

# Håndteringen av flyktningstrømmen over Storskog

Av: Maren Utne Vaage og Angelica Voll

*”Hvordan kan ulik situasjonsforståelse ha påvirket håndtering av flyktningstrømmen over Storskog høsten 2015?”*

## Masteroppgave i Samfunnssikkerhet

Vår 2017



(Storskog grensestasjon, 2015)



---

Universitetet  
i Stavanger

**MASTERGRADSSTUDIUM I  
SAMFUNNSSIKKERHET**

*MASTEROPPGAVE*

---

**SEMESTER:**

Vår - 2017

---

**FORFATTER:**

Maren Utne Vaage og Angelica Voll

**VEILEDER:**

Riana Steen

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

Håndteringen av flyktningstrømmen over Storskog.

Hvordan kan ulik situasjonsforståelse ha påvirket håndteringen av flyktningstrømmen over Storskog høsten 2015?

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

Storskog, flykninger, kriseforståelse, situasjonsforståelse, flyktningstrøm, krisehåndtering

---

**SIDETALL: 98**

**STAVANGER 09.06.2017**

## Forord

Med denne oppgaven avslutter vi vårt toårige masterstudie i Samfunnssikkerhet ved Universitet i Stavanger. Det har vært to spennende, utfordrende og ikke minst givende år. Studiet har virkelig innfridd våre forventninger både faglig, sosialt, og med kunnskapsrike forelesere.

Vi vil rette en stor takk til alle våre informanter som har stilt opp og delt av sin kunnskap til denne studien. Uten dere ville ikke denne masteroppgaven vært mulig å gjennomføre. Vi ønsker også å takke Karin Bjerkestrand, Catrine Utne Pettersen og Lillian Vaage for korrekturlesing av oppgaven og gjennomgang av språk.

Sist, men ikke minst må vi rette en stor takk til vår veileder Riana Steen for gode råd, tålmodighet og konstruktive tilbakemeldinger underveis.

Stavanger 25 mai 2017.

Angelica Voll og Maren Utne Vaage

## Sammendrag

Høsten 2015 når verdens flyktningkrise Norge. Statsminister Erna Solberg uttaler i november 2015 at situasjonen i det norske mottakssystemet kan betegnes som en krise, og at det er en risiko for at asylsøkere som kommer til Norge blir stående uten tak over hodet (NRK, 2015). Den kanskje største overraskelsen for det norske mottakssystemet denne høsten er asylsøkerne som kom syklende over grensen fra Russland til Norge. Det som på våren begynte med noen få asylsøkere over grensen fra Russland og over til Storskog i Kirkenes, skulle vise seg å bli et mye større problem enn først antatt. September 2015 eksploderer antallet syklende asylsøkere, og fram til november samme året kommer flere hundre søkere over grensen daglig. 30 november 2015 innføres ny grenseinstruks og flyktningstrømmen stopper helt. Da har det allerede kommet 5500 søkere over grensen den høsten. Asylstrømmen avdekket store svakheter ved håndteringen i det norske mottakssystemet, og det er dette som er bakgrunn for denne oppgaven.

Med oppgaven ønsket vi å undersøke hvilke svakheter som oppsto under asylstrømmen på Storskog. Oppgavens problemstilling ble da som følger: *”Hvordan kan ulike situasjonsforståelse ha påvirket håndtering av flyktningstrømmen på Storskog høsten 2015?”*. Vi ønsket med denne problemstillingen å se nærmere på hvordan de ulike aktørene situasjonsforståelse har påvirket håndtering. Vi utviklet i tillegg fire forskningsspørsmål som går nærmere inn på de ulike aktørenes forståelse av situasjonen, hva beslutningsgrunnlag var, hvordan de avsluttet krisen, samt hvilken læring som er tatt.

Som det teoretiske grunnlaget for oppgaven har vi i hovedsak brukt Boin, 'T Hart, Stern og Sundelius sin krisehåndteringsprosess. Denne består av fem punkter som vi har valgt å gå nærmere inn på for å se hvordan aktørene på Storskog har håndtert denne prosessen. Disse punktene er “sensemaking”, beslutningstaking, meningsdanning, avslutning av krisen og til slutt læring. Vi har også brukt teori rundt hva en krise er og dens kjennetegn, samt teori om “mindfulness” av Weick. Datagrunnlaget for oppgaven er hentet fra ulike dokumenter utarbeidet av aktørene som var tilstede under situasjonen på Storskog, offentlige etater sine statistikker, samt egen datainnsamling i form av intervjuer.

Våre funn gjennom dokumentanalyse og intervjuer med våre informanter viser at situasjonen oppsto svært brått og uventet. Det forelå ikke en bevissthet rundt at en slik kritisk situasjon

kunne oppsto noe som kan settes i sammenheng med at ingen av aktørene hadde planer eller prosedyrer for å håndtere en slik situasjon. Aktørene klarte gjennom improvisasjon og provisoriske løsninger for innkvartering å håndtere sin viktigste oppgave; at ingen asylsøkere måtte sove under åpen himmel. Funnene viser likevel at situasjonen av samtlige aktører, da spesielt de som satt sentralt, ble oppfattet og forstått som en krise for sent. Den ulike situasjonsforståelsen i form av den for sene kriseforståelsen sentralt har hatt negative konsekvenser for håndteringen.

## **Begrepsavklaring**

**Flyktning:** *“En flyktning er en person som har flyktet fra sitt hjemland og med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en bestemt sosial gruppe”* (Forente nasjoner, 2016).

**Asylsøker:** *“En asylsøker er en person som kommer til et land på egen hånd, og som søker om asyl ved ankomst eller kort tid etter. Personen kalles "asylsøker" fram til søknaden hans/hennes er behandlet”*. (Forente nasjoner, 2016).

**Internt fordrevet person:** *“Internt fordrevne er personer eller grupper som har blitt tvunget til å forlate sitt hjemsted på grunn av væpnet konflikt, vold, brudd på menneskerettighetene eller naturkatastrofer. Internt fordrevne blir ikke definert som flyktninger fordi de ikke har krysset en landegrense, men er på flukt i sitt eget land”*. (Forente nasjoner, 2016).

**Migrant/migrasjon:** *“Et begrep for forflytning av enkeltmennesker eller grupper. Begrepet brukes både for forflytninger over landegrensene (internasjonal migrasjon), og innenfor et land. I jussen skilles det ofte mellom (frivillig) migrasjon og migranter på den ene siden, og (tvungen) fordrivelse og fordrevne på den andre siden”*. (Forente nasjoner, 2016).

**Liaison:** *En liaison er et bindeledd mellom to organisasjoner hvor et av hovedformålene er å forberede informasjonsflyten mellom organisasjonene* (DSB, 2017).

## **Forkortelser**

DSB - Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

POD - Politidirektoratet

UDI - Utlendingsdirektoratet

UD - Utenriksdepartementet

JD - Justis og beredskapsdepartementet

PU - Politiets utlendingsenhet

UP – Utryknings politiet

SVK - Sør-Varanger kommune

FF - Fylkesmannen i Finnmark

FOA - Fylkesmannen i Oslo og Akershus

FP – Finnmark politidistrikt

ROS – Risiko- og sårbarhetsanalyse

FS - Forsknings spørsmål

## Oversikt over tabeller og figurer

### Tabeller

Tabell 1 Kontakt med etater.....	28
Tabell 2 Hovedfunn FS 1.....	48
Tabell 3 Hovedfunn FS 2.....	62
Tabell 4 Hovedfunn FS 3.....	67
Tabell 5 Hovedfunn FS 4.....	74
Tabell 6 Hovedfunn fra rapporter FS 1.....	76
Tabell 7 Hovedfunn fra rapporter FS 2.....	78
Tabell 8 Hovedfunn fra rapporter FS 3.....	79
Tabell 9 Hovedfunn fra rapporter FS 4.....	80

### Figurer

Figur 1 Mennesker på flukt.....	2
Figur 2 Tidslinje flykningankomster Storskog.....	5
Figur 3 Systembeskrivelse.....	6
Figur 5 Oversikt over empiriske funn.....	37



## Innholdsfortegnelse

<b>1.0 Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn - Flyktningssituasjonen i verden og Europa	1
1.2 Problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål	5
1.3 Avgrensing	6
<b>2.0 Introduksjon av aktørene på Storskog</b>	<b>6</b>
2.1 Systembeskrivelse	6
2.2 Involverte aktører for håndtering av asylstømmen på Storskog	7
<b>3.0 Teori</b>	<b>10</b>
3.2 Krisehåndtering	11
3.2.1 Sensemaking	12
3.2.2 Beslutningstaking	15
3.2.3 Meningsdanning	17
3.2.4 Avslutning	19
3.2.5 Læring	21
<b>4.0 Metode</b>	<b>24</b>
4.1 Forskningsdesign	24
4.2 Forskningsprosessen	26
4.3 Innsamling av data	27
4.3.1 Primær, sekundær og tertiærdata.	29
4.3.2 Dokumenter	29
4.3.3 Kvalitativt forskningsintervju	30
4.3.4 Utvalgsstrategi	31
4.3.5 Gjennomføring intervjuer	32
4.3.6 Anonymitet	33
4.3.7 Analyseprosessen	33
4.4 Validitet, reliabilitet og etiske utfordringer	34
4.5 Fordeler og ulemper med metoden	36
<b>5.0 Empiri</b>	<b>37</b>
5.1 Situasjonsforståelse og kriseforståelse	37
5.1.1 Utlendingsdirektoratet	38
5.1.2 Politidirektoratet	40
5.1.3 Finnmark politidistrikt	42
5.1.4 Fylkesmannen i Finnmark	44
5.1.5 Sør-Varanger kommune	46
5.1.6 Hovedfunn i forhold til oppgavens første forskningsspørsmål	47
5.2 Beslutning og prioriteringsgrunnlaget	48
5.2.1 Utlendingsdirektoratet	48
5.2.2 Politidirektoratet	52
5.2.3 Finnmark politidistrikt	54
5.2.4 Fylkesmannen i Finnmark	56
5.2.5 Sør-Varanger kommune	58
5.2.6 Hovedfunn i forhold til oppgavens andre forskningsspørsmål	61
5.3 Håndtering og avslutning	62
5.3.1 Utlendingsdirektoratet	62
5.3.2 Politidirektoratet	63
5.3.3 Finnmark Politidistrikt	63
5.3.4 Fylkesmannen i Finnmark	64
5.3.5 Sør-Varanger kommune	64
5.3.6 Hovedfunn i forhold til oppgavens tredje forskningsspørsmål	66
5.4 Læring av hendelsen	67

5.4.1 Utlendingsdirektoratet	67
5.4.2 Politidirektoratet	68
5.4.3 Finnmark Politidistrikt	69
5.4.4. Fylkesmannen i Finnmark	70
5.4.5 Sør-Varanger kommune	72
5.4.6 Hovedfunn i forhold til oppgavens fjerde forskningsspørsmål	73
5.5 Dokumentanalyse	74
<b>6.0 Analyse og drøfting</b>	<b>80</b>
6.1 <i>Hvordan ble asylstrømmen på Storskog høsten 2015 forstått av diverse beslutningstakere?</i>	80
6.2 <i>Hva var beslutning og prioriteringsgrunnlaget for ulike aktører?</i>	85
6.3 <i>Hvordan ble krisen håndtert og avsluttet?</i>	87
6.4 <i>Hvilken lærdom har aktørene tatt av hendelsen?</i>	91
<b>7.0 Konklusjon</b>	<b>93</b>
<b>8.0 Referanser</b>	<b>94</b>
<b>Oversikt over vedlegg</b>	<b>1</b>

## **1.0 Innledning**

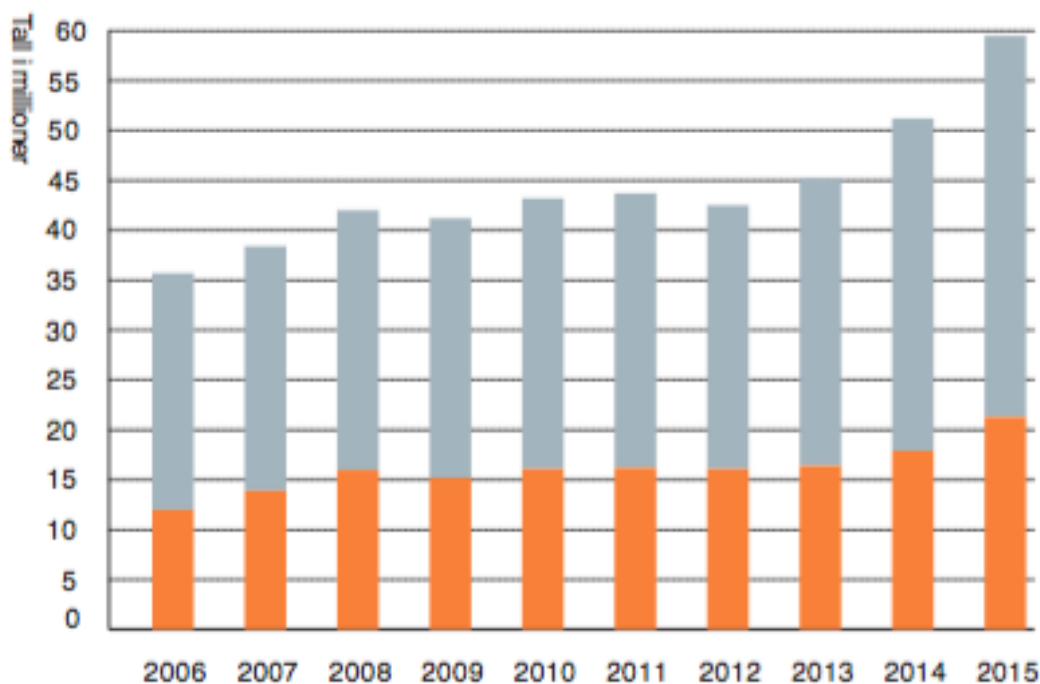
### **1.1 Bakgrunn - Flyktnings situasjonen i verden og Europa**

Innvandring innebærer at mennesker flytter til et annet land eller stat for å bosette seg (Myhre, 2017, 17.01). Historisk sett er innvandring et sentralt element for et samfunn i utvikling, og man kan spore folkevandring helt tilbake til 400 tallet i Europa. Innvandring skyldes som oftest at mennesker får arbeid i andre land, utdanning, familiegjeningforening eller at mennesker blir tvunget på flukt. Krieger, konflikter og naturkatastrofer etter andre verdenskrig og fram til i dag har skapt store flyktningsstrømmer rundt om i verden. Krig og undertrykking i Afrika, konflikter i Asia, flyktnings situasjonen i Palestina, flere runder med krig i Afghanistan og Jugoslavias oppløsning ført til de store flyktningsstrømmene verden har opplevd etter 1970 og fram til i dag (Leraand, Bø Bahus & Hovde, 2017, 05.01).

I dag er konflikten i Syria den verste humanitære krisen i vår tid, og skaper dermed verdens største flyktningskrise i Midtøsten (Flyktningshjelpen, 2015). Anslag fra FN viser at 250 000 mennesker har mistet livet siden konflikten startet i 2011 og frem til i dag (Gloabalis, FN-sambandet, 2017, 16.02). 6,6 millioner mennesker er interne flykninger i Syria, mens 5,1 millioner har måttet flykte til land i nærområdene. Det finnes ikke militære eller humanitære løsninger på konflikten, kun politiske (Flyktningshjelpen, 2015). Samtidig har denne konflikten blitt viktig for rivalisering mellom stormaktene USA og Russland, samt Saudi-Arabia og Iran. Dette er ifølge Flyktningshjelpen (2015) med på å nøre opp under konflikten ytterligere. Konflikten i Syria fører også til et stort press på nærområdene i regionen rundt, som for eksempel Libanon, Jordan og Tyrkia. Det store antallet Syriske flykninger til disse nærområdene skaper også ytterligere spenninger. I tillegg til krisen i Syria finner vi andre konflikter i Midtøsten. Den langvarige konflikten i Palestina fortsetter, mens mennesker blir tvunget på flukt fra Taliban i Afghanistan. Også i Sør- og Sørøst - Asia samt Ukraina er det økning i antallet mennesker som blir fordrevet av langvarige konflikter (Flyktningshjelpen, 2015).

Den pågående konflikten i Syria har ført til økning i flyktningsstrømmen globalt, og det er denne krisen som har drevet flest mennesker på flukt (Gloablis, FN-sambandet, 2017, 16.02). Allerede i 2013 fikk man et rekordår i antall flykninger som man ikke har sett siden rett etter andre verdenskrig (Flyktningshjelpen, 2015). Ved inngangen til 2016 var det 65,3 millioner

mennesker på flukt i verden (FN-sambandet., 2017, 16.02). 40,8 millioner av disse menneskene er flyktninger i eget land, mens 24,5 millioner har flyktet over en landegrense. I flyktningregnskapet lagt fram av Jan Egeland og Skretteberg (2016) finner vi dystre tall på utviklingen av krisen. Bare fra 2014 til 2015 var det en økning på 5,8 millioner mennesker på flukt. Dette det høyeste antallet flyktninger og internt fordrevne som det foreligger tall på så lenge vi har hatt pålitelig statistikk på området.



Figur 1 Mennesker på flukt

Figuren viser antall mennesker på flukt siden 2006. Oransje farge viser flyktninger, mens grå er internt fordrevne. (Egeland & Skretteberg, 2015).

I Europa er 4,7 millioner mennesker på flukt i dag, hvorav 3,9 millioner er på flukt inne i eget land (Flyktninghjelpen, 2015). Av disse er en million mennesker internt fordrevet i Ukraina. 2015 var det året da den globale flyktningkrisen nådde Europa. Situasjonen ble da at man fikk langt flere flyktninger til Europa enn vi er vant til. Situasjonen i Syria, og presset dette la på nærområdene rundt Syria ga denne økningen. Spesielt Hellas og de greske øyer fikk oppleve en kraftig økning i asylankomster, og svært mange flyktninger og migranter tok seg over til Europa og Hellas via sjøveien. Europa fremstår for flyktninger som det eneste trygge for å kunne sikre seg en framtid, og for mange har de gitt opp håpet om å kunne returnere til sitt

hjemland slik situasjonen er i dag (Flyktninghjelpen, 2015). Flyktningkrisen, og da spesielt i Middelhavet traff Europa i 2013 og har måtte tåle mye kritikk for manglende vilje og håndtering for å redde flyktninger. Politikere i de europeiske landene og den politiske dagsorden i Europa har blitt beskyldt for å fokusere for mye på sikkerhetspolitikk og for lite på beskyttelse av flyktninger, samtidig som responsen betegnes som taus og fokuset i beskyttelsesproblemet har blitt gjort til et ikke-ansvar (Flyktninghjelpen, 2015).

Det er ikke bare kriger og konflikter som driver mennesker på flukt i verden i dag. Også klimaendringer og katastroferelatert flukt øker i takt med den globale oppvarmingen. Millioner av mennesker blir drevet på flukt på grunn av katastrofer som flom, storm og tørke (Flyktninghjelpen, 2015). FNs klimapanel har fastslått at global oppvarming foregår som svært sannsynlig (95-100%) (Karlsen & Uglenes, 2013, 26.09). Det kan derfor forventes at mennesker som drives på flukt på grunn av klimaendringer vil fortsette å øke.

### ***Flyktnings situasjonen i Norge***

Innvandring til Norge var før 1970-tallet lav, men har etter dette steget gjennom ulike faser (Myhre, 2017, 17.01). Først som arbeidsinnvandring fra pakistanske og tyrkiske arbeidere på 1970-tallet, familiegjennforening (familieinnvandrere) på 1980-tallet, samtidig som asylsøkere begynte å dominere innvandring samme tiår og utover 1990-tallet (Myhre, 2017, 17.01). Det er en klar sammenheng i økning innvandrere til Norge i form av flukt og asylsøknader knyttet til kriger og store flyktningstrømmer rundt omkring i verden (Statistisk sentralbyrå, 2016, 17.06). Fra 1990-tallet og fram til i dag er det spesielt Iranske, Bosniske, Afghanske, Irakiske og Somaliske flyktninger som har innvandret til Norge. Som følger av den kraftige økning av antall asylsøkere til Europa i 2015 opplevde også Norge en stor økning i antall asylsøkere (Regjeringen, 2015). Det første halvåret i 2015 var antall asylsøkere lavere enn prognosen tilsa, for så i september samme året øke til det høyeste ankomsttallet Norge har opplevd på flere tiår (Garvik, 2016, 24.05). Første seks måneder i 2015 søkte 4623 personer om beskyttelse i Norge, noe som var en nedgang på 14% sammenliknet med samme periode året før (Statistisk sentralbyrå, 2015, 17.06). På sensommeren 2015 begynte så en økning av asylsøkere og migranter som Norge ikke har opplevd siden krigene på Balkan på 1990-tallet (Garvik, 2016, 24.05). Man så da en særskilt økning av asylsøkere fra Syria og Afghanistan. Tall Statistisk Sentralbyrå har hentet fra UDI viser at det i 2015 kom 31.154 asylsøkere til Norge, sammenliknet med 2014 var dette tre ganger så mange (Statistisk sentralbyrå, 2015,

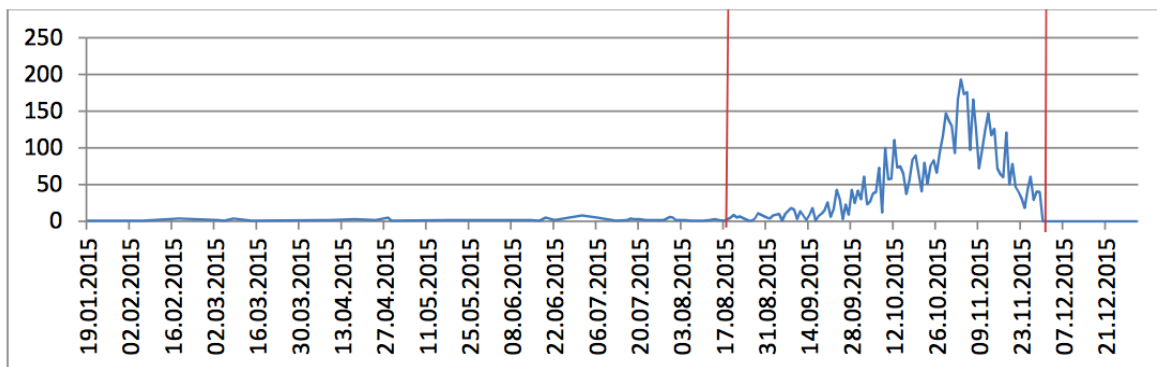
17.06). På det meste dette året kom det 8000 asylsøkere per måned. 70% av asylsøkerne kom i perioden september til november, noe som skapte store problemer for mottakssystemet i Norge (Statistisk sentralbyrå, 2015, 17.06). Situasjonen skapte mye uro for hvordan utviklingen ville bli med tanke på framtidige prognoser om antall søkere og hvordan man skulle håndtere dette (Garvik, 2016, 24.05).

### ***Storskog***

Grenseovergangen på Storskog i Finnmark markerer yttergrensen for Schengen og EU/EØS (Politiet, 2009, 29.10). Overgangen ligger i Sør Varanger kommune, 20 km sørøst for Kirkenes ved mellomriksveien til Russland (E105) (Holm-Hansen & Askheim, 2016, 17.01). Det er Norges eneste grensepasseringssted mot Russland som sammen med grenseavtalen mellom Russland og Norge ligger under strenge kontrollrutiner. Disse kontrollrutinene ivaretas av politiet, tollvesen, Mattilsynet og Garnisonen Sør-Varanger. Statens vegvesen utøver også kontrollfunksjon på stedet (Politiet, 2009).

De siste årene har antall ankomster av søkere over Storskog grensestasjon ligget mellom 0 og 10 personer (Politiet, 2016). Dette er definert av politiet som normalankomst. Høsten 2015 skjedde det en dramatisk endring i antall passering og søkere over denne grensen. På kun tre måneder (august-november 2015) kom det 5542 søkere over den norsk-russiske grensen. Dette var svært uventet, og har i ettertid blitt kalt en krise av politiet selv da det lokale politidistriktet Øst-Finnmark måtte håndtere dette uten å være forberedt. Verken planer, erfaringer eller ressurser var forberedt på en slik mengde med asylsøkere. En annen stor utfordring under situasjonen på Storskog ble samspillet mellom politiet og de andre involverte i denne krisen (Politiet, 2016).

Den 30. november 2015 ble det satt inn mottiltak i form av en lovendring som gikk ut på at fra og med denne datoen ville politiet stå ved grenselinjen og utføre passkontroll (Politiet, 2016). Personer som da ikke hadde gyldig innreisetillatelse ble bedt om å snu før de kom til grensen. Russland ble fra denne datoen sett på som et sikkert tredjeland, og personer som ikke oppfylte innreisevilkår til Norge ble sendt tilbake. Denne dagen ble flere personer sendt tilbake, og etter dette har ingen tredjelandsborgere blitt sendt fram over riksgrensen og krisen fikk en rask avslutning (Politiet, 2016).



Figur 2 Tidslinje flykningankomster Storskog

(Politidirektoratet, 2016, s. 05)

## 1.2 Problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål

Temaet for denne oppgaven er flyktningstrømmen over Storskog høsten 2015. I forbindelse med håndteringen av flyktningstrømmen over grensen var det mange ulike norske etater involvert på strategisk, taktisk og operativt nivå. I ettertid har det vært uenighet om hvorvidt situasjonen som oppstod kan defineres som en krise. I rapportene skrevet i etterkant av hendelsen kommer det frem hvordan de ulike etatene feilet i å oppnå et felles situasjonsbilde.

Vi ønsker å se på hvordan de involverte etater responderte og håndterte det store antallet asylsøkere på et begrenset geografisk område, og hvordan håndteringen kan påvirkes av mangelfull situasjonsforståelse. Dette har gitt oss problemstillingen:

*”Hvordan kan ulik situasjonsforståelse ha påvirket håndtering av flyktningstrømmen over Storskog høsten 2015?”*

For å kunne besvare problemstillingen var det nødvendig å vite hvem de ulike aktørene var, hvordan de prioriterte samt hvordan situasjonen ble kartlagt og forstått av diverse beslutningstakere. Dette har ledet oss til å se nærmere på følgende forskningsspørsmål (FS):

*FS 1: Hvordan ble asylstrømmen på Storskog høsten 2015 forstått av diverse beslutningstakere?*

*FS 2: Hva var beslutning og prioriteringsgrunnlaget for ulike aktører?*

*FS 3: Hvordan ble krisen håndtert og avsluttet?*

FS 4: Hvilken lærdom har aktørene tatt av hendelsen?

### 1.3 Avgrensning

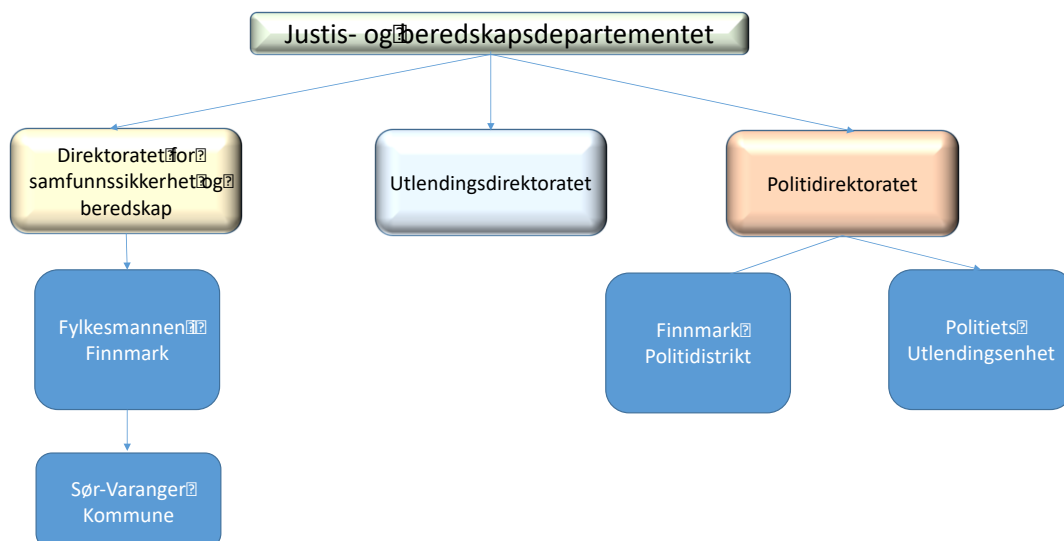
Oppgaven er avgrenset til flyktningstrømmen over Storskog med utgangspunkt i den plutselige endringen i antall flyktninger høsten 2015. Oppgavens hovedfokus vil være på det organisatoriske planet der vi ser på de involverte aktørene og deres oppfatning av situasjonen, koordinering og samarbeid under krisen. Det er i hovedsak operativt og taktisk nivå det fokuseres på, men strategisk nivå diskuteres også i mindre grad.

Hovedteorien vil omfatte kriseforståelse og krisehåndteringsprosessen. Empirien vil basere seg på intervjuer og rapporter med de involverte etater på taktisk og operativt nivå, der organisasjonenes forståelse av situasjonen på Storskog vil være hovedfokus

## 2.0 Introduksjon av aktørene på Storskog

### 2.1 Systembeskrivelse

I dette kapittelet vil alle de involverte aktører på Storskog bli presentert. De ulike etater presenteres med generelle ansvarsområder og roller under flyktningkrisen i 2015.



Figur 3 Systembeskrivelse



## **2.2 Involverte aktører for håndtering av asylstømmen på Storskog**

Det finnes flere forskjellige aktører på Storskog. Under flyktningkrisen høsten 2015 måtte de ulike aktørene samarbeide både på strategisk, operativt og taktisk nivå. Det er den norske regjeringen som har det overordnede politiske ansvaret for styring og håndtering av kriser og skal sikre at det er gode nok etablerte krisehåndteringssystemer i landet (Meld. St. 13 (2015-2016), 2016) Hver enkelt statsråd har ansvaret for beredskapen innenfor sin sektor.

### **Justis- og beredskapsdepartementet (JD)**

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvar for blant annet samfunnssikkerhet og beredskap i landet (Meld. St. 13 (2015-2016), 2016). Det er også departementet som er fast lederdepartement i sivile nasjonale kriser, lederdepartementet har ansvaret for å koordinere håndteringen av krisen på departementsnivå.

Departementet har hatt en viktig rolle i håndteringen av flyktningssituasjonen på Storskog 2015. Departementet var jevnlig i dialog med underliggende etater for å holde seg oppdatert på situasjonen. Da situasjonen forverret seg og flere asylsøkere kom i slutten av september var også flere politikere på besøk på Storskog. Dette skapte ifølge POD både en direkte forståelse for utfordringene og mulighetsrommet og en operativ tilnærming som delvis kunne fremstå som mer utøvende enn nødvendig. Aktiviteten fra JD økte i takt asyltilstrømmingene og derav departementets behov for informasjon til beslutningsgrunnlag (Politidirektoratet, 2016).

### **Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)**

Det er direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som skal ha oversikt over eksisterende risiko og sårbarhet i lande på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. DSB skal være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelse og skal sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering (DSB, 2007) Direktoratet skal også tilby operativ støtte under kriser innenfor samordning, forsterkning og faglig rådgiving. DSB har flere roller som inkluderer iverksetter av vedtatt politikk på vegne av regjeringen og stortinget samt forvalte lovgivning innenfor eget området. (DSB, 2007)

DSB har under flyktnings situasjonen hatt hovedansvaret for koordineringen av de ulike aktørene i tillegg til å gi bistand til andre direktorater og etater som trang det (Kriseinfo, 2015). Koordineringsmøter mellom de involverte aktører skulle bidra til at de involverte aktørene har samme forståelse av situasjonene, fordeling av ressurser samt planlegging av videre håndtering av situasjonen. (Kriseinfo, 2015). DSB har også hatt en koordineringsrolle i form av informasjonsinnhenting og formidling internasjonalt (Politidirektoratet, 2016). I den daglige håndtering på Storskog har DSB også bistått politi og UDI med etablering av ankomstsenter Finnmark og sivilforsvarets etablering av varmetelt.

### **Utlendingsdirektoratet (UDI)**

Utlendingsdirektoratet skal iverksette flyktning- og innvandringspolitikken på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde (Regjeringen, 2017). UDIs ansvarsområde er behandling av asylsøknader samt utvisningssaker og drift av asylmottak i Norge (udi.no).

Direktoratet ble satt i beredskapsmodus tidlig i September i forbindelse med flyktnings situasjonen på Storskog (Politidirektoratet, 2016). UDI deltok aktivt i arbeidet med etableringen av Ankomstsenter Finnmark og logistikk utfordringer i forhold til håndtering av den store mengden asylsøkere. I tillegg til dette samhandlet UDI på direktoratsnivå med analyse, planlegging og scenarioarbeid (Politidirektoratet, 2016).

### **Politidirektoratet (POD)**

Politidirektoratets hovedoppgaver er faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer (Regjeringen, 2017). Politidirektoratet fungerer som bindeleddet mellom justis- og beredskapsdepartementet og operasjonelt nivå.

Politidirektoratet omsetter gjeldende justispolitikk gitt av departementet, men er i utgangspunktet ikke operativt (Politidirektoratet, 2016).

Under flyktnings situasjonen høsten 2015 opprettet POD liaisonfunksjon og uttrykker selv at samvirket mellom POD og de ulike aktørene *“foregikk uten større utfordringer på det formelle planet”* (Politidirektoratet, 2016).

### **Politiets utlendingsenhet (PU)**

Politiets Utlendingsenhet er et særorgan og politiets hovedaktør innenfor migrasjon. Deres hovedoppgave er å registrere, etterforske og fastsette identitet på asylsøkere som kommer til Norge samt ansvar for uttransportering og drifter utlendingsinternatet på Trandum (Politiets,

2017). Uansett hvor og hvordan asylsøkerne kommer til Norge er det PU som har ansvaret for registreringen av dem. I en normalsituasjon foretas registreringen på PUs lokaler i Oslo, men under flyktningstrømmen 2015 overtok ankomstsenteret i Østfold rollen som registreringssted og tjenestemenn fra PU ble sendt til Finnmark for å bistå politiet med registrering (Politidirektoratet, 2016). Etterhvert som flere ansatte i PU ble sendt til Finnmark starte også arbeidet med returnering.

### **Fylkesmannen i Finnmark (FF)**

Har ansvaret for samordning av krisehåndtering og ekstraordinære hendelser i fylket. Under flyktning situasjonen på Storskog i 2015 ble dette gjort i samarbeid med kommunen, UDI og Øst-Finnmark politidistrikt. Sør-Varanger og Fylkesmannen opprettet en liaisonfunksjon bedret kommunikasjon og informasjonsoverføringen (Politidirektoratet, 2016).

### **Øst-Finnmark politidistrikt**

Øst-Finnmark politidistrikt ble 1. Januar 2016 slått sammen med Vest-Finnmark politidistrikt og heter i dag Finnmark politidistrikt (FP) (Politiet, n.d). Øst-Finnmark hadde i en normalsituasjon ansvar for grensepasseringen på Storskog så politidistrikt var høsten 2015 de første som møtte flyktningssituasjonen som oppsto på Storskog. Før noen andre aktører kom på plass drev de selv med registreringen, transport og innkvartering på Storskog selv om dette går ut over forventninger til politidistriktets oppgaver. I tillegg opprettholdt de den normale grensepasseringen på Storskog, ekstra mannskap ble organisert ved bruk av overtid og hentet fra andre enheter i distriktet (Politidirektoratet, 2016). Da di andre aktørene ble involvert ble det opprettet samvirke mellom Øst-Finnmark politidistrikt, Sør-Vanger kommune, UDI og PU der politidistriktet hadde koordineringsansvar.

### **Sør-Varanger kommune (SVK)**

Kommunene i Norge har det generelle og grunnleggende ansvaret for å ivareta innbyggernes sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område (DSB, 2015). Sør-Varanger kommune ligger er nord-øst i Finnmark fylket og grenser til blant annet Russland. Kommunesenteret ligger i Kirkenes og antall innbyggere i kommunen er ca rundt 10 000 (Maeland, 2017, 12.01). Under flyktningssituasjonen i 2015 var Sør-Varanger kommune delaktig i innkvartering inntil ankomstsenteret var på plass. (Politidirektoratet, 2016).

### 3.0 Teori

Teorikapitlet vil innledningsvis beskrive den norske beredskapsorganiseringen etter grunnleggende prinsipper og nivå. Deretter vil generell kriseteori og de ulike faser for krisehåndteringsprosessen bli presentert i neste delkapittel.

#### 3.1 Den norske beredskapsorganiseringen

Norske myndigheter styrer i dag sikkerheten ved å fordele ansvar og oppgaver innen forebygging og beredskap basert på fire grunnleggende prinsipper (Aven, Boyesen, Njå, Olsen & Sandve 2004). De tre første prinsippene ble introdusert i Stortingsmelding nummer 17 (2001-2002). I Stortingsmelding 29 (2011-2012) ble det fjerde prinsippet om samvirke lagt til (Regjeringen, 2014). Erfaring fra flere ulike hendelser har vist betydningen av samvirke mellom alle aktørene for at en krise skal kunne håndteres best mulig. Prinsippet understreker behovet for at alle virksomheter og nivåer har et aktivt og bevisst forhold til gjensidige avhengigheter. Det viser også hvilke aktører det vil være nødvendig å samhandle med i beredskapssituasjoner (Regjeringen, 2014).

*Ansvarsprinsippet: Den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området (Meld. St. 13 (2015-2016), 2016, s. 6)*

*Likhetsprinsippet: Den organisasjon man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig (Meld. St. 13 (2015-2016), 2016, s. 6)*

*Nærhetsprinsippet: Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå (Meld. St. 13 (2015-2016), 2016, s. 6)*

*Samvirkeprinsippet: Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Meld. St. 13 (2015-2016), 2016, s. 6)*

Det finnes tre nivå for beredskapsorganiseringen i Norge der det skilles mellom strategisk, operasjonelt og taktisk nivå (Meld. St. 13 (2015-2016), 2016, s. 6-8). Det strategisk nivå er det sentrale nivået i det nasjonale beredskaps apparatet og omtales som nivå en. Herunder ligger regjeringen, kriserådet og departementene. Nivå to, også kalt det operasjonelle nivået benyttes gjerne om statlige forvaltningsorganer (direktorater, etater og tilsyn) underlagt et departement og som arbeider med hele landet som virkefelt. Taktisk nivå er det tredje nivået i beredskapsapparatet og omtales som regionalt eller lokalt nivå. Taktisk nivå inkluderer politidistrikt, særorgan, fylkesmenn, kommuner og regions- og distriktskontorer til statlige forvaltningsorganer.

### **3.2 Krisehåndtering**

Kruke (2012, s. 02) beskriver tre ulike stadier av en krise; førkrisefasen, den akutte krisefasen og etterkrisefasen. Førkrisefasen baserer seg på forebygging og forberedelse, mens den akutte fasen handler om responsen på krisen. I etterkrisefasen er det gjenoppretting og læring som står i fokus. I dette kapittelet vil alle fasene nevnes, men det er den akutte krisefasen som er hovedtyngden av kapittelet der Boin, Hart, Stern og Sundeliusens (2005) faser for krisehåndteringsprosess ligger til grunn.

Det finnes mange ulike definisjoner på en krise og ofte kan oppfatningen av en krise være subjektiv og påvirket av ulike eksterne faktorer som situasjon og omstendighet (DSB, 2007, s. 07). Det som defineres som en krise av noen, blir ikke nødvendigvis oppfattet på samme måte av alle, og ofte spiller personlige erfaringer og media en stor rolle. Det som ofte går igjen er uforutsigbarhet og usikkerhet knyttet til en uønsket hendelse. En krisesituasjon kjennetegnes også ofte av en opplevelse av tidspress samt mangel på kontroll og informasjon. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2012, s. 05) har definert det som en tilstand som kjennetegnes av at samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier er truet, og at håndteringen utfordrer eller overskrider kapasiteten og/eller kompetansen til den organisasjonsenheten som i utgangspunktet har ansvar for den.

Rosenthal, Boin og Comfort (2001, s. 32) beskriver fire ulike typer kriser der det skilles mellom utviklingstid og termineringstid. Rakt brennende krise oppstår plutselig og avsluttes raskt, mens en sent brennende krise er det motsatte der krisen både oppstår og avsluttes

gradvis. En resende krise utvikler seg langsomt, men avsluttes raskt. På den andre siden kjennetegnes lange skyggers krise av rask utvikling, men en langsom avslutning.

### 3.2.1 Sensemaking

«Sensemaking» er den første fasen i krisehåndteringsprosessen til Boin, Hart, Stern og Sundelius (2005). Sensemaking handler om forståelse og erkjennelse av en krise. Boin et al. (2005, s. 20) peker på tre grunner for at organisasjoner ofte feiler i å oppdage og gjenkjenne neste krise. Den første går ut på at å skape felles situasjonsforståelse av hva som foregår er vanskelig på grunn av organisatoriske barrierer som hindrer denne forståelsen. Organisasjoner er formelt utformet for å gjøre andre ting enn å håndtere kriser, og bruker derfor ikke tid og ressurser på å lete etter potensielle kriser. Organisasjonene søker å nå formulerte mål og lete etter risikoer de har lært seg å erkjenne, heller enn å bruke tid på å søke etter hendelser som kan komme til å skje. Mange offentlige organisasjoner har også problemer med å kunne oversette sine vage og komplekse mål over til noe som er målbart. For å kunne forutse en krise krever det at en samler inn data for hittil avvikende og ukjente mønstre som kan komme til å utvikles til en krise. De fleste organisasjoner gjør ikke dette, men bruker rasjonelle metoder i sin datainnsamling. Det å gjenkjenne eller anerkjenne en krise tidnok avhenger av både kapasiteten til enkeltmennesker som operer i systemet, og hvordan det organisatoriske er utformet for tidlig å kunne kjenne igjen en krise (Boin et al., 2005, s. 20-21).

Den andre grunnen ligger i svak informasjonsdeling og ulik oppfattelse (Boin et al., 2005, s. 21). Paradoksalt finnes mange av ledetrådene man trenger for å kunne forutse en krise og kunne forhindre den i organisasjonen en plass. Likevel klarer ikke beslutningstakere å se sammenhengen i puslespillet som utvikler seg til en krise før det er for sent. Dette kan ha en sammenheng med at signaler kommer fra flere ulike hold i systemet, informasjon ikke blir delt eller at den ikke blir delt på en forståelig måte. Man klarer ikke gjøre om de dataene man besitter til informasjon som gir mening. Mennesker i en organisasjon kan også oppleve uenighet i hva dataene forteller, eller mangler en felles ramme som spesifiserer usikkerhet og sårbarhet. Hvordan data tolkes og bevisene vektet vil sette ulike gruppers interesse og verdier i spill. Som et resultat kan informasjon bli filtrert, vannet ut, forvrengt eller skyflet under teppe. En annen grunn for at forestående kriser ofte blir oppdaget for sent er fraværet av mekanismer som fører til en rask situasjonsforståelse i en organisasjon. Det er noe uklart

hvordan slike mekanismer for en felles situasjonsforståelse oppstår, men kan ses i sammenheng med om ledelsen i en organisasjon er interessert i informasjonen som fremkommer. Enda mer komplekst blir det om flere organisasjoner sammen skal være involvert i felles situasjonsforståelse (Boin et al., 2005, s. 21- 23).

Den tredje grunn ligger i den institusjonelle settingen, organisasjonens rasjonelle utforming (Boin et al., 2005, s. 23). Organisasjoner kalkulerer risiko, avdekker mulige feil og setter inn tiltak. Denne praksisen er en del av den moderne måten å leve med risiko på, men som Boin et al. (2005) peker på kan dette gjøre oss blinde for å oppdage enkelte trusler og normalisere dem, samtidig som det skaper en form for falsk trygghet. Mange reelle trusler blir rett og slett ignorert. Det ser ut til at advarsler fra forestående kriser har en sjanse til å bli tatt seriøst hvis de blir forstått som en direkte trussel mot den måten vi lever på som er beskyttet av politiske og administrative eliter (Boin et al., 2005, s. 24-25).

En viktig faktor før man i det hele tatt kan snakke om en krise i en organisasjon er at samtlige personer faktisk må være enige i at krisen eksisterer, og at den må håndteres raskt (Boin et al., 2005, s. 25). Mye må skje før et signifikant antall av personer er enige om status for et problem eller en krise. Kun når ledere definerer en situasjon som en krise, vil tiltak settes inn. De fleste advarsler snakker ikke for seg selv, og signalene som må tolkes er som tidligere nevnt ofte svake. Tid er også sentralt når man skal oppdage og kjenne igjen en krise. Svært ofte er tiden for ledere og beslutningstakere knapp for å vurdere, debattere og avgjøre politiske spørsmål. Agendaen er ofte full fra før med ulike typer beslutninger som skal tas og hvor alle problemene har "kjempet" for å nå toppen av agendaen (Boin et al., 2005, s. 25).

Kriser generer stress og påvirker aktørers evne til å forstå situasjonen og dele informasjon videre (Boin et al., 2005, s. 26). Når en krise da først er blitt forstått, materialisert og blitt akutt, endrer situasjonsforståelsen seg dramatisk. Da må også beslutninger om hvordan man skal handle bli tatt hurtig, slik at man fortsatt har mulighet for å påvirke situasjonen i riktig retning. Viktige beslutninger i kriser blir ofte tatt under ekstremt press og stress, og svært ofte er disse situasjonene helt ukjente for beslutningstakeren. Boin et al. (2005) peker på at erfaring er en nøkkelfaktor for å håndtere situasjoner selv når man er under stress. Han viser til at mennesker med erfaring ofte beholder effektivitet i utførelser av oppgaver bedre enn nybegynnere. Mennesker bruker ofte erfaringer og heuristikker (såkalte tommelfingerregler) i sin sensemaking, og at dette ofte fører til feil eller begrensninger (Boin et al., 2005, s. 32).

Dette er mentale “snarveier” som tas i bruk når man prosesserer informasjon. Slike heuristikker kan ofte føre oss i riktig retning, men like lett lede til at vi gjør feil. Det menneskelige sinn er i stand til å utføre store intellektuelle bragder, men har begrensninger når det gjelder å overvåke og analysere komplekse og ustabile situasjoner, samt behandle informasjon. Det er vanskelig å benytte seg av slike tommefingerregler i møte med nye kriser fordi en ny krise vil skape situasjoner man aldri har møtt før (Boin et al., 2005, s. 32).

## Mindfulness

Boin et. al (2005) sine tre grunner for at organisasjoner ofte feiler i en krise kan ses på i sammenheng med Weick, Sutcliff og Obstfeldts (1999) prosess om kollektiv mindfulness. Teorien handler om hvordan man kan bruke moderne HRO tenkning i tradisjonell organisasjonsteori for å styrke påliteligheten og effektiviteten.

Høy pålitelighet i en mer effektiv HRO blir karakteriseres av fem faktorer (Weick et. al., 1999, s. 37):

- Fokus på å avdekke feil, mangler og svikt
- Motvilje mot å forenkle tolkning
- Sensitivitet til operasjoner
- Dedikasjon til motstandsdyktighet (resilience)
- “Underspesifisering” av struktur

Det er nettopp denne kognitive infrastruktur som muliggjør adaptiv læring og pålitelig ytelse (Weick et. al., 1999) De fem faktorene bidrar til å redusere interne “blindsoner” som tillater at det oppstår svikt som kan ende i katastrofale utfall.

Organisatorisk pålitelighet forekommer i tradisjonell HRO tenkning av utviklingen av høy-standard rutiner. For at et system skal forbli pålitelig må det kunne håndtere uforutsette situasjoner på en måte som forhindrer uønskede hendelser. Moderne HRT fokuserer også på variasjon i presentasjon, der det er viktig med varierende prosedyrer som kan håndtere det uforutsette (Weick et. al., 1999, s. 35).



I en ukjent og uforutsigbar verden må man til enhver tid være klar til omstilling, og det er nettopp den konstante endringen i respons som genererer informasjon om kapabilitet, sårbarhet og det skiftende miljøet. Denne informasjonen blir ikke oppfattet dersom man ikke er seg bevisst disse variasjonene.

### 3.2.2 Beslutningstaking

Beslutningstaking er den andre fasen i Boin m.fl (2005) sin krisehåndteringsprosess.

Kriseledelse handler i stor grad om å ta kritiske beslutninger når det teller som mest (Boin et al. 2005., s. 42). Når en krise inntreffer på områder som strekker seg over flere administrative jurisdiksjoner, vil ansvaret for å koordinere krisen ofte skifte til regional, nasjonal eller for noen typer kriser: transnasjonalt myndighetsnivå. Det samme gjelder for kriser som er lokale i geografisk forstand, men som er så dype eller komplekse at det går utover de lokale myndigheters kapasitet. Flere organisasjoner og grupper er vanligvis involvert i implementeringen av beslutninger under kriser (Boin et al., 2005, s. 43).

Hvordan krisen utvikles blir ikke bare formet av beslutninger man tar, men like av mye de beslutninger som blir utelatt eller dem man velger ikke å ta. Dette kalles for såkalt “ikke beslutningstaking”. Ulike former for ikke-beslutningstaking kan være: beslutninger som ikke blir tatt, beslutning om ikke å ta et valg, beslutning om ikke å handle og strategisk unnvikelse av ulike beslutningsalternativ (Boin et al., 2005, s. 52). Sentralisering er å foretrekke i tider der man ikke opplever kriser. Under kriser og i krisetider kan sentralisering være et stort ansvar å ta på seg. Ekte kriser skiller seg ut fra de man har tenkt på og sett for seg på forhånd, og de der de formelle strukturene blir endret. Protokoller man har fra før av kan nå vise seg å være tidkrevende. Kanaler av sentralisering kan føre til maktesløse etater som blir ute av stand til å gjøre en forskjell. Det kan igjen føre til at disse etatene nøytraliserer eller går utenom de som faktisk er i stand å gjøre denne forskjellen. Sentralisering i kriseoperasjoner er blitt kjent for å skape retningslinjer som blir oppfattet av de ansatte “på gulvet” som utilstrekkelige, ineffektive og også som at de virker mot sin hensikt. Dette kan være med på å ytterligere forsterke krisen enn dempe den. I sterkt sentraliserte systemer kan forstyrrelser i en del av systemet, og da spesielt i systemets kjerne, få en kumulativ effekt som trigger en kjede av feil i komponentene som er vanskelige å stanse eller reversere. I noen organisasjoner og myndigheter har bevissthet rundt disse problemene ført til at man på forhånd planlegger og

formaliserer desentralisering av autoritet for visse viktige områder i kriseresponsen. Dette er typisk for eksempelvis høy pålitelige organisasjoner (HRO). Erfaring viser at under kriser er ofte desentralisering å foretrekke av ledere og beslutningstakere ettersom det under høyt dynamiske og komplekse kriser ofte er bedre å stole på lokale autoriteter og eksperter heller enn å ta ledelse selv (Boin et al., 2005, s. 54).

Kriser har en tendens til å gjøre planer og strukturer som allerede foreligger irrelevante. Når usikkerhet fører til forvirring både “på bakken” og i krisesenteret vil ikke kriseresponsen være en avgrenset prosess med operative og strategiske beslutningsprosesser (Boin et al., 2005, s. 55). Situasjonen krever et intenst samarbeid og improvisasjon, og særlig med de raskt flyktige betingelsene der tidspresset er høyt. Improvisasjon i en krise er ikke gitt: Noen organisasjoner og kulturer tar i bruk improvisasjon, mens andre ikke gjør det. En kan anta at organisasjoner umiddelbart vil legge bort alle standard prosedyrer, rutiner eller mål som står i veien for effektiv improvisasjon av kriseledelse. Dette er derimot ikke slik de fleste offentlige organisasjoner opererer. Store byråkratier er utformet for å kunne håndtere enkelte sosiale problemer på en effektiv og ansvarlig måte. Typisk for disse organisasjonene er at de er med på å minimere usikkerheten for sine ansatte slik at de kan strukturere sine aktiviteter videre på best mulig måte. Dette skaper et paradoks: Når ansatte innser at en krise krever tjenester av deres organisasjon kan dette medføre usikkerhet i seg selv. Krisen er avhengig av at organisasjonen endrer sitt respons modus, men disse modusene er aldri blitt laget eller testet med krisen i tankene. Med mindre organisasjonene er blitt trent opp eller opplært til å kjenne igjen når organisasjonen ikke klarer å håndtere en krise, vil deres rutiner bli enda mer fremtredende under kriser (Boin et al., 2005, s. 55).

I en tilstand med usikkerhet må ofte mange organisasjoner som så vidt arbeider sammen under normale tilstander prøve og samarbeide for å utgjøre en stor forskjell for krisens utfall (Boin et al., 2005, s. 57). Dette er ikke lett når årsaken til krisen muligens er ukjent, skaden eller utfallet ikke er kjent eller heller ikke hva de eventuelle konsekvensene vil bli.

Organisasjonene som det er forventet at skal håndtere krisen får ofte problemer med det de skal gjøre og mobiliseringen innad i organisasjonene går tregt. Et elementært problem i koordineringen er den enkelte organisasjons plass og funksjon. Offentlige organisasjoner er ofte utarbeidet for å yte sin funksjon i et gitt geografisk område og under spesifiserte betingelser. Kriser utfordrer det organisatoriske designet da de som regel ikke retter seg etter juridiske grenser som organisasjon eller myndighetene har. Et annet dilemma som ofte

oppstår er også såkalt vertikal koordinering som skaper spenninger mellom den operasjonelle og taktiske delen (menneskene ute i feltet) og de som sitter i krisestaben på et kontor eller krisesenteret (det strategiske nivået). Prinsippet om at en krise skal håndteres på det nivået som er nærmest der de oppstår utfordres når krisen går over lokal kapasitet og høyere autoriteter må blandes inn. Likevel er det vanskelig å vite når disse høyere autoritetene skal tilkalles (Boin et al., 2005, s. 58). Samarbeidet og forholdet mellom lokal respons og de høyere sentrale autoritetene som kontaktes kan også skape utfordringer og gap i beslutninger som blir tatt. Det kan være at noen av organisasjonene ikke ønsker å samarbeid med hverandre, eller at de som arbeider ute i feltet ikke er enige i de beslutninger som blir tatt av de som sitter på et høyere nivå i krisestaben. Rivalisering mellom organisasjoner er heller ikke uvanlig, eller at organisasjonene ikke ønsker å dele informasjon med hverandre.

For å skape et godt samspill mellom de ulike organisasjonene krever det at det blir tatt beslutninger om makt, ansvar, regler for ledelse og utførelse og arbeidsdeling mellom aktørene (Boin et al., 2005, s. 60). Det er vanskelig å lede en organisasjon mot et felles mål, og dette blir enda vanskeligere hvis man skal gjøre dette med to eller muligens flere organisasjoner samtidig. Det er spesielt noen forutsetninger som skal til for å lykkes med god koordinering i kriseledelse på tvers av ulike organisasjoner. Det første er at det etableres et system av informative kanaler, felles avtaler og normer for oppførsel mot hverandre. Samtidig brukes improvisasjon, ressurser allokeres og informasjon og opplysninger samles og deles. Spesielt er delen om og kollektivt søke og dele informasjon for å redusere usikkerhet viktig for god koordinering. Den andre forutsetningen er at kunnskapen og kapasiteten til hver enkelt er tilgjengelig for hverandre. Dette krever igjen ressurser som for eksempel tilgjengelig teknologi for kommunikasjon, eller det kan være en felles arena det jobbes fra (en bygning, et kontor og så videre). Den tredje forutsetningen er formaliseringen av koordinasjonsprosessen. Den første fasen kan klare seg uten fastsatte regler, men for å oppnå videre suksess i krisehåndteringen bør det foreligge noen viktige regler for hvordan interaksjonen og informasjonen mellom aktørene flyter (Boin et al., 2005, s. 63).

### 3.2.3 Meningsdanning

Under kriser mister ofte autoriteter kontrollen over den politiske kommunikasjonen (Boin, 'T Hart, Stern & Sundelius., 2005, s. 69). Meningsdanning handler om hvordan ledere og andre interessenter i en krise prøver å redusere den offentlige og politiske usikkerheten som kriser forårsaker. I meningsdanningsprosessen konkurrerer offentlige ledere sammen med andre

politiske aktører i å forme publikums syn på krisen og å skape en felles virkelighetsforståelse. Konteksten beslutningstakere kommuniserer i framstilles best gjennom et triangulært forhold mellom politiske aktører, massemedia og befolkningen (Boin, 'T Hart, Stern & Sundelius., 2005, s. 72). Hver av bestanddelen i dette triangelet sender, mottar og oppfatter informasjon om krisen. Myndighetene ønsker å fremstå som om de har full kontroll i en krise. Dette er en utfordring da det sannsynligvis ikke ville vært noen krise om de hadde kontroll (Boin et al., 2005, s. 78). I enhver krise søker statlige aktører å dirigere eller påvirke atferd og meninger hos innbyggerne (Boin et al., 2005, s. 76). Det er vanskelig for ledere å skape en slik meningsdannende prosess ettersom kriser har en tendens til å blottlegge strukturelle problemer i samfunnet eller i institusjoner.

Det er spesielt tre faktorer som er viktige når man skal avgjøre effektiviteten av offentlige myndigheters krisekommunikasjon. Den første faktoren er grad av forberedelse. Mangelen på forberedelse vil føre til tap av effektivitet og sammenheng i den første kritiske og akutte fasen av en krise og myndighetene vil bli etterfølgende i krisen i stedet for å forme den. Tilbakemelding er avgjørende for at organisasjonen raskt kan identifisere og korrigere informasjon som er forvrengt og for å kunne svare på ubekreftede rykter og offentlig bekymring. Den andre faktoren er grad av koordinering av utgående informasjon. Det er ofte flere aktører involvert i en krise der de ulike myndighetene samles, beslutter og handler på forskjellige måter. Koordineringen mellom de ulike instansene i en krise er ofte mangelfull, og alle kan ha behov for å fortelle sin historie til pressen. I noen kriser oppstår det også en informasjonskrigføring mellom de ulike nivåene av myndighetene, noe som stiller alle aktørene i dårlig lys. Den tredje faktoren er grad av profesjonalitet. Kommunikasjon fra myndighetene har begynt å bli kontrollert av offentlige profesjonelle PR-rådgivere. I tider med kriser blir disse satt på prøve: behovet for profesjonelle til å håndtere massemedia er større enn noen gang, samtidig som de politiske imperativer for å holde media på en armlengdes avstand eller manipulere dem også kan øke (Boin et al., 2005, s. 76-78).

Graden av troverdighet er den viktigste faktoren for å lykkes med effektiv krisekommunikasjon. Hvis ledere ønsker å skape offentlige og politiske meninger rundt en krise må de bli sett på som troverdige og pålitelige kilder til informasjon (Boin et al., 2005, s. 78). Faktorer som er med på å skape dette er kilden til troverdighet gjennom rykter og historien til personer og organisasjoner som skal håndtere krisen. Dette handler om tidligere presentasjoner, om organisasjonen i tidligere kriser har virket troverdige og

kommunikasjonen vellykket. Like mye handler det om hvor raskt man handler i en krise, den første reaksjonen setter tonen for resten av krisen. Selv når det umulige eller utenkelige har skjedd, fortsetter likevel beslutningstakerne å fornekte situasjonen eller driver med ønsketenkning? (Boin et al., 2005, s. 80). Timing for budskapet kan også utgjøre en enorm forskjell for hvordan budskapet vil bli mottatt. Dette innebærer også å kunne innrømme feil man oppdager at organisasjonen har gjort før media tar tak i det. Da vil man heller kunne få honnør for åpenhet (Boin et al., 2005, s. 81). Til sist er det viktig at kriseledelsen ikke faller inn en så kalt "troverdighetsfelle" der de selv etter krisen er en realitet fortsetter å fornekte de faktiske aspektene ved krisen som for eksempel å komme med offentlige uttalelser der man legger fram for optimistiske prognoser eller resultater som ikke stemmer med virkeligheten. Dette kan muligens fungere der og da, men vil med stor sikkerhet ødelegge for troverdigheten etter hvert (Boin et al., 2005, s. 81).

Ulike strategier kan benyttes for å styrke kredibiliteten til politiske ledere. Den første strategien kalles "framing". Dette innebærer og selektivt velge ut hvilke data, argumenter og historier man velger å legge fram. Om man klarer å fange essensen i krisen og formidle den på en effektiv måte kan resultat bli at krisen blir løst på et tidligere tidspunkt (Boin et al., 2005, s. 82). Den andre strategien handler om ulike ritualer. Kriseresponsen er formet gjennom ritualer definert som symbolske handlinger som er standardiserte for hvilken sosial praksis man følger før, under, og etter en krise. Dette er viktige komponenter av sosial og offentlig respons for ulike typer av kriser. Disse ritualene er viktige ettersom de påvirker hvordan befolkningen forstår alvorligheten av en situasjon (Boin et al., 2005, s. 84). Den tredje strategien handler om å at man dekker over en krise. Ved å dekke over en krise forteller man gjerne ikke hele historien, eller prøver å dysse ned alvorligheten av ulike trusler og ødeleggelser. Igjen er dette noe som muligens fungerer på kort sikt slik at man skaper ekstra tid til å forberede seg på hvordan man best skal kommunisere rundt krisen. I de fleste tilfeller resulterer likevel det å prøve og dekke over i massiv kritikk i etterkant (Boin et al., 2005, s. 86).

### 3.2.4 Avslutning

Kriser slutter ikke av seg selv, noe må vedta at krisen er slutt (Boin et al., 2005, s. 92). Å avslutte en krise viser seg å ofte være den største utfordringen av alle faser i krisehåndteringsprosessen. Hvordan en krise avsluttes avhenger av hvordan kriseledelsen

håndterer de ulike prosessene i den operasjonelle delen av selve krisen. Boin et al (2005) mener at det er krisens art som bestemmer hvor raskt man kan vende tilbake til normaltilstand. Det skilles her mellom to typer av kriser, den ene er raskt brennende krise mens den andre er lange skyggers krise. Den raskt brennende krisen karakteriseres ved at den utvikles og avsluttes raskt. Det er avslutningen av den operasjonelle responsen som markerer avslutningen (Boin et al., 2005, s. 92). Tre faktorer virker å ha innvirkning på en rask avslutning av en krise. Det første er at omfanget og konsekvensene av krisen ikke er større enn at responsystemet klarer å håndtere det, for eksempel beredskapstjenesten. Den andre faktoren er at prosessen der krisen avsluttes må oppleves som demokratisk. Det vil si at ledere ikke bare enkelt kan gå ut og hevde at en krise er over hvis befolkningen opplever at de fortsatt står midt i den. Den tredje faktoren er vekst av en annen krise som er større og verre (Boin et al., 2005, s. 94). Ikke alle kriser avsluttes når de operasjonelle utfordringene er utført. Disse typer kriser som utvikles raskt, men avsluttes langsomt kalles for de lange skyggers krise. Disse krisene forblir levende i politiske og sosiale arenaer, selv om trusselen om i utgangspunktet skapte krisen ikke lengre er til stede (Boin et al., 2005, s. 95). Noen slike kriser forblir på den politiske arenaen på ubestemt tid da de er så store i omfang og betydning. Kriser vil kaste lange skygger når de blir sett på som indikatorer på et dypere problem i samfunnet for eksempel (Boin et al., 2005, s. 96). Det er spesielt tre typer av kriser som virker å være vanskelig å avslutte og som kaster langer skygger. Den første er de uforståelige krisene som trosser de eksisterende politiske og byråkratiske planer for kriseforebygging og respons. Grundige undersøkelser om hvorfor krisen oppsto settes i gang, og disse vil ofte avsløre dypere årsaker som igjen setter spørsmålstejn ved både ledelse, ansvar og for framtidige forbedringer. Den andre type krise som kaster lange skygger er den vanstyrte krisen, den som håndteres dårlig. Om kriseresponsen er treg eller utilstrekkelig vil dette kunne bidra til at krisen forsterkes ytterligere. Den tredje og siste type krise er den som blir et symbol på en hittil ukjent og neglisjerbar risiko og sårbarhet. Slike kriser er agendasettende og får stor og omfattende betydning noe som gjør at den kaster langer skygger og blir vanskelig å avslutte (Boin et al., 2005, s. 97).

Å avslutte en krise er vanskelig og det oppstår ofte utfordringer knyttet til dette (Boin et al., 2005, s. 97). Det er ledere som må bestemme når det er strategisk og taktisk riktig å avslutte krisen og foreta denne termineringen. Dette krever at ledelsen gjenkjenner og forstår når de symbolske verdiene er gjenopprettet i samfunnet. Terminering av en krise sammenfaller ofte med at de operasjonelle krav opphører samtidig som den politiske dimensjonen av

kriseledelse. For ledere er det viktig at en krise ikke avsluttes for raskt ved å underestimere kompleksiteten og omfanget en krise har da dette kan skape skuffelse, mistillit og kritikk (Boin et al., 2005, s. 98). Beslutningstakerne kan da også stå i fare for å bli sett på som følelsesløse og opportunistiske. Det finnes ulike begrensninger og utfordringer i å terminere en krise (Boin et al., 2005, s. 99). Noen av hovedutfordringene kan være rutiner og ritualer, eksiterende prosedyrer for debrifing, granskning og undersøkelser. Det ligger en sosial forventning om at ledere tar ansvar og redegjør for sine handlinger, samtidig som det også ligger et politisk og juridisk press på dette. Det blir forventet at myndighetene forbedrer, og iverksetter beskyttende tiltak, samtidig som de begrenser farer og bidrar til erstatning av ødeleggelser forårsaket av krisen. Blir det avdekket feil og svakheter av den forebyggende responsen i granskningen vil det ofte oppstå to typer av reaksjoner (Boin et al., 2005, s. 100). Den ene er behovet for å lære av tidligere feil og økt fokus på forbedring og endring i organisasjon og system. Den andre er at det reises spørsmål vedrørende ansvar og skyld. På grunn av dette bør også tiden etter at krisen er antatt over fremdeles vurderes som en krise. Tøffe spørsmål vedrørende lederskap, håndtering og ansvar blir stilt, og dette vil få stor betydning for krisens etterspill (Boin et al., 2005, s. 102).

Offentligheten har også meninger om hvordan en krise er blitt håndtert, og denne er ofte langt farligere for beslutningstakerne enn de som oppstår internt i prosessen om ansvarlighet (Boin et al., 2005, s. 102). Media er i stor grad med på å bidra til måten offentligheten ser og husker krisen på og spesielt er de en pådriver for det Boin et al (2005, s. 103) omtaler som blame-games. Dette begrepet viser til samhandlingen mellom aktører som heller beskytter sine egne interesser enn å tjene til det felles beste. Mange kriser ender opp med å bli politiske og byråkratiske «blame-games» der den enkelte aktør ønsker å beskytte seg selv, legge skylden på andre, redusere andres innsats eller overdrive enkeltpersoner betydning. Det handler om å finne en syndebukk, og her kan gårsdagens helt raskt ende opp med å bli morgendagens syndebukk for den manglende håndtering og respons. På denne måten kan slike «blame-games» bidra til at verdier og interesser blir satt på spill, demokratisk ansvarlighet blir fordreid og den institusjonelle læringen blir redusert.

### 3.2.5 Læring

I etterkant av en krise ser man en tendens til endringer og omlegging av policy for å forsikre seg om at man unngår en lik hendelse i fremtiden.. For å være bedre rustet i fremtiden må

man lære av de feil som er begått. I teorien skaper en krise en unik mulighet til læring og tilpassing (Boin et al. 2005, s. 115).

I virkeligheten tar læringen en litt annen form. Læring er en kompleks prosess og spesielt i etter-krise fasen og endringene som skjer er ofte preget av liten tid og som en respons til offentlighetens krav om bedre håndtering. Først og fremst kan det være vanskelig å se hva som gikk galt og derfor avgjøre hva som skal endres for å unngå lignende hendelser. I tillegg er det ofte mange aktører med i bildet som må bli enige om hva de synes den riktige lærdommen er i en tid da det ofte er uenigheter om det. Sist men ikke minst gjenstår implementeringen i organisasjonen (Boin et al. 2005, s. 115-116).

I en undersøkelse av organisasjoners læringsprosess spør man seg hva gikk galt, hvorfor og hva som må endres for at dette ikke gjentar seg. I forhold til endring ser man på i hvilken grad ledere klarer å igangsette en reell endring i etterkant av en krise (Boin et al. 2005, s. 116).

Læring kan defineres på mange måter, Boin et. al. (2005, s. 117) beskriver det i hovedsak som å undersøke og foreta (re)vurdering av eksisterende oppfatning, policy og institusjonelle ordninger. En velutviklet læringsevne inneholder en kombinasjon av tre typer læring: erfaringsbasert læring, forklaringsbasert læring og kompetanse- og ferdighetsbasert læring (Boin. Et al., 2005, s. 117-118).

Erfaringsbasert læring handler om man enten som individ eller organisasjon har opplevd en krise som gir individ og organisasjoner innsikt i årsaker til krisen og effekt av responsen. Det forutsetter minne om tidligere kriser og mekanismer til å overføre minne til læring. Dette forekommer oftest i yrker hvor man rutinemessig håndterer kriser gjennom standardiserte prosedyrer for «lagring» og revurdering av tidligere hendelser. Det viser seg at få offentlige ledere opplever mer en eller to kriser i løpet av sin karriere og personlig erfaring er derfor ofte begrenset (Boin. Et al., 2005, s. 117).

Gjennom forklaringsbasert læring gjør man et rasjonelt vitenskapelig søk etter årsak til feil og effekten av responsen. Det krever en rekke personer kvalifisert til å finne årsak-effekt relasjon og avgjøre validitet. Man må distansere personene fra politisk innblanding og ha nok tid og ressurser til å gjøre en grundig jobb (Boin. Et al., 2005, s. 117-118).



Gapet mellom en trussel og myndighetenes evne til håndteringen av den tvinger ofte frem behovet for ny kompetanse og ferdig. I kompetanse og ferdighetsbasert læring fokuseres det på hva man trenger av nye evne og teknikker. Når det gjelder læring som følge av krise i den offentlige sektor er det spesielt fokus på læring gjennom ad hoc kommisjoner og bruk av konsulentfirma eller akademisk forskning. I noen sektorer er også institusjonellere læringsmekanismer godt utviklet for eksempel "saftyboards" som leder kriseetterforskning (Boin. Et al., 2005, s. 117-118).

Det finnes forskjellige sider ved krisestudier, og forskerne er uenige om positive og negative sider ved læring. Den pessimistiske siden mener det finnes flere begrensninger for læringskapasiteten. Innenfor sosialpsykologien er forskere spesielt negativ til små gruppers evner til læring der "threat-rigidity hypotesen" anslår at tilstandene rundt kriser gjør det vanskelig og nærmest umulig å lære. Individets evne til fleksibilitet er lav, og evne til å behandle informasjon er ikke tilstrekkelig (Boin. Et al., 2005, s. 118-122).

Boin et. al (2005, s. 118-120) beskriver også hvordan frykt kan påvirke læring, der ledere som er redde for stillingen sin ikke oppmuntrer til granskning av hendelsen. Pessimistene innenfor organisasjonslæring mener organisasjoner feiler å se faresignaler fordi organisasjoner ikke kan kommunisere og forstå informasjon. De har begrenset mulighet til å oppdage årsak-virkning forhold, da dataen er begrenset og feilaktig. I tillegg eksisterer det sjelden "institusjonell hukommelse" eller nok ressurser som kan frigis. De fleste pessimistene mener det ikke finnes krise-forårsaket læring, og i så fall er det ikke denne type læring som gir best resultat. Krise-forårsaket læring har en tendens til å bli direkte implementering av de suksessfulle planer som fungerte ved den spesifikke krisen, men det ligger i krisens natur at det ikke er det samme som gjentas neste gang. På den andre siden blir fremgangsmåter som feiler fjernet helt, og de er ikke sikker den fremgangsmåten hadde feilet i et annet scenario. I tillegg har ansvarsfordeling i etterkant av en krise en ødeleggende effekt for læringen da dette fører til at mange ikke fremmer egne eller organisasjonens feil i fare for konsekvenser samt at skyld- og ansvarsfordeling brukes i politisk spill (Boin. Et al., 2005, s. 118-120).

Optimistene på sin side viser til mulighet for forbedret og meningsfull læring. Kriser skaper ofte en politisk ladet atmosfære og fremkaller en motivasjon fra alle ledd i organisasjonen til å være forberedt til neste gang. ledelsen blir dermed avgjørende for implementering av læringen. (Boin. Et al., 2005, s. 120-122).

Det kan gjøres på to måter, ”single-loop eller double loop learning” (Boin. Et al., 2005, s. 120-122). Førstnevnte refererer til endring av allerede eksisterende praksis i organisasjonen, mens med double loop learning menes en fundamental endring i dagens tenkemåte. En krise muliggjør også faktorer som ikke vanligvis er tilstede og som er nødvendig for radikal forandring og effektiv implementering: eksternt press til forbedring, forslag til forandring, motivasjon og interesse fra politisk hold og samfunnet generelt. Tidsstyring er en annen avgjørende faktor, politisk støtte og ressurser nødvendig for implementering er mer sannsynlig rett etter en krise. HRO perspektivet støtter dette da en organisasjon ”må lære å lære” mens de rette faktorene er tilstedeværende.

#### **4.0 Metode**

I det følgende kapittelet gis det en presentasjon av våre metodiske valg for oppgaven. Metode er generelt sett en planmessig framgangsmåte for å nå et bestemt mål. Målet med metoden er å bygge opp kunnskap om bestemte fenomener og utvikle en teoretisk forståelse av denne kunnskapen (Grønmo, 2004, s. 27). Vi vil gjennom vår metode beskrive våre valg av forskningsdesign, prosess og fremgangsmåter for innsamling av data. Det er denne fremgangsmåten av innsamlede data som viser til hvordan vi kommer fram til de konklusjoner som er trukket for å kunne besvare vår problemstilling og forskningsspørsmål. Til slutt har vi sett på våre valg av prosesser og datainnsamling med et kritisk blikk for å finne styrker og svakheter der dette vil presenteres gjennom en vurdering av oppgavens validitet og reliabilitet. Gjennom denne presentasjonen av oppgavens metode ønsker vi å vise at denne oppgaven oppfyller kravene for utvalg av teori, valg av informanter, samt andre dokumenter som er hentet inn og analysert.

#### **4.1 Forskningsdesign**

Det finnes flere forskjellige forskningsstrategier som kan brukes individuelt eller i kombinasjon med andre. En forskningsstrategi er et sett av prosedyrer og logikk som skal forsøke å besvare de forskningsspørsmål som er satt (Blakie, 2010, s. 81-84)

Studie startet november 2016 da vi utviklet vårt forskningsdesign. Et forskningsdesign er i følge Blaikie (2010) prosessen der man på forhånd planlegger forskningsprosjektet før man starter selve forskningsprosessen. Forskningsdesignet skal binde sammen undersøkelsesspørsmålene, teori, empirisk data og den konklusjonen man kommer fram til (Blaikie, 2000, s. 39). Vårt design hadde fra høsten 2016 konkretisert temaet rundt den

pågående flyktningkrisen i verden. Teori rundt kriseforståelse og krisehåndteringsprosessen ble også bestemt gjennom forskningsdesignet på høsten. Vi valgte først en problemstilling som tok for seg flyktningssituasjonen i Hellas. Denne ble forkastet helt i starten av januar 2017, da vi av veileder ble gjort oppmerksomme på at intervjuer ikke var tilstrekkelig som datamateriell, men at dokumentanalyse var avgjørende for en god masteroppgave. Da det ble krevende å oppdrive dokumenter rundt situasjonen i Hellas, valgte vi å endre problemstilling til den økte asylstrømmen til Norge i 2015. Vi endret derfor vår problemstilling og spisset denne i retning av noe som var gjennomførbart med tanke på hvilke ressurser og tid vi hadde til rådighet. Forskningsdesignet har likevel blitt brukt som den overordnede planen den var ment som på tross av endringene, da tema og teorier forble de samme.

Forskningsdesignet skal svare på de tre grunnleggende spørsmål om hva, hvorfor og hvordan det skal studeres (Blaikie, 2000). Temaet for *hva* som skulle studeres i vår masteroppgave er asylstrømmen som kom over Storskog høsten 2015. *Hvorfor* dette temaet ble valgt var på bakgrunn av vår generelle interesse for flyktningssituasjonen i verden nå og de siste årene. *Hvordan* temaet skulle studeres ble gjennom intervjuer og dokumenter for å se på hvordan situasjonen på Storskog høsten 2015 ble håndtert av de ulike aktørene som var involvert.

Situasjonen oppsto svært brått og uventet, samtidig som den i høy grad avviker fra en normalsituasjon av ankomster. Vi utviklet derfor fire forskningsspørsmål som hadde som formål å se på hvordan blant annet ulik kriseforståelse og situasjonsforståelse har hatt en påvirkning på hvordan en slik ekstremisituasjon ble håndtert av systemet. På bakgrunn av dette ble studien utarbeidet som et eksplorerende, kvalitativt casestudie. Et casestudie gir en beskrivelse av et sosialt system (Halvorsen, 2003, s. 66) og har blant annet som formål å utvikle en helhetlig forståelse av den enheten som studeres (Grønmo, 2004, s. 90). Systemet vi har gått i dybden av er ankomstsystemet på Storskog med de ulike organisasjonene som er involvert. Slike studier er ofte basert på kvalitative tilnæringer som omfatter mye informasjon om den enheten som studeres (Grønmo, 2004, s. 90). Enheter som studeres er ofte komplekse, men likevel oversiktlige som for eksempel forskjellige organisasjoner. I følge Halvorsen (2003) vil man i slike studier være opptatt av prosesser, hvordan ting forløper eller utvikler seg. Man velger ut prosesser som man oppfatter som et unikt tilfelle, eller tilfeller som oppfattes som typiske. I vårt tilfelle er det utviklingen av asylstrømmen over Storskog vi ønsket å studere. Dette kan defineres som et unikt tilfelle da det verken før eller siden har kommet en slik tilstrømning av flyktinger over den Norsk- Russiske grensen.

Et eksplorativt design brukes når man på forhånd vet lite om saksområdet og ikke har noen klar oppfatning av hvilke sammenhenger kan tenkes å eksistere (Gripsrud, Olsson & Silkoset, 2010, s. 39). Da vi ikke hadde noe mer innsikt i temaet enn det vi hadde lest i media var det naturlig for oss å velge et eksplorativt design. Vi startet derfor med å undersøke temaet nærmere gjennom å lese oss opp på data i form av offentlige dokumenter utarbeidet av, for eksempel, Regjeringen og aktørene selv. Ut over dette var det nødvendig med egen datainnsamling i form av intervjuer med ulike informanter som hadde vært til stede under situasjonen på Storskog. Denne form for metode, der det innhentes fyldige data om personer og situasjoner som øker muligheten for å forstå atferd og situasjoner slik de oppfattes av de som undersøker kalles en kvalitativ metode (Halvorsen, 2003, s. 79).

## **4.2 Forskningsprosessen**

Arbeidet med masteroppgaven startet i november 2016 med fastsettelse av tema. Vi ble begge raskt enige om at flyktningssituasjonen i verden var det temaet vi ønsket å fordype oss i.

Deretter startet arbeidet med å forsøke å forstå systemet, beskrivelse av aktuelle aktører/etater og kartlegge aktuell teori. Det ble i forbindelse med søknad til Norsk senter for forskningsdata NSD utviklet et første utkast til informasjonsskriv om deltakelse og intervjuguide i slutten av januar. Datainnsamling i form av innhenting av dokumenter, statistikk og rapporter startet medio januar.

I månedsskiftet januar/februar startet kontakt med etater, for å kartlegge hvilke etater som var interesserte i å delta. Etter å ha fått svar fra flere viktige aktører i løpet av februar ble det konkludert med at forskningen var gjennomførbar og kunne fortsettes. Parallelt med ferdigstilling av intervjuguide, ble teori fastsatt og intervjuprosessen startet.

I starten av mars hadde vi intervjuet samtlige av informantene som danner grunnlaget for datamaterialet. Vi fortsatte å ta kontakt med de etater som fortsatt ikke hadde svart igjennom mars samt de etater vi bare hadde en informant fra. Noen fikk vi ikke videre tilbakemelding fra mens andre etater sa de kunne stille med flere intervjuobjekter i april eller senere. Vi valgte å sette strek for intervjuer i starten av april slik at databehandlingsprosessen og analyse kunne starte.

Transkriberingsprosessen overlappet med nye intervju, mens dataselekteringen ble først startet etter siste intervju. Ved ferdigstilling av empirikapittel startet analyseprosessen. Etter

endt analyse ble empirikapittel kortet ned for å ta bort overflødig data parallelt med at siste utkast av metode ferdigstilles. Konklusjon og sammendrag var det siste som ble skrevet.

### **4.3 Innsamling av data**

Våre data er samlet inn gjennom semistrukturerte intervjuer av informanter som alle hadde hatt en direkte tilknytning til situasjonen på Storskog. Dette betyr at spørsmålsformulering ikke er nøyaktig nedtegnet på forhånd (Dahlum, 2015). I tillegg til intervjuene vi gjennomførte har vi også benyttet oss av dokumentanalyse der vi samlet inn ulike rapporter og dokumenter fra etatene og aktørene som var tilstede på Storskog. All data i form av intervjuer er blitt innhentet i perioden 16.02.2017 til 03.03.2017. Tabellen nedenfor viser antall intervjuer og rapporter fra de ulike aktørene samt dato og kontaktpunkt.

<b>AKTØRER</b>	<b>DATO FOR KONTAKTPUNKT</b>	<b>FØRSTE KONTAKTPUNKT</b>	<b>INTERVJU DATO</b>	<b>TOTALT ANTALL INTERVJU</b>	<b>RAPPORT</b>	<b>KOMMENTAR</b>
<b>UDI</b>	23.01.2017	Kontaktperson i UDI	01.03.2017	1	UDI Virksomhetsrapport 2015	
<b>UDI NORD</b>	24.01.2017	rkn@udi.no	16.02.2017 21.02.2017	2	UDI Virksomhetsrapport 2015	
<b>DSB</b>	23.01.2017	postmottak@dsb.no	-	0	DSB årsrapport 2015	
<b>POLITI-DIREKTORATET</b>	23.01.2017	Politi direktoratet@politiet.no	28.02.2017	1	Storskog – Den langsomme krisen	
<b>FINMARK POLITIDISTRIKT</b>	23.01.2017	Post.ostfinnmark@politiet.no	22.02.2017	1	Storskog – Den langsomme krisen	
<b>POLITIETS UTLENDINGSENHET</b>	23.01.2017	politiets.utlendingsenhet@politiet.no	-	0	Storskog – Den langsomme krisen	Ingen svar, flere forsøk
<b>FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS</b>	23.01.2017	fmoapostmottak@fylkesmannen.no	-	0	Ingen	Henvist til Fylkesmannen i Finnmark
<b>FYLKESMANNEN I FINMARK</b>	23.01.2017	fmfipostmottak@fylkesmannen.no	03.03.2017	1	Ingen	Revidert Fylkes-ROS ikke klar
<b>SØR-VARANGER KOMMUNE</b>	23.01.2017	postmottak@sor-varanger.kommune.no	20.02.2017	1	Ingen	

Tabell 1 Kontakt med etater

#### 4.3.1 Primær, sekundær og tertiærdata.

I følge Blakie (2000) finnes det tre former for data; primærdata, sekundærdata og tertiærdata. Primærdata er data som blir samlet inn, analysert og formidlet av forskeren selv. Dette er ny data som blir samlet inn for å kunne besvare spesifikke undersøkelsesspørsmål (Blaikie, 2000, s. 183). Våre primærdata består i hovedsak av dybdeintervjuer. Studien baserer seg på syv semistrukturerte intervjuer der formålet var å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som blir beskrevet (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 325).

Sekundærdata er rådata som allerede er samlet inn av andre enn forskeren (Blaikie, 2000, s. 183). Dette kan være generell informasjon innhentet av for eksempel myndighetene som offisielle statistikker eller informasjon, eller data som er samlet inn for et spesifikt prosjekt eller forskning. Våre sekundærdata består av etatenes egne rapporter, handlingsplaner og analyser. Disse dokumentene har ikke blitt utarbeidet med formål om å besvare denne oppgavene og det er derfor kun brukt materiale fra dokumentene som har blitt ansett som relevant til å besvare problemstillingen.

Tertiærdata er data som er hentet inn og analysert av andre forskere (Blaikie, 2000, s. 184). I disse tilfellene er gjerne ikke rådataene tilgjengelige, kun resultatet av selve analysen. Beskrivelsen av tertiærdata passer for samtlige av rapportene og dokumentene vi har samlet inn. I de fleste rapportene har vi ikke fått tilgang på selve rådataene bak, kun konklusjoner som er trukket basert på etatenes egne analyser av disse.

#### 4.3.2 Dokumenter

I tillegg til primærdata som ble samlet inn av oss selv gjennom intervjuer, har vi også benyttet oss av sekundær og tertiærdata i form av ulike dokumenter. Disse dataene består av ulike analyser, rapporter, statistikker og evalueringer som er utarbeidet av de ulike etatene vi har sett på i studien. Rapportene vi har brukt er offentlige, men flere av dem fikk vi tilsendt av informantene våre. De fleste dokumentene, da i hovedsak rapportene, er tertiærdata der slutninger er trukket av etatene på den måten at de er lagt fram som funn. Enkelte data er sekundærdata da de består av rådata i form av statistikker for offentlige kilder som Utenriksdirektoratet eller Statistisk Sentralbyrå. Dokumentene har vi analysert gjennom en dokumentanalyse. Den formen for analyse vi benyttet var dokumentanalyse som dreier seg

om analyse av skriftlige tekster, som for eksempel rapporter og offentlige utredninger (Halvorsen, 2003, s. 138).

De ulike dokumentene hadde ulike formål for oppgaven. De ga oss et innblikk og en oversikt over situasjonen på Storskog, samtidig som det var nødvendig for oss å kartlegge situasjonen over ulike hendelser. Det er skrevet mye i blant annet media om ulike hendelser på Storskog i månedene september- november 2015 da det er disse som ses på som selve krisen.

Rapportene derimot gir også et innblikk i situasjonen og hendelser før og etter disse månedene som er relevant for oss. Etersom et stort antall etater var involvert på Storskog med ulike oppgaver og fra ulike steder i landet, var det også nødvendig for oss å lage en oversikt over dette. Vi leste rapportene grundig, og tok notater som ble brukt som grunnlag for det vi ønsket å undersøke i intervjuene. Dokumentene i form av rapportene og analysene er brukt for å styrke empiridelen av oppgaven i tillegg til intervjuene. De har også blitt brukt til å kryssjekke for eksempel datoer for hendelser eller andre data som respondentene uttaler seg om i intervjuene. Der noe var uklart fra respondentene sin side kunne vi også gå inn i dokumentene for å få en klarhet rundt dette.

Dokumentene som legger grunnlaget for våre data i denne studien er: Rapport fra Politidirektoratet "Den langsomme krisen" samt PowerPointen "Læringspunkter", DSB sin årsrapport for 2015 og UDI sin "Virksomhetsrapport 2015." (Se kildeliste for henvisning)

#### 4.3.3 Kvalitativt forskningsintervju

Det kvalitative forskningsintervjuet gir tilgang til menneskers grunnleggende opplevelser av livsverden. Intervjuet søker kvalitativ kunnskap uttrykt i ord og ikke tall. (Kvale, Brinkmann, 2009, s. 49). Vi har benyttet oss av et semistrukturert intervju. Dette gikk ut på at intervjuet hadde noen faste rammer i form av en intervjuguide, men at denne ikke var lukket. Gjennom intervjuguiden som var satt opp etter de fire forskjellige forskningsspørsmålene guidet vi informantene inn på ulike tema. Likevel var vi ikke låst til intervjuguiden, og informantene fikk snakke fritt rundt temaene. Om informantene sa noe som var relevant for andre deler enn det forskningsspørsmålet vi var inne på, hoppet vi fram og tilbake i intervjuguiden. Denne metoden er i følge Halvorsen (2003, s. 87) relevant når man er interessert i fenomener som allerede har skjedd som forskeren selv ikke har mulighet til å observere. Forskeren kan da samtale med, eller intervju personer som har førstehåndskjennskap til de fenomener eller sosiale systemer forskeren er interessert i. Dette følte vi var gjeldene for oss, og intervjuene



har gitt oss informasjon som i svært stor grad er med på å kunne svare på problemstillingen for oppgaven.

#### 4.3.4 Utvalgsstrategi

Da vi skulle bestemme hvilke etater som skulle være representert i form av intervju i oppgaven la vi vekt på hvem som har vært delaktig og/eller hatt ansvar for flyktnings situasjonen på Storskog i den aktuelle tidsperioden. Dette begrenser seg til involvering i strategi, planlegging og gjennomføring, ikke i form av finansiering eller budsjettering.

De involverte aktørene på lokalt nivå:

- Sør-Varanger kommune
- Øst-Finnmark politidistrikt
- Fylkesmannen i Finnmark

De involverte aktørene på sentralt nivå:

- Politiets utlendingsenhet
- Politidirektoratet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Utlendingsdirektoratet
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Av de ovennevnte etatene/aktørene har samtlige blitt spurt om å delta på forskningsprosjektet. Det er viktig for forskningen at alle etater som var delaktige får muligheten til å delta for å få et riktig bilde av situasjonen samtidig som de ulike etater bør ha rett til å uttrykke sin side av saken. Politiets utlendingsenhet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Fylkesmannen i Oslo og Akershus er ikke representert i form av intervjukandidater i forskningen. Dette fordi vi enten ikke har fått kontakt, eller ikke respons på mailer vi har sendt til disse kandidatene

## Utvelgelse av enkeltindivider

Etatene har flere ulike avdelinger og underavdeling som har vært involverte i arbeidet med flyktningstrømmen over Storskog i 2015. Det ble derfor tatt kontakt med sentralbord som kunne videreformidle informasjon til riktig avdeling. Da forespørselen var kommet frem til riktig avdeling var det hensiktsmessig at kontaktpersonen (lederen) utnevnte deltakere til undersøkelsen av to årsaker:

- Kontaktperson (lederen) har oversikt over involverte personer
- Kontaktpersonens (lederens) godkjenning var nødvendig før kandidat kunne stille til intervju

I starten av prosjektet fikk alle aktørene/etatene tilsendt mail med forespørsel om deltakelse (Vedlegg 4), det ble her presisert at vi ønsket å vite hvilke etater som var interessert i å delta og at mer informasjon ville etterfølge. De etater som hadde hatt ansatte både sentralt og på Storskog ble bedt om å gi oss minst en respondent fra hver lokasjon.

### 4.3.5 Gjennomføring intervjuer

Etter at kontaktperson (leder) sendte liste over kandidater som kunne stille til intervju, ble det sendt informasjonsskriv (vedlegg 2) om forskningsprosjekt og personvern, samt melding om prosessen videre (vedlegg 4) der de ble bedt om å ta kontakt for passende klokkeslett og dato i et begrenset tidsrom. Intervjuene ble avholdt i perioden 16.02.2017 – 03.03.2017. Vi gjennomførte til sammen syv intervjuer i denne tidsperioden, der alle ble gjennomført via Skype eller telefon på grunn av geografisk plassering. Selv ønsket vi å gjennomføre alle intervjuer via Skype på grunn av bedre lyd kvalitet, men dette var ikke mulig å gjennomføre grunnet tekniske problemer. Intervjuene ble tatt opp med båndopptaker, noe informantene ble gjort oppmerksomme på, samt at dette var meldt inn til NSD. Hvert intervju hadde varierende varighet, der det korteste varte i 23 minutter og de lengste i 60 minutter. De fleste intervjuer vi gjennomførte hadde en varighet på rundt 40 minutter, og dette var gjennomsnittstid for intervjuene. I slutten av hvert intervju silte vi spørsmål til informantene om vi kunne ringe eller sende mail om vi i ettertid hadde oppfølgingsspørsmål. Alle informantene gav oss godkjenning for dette, og dette ble benyttet hos tre av informantene.

Begge forskere av denne oppgaven deltok sammen i gjennomføring av intervjuene, med unntak av ett. Dette har vi fått god utbytte av da begge fikk førstehåndsinformasjon fra alle

intervjuobjektene. Under selve intervjuet hadde vi på forhånd avtalt og fordelt hvem av oss som skulle være ordstyrer i de ulike delene av intervjuene. Vi ga før hvert intervju en kort introduksjon der vi forklarte prosjekt og formål med oppgaven, samt om prosessen, anonymitet og beregnet tidsbruk. Videre hadde vi noen korte spørsmål til hvert intervjuobjekt rundt deres bakgrunn, stilling og kjennskap til situasjonen på Storskog. Hoveddelen av intervjuet var delt opp i fire temaer; situasjonsforståelse, beslutninger, kriseforståelse og læring. Bakgrunnen for at vi ønsket å dele intervjuet inn i disse temaene er en bevisst avgjørelse med tanke på forskningsspørsmål og teoriene våre. Målet med dette var å forenkle prosessen senere når vi skulle tolke og analysere vår empiri.

#### 4.3.6 Anonymitet

Konfidensialitet innebærer at private data som identifiserer deltakerne ikke avsløres. (Kvale, Brinkmann, 2009, s. 79). Informasjon som kunne gjøre intervjuobjektene gjenkjennelige for andre ble derfor tatt bort. Eksempel på dette er stillingstittel, noe informasjon om tidligere erfaringer samt eksakt tiltredelsesdato i stilling. Det ble før intervjuet sendt informasjonsskriv (vedlegg 2) til informantene om at de ville bli anonymisert med nummerering innenfor hver etat (eks UDI respondent 1) og at forskningen var meldt til NSD. Kun oppgavens forfattere og leder (kontaktperson) for den avdelingen respondenten jobber i vet hvem som har deltatt i prosjektet fra den etaten. Kun forfatterne av denne oppgaven vet navnet på den respondenten som hører til den enkelte nummereringen innenfor hver etat.

#### 4.3.7 Analyseprosessen

Analyse av data går ut på å kategorisere innsamlet informasjon med sikte på å beskrive hva man har funnet (Halvorsen, 2003, s. 113). Vår datainnsamling består av kvalitative data i form av dokumenter og intervjuer, og måtte derfor gjennom prosessen for analyse og tolkning av kvalitative data. Formålet med analyse av kvalitative data er å komme fram til en helhetlig forståelse av spesifikke forhold eller å utvikle teorier og hypoteser om bestemte og samfunnsmessige sammenhenger (Grønmo, 2004, s. 245). Dette er en tidkrevende prosess da kvalitative data foreligger i form av ustrukturert informasjon. I følge Grønmo (2004) blir data vanligvis analysert etter hvert som de samles inn, noe vi også gjorde. Analyseprosessen startet med transkribering av intervjuene vi hadde gjennomført. Vi hørte intervjuene på båndopptaket på nytt, for så å skrive ned alt som ble sagt av intervjuobjektene i kronologisk rekkefølge. Dersom noe var uklart på grunn av uttrykksform eller eksterne faktorer som dårlig lyd og bakgrunnsstøy ble opptaket spilt for begge forfatterne for å dobbeltsjekke.

Vi satt igjen med litt over 100 sider i rådata, da transkriberingen av hvert intervju ble på 10-20 sider hver. På forhånd hadde vi lagt ned et grundig arbeid med intervjuguiden slik at spørsmålene vi stilte var delt inn etter våre fire forskningsspørsmål. Dette med tanke på å lette analysearbeidet, og få en helhetlig forståelse mellom teori og empiri. Vi laget vårt eget system for å kode rådataene. Koding av materialet er en viktig framgangsmåte for å skape oversikt gjennom forenkling og sammenfatning av tekstens innhold (Grønmo, 2004, s. 246). Måten vi brukte koding i våre analyse var å dele inn utsagn fra intervjuobjektene inn i ulike kategorier. En kategori er en samling eller klasse av fenomener med bestemte felles egenskaper (Grønmo, 2004, s. 248). I vårt tilfelle var disse felles egenskapene våre forskningsspørsmål og teori. Vi satt med hvert intervju og delte inn intervjuobjektene utsagn i fargekoder:

Hver gang en informant nevnte noe som for eksempel gikk på krise eller kriseforståelse ble dette markert med gult, eller hvis det var læring som ble nevnt, ble dette markert med blått også videre. Når vi videre skulle skrive empiridelen var det bare å gå inn i dokumentene å hente ut den informasjonen vi trengte ut fra fargekodene da vi også satte opp empirien etter forskningsspørsmål og teori. Koding av datamateriell var en tidkrevende prosess da den besto av svært mange sider. I tillegg fikk vi en jobb med å sile ut informasjon informantene kom med som ikke var relevant for vår forskning.

Når det kom til dokumentanalysen brukte vi samme system som for analysen av intervjuene. Vi gikk systematisk gjennom dokumentene fra de ulike aktørene og brukte det samme fargekode systemet. Vi kunne da gå inn i dokumentene etterpå å sile ut den informasjonen som var relevant for våre forskningsspørsmål og skrive disse inn i en tabell som stikkordsform.

#### **4.4 Validitet, reliabilitet og etiske utfordringer**

Begrepet validitet viser til gyldighet og hvor relevant dataene er for problemstillingen til oppgaven (Halvorsen, 2003, s. 40). Det skilles mellom intern og ekstern validitet.

Den eksterne validiteten er et bilde på hvorvidt forskningen vil være allment gjeldende.

Ettersom oppgaven er et casestudie av flykningssituasjonen på Storskog i 2015 vil forskningen vanskelig kunne generaliseres. Funn fra datainnsamling og resultat av forskningen har derimot en overføringsverdi til andre krisesituasjoner. Dette gjelder spesielt funn som viser viktighet og hvilke konsekvenser forskjellig kriseforståelse blant aktører kan

ha å si for håndtering i en krise. Dette er gjeldene for Norge, men også i en større kontekst uavhengig av land

Den indre validiteten handler om i hvilken grad man måler det man har til hensikt å måle. I et studie der kvalitativ metode er tatt i bruk baserer dette seg på hvorvidt funnene reflekterer formålet med studiet og representerer virkeligheten (Johanessen, Tufte og Christoffersen, 2009., s 199). I dette studie har to personer utført intervju, transkribering, dokumentanalyse og dataselektering, noe som styrker validiteten da man minsker muligheten for feiltolking eller feilregistrering av data. For å kontrollere at den informasjonen vi fikk av intervjuobjektene var korrekt ønsket vi minst tre intervjuobjekter fra hver etat for å eliminere personlig påvirkning av data, men det var bare en av de etatene som valgte å delta som stilte med tre personer. For å kompensere for dette har vi også tatt i bruk rapporter fra etatene i datainnsamlingen der man kan kontrollere om rapporter og intervjuobjektens presentasjon av saken sammenfaller.

Reliabilitet handler om hvor pålitelige målingene er. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi tilnærmet identiske resultater, og sier derfor noe om kvaliteten på målingene vi har utført (Halvorsen., 2003, s. 41). Det er i stor grad benyttet intervju som data, det vil derfor være vanskelig å oppnå identiske resultater. Personene som blir intervjuet blir intervjuet om en hendelse som fant sted i 2015/2016 og det kan derfor være vanskelig å huske, i tillegg må det antas at uttalelser fra enkeltpersoner så lenge etterpå kan være påvirket av eksterne faktorer. Vi ser at flere uttalelser fra enkeltpersoner stemmer overens med etatens offisielle rapporter noen som kan tyde på både bevisst eller ubevisst påvirkning (Halvorsen., 2003, s. 43)

Det er flere etiske utfordringer man kan støte på i forbindelse med datainnsamling. Datainnsamling og innhenting av personopplysninger innebærer at et fritt samtykke innhentes. De som var omfattet av undersøkelsen ble på en enkel og lettfattelig måte informert skriftlig om hensikten med prosjektet, prosessen og på hvilken måte resultatene skulle formidles og brukes videre (Halvorsen, 2003, s. 162-169). Det som står i informasjonsskrivet (Vedlegg 2) tar for seg alle disse punktene. Hver respondent mottok dette i forkant av intervjuet. For å sikre et aktivt samtykke spurte vi i forkant av hvert intervju om de hadde lest informasjonsskrivet og godtok retningslinjene for personvern. Samtlige av respondentene svarte ja før intervjuet startet. I de tilfeller man måtte få kontaktinformasjon fra

leder eller annen person ble begge parter informert om dette for å sikre at de var klar over hvem som visste om deres deltakelse før intervjustart. Prosjektet er meldt til og godkjent av NSD - Norsk senter for forskningsdata (Vedlegg 3).

For at diskresjonshensynet skal ivaretas har enkeltpersoners navn, stilling, fartstid og erfaring blitt tatt bort eller endret på (Halvorsen, 2003, s. 162-163). Personene refereres til som intervjuobjekt eller respondent i stedet for han/hun. Vi har valgt å ikke inkludere transkriberte intervju som vedlegg på grunn av faren for gjenkjenning gjennom uttalelser, likevel er all informasjon/uttalelser fra respondent som er brukt i analyse og konklusjon tatt med i empirikapitlet for å sikre ivaretagelse av prinsippet om etterprøvnbarhet (Halvorsen, 2003, s. 169).

#### **4.5 Fordeler og ulemper med metoden**

Først og fremst er det hensiktsmessig med en kvalitativ metode på bakgrunn av problemstillingen og forskningsstrategien som er valgt. I følge Åse og Fossåskaret (2014, s. 103) er denne type kvalitativ metode med intervju den mest brukte kanal innen samfunnsforskning for innsamling av empirisk materiale. For å få frem etatenes refleksjoner og handlinger rundt flyktningstrømmen over Storskog i 2015 var det nødvendig å prate direkte med personer involvert i selve håndteringen. Vi måtte velge bestemte personer, avdelinger og etater heller enn tilfeldig utvalgte. Med intervju fikk forfatterne av denne oppgaven muligheten til å spørre dersom noe var uklart, uttrykke formål og lede respondenten tilbake til opprinnelig spørsmål dersom dette ikke ble besvart. Det personlige preget ved intervjuene gjorde forfatterne oppmerksomme på følelser ved uttrykingsmåte som forsterket eller svekket noen av påstandene. En svakhet ved datainnsamlingen og intervjuene er at vi kun har tre respondenter fra en etat, samt at DSB ikke er representert ved intervju. Vi ser at det er fordelaktig med flere respondenter fra hver etat. Grunnen til dette er at vi enten ikke har fått respons på våre mailer om å stille til intervju, eller at intervjuobjektene ikke kunne stille i den perioden som var aktuell for oss i forhold til innleveringsfrist for oppgaven.

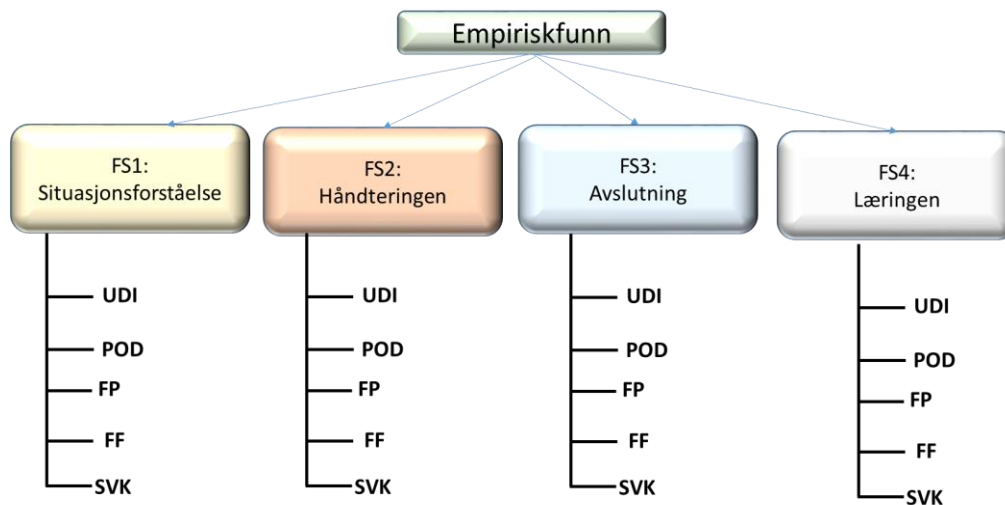
Ved å bruke intervju, da spesielt semi-strukturerte intervju, innhentes det svært store mengder informasjon som gjør forskningen svært krevende og uoversiktlig. I følge Blakie (2010, s. 215) er det ved denne metoden svært vanskelig å forstå hvor man skal starte og fastsette hvor man havner tilslutt. Det har vært krevende å selektere data, og man risikerer alltid at man tar bort noe verdifullt. Den store datamengde vi endte opp med kunne vært benyttet til flere

forskjellig oppgaver og man ser i ettertid at hvert forskningsspørsmål i seg selv kunne blitt en egen masteroppgave. Ved å fremstille forskningen på en god og oversiktlig måte i empiridelen mener vi at på tross av omfang datamengde at vi har klart å løse oppgaven tilfredsstillende.

## 5.0 Empiri

Funnene som er gjort blir presentert i kategorier tilordnet forskningsspørsmål en til fire, her skiller vi mellom de ulike etatene innenfor hvert forskningsspørsmål. En oppsummering av hovedfunn i alle etater presenteres i tabell avslutningsvis innenfor hvert forskningsspørsmål.

I første del av empirikapittelet presenteres funn gjort i intervju. Funnene innenfor hvert forskningsspørsmål presenteres i rekkefølgen utlendingsdirektoratet (UDI), politidirektoratet (POD), Finnmark politidistrikt (FP) Fylkesmannen i Finnmark (FF) og Sør-Varanger kommune (SVK). I siste del av empirikapittelet presenteres hovedfunn fra dokumentanalyse i tabell i rekkefølgen UDI, POD og direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB).



Figur 4 Oversikt over empiriske funn

### 5.1 Situasjonsforståelse og kriseforståelse

For å få en mer oversiktlig presentasjon er funn innenfor hver etat delt inn i to underoverskriftene for funn; kriseforståelse og situasjonsforståelse.

### 5.1.1 Utlendingsdirektoratet

#### **UDI om Kriseforståelse**

Det er ulike syn på om situasjonen på Storskog blir ansett som en krise hos de tre informantene i UDI. Informant 1 mener helt klart at situasjonen var en krise. Dette begrunner informanten med at situasjonen kom helt uforberedt, samtidig som systemet ikke var klart eller forberedt for en slik situasjon som oppstod. Informanten omtaler situasjonen som en ekstremsituasjon og peker på mangel av innkvarteringsplasser som det avgjørende for at situasjonen opplevdes som en krise. Informant 2 i UDI vil ikke klassifisere situasjonen som en krise. Denne informanten begrunner det med at situasjonen var arbeidsom og skulle vært under en helt annen kontroll, men tenker at en krise er noe som man overhodet ikke har mulighet til å håndtere, og slik var det ikke på Storskog. Informanten uttrykker likevel senere i intervjuet at man i ettertid ser at situasjonen burde bli erkjent som en krise, og mye tidligere enn den faktisk ble. Informanten tror at UDI var nølende med å erkjenne situasjonen som en krise i den forståelse at man da må sette vanlige rutiner til side og etablere en kriseorganisasjon. Det å etablere en kriseorganisasjon eller krisestab medfører et trykk fra omgivelsene og media, mens UDI ønsket å vise til omgivelsene at de hadde kontroll. Informant 3 gir ikke et tydelig svar på om situasjonen var en krise, men peker på at situasjonen kom svært overraskende.

Svarene fra de ulike informantene i UDI viser at det ikke er en samlet enighet om situasjonen på Storskog var en krise. Som en oppsummering kan man likevel si at uavhengig om informantene velger å definere situasjonen som en krise er det likevel noen klare momenter som går igjen hos dem alle tre når de beskriver situasjonen. Dette er mangel på kontroll, at det var en presset situasjon og at situasjonen kom som en overraskelse, samt mangel på kapasitet for å kunne håndtere situasjonen. Mangel på innkvarteringsplasser og sprengt kapasitet på flere områder er det informantene legger til grunn for at situasjonen ble vanskelig å håndtere.

”Veldig arbeidsom situasjon som skulle vært under en helt annen kontroll i beredskapssammenheng” (Informant 1, UDI).

På spørsmålet om ulik kriseforståelse mellom etatene har påvirket håndtering av situasjonen er respondentene fra UDI samstemte. Alle tre mener at det har påvirket håndtering i den grad at arbeidet kom for sent i gang, og tildeling av ressurser ikke var tilpasset situasjonen som oppstod. Krisen ble forstått og oppfattet for sent, samtidig som de ulike organisasjonene ikke



hadde systemene klare og måtte bygge opp disse underveis mens trykket var som høyest. Dette mener informant 2 at har gått utover kvaliteten på det som ble levert.

### **UDI om situasjonsforståelse**

Det kommer klart fram fra alle tre informantene i UDI at situasjonsforståelsen ikke har vært den samme for de ulike etatene som var involvert i situasjonen på Storskog. Innad i UDI sitter informantene igjen med ulik oppfattelse og opplevelse av situasjonen både underveis og nå i etterkant. Dette gjelder først og fremst ulik forståelse og oppfattelse av hvordan situasjonen utviklet seg mellom hovedkontoret til UDI og regionskontoret i Narvik. Det kommer fram fra informantene som satt på regionskontoret at det sentralt ble reagert for sent på situasjonen, noe informanten sentralt bekrefter.

At situasjonen var så utenkelig, ser ut til å ha hatt en stor innvirkning på den manglende situasjonsforståelsen og anerkjennelsen av alvorligheten i situasjonen på Storskog høsten 2015. Både UDI sentralt og UDI i nord legger vekt på at de hadde erfaring med asylsøkere til Kirkenes under krigen på Balkan på 1990-tallet, men at en slik situasjon som oppstod på Storskog høsten 2015 hadde vært helt utenkelig for hele organisasjonen.

Funnene viser at det ble vanskelig å legge ned arbeid for å skape en felles situasjonsforståelse mellom de ulike etatene mens situasjonen på gikk. Dette virker ikke å ha noe med manglende samarbeidsvilje å gjøre, men heller på bakgrunn av at det måtte gjøres prioriteringer andre steder da mangel på ressurser var et stort problem.

”Vi prøvde så godt vi kunne å videreformidle den informasjonen vi hadde, men etter relativ kort tid satt jeg med tunnelsyn for alt jeg så var bare innkvartering. Vi var så fokusert på å sørge for at ikke en asylsøker skulle sove under åpen himmel slik at etter hvert ble all kontakt oppover i systemet nedprioritert, kontakten med Fylkesmennene ble nedprioritert osv.” (Informant 1 UDI).

På spørsmålet om det ble lagt opp til for eksempel felles informasjonsmøter:

”Gjennom sommeren så vi at det bare kom flere og flere, så jeg tror kanskje vi ble mer opptatt av å finne mottaksplasser til de” (Informant 3, UDI).

Disse uttalelsene gir et godt bilde på hvorfor det ble vanskelig å jobbe for å skape en felles situasjonsforståelse under situasjonen på Storskog høsten 2015, og da særlig i starten av

ankomstfasen. Systemet lå ikke til rette for en slik mengde av ankomster, og problemene med registrering og innkvartering av asylsøkere var det som fikk hovedfokus. Det virker som at dette har bidratt til at rapportering og kontakt på tvers av organisasjonene har blitt nedprioritert.

### 5.1.2 Politidirektoratet

#### **POD om kriseforståelse**

Informanten mener selv at situasjonen på Storskog høsten 2015 langt på vei var en nasjonal krise, men legger til at det er noe uklart om det ble enighet innad i Politidirektoratet om det skulle kalles en krise eller ikke. Informanten forteller at det også den dag i dag er delte meninger rundt denne situasjonen i forhold til krisebegrepet. Likevel er informanten klar på at det mest sentrale ikke er hva situasjonen kalles, men hva selve forståelsen utløste av reaksjon. Informanten uttaler: ”Det er klart at den hjelpen man sendte oppover, den kom for sent”. Informanten mener at uavhengig av begrepsbruken og om situasjonen på Storskog defineres som en krise eller ikke, ble det utløst en alt for sen reaksjon. Dette førte til at belastningen på de aktørene som var på Storskog var svært høy, og at håndteringen kunne vært mye enklere hvis man tidligere hadde hatt en større ressursmengde.

Videre forteller informanten at man i et vanlig år dimensjonerer for 30-40 ankomster i løpet av en dag, mens i 2015 var det dager med 300-400 ankomster. I tillegg besto et vanlig mottak i snitt av 200 plasser, og ettersom det kunne komme opp imot 300 ankomster måtte det omtrent etableres nye mottak hver dag. Denne mengden i seg selv skapte naturligvis utfordringer for alle etater som var involvert, og situasjonen var derfor kritisk med tanke på håndtering.

#### **POD om situasjonsforståelse**

I følge informanten oppfattet POD alvoret i situasjonen på Storskog for sent. Informanten uttaler at det i starten var en ikke eksisterende forståelse for alvoret i situasjonen, og at denne ikke ble bedret før langt ut på høsten 2015. Informanten er klar på at den utviklingen i antall ankomster over Storskog høsten 2015 skulle ha utløst en reaksjon mye tidligere hvis man hadde sammenliknet ankomstene med årene før 2015.

”Sammenlikner kapasitet av tilgjengelig personell i nord med antall ankomster som kom over grensen i løpet av en dag, ville dette vært det samme som om det kom 60.000 asylsøkere til Oslo i løpet av en dag. Det sier noen om den belastningen innstrømningen utgjorde, ikke bare for politiet, men for alle samfunnsfunksjoner i et så lite samfunn. Den er så mye større. Men den forståelsen var nok ikke tilstede” (Informant POD).

Informanten legger til at det etter hvert ble omdisponert og sendt mannskap fra blant annet PU, Romerriket, Agder, Sør-Trøndelag og Hordaland politidistrikt, men at dette kom for sent. Det ble sendt opp ganske mange ansatte fra PU til Kirkenes (rundt 40 ansatte), men dette var ikke før i november og da var man allerede på vei ned igjen når det gjaldt ankomster. På grunn av sen situasjonsforståelse ble det derfor en ”mismatch” mellom når behovet for hjelp var størst i forhold når den faktisk kom.

Informanten er noe usikker på hvorfor situasjon ikke ble oppfattet som alvorlig før det var for sent, men mener det kan skyldes at Finnmark politidistrikt gjorde mye mer enn det som egentlig lå som deres ansvarsoppgaver. Finnmark politidistrikt gjorde en god jobb med å håndtere de som kom, og langt utover det rundskrivet som regulerer deres oppgaver og sektoransvar. Situasjonen rundt den belastningen ankomstene skapte i Nord ble nok heller ikke oppfattet som alvorlig nok i starten da det ble fokusert mye på hvordan situasjonen utviklet seg i sør (Tøyen i Oslo for eksempel).

Informanten mener at da man i slutten av oktober og begynnelsen på november 2015 fikk en veldig høy oppmerksomhet på situasjonen på Storskog fra politisk nivå, begynte man å få en bedre forståelse for alvoret i situasjonen. Politidirektoratet opprettet etter hvert en liaisonfunksjon. Liaisonfunksjonen håndterte rapportering over situasjonen, statistikker og den type oppgaver til departementet. Informanten mener at dette hadde en betydning for en bedre oversikt og situasjonsforståelse innad i POD, samt på tvers av ulike aktører. Samtidig var det mange ulike delegasjoner, både politisk og embetsverk som dro opp til Finnmark og Kirkenes selv, noe som også styrket situasjonsforståelsen. Parallelt med dette satte POD i gang et planverk lokalt og nasjonalt for håndtering av ekstraordinære ankomster.

### 5.1.3 Finnmark politidistrikt

#### **Finnmark politidistrikt om kriseforståelse**

Det gikk mange måneder mellom økt ankomst og forståelse av situasjonen som en krise. Finnmark politidistrikt forklarer at det hele startet i Februar 2015 med de første flyktningene som kom på sykkel over grensen. Gjennom våren kom det noen i måneden, men ikke det store antallet. Informanten forklarer at å ta i mot et par innimellom var jo kjent for dem og det var ikke noe problem, men at det var nytt for dem at de kom på sykkel og fra andre land en ”tidligere sovjetstater.” Informanten sier at det var først i Juli at alvoret begynte å gå opp for Finnmark Politidistrikt (den gang Øst-Finnmark Politidistrikt), men at det var vanskelig å se på det som noe veldig stort fordi man var vant til at Russland hadde strengt regime på hvem som slapp inn i det nordre området:

”Så at det plutselig skulle skje i juli når vi fikk en ganske drastisk økning, og vi hadde bikket 50 asylsøkere så begynte vi å ane at her er det noe som er i ferd med å skje. Og da begynte jo diskusjonen og gå internt i distriktet, hva er dette for noe og hvordan skal vi håndtere det. Og det var ikke alle som var helt med på at dette her var noe stort, det ville dø ut, og Russland ville ta kontroll. Og vi begynte å diskutere dette her fram og tilbake, og når vi kom til august og bikka 60 og så hva som var i emning og begynte å få litt informasjon om hva som rørte seg ute rundt omkring i Europa, så begynte klokkene å ringe” (Informant Finnmark Politidistrikt).

Informanten forteller videre at de måtte se på hvordan egne ressurser kunne brukes, de hadde allerede begynt å slite på Storskog fordi de ikke var mange nok folk eller hadde fasilitetene som trengtes til å håndtere flyktningstrømmen. Allerede i August begynte Finnmark Politidistrikt å ha en diskusjon med kommunen og sivilforsvaret om hva de kunne bidra med. De hadde en diskusjon om hva de kunne gjøre internt både i kommunen og politidistriktet for å bli bedre forberedt på det som eventuelt ville komme. Sivilforsvaret bidro med varmetelt så politiet kunne utvide kapasiteten og kommunen utarbeidet egen planer.

Litt ut i September gikk første varselet fra politimester til POD om at noe måtte skje og de ikke kunne håndtere situasjonen alene.

”Responsen var vel ikke helt det vi hadde håpet på, så det kom noen enkelte personer fra politiets utlendingsenhet opp hit og skulle hjelpe oss med det ankomsttallet som var til da. Og det gikk vel ikke mer enn, ja, lå oss si fem dager før de skjønnte at dette her går ikke. For da eksploderte plutselig tallene, og vi begynte å snakke om å ta i mot

60 om dagen, og da begynte virkelig alarmen å blinke tror jeg i alle ledd” (Informant Finnmark Politidistrikt).

Politiet i Finnmark klassifiserer situasjonen på Storskog 2015 som en krisesituasjon med bakgrunn i antallet flyktninger.

”Ja, jeg vil si det. Når du tenker på det antallet som til syvende og sist kom og hvis du tar det utgangspunktet i den befolkningen og de ressursene vi har her, så skal det tilsvare at det kom nesten 300.000 asylsøkere på 1,5 måned i Oslo. Da sier det litt om hvilken logistikk det krever når du er en kommune med 10.000 innbyggere og de fasilitetene som man har” (Informant Finnmark Politidistrikt).

”Så jeg vil nok kalle det en krise og det ville nok vært en enda større krise om det hadde skjedd en større plass med et enda større antall. 5500 virker ikke så fryktelig mye, men hvis du setter det litt i perspektiv i forhold til hva du har av både infrastruktur og alt vi har av å håndtere det her oppe så vil jeg kalle det for en krise ja” (Informant Finnmark Politidistrikt).

Informanten forklarer videre at den ulike kriseforståelsen mellom aktørene henger sammen med varslingen i fra politimesteren til POD i September; ”Og det at man ikke da klarte å få formidlet, ikke klarte å få et felles situasjonsbildet da, gjorde jo at vi hele tiden kom på etterskudd”. De klarte ikke ta tak i problemstillingen og få etablert systemer fort nok. Informanten forklarer videre at de slo alarm 9. September, men det var ingen som oppfattet alarmen før neste måned.

”Og da først sa det pang, og da kom ressursene, og da begynte systemet å fungere, og da begynte det å skje ting. Og det er vel kanskje litt sånn, holdt jeg på å si, som kom ut i media som ikke skulle komme ut i media da med den langsomme krisen og den felles situasjonsforståelsen, at man hadde vel ikke helt det her med, tatt innover seg hva som er i ferd med å skje nedi Oslo området” (Informant Finnmark Politidistrikt).

### **Finnmark Politidistrikt om situasjonsforståelse**

Politiet i Finnmark mener at en felles situasjonsforståelse kom etter hvert. Informanten forklarer at ut i oktober med nesten 200 ankomster i døgnet anså nok de fleste aktørene situasjonen som en krise, men at denne forståelsen burde ha kommet før. Informanten forklarer at politiet også må være kritiske til egen organisasjon i etterkant av slike situasjoner.

”Vi skulle nok ha tenkt tanken tidligere, men igjen så har man levd her oppe så lenge, man har hatt det forholdet til Russland man har hatt over år. Og vi har opplevd og at

de har sluppet opp den kontrollen de ønsker å ha i grensesonen. Og at det da plutselig skulle komme masse folk syklende fra Russland til Norge, det hadde jeg aldri trodd” (Informant Finnmark Politidistrikt).

På spørsmålet om det ble gjort noe spesielt for at situasjonsforståelsen mellom etatene skulle bedres er svaret litt uklart. Det kommer frem at det etter hvert var i fokus, men at det oppfattes som politisk fokus.

”For min egen del følte jeg hvert fall at det ble veldig politisk fokus. Det var et krav om rapportering på et detaljnivå som var ganske enormt, og i tillegg da skulle utføre dine egne arbeidsoppgaver og faktisk følge opp dine egne ansatte og den jobben som faktisk skulle gjøres. Og det synes jo jeg ble en utfordring for min egen del og arbeidet ja, det var jo mye som ble lagt på vent, politimessige ting som vi ikke fikk gjort. Rett og slett at vi måtte gjøre knallhard prioritering. Og her kom det mange mennesker over grensen som vi ikke visste hvem var. Og da måtte vi omrokere og bruke ressurser der det var behov for dem” (Informant Finnmark Politidistrikt).

#### 5.1.4 Fylkesmannen i Finnmark

##### **Fylkesmannen i Finnmark om kriseforståelse**

For at fylkesmannen skulle ha et oversiktsbilde over hva som skjedde fortløpende oppfattet de at de hadde dialog med politiet og sendte tidlig over en liaison til Kirkenes. “For oss var det viktig å ha de øynene og ørene der borte for å få et godt situasjonsbilde, både i forhold til egen håndtering, behov for samordning og rapportering til sentrale myndigheter” (Informant Fylkesmannen i Finnmark). Før liaisonen kom på plass var det litt uklare meldinger, ingen visste helt hva som var i ferd med å skje. ”Vi hadde ikke, vi visste ikke, vi så det kom mennesker, men hadde ikke noe informasjon som tilsa at dette var enkelte mennesker som dukket opp nå, eller om det kom noe stort i en tid utover” (Informant Fylkesmannen i Finnmark). Dette mye på grunn av at man ikke kunne forutse hva som skjedde fra Russlands side.

”Så vi måtte liksom ta, i begynnelsen ta ting litt som det dukket opp. Men jeg føler at gjennom den dialogen vi hadde med aktører der borte, gjennom de liaison vi hadde der, men også gjennom direkte dialog følte jeg vi fikk et godt situasjonsbilde i forhold til hva var det som foregikk fortløpende. Både i begynnelsen og etter hvert og det ble veldig mye mennesker som kom, det gjorde det jo” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

Fra fylkesmannens side, vil man si at det var en krise? “Altså for å si det nå var det vel ingen som definerte denne situasjonen som en krise. Men den var vel til å begynne å nærme seg” (Informant Fylkesmannen i Finnmark). Det forklares at i perioder hadde man ikke kontroll på antall mennesker, oppfølging på helseområdet eller nok mottaksplasser.

”Så var det nok en situasjon som jeg vil kalle hvert fall svært vanskelig. Men om den var kritisk det er litt vanskelig å si. Men det var hvert fall meget, meget vanskelig. Slik som jeg ville definert det så vil nok kanskje de som sto nærmere opp i situasjonen der oppe vil nok sannsynligvis bruke ett sterkere begrep, men det blir vanskelig for meg. Men det er klart at ord som krise og kritisk var ord som ble brukt lokalt. Og for de som sto der og skulle håndtere menneskene fysisk så var det nok, de ville nok definert det som en kritisk situasjon. Men at det var en meget vanskelig situasjon og at det var en situasjon som krevde stor grad av handlingsevne, det er det ikke noen tvil om. Så det vil jeg nok hevde” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

Sør-Varanger var tidlig ute med å få etablert plasser i Fjellhallen. Problemet var at det begynte og hope seg opp i Kirkenes, der det kom flere inn enn de klarte å sende ut. I tillegg var det ikke på plass et skikkelig system for å håndtere helseundersøkelsene.

Informanten forklarer at det har nok i perioder vært ulik situasjonsforståelse og at det har påvirket håndteringen til tider, men at det var avhengig av hvor man var i prosessen og hvilke oppgaver det var snakk om:

”.....og det klart vi så tendens til at istedenfor å finne felles løsninger var man mer opptatt av å få gjort sine egne oppgaver. Sånn til tider. Og det tror jeg rett og slett var fordi man ikke hadde svar på hvordan man skal skulle løse alle tingene, det ble slik at de forventningene man hadde til andre kanskje ikke slo inn som forventet” (Informant Fylkesmannen i Finnmark)..

”Men det er klart at det er ikke noen hemmelighet at det var ganske ulike oppfatninger av situasjonsforståelsen mellom UDI og Sør Varanger kommune en periode da” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

Informanten opplever det som at UDI Nord har prøvd med de ressurser de har hatt tilgjengelig, men at det har vært vanskelig å formidle helhetsforståelse sentralt. ”Og som sagt jeg er nok usikker på om de i det hele tatt forsto hele situasjonen i UDI sentralt, i begynnelsen hvert fall” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

### **Fylkesmannen i Finnmark om situasjonsforståelse**

Daglige møter ble holdt i Kirkenes mellom politiet, UDI, kommunen og etter hvert PU der man fikk diskutert problemstillingene. Fylkesmannen fikk daglige rapporter som ble videreformidlet til sentrale myndigheter

”Men det er ikke noe hemmelighet at for mange framsto det litt mer usikkert hvorvidt man på nasjonalt nivå forsto helt utfordringene vi hadde her oppe i en periode.. men det var ikke sånn at folk bare satt på sin egen tue, det var det ikke, men det er klart at det var utfordringer knyttet til samvirke og samarbeid, det var det” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

### 5.1.5 Sør-Varanger kommune

#### **Sør- Varanger kommune om kriseforståelse**

Sør-Varanger kommune forklarer at de gjennom årene er vant til asylsøkere som kommer over grensen, også asylsøkere som skal returneres. Det dramatiske ved situasjonen her var at det begynte i det små og eskalerte voldsomt. Da økningen begynte tenkte kommunen og politiet på hvordan dette ville bli hvis det ble en større situasjon lokalt og man fikk en oppsamling. Kommunens fokus var innkvartering, eller eventuell mangel på nok innkvarteringsplasser. Informanten forklarer at når forhandlingen startet med UDI var det snakk om 20 ankomster til dagen, og at det ville bli problemer dersom man rundet 50. Kommunen forklarer videre om andre aktørers arbeidsoppgaver når det blir spurt om situasjonen var oversiktlig og kontrollerbar. Det forklares at selve Storskog ble håndtert av politiet, og når kommunen opprettet fjellhallen var det UDI som disponerte plassene. Informanten forklarer at det oppfattes fra kommunens side at alle hadde samme kriseforståelse lokalt og etter hvert også i Oslo.

”Sånn at det lignet ikke på en sånn ordinær transitt situasjon, men vi håndterte det og vi måtte bare bygge opp etter hvert som det eskalerte og få inn flere folk også ja. Det var, det lignet ikke en ordinær situasjon i det hele tatt. (...)Ja, det var en krise. Og en krise er jo alt som ikke er normalt og det her var en krise” (Informant Sør- Varanger kommune).

#### **Sør- Varanger kommune situasjonsforståelse**

Det oppfattes fra informantens side som at situasjonsforståelsen var ulik for de involverte aktørene, og “det at det var en krisesituasjon er nettopp det evalueringen viser i ettertid”



(Informant Sør-Varanger kommune). Det forklares at kommunen i starten var i dialog med UDI nord, det var ikke før senere UDI sentralt kom inn i bildet og sendte opp representanter.

Informanten forklarer at situasjon endret seg betraktelig utover høsten. Det forklares at kommunen skulle huse flyktninger, besøk fra statsansatte samtidig som man skulle øke kapasiteten i Fjellhallen. UDIs tall på ankomster per dag over Storskog stemte ikke nødvendigvis med det antallet kommune skulle ta inn i Fjellhallen da de i tillegg hadde alle som skulle ut av hotell og pensjonat og inn i Fjellhallen. Kommunen forklarer den ulike situasjonsforståelsen i sammenheng med arbeidet som ble gjort i forhold til antall asylsøkere.

”Det er liksom det her som UDI sier selv i etterpåklokskapen, ja, og det var kanskje det vi møtte at folk som kanskje ikke hadde vært her var etterpåklok om at de var uenig i avtalen. Og da begynte man å definere situasjonen som den var da, og det lignet jo ikke på det vi hadde stått oppe i. Så den virkelighetsforståelse er helt forskjellig i dag enn det vi faktisk har stått oppe i. Det er bare vi som var her da som vet det. Vi vet alle hva vi sto oppe i Fjellhallen og vi håndterte det. Og det er klart at det i perioder var veldig press på dem, de ringte fra politiet og dem ringte fra UDI og spurte hvor mange vi hadde inne og vi har fått mye pes i ettertid fra UDI” (Informant Sør- Varanger kommune).

Det ble lagt opp til møter på tvers av aktørene for å bedre situasjonsforståelse, men *“alle sto oppe i sitt og på det detaljerte nivået var det kanskje ikke løselig at vi skulle sitte oppe i sanne fellesmøter.* Det forklares videre at på møte skjedde på overordnet nivå og gjennom Fylkesmannens liaison, men informanten fra kommunen hadde nok med å holde fjellhallen gående til å være med på møtene.

#### 5.1.6 Hovedfunn i forhold til oppgavens første forskningsspørsmål

Oppsummering av hovedfunn fra alle etater om kriseforståelse og situasjonsforståelse i forbindelse med asylstrømmen over Storskog høsten 2015

<b>Etat</b>	<b>Hovedfunn</b>
<b>UDI</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mangel på kontroll, presset situasjon, overaskende hendelse, mangel på kapasitet</li><li>- Kriseforståelse har påvirket håndteringen</li></ul>
<b>Politidirektoratet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Det ble utløst for sen reaksjon</li><li>- Ikke-eksisterende situasjonsforståelse om alvorlighetsgraden i startfasen</li><li>- Okt-Nov forståelse av alvorligheten Liaisonfunksjonen bedret forståelsen</li></ul>
<b>FP</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Lang tid mellom økt ankomst og forståelse av krise</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Svært uventet, mye på grunn av erfaringer med Russland</li> <li>- Felles situasjonsforståelse etter hvert</li> <li>- Vanskelig å skape felles forståelse på grunn av mangel på tid og ressurser</li> </ul>
<b>FMF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mangel på kontroll og kritisk</li> <li>- Usikkerhet rundt definisjon</li> <li>- Ulik situasjonsforståelse har påvirket håndteringen</li> <li>- utfordringer knyttet til samvirke og samarbeid</li> </ul>
<b>SVK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definert som krise, ikke en normalsituasjon og ikke en kontrollert situasjon</li> <li>- Oppfattet samme kriseforståelse lokalt, ikke sentralt (i starten)</li> <li>- Lagt opp til møter for å bedre situasjonsforståelsen, men alle sentrale roller kunne ikke være med grunnet mangel på tid og kapasitet</li> </ul>

Tabell 2 Hovedfunn FS 1

## 5.2 Beslutning og prioriteringsgrunnlaget

For å få en mer oversiktlig presentasjon er funn innenfor hver etat delt inn i de tre underoverskriftene for funn; håndtering, prosedyrer og planer, rolle og ansvarfordeling.

### 5.2.1 Utlendingsdirektoratet

#### UDI om håndteringen

Under situasjonen på Storskog høsten 2015 viser funn fra informantene at deres oppgaver i hovedsak gikk ut på å opprette og skaffe mottaksplasser til asylsøkerne som kom over grensen fra Storskog. Informant 3 forteller at da ankomstene begynte å bli høye antall, måtte UDI hjelpe til med etablering av mottak siden kapasiteten til kommunene og fylkene var sprengt. ”På den eneste grensen vi har ut til Russland fantes det altså ikke et transittsystem”.

(Informant 2 UDI). Informant 2 legger til at UDI aldri er i den situasjonen at disse mottakene står ferdige, klare og tomme i det øyeblikket de får en ekstremsituasjon. Dermed må det som regel legges en plan for håndtering der og da, noe som det også ble gjort høsten 2015. I dette tilfellet ble det opprettet en egen organisasjon som skulle håndtere situasjonen for en kort periode mens situasjonen pågikk. Hovedfokuset for UDI i Kirkenes ble ivaretagelse, vurdering av mottaksbeboere og logistikk. Ansatte i UDI på regionskontoret vekslet mellom å reise ut på akutt plasseringene og å sitte på kontoret for å opprette nye kontrakter og få opp nye akutt plassering slik at UDI hadde plasser de kunne sende asylsøkerne til.

Svakheter som nevnes av alle tre respondentene er at selve transportsystemet raskt viste seg å ikke håndtere situasjonen da ankomstene plutselig begynte å stige. I følge informant 3 mente UDI at asylsøkerne skulle håndteres og innkvarteres der de først kom, men at Øst- Finnmark politidistrikt tok grep og sa at de måtte flyttes ut av Kirkenes. UDI satt da i gang videre transport av asylsøkerne. Situasjonen rundt busstransportering av flyktninger som skulle til ulike mottak framstilles som kaotisk. Alt av innkvarteringsplasser og midlertidige løsninger som hoteller og moteller var fullt, likevel kunne det komme tre fulle busser med nye flyktninger som måtte innkvarteres. Derfor ble det etter hvert besluttet av UDI å sette inn fly fra Widerøe som skulle gå ut fra Kirkenes og fly til de plassene asylsøkerne hadde fått akutt plass. En annen utfordring som nevnes i forhold til transport var å ha kontroll på passasjerlister.

Andre svakheter som kommer fram er at mottakene (ankomstsentrene med akuttinnkvartering) ga en del utfordringer i startfasen. Både Fjellhallen og Vestleiren hadde flere ”barnesykdommer” som informant 2 kaller det. Ettersom disse ble bygget opp på svært kort tid, var ikke systemene, som for eksempel datasystemet, på plass da de åpnet. Konstellasjonen av flyktninger som kom over grensen, blir også nevnt av informant 2 og 3 som vanskelig å håndtere da det var en sammensetningen av asylsøkere med ulike behov. Enslige mindreårige blir trukket fram som eksempel, da disse ikke ble registrert godt nok i starten, og de hadde heller ikke et godt nok transittsystem for de enslige mindreårige asylsøkerne.

Selv om håndteringen i startfasen hadde flere, svakheter er alle de tre informantene enige i at UDI som organisasjon kunne opprettholdt responsen om situasjonen hadde fortsatt ut i 2016. Dette begrunnes med at de etter utfordringene i startfasen i stor grad klarte å improvisere, være fleksible og handlekraftige underveis. Alle tre informantene er enige om at håndteringen underveis i stor grad var preget av improvisasjon, mye på grunn av at de måtte løse oppgaver som de aldri før hadde hatt. Beslutninger måtte tas svært raskt for å klare og håndtere de daglige ankomstene. Informant 3 peker på at de tross alt klarte å etablere ankomstmottakene på veldig kort tid og med en dimensjon som på det tidspunktet var riktig

”Vi har jo aldri tidligere hatt som oppgave å sitte i Narvik å bestille buss eller kontakte gatekjøkken for å bestille eks antall hamburgere inn i bussene. Så det var en rekke slike oppgaver vi var nødt å gripe fatt i som vi aldri hadde tenkt var vår oppgave” (Informant 1, UDI).

Situasjonen ble en stor belastning for ansatte i organisasjonen UDI. Alle informantene viser til et svært et svært høyt arbeidspress med håndtering av arbeidsoppgaver som gikk utenfor UDI sine oppgaver i en normalsituasjon. Dette gikk igjen på bekostning av andre oppgaver som ble nedprioritert. For eksempel uttaler informant 2 at personer som skulle jobbe spesifikt med kontrakter for UDI, ble satt på andre oppgaver som igjen har gitt ringvirkninger som tar tid. UDI sitt personell var ikke dimensjonert for en slik situasjon i følge informant 1, og alle tre informantene er enige i at tok det for lang tid før de fikk ”bistand” i form av flere folk både innad i UDI og fra andre instanser. Både informant 1 og 2 peker på at prosessen rundt det å ansette flere folk under en slik krisesituasjon tar for lang tid. I noen tilfeller fikk UDI flere ansatte først etter situasjonen var over, på nyåret 2016. Den høye belastningen av arbeid i tillegg til å prøve og skulle håndtere de ordinære arbeidsoppgavene gikk også ut over kommunikasjonen i UDI og mellom aktørene, i følge informant 2.

### **UDI om prosedyrer og planer**

Alle de tre informantene fra UDI hadde kjennskap til at det forelå gamle planer, men at disse ikke var tilpasser situasjonen som oppsto på Storskog høsten 2015. Informant 3 uttaler: ”Det forelå eksisterende beredskapsplaner, men disse var ikke tilpasset situasjonen”.

Respondentene var kjent med at UDI over flere år har jobbet med beredskap, og hadde kjennskap til de gamle beredskapsplanene i sin egen organisasjon. Det var likevel enighet om at disse planene enten var gamle, utdaterte eller ikke tilpasset situasjonen. De gamle planene var utarbeidet for helt andre scenarioer, og tok ikke høyde for en så ekstrem og voldsom utvikling som man så høsten 2015. Scenarioer fra gamle planer omhandler blant annet masseankomster fra nord (Russland), samt erfaring med ankomster av flyktninger under krigen på Balkan på 1990-tallet. Gamle planer var utarbeidet for mer kontrollerte ankomster, som kunne styres i mye større grad.

I følge informant 2 forelå det ikke en overordnet plan til stedet, men rester av en gammel plan som til dels trådte i kraft i informasjonssystemene, samtidig som UDI som tidligere driftsoperatør hadde et system som de kunne få i drift på forholdsvis kort tid. Kapasiteten på regionskontorene i forhold til antall asylsøkere var hovedutfordringen i de gamle planene, samtidig som både informant 1 og 2 uttaler at det nettopp var dette som gjorde situasjonen vanskelig, at ingen kunne forutse situasjonen eller omfanget på forhånd. ”Sånn er det med

beredskapsplaner. Man lager de i perioder hvor man kan tenke på scenarier, også blir virkeligheten aldri likt scenarioene” (Informant 3, UDI).

Innkvarteringsplasser viser alle informantene til at ble den største utfordringen. Her forelå det ikke planer eller var tatt høyde for et så høyt antall av mennesker som skulle innkvarteres. Systemet var tydelig ikke dimensjonert eller planlagt for å ta i mot antallet som kom, og funn viser til at UDI som organisasjon i stor grad måtte improvisere underveis da det ikke var nok plasser. ”Man henviser ikke til tidligere rutiner og sier at dette her burde dere forstått eller omvendt, for ingen hadde disse rutinene” (Informant 2, UDI).

Informant 3 mener at det muligens var noe vanskelig å skulle fri seg fra de gamle løsningene, spesielt i starten. Det som ble en utfordring var de etablerte systemene og prosedyrene for ankomstene, og samarbeidet mellom UDI og politiet for å registrere.

### **UDI om rolle- og ansvarsfordeling**

Alle de tre informantene uttrykker at de selv i stor grad visste hvilke oppgaver og roller de skulle ha. To av informantene nevner også de ulike mandater de forskjellige etatene hadde, og at dette var klarlagt på forhånd av situasjonen. Dette går blant annet ut på ansvarsfordeling mellom ulike etater, og at disse i stor grad ble overholdt underveis i situasjonen.

Endringer i rollefordelingen underveis og mangel på nok ansatte til å utføre arbeidsoppgaver innad i UDI kommer fram som en svakhet. I følge informant 2 endret både arbeidsoppgaver, arbeidsfordeling og behov seg underveis. Arbeidsmengden fordelt på antall mennesker i ulike roller blir nevnt av både informant 1 og 2 som den største utfordringen. De to informantene fra UDI sitt regionskontor viser til at de ikke var dimensjonert for alle oppgavene de fikk underveis, og at dette ble en hard belastning spesielt for regionskontoret i Narvik. Informant 1 viser også til ulike arbeidsoppgaver som ble tildelt underveis som gikk utenfor rolle- og ansvarsfordelingen som var gitt på forhånd. Dette gjaldt spesielt arbeidsoppgaver som gikk ut på å ansvar for innkvartering og transport av asylsøkere.

”Situasjonen på Storskog var overhodet ikke tilpasset mengden, verken når det gjaldt dimensjonering av bygningsmasse eller dimensjonering av polititjenester. Og hvert fall ikke dimensjonering av UDI personell, det kom etter hvert” (UDI informant 1).

Når det kommer til samhandling mellom aktørene, forteller informant 3 at UDI jobbet tett sammen med politiet gjennom hele ankomstsituasjonen. Det ble etablert statusmøter som ble til samhandlingsråd. Informanten tror de hadde tre slike statusmøter i uken i perioden desember 2015 til januar 2016. Møtene gikk på tvers av mange aktører som blant annet politiets utlendingsenhet, Sør- Varanger kommune (inkludert barnevern og helse), driftsoperatør, Kirkenes sykehus, NOAS, Røde Kors. Det ble her diskutert og avtalt hvordan asylsøkerne skulle håndteres i ankomstsenteret.

## 5.2.2 Politidirektoratet

### **POD om håndtering**

Informanten sin avdeling i POD har ansvar for alt som går på det som skjer på grensen til Norge og innover i landet. Dette innebærer utlendingsaker, både lovlig og ulovlig opphold av asylsøkere. Informanten forteller at det før 2015 ikke var noen særlig oppmerksomhet på ankomster, da dette langt på veg var noe som gikk av seg selv. I et vanlig år ligger man på ca 10.000-11.000 ankomster, og dette er PU finansiert for og det går automatisk. POD trenger da ikke å følge så nøye med på situasjonen over ankomster under normale omstendigheter, men har heller fokus på måltallene de har for returvirksomhet. Høsten 2015 snur dette bildet seg, først ved at situasjonen tar seg veldig opp i PU sine lokaler på Tøyen der det bygger seg opp med 300-400 saker som ikke er fullregistrert. Dette var det første tegnet på at noe ikke var som det skulle, og informanten ønsket da å begynne å omdisponere ressurser sånn at PU på bekostning av returarbeidet hadde større mulighet til å registrere de som kom. Dette fikk ikke gjennomslag i avdelingsledelsen med den begrunnelsen at returarbeidet var veldig viktig. Det var et veldig sterkt fokus på retur tallene, og PU kom heller ikke selv med oppspill til POD slik at de kunne gå videre til departementene om disponering av ressurser. Dette førte til at PU langt på vei fortsatte som før, og innsatsen med såkalte miniregistreringer økte, da det kom flere enn man klarte å registrere i løpet av en dag i PU sine lokaler. Situasjonen på Storskog kom noe senere, og eskalerte etter hvert tydelig. Dette bidro til at håndteringen av asylsøkere ble vanskeligere.

Antall ansatte i POD ble ikke økt, slik at de øvrige oppgavene måtte også håndteres samtidig. Dette førte til at noen av oppgavene til organisasjonen ble liggende nedprioritert, da man i større grad måtte prioritere ankomstene. Det ble i 2015 også gitt en migrasjonspakke i sammenheng med budsjetter for 2016, slik at dersom ankomsttallene hadde fortsatt å være

høye ville man hatt et mye bedre utgangspunkt for å håndtere situasjonen. Håndteringen hadde derfor en sammenheng med ressursmengden som forelå.

POD får en henvendelse fra Finnmark politidistrikt i begynnelsen av september 2015 angående ressurser fordi håndteringen begynte å bli vanskelig. Som følge av dette ble det avholdt ett møte mellom Finnmark politidistrikt, POD, UDI, PU og KRIPOS. PU sendte da noe mannskap opp til Finnmark som kunne bistå med registreringsarbeidet. I begynnelsen av oktober kom det et enda klarer varsel der det kommer fram at Finnmark ikke lengre hadde kapasitet til å håndtere situasjonen. Denne gangen ga POD tilbakemelding om at de tydelig hadde forstått alvorret i situasjonen, og sammen med seksjonssjefen og flere fra UDI reiste de 12. oktober til Kirkenes for å se på situasjonen. Dagen etter ble det bestemt at Finnmark skulle få en overskridelsesfullmakt på 24 stillinger. Det er også nå det høye fokuset på retur snur i POD, og de for alvor starter å fokusere på ankomsttall. Dette får mye å si for hele ”produksjonskjeden” i følge informanten ettersom dette går på både budsjetter og tildelinger, samt samarbeid med andre aktører i form av prognosemøter.

På spørsmålet om Politidirektoratet klarte å være fleksible og handlekraftige i sin håndtering underveis høsten 2015, kunne informanten ønsket at de hadde tilpasset seg situasjonen enda raskere. Ettersom situasjonen ble forstått for sent, tok det for lang tid før ressursmengden ble økt såpass at det virkelig hjalp i håndteringen av situasjonen. Det var likevel vanskelig da organisasjonen måtte balansere mellom håndtering av situasjonen både i nord og sør, samt ivareta oppgavene de hadde i en normalsituasjon.

### **POD om prosedyrer og planer**

Informanten forteller at det i Politiets planverk forelå en plan for masseankomster, men at disse var mer rettet mot migrasjon på en helt annen bakgrunn. Planen var utarbeidet med tanke på en mulig atomulykke knyttet til atomanlegg i Nord Vest Russland. Dette var det som forelå av planverk før situasjonen utviklet seg på høsten 2015. Informanten forteller at det i løpet av høsten ble laget et slags varslingsystem med ulike nivåer av situasjoner der distriktene kunne rapportere inn til POD på hvilket nivå de var. Nivåene ga POD et bilde av hvilken hjelp og tilførsel av ressurser som måtte til for at det enkelte distriktet skulle klare å håndtere situasjonen. Parallelt med dette varslingsystemet fikk distriktene pålegg om å

utarbeide eget lokalt planverk. Informanten viser til at distriktene ikke hadde gode nok planverk lokalt, og at dette gjaldt også for Finnmark og Øst- Finnmark politidistrikt.

### **POD om rolle- og ansvarsfordeling**

Informanten henviser til et rundskriv som heter G-2012/005, som regulerer ansvarsfordelingen mellom PU og politidistriktene når det kommer til håndtering av asylsøkere. I utgangspunktet er det PU som har det nasjonale ansvaret for å registrere alle asylsøkerne. Dersom noen asylsøkere melder seg for lokalt politi, skal det, i følge dette rundskrivet, foretas en registrering av navn med foto og fingeravtrykk for så å sende vedkommende videre til PU for full registrering. Informanten viser til at dette har fungert i alle andre sammenhenger, fordi det før situasjonen på høsten 2015 hørte til sjeldne unntak at noen meldte seg for registrering andre plasser enn direkte hos PU. Av denne grunn har ikke ansvarsfordelingen rundt dette vært en problemstilling før høsten 2015. Ut fra den gitte ansvarsfordelingen, skulle da i teorien politiet i Finnmark sendt alle asylsøkerne som kom over grensen på Storskog videre til Oslo med fly for registrering. Dette hadde, i følge informanten, ført til at situasjonen hadde blitt uhåndterbar da tilslutning i sør allerede var så stor, og UDI på sin side opplevde utfordringer med mottakssystemet.

Som oppsummering sier informanten at ansvarsfordelingen egentlig var klar på forhånd, men at sektoransvaret ikke ble fulgt opp i nord. Dette skyldtes avstanden og manglende tilstedeværelse fra UDI og PU i starten da asylsøkerne kom. Det ble etter hvert krevende for aktørene i Kirkenes å sitte med ansvaret for å finne steder asylsøkerne kunne bo. Kirkenes er ikke tilrettelagt for større mengder av asylsøkere ettersom det ikke på forhånd var etablert et mottak og helsekapasiteten var begrenset. Løsningen ble å ta i bruk hotell og andre midlertidige innkvarteringsplasser.

#### 5.2.3 Finnmark politidistrikt

##### **Finnmark Politidistrikt om håndtering**

Selv om ankomstene kom brått på, var det ingen tvil om hva som var prioritert høyest i forhold til politiets respons.



”Politimesterens ordre var veldig klar: ingen skal forlate Storskog før de er registrert. Så den var knallhard fra dag en. Så prioriteringen var enkel, ingen skal gå fra jobb før vi var sikre på at samtlige som hadde kommet over var registrert” (Informant Finnmark Politidistrikt)

Informanten forklarte at det opplevdes en voldsom fleksibilitet i organisasjonen.

Det lokale politiet fikk god hjelp av de andre politistasjonene som tilhører Finnmark politidistrikt. Problemet var ikke fleksibiliteten, men at det tilslutt ble mangel på ressurser.

“Det er begrenset hvor lenge du kan kjøre et menneske på jobb” (Informant Finnmark Politidistrikt).

”Nabohjelp her er over to timers biltur og når de da stiller opp både i fra Vadsø og Tana og alle andre plasser når vi har behov for hjelp, og at de heiv seg rundt så vil jeg vi si at vi var ganske fleksible og i situasjonen snudd oss ganske kjapt” (Informant Finnmark Politidistrikt).

Informanten forklarer at improvisasjonen knyttes til antall ankomster, og forklarer at man i starten måtte ta det som det kom fra dag til dag. Etter hvert baserte man seg på uke til uke, men det var hele tiden veldig uforutsigbart hvor mange som kom.

“Du hadde jo noen dager der det kom 30 stykker, mens andre dager kom det ingen.”  
(Informant Finnmark Politidistrikt)

### **Finnmark Politidistrikt om prosedyrer og planer**

Politiet hadde ingen planer for prosedyrer og håndtering av masseankomster liggende. Det de kunne vise til, var en eldre plan de hadde hatt en gang i tiden dersom russiske borgere søkte tilflukt i Norge grunnet natur- eller atomkatastrofer. I de planene var fokuset annerledes, da det handlet om vasking, rensing og lignende i forbindelse med atomkatastrofer.

”Men dette her med asylsøkere har vi aldri hatt noen planer, eller i vår villeste fantasi turt å tenke denne tanken. Hadde noen sagt til meg i 2014 at det skulle komme 5500 asylsøkere over Storskog så hadde jeg flirtet av dem” (Informant Finnmark Politidistrikt).

### **Finnmark Politidistrikt om rolle og ansvarsfordeling**

Selv om ikke prosedyrer og planer rundt masseankomster var klare, var rollefordelingen

internt i politidistriktet klar. Politimesteren er den ansvarlige og er også den som styrer ressursene. Problemet var å ha nok ressurser og kompetanse til å håndtere situasjonen.

”Storskog satt jo på kompetansen på grense og utlendingskontroll. Problemet er jo å ha nok antall. Så det var det som egentlig var den største utfordringen, at ressursene begynte å bli knappe. Og når man da fikk ressursene fra politiets utlendingsenhet, og etter hvert både politidistrikt og UP, så begynte det jo å bli nok ressurser, men igjen da er det noe med kompetansen å jobbe med dette her som er en utfordring” (Informant Finnmark Politidistrikt).

Informanten forklarer videre at ansvarsfordelingen ikke var noen utfordring. Oppgavene knyttet til Storskog var helt klare; “det var jeg helt innforstått med. Så det var ikke noe problem” (Informant Finnmark Politidistrikt). Utfordringen lå i tilleggsoppgavene knyttet til rapportering, hvor vedkommende forklarer at det var energikrevende.

”Det som kanskje var utfordringen var det som kom i tillegg, det rapporteringsregime og den forventningen til at de skulle være, holdt jeg på å si, ”liveoppdatert” i Justisdepartementet i Oslo til en hver tid, med akkurat hva som skjedde, hvor det skjedde og hvordan det skjedde” (Informant Finnmark Politidistrikt).

#### 5.2.4 Fylkesmannen i Finnmark

##### **Fylkesmannen i Finnmark om håndtering**

Fylkesmannen forklarer at selv om man alltid kan gjøre ting bedre, gikk det greit å endre seg raskt. Etter hvert tok fylkesmannen en sterk samordningsrolle blant annet på grunn av uenigheter mellom UDI og kommunen.

”Ikke det at vi overtok, men vi var veldig tydelige, vi brukte nok samordningsrollen på en litt annen måte kanskje enn det som samordningsinstruksen i utgangspunktet kanskje legger opp til, men det var jo vurdert av Fylkesmannen den gangen som nødvendig” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

Grunnen var bekymringen for om oppfølgingen i Vestleiren var god nok. “Det var en åpenbar bekymring for de menneskene som vi hadde” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

Fylkesmannen måtte prioritere bort noen oppgave for å håndtere situasjonen, det var ulikt innenfor hver avdeling.

”Det måtte jo tas en prioritering. Så vi hadde generelt sett en dårligere måloppnåelse på vårt oppdrag for 2015 enn det vi normalt ville hatt på grunn av flyktnings situasjonen, for det tok mye ressurser hos oss, det gjorde det” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

Det viktigste for fylkesmannen å prioritere i forhold til håndtering av flyktnings situasjonen var samordning; “at ting gikk mest mulig smertefritt. Det var en utfordring”, samt helseområdet, og utdanningstilbud i Vestleiren.

”Også var det eventuelt om de som var i Vestleiren fikk det utdanningstilbudet de skal ha for det er regler for når ulike typer utdanning skal slå inn. Som da også kommunen skal tilby også videre. Så det var jo litt de områdene som gikk igjen i forhold til hva vi satte fokuset på” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

### **Fylkesmannen i Finnmark om prosedyrer og planer**

Informanten forklarer at de ikke hadde brukt liaison tidligere, det ble etablert og ble en suksessfaktor. Ellers etablerte fylkesmannen et tverrfaglig prosjekt i embete der alle involverte avdelinger var involvert: helse, beredskap, utdanning, embetsledelsen og fylkesmannen selv.

”Så vi var flere som satt inne og jobbet med dette her i huset her og hadde, og.. Slik at det var ikke sånn at beredskapsstaben satt og jobbet alene med dette her, dette ble jobbet med av flere i embete og helse fikk jo en veldig stor rolle i dette her etter hvert, helse og utdanning. Men det kom jo senere i forhold til dette her med Vestleiren og helseoppfølging og utdanning også videre. Men, så vi var flere som, det var en gruppe på huset her som satt og jobba med denne saken. Så satt de på beredskap, de satt med samordningsfunksjon, med dette her internt på huset og de gjorde den delen da” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

### **Fylkesmannen i Finnmark om rolle og ansvarsfordeling**

Ansvarsfordelingen foregikk ut i fra den rollen man hadde i organisasjonen og i forhold til hvilke problemstillinger de gjaldt.

”Så det følte jeg, at vi ikke slet internt på huset med hvem som skulle gjøre hva. Det gjorde vi ikke. Men det er jo klart at vi kom oppe i mange ulike problemstillinger som hoppet mellom ulike sektorer og ansvarsområdet, som gjorde at vi måtte ha en del diskusjoner om hvordan vi skulle løse ting underveis. Men sånn vil det være med absolutt alt. Du må improvisere, du kan planlegge kun så langt, resten må du

improvisere, hvis ikke kommer du ikke til å komme noen vei. Det er fordi enhver hendelse har sin dynamikk” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

### 5.2.5 Sør-Varanger kommune

#### **Sør- Varanger kommune om håndtering**

Kommunen tilpasset seg den nye situasjonen med å omdisponere administrative ressurser til den nye organisasjonen i Fjellhallen. I oppstartsfasen fikk den nye organisasjonen hjelp av frivillige, som blant annet Røde Kors, for å bygge opp organisasjonen. Etterhvert ble det ansettelser i forhold til helsepersonell. Ellers måtte ressursene tas fra et annet sted i kommunen, der de i utgangspunktet hadde andre jobber å gjøre. “...Så det var gigantisk, så det tok vi jo via personalavdelingen sånn at det var et veldig stort trøkk på kommunal organisasjon” (Informant Sør- Varanger kommune). Kommunen ligger i tillegg utfordrende til rent geografisk med tanke på å få eksterne ressurser. Den grenser til Russland og Finland, og til nabokommunene er det store avstander. “Så de kunne ikke bidra og hjelpe oss. De hadde ikke noen å avse” (Informant Sør- Varanger kommune).

”Sant, det var økonomisjefen som sto midt oppi budsjettarbeidet som håndterte avtalene og innkjøpsavtalene. Rådmannen var inne i de overordnede møtene og, altså, vi brukte av de ressursene vi hadde. Vi hadde ikke noe annet å sette inn. (...) Sant vi har jo ikke overflod av sykepleiere, vi måtte gå inn og ta ut en sykepleier som skulle drive med vaktlister på ansatt personell. Vi måtte ta inn vaktelskap som kunne gå inn i de ordinære jobbene sånn at vi kunne ta ut vårt eget personell. Jeg tror vi hadde en sykepleier fra en kommune lengre vekk herfra som kunne ta et par helger og komme inn og hjelpe til” (Informant Sør- Varanger kommune).

Var det gjennomførbart å endre seg så raskt? “ ...Men det var et utrolig engasjement i lokalsamfunnet. Folk var opptatt av dette som skjedde og så at kommunen håndterte det de hadde fått ansvar for - så ja (Informant Sør- Varanger kommune).

Kommunen forhandler enda med UDI om de ekstra midler som ble brukt for å håndtere situasjonen og opplever i etterkant å ikke få dekket det som var nødvendig.

”Vi hadde en avtale for å være driftsoperatør, og en avtale på helsedelen. Vi hadde en avtale på helsedelen når vestleiren ble etablerte og det er jo klart at når vi blir møtt som om det var en ordinær situasjon sånn i etterkant. At liksom de avtalene var så gode liksom at nei det her får dere ikke og det her går ikke. Nå må dere først få ut de andre statlige midlene før dere får det her og det er det jeg tenker at det å etterpå gå

inn i de her diskusjonene med folk som ikke hadde vært her. Det ble bare helt uvirkelig sånn at det at det står noen steder i dag at kommunen, man gjorde en formidabel jobb i området, det betyr ikke noe. Det blir bare ord som ikke betyr noe i dag for vi har vi vært gjennom en så tung fase med UDI etterpå.

”Dette er UDI sentralt, ikke UDI i Narvik? Ja. Sånn at det ble egentlig helt uvirkelig. Sånn jeg bruker å si, vi må bare tenke på at vi vet selv hva vi har gjort, hva vi sto for, og at de folkene som bodde i Fjellhallen hadde det bra. Og det kaoset som oppsto senere oppe i Vestleiren, det hadde vi ikke i Fjellhallen” (Informant Sør- Varanger kommune).

Håndteringen av situasjonen i fjellhallen var preget av improvisasjon, man måtte handle etter hvordan situasjonen endret og hva som trengtes. “Ja, vi måtte improvisere og vi måtte hele tiden være løsningsorientert” (Informant Sør- Varanger kommune). Informanten forteller at det var viktig og gi asylsøkerne trygghet. Dette gjorde de ved å sikre at ingen uvedkommende kom seg inn i bygget ved hjelp av vakthold.

”Og det var en sikring vi ga dem som kom inn der. Her er dere trygge, og de som er her inne har lov å være her. Og det er jo veldig viktig for trygghet. Så alle disse tingene, det at vi måtte øke personellet og øke mat, og øke innkjøp og ja.. alt” (Informant Sør- Varanger kommune).

Kommunens fokus i forhold til håndtering av situasjonen var Fjellhallen, og det forklares som forutsigbarhet for asylsøkerne.

”Det gjorde vi virkelig, og sånn at hvis det var kaos utenfor så var det ikke det inne i Fjellhallen. Og der var det håndtert og forutsigbart, og vi var veldig tydelig på dem som kom inn i hallen på hva det her var og vi forklarte dem hva dette var før de kom i hallen” (Informant Sør- Varanger kommune).

Videre forklares det om endringer i rutineene i forhold til helsekartlegging:

”De skulle egentlig bo der i maks 4 døgn, og det var jo for å komme gjennom med helsekartleggingen og den forenklete kartleggingen. Men det holdt jo ikke til slutt fordi UDI selv begynte, og i det dem måtte ta og sende folk videre for at det ikke skulle bli opphopning i dette området, så ble de jo også sendt ut uten helsekontroll og det tapte oss i lengden” (Informant Sør- Varanger kommune).

Kommunen forklarer at UDI mente de ikke kunne håndtere datasystemet deres, men at dette ikke stemmer.

”Det var bare det at systemet ikke telte ned, så vi måtte følge med manuelt, vi hadde et sidesystem som gjorde at vi kunne følge med på hvem som kom inn og hvem som dro ut. Og det har vi enda ikke fått forståelse for: at vi hadde til slutt tusen inne på lista, slik at når vi flytta en ut av lista, så kom det bare nye inn. Sånn at det var også helt håpløst, så vi måtte ha et sidesystem for å håndtere dette her. Sånn at de her tingene som vi har diskutert, eller kranglet om i ettertid er helt ulik forståelse den dag i dag” (Informant Sør- Varanger kommune).

### **Sør- Varanger kommune om prosedyrer og planer**

Når det kommer til mottak har Sør-Varanger kommune vært driftsoperatør for staten tidligere. Ordinært mottak fra 1993-2006 og operatør i cirka ett år i 98-99. “I 1999 kom dem jo. Da var jo flyene forhåndsvarslet, vi fikk passasjerlister, vi kunne planlegge sengeplassering og vi hadde navnene, alderssammensetning, familie” (Informant Sør- Varanger kommune).

UDIs plan for masseankomster fra nord-vest Russland lå til grunn, den var tiltenkt spesielle hendelser i Russland som gjorde at de måtte flykte. Flere av aktørene som deltok under høsten 2015 var også involvert i utarbeidelsen av planen: kommune, politi, Rød Kors m.m.

”UDI fikk midler til å lage en transittplan for dette området og det gjorde vi, og det var den vi øvde i 1999 og det var den som vi brukte nå (...) mens det som oppsto på Storskog, da var det virkelighet, men det var fortsatt plan som lå til grunn. Bakgrunnen for den planen vi har for å drifte transitt, det var egentlig på midten av 1990-tallet, så var vi i et samarbeid her lokalt med de aktørene som på en måte” (Informant Sør-Varanger kommune).

Det finnes generelle beredskapsplaner i kommunen, men transittplanen er konkret for å opprette Fjellhallen.

”Den er helt detaljert sånn at vi vet hva vi skal gjøre, og han som er mottaksleder har jo gjort dette en gang fra før. Det var ikke det som var problemet. Det som ble den største utfordringen var at det ble så mange og så hurtig gjennomstrømming” (Informant Sør- Varanger kommune).

”Vi bretta jo opp fra 19-21, og det var rammene våre. Og da tenkte vi at vi skulle få de fleste ned til klokken 23. Men det der endret seg, ikke sant? Til slutt hadde vi ankomster til klokken 8 om morgenen, og vi måtte legge om med nattevakt for å håndtere dette gjennom natten. Vi måtte ha mat stående for at de kunne spise når de kom inn. Så ting ble så endret. Men poenget var jo at vi håndterte det så at alle de som

kom hadde det bra under de forutsetningene som var. Så den planen er helt konkret og detaljert over hva vi skal gjør” (Informant Sør- Varanger kommune).

### Sør- Varanger kommune om rolle og ansvarsfordeling

På grunn av transittplanen var det en klar rolle- og ansvarsfordeling. “ Og det hadde vi prøvd ut før da vi øvde ut den planen. Men det er klart, dette her ble jo noe helt annet. Men akkurat oppbyggingen av Fjellhallen den gikk jo som.. der var jo det senger som var det sentrale først” (Informant Sør- Varanger kommune).

#### 5.2.6 Hovedfunn i forhold til oppgavens andre forskningsspørsmål

Tabellen viser oppsummering av viktigste funn i forbindelse med håndtering, prosedyrer og planer samt roller- og ansvarsfordeling .

Etat	Hovedfunn
<b>UDI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hovedoppgave og opprette og skaffe mottaksplasser</li> <li>- Svakheter var transportsystemet, akutt plasseringer og nyopprettet mottak</li> <li>- Høyt arbeidspress, arbeidsoppgaver utenfor normalsituasjon</li> <li>- Nedprioritering av vanlige oppgaver</li> <li>- Tok for lang tid før de fikk bistand/flere folk</li> <li>- Høy belastning gikk utover kommunikasjon både internt og eksternt</li> <li>- Forelå beredskapsplan i forhold til masseankomster fra Russland, men ikke tilpasset situasjonen og utdatert.</li> <li>- Deler av eldre planer ble tatt i bruk</li> <li>- Overordnet rolle- og ansvarsfordeling kjent på forhånd, men endringer underveis og mangel på ressurser og er en svakhet</li> <li>- UDI Nord var ikke dimensjonert for oppgavene de fikk underveis</li> </ul>
<b>POD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nasjonale ansvar for registrering av asylsøkere</li> <li>- Antall ansatte i POD ble ikke økt, nedprioritering av vanlige oppgaver for å prioritere ankomster</li> <li>- Klarte ikke opprettholde fullregistrering, over til miniregistrering som førte til etterslep på arbeid ut i 2016</li> <li>- September mottar POD hevdelse fra FP om flere ressurser → Sender opp noe mannskap</li> <li>- Oktober enda klarere varsel fra FP om at de ikke håndterer situasjonen → POD gir tilbakemelding om at de har forstått varselet og reise sammen med UDI til Kirkenes → dagen etter mottar FP overskridelsesfullmakt på 24 stillinger</li> <li>- Tidligere plan for masseankomster fra Russland (tiltenkt andre scenario)</li> <li>- Oppretter et varslingsystem, parallelt gis det pålegg om at distriktene må utarbeide eget lokalt planverk</li> <li>- Ansvarsavdelingen var klar på forhånd, men sektoransvaret ble ikke fulgt opp i nord på grunn av avstand og manglende tilstedeværelse fra UDI og PU</li> <li>- Politiet i Finnmark tok på seg et større ansvar en det var fastsatt på forhånd og kan forventes</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normalsituasjon skal lokalt politi foreta registrering av navn, foto, fingeravtrykk og sende asylsøker videre til PU for fullregistrering. Ikke mulig i denne situasjonen på grunn av antall asylsøkere.</li> <li>- Skulle vært mer fleksible og handlet raskere</li> </ul>
<b>FP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingen prosedyrer og planer for håndtering av masseankomster (men en eldre plan knyttet til andre scenario fra Russland)</li> <li>- Klar rollefordeling internt, men problemer med nok ressurser og kompetanse</li> <li>- Høy grad av improvisasjon i forhold til ankomster</li> <li>- Fleksible, men mangel på ressurser</li> </ul>
<b>FMF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Har ikke brukt liaison tidligere</li> <li>- Etablerte tverrfaglig prosjekt i embetene</li> <li>- Fylkesmannen tok en sterk samordningsrolle på grunn av uenigheter mellom kommunen og UDI</li> <li>- Måtte prioritere bort andre arbeidsoppgaver, prioriterte samordning</li> <li>- Klar rolle- og ansvarsfordelinger internt, men møtte på en del problemstillinger som gikk på tvers av sektorene</li> </ul>
<b>SVK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omdisponering av administrative ressurser → opprettet ny organisasjon i Fjellhallen</li> <li>- Hjelp av frivillige i oppbygningsfasen</li> <li>- Fikk ikke nødvendige ressurser</li> <li>- Håndteringen i Fjellhallen preget av improvisasjon</li> <li>- Tok i bruk transittplan for å opprette fjellhallen, samt UDIs plan for masseankomster</li> <li>- Transittplanen gav en klar rolle- og ansvarsfordeling</li> </ul>

Tabell 3 Hovedfunn FS 2

## 5.3 Håndtering og avslutning

### 5.3.1 Utlendingsdirektoratet

”Ankomstene gikk ned brått, akkurat som noen bare lukket døren og slukket lyset. Likevel var vi i en veldig beredskapsmodus i perioden framover da vi ikke visste hvor mange personer som plutselig kunne stå på grensen” (Informant 1, UDI).

Funn fra alle tre informanter viser at krisen ble avsluttet svært raskt, nesten over natten. Informantene er likevel enige om at for UDI var krisen ikke over like brått. Ettersom situasjonen utviklet seg så raskt, og uten noen særlig forvarsel, var UDI fortsatt i et beredskapsmodus en periode etter ankomstene var avsluttet.

Informantene nevner usikkerhet knyttet til om ankomstene plutselig kunne ta seg opp igjen, og at UDI hele tiden var forberedt på at dette kunne skje. Derfor var det i hele 2016 et fokus på kapasitet i form av mottaksplasser og at UDI skulle være i en modus der denne kapasiteten raskt kunne tas opp igjen. Informant 1 legger til at også usikkerhet rundt forholdet til Russland, om russerne kunne komme til å slippe over flere asylsøkere uten forvarsel slik de hadde opplevd flere ganger høsten 2015. Respondentene har ikke en spesifikk dato eller



måned for når krisen var avsluttet, da opprydning etter en slik situasjon tar tid, samtidig preges organisasjonen av at de nettopp har vært i en krise.

Informantene mener selv de mer eller mindre er tilbake i en normalsituasjon i dag, men at det den dag i dag fremdeles er et fokus på situasjonen høsten 2015 innad i UDI. Dette har vært opprydningsarbeid i form av evalueringer, rapporter og utvikling av nye planer og prosedyrer. Informant 1 legger også til at de i dag er på ”det motsatte kjøret” av det de var på høsten 2015. Dette innebærer å legge ned mottak og avvikle midlertidige plasser, da asylsøkerne som har bodd på mottakene enten bosettes eller returneres nå. Det er mange instanser som skal bygges ned, samtidig skal stillinger konsolideres og planverk endres.

### 5.3.2 Politidirektoratet

Selv om selve asylstrømmen over Storskog stoppet brått i slutten av november 2015, hadde PU et veldig høyt antall ikke registrerte eller ikke fullt registrerte asylsøkere i begynnelsen av 2016. Informanten opplyser om at dette dreide seg om bort i mot 15.000 personer som måtte etter- registreres. Dette har vært en ressurskrevende operasjon som varte fram til sommeren 2016. Informanten viser til at selve den kritiske situasjonen var over rett før jul 2015, og at det i løpet av 2016 kun var fire tilfeller av ankomster til Storskog. Likevel bruker POD fortsatt en del ressurser i dette området på oppfølging i etterkant av situasjonen i form av evaluering, læringspunkter, utarbeide planverk og gjennomføre øvelser. Så selv om ankomsttallene har gått ned til 10 % fra 2015 til 2016 har ikke arbeidsmengden til de ansatte i POD som jobber med utlendingssaker gått særlig ned. Avslutningen av krisen skjer derfor noe senere innad i selve organisasjonen i forhold til når ankomstene gikk ned i 2015.

### 5.3.3 Finnmark Politidistrikt

Dersom det høye antallet flyktninger som kom over Storskog på høsten 2015 hadde fortsatt, kunne politiet opprettholdt responsen en stund fordi det da var nok ressurser på plass. Hvor lenge avhenger hvor lenge politiet hadde fått tildelt ressurser til å fortsette som de gjorde da.

”Ja, da var det som sagt både UP og politiet distrikter ellers i Norge som hadde avgitt ressurser , pluss våre egne ressurser, pluss politiets utlendingsenhet og ikke minst med etablering av det systemet som var på plass i mottakssenteret. Så da kunne man nok ha gått mye lengre, men hvor lenge det er vanskelig for meg å si. Og med ressursene på plass, det måtte jo vært den øverste styringen som hadde styrt ”pengesekken” og hva

man skulle bruke og hvordan man skulle gjøre det her” (Informant Finnmark Politidistrikt).

Informanten forklarer at organisasjonen nå er tilbake i en normalsituasjon og at “2015 ligger som et vagt minne der bak.”

”Normalsituasjonen kom vi nok ikke inn i før, ja godt halvveis inn i 2016. Det var mye etterarbeid og mye ting å ta tak i og ting å følge opp i ettertid, og vi hadde jo den retur biten som pågikk i januar, februar og mars 2016. Så ja... vi var vel ikke tilbake til normal før ja, slutten av 2016 vil jeg si” (Informant Finnmark Politidistrikt).

#### 5.3.4 Fylkesmannen i Finnmark

Det forklares at det forelå en plan for kontinuitetsplanlegging, så det hadde nok vært mulig å opprettholde responsen en stund til. Fylkesmannen hadde da fortsatt med å prioritere bort oppgavene som allerede var blitt lagt vekk.

”Så jeg følte ikke vi begynte å nærme oss et punkt der vi ikke ville vært i stand til å følge opp på en god måte der borte, det gjorde jeg ikke. Og det handlet litt om at vi satt og plukket ut de menneskene som satt og jobbet med dette her hos oss. Så det var jo folk som hadde det som en del av sin oppfølging så vi slapp å måtte plukke ut nye mennesker hele tiden i fra sine jobber for å følge dette opp da, og det litt av den bevisste tanken om å sette noen opp på denne jobben, for å si det sånn da” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

Etter at asylstrømmen stoppet opp over Storskog og Vestleiren begynte å tømmes, begynte også fylkesmannen å gå tilbake til en normalsituasjon. ”Også var vi litt inne igjen da når man skulle etablere intervjucenteret der borte, men da ikke i samme grad” (Informant Fylkesmannen i Finnmark). Intervjucenteret opphørte en gang i juni, men for fylkesmannen startet normalsituasjonen rundt april.

#### 5.3.5 Sør-Varanger kommune

Det var en avtale om at kommunen skulle opprettholde drift i Fjellhallen ut mars 2016, men de ba selv om å komme ut av avtalen i årsskiftet 2015 fordi UDI ikke var interessert i å bruke Fjellhallen

”(...) heller ikke som avlastning, sånn at selve situasjonen var sånn at de i Vestleiren hadde 600 personer som lå i gangene og på gulvet, så tok ikke UDI i bruk Fjellhallen selv om den sto der klar. Sånn at i Fjellhallen, der var det ikke aktivitet sånn fra UDI sin side” (Informant Sør- Varanger kommune).

Utover dette hadde politiet noe aktivitet i en periode, men det var bare snakk om noen få personer.

Avslutningen av krisen hang sammen med mer en bare antallet asylsøkere som kom over grensen.

”For vi visste ikke hva vi sto overfor fortsatt. Og vi måtte jo bare følge med hva UDI informerte oss om, hva de planla. At det skulle være politiplasser, det skulle være utreiseseater. Så skulle det være intervjuer, men vi kunne jo ikke avvikle Fjellhallen så lenge vi hadde avtale. Vi måtte jo ta i mot dem som kom, for sånn som når Politiet hadde bruk for overnattingsplasser for de som enten hadde trukket asylsøknaden eller skulle returneres så måtte de jo bo ett sted. Og det er klart at politiet opplevde jo også at de hadde asylsøkere i foajeen på politihuset, så de lånte madrasser i Fjellhallen. Sånn at vi måtte jo være i den beredskapen så lenge vi hadde avtale på at UDI kunne ha bruk for den. Og dette med at det ble ulike bruksområder, så måtte vi jo bare hele tiden henge på og si at ja, hva gjør vi nå, hvordan skal vi håndtere det. Vi kunne på en måte ikke si at det er over før UDI sa at det ikke skulle være noen i Vestleiren heller” (Informant Sør- Varanger kommune).

Etter nedleggelsen av Fjellhallen hadde kommunen fortsatt ansvar for helsedelen og personalet ble flyttet til Vestleiren.

”Og klart det ble jo også veldig annerledes enn man tenkte. Og da asylstrømmen stoppet og Vestleiren ble brukt til det som blir kalt politiplasser, da valgte kommunen å si at vi etablerer helsetilbudet et annet sted. Da tok vi ut vårt personell og flyttet det over til legevakten sitt kontor på sykehuset” (Informant Sør- Varanger kommune).

Kommunen forklarer at de hele tiden har tilbudt det helseansvar som kommunen er pålagt.

”Vi kom vel ikke dit hen at vi kjente at det kom over i en normalfase før strømmen sluttet. Og da var det på en måte tenkt ut en ny modell på helsesiden, hvordan vaktene skulle være, hvor mange som skulle være på og ja” (Informant Sør- Varanger kommune).

Asyl helsekontoret var operativt helt til høsten 2016. Så selv om det ikke var samme trøkket fordi asylsøkerne hadde da bodd på mottak en stund og fått avklart sin helsesituasjon, så måtte fortsatt kommune håndtere alt.

”Sånn som i konflikten med all dokumentasjon og alt det vi skulle redegjøre for med UDI i forhold til advokater. Så det var jo krevende gjennom hele året i fjor på administrasjon. Men i forhold til det med helsepersonell så vil jeg vil si at det til høsten i 2016 at på en måte avvirket det, det tilbudet i og med at det ikke skulle bo noen i Vestleiren da” (Informant Sør- Varanger kommune).

Selv om organisasjonen er tilbake til normalfasen i forhold til helsedelen er de enda ikke tilbake til normalt ellers i organisasjonen “Nei, vi er ikke tilbake til normalt. Det som har vært krevende for oss er jo den konflikten med UDI, nå helt fram til februar. Og det er klart det er krevende” (Informant Sør- Varanger kommune).

### 5.3.6 Hovedfunn i forhold til oppgavens tredje forskningsspørsmål

Tabellen oppsummerer de viktigste funn innenfor alle etater i forbindelse med avslutning av krisen.

Etat	Hovedfunn
<b>UDI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situasjonen utviklet seg raskt</li> <li>- Ankomstene ble avsluttet svært brått, over natten.</li> <li>- Selv om ankomstene stopper blir ikke situasjonen avsluttet like raskt innad i UDI. Beredskapsmodus hele første halvdel av 2016</li> <li>- Usikkerhet i etterkant av situasjonen knyttet til om ankomstene ville ta seg opp igjen</li> <li>- Organisasjonen var i 2016 preget av at de nettopp hadde vært i en krise</li> <li>- Ikke noen spesifikk dato for når krisen avsluttes</li> <li>- I dag: mer eller mindre tilbake til normal situasjon</li> <li>- Driver i dag med nedbygging, evalueringer, rapporter, utvikling av nye planer og prosedyrer.</li> </ul>
<b>Politidirektoratet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selve asylstrømmen stanset brått</li> <li>- Avslutningen skjer senere innad i POD i forhold til når ankomstene faktisk gikk ned</li> <li>- PU hadde et høyt antall asylsøkere som ikke var registrert og måtte etterregistreres. Ressurskrevende arbeid som fortsatte ut i 2016</li> <li>- POD har i etterkant brukt ressurser i området i etterkant på oppfølging</li> <li>- Bruker i dag tid på evalueringer, nye planverk og øvelser.</li> </ul>
<b>FP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kunne opprettholdt responsen en stund til på grunn av ressurser de fikk tildelt rett før ankomstene stopper opp</li> <li>- I dag: tilbake til normalsituasjon, men dette skjedde ikke før i slutten av 2016</li> </ul>

	- Mye etterarbeid, spesielt i forhold til returbiten
<b>FMF</b>	- Avslutningen hang sammen med mer enn bare nedgang i asylsøkere som kom over grensen - Måtte gå bort fra arbeidsoppgaver organisasjonen har i en normalsituasjon - Normalsituasjon: Rundt april 2016 da Vestleiren tømmes
<b>SVK</b>	- Krisen avsluttes ikke i det antall asylsøkere synker. Dette på grunn av usikkerhet for om det ville ta seg opp igjen. - Fjellhallen måtte derfor være i drift en stund etter ankomstene gikk ned, også på grunn av at de som skulle returneres måtte ha ett sted å oppholde seg. - I dag: tilbake til normalt, men dette gjelder ikke for helsedelen. - Konflikt med UDI til februar 2017, krevende.

Tabell 4 Hovedfunn FS 3

## 5.4 Læring av hendelsen

### 5.4.1 Utlendingsdirektoratet

”Vi var uforberedt, det er ikke til å stikke under en stol. Det må vi ikke tillate oss en gang til. Vi må bruke den alvorlige læringen vi fikk i 2015 til å forbedre oss” (Informant 1 UDI).

Funn fra alle tre informanter viser at UDI har hatt flere interne evalueringer, evalueringer på tvers av etater, debriefinger om hva som skjedde, hvordan håndteringer var, hvordan de ansatte opplevde situasjonen, samt hvordan de ansatte er blitt ivaretatt. Ulike dokumenter og evalueringsrapporter er blitt utarbeidet i ettertid. Informantene nevner også at andre etaters rapporter er blitt brukt til læring, og peker spesielt på politiet sin evalueringsrapport som svært god. Informant 1 opplyser om at UDI og politiet sammen har gjennomgått rapportene.

Informantene kan fortelle at UDI har etablert nytt beredskapssystemet etter situasjonen på Storskog. Det ble i første kvartal 2016 jobbet særlig med å etablere disse nye beredskaps- og krisehåndteringsrutinene. Fokuset her er å planlegge sterke tiltak, ettersom kritiske situasjoner som regel ikke utvikler seg akkurat slik man har tenkt scenarioet på forhånd. Alle informanter er klare på at det har vært fokus på oppriktighet og ærlighet, og at organisasjonen i ettertid har tatt selvkritikk og ikke prøvd å dekke over at systemet med innkvartering og det å skaffe mottaksplasser ikke var godt nok. ”Vi kan være ganske sikre på at neste gang vi får en krise, så blir det på en helt annen måte. Så det er ikke bare til å lage en beredskapsplan som skal dekke alt” (Informant 2 UDI).

Alle informanter viser til at den kanskje viktigste lærdommen de har tatt av situasjonen på Storskog er å bli mer oppmerksomme på det totale krisebilde. Som informant 2 i UDI uttaler ”Jeg tenker vi må bli bedre rustet til å håndtere ankomster. Vi kan være ganske sikker på at neste gang organisasjonen blir satt på prøve, vil dette komme fra et annet hold. Vi kan ikke bli spesialister på å håndtere syrrere som kommer over grensen fra Russland”. Denne uttalelsen gir et godt bilde på at UDI som organisasjon ikke bare tar utgangspunkt i å forbedre systemet for en spesifikk hendelse som den på Storskog høsten 2015, men har et fokus på kriseberedskap generelt. Dette bekrefter også de andre to informantene.

Informant 1 mener at i tillegg til å jobbe med kriseberedskap og utvikle kriseberedskap må også alle prosedyrer forenkles. Dette går ut på lover, regelverk, anskaffelsesprosedyrer, og ikke minst forhold til vertskommuner må forenkles. Disse fungerer i dag i en idealsituasjon eller normalsituasjon, men under en situasjon som den som oppsto på Storskog bidro dette til at arbeidet i noen tilfeller ble mer komplisert.

Om UDI i framtiden er bedre rustet til å takle en slik situasjon som oppsto på Storskog 2015 mener informant 1 at de foreløpig ikke er det, men at de blir det. Dette begrunnes med nettopp den læringen UDI sitter igjen med etter situasjonen på Storskog. Informant 2 er også enig i at organisasjonen helt klart er bedre rustet for å takle en slik situasjon som oppsto på Storskog høsten 2015. Det er enighet blant de tre informantene om at en tolkning av prognoser og datamateriell vil være en viktig del av det å være bedre rustet og ikke minst å kunne handle raskere.

”(...) selv om dette var en totalt uventa situasjon, må man bli flinkere til å agere på signal. Vi hadde ingen prognoser som tilsa at det skulle komme folk over Storskog, men når de kom burde vi reagert tvert, og det ble ikke gjort” (Informant 1, UDI).

#### 5.4.2 Politidirektoratet

Informanten er klar på at bevisstheten på hva som fungerte og ikke fungerte høsten 2015 har gjort direktoratet skjerpet. 2016 var et år det der ble jobbet mye med læring i POD. Det ble laget egen evalueringsrapport for hele POD med fokus på erfaringskartlegging samtidig som andre involverte aktører lagte sine egne rapporter. Informanten forteller at det i februar 2016 ble avholdt en samling med alle relevante aktører, og at dette var med på å danne grunnlag for

erfaringskartleggingen som POD har utført i etterkant. Det er i tillegg til evalueringsrapporten laget et sett med læringspunkter der hovedformålet er å se på hva som må bli gjort annerledes om POD kommer opp i samme situasjon i framtiden. Læringspunktene og erfaringen er knyttet til situasjonen på Storskog, men også med tanke på andre generelle ekstraordinære situasjoner. Det ligger derfor en overføringsverdi til andre krisesituasjoner som kan brukes fra læringen POD har fått fra situasjonen på Storskog. Dette gjelder spesielt situasjoner som omhandler kommunikasjons- og immigrasjonsområdet. Læringen har også fortsatt nå i 2017, og POD gjennomførte i januar en øvelse etter nytt planverk der formålet var å se etter hull eller forbedringspunkter. Informanten legger likevel til at det i tider med manglende ankomster over tid er en utfordring å holde oppe fokuset og interessen for læring, da beredskapen naturlig tas ned i slike situasjoner.

Det er etablert rutine for håndtering og varsling hvis det nå skulle dukke opp noen varsel eller prognoser som kan indikere at en mulig situasjon er under utvikling. Politiets beredskapsenhet er inne i bildet, og det vil automatisk bli rapport om utvikling i ulike situasjoner til de ulike aktørene som er relevante. Fokuset her er at det med enkle steg, og mye raskere skal kunne håndteres enkelte saker. Instruks og lovverk skal bidra til denne forenklingen slik at for eksempel UDI raskere kan behandle og håndtere saker mens de kommer.

Om POD er bedre rustet til å takle en liknende situasjon i framtiden svarer informanten ”både og”. Ressursmessig er organisasjonen bedre rustet, men informanten peker på at neste gang man får utfordringer er sannsynligheten liten for at denne blir helt lik den man opplevde høsten 2015. Dette kan føre til at nesten gang det oppstår en situasjon, kan man igjen være noe uforberedt. Informanten er likevel klar på at oppmerksomheten, årvåkenheten og bevisstheten i organisasjonen er mye bedre og skjerpet nå. Informanten viser til et konkret eksempel da det kom fire asylsøkere over Storskog i 2016: ”Da gikk det ikke mange minutter før hele tjenesten i Finnmark, departementene og statsminister var varslet og vedkommende var ute dagen etter” (Informant POD).

#### 5.4.3 Finnmark Politidistrikt

Vi spør informanten på hvilken måte det har vært fokus på læring i etterkant av hendelsen. Det forklares at det først og fremst handler om det å klare og være tydelige for egen ledelse om hva som er i ferd med å skje, spesielt sentralt. Det handler også om å klare og gi dem som jobber på Storskog god nok kompetanse på første innsats.

”Også tror jeg jo det at det er ingen i kongeriket Norge lenger som ikke vet hvor Storskog er, og da er det litt lettere å si at nå skjer det noe og da vil det faktisk bli agert. At det ikke blir oppfattet at vi bare roper ulv, ulv, men at det faktisk er reelt når vi sier i fra. Jeg tror at dersom, hvis at, om det her skulle skje igjen, så tror jeg nok at det ville ha blitt agert på en helt annen måte både lokalt og ikke minst sentralt” (Informant Finnmark Politidistrikt).

Informanten forklarer at man må være kritisk til egen organisasjon i en slik situasjon, og forklarer at de skulle nok ha tenkt tanken tidligere. Samtidig har man hatt visse erfaringer rundt forholdet til Russland i mange år og har aldri før opplevd at de har sluppet opp kontrollen i grensesonen.

Dersom man skal forutse og tolke informasjon eller signaler på hva som er i ferd med å skje, er man avhengig av informasjon fra et sted. Informanten forklarer at dette vanskelig lar seg gjøre, da det er lite informasjon å få i forhold til hva som skjer innenfor Russlands grenser.

” (...) jeg tror dette her er veldig politisk styrt, så ærlig skal jeg være og tror det at det har veldig mye med det forholdet Russland har til Norge og kanskje EU generelt. (...) Så dem kan overraske, det har vi jo lært etter 2015. Det er rett og slett umulig å forutse, man må basere seg på løse rykter og observasjoner og media (Informant Finnmark Politidistrikt)”.

Når det kommer til fremtiden forklarer informanten at politiet er bedre rustet til å takle en slik situasjon kompetansemessig, men fordi de er midt i en politireform vil det være vanskelig å si hvordan situasjonen er i om et halvt år.

”(...) men det er litt sånn frem og tilbake både med ressurser og hvordan det skal være og hvordan det her blir. Dere skulle spurt meg det samme spørsmålet høsten 2017, så kunne jeg kanskje gitt dere et bedre svar. Men nå er det sånn at jeg vet ikke hvordan det blir. Men kompetansemessig så er vi jo hevet mange hakk (Informant Finnmark Politidistrikt).”

#### 5.4.4. Fylkesmannen i Finnmark

Fylkesmannen er veldig opptatt av at man skal ta læring, det har derfor vært mye fokus på det i etterkant. I forhold til kommunen så ønskes det at masseankomster av flyktninger skal inn i kommunale ROS analyse.

”Det skal jo selvfølgelig inn i fylkesROS, vi skal jo revidere dem. Vi skal jo ta den inn i den, vi hadde det faktisk ikke med i fylkesROS i den eksisterende utgave. Så det sier



vel litt om hva vi fokuserte på ved forrige ros. Det er selvfølgelig inne i planverket hos oss nå. Det var jo litt i inne tidligere også, men ikke på samme måte, så det har jo fått litt sterkere fokus” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

I tillegg til endring av kommunal- og fylkes ROS vil det nok komme øvelsesscenario i enkelte kommuner. “Mange kommuner har fått veldig mye læring da i forhold til å være mottakskommune. I og med at de fikk etablert noen mottak som nå er borte da stort sett” (Informant Fylkesmannen i Finnmark). Fylkesmannen forklarer at erfaringene fra mottak også i Hammerfest og på Sanger har vært nyttige og viktig for læring i forhold til det å møte mennesker i kriser samt utfordringer på helseområdet.

“Men læring, definitivt. Så det er ikke noe som er glemt, og det blir ikke glemt selv om vi ofte blir veldig fort historieløse. Når ting har skjedd så blir vi fort historieløse” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

Fylkesmannen forklarer at de er mer var for at en slik situasjon kan oppstå og at de også vil være bedre rustet til å takle en slik situasjon i fremtiden.

”Det er klart at vi er fullstendig innforstått med at vi kan få en ny masseankomst over Storskog og det er klart at alarmklokkene nok vil ringe mye tidligere nå enn forrige gang, det tror jeg. Men det er klart at de første som vil få den følelsen er jo grensemyndighetene, toll og politiet på Storskog. De vil være de første som får en indikator på det da, eller en føring på det. Jeg føler meg rimelig trygg på at de mye raskere vil agere overfor andre samvirkepartnere ved neste korsveg hvis det skal skje” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

Erfaringene fra storankomsten i 2015 og evalueringen av situasjonen gjør Fylkesmannen mer rustet for en eventuell senere hendelse:

”Ikke minst også fordi vi har jobbet tverrfaglig og da fikk vi også innsyn i andres avdelinger sine problemstillinger. Vi lærte av hverandre, og det gjør jo også at vi blir mindre sårbare, for det betyr at for eksempel jeg i større grad kan gå inn å mene og utøve oppgaver på vegne av andre avdelinger på grunn av kunnskapen jeg fikk sist. Så vi er bedre rusta, bedre generelt på kunnskapsdeling over avdelinger som på en måte har bidratt til at vi har sterkere forståelse for utfordringer hos den enkelte” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

”Videre utdyper Fylkesmannen: Så når det gjelder læring på embete vil jeg påstå at vi er definitivt bedre rustet til å håndtere det. Men så må vi jo være forberedt da på at vi

kan få en sånn situasjon som ikke er lik den vi hadde sist. Men ja, for å svare på spørsmålet, ja jeg mener vi er bedre rustet” (Informant Fylkesmannen i Finnmark).

#### 5.4.5 Sør-Varanger kommune

Informanten i kommunen forklarer at de ikke har sluttført sin evaluering enda, men at det i ettertid har vært mest fokus på å komme seg gjennom saken med UDI og derfor ikke er satt av ressurser til å slutføre rapporten.

“Det har ikke vært noen samordnet evaluering, men det jeg tenker at det vil bli brukt til er det her kommunale beredskapet i samarbeid med de lokale aktørene. Det pågår jo, og det er jo mye læring i det” (Informant Sør- Varanger kommune). Kommunen kommer til å slutføre rapporter på ulike nivå.

”De som har vært i Fjellhallen slutfører egen rapport og rådmannen på sitt nivå.. Sånn at vår evaluering vil også ligge i bunn da. I forhold til liaison skrev vi jo ukentlig rapport herfra sånn at det bildet er jo også viktig. Men det er klart med, det var ikke noe klima for det her med konflikten med UDI, vi var på vestsiden på skalaen av forståelsen, det ble et pengegalopp i stedet for erfaring og læring og ja” (Informant Sør- Varanger kommune).

Kommunen opplever at det i etterkant av situasjonen ligger til grunn en spesiell grensekompetanse i organisasjonen, noe som gjør dem bedre rustet til å takle en slik situasjon i fremtiden.

”Jeg tror vi har så mye grensekompetanse i denne kommunen at det er en del av befolkning som har det i seg at vi lever sånn som vi gjør. Og det visste hele lokalsamfunnet. Vi listet opp i Fjellhallen med alt vi hadde behov og vi fikk ikke nei en eneste gang. Uansett hvor vi ringte, om det var mat, klær, utstyr, om det var å stille opp med lag og foreninger. Altså det var, vi fikk ikke nei en eneste gang. Og det er klart det ble ett trøkk på kommunen, og det ble en belastning. Det var en trøkk på lokalsamfunnet her. Men jeg vil si at vi taklet det. Og det viser hva for eksempel lag og foreninger her står for vil jeg si. Sånn at det med grensekompetanse, tenker jeg, at er en kompetanse vi har som ingen andre på en måte kan helt forstå, tror jeg” (Informant Sør- Varanger kommune).

Erfaringen i regionen stammer også fra 90-tallet, men etter erfaringene gjort høsten 2015 er kommunen usikre på hvordan de stiller seg til situasjonen dersom man skulle kommet oppi samme situasjon senere.

”Etter 1999 stilte vi oss spørsmålet om ”vil vi gjøre dette her igjen”, og ja, det vil vi. Men hva det svaret er i dag, man kan på en måte ikke si ja eller nei for jeg mener at vi må som kommune. Vi ligger der vi ligger og vi håndterer alle situasjoner som er tenkelig og utenkelig. Men i og med at man i denne situasjonen skulle være operatør for staten, så kan vi ikke inn i noe, vi kan ikke starte opp noe uten at vi er helt sikre på at vi har en felles forståelse. Det hjalp ikke med underskrevne avtaler, og det er klart at det er veldig betenkelig det at en kommune skal bli utsatt for noe sånt” (Informant Sør- Varanger kommune).

#### 5.4.6 Hovedfunn i forhold til oppgavens fjerde forskningsspørsmål

Tabellen viser oppsummering av hovedfunn for alle etater i forbindelse med læring av krisen.

<b>Etat</b>	<b>Hovedfunn</b>
<b>UDI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fokus på læring i ettertid</li> <li>- Interne evalueringer, evalueringer på tvers av etater og debriefing</li> <li>- Utarbeidet egne evalueringsrapporter</li> <li>- Brukt andre etaters evalueringsrapporter til læring, spesielt POD sin</li> <li>- Gjennomgått rapporter sammen med POD</li> <li>- Etablert nytt beredskapssystem i etterkant av situasjonen</li> <li>- Planlegge sterke tiltak uavhengig av scenario</li> <li>- Fokus på oppriktighet, ærlighet, selvkritiske</li> <li>- Forenkling av prosedyrer, planer, lover og regelverk</li> <li>- Viktigste lærdom: mer oppmerksomme på det totale krisebildet</li> <li>- Vil i fremtiden være bedre rustet til å takle en slik situasjon grunnet mer oppmerksomme på signal og vil derfor handle raskere</li> </ul>
<b>POD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Økt bevissthet rundt egen respons</li> <li>- Laget evalueringsrapport med fokus på erfaringskartlegging</li> <li>- Samling med alle involverte aktører som grunnlag til erfaringskartlegging</li> <li>- Evalueringsrapporten inneholder egne læringspunkter</li> <li>- Opptatt av læringspunktene overføringsverdi, spesielt innenfor kommunikasjons- og immigrasjonsområdet</li> <li>- 2017 øvelse etter nytt planverk med formål om å se hull eller forbedringspunkter</li> <li>- Nye rutiner for varsling og håndtering</li> <li>- Fokus på forenkling av instruks og lovverk for å minke responstid</li> <li>- Bedre ruster til neste gang med tanke på ressurser, men situasjonen vil sannsynligvis ikke være den samme</li> <li>- Oppmerksomheten, årvåkenheten og bevisstheten i organisasjonen er skjerpet og bedre</li> </ul>
<b>FP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Viktig å være klare å tydelig om situasjonen og forventning til utvikling til egen ledelse, spesielt sentralt</li> <li>- Øke kompetanse på førsteinnsats</li> <li>- Kritisk til egen organisasjon; Skulle forstått situasjonen tidligere</li> <li>- Vanskelig å tolke signaler annerledes på grunn av manglende informasjon</li> <li>- Har satt Storskog ”på kartet,” vil bli agert fortere og annerledes både lokalt og sentralt</li> <li>- Kompetansemessig bedre rustet til å takle en slik situasjon i fremtiden</li> <li>- Vanskelig å forutse fremtiden enda på grunn av pågående politireform</li> </ul>
<b>FMF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skal ta masseankomster av flykninger inn i ny ROS analyse</li> <li>- Muligens øvelsessenarioer i enkelte kommuner</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bred erfaring</li> <li>- Viktig læring også i forhold til å møte mennesker i kriser og helseutfordringer</li> <li>- Er nå innforstått med at dette kan skje, vil dermed kunne agere tidligere</li> <li>- Erfaringene og evalueringene gjør dem definitivt bedre rustet til å takle en slik hendelse i fremtiden <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Har arbeidet tverrfaglig og tatt lærdom av hverandre</li> </ul> </li> <li>- Generelt bedre på kunnskapsdeling over avdelingene <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Senker sårbarhet da de kan utøve oppgaver på vegne av hverandre <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ → Bidrar til sterkere forståelse for utfordringene hos den enkelte</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- Er forberedt på at neste situasjon ikke vil være lik denne</li> </ul>
<b>SVK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ikke ferdig med evalueringen enda, men den vil sluttføres på ulike nivå, ukentlig rapport fra liaisonen blir også sett i sammenheng</li> <li>- Fokus på å komme seg gjennom saken de har med UDI</li> <li>- Har nå en spesiell grensekompetanse som gjør dem bedre rustet til å takle en lignende hendelse</li> <li>- Usikre hvordan det ville blitt i fremtiden, da de først må sikre en felles situasjonsforståelse mellom etatene (UDI)</li> </ul>

Tabell 5 Hovedfunn FS 4

## 5.5 Dokumentanalyse

Dette delkapittelet inneholder fire oppsummeringstabeller av viktigste funn i rapporter og dokument fra de representative etatene. Tabellene er delt inn i funn i forhold til situasjonsforståelse og kriseforståelse, beslutning og prioriteringsgrunnlag, håndtering og avslutning av krisen samt læring.

### Tabell for Situasjonsforståelse og kriseforståelse

UDI:	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Sette beredskap 9 september 2015 på grunn av ekstraordinær situasjon, etablert beredskapsorganisasjon.</li><li>▪ Om lag 5450 av asylsøkere over grensen på Storskog</li><li>▪ Økningen berørte flere sektorer. Behovet for koordinering og samarbeid var derfor stort. Etablert liaison funksjoner og faste koordineringsmøter med blant annet POD, PU, Helsedirektoratet med Fylkesmennene. UDI hadde også behov for bistand fra DSB, sivilforsvaret og Forsvaret</li><li>▪ UDI sin virksomhet ble berørt av situasjonen. Mottaksetablering, men også arbeidet knyttet til anskaffelser, budsjett, økonomi, arkiv og innsynsbegjæringer, rapportering og prognoser økte i omfang.</li><li>▪ Det oppsto også utfordringer når det gjelder transport, logistikk og oversikt over asylsøkerne.</li><li>▪ Måtte ta i bruk løsninger som ikke egner seg for innkvartering. Nødvendig med akutt plasser og midlertidige løsninger som hoteller/campingplasser osv.</li><li>▪ Flaskehals i systemene knyttet til registrering og helseundersøkelser.</li><li>▪ Ikke en klar og hensiktsmessig rollefordeling mellom politiet og UDI i ankomstfasen.</li><li>▪ Store utfordringer i ankomstfasen. PU hadde ikke kapasitet til fortløpende registrering av alle asylsøkerne som kom til PUs lokaler i Oslo. Transittmottakene ble også raskt fulle.</li><li>▪ Operativ styringsgruppe for asylkjeden på avdelingsdirektørnivå etablert. Gruppen skal sikre god samhandling og eierskap til prosesser på tvers av etatene</li><li>▪ POD, PU og UDI hadde ukentlige møter for å sikre en fells forståelse og avklare problemstillinger på overordnet nivå.</li><li>▪ UDI ledet Ankomstovervåkingsteamet der UDI, POD, PU og Helseetaten i Oslo kommune møtte. Det ble også her etablert et nært samarbeid i forbindelse med saksbehandling av sakene på Storskog</li></ul>
Politi- direktoratet + Politiet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Utviklingen i flyktnings situasjonen i Europa som var relevant også for Norge, ble også forstått for sent.</li><li>• Mener at dette var en krise som i oppbyggingen av situasjonen ikke hadde blitt opplevd før, dermed kom forståelsen av at dette var en krise for sent.</li><li>• Den 12 oktober drar UDI og PU for å se på forholdene på Storskog grensepassering.</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiet hevder at det er etter dette besøket i oktober at en mer lik situasjonsforståelse etableres.</li> <li>• Manglende entydighet i hva som anses som en krise fra avdelingen for politiberedskap og krisehåndtering.</li> <li>• Ifølge politiet er det mest sentrale punktet i krisen den manglende felles situasjonsforståelsen mellom Øst- Finnmark politidistrikt og Politidirektoratet. Dette går ut på at anmodning som ble sendt med et varsel om ankomstsituasjonen fra Øst- Finnmark politidistrikt til assisterende politidirektør, samt grense- og utlendingsseksjonen, internasjonal seksjon og PU. Det ble ikke gitt ekstra ressurser til distriktet.</li> <li>• Samvirke fungerte ikke i den første fasen. Manglende erkjennelse av en krisesituasjon som er en hovedforklaring på dette.</li> <li>• 28 november bestemmer Politidirektoratet at det skal opprettes en liaisonfunksjon. Denne blir opprettholdt til 20 desember.</li> <li>• Liaisonfunksjonen : balansen ble gjenopprettet. Informasjon ble kanalisert og koordinert i en linje (oppover og nedover). Kunne vært enda bedre dersom den fikk et tydeligere mandat.</li> <li>• Eierskap til krisen var for fragmentert</li> <li>• Over tid ble det skapt en skjevhet i kunnskapsgrunnlaget</li> <li>• Ukontrollert direkte kontakt mellom Justis og beredskapsdepartement samt lokale aktører i Kirkenes. For Politidirektoratet var denne direkte kontakten krevende fordi informasjonen ble formidlet utenom de enhetene i Politidirektoratet som offisielt hadde ansvar for styringen av underliggende enheter.</li> </ul>
DSB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De kraftige veksten av asylsøkere, flyktninger og migranter er den største enkeltutfordringen med nasjonalt beredskap 2015</li> <li>• Håndtering generelt av hendelser i 2015 viser også tolkning av Fylkesmannens regionale samordningsansvar ved hendelser er ulik</li> </ul>

Tabell 6 Hovedfunn fra rapporter FS 1

### Tabell for Beslutning og prioriteringsgrunnlag

UDI:	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ For å håndtere situasjonen måtte UDI ha tilstedeværelse i Kirkenes. Dette var for å ivareta innkvartering og transport av asylsøkere, og for å følge opp ny instruks og praksis for behandling av søknader fra personer som kom over Storskog. Dette ble gitt høyeste prioritet hos UDI.</li> <li>▪ Største oppgaven for UDI: etablere tilstrekkelig med innkvarteringsplasser for alle asylsøkere</li> </ul>
------	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Måtte omdisponere ressurser for å håndtere situasjonen, noe som gjorde at andre oppgaver ble nedprioritert.</li> <li>▪ Det ble tatt i bruk midlertidige og akutte løsninger for dette</li> <li>▪ Innsatsen gjorde at UDI klarte å ivareta den viktigste oppgaven som er å gå innkvartering til alle asylsøkere som kom til Norge.</li> <li>▪ Situasjonen var svært krevende for UDI sine medarbeidere, mange utførte oppgaver i et omfang som er langt utenfor det som kan forventes.</li> <li>▪ Beredskapsplaner for masseankomst tatt i bruk under situasjonen høsten 2015.</li> <li>▪ Basert på erfaringer fra høsten 2015 vil UDI revidere, eventuelt lage nye beredskapsplaner innen april 2016.</li> </ul>
<p>Politi- direktoratet + Politiet</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Store deler av beslutningsgrunnlaget er ikke skriftliggjort.</li> <li>• Planverket var ikke tilrettelagt for masseankomster på et generelt grunnlag.</li> <li>• Lite lokalt området gjorde at det ikke var mulig å falle tilbake på et felles dokument</li> <li>• Det eksisterende planverket var ikke tilstrekkelig oppdatert.</li> <li>• Beredskapsavdelingen reagerte ikke raskt nok på den mangelfulle dokumentasjonen av nødvendige tiltak og handlingsmønstre.</li> <li>• PU skiftet mannskaper med jevne mellomrom, noe som førte til brudd på kontinuitet</li> <li>• Mange av relasjonen fungerte bra, men noen ble forbedret eller fungerte bra først når rutinene for prosessen var etablert.</li> <li>• Uklarhet i roller og ansvar mellom for eksempel Grensekommisæren og politiet.</li> <li>• Egne roller og ansvar var ikke tydelig nok for aktørene. Aktørene kjente heller ikke hverandres ansvarsområder godt nok</li> <li>• Koordineringen var ressurskrevende. Spesielt gikk dette utover Østfinnmark politidistrikt.</li> <li>• Avvikende ønsker mellom politisk ledelse og fagetatene. Politiet mener det hadde vært bedre om de hadde fått lov å følge de faglige anbefalingene.</li> </ul>
<p>DSB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sivilforsvaret har en sentral rolle i å koordinere arbeid med mottaksplasser sentralt, regional og lokalt</li> <li>• Sivilforsvaret flyttet nyinvestert utstyr til Finnmark i forbindelse med situasjonen</li> <li>• Sivilforsvarets mannskap bidro med 16 000 innsatstimer og sivilforsvaret nasjonalt med 600 dagsverk (2,5 årsverk) til ledelse av Sivilforsvarets innsats og støtte til UDI. Blant annet tjenestepliktig personell fra Oslo og Akershus sivilforsvarsdistrikt til Kirkenes</li> <li>• DSB bistod UDI i etableringen av ankomstsentre for asylsøkere i Råde og Kirkenes og brukte ressurser på prosjektledelse, logistikk, anskaffelser, helsemessige vurderinger, vaksinasjon av SF mannskap, juridisk vurderinger og stabsarbeid</li> <li>• DSB mener det er en styrke for den norske forvaltningen at direktorater ber om ekstra bistand og støtte når oppgavene overgår håndteringen internt.</li> <li>• Bisto med ressurser til å håndtere flyktning- og asylsituasjonen ut over det som er tillagt DSBs normale rolle.</li> </ul>

- Det er først gang DSB/Sivilforsvarets beredskapsressurs for internasjonale humanitære katastrofer ble tatt i bruk i Norge, men har lang erfaring med å bygge leirer for FN. Deres erfaringer var viktige i arbeidet med å etablere ankomst mottakene i Råde og Kirkenes
- Flyktning- og asylhåndteringen er en av hendelsen som demonstrerer hvordan flere av DSBs roller og kapasiteter, nasjonalt og internasjonalt, er tatt i bruk i 2015 for å øke samfunnssikkerhet og beredskap.
- Beredskapsgjennomgang fra 2014 og 2015 viser at Fylkesmannsembetene arbeider systematisk med beredskap og krisehåndtering og har derfor en sterkere bevissthet om egen rolle og atferd
- DSBs oppfølging av fylkesmannen under håndtering av flyktningssituasjonen har bedret forståelsen av deres rolle og ansvarsområdet
- Generelt kommer det frem at et flertall av i Fylkesmannen må foreta prioriteringer i embetsoppdraget på grunn av manglende ressurser, det går også frem at det generelt kan være noen uklare roller for embetene

Tabell 7 Hovedfunn fra rapporter FS 2

#### Tabell for håndtering og avslutning av krisen

UDI:	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ UDI avvikler beredskapen 13 januar 2016 da antall asylsøkere gikk ned til normalnivå for årstiden i desember 2015.</li> <li>▪ Etter dette: avvikling av akuttinnkvarteringsplasser. Etablere tilstrekkelig med ordinære mottaksplasser. Forbereder seg på en eventuelt ny økning.</li> <li>▪ Vil ta tid å bygge ned asylrestansene avhengig av hvor høye ankomstene ville bli i 2016.</li> <li>▪ Har påvirket produktiviteten til UDI negativt. Ansetter nå nye folk. 200 nye saksbehandlere.</li> </ul>
Politi-direktoratet + Politiet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asyltilstrømningen var ingen plutselig krise.</li> <li>• Bygget seg opp over tid, og fram til hvert fall september var det mer enn god nok tid til å forberede tiltak som kunne gjort håndteringen av de virkelig store ankomstallene lettere.</li> <li>• Mottiltak i form av lovendring 30 november 2015. Russland blir sett på som et sikkert tredjeland.</li> <li>• Pålegg om å foreta all saksbehandling allerede på grensepasseringsstedet, dette fordi man mente signaleffekten var viktig.</li> <li>• Klokken 07.00 den 30 november 2015: norsk politi sto ved grenselinjen og utførte framskutt passkontroll og oppfordret alle personer uten gyldig innreisestillatelse om å snu.</li> <li>• På slutten av ankomstene ble det mulig å se konturene til en proaktiv fase der returarbeidet ble kjørt sammen med ankomstene.</li> </ul>



Tabell 8 Hovedfunn fra rapporter FS 3 Tabell for Læring

<p>UDI:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Samlet sett ble økningen av asylsøkere håndtert på en god måte etter UDI sin egen vurdering. Likevel skriver de at situasjonen har avdekket svakheter og utfordringer i systemet.</li> <li>▪ Viktig med læring av det de gjorde på høsten, og at denne erfaringen og kunnskapen blir benyttet i arbeidet med å sette organisasjonen i stand til å møte tilsvarende situasjoner i framtiden.</li> <li>▪ UDI gjennomfører egen evaluering av deres håndtering av situasjonen, og har også dialog med viktige samarbeidspartnere som DSB og PU. De samarbeider også med andre berørte aktører om hvordan ulike ankomstscenarier kan håndteres. Samlet sett vil dette gi et viktig grunnlag når nye beredskapsplaner skal revideres.</li> <li>▪ Spesifikke erfaringer er tatt i bruk som for eksempel asylintervju over Skype. Dette er tatt i bruk etter metoden ble brukt første gang i Storskogsakene</li> <li>▪ I virksomhetsrapporten til UDI er det et eget punkt (3.9) som heter fellesføringer fra Regjeringen: Tidstyver. Disse går over flere sider i rapporten. Her er det listet opp ulike tidstyver, og status for hvor UDI er i prosessen med å endre disse.</li> <li>▪ Reviderte, eventuelt nye beredskapsplaner innen 2016.</li> <li>▪ Risikoanalysen til UDI er endret og det er identifisert nye risikoer etter hendelsene høsten 2015. Dette går blant annet ut på "Ikke beredskap som håndterer store ankomster tidsnok" og "Ikke en klar og hensiktsmessig rollefordeling mellom politiet og UDI i ankomstfasen".</li> </ul>
<p>Politi- direktoratet + Politiet</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opprettet et eget dokument med læringspunkter.</li> <li>• Læring av større uventede enkeltstående kriser er en vanskelig utfordring. I utgangspunktet er det ønskelig å unngå feilene som eventuelt ble gjort neste gang krisen kommer – men siden det ligger i krisens vesen at den er uforutsigbar, vil det ikke være enkelt å trekke ut konkrete overførbare elementer som passer også på en ny krisesituasjon.</li> <li>• En gjennomgang av hendelsene er viktig for å skape et felles kunnskapsgrunnlag for konstruktiv erfaringslæring</li> <li>• Scenarier og øvelser må sette opp for å kunne være beredt når eventuelle hendelser inntreffer</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikring av tilgjengelig kompetanse må skje i forkant av kriser – det er deretter viktig å holde seg til eget fagområde</li> <li>• Utilstrekkelig kunnskap om de lokale forholdene.</li> <li>• Opprettelsen av liaisonfunksjon bør skje så tidlig som mulig. Dette gir også bedre grunnlag for å skape en felles situasjonsforståelse</li> <li>• I en ny situasjon med masseankomst av asylsøkere må Politidirektoratet ta en tydelig lederrolle i etaten</li> <li>• Utnyttelsen av nasjonale ressurser (eksempelvis UP) kan redusere den geografiske utfordringer</li> </ul>
DSB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det er DSBs inntrykk at Fylkesmennenes evne til enhetlig og helhetlig ledelsespraksis og tilnærming til krisehåndtering er forbedret. Endringen skyldes blant annet at ny instruks for fylkesmannens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap har trådt i kraft.</li> <li>• Både fylkesmenn og deltakende direktorater har gitt gode tilbakemeldinger på DSBs innsats, foreløpige resultater fra DSBs egen omdømmeundersøkelse viser at 86 prosent av de spurte mener at <i>DSBs koordinering under asylsituasjonen har bidratt til en mer effektiv håndtering av asylsituasjonen.</i></li> <li>• DSBs kommuneundersøkelse og fylkesmannens tilsyn er viktig grunnlag for fremtidig oppfølging</li> <li>• Forventninger til ny Fylkes-ROS er tydeliggjort i ny instruks for fylkesmennenes samfunnsikkerhetsarbeid</li> <li>• DSB koordinerer nå all statlig aktivitet opp mot fylkesmennene i asylsituasjonen for å bidra til håndtering av den krevende situasjonen</li> </ul>

Tabell 9 Hovedfunn fra rapporter FS 4

## 6.0 Analyse og drøfting

### 6.1 Hvordan ble asylstrømmen på Storskog høsten 2015 forstått av diverse beslutningstakere?

For å besvare forskningsspørsmål 1 om “Hvordan asylstrømmen på Storskog ble forstått av diverse beslutningstakere” vil vi redegjøre for aktørenes situasjonsforståelse og kriseforståelse opp mot relevant teori om sensemaking og kriseforståelse. Vi starter med å se på kriseforståelsen for aktørene som var involvert.

Empirien viser at det blant aktørene er delte meninger om hvorvidt situasjonen på Storskog høsten 2015 kan defineres som en krise. Fire av de seks aktørene vi har studert sier at de i ettertid kan konkludere med at situasjonen var en krise. Dette gjelder POD, Politiet i Finnmark, Sør-Varanger kommune og UDI. Fylkesmannen i Finnmark sier gjennom

intervjuet at de ikke klassifiserte situasjonen som en krise, mens DSB kaller situasjonen for ”den største enkeltutfordringen med nasjonalt beredskap i 2015”. Informantene fra POD og UDI gir også noe tvetydige svar på om de oppfatter situasjonen som en krise, mens det i dokumentanalysen blir slått fast at de i dag definerer situasjonen som en krise. I følge DSB (2007) kan oppfattelse av hva som er en krise være situasjonsavhengig og subjektivt. Dette er i samsvar med vår empiri som viser at kriseforståelsen er subjektiv både på individnivå og på et organisatorisk nivå. Gjennom våre intervjuer med de ulike informantene og dokumentanalysen til de forskjellige organisasjonen kommer det tydelig fram at kriseforståelsen er ulik. Som eksempel beskriver POD dette i sin evaluering som ”manglende entydighet i hva som anses som en krise fra avdelingen for politiberedskap og krisehåndtering”. Samtlige aktører er likevel enige i etterkant at situasjonen ble forstått som en krise for sent, noe som i stor grad har påvirket håndteringen.

Uavhengig av om de ulike aktørene velger å definere situasjonen på Storskog høsten 2015 som en krise eller ikke, mener vi at kjennetegnene på en krise i stor grad samsvarer med måten informantene beskriver situasjonen på. I følge Kruke (2012) er disse kjennetegnene på en krise tilstedeværelse av en trussel, usikkerhet, tidspress og behov for kritisk beslutningstaking. DSB (2015) legger også til at en krise er en hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner. Håndteringen overskrider kapasiteten til den organisasjonsenheten som i utgangspunktet har ansvar for denne.

Hvis vi tar utgangspunktet i disse definisjonene mener vi situasjonen på Storskog høsten 2015 var en krisesituasjon, noe vi ønsker å begrunne med følgende. Hvis vi først ser på hva som utgjorde trusselen under situasjonen, er dette noe ulikt fra aktør til aktør, men alle har hatt en opplevelse av situasjonen som en trussel for sin organisasjons virksomhet. For UDI virker det som den største trusselen har vært mangel på innkvarteringsplasser og mottaksetablering. Informantene så på det som en reell trussel at kapasiteten, når det gjaldt innkvartering, var sprengt. Det lå en reell frykt hos noen av informantene for at asylsøkerne skulle bli nødt til å sove under åpent himmel. Dette gjelder også for Sør-Varanger kommune, som også fikk ansvar for innkvartering. For POD og Finnmark Politidistrikt kan trusselen knyttes til problemene som oppsto ved registrering av asylsøkerne, samt mangel på ressurser for lokalt politi.

Slik det kommer fram fra empirien, referer informantene flere ganger til usikkerhetsbegrepet. Situasjonen oppsto svært uventet, og det forelå på forhånd ingen form for analyser som tok for seg at et slikt scenario kunne oppstå. Forholdet mellom Norge og Russland nevnes også som en stor usikkerhetskomponent. Politiet i Finnmark mente at det kom som en stor overraskelse at Russland skulle begynne og slippe tredjelandsborgere over grensen. De lokale aktørene peker på at de er vant med å leve i grensesonen og alltid har hatt et forhold til Russland. Det kom derfor svært uventet at de skulle slippe opp kontrollen i grensesonen, da de vanligvis har et veldig strengt regime på hvem som slipper over. Samtidig var det gjennom hele høsten knyttet stor usikkerhet til hvor mange asylsøkere som kom til å bli sluppet over grensen hver dag, og på hvilket tidspunkt på døgnet. Det forelå heller ingen planverk for håndtering av en slik situasjon. Dette gjorde at det i stor grad måtte tas i bruk improvisasjon underveis, og dette skapte usikkerhet rundt håndteringen. Usikkerhet og improvisasjon kan sies å ført til at kritiske beslutninger måtte tas. Dette gikk blant annet ut på at de ulike aktørene ble nødt til å håndtere arbeidsoppgaver som lå utenfor deres ansvarsområdet, eller som de aldri hadde måtte tatt stilling til før. UDI viser blant annet til transporteringen av asylsøkere som en stor utfordring, samt at det måtte tas i bruk løsninger som ikke egner seg for innkvartering. Informantene nevner alle at arbeidsmengden og håndtering har bidratt til å svekke deres organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner, samt førte til at arbeidsoppgavene de har i en normalsituasjon i enkelte tilfeller måtte prioriteres bort. Dette samsvarer i stor grad med det DSB (2015) i sin definisjon av en krise peker på at det handler om at håndteringen overskrider kapasiteten til organisasjonenheten.

I følge teorien til Kruke (2012) om håndtering av kriser er man avhengig av at alle nivåer i organisasjonen eller systemet har en lik forståelse av krisesituasjonen. Dette blir spesielt mellom de lokale aktørene og beslutningstakere på sentralt nivå. Dette på grunn av at de lokale aktørene sitter på den beste kunnskapen og direkte erfaring fra ”feltet”, mens den sentrale aktører er de som innehar beslutningsmakten for håndtering av situasjonen. Det kommer fram av empirien at de aktørene som var lokale, og hører til regionskontor har en sterkere opplevelse av at situasjonen var en krise både under og etter situasjonen var i utvikling. Kriseforståelse kom også raskere for de aktørene som var “tettet” på krisen - som lokalt politi og regionskontoret til UDI i Nord.

UDI i Narvik, Politiet i Finnmark, Fylkesmannen i Finnmark og Sør- Varanger kommune kan sies å sitte i den spisse enden. For disse aktørene viser vår empiri at forståelsen av alvoret i

situasjonen kom raskere, og da også kriseforståelsen. De lokale aktørene nevner at det var i månedene juni-august de forsto alvoret i utviklingen av situasjonen, mens POD og UDI som satt sentralt ikke reagerte ordentlig på signalene de fikk fra nord før i september/ midten av oktober. Dette kan ha en sammenheng med at de lokale aktørene var de som først fikk kjenne på utviklingen av situasjonen og mangel på kontroll som konsekvens av de store ankomstene. Etter hvert ble hovedutfordringen for de lokale aktørene manglende ressurser og en arbeidsmengde som sprengte kapasiteten på flere områder. UDI sentralt og POD i den butte enden uttaler begge at situasjonen ble forstått som en krise for sent. I følge politiet er det mest sentrale punktet i krisen den manglende felles situasjonsforståelsen mellom Øst- Finnmark politidistrikt og POD. Det samme gjelder for UDI, der situasjonsforståelsen og var ulik innad i organisasjonen. I samsvar med Kruke (2012) sin teori virker dette i stor grad til å bidratt til en svakere håndtering av situasjonen enn om alle nivåer i organisasjonene hadde hatt lik kriseforståelse. Det måtte flere varsler og anmodninger til fra de lokale aktører til de sentrale, da spesielt med tanke på tildeling av ressurser. Varslene viser seg å ikke ha blitt fulgt opp, og det ble blant annet ikke gitt tilstrekkelig med ressurser fra POD til Finnmark politidistrikt i tide. Som informanten fra UDI nord peker på, ble det et problem at de ikke besitter mandater i forhold til å rekruttere det antall personal som var nødvendig for å kunne håndtere krisen lokalt. I følge denne informanten er det offentlige tilsettingsregime for tregt og komplisert mellom de lokale aktørene og de sentrale som sitter på beslutningsmakten. I tillegg til problemene med rekruttering som følge av en for sen kriseforståelse hos de sentrale aktørene, har dette også fått konsekvenser for samvirke mellom dem. Dette gjelder spesielt i startfasen, og POD selv har uttalt at samvirke da ikke fungerte i det hele tatt.

I følg Boin et.al (2005) sin teori om sensemaking er det i hovedsak tre grunner for at organisasjoner feiler i å oppdage en krise. Den første grunnen ligger i organisatoriske barrierer som gjør det vanskelig å skape en felles situasjonsforståelse. Dette henger blant annet sammen med at organisasjoner ikke i hovedsak er utformet for å håndtere potensielle kriser og derfor ikke bruker tid og ressurser på å lete etter dem. Dette er noe vi har vært inne på i analysen av kriseforståelsen. Organisasjonene som var involvert i situasjonen på Storskog høsten 2015 ble svært overrasket over utviklingen av situasjonen og beskriver det hele som utenkelig. Det er pekt på forholdet mellom Norge og Russland i grensesonen, og at man erfaringsmessig ikke før har hatt noen likende situasjoner knyttet til grenseovergangen. Gjennom intervjuet med Politiet i Finnmark kommer det fram at de allerede i februar 2015 stusset på at det kom asylsøkere syklende over grensen fra Russland, og at dette var søkere fra

andre land enn tidligere sovjetstater, som de hadde erfaring med. Likevel skapte ikke dette en større reaksjon før i juli, da antallet ble mer drastisk og bikket 50 asylsøkere. Boin et. al (2005) viser til at man for å forutse en krise må samle inn data for hittil avvikende og ukjente mønstre for å forstå at det kan komme til å utvikle seg til en krise. Både den gradvise økning av asylsøkere som fra februar 2015 kom syklende over grensen, samt utviklingen av flyktnings situasjonen ellers i Europa kan ses på som avvikende og ukjente mønstre som organisasjonene feilet i å forstå, eller forsto for sent. Det at det ikke forelå noen former for planverk eller analyser, kan ha bidratt til at organisasjonene heller ikke aktivt lette etter risikoer knyttet til scenarioet om masseankomst av flyktninger over grenseovergangen. Dette var ikke noe organisasjonene hadde tenkt på at kunne skje. Weick et. al (1999) beskriver viktigheten av prosedyrer som kan håndtere det uforutsette for å klare å forhindre uønskede hendelser. Organisasjonene hadde kun planverk for en mulig masseankomst av russere som måtte flykte fra naturkatastrofe eller atomkatastrofe. Dette er en risiko den enkelte organisasjon har lært seg å kjenne, og det kan virke som om andre scenarioer ikke var noe aktørene da hadde kapasitet til å erkjenne eller gjenkjenne tidsnok.

Her er det naturlig å gå videre inn på det Boin et. al (2005) lister opp som den tredje grunnen for at organisasjoner feiler i å gjenkjenne kriser. Det handler om den institusjonelle settingen der organisasjoner kalkulerer risiko, avdekker mulige feil og setter inn tiltak. Dette er en del av den moderne måten å leve med risiko på, men er også med på å gjøre oss blinde for å oppdage enkelte trusler og normalisere dem. Dette kan settes direkte i sammenheng med det som kommer fram overfor i analysen, som handler om de ulike barrierene for nettopp å avdekke denne risikoen. Organisasjonene feilet i stor grad med å kalkulere risikoen om en mulig masseankomst over grensen, samtidig som dette førte til at tiltak ble satt inn for sent. For de lokale aktørene virker dette å kunne ha noe å gjøre med at de er blitt vant med å leve tett på grensen til Russland, men ettersom de aldri eller sjeldent har opplevd situasjoner som dette, ble det heller ikke ansett som en risiko. For aktørene som satt sentralt mener blant annet POD at dette var en krise som i oppbyggingen ikke var opplevd før. I tillegg til det som kommer fram av analysen i punkt en, at det kan virke som antall av aktører kan ha hatt en innvirkning på måten risikoen ble kalkulert og håndtert på. Økningen av asylsøkere berørte flere sektorer, og som POD skriver i sin rapport ble eierskapet til krisen for fragmentert, samtidig som kravet for samarbeid var stort. I denne situasjonen var det ikke bare en institusjon som skulle avdekke feil og sette inn tiltak, men opptil flere. Boin et. al(2005) nevner som en viktig faktor, før man i det hele tatt kan snakke om en krise i en organisasjon,

at samtlige personer må være enige i at krisen eksisterer. Først når ledere definerer en situasjon som en krise, vil tiltak settes inn. Dette virker å ha vært vanskelig med tanke på blant annet samvirke, og at aktørene både satt sentralt og lokalt.

Svak informasjonsdeling og ulike oppfattelse av situasjonen er noe som i stor grad har hatt påvirkning for situasjonen. Boin et. al (2005) viser til at mange av ledetrådene man trenger for å kunne forutse en krise og forhindre den ofte ligger et sted i organisasjonen. Likevel klarer ikke beslutningstakere å se sammenhengen før situasjonen utvikles til en krise, da signaler kan komme fra flere forskjellige hold i systemet, eller at informasjon ikke blir delt på en forståelig måte. Våre funn viser at det helt klart foreligger både svak informasjonsdeling blant aktørene, samtidig som de har hatt ulik oppfattelse av situasjonen. Dette gjelder spesielt i starten av situasjonen. Her kan vi også konkludere med at den ulike oppfattelsen av situasjonen som en krise i starten førte til for sen handling, spesielt fra aktørene som satt sentralt. Dette har fått konsekvenser for en svakere håndtering av situasjonen. Dette kan vi konkludere med da man ser at tildeling av ressurser kom for sent, men at når de først kom var dette med på å lette håndteringen. Den svake informasjonsdelingen virker ikke ut fra vår empiri å være bevisst fra aktørene sin side, men på grunn av mangel på ressurser og til tider kaotiske forhold i håndteringen ble dette prioritert bort, mye på grunn av mangel på tid. Et eksempel fra vår empiri er at UDI, og da spesielt regionskontoret hadde nok med å skaffe innkvarteringsplasser og måtte samtidig håndtere oppgaver som gikk utenfor deres ansvarsområder slik at det ikke fantes tid til å skulle drive med tilstrekkelig informasjonsdeling. Finnmark politidistrikt og Fylkesmannen i Finnmark viser til at det ble lagt opp til felles informasjonsmøter, men grunnet tid og ressurser var det vanskelig å gjennomføre dette på en god måte. Rapporten fra POD viser at dette fører til at det over tid ble skapt en skjevhet i kunnskapsgrunnlaget mellom aktørene. Samtidig ble kontakten mellom aktørene også ukontrollert, og informasjon ble delt direkte mellom Justis og beredskapsdepartementet og de lokale aktørene i Kirkenes. Dette skapte utfordringer, da informasjonen ble delt utenom de enhetene som offisielt hadde ansvar for styring. I november ble det besluttet å skape en liaisonfunksjon, og dette virker til å bidratt positivt til en bedre situasjonsforståelse og da et bedre samvirke mellom aktørene. Informasjonen ble nå delt i linje, både oppover og nedover i systemet, som igjen virker å ha bidratt til en bedre håndtering, selv om den kom noe for sent.

## **6.2 Hva var beslutning og prioriteringsgrunnlaget for ulike aktører?**

I en normalsituasjon er alle aktørene klar over hva og hvordan de skal håndtere bestemte situasjoner. Etter hvert som situasjonen på Storskog utvikles og eskalerer kraftig i form av antall flykninger som krysser grensen ser man at det blir forandringer i ansvarsområder, man går i noen tilfeller bort fra prosedyrer og planer og oppretter nye funksjoner, samarbeid og andre former for struktur og koordinering.

UDIs beredskapsplan for masseankomster fra Russland ble tatt i bruk av UDI, politiet og kommunen. UDI, POD og Finnmark politidistrikt understreker at dette var en eldre plan, tiltenkt andre scenarier der flykningene opprinnelig var fra Russland og flyktet grunnet katastrofer i form av atomulykke eller naturkatastrofe. Det forklares at deler av planen ble tatt i bruk, men at den ikke var tilstrekkelig oppdatert. Finnmark politidistrikt forklarer at det ikke var prosedyrer og planer for håndteringen, men at man så til den eldre planen. Kommunen tok i bruk både transittplan og plan for masseankomster, der transittplanen gav en klar rolle og ansvarsfordeling. For de andre aktørene som ikke implementerte planen på samme måte, ser man andre former for oppfattet rolle- og ansvarsfordeling. Aktørene forklarer om en overordnet klar rollefordeling: UDIs hovedoppgave er å opprette og skaffe mottaksplasser, politiets oppgave er å registrere, fylkesmannen har ansvaret for samordning av krisehåndtering under ekstraordinære hendelser i fylket og DSB har fagmyndighet for fylkesmennes beredskapsarbeid. UDI, DSB og FP forklarer at de tok på seg oppgaver som var utenfor deres ansvar og rolle i en normalsituasjon. Grunnen til at de ulike aktørene måtte håndtere oppgaver som ikke var forventet eller som inngikk i deres ansvarsområde, kan skyldes manglende planverk der rolle- og ansvarsområder er definert. I denne sammenheng virker det derimot som dimensjonen av situasjonen heller enn mangel på planverk er årsaken. For selv om alle var klar over hovedansvarsoppgaver, var det ikke gjennomførbart å løse med egne ressurser på grunn av at planer og rutiner ikke var tilpasset det store antallet asylsøkere. I en normalsituasjon skal det lokale politiet kun foreta en mindre registrering før asylsøkere sendes videre til PU i Oslo for fullregistreing. Hadde prosedyren og planene blitt fulgt, hadde man ikke håndtert situasjonen. I dette tilfellet tok Politiet i Finnmark på seg en oppgave utover opprinnelig ansvar og unngikk å sende 5,500 asylsøkere uten fullstendig registrering til Oslo med de konsekvensen det kunne ha forårsaket. I tillegg ville det i praksis vanskelig latt seg gjennomføre, fordi prosedyren er å sende asylsøker(e) som henvender seg til lokalt politikontor med fly til Oslo.



I denne situasjonen er det mange ulike aktører innblandet i håndteringen, de jobber ikke vanligvis sammen, de har ulike ansvarsoppgaver som er avhengig av hverandre eller overlapper hverandre i håndteringsprosessen. I tillegg er planverket i liten grad implementerbart og prosedyrer benyttes i den grad det er mulig eller den grad de eksisterer. Alle disse faktorene øker behovet for en felles koordinering og god kommunikasjon.

For arbeid knyttet til politiet med registrering var ansvarsdelingen klar på forhånd, men sektoransvar i nord ble ikke fulgt opp på grunn av avstand og manglende tilstedeværelse fra PU. For det lokale politiet var det aldri noen tvil om hva som var deres oppgave: alle skulle registreres. Dette var klart kommunisert direkte fra lokal beslutningstaker: politimesteren. Lokalt politi kommuniserer at dette ikke er håndterbart og at det trengs mer ressurser, beskjeden er mottatt, men ikke oppfattet eller agert på sentralt. Det oppfattes som beslutningstaking ligger hos lokale politimyndighet, men det hjelper ikke at lokal myndighet har forstått situasjonen, når det er sentrale myndigheter (POD) som må forstå situasjonen for å frigi ressurser. Etter gjentatt varsel fra FP, en måned etter første varsel, kommer sentrale aktører på besøk til Kirkenes og ser situasjonen med egne øyne. Da går det kun en dag før det er gitt fullmakt til 24 stillinger. Det kommer frem et gap mellom beslutningstaking på strategisk nivå mellom politisk ledelse og fagetatene (POD). Dette kommer i tillegg til utfordringene mellom operativt og strategisk og taktisk nivå generelt. Utenom dette er det også uklarheter mellom de operative lokale aktørene, grensekomisærene og politiet. Den komplekse situasjon gjør beslutningstaking på sentralisert nivå ineffektiv, der lokalt politi har en annen nærhet til utfordringene, lokal kunnskap og bedre situasjonsforståelse. (Boin Et.al, 2005, s. 52). UDIs ansvarsområde var behandling av asylsøknader samt å drifte asylmottak. Selv om dette er arbeid organisasjonen gjør til vanlig, var omfanget langt større og konsentrert på et lite område langt fra kontorene. I en krisesituasjon er man avhengig av å endre responsmodus og improvisasjon i en høyst tidspresset situasjon (Boin Et. al 2005, s. 55). Allerede fra august av var kapasiteten sprengt på landsbasis og det ble etablert nye mottak i høyt tempo. Organisasjonen ble tidlig i september satt i beredskapsmodus og UDI beslutter tilstedeværelse i Kirkenes for å håndtere situasjonen. Både POD (PU) og UDI flytter deler av virksomheten som ellers forgår i henholdsvis Oslo og Narvik til Kirkenes, noe som løsner koordineringen, bedrer situasjonsforståelsen og håndteringen.

### **6.3 Hvordan ble krisen håndtert og avsluttet?**

For å kunne besvare forskningsspørsmålet om hvordan krisen ble avsluttet analyseres funnene fra empiri i lys av teorien til Boin, 'T Hart, Stern og Sundelius (2005) om avslutning av kriser.

I følge Boin et. al (2005) er avslutning av krisen den vanskeligste av alle fasene i krisehåndteringsprosessen. Våre funn fra informantene viser at hovedutfordring ved å avslutte krisen på Storskog i hovedsak er knyttet til det å skulle vende tilbake til normal drift for organisasjonene og aktørene som var involvert. Samtlige informanter har også vanskeligheter med å kunne tidfeste når krisen opplevdes eller ble erklært som helt avsluttet for deres organisasjon. Det er i følge Boin et. al (2005) krisens art som bestemmer avslutningen. Dette virker i stor grad også å samsvare med måten krisen over Storskog 2015 ble avsluttet på. Asylstrømmen over Storskog var en situasjon som aktørene uttrykker at utviklet seg svært raskt uten noe særlig forvarsel, for så å avsluttes enda raskere. Funnene peker i retning av at informantene først opplevde situasjonen som det Boin et al (2005) definerer som en "raskt brennende krise". Dette er kriser som kjennetegnes ved at de både utviklet seg og avsluttes raskt. Likevel virker det ikke som aktørene i ettertid mener det faktisk var en raskt brennende krise. Politidirektoratet har i sin rapport valgt å definere krisen som "den langsomme krisen", og konkluderer med at det var en krise som bygget seg opp langsomt over tid. Fra dokumentanalysen kan vi se at POD og Politiet i dag mener at det var mer enn god nok tid til å forutse krisen, samt sette inn tiltak som kunne gjort håndteringen lettere. Også de andre informantene er gjennom intervjuene klare på at situasjons- og kriseforståelse burde kommet mye før den faktisk gjorde. Vi mener krisen derfor kan samsvare med det Boin et al (2005) kaller for de lange skyggers krise.

I følge Boin et al (2005) sin teori kjennetegnes de lange skyggers krise ved at den utvikles raskt, men avsluttes langsomt. Denne type krise avsluttes ikke når de operasjonelle utfordringene er utført, men forblir levende selv når trusselen som i utgangspunktet skapte krisen ikke lengre er til stede. Dette stemmer godt med våre funn rundt utviklingen av krisen på Storskog. Den operasjonelle responsen ute i "feltet" på Storskog grensestasjon høsten 2015 ble avsluttet svært brått, og kan settes direkte i sammenheng med den drastiske nedgangen i antall ankomster over den Norsk- Russiske grensen. Som det kommer fram av empirien, skjer dette omtrent over natten til den 30 november, da det blir satt inn mottiltak i form av lovendring om å gjennomføre passkontroll. Etter dette blir ingen tredjelandsborgere sendt fram til grensen, og fører i følge Politiet til en rask avslutning av krisen. Man kan likevel argumentere for at krisen samsvarer med "de lange skyggers krise", da våre funn viser til at

avslutning på den operasjonelle delen av krisen ikke markerte avslutning av krisen for de ulike aktørene innad i deres organisasjoner. Dette kan i lys av teorien til Boin et. al (2005) ha sammenheng med at termineringen av en krise ofte sammenfaller med at de operasjonelle kravene opphører samtidig som de politiske opphører. I denne situasjonen opphører som sagt de operasjonelle kravene den 30 november 2015 idet ankomstene går ned til null over natten. Men som empirien viser, bringer krisen med seg svært mye etterarbeid for organisasjonene, noe som gjør at krisen avsluttes senere innad i organisasjonene. Et felles funn for alle aktørene oppgir at deres organisasjoner i større eller mindre grad var preget av krisen også utover i 2016. UDI og POD sier de ikke har en spesifikk dato for avslutningen, men at beredskapsmodus ble opprettholdt ut første halvdel av 2016. For Politiet i Finnmark skjer avslutningen av krisen og retur til normalsituasjon i organisasjonen først mot slutten av 2016. Fylkesmannen i Finnmark har ett litt klarer bilde for når deres organisasjon opplevde krisen som avsluttet. Dette henger sammen med når Vestleiren tømmes i april 2016.

Det påpekes blant annet av både POD, Fylkesmannen i Finnmark og Sør-Varanger kommune at avslutningen av krisen ble påvirket av mange flere faktorer enn at asylankomstene over grensen gikk ned. Da organisasjonene i stor grad måtte prioritere bort oppgaver de vanligvis håndterer i en normalsituasjon, førte dette til ett etterslep av oppgaver inn i 2016. Dette går i hovedsak ut på etterarbeid, opprydning og nedbygging som gjør at krisen har tatt tid å avslutte. UDI viser blant annet til avvikling av akuttinnkvarteringsplasser, etablering av ordinære mottaksplasser, samt nedbygging av asylrestansene som tidkrevende. UDI konkluderer med at situasjonen har påvirket produktiviteten deres negativt, også inn i 2016. POD på sin side hadde et høyt antall asylsøkere som ikke var fullregistrert og måtte etter registreres, noe som har vært ressurskrevende. Politiet i Finnmark har også jobbet mye med etterarbeid i forbindelse med returarbeid. Flere av informantene, som for eksempel POD, UDI og Sør-Varanger kommune, viser også til at krisen har ført med seg diskusjoner i ettertid som går på budsjetter, fordelingen av kostnader som krisen førte med seg, samt at de måtte tas stilling tilsetting av flere ressurser hos de ulike aktørene.

Boin et. al (2005) viser til at det spesielt er tre typer av krise som virker være vanskelig å avslutte og som kaster lange skygger. De tre typene som listes opp samsvarer i svært stor grad med de utfordringene som våre respondenter nevner i forbindelse med situasjonen, og har etter vår mening med stor sannsynlighet påvirket avslutning av krisen. Situasjonen knyttet til asylstrømmen over Storskog har kjennetegn av alle disse tre typer krise i større eller mindre

grad. Den første er de uforståelige krisene som trosser de eksisterende politiske og byråkratiske planer for kriseforebygging og respons (Boin et al, 2005). At krisen var uforståelig er noe som nevnes av alle våre informanter opptil flere ganger i intervjuene. Det er også påpekt i rapportene og dokumentene utarbeidet av aktørene i ettertid. Det er liten tvil om at situasjonen på forhånd var helt utenkelig for alle aktørene. De lokale aktørene påpeker i intervjuene at de er vandt til å leve som en grenseby med alt det innebærer, men at selv for dem kom denne situasjonen som en overraskelse. Det forelå ingen eksisterende planer for en slik krise, da et slikt scenario var helt utenkelig. Dette gikk igjen utover responsen, da transittsystemet i Kirkenes så å si var fraværende, samt at de lokale aktørene opplevde mangel på ressurser.

Den andre type er de kriser som håndteres dårlig ved at kriseresponsen er for treg eller utilstrekkelig. At treg og utilstrekkelig kriserespons kan føre til en vanskeligere avslutning av en krise, er høyst relevant for situasjonen på Storskog. Dette er noe analysen av både forskningsspørsmål 1 og 2 bygger opp under. Situasjons- og kriseforståelsen blir blant annet karakterisert av POD som ”ikke eksisterende” i starten. POD sin egen evaluering viser at det måtte til flere anmodninger fra Politiet i Finnmark før POD skjønnte alvoret i situasjonen. Både POD, UDI, Finnmark politidistrikt og Sør-Varanger kommune kan direkte siteres på at kriseresponsen både var for treg og utilstrekkelig. Som vi konkluderte med i analysen av forskningsspørsmål 1, har den sene kriseforståelse i stor grad påvirket håndteringen av situasjonen negativt. Ved at de ulike aktørene som var involvert i stor grad måtte bruke improvisasjon i sin håndtering og prioritere bort oppgaver organisasjonene har i en normaltilstand, førte dette til mye etterarbeid som igjen fikk konsekvenser for en senere avslutning av krisen i de ulike organisasjonene.

Den tredje og siste type krise er den som blir et symbol på en hittil ukjent og neglisjerbar risiko og sårbarhet. Selv om vi avgrenser oppgaven til å ikke se på det politiske forholdet mellom Norge og Russland, ser vi fra empirien at dette virker som det spiller en rolle for hvorfor situasjonen ble sett på som utenkelig. Dermed var det heller ikke laget noe form for planverk som kunne følges i en slik kritisk situasjon som oppsto. Finnmark Politidistrikt uttaler blant annet at de på grunn av erfaring med Russland fra tidligere, opplevde situasjonen som svært uventet. Det var utarbeidet planverk og analyser for en eventuell masseankomst av russiske borgere ved for eksempel en atomulykke eller naturkatastrofe, men ingen planer utover dette. At det ikke forelå planer, analyser eller andre dokumenter som tar for seg

masseankomster på Norges eneste grensekontrollpunkt til Russland, kan vise til at dette var en risiko og en sårbarhet som kan sies å ha vært neglisjert.

Det er ledere som må bestemme når det er strategisk riktig å avslutte en krise. Boin et al (2005) viser til at begrensninger og hovedutfordringene i å terminere en krise ligger ofte i eksisterende rutiner for debriefing, granskning og undersøkelser. Det ligger en forventning om at myndighetene forbedrer, iverksetter tiltak, samtidig som de begrenser farer og ødeleggelse forårsaket av krisen. Disse punktene samsvarer i svært stor grad med det som våre informanter oppgir som viktig for at deres organisasjon i dag har klart å avslutte krisen. Der man kan peke på svakheter i situasjonsforståelse og håndtering underveis i håndtering av situasjonen på Storskog, virker ikke dette å gjelde for måten aktørene har avsluttet krisen på. Empirien viser at aktørene i dag utvikler nye planer og prosedyrer, samt setter opp øvelser både innad og på tvers av aktørene. Slik vi kommer mer tilbake til i analysedelen om læring av krisen, virker prosessene rundt evaluering av de ulike hendelsene som en positiv faktor for avslutning av krisen for de involverte aktørene.

I følge Boin et. al (2005) er behovet stort for at organisasjonen fokuserer på forbedring og endring i organisasjon og system, samt lærer av dette ved avdekking av feil og svakheter. Samtlige aktører, da spesielt POD og Politiet, har i ettertid utarbeidet egne evalueringer der de tar sterk selvkritikk for deler av måten situasjonen ble håndtert på. Gjennom dokumentanalyse og intervjuer viser våre funn at aktørene i stor grad tar selvkritikk og er lite opptatt av å drive med såkalte ”blame-games”. Aktørene virker å være åpne og ærlig rundt egne svakheter som oppsto både før, under og etter krisen. Dette gjelder også for aktørene seg i mellom, men i stedet for å legge skyld på hverandre og prøve å beskytte egne interesser, virker det å være en enighet blant aktørene om hva hver enkelt av dem gjorde som feil. Boin et. al (2005) legger vekt på at åpenhet, legitimitet og evaluering er viktig for å kunne avslutte krisen, og ut fra empirien virker dette å ha vært en demokratisk prosess innad i hver organisasjon som var innblandet i situasjonen på Storskog. Det har i stor grad bidratt til at krisen kunne få en avslutning.

#### **6.4 Hvilken lærdom har aktørene tatt av hendelsen?**

Boin et. al (2005: 115) beskriver en krise som en unik mulighet til læring, noe alle de involverte aktørene på Storskog har utnyttet. Samtlige aktører forklarer at de vil bruke

erfaringene fra Storskog, både gode og dårlige, i arbeidet med evaluering, rapporter og nye handlingsplaner. En velutviklet læringsevne består av en kombinasjon av erfaringsbasert, forklaringsbasert, kompetanse- og ferdighetsbasert læring (Boin et.al, 2005, s. 117-118).

Alle organisasjonene har vært involvert i krisen, noe som gir dem grunnlag for erfaringsbasert læring der individ og organisasjon tar med seg de erfaringer gjort både i minnet og som grunnlag til formelle læringsprosesser. De fleste av organisasjonene har i tillegg opplevd kriser før, der de lokale aktørene FP, FF, SVK samt UDI region nord også har ansatte som var med på håndteringen av asylsituasjonen på 90 -tallet. Det forklares om eldre planer som blir tatt i bruk og at store deler av kompetanse i organisasjonen stammer fra erfaringer gjort i forbindelse med den tidligere flyktningsstrømmen fra Balkan, selv om det var under andre forhold. Dette svekker pessimistisk læringsteori der man sjeldent ser institusjonell hukommelses som følge av en krise (Boin et. al, 2005, s. 118.120).

Felles for aktørene er at de legger vekt på både interne og eksterne evalueringer i arbeidet med nye handlingsplaner. POD har laget evalueringsrapport med fokus på erfaringskartlegging, der samlinger med alle de involverte aktørene danner grunnlaget. Erfaringene er utformet i egne læringspunkter som letter implementeringen og direkte bruk av læringspunktene ved fremtidig håndtering Flere av aktørene peker også på at å se hele situasjonsbildet og agere fortere er erfaringer de tar med seg videre. Både Sør-Varanger kommune og Fylkesmannen i Finnmark utarbeider ny fylkes- og kommunal ROS analyse der det implementeres masseankomster av asylsøkere.

Ingen av aktørene har fokus på forklaringsbasert læring der det blir gjort vitenskapelig søk etter årsak til feil og effekt av responsen. For at forklaringsbasert læring skal være gjennomførbart og pålitelige, må man distansere personene som skal foreta vurderinger fra politisk innblanding, samt ha nok tid og ressurser til å gjøre en grundig jobb (Boin et. al, 2005, s. 117-118). Ingen av aktørene viser til eksterne aktører som utfører vurderinger, heller det motsatte der de involverte parter er de som foretar vurderingen av situasjonen. SVK peker også direkte på politisk innblanding og knapphet på ressurser til å foreta en grundig jobb der det forklares at både mangel på ressurser og pågående konflikt med UDI gjør at de ikke har ferdigstilt evalueringen.

Dataanalysen viser en klar sammenheng mellom ny kompetanse og ferdighet og de lokale aktørene. Samtlige av de lokale aktørene nevner at de har økt kompetanse på asylankomster etter hendelsen, noe som kan være typisk for operative aktører. Fylkesmannen i Finnmark er derimot ikke operativ aktør, men nevner kompetanseøkning med tanke på koordineringsrolle, der kunnskapsdeling og tverrfaglig samarbeid er trukket frem. Hos de operative legges det vekt på spesiell grensekompetanse og styrket førsteinnsats. I en krisesituasjon kreves det at man tilpasser prosedyrer til omstendighetene, noe UDI gjør gjennom å gjennomføre intervju over Skype. Den nye teknikken for asylintervju er nå tatt i bruk og videreføres.

Alle aktørene gir uttrykk for å bruke flyktningstrømmen over Storskog direkte for å oppdatere rutiner, planer og prosesser, noe som ikke nødvendigvis resultere i den beste formen for læring. Dette fordi direkte implementering av suksessfaktorer fra en bestemt krise kan resultere i for mye fokus på en liknende situasjon (Boin et. al, 2005, s. 118-120). I tillegg gjør direkte implementering av suksessfaktorene at man utelukker det som ikke fungerte, som gjerne kan bli nyttig i en annen type krise eller setting. Selv om ingen av aktørene gir uttrykk for at det som ikke fungerte tas i betraktning i arbeidet med håndteringen, understreker samtlige at ingen situasjon er lik og at fokuset er på læring med overføringsverdi.

## **7.0 Konklusjon**

Det å motta et så høyt antall flyktninger i et begrenset geografisk område i løpet av kort tid førte til store utfordringer og avdekket svakheter i det norske mottakssystemet. Samtlige av etatene forklarer at flyktningstrømmen over Storskog kom brått og uten noen form for forvarsel. Studiet viser en manglende evne til å forutse krisen, da det ikke har vært en bevissthet eller tankegang rundt risiko for at en slik situasjon kunne oppstå. Den manglende bevisstheten kan ses i sammenheng med mangelfullt eller ikke-eksisterende planverk for ulike typer risiko og uventede hendelser knyttet til grenseovergangen på Storskog. Systemet virker å fungere godt i normaltilstand, men er ikke dimensjonert for slike situasjoner som oppsto på Storskog høsten 2015. Systemet klarte heller ikke å tilpasse seg eller forutse at endringene i flyktningssituasjonen man så ellers i Europa og verden kunne få konsekvenser også for Norge.

De ulike aktørene har definert situasjonen på Storskog forskjellig, noen med krisebegrep og andre ikke. På tross av hva aktørene velger å kalle situasjonen, beskrives den av alle med en krises kjennetegn. Den største forskjellen finner vi mellom aktørene på sentralt og lokalt nivå,

og det er dette som har hatt størst konsekvens for håndteringen av situasjonen. Sentralt ser vi en manglende forståelse for lokale forhold som igjen førte til en for sen kriseforståelse. Det tok lang tid før responsen var på plass nettopp på grunn av situasjonsforståelsen, men da det første ble etablert et mottakssystem kunne samtlige fortsatt videre dersom krisen hadde fortsatt videre i 2016. Etatene viste stor evne til å improvisere og håndtere de viktigste oppgaver, som var å ivareta flyktninger i form av registrering, innkvartering og mottaksplasser. Likevel ser vi at dette har krevd svært mye, spesielt av de lokale aktørene, og dette har igjen gått utover oppgaver de ulike organisasjoner har i normaltstand. Det har også påvirket samarbeid og rapportering på tvers av aktørene. Dette fordi flere av organisasjonene måtte ta på seg oppgaver som var utenfor deres ansvar. Dette har krevd så mye tid og ressurser at samarbeid på tvers av aktørene måtte nedprioriteres. Håndteringen bærer derfor preg av det var mange etater som skulle samarbeide, men at det til tider ikke forelå et klart nok bilde på de ulike ansvarsområdene til de ulike organisasjonene. Noen aktører endte dermed opp med å gjøre mye mer enn det som ligger under deres ansvar. Vi ser at det uklare bildet av fordeling med tanke på blant annet kostnadsfordeling har ført til uenighet mellom noen av aktørene nå i ettertid av hendelsen.

Systemet virker å være komplisert med tanke på å få godkjenning til rekruttering og andre nødvendige midler som er helt nødvendig for klare å håndtere en slik situasjon. Når systemet er slik at det er de sentrale aktørene som sitter på disse ulike mandatene, framstår det som kritisk at de lokale aktørene måtte sende anmodning om forsterkninger to ganger før de ble hørt. De lokale aktørene forsto alvoret i situasjonen mye tidligere enn de sentrale aktørene. Dette fikk likevel liten betydning, da ropet om hjelp ikke ble hørt før det var for sent. Den ulike kriseforståelsen, som følge av den sene forståelsen sentralt virker å ha forsterket krisen og gjort håndteringen vanskeligere.

En styrke hos alle aktørene, som studien har avdekket, er deres vilje til å ta lærdom av situasjonen på Storskog. Læring av hendelsen har vært høyt prioritert i etterkrisefasen hos de forskjellige etatene. Flere av aktørene trekker frem viktigheten av nettopp det å få et felles situasjonsbilde for å respondere raskere, samtidig som viktigheten av overføringsverdi belyses.



## 8.0 Referanser

- Blakie, N (2000). *Designing Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Blaikie, N (2010). *Designing Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management – Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2007) Informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon. Hentet fra:  
[https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMFI/Beredskap/Veileder\\_informasjonsberedskap.pdf](https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMFI/Beredskap/Veileder_informasjonsberedskap.pdf)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012). *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/pdf-er/veileder-forskrift-kommunal-beredskapsplikt.pdf>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2017). *Ny veileder om liaisonfunksjonen*. Hentet fra <https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2017/ny-veileder-om-liaisonfunksjonen/>
- Egeland, J. & Skretteberg, R. 2015. *Flyktningregnskapet 2015*. Alt om mennesker på flukt verden over. Flyktninghjelpen, Oslo. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/flyktningregnskapet/flyktingregnskapet-2015.pdf>
- Egeland, J. & Skretteberg, R. 2016. *Flyktningregnskapet 2016*. 65.3 millioner mennesker på flukt. Flyktninghjelpen, Oslo. Hentet fra [https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/flyreg/nrc-flyreg-screen\\_final.pdf](https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/flyreg/nrc-flyreg-screen_final.pdf)
- FN-sambandet. (2017, 16.02). Viktige begreper om flykninger og asyl. Hentet fra <http://www.fn.no/Tema/Flyktninger/Viktige-begreper-om-flykninger-og-asyl>
- Garvik, O. (2016, 24.05). Asylsituasjonen i Norge 2015 og 2016 Hentet fra [https://snl.no/asylsituasjonen\\_i\\_Norge\\_2015\\_og\\_2016](https://snl.no/asylsituasjonen_i_Norge_2015_og_2016)
- Globalis, FN Sambandet. (2017, 24.05). Syria. Henter fra:  
<http://www.globalis.no/Konflikter/Syria>
- Gripsrud, G., Olsson, U.H., Silkoset, R. (2010). *Metode og dataanalyse*. Høyskoleforlaget.
- Grønmo, S (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Halvorsen, K. (2003). *Å forske på samfunnet – en innføring i vitenskapelig metode*. Oslo: J.W Cappelens Forlag AS. Oslo.

- Holm-Hansen, J., Askheim, S. (2016, 17.02). Storskog. Hentet fra <https://snl.no/Storskog>
- Johannesen, A., Tufte, P.A., Christoffersen, L. (2009). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt Forlag A/S
- Justis- og beredskapsdepartementet. (n.d). Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/id463/>
- Karlsen, T & Uglenes V. (2013, 26.09). FNs klimapanel: 95 prosent sikkert at klimaendringene er menneskeskapt. Henter fra: <http://www.fn.no/Aktuelt/Nyheter/FNs-klimapanel-95-prosent-sikkert-at-klimaendringene-er-menneskeskapt>
- Kriseinfo. (2015, 19.05). Involverte myndigheter og aktører. Hentet fra <http://www.kriseinfo.no/Situations/2015/Flyktnings situasjonen-i-Norge/Involverte-myndigheter-og-aktorer/>
- Kruke, B. I. (2012). Societal safety and crisis management. Relevance for 22 Juli 2011. 22. Juli-Commission Paper, 7(12) Oslo: 22. July Commission
- Kruke, B. I., & Olsen, O. E. (2010). Knowledge creation and reliable decision making in complex emergencies. *Disasters 2010*.
- Kvale, S., Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Leraand, D., Bahus, V. B., & Hovde, K. (2017). Flykninger. *Store Norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/flykninger>
- Maeland, M. (2017, 12.01). Sør-Varanger Kommune. Hentet fra <http://www.sor-varanger.kommune.no/om-soer-varanger.17876.no.html>
- Meld. St. 13 (2015-2016). (2016). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20152016/id2465603/sec2>
- Myhre, J. E. (2017). Innvandring. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/innvandring>
- NRK (2016, 17.11). *Solberg og KS ber kommunen løse asylkrisen*. Hentet fra <https://www.nrk.no/finnmark/solberg-og-ks-ber-kommunene-lose-asylkrisen-1.12657639>
- Utlendingsdirektoratet. (n.d). UDI. Hentet fra <https://www.udi.no>
- Politidirektoratet. (2016). Rapport Storskog – Den langsomme krisen. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_3734.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3734.pdf)
- Politiet. (n.d). Østfinnmark politidistrikt. Hentet fra <https://www.politi.no/ostfinnmark/>

- Politiet ved Skulstad, H. (2009, 29.10). Storskog grenseovergangssted. Funksjons- og behovsanalyse. Statsbygg nr 11733. Henter fra:  
[https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/ostfinnmark/Vedlegg\\_493.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/ostfinnmark/Vedlegg_493.pdf)
- Politiet. (2017, 15.02). Om politiets utlendingsenhet. Hentet fra  
[https://www.politi.no/politiets\\_utlendingsenhet/om\\_politiets\\_utlendingsenhet/](https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/om_politiets_utlendingsenhet/)
- Regjeringen. (2014, 05.12) Hovedprinsipper for beredskapsarbeid. Hentet fra  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>
- Regjeringen. (2015). Asylsituasjonen. Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring/asylsituasjonen/id2459233/>
- Regjeringen. (2017). Etater og virksomheter. Hentet fra  
<https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/underliggende-etater/id115202/>
- Rosenthal, U., Boin, R. A., & Comfort, L. K. (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL, USA: Charles C. Thomas.
- Statistisk sentralbyrå. (2015). Flykninger i Norge. Hentet fra  
<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/flykninger-i-norge>
- Statistisk sentralbyrå. (2016, 17.06). Innvandrere etter innvandringsbakgrunn, 1 januar 2016.  
Henter fra: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvgrunn>
- Storskog grensestasjon. (BILDE) (2015). Hentet fra  
<http://www.folkebladet.no/innenriks/2015/11/23/Nesten-500-asylsøkere-til-Storskog-0-på-ei-uke-11839517.ece>
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., Obstfeld, D. (1999) Organizing for high reliability: Process of collective mindfulness. *Research in Organizational Behavior* 3:81-123 January 1999.
- Åse, T.H., Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter om produksjon og tolkning av kvalitativ data*. Oslo: Universitetsforlaget

## **Oversikt over vedlegg**

**Vedlegg 1** – *Intervjuguide*

**Vedlegg 2** – *Informasjonsskriv*

**Vedlegg 3** – *NSD*

**Vedlegg 4** - *Mail*

## Intervjuguide

### Introduksjon

- Introduksjon av intervjuer/e
- Kort om prosjekt og formål
- Prosess og tid
- Samtykke for å ha lest og forstått informasjonsskriv

### Bakgrunnsinformasjon om intervjuobjektet

- Bakgrunn og stilling
- Ansvarsoppgaver
- Erfaring og kjennskap til Storskog

Forskningsspørsmål	Spørsmål til intervjuobjekt
<i>FS 1: Hvordan ble asylstrømmen på Storskog høsten 2015 forstått av diverse beslutningstakere?</i>	<b>Spørsmål knyttet til Situasjonsforståelse og kriseforståelse</b>  Hvordan vil du beskrive situasjonen rundt flyktningstrømmen over Storskog høsten 2015.  Vil du klassifisere det som en krisesituasjon?  Vil du si at oppfatningen av Storskog var felles for alle involverte organisasjoner?  Endret forståelsen av situasjonen seg gjennom høsten 2015?  Ble det lagt ned noe spesifikt arbeid for at situasjonsforståelsen skulle oppfattes på samme måte for de involverte aktører?
<i>FS 2: Hva var beslutning og prioriteringsgrunnlaget for ulike aktører?</i>	<b>Spørsmål knyttet til håndtering, prosedyrer og planer, rolle og ansvarsfordeling</b>  Hadde organisasjonen din prosedyrer og planer for håndtering av en situasjon som denne?  Hva var prioriteringsgrunnlaget for organisasjonen respons?  Var det en klar rollefordeling/ ansvarsfordeling på forhånd?

	<p>I hvilken grad kartlegger du din organisasjon som fleksibel og handlekraftig?</p> <p>Var håndtering situasjonen preget av stor grad av improvisasjon?</p>
<p><i>FS 3: Hvordan ble krisen håndtert og avsluttet?</i></p>	<p><b>Spørsmål knyttet til håndtering og avslutning av krisen</b></p> <p>Hvor lenge kunne din organisasjon opprettholdt responsen dersom situasjonen hadde fortsatt i 2016</p> <p>Er organisasjonen tilbake i en normalsituasjon?</p> <p>Hva var kriteriene for å avslutte den kritiske responsen?</p>
<p><i>FS 4: Hvilken lærdom har aktørene tatt av hendelsen?</i></p>	<p><b>Spørsmål knyttet til organisasjonens læring</b></p> <p>Har det vært fokus på læring i ettertid og på hvilken måte?</p> <p>Oppfordres det til evaluering av organisasjonens presentasjon?</p> <p>Vil prognoser og andre datamateriell bli tolket annerledes i fremtiden?</p> <p>Er din organisasjon bedre rustet til å takle en slik situasjon i fremtiden?</p>

Ønsker informanten å tilføye noe?

Takker for intervjuet og spør om godkjenning til å ta kontakt ved senere anledning dersom noe skulle være uklart.

## Forespørsel – Informanter til masteroppgave i Samfunnssikkerhet 2017



### **Bakgrunn og formål**

I forbindelse med masteroppgave i samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger ønsker vi respondenter til vårt forskningsprosjekt våren 2017.

Tema er håndteringen av flyktnings situasjonen i 2015- et studie av mottakssystemet på Storskog.

Formålet med oppgaven er å se hvilken innvirkning en eventuell ulik situasjonsforståelse kan ha hatt å si for håndteringen av flyktningstrømmen og hvilken læring som kan gjøres av dette.

### **Hva innebærer deltakelsen i studiet?**

Dersom du samtykker til deltakelse vil det innebære å stille til et intervju sammen med undertegnede. Intervjuet vil vare i ca en time og det vil bli brukt båndopptaker under samtalen.

Ulike temaer som vil bli tatt opp handler om:

- Håndteringen av flyktnings situasjonen
- Situasjonsforståelsen under flyktnings situasjonen
- Samarbeidet med andre etater

### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysningene som blir hentet om deg vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun de undertegnede masterstudentene som vil ha tilgang til personopplysningene om deg. Opplysningene vil bli lagret på passord beskyttet datamaskin frem til endt forskningsprosjekt 15.06.2017 deretter oppbevares det anonymisert frem til 01.10.2017. Alle intervjuobjekter vil bli anonymiser i form av nummerering innenfor hver etat.

### **Generell informasjon**

Dersom du har spørsmål ta kontakt med Angelica Voll; mail: a.voll@stud.uis.no, telefon: 924 99 708 eller Maren Utne Vaage; mail: maren.vaage@gmail.com, telefon: 922 22 961

- Veileder knyttet til prosjektet er Riana Steen, førsteamanuensis ved det samfunnsvitenskapelige fakultet på Universitet i Stavanger kan kontaktes på mailadresse riana.steen@uis.no

Studiet er meldt til personvernombudet for forskning, NSD – Norsk senter for forskningsdata AS.

**Med vennlig hilsen**

Angelica Voll

Angelica Voll

Maren Utne Vaage

Maren Utne Vaage





Riana Steen  
Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag Universitetet i Stavanger  
Postboks 8002 Postterminalen  
4068 STAVANGER

Vår dato: 09.03.2017

Vår ref: 52555 / 3 / AGH

Deres dato:

Deres ref:

#### TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 26.01.2017. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>52555</i>	<i>Hvorfor oppsto det mangler ved håndteringen ved den økte asytilstrømningen på Storskog høsten 2015?</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Universitetet i Stavanger, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Riana Steen</i>
<i>Student</i>	<i>Angelica Voll</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.10.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Agnete Hessevik

Kontaktperson: Agnete Hessevik tlf: 55 58 27 97

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Angelica Voll [angelica\\_v@live.no](mailto:angelica_v@live.no)



Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er hovedsakelig godt utformet. Vi ber imidlertid om at følgende endres/tilføyes:

- oppgi veileders kontaktopplysninger
- oppgi dato for prosjektslutt eller dato for anonymisering av opplysninger
- vi anbefaler at dere skriver at datamaterialet vil bli anonymisert ved prosjektslutt, heller enn slettet, slik at dere kan ta vare på anonymisert datamateriale

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Universitetet i Stavanger sine interne rutiner for datasikkerhet.

Forventet prosjektslutt er 15.06.2017. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da oppbevares med personidentifikasjon til 01.10.2017. Personvernombudet legger til grunn at datamaterialet etter dette skal anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette digitale lydopptak



## Første kontakt med etat, e-mail

Hei,

Vi er to masterstudenter fra Universitetet i Stavanger som skriver vår master i samfunnssikkerhet. Temaet er flyktnings situasjonen på Storskog i 2015.

Vi ønsker å komme i kontakt med noen som har vært delaktige i håndteringen av situasjonen, formålet med studiet er situasjonsforståelse og læring mellom de involverte aktørene.

Det er ønskelig fra vår side med en eller flere informanter fra **XXX** som kan stille til et engangsintervju med varighet på rundt en time.

Vi setter stor pris på deres tilbakemelding! Resultatet av studiet vil selvfølgelig være tilgjengelig for dere dersom ønskelig.

Formelt skriv og mer informasjon vil ettersendes, vi ønsker i førsteomgang bare å få et svar på om dere kan være behjelpelige med intervju.

Med vennlig hilsen

Angelica Voll og Maren Utne Vaage

Kan også nås på telefon **XXX XX XXX**

## **Videre kontakt med etat etter tildelt intervjukandidat, e-mail**

Takk for at du deltar på vårt prosjekt om etatenes forståelse av situasjonen på **Storskog i 2015**.

### **Gjennomføring av prosjekt**

Deltager sender mail til **XXX** om hvilken dato og klokkeslett som passer best i perioden **XX til XX**. Dersom det er vanskelig å forutsi hvilken dato eller tidspunkt som passer nå, kan dette sendes noen få dager i forkant av intervjuet. Intervjuet vil skje over skype/facetime med undertegnede med en varighet på maksimum en time.

### **Hva må gjøres i forkant av intervju?**

- Bekrefte dato og klokkeslett
- Sende skypeadresse eller telefonnummer for facetime-samtale

### **Vennligst les vedlagt informasjonsskriv**

Med vennlig hilsen

Angelica Voll og Maren Utne Vaage