skal kommunen også utarbeide en beredskapsplan som skal bidra til å håndtere eventuelle uønskede hendelser som inntreffer. Kommuner er ikke direkte involvert i opprettelse av mottak i normalsituasjonen, men informeres fortløpende av operatør og UDI RK, og er ansvarlig for tjenestetilbudet til beboerne i mottaket (Utlendingsdirektoratet, 2016e).

Stavanger kommune

Stavanger kommune er den største kommunen på Nord-Jæren og har 130 000 innbyggere. Kommunen har tidligere erfaring med drift av asylmottak.

Eigersund kommune

Eigersund er en kommune sør i Rogaland som har 14 000 innbyggere. Kommunen har ikke hatt asylmottak tidligere, og har dermed lite erfaring fra dette feltet.

Sola kommune

Sola er en kommune i Rogaland, som grenser til Stavanger, og som har 25 000 innbyggere. Det ble ikke opprettet noen akuttinnkvarteringer i kommunen høsten 2015.

Driftsoperatørene

Blant driftsoperatørene som driver mottak i Norge kan vi skille mellom private, frivillige og kommunale operatører. Selv om alle asylmottak er administrert av UDI, er det driftsoperatøren som står for den daglige driften av mottakene, der de er ansvarlige for kost og losji, samt å oppfylle andre krav til innhold og aktiviteter (Utlendingsdirektoratet, 2016d).

Vedlegg 4: Intervjuguide

Informasjon om studien

1. Om prosjektet
2. Samtykke og anonymisering
3. Rammene for intervjuet

Om informanten

1. Informantens bakgrunn, stilling, funksjon og ansvarsoppgaver.
2. Har du erfaring med opprettelse av asylmottak i normalsituasjonen?

Kartlegging av hendelsesforløpet høsten 2015

1. Hvordan var du involvert i håndteringen av masseankomstene?
2. Hvordan ble arbeidsoppgavene dine endret som følge av masseankomstene?
3. Kan du ta oss gjennom prosessen fra du og din organisasjon ble involvert?
4. Hvordan ble din organisasjon endret ved håndteringen? Var disse endringene hensiktsmessige? Bidro de til håndteringen?
5. Hvordan ble samhandlingen med andre aktører endret? Fikk dere nye samarbeidsaktører? Hvordan opplevde dere dette samarbeidet?
6. Hvordan opplevde du ansvarsfordelingen som følge av disse endringene?
7. Ble det mer fleksibilitet/tilpasning som følge av endringene?
8. Dukket det opp problemer eller uforutsette utfordringer underveis i håndteringen?
9. Foregikk det en sentralisering/desentralisering? Hvordan? Var denne hensiktsmessig?

Organisasjonens forberedelse

1. Var disse organisasjonsendringene basert på planer eller var de improvisert?
2. Hadde dere eksisterende planer som ble gjeldende og la føringer på hvem dere skulle samhandle med? Hadde dere samarbeidet med disse andre aktørene tidligere?
3. Hva var hensikten med de løsningene som vokste frem?
4. Har du inntrykk av at dere / mottakssystemet var forberedt på situasjonen som oppstod? Hvorfor/hvorfor ikke? Burde dere ha vært bedre forberedt?
5. Har dere trening eller erfaring i lignende situasjoner?

Kriseforståelse

1. Opplevde du og din organisasjon situasjonen som en krise? Hvorfor/hvorfor ikke?
2. Hvordan påvirket denne kriseforståelsen håndteringen av masseankomstene?
3. Var det en forutsetning for å skape fleksibilitet og tilpasning?
4. Har du noen refleksjoner rundt at krisebegrepet ble brukt om denne situasjonen?