

SoMe – So what?

SOSIALE MEDIER I KOMMUNERS KRISEHÅNDTERING



Master i risikostyring og sikkerhetsledelse | Universitetet i Stavanger

Mai 2018

Heidi Torkildson Ryste

MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Våren 2018

FORFATTER:

Heidi Torkildson Ryste

VEILEDER:

Odd Einar Falnes Olsen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

SoMe – So what?

Sosiale medier i kommuners krisehåndtering

EMNEORD/STIKKORD:

Kriser, krisehåndtering, krisekommunikasjon, kriseledelse, kommunal beredskap, informasjon, medier, teknologi, risiko, sosiale medier, mediehåndtering, beredskap.

SIDETALL:

81 sider, uten vedlegg

STAVANGER12. mai 2018.....

DATO/ÅR

Forord

Denne masteroppgaven kunne aldri blitt til om det ikke var for de 23 informantene som har delt av sine erfaringer og lærdommer, satt av tid og svart tålmodig på til dels svært detaljerte spørsmål. Tusen takk til både dere og til de kommunalt ansatte i Aurland, Eigersund, Kristiansand, Lindesnes, Longyearbyen, Lund, Lærdal, Odda og Stryn som har sendt dokumenter og kommet med opplysninger.

Da jeg startet på masteren i risikostyring og sikkerhetsledelse for tre år siden, gikk jeg på cellegift og var midt i mitt livs krise. Mens jeg lærte om å organisere for det uventede, risikovurdering og krisehåndtering, levde jeg med enorm usikkerhet i mitt eget liv.

Å ha masterstudiene har betydd mye i denne perioden, på siden av arbeidslivet og med store endringer. Det har vært tre år med mye lærdom, interessant pensum og flinke forelesere. Studiet har vært en måte å kombinere erfaringen min som journalist med et nytt og fascinerende fagfelt. Tre år senere har studiene allerede gitt meg spennende jobbmuligheter.

Takk til Universitetet i Stavanger for en fremtidsrettet og god master. Og takk for fleksibilitet når det ikke var mulig å gjennomføre eksamener eller møte på samlinger.

Takk til alle medstudenter som har bidratt med diskusjoner og delt av sin kunnskap på samlingene, dere har en stor del av æren for at studiet har vært så givende som det har vært.

Takk til veileder Odd Einar Falnes Olsen som har hatt tro på oppgaven helt fra starten og gitt konstruktive og gode innspill.

Mest av alt: Takk til Ingebjørn, Louise og Sunniva som har vært tålmodige, støttende, positive og ikke sagt før helt på slutten at «Det skal bli litt godt når du er ferdig».

Sammendrag

Flere nordmenn enn noen gang er på Facebook og de kommunene som har tatt kanalen aktivt i bruk til krisekommunikasjon, har valgt å holde på den strategien. Likevel er det flere av kommunene som er undersøkt i denne oppgaven som bevisst ikke bruker sosiale medier til kommunikasjon, men holder seg til å informere.

Hvordan har sosiale medier endret krisehåndteringen ved alvorlige hendelser i Norge de siste tre årene?

Ved å undersøke ni norske kommuner som har vært involvert i syv store kriser de tre siste årene (2014-2017) forsøker denne oppgaven å finne svar på problemstillingen over.

Hvordan kommunene bruker sosiale medier i kriser, hva som er drivkreftene bak og hvilke aktører kommunene samarbeider med, har vært undersøkt gjennom kartlegging av sosiale medier, nærmere 30 rapporter og dokumenter, samt 23 intervjuer av kriseledere og journalister. Undersøkelsene viser at sosiale medier har endret krisehåndteringen.

Hovedfunnene i oppgaven er følgende:

- Det er store forskjeller på kommunene og hvordan de bruker sosiale medier. Odda og Lærdal benyttet Facebook mer aktivt til krisekommunikasjon i 2014 enn det Stryn og Kristiansand gjorde i 2017.
- Sosiale medier er blitt en av de viktigste krisekommunikasjonskanalene. For seks av de ni undersøkte kommunene var det en av de beste kanalene for krisekommunikasjon ved den aktuelle krisen, ofte i kombinasjon med egen hjemmeside.
- I løpet av perioden har alle kommunene kommet på Facebook. Åtte av ni har sosiale medier implementert i sine beredskapsplaner. For flere av kommunene har dette vært en direkte konsekvens av læring og erfaringer i løpet av de siste tre årene.
- Digitale ildsjeler ser ut til å være avgjørende for hvordan kommunene bruker sosiale media i krisesituasjoner. Av de undersøkte kommunene som lykkes best med bruk av sosiale medier i krisehåndtering, har tre av fire en digital ildsjel i ledelsen.
- Sosiale medier har ført til at hastigheten på krisekommunikasjonen har økt. Viktige drivkrefter bak denne prosessen er den teknologiske utviklingen, de redaktørstyrte mediene og økte forventninger til informasjon hos innbyggerne.

- Selv om det er enklere enn noen gang å kommunisere med befolkningen gjennom sosiale medier, velger fire av de ni undersøkte kommunene å ikke bruke sosiale medier til kommunikasjon. Årsaker som blir oppgitt er at sosiale medier ikke er riktig kanal og manglende ressurser til å svare på henvendelsene.
- Kriseledelsen kan ikke lenger kontrollere informasjonen på samme måte. Dette fører til at de legger ut informasjon tidligere og ved hendelser som ikke er kriser.
- Media opplever i liten grad informasjonsvakuum i kriser. En av årsakene er at media fyller et potensielt vakuum med brukergenerert innhold fra sosiale medier.
- Både krisehåndterere og journalister frykter at sosiale medier skal føre til mer feilinformasjon og ryktespredning i krisesituasjoner, men funnene i denne oppgaven tyder ikke på at dette er tilfelle.

Innhold

1. Innledning og problemstilling.....	1
1.1 Krise.....	1
1.2 Krisekommunikasjon.....	2
1.3 Kommunal krisehåndtering.....	2
1.4 Sosiale medier.....	3
1.5 Problemstilling.....	4
1.6 Avgrensninger.....	4
1.7 Tidligere forskning.....	5
2 Kontekst.....	8
2.1 Fremveksten av sosiale medier.....	8
2.2 Sosiale medier i kriser.....	9
2.3 Mediehåndtering i økende tempo.....	10
2.4 Utvikling og utfordringer i krisehåndtering.....	11
3 Teori.....	13
3.1 Kriser og krisefaser.....	13
3.2 Krisehåndtering.....	14
3.3 Informasjon og kommunikasjon.....	16
3.4 Krisekommunikasjon.....	18
3.5 Sosiale medier.....	19
3.6 Forventninger og forventningsgap.....	22
3.7 Mediedekningens fire faser.....	23
3.8 Oppsummering av teori.....	25
4 Metode.....	26
4.1 Utvalg.....	26
4.2 Forskningsstrategi og forskningsdesign.....	27
4.3 Kvalitativ metode.....	29
4.4 Datatyper og datainnsamling.....	29
4.4.1 Dokumentanalyse.....	30
4.4.2 Kartlegging av sosiale medier.....	31
4.4.3 Intervju.....	32
4.5 Overførbarhet.....	33
4.6 Validitet – relevans.....	34
4.7 Reliabilitet – pålitelighet.....	35
4.8 Etske refleksjoner.....	37
4.9 Metodiske styrker og svakheter.....	38

5 Empiri.....	39
5.1 Hva bruker kriseledelsen sosiale medier til i krisehåndtering?.....	39
5.1.1 De første krisene på Facebook	39
5.1.2 Sosiale medier i planverk.....	42
5.1.3 Endringer i krisekommunikasjonskanaler	45
5.1.4 Medieovervåkning.....	45
5.1.5 Journalisters erfaringer med kommuner på sosiale medier	47
5.1.6 Informasjon vs. kommunikasjon	49
5.1.7 Krise og normalsituasjon	49
5.1.8 Språk.....	50
5.2 Hva er drivkreftene for bruk av sosiale medier?	51
5.2.1 Teknologisk utvikling	51
5.2.2 Forventninger til informasjon.....	52
5.2.3 Ressurstilgang.....	54
5.2.4 Digitale ildsjeler og motstand i organisasjonen	55
5.2.5 Rekkevidde og omdømme.....	56
5.2.6 Media.....	57
5.3 Hvordan samarbeider kriseledelsen med andre aktører om å bruke sosiale medier?	58
5.3.1 Innbyggere.....	59
5.3.2 Media.....	59
5.3.3 Andre aktører	62
5.4 Endringer	62
5.4.1 Hastighet	63
5.4.2 Rykter og feilinformasjon	63
5.4.3 Informasjonskilder.....	65
5.4.4 Øving og læring.....	66
5.5 Oppsummering.....	67
6 Drøfting.....	70
6.1 Hva bruker kriseledelsen sosiale medier i krisehåndtering?.....	70
6.2 Hva er drivkreftene for bruk av sosiale medier?	74
6.3 Hvordan samarbeider kriseledelsen med andre aktører om å bruke sosiale medier?	76
7 Konklusjon	80
Kilder.....	82
Vedlegg 1-6.....	87

Figurer:

Figur 1: Facebook i Norge, 4. kvartal 2017. Utvalg: Landsrepresentativ 18 +. Kilde og figur: Ipsos 2018.

Figur 2: NRK Betas analyse av hvilken kanal folk først fikk vite om terrorhendelsen i Paris 13. november 2015

Figur 3: Krisefaser som en sirkulær prosess

Figur 4: Trekant som illustrerer hvordan aktørene sender, mottar og oppfatter informasjon

Figur 5: Kommunikasjonsmodell

Figur 6: Kommunikasjonsmodell, fra én til én-kommunikasjon til mange til mange-kommunikasjon

Figur 7: Sammenhengen mellom befolkningens og kriseledelsens informasjonsinnsamling- og distribusjon

Figur 8: Fremstillingen av hvordan sosiale medier fører til endret dynamikk når det gjelder offentlighet og publiseringshastighet

Figur 9: De fire mediefasene som etterfølgende faser og som overlappende faser mer likt dagens mediebilde

Skjermdump fra Facebook:

Skjermdump 1: Den første meldingen Lærdal kommune la ut i forbindelse med brannen i 2014

Skjermdump 2: Den første meldingen Odda kommune la ut i forbindelse med flommen i 2014

Skjermdump 3: Odda kommune lenker til hjelpegruppe under flommen på Vestlandet i 2014

Skjermdump 4: Den første meldingen Stryn kommune la ut ved flommen i Utvik i 2017

Skjermdump 5: Kristiansand kommune ber om hjelp under flommen i 2017

Skjermdump 6: Misnøye med kommunikasjonen fra Kristiansand kommune ved flommen i 2017

Skjermdump 7: Eksempel på hvordan medier ber om tips/bilder/video på sosiale medier

Skjermdump 8: Eigersund kommune ber innbyggerne sine om tilbakemelding etter Synne i 2015

Skjermdump 9: Eigersund kommune inviterte journalisten inn i kriserommet under Synne i 2015

Skjermdump 10: Longyearbyen lokalstyre har kriseøvelse på sosiale medier

Tabeller:

Tabell 1: Gjensidige forventninger under en krise eller en katastrofe

Tabell 2: Oversikt over hva som ble gjort og fremdrift

Vedlegg:

Vedlegg 1: De alvorlige hendelsene

Vedlegg 2: Oversikt over intervjuer

Vedlegg 3: Oversikt over rapporter og planer (primærdata)

Vedlegg 4: Informasjonsskriv til informanter

Vedlegg 5: Intervjuguide 1 (krisehåndterere)

Vedlegg 6: Intervjuguide 2 (journalister)

1. Innledning og problemstilling

«Før snakket vi om den gylne timen i krisehåndtering. De sosiale mediene har gjort det mer relevant å snakke om det gylne minuttet.» (Løvik, 2015).

Kriser skjer jevnlig i norske kommuner og kommunikasjon er en nøkkelfaktor for hvorvidt kriseledelsen lykkes eller mislykkes med sin krisehåndtering. Sosiale medier har ekspandert voldsomt de siste ti årene og har blitt en del av krisehåndteringen til mange norske kommuner. På sitt vakreste beskrives sosiale medier som demokratiserende, åpent og tilgjengelig. På sitt verste er det et arnested for rykter, feilinformasjon og forvirring. Hvordan har sosiale medier påvirket krisehåndteringen i Norge?

1.1 Krise

Det går knapt en dag uten at ordet «krise» dukker opp i norske medier. Det kan dreie seg om alt fra budsjettkriser og omdømmekriser til smørkriser. Krisen i partiet Venstre vinteren 2017 ble av VG definert som så alvorlig at partileder Trine Skei Grande like godt ble omdøpt til «krise-Trine». (Melgård og Skarvøy, 2017)

Det er mange ulike definisjoner av hva en krise innebærer. Norske kommuner havner fra tid til annen i det som av DSB blir definert som krise:

«En organisasjon, institusjon eller virksomhet er i en krise når det oppstår en situasjon som truer eller kan true organisasjonens kjernevirksomhet og/eller troverdighet.» (Fagerli m.fl. 2012:17)

Jeg var selv journalist for Bergens Tidende i mange år og dekket hendelser som Lærdalsbrannen i 2014. Erfaringen har gjort meg nysgjerrig på hvordan kriseledelsen jobbet med mediehandtering og kommunikasjon og dette er bakgrunnen for at temaet er valgt, men i denne oppgaven har jeg sett på krisene og håndteringen av dem med helt andre briller enn mine journalistiske.

Det er naturlig at både media og publikum er opptatt av kriser fordi det ligger i krisers natur at de ofte er oppsiktsvekkende og dramatiske. Hvem kan glemme tv-bildene av tvillingtårnene som falt i New York i 2001 eller de livredde ungdommene som reddes i land fra Utøya?

Det er også naturlig at myndigheter er opptatt av kriser og forebygging av dem. Det handler både om at kriser ofte har store menneskelige og økonomiske kostnader. Å klare å forebygge

og håndtere kriser er viktig for omdømmet til enhver virksomhet. (Coombs og Holladay, 2010)

1.2 Krisekommunikasjon

«Kommunikasjonsarbeidet i en krise må ta hensyn til at de sosiale mediene påvirker krisen enten man liker det eller ikke og at de utfordrer de tradisjonelle mediene kraftig.» (Løvik, 2015:11)

En av de hovedfunksjonene til sosiale medier er å være en kommunikasjonskanal. Dette vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven. Det er derfor naturlig å se på krisekommunikasjon for å besvare problemstillingen i denne oppgaven.

«Crisis communication is a critical element in effective crisis management» (Coombs og Holladay, 2010:21).

Krisekommunikasjon er et offentlig ansvar. Etter sivilbeskyttelseslovens §15 om kommunal beredskapsplikt, skal alle kommuner utarbeide beredskapsplaner med plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010). I forskrift om kommunal beredskapsplikt blir det ytterligere presisert at beredskapsplanen skal inneholde en plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2011).

Kommunikasjon i krisesituasjoner skiller seg fra det generelle kommunikasjonsarbeidet på minst to viktige områder: 1. Hastighet. Det haster med å få ut informasjon. 2. Mulighet for informasjonsvakuum. Dersom virksomheten ikke kommer med informasjon, kan det oppstå et informasjonsvakuum som fort kan fylles av rykter og spekulasjoner. (Løvik, 2015:14)

1.3 Kommunal krisehåndtering

Kommunene plikter både å være forberedt på, å håndtere og å evaluere det som i forskrift om kommunal beredskapsplikt blir definert som «uønskede hendelser». (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010)

Loven definerer «uønskede hendelser» som «hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur».

Uønskede hendelser omfatter dermed alt fra ulykker og terror til naturkatastrofer.

1.4 Sosiale medier

Begrepet sosiale medier omfatter alt fra sosiale nettverkssider, hvor Facebook er den desidert største, til videoblogger, wikier og spillkonsoller. Fellesnevnerne er at brukerne legger premissene for innholdet, i motsetning til en redaktør, og at internett eller nettbasert teknologi blir benyttet for å skape interaksjon mellom mennesker (Hargittai & Litt, 2011). Mens de første nettløsningene var basert på tradisjonell «enveispublikering» (web 1.0), er interaksjon mellom mennesker blitt en stadig mer sentral del av aktiviteten på internett og har fått betegnelsen Web 2.0. (O'Reilly 2007)

En hovedforskjell mellom tradisjonelle medier, som aviser, radio og tv, og sosiale medier er at de åpner for dialog. Publikum kan gi tilbakemeldinger, hjelpe til med å spre budskapet og dele sine erfaringer, tanker og synspunkter. (Løvik, 2015:27).

I sin «Veileder i sosiale medier for forvaltningen» kaller direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sosiale medier både «en arbeidsmåte og en kommunikasjonsform» (Difi, 2010:6)

I 2011 fikk KS gjennomført undersøkelsen BETA.KOMM, som kartla norske kommuners holdninger til, erfaring med og planer for bruk av sosiale medier. Funnene dannet grunnlaget for Veikart for sosiale medier i kommunene, som KS publiserte i 2012. Veikartet slår fast at kommunene bør benytte seg av sosiale medier og viser til kommunelovens § 4 som pålegger kommunen en aktiv informasjonsplikt overfor publikum når det gjelder informasjon om kommunens egen virksomhet. I grunnlovens § 100 er offentlige myndigheter også pålagt å legge til rette for åpen og opplyst samfunnsdebatt. På den andre siden er kommunene underlagt forvaltningsloven som stiller krav til blant annet forsvarlig saksbehandling og taushetsplikt. (KS, 2012)

1.5 Problemstilling

Mange norske kommuner har tatt i bruk sosiale medier som en del av krisehåndteringen, men ingen har systematisk og grundig sett på hvilke endringer det har ført til. Dette har ledet frem til problemstillingen:

Hvordan har sosiale medier endret krisehåndteringen ved alvorlige hendelser i Norge de tre siste årene?

For å finne svar på problemstillingen har jeg stilt følgende forskningsspørsmål:

1. Hva bruker kriseledelsen sosiale medier til i krisehåndtering?
2. Hva er drivkreftene for bruk av sosiale medier?
3. Hvordan samarbeider kriseledelsen med andre aktører om å bruke sosiale medier?

1.6 Avgrensninger

På grunn av sosiale mediers struktur og oppbygning er det flere aktører som kan bruke sosiale medier i krisehåndtering. Både kriseledelse, berørte, tradisjonelle medier, næringsliv og kommersielle aktører og publikum kan enkelt knytte informasjon til en pågående krise ved hjelp av virkemidler som tagging og emneknagger. Denne oppgaven vil se på hvordan kommuners kriseledelse sin bruk av sosiale medier har endret krisehåndteringen.

Oppgaven vil se på hvilken rolle sosiale medier spiller i krisehåndtering fra to perspektiver. Det første perspektivet er kriseledelsen i kommunen og deres syn på egen krisehåndtering. Det andre perspektivet er fra lokale medier, som observerer og nyttegjør seg av kommunens informasjon og kommunikasjon i sosiale medier. Følgere og innbyggere som brukere av kommunens sosiale medier ville vært et annet interessant perspektiv, men som følge av oppgavens omfang og størrelse, har jeg valgt å ikke gå inn i det perspektivet i denne oppgaven. Det er imidlertid brukt data fra Gambit H + K Strategies undersøkelse for KS i

2014, som har undersøkt innbyggers forventninger til kommunens bruk av sosiale medier i kriser (Johnsen m. fl, 2014).

Oppgaven tar for seg syv store kriser i Norge i perioden 2014-2017: Flom på Vestlandet, Lærdalsbrannen, Synne, Svalbardskredet, Gudvangabrann, Utvikflommen og Flom på Sørlandet. Jeg har valgt å se på ni av kommunene som var mest berørt av disse hendelsene: Lærdal, Eigersund, Lund, Longyearbyen (Ikke formelt en kommune, Longyearbyen har særegen administrativ ordning (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016)), Aurland, Stryn, Kristiansand og Lindesnes.

Sosiale medier er avgrenset til å dreie seg om Facebook og Twitter, ettersom det er disse to sosiale mediene som i størst grad har vært i bruk i krisehåndtering. Det viste seg snart at nesten ingen av de aktuelle kommunene er særlig aktive på Twitter og sosiale medier er derfor nesten utelukkende avgrenset til Facebook.

Det er stor forskjell på informasjon og kommunikasjon. Dette utgjør en forskjell mellom ulike kommuner i bruken av sosiale medier, noe jeg vil komme inn på i teori- og empirikapitlet.

1.7 Tidligere forskning

Krisehåndtering og sosiale medier er et forholdsvis nytt forskningsfelt, noe som selvsagt henger sammen med at sosiale medier har en relativt kort historie. Det er relativt lite forskning på sosiale medier i kriser og som krisekommunikasjonsverktøy (Engen m.fl, 2016:331) Likevel er det publisert en rekke fagbøker og artikler om ulike problemstillinger om omhandler krisehåndtering og sosiale medier, både på engelsk og på norsk. De fleste ser på hvilke funksjoner sosiale medier kan ha og hvilke utfordringer bruken skaper.

I boken *Critical issues in disaster science and management – a dialogue between researchers and practitioners* fra 2014 hvor Trainor og Subbio har vært redaktører, pekes det på fire fordeler med sosiale medier: 1. Borgerrapportering (citizen reporting), 2. Møteplass for å uttrykke følelser, 3. Distribuert problemløsning, 4. Bidra til økt situasjonsforståelse.

De peker også på syv utfordringer: 1. Endringer i roller og ansvar, 2. Bekymring rundt bekreftelse av informasjon, 3. Enorme datamengde, 4. Troverdigheten til borgergenerert informasjon, 5. Nettverkssårbarhet, 6. Ulik informasjonstilgang og 7. Usikkerhet rundt «digitale frivillige». (Trainor og Subbio (red.), 2014)

Ifølge Trainor og Subbio (red.) er det ofte teknologiske ildsjeler som er avgjørende for krisestabens bruk av sosiale medier.

Alexander (2013) peker i sin artikkel syv ulike måter sosiale medier kan benyttes under en krise: lyttefunksjon, overvåke en situasjon, integrering av sosiale medier i beredskapsplaner og kriseledelse, crowdsourcing og samarbeidende utvikling, skape sosial utjevning og fremme terapeutiske tiltak, fremme saker og forskning. Han peker også på de negative sidene ved sosiale medier, blant annet ryktespredning og formidling av falsk og misvisende informasjon.

Det finnes også flere relevante masteroppgaver. Hagir og Molde (2017) har skrevet om hvordan krisekommunikasjonen har endret seg de siste tjue årene. Høgestøl (2014) skrev om kommunal bruk av sosiale medier i krise og fant at forhold som fremmer bruk av sosiale medier er tilgang på kompetanse, kunnskap, erfaring, ressurser. Dette bidrar til bedre bruk av sosiale medier og av sosiale mediers funksjoner. Kommunens retningslinjer for bruk av sosiale medier begrenser bruken, men gir samtidig trygghet og reduserer usikkerhet noe som også kan fremme bruken av sosiale medier. Jacobsen (2017) har sett på hvorfor noen kommuner har bedre erfaring med bruk av sosiale medier i krisekommunikasjon enn andre kommuner.

KS-studien finner at «innbyggerne har en forventning om at kommunene oppdaterer sosiale medier i forbindelse med «hverdagskriser» og driftsbrudd som påvirker innbyggerne, men også kriser av mer alvorlig art. Ved alvorlige kriser forventes det at sosiale medier brukes som et varslingsverktøy med lenker til andre kilder der man kan få mer informasjon»
(Johnsen m. fl., 2014:39)

Hvordan kommunene lykkes med sin krisehåndtering, kan ses på i lys av Sandra Schneiders teori om forventninger i kriser forklaringsmodell. Hun skriver om forventninger til kriseledelsen i fire punkter:

Rask og målrettet reaksjon

At ansvarlige vet hva som foregår

At informasjonen er korrekt

Gir den hjelp ofrene trenger

(Schneider i Olsen et al., 2008:137)

Myndighetene og befolkningen har gjensidige forventninger til hverandre i en krisesituasjon, men de har ulike sett med forventninger. Befolkningen forventer at myndighetene skal reagere raskt og målrettet, at de vet hva det er som faktisk skjer, at informasjonen myndighetene sender ut er korrekt og at de gir nødvendig hjelp til de berørte. Myndighetene forventer at befolkningen skal være rolige og tålmodige, at de har tillit til de som er ansvarlige, at de tilpasser seg den informasjonen de mottar og at de er takknemlige (Olsen et al., 2008). På grunn av tidspress, stor usikkerhet og stor etterspørsel fra media etter informasjon, er mulighetene store for å ikke leve opp til forventningene publikum har. (Olsen et al., 2008:139)

Schneider argumenter for at det utvikler seg en mediekrise i tillegg til selve krisen, dersom kriseledelsen ikke klarer å leve opp til disse forventningene. Dersom det er stor avstand mellom det publikum forventer av myndighetene i en krise og det de oppfatter at myndighetene faktisk gjør, vil det oppstå problemer i tillegg til selve hendelsen. Schneider kaller denne avstanden for «the gap» (Schneider, 1995:59).

I kapittel to vil jeg komme nærmere inn på konteksten for problemstillingen i denne masteroppgaven. Deretter presenteres teori som skal brukes til å belyse problemstillingen i kapittel tre. Metodiske valg og avveiiinger vil bli gjort rede for i kapittel fire og i kapittel fem vil funnene i dokumentanalysen og intervjuene bli presentert. Deretter vil empirien i kapittel fem ses opp mot teorien fra kapittel tre og drøftes i kapittel seks. Til slutt vil en konklusjon på problemstillingen bli presentert i kapittel syv.

2 Kontekst

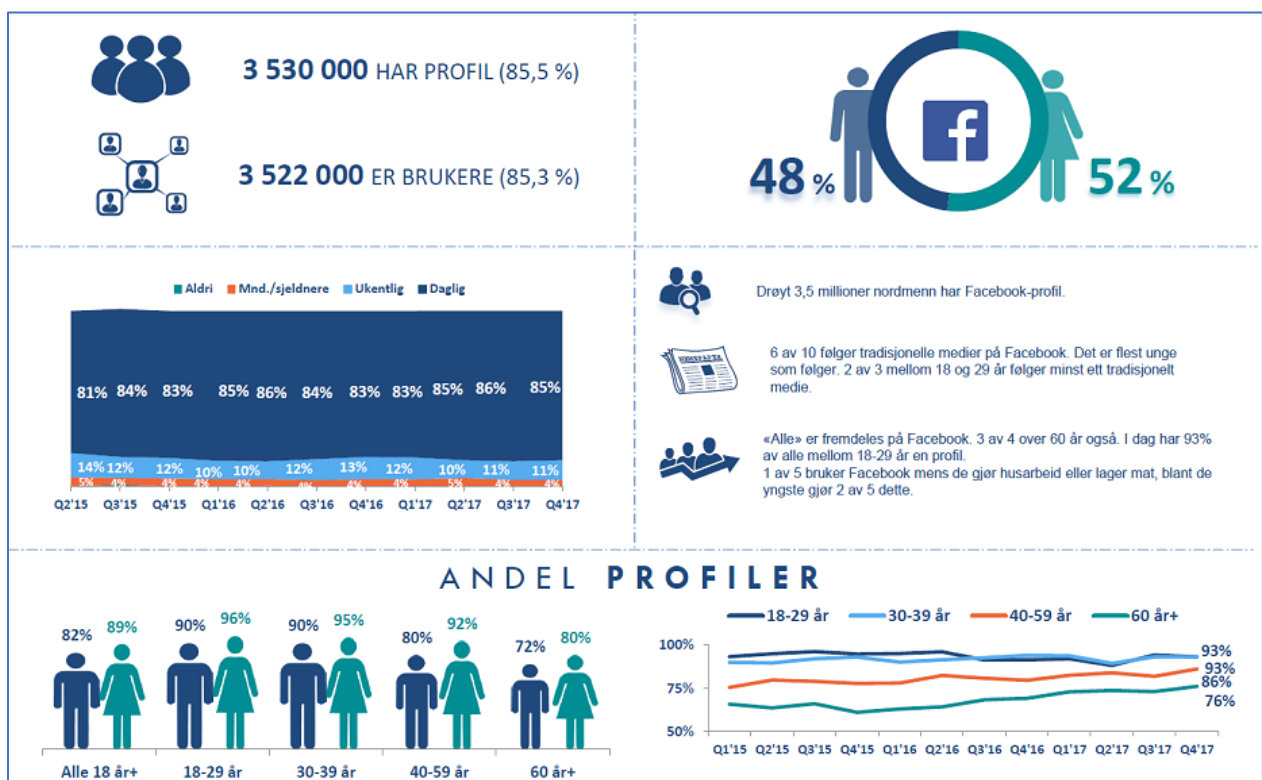
Bruken av sosiale medier i kriser henger sammen med økt bruk av sosiale medier generelt, noe som igjen henger tett sammen med den teknologiske utviklingen og digitaliseringen i samfunnet, som jeg vil komme nærmere inn på i dette kapittelet.

2.1 Fremveksten av sosiale medier

Mens litt over halvparten av den voksne befolkningen brukte sosiale medier daglig i 2016, hadde tallet steget til 65 prosent i 2017, viser tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). På spørsmål om hvor mange som hadde brukt sosiale medier i løpet av de siste tre månedene, svarte 80 prosent av alle mellom 16 og 79 år bekreftende. (SSB, 2017)

Facebook er det desidert største sosiale mediet i bruk i Norge.

Ifølge tall fra Ipsos MMI fra fjerde kvartal i 2017, hadde rundt 3,5 millioner nordmenn over 18 år en Facebook-profil. Det tilsvarer 85,5 prosent av den voksne befolkningen. (Ipsos, 2017)



Figur 1: Facebook i Norge, 4. kvartal 2017. Utvalg: Landsrepresentativ 18 +. Kilde og figur: Ipsos 2018.

Blant norske kommuner har bruken av sosiale medier økt kraftig de siste årene. En kartlegging Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjorde på oppdrag fra

Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2016, viste at mens 55,1 prosent (185 kommuner) brukte sosiale medier i 2012, hadde tallet økt til 89,1 prosent (269 kommuner) i 2016. (Monkerud m.fl, 2016:116)

Den økte bruken av sosiale medier, henger sammen med smarttelefonene, som gjør det mulig for folk å være på nett med mobilen. SSB har inkludert spørsmålet om smarttelefon i sin undersøkelse Norsk Mediebarometer siden 2012. Da hadde 57 prosent av befolkningen mellom 9 og 79 år smarttelefon. Fem år senere hadde tallet steget til 91 prosent. (SSB, 2017)

2.2 Sosiale medier i kriser

En milepæl i fremveksten av befolkningens bruk av sosiale medier i kriser, kom ved tsunamien i Det indiske hav 2. juledag 2004. (Hallahan 2010 i Engen m.fl., 2016:328) Da la både turister og fastboende ut tekst, bilder og filmer på internett. (Ibid.)

Ved orkanen Katrina i USA i 2005 så vi noen av de første eksemplene på bruk av sosiale medier i kriser. (Trainor og Subbio (red.), 2014:360) I to studier fant forskere nettbaserte forum hvor innbyggere kunne utveksle informasjon og koordinere nødhjelpsarbeid. (Trainor og Subbio (red.), 2014)

I Norge markerer Utøya i 2011 et skille i bruken av sosiale medier under kriser (Løvik, 2015).

«Vi sitter ved vandet. En mann som skyter ikledd politiuniform. Hjelp oss ift når politiet kommer». Slik lød en av meldingen den da 23 år gamle Kjetil Vevle postet på Twitter fra Utøya under massakren i 2011 (Ranum og Andersen, 2014:1). Meldingen ble lagt ut knappe to timer etter at bomben gikk av i regjeringskvartalet og de første meldingene fra hendelsen på Utøya ble lagt ut på Twitter 12 minutter før den første nettavisen publiserte sin sak. (Ibid.)

Revolusjon er et ord som blir brukt for å forklare hva sosiale medier har betydd for krisehåndtering og krisekommunikasjon, mens flere forskere argumenterer for at begrepet «evolusjon» er mer beskrivende for utviklingen (Coombs, 2014).

Felles for de tidligste hendelsene hvor sosiale medier ble brukt under krisen, var at det var de berørte og publikum som tok i bruk sosiale medier. Ingen av de norske politidistriktene var på Twitter 22. juli 2001. Oslo politidistrikt var det første distriktet som på eget initiativ innførte Twitter i september, 2011 (Ranum og Andersen, 2014). Dette stemmer overens med internasjonale funn som viser at sosiale medier integreres i den formelle krisehåndteringen

først etter at offentligheten har tatt dem i bruk i krisesituasjoner. (Hughes & Palen, 2012; Latonero & Shklovski, 2011; Sutton, 2010 i Trainor og Subbio (red.), 2014).

Under Boston-bombingen den 15. april 2013 brukte Boston-politiet Twitter som en kanal for informasjonsspredning under alle fasene av krisen. Den store usikkerheten under krisen gjorde det avgjørende å komme ut med rask informasjon til befolkningen (Ranum og Andersen 2014:1).

Etter flommen på Vestlandet i 2014 nevnes kommuners bruk av sosiale medier som en del av krisehåndteringen i rapporten til Direktoratet for Samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) for første gang: «*Sosiale medier som Facebook og Twitter har blitt viktige kanaler for å informere innbyggerne i en krise, og flere berørte kommuner brukte sosiale medier for å informere både innbyggere og andre.*» (DSB, 2015:46)

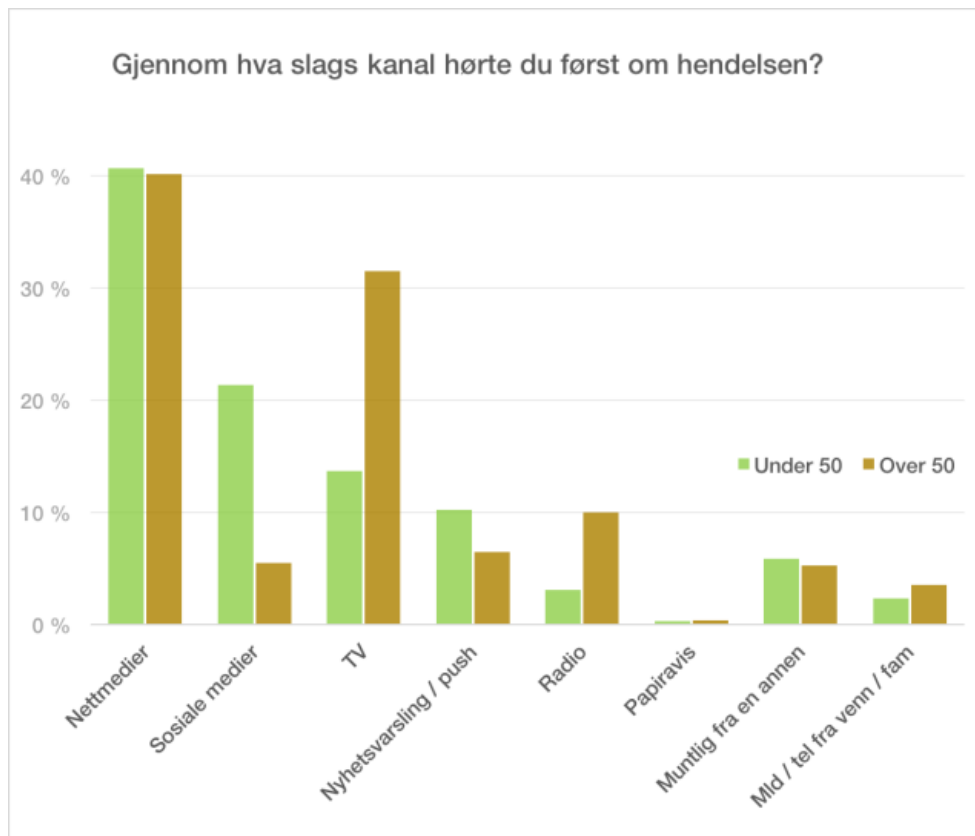
I en undersøkelse gjennomført av Gambit H + K Strategies for KS gikk oppdraget ut på å identifisere kommuner som blir sett på som gode i bruken av sosiale medier innenfor tre områder: innbyggerdialog, omdømme og krise- og beredskapsarbeid. Tallene viste at sosiale medier spilte en viktig rolle i kommunens krise- og beredskapsarbeid (Løvik, 2015).

2.3 Mediehåndtering i økende tempo

Hagir og Molde (2017) viser at oppmerksomheten kriser har fått de siste tjue årene er økende, både i mediene, arbeidslivet, i politikken og befolkningen. Medieutviklingen har ført til at kriseledelsen må svare på spørsmål om skyld og årsakssammenhenger nesten umiddelbart etter en hendelse (Hagir og Molde, 2017).

I 2017 oppgir 53 prosent at de har brukt sosiale medier som nyhetskilde siste uke, og nesten halvparten av nordmenn (49 prosent) oppgir at nettmedier, inkludert sosiale medier, er deres hovedkilde for nyheter. (Sakariassen m.fl., 2017:12)

I etterkant av terroren i Paris i 2015, gjennomførte NRK Beta en spørreundersøkelse hvor 11.000 personer svarte på hvilken kanal de først fikk vite om terrorangrepet på. Grafen viser at over 40 prosent fikk vite om hendelsen gjennom nettmedier og blant de under 50 år fikk over 20 prosent den aller første beskjeden via sosiale medier.



Figur 2: NRK Betas analyse av hvilken kanal folk først fikk vite om terrorhendelsen i Paris 13. november 2015.

2.4 Utvikling og utfordringer i krisehåndtering

Engen m.fl. (2016) skriver at kommuners bruk av Facebook mest av alt er drevet fram av entusiaster i kommunen uten en strategi for hva Facebook skal brukes til.

«Facebook er blant annet dårlig forankret i kommunenes beredskapsplaner og er som politiets bruk av Twitter mest av alt en enveiskommunikasjon.» (Engen m. fl., 2016:329)

Dette medfører ifølge Engen et. al. at kommuner i arbeidet med å ta i bruk sosiale medier vil streve med å finne sin form. Grenseoppgangen mellom sosiale medier og tradisjonelle medier kan også være en utfordrende øvelse, ettersom de fleste medier bruker sosiale medier til å formidle sakene sine og sosiale medier som hovedkilde for nyheter er økende.

Redaktørstyrte medier skiller seg fra sosiale medier ved at de har en redaktør som siler informasjon og bilder (Skants, 2016:47). De følger Vær Varsom-plakatens hvor samfunnsoppdraget defineres i kapittel 1. Der heter det blant annet at pressen har *«rett til å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold»*, og at *«det er pressens oppgave å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelse fra*

offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre» (Pressens Faglige Utvalg, 2015).

Sosiale medier gjør at enkeltpersoner og ukjente grupper kan nå ut til et bredt publikum og utfordrer på den måten de gjeldende maktstrukturene i samfunnet. (Løvik, 2015:59)

Mikrobloggtjenesten Twitter blir brukt ved nesten alle konflikter (Ibid.)

«Krisekommunikasjon blir veldig ofte oppfattet som nødvendig for å begrense skade og berolige omverdenen. Sosiale medier har tvunget fram behovet for å omdefinere det til noe mer. Nå vil flere være med å informere, ikke utelukkende være en passiv mottaker» (Løvik, 2015:62).

3 Teori

Denne oppgaven handler om hvordan sosiale medier som verktøy har endret krisehåndteringen hos norske kommuner. Jeg har derfor valgt å bruke teorier om kriser, krisehåndtering, krisekommunikasjon, sosiale medier og forventninger til krisehåndterere.

3.1 Kriser og krisefaser

Selv om ingen kriser er like, har de likhetstrekk. En krise innebærer en uønsket endring fra det vi ser på som normaltilstand. Den fører også med seg problemer som ikke kan løses gjennom den ordinære organiseringen (Engen et al., 2016:260).

Det er flere definisjoner av kriser. Denne peker på tidspress, trusselen, usikkerheten og beslutningstaking:

«En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger.»

(Rosenthal, Charles, 't Hart 1989:10 i Engen et al., 2016:261)

Statens sårbarhetsutvalg har laget en bred definisjon av krise som tar i seg trusselen og samfunnets funksjoner:

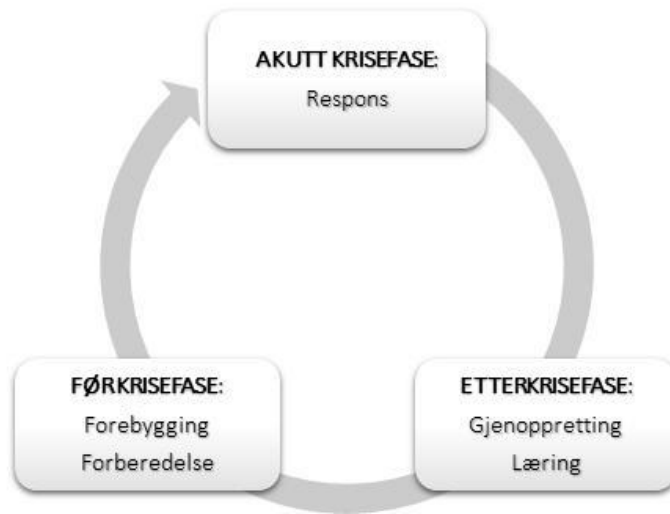
«En hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner.»

(Stortingsmelding nr. 17, 2002)

I denne oppgaven har jeg valgt å legge denne definisjonen til grunn for utvalget av hendelser og har sett på store kriser som berører kommunen og en stor del av innbyggerne kraftig. Alle definisjonene av kriser har imidlertid det til felles at det handler om: trussel, forvirring, usikkerhet, uventet og manglende kontroll, tidspress, informasjonsutfordring (for mye og for lite informasjon samtidig) og beslutningsutfordringer. (Engen et al., 2016:261)

En krise skiller seg fra en ulykke og en katastrofe både når det gjelder omfang, ressursbehov og mobilisering. Mens en ulykke kan håndteres lokalt, krever en krise regional mobilisering og en katastrofe både nasjonal og noen ganger internasjonal mobilisering i tillegg. (Engen et al., 2016:262).

Det er vanlig å dele kriser inn i tre faser på denne måten:



Figur 3: Krise som en sirkulær prosess. Engen et al., 2016:265

Det er en klar sammenheng mellom hva som blir gjort av forebygging og beredskapsforberedelser i en førkrisefase og effektiv håndtering av en krise. Grunnen til at figuren er sirkulær og ikke lineær, er at det som blir gjort i etterkrisefasen får implikasjoner for hvordan vi klarer å håndtere den neste. (Engen et al., 2016:265)

Kriser kan deles inn i ondsinnede handlinger, som 22. juli i Norge og 9/11 i USA, og utilsiktede hendelser. (Engen et al., 2016:271) I denne oppgaven har jeg valgt å se på utilsiktede hendelser. De utilsiktede hendelsene kan deles inn i naturkatastrofer, forurensing, teknologiske kriser, sosiale kriser og politiske kriser. (Engen et al., 2016:271) Ved naturkatastrofer er det naturlige hendelser, som flom, skred og skogbrann, som utvikler seg til kriser når lokalsamfunn og samfunnskritisk infrastruktur blir rammet. Naturkatastrofer kan også utvikle seg til politiske kriser, dersom det for eksempel viser seg at myndighetene har blitt advart mot bebyggelse i rasområder uten å gjøre tiltak. (Ibid.) I denne oppgaven har jeg valgt å se hovedsakelig på naturkatastrofer, ettersom flertallet av krisene i norske kommuner de siste tre årene har vært slike hendelser.

3.2 Krisehandtering

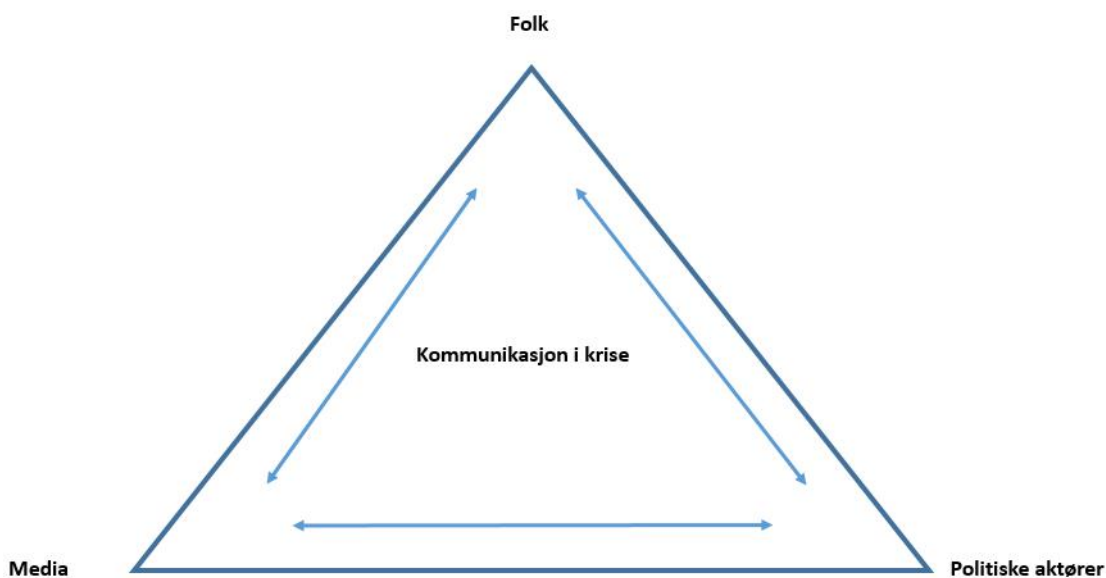
Ifølge Boin et al., 2005 avhenger krisehandteringen av hvorvidt kriseledelsen lykkes med følgende fem oppgaver:

1. Forstå hva som skjer (sense making)
2. Beslutningstaking (decision making)

3. Meningsdanning (meaning making)
4. Avslutte krisen (terminating)
5. Læring

I denne oppgaven har jeg valgt å se spesielt på meningsdanning og læring. Meningsdanning handler om å kommunisere slik at folk forstår krisen slik kriseledelsen ønsker og at de derfor støtter valgene kriseledelsen tar (Boin et al., 2005:70).

Ved å forklare hva som har skjedd, hvorfor det skjedde, hvordan krisen kan bli løst og hvem som har skyld, kan ledere skape forståelse og dempe usikkerheten kriser er preget av. (Boin et al., 2005:70) I denne prosessen er flere aktører avhengige av hverandre.



Figur 4: Illustrerer hvordan aktørene sender, mottar og oppfatter informasjon. Boin et al., 2005

Læring i etterkant av en krise handler om hvordan vi kan planlegge og dermed forebygge neste krise. En evaluering kan også brukes politisk til reform og endring, ettersom kriser ofte får stor oppmerksomhet og kan bidra til å sette dagsorden for politiske etterspill. (‘t Hart og Boin 2001 i Engen et al., 2016:320)

Ifølge Boin et al. (2005) kommer læring som en naturlig reaksjon etter en krise. Det er imidlertid hvordan læringen blir implementert i organisasjon som er avgjørende, det vil si hvordan læringen fører til tiltak eller nytt regelverk.

Løvik (2015) peker på hvordan kompetansen i organisasjonen henger sammen med bruken av sosiale medier. «Når kunnskap på individnivå og organisasjonens kunnskap spleises, handler

det om en lærende virksomhet som igjen har store muligheter til å lykkes med sin krisehåndtering og krisekommunikasjon. Det betyr at vi må ansette mennesker i organisasjonen som kan bruke og håndtere sosiale medier» (Løvik, 2015:61).

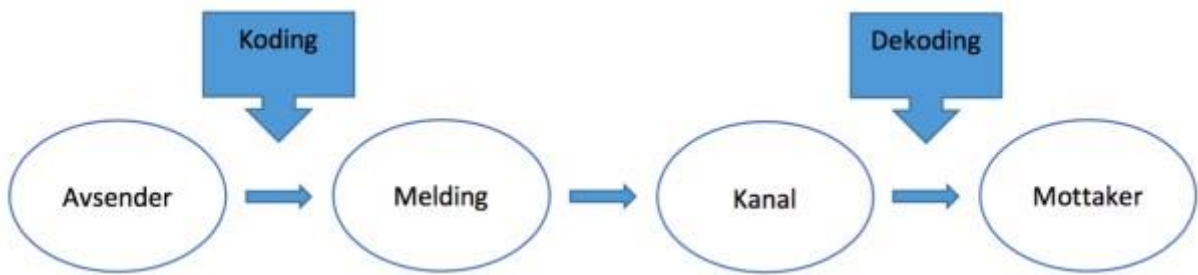
Fagerli m.fl (2012) peker på tre faktorer som må være tilstede for at en virksomhet skal lykkes med bruken av sosiale medier i en krise.

1. Gode forberedelser
2. God opplæring i form av jevnlig oppdatering
3. God forankring

Det er ifølge Fagerli m. fl. (2012) avgjørende at sosiale medier som virkemiddel er forankret i ledelsen og at ledelsen føler eierskap til valget av sosiale medier som virkemiddel dersom det skal prioriteres i det operative krisearbeidet. Samtidig må det også forankres nedover i organisasjonen for å lykkes. Også Skants (2016) skriver at det er nødvendig at håndteringen av sosiale medier er forankret i toppledelsen i virksomheten. Risikoen om det ikke er tilfellet, er at håndteringen nedprioriteres ved reelle hendelser. (Skants, 2016:99)

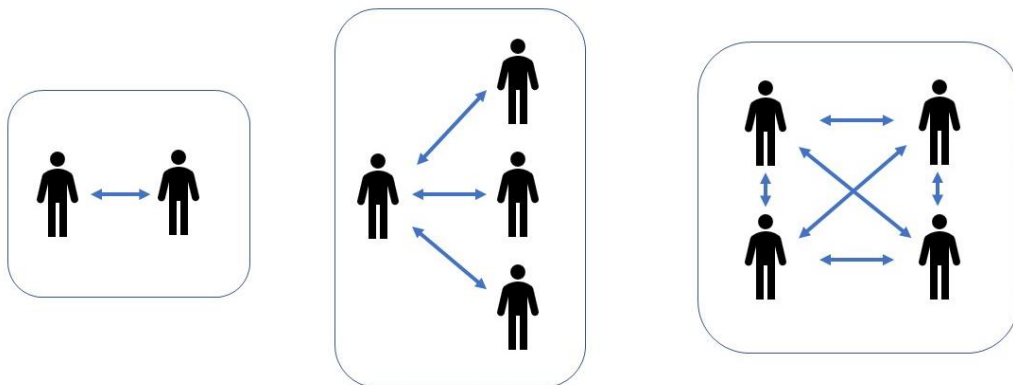
3.3 Informasjon og kommunikasjon

Det er vanlig å skille mellom informasjon og kommunikasjon, noe også Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjør. Informasjon defineres som «en situasjon der en sender overfører et meningsbærende budskap (tekst, bilde, lyd) til en mottaker, altså en enveisprosess». Kommunikasjon handler om samhandling, det er en toveisprosess hvor man utveksler informasjon. DSB skriver at begrepene informasjon og kommunikasjon ofte brukes om hverandre. (DSB, 2007:8). Berlos kommunikasjonsmodell (figur 3) viser skjematisk hvordan en avsender sender et budskap/melding gjennom en valgt kanal og at det når frem til en mottaker. Det ser tilsynelatende ut som en enveisprosess, men forutsetter at avsender og mottaker er på samme nivå og har en felles forståelse av effektiv kommunikasjon. (Engen et al., 2016:324)



Figur 5: Forfatteren Berlo, 1960 fremstiller kommunikasjonsprosessen som en lineær kommunikasjonsmodell (Berlo, 1960 i Engen et al., 2016:323)

Kommunikasjon kan kategoriseres etter avsender og mottaker. Eksempler på én til én-kommunikasjon samtale, brev og e-post. Revolusjonen i massekommunikasjon kom med Gutenbergs trykkekunst og gjorde det mulig å drive én til mange-kommunikasjon, eksempler er bøker, radio, tv og aviser (Skants, 2016:38). Internett tok opp i seg både én til én-kommunikasjon og én til mange-kommunikasjon og sosiale medier åpnet muligheten for mange til mange-kommunikasjon.



Figur 6: Fra én til én-kommunikasjon til én til mangekommunikasjon og mange til mangekommunikasjon. Inspirert av Skants, 2016.

Alle kan skape og spre budskapet sitt. «Konsekvensen om kriseeier velger å trekke seg ut av informasjonsstrømmen, er ikke lenger at informasjonen stopper opp. Den fortsetter; alle de andre vil fortsette å kommunisere seg imellom». (Skants, 2016:40-41)

Tidligere har krisehåndterere sett på kommunikasjonskanaler som enveismodeller hvor informasjonen har gått fra kriseledelsen og ut til offentligheten. (Palen og Liu, 2007 i Trainor og Subbio (red.) 2014:362) Sosiale medier har imidlertid ført til at befolkningen har nye muligheter til å delta i krisehåndteringen ved å bidra med informasjon og være en del av etterkrisefasen ved å vise omsorg og bidra med støttefunksjoner til de som er rammet (Meraz, 2006; Palen og Liu, 2007 i Trainor og Subbio (red.) 2014:362). Dette vil bli grundigere

redegjort for under punkt 3.5 sosiale medier. I denne oppgaven vil informasjon bety enveisprosessen hvor det blir sendt et budskap uten mulighet til å respondere, mens kommunikasjon innebærer en toveisprosess hvor det er mulig for mottaker å respondere til avsender.

3.4 Krisekommunikasjon

Coombs & Holladay (2010) beskriver krisekommunikasjon som innsamling, bearbeiding, og formidling av informasjon som er nødvendig for å håndtere en krisesituasjon.

Løvik definerer krisekommunikasjon på denne måten: «*Krisekommunikasjon knyttes til en nødsituasjon og omfatter all utveksling av informasjon som skjer internt og eksternt med andre virksomheter, mediene, organisasjoner eller publikum.*»

Krisekommunikasjonsprosessen innebærer å samle informasjon, analysere den og videreformidle den (Løvik, 2015:21). Når det gjelder sosiale medier mener han det ikke er et verktøy som har som hovedformål å være et krisekommunikasjonsverktøy, men mer «need for speed» på den måten at de sosiale mediene krever at vi kan jobbe raskt og sikkert. (Løvik, 2015:60)

I boken Praktisk krisekommunikasjon, nevner Jeanette Fors-Andrée en rekke viktige momenter for å lykkes med krisekommunikasjon. Blant momentene hun nevner er:

- Sosiale medier har innvirkning på antallet kriser som oppstår og hvor raskt de spres, også på hvor mange som deltar i debatten. Ikke lat som at sosiale medier ikke finnes.
- Besvar alle spørsmål
- Overvåk det som skrives og sies, vær gjerne en del av dialogen der det er naturlig. (Løvik, 2015:23)

Et annet tema Fors-Andrée skriver om er publikums krav til krisekommunikasjon, hvorav ett av kravene er:

- Gi meg en mulighet til selv å drive krisekommunikasjon (sosiale medier). (Løvik, 2015:24)

3.5 Sosiale medier

For å undersøke hvordan kriseledelsen bruker sosiale medier er teori om sosiale mediers ulike funksjoner relevant. I Trainor og Subbio (red.), 2014, pekes det på fire fordeler og syv utfordringer ved sosiale medier.

1. **Borgerrapportering** (Citizen Reporting) vil si den muligheten publikum har gjennom sosiale medier til å samle, rapportere, analysere og spre nyheter og informasjon. Litteraturen omtaler publikum i denne rollen på ulike måter, fra «sensorer» til «journalister» (Goodchild, 2007 og Gillmor, 2006 i Trainor og Subbio (red.), 2014:362).
2. **Møteplass**. Sosiale medier blir et digitalt møtested for befolkningen hvor de kan uttrykke følelser og sørge med lokalsamfunnet. Det store jordskjelvet i Japan i 2011 er et eksempel på dette. Denne funksjonen ved sosiale medier er også med på å skape felles meningsdanning ved kriser, ved at bilder, videoer og personlige opplevelser blir delt. (Trainor og Subbio (red.), 2014:363)
3. **Distribuert problemløsning**. Sosiale medier har gjort det mulig for publikum å samarbeide om å løse komplekse problemer i krisesituasjoner. Et eksempel på dette er massakren på Virginia Tech i 2007, hvor studenter som var i trygghet oppga dette på sosiale medier. Utfra disse dataene og manglende data for andre studenter, ble det satt sammen lister over hvem som var antatt døde. Ingen liste var komplett, men alle navnene var identifisert før de ble frigitt av myndighetene. (Trainor og Subbio (red.), 2014:364)
4. **Bidra til situasjonsforståelse**. En viktig funksjon sosiale medier kan ha, er å bidra til økt situasjonsforståelse. (Trainor og Subbio (red.), 2014:364). Det er ulike definisjoner av situasjonsforståelse, hvor Mica Endsleys er en av de mest brukte: «*Situation awareness is the perception of the elements in the environment within a volume of time and space, the comprehension of their meaning, and the projection of their status in the near future.*» (Endsley and Rogers, 1994:1)

Utfordringer:

1. **Endringer i roller og ansvar.** Dynamikken i sosiale medier gjør at noen krisehåndterere frykter å miste kontroll over “budskapet” og informasjonsstrømmen. Mens kriseorganisasjonen tidligere var den primære kilden til kriseinformasjon, er media nå villig til å stole på borgergenerert innhold. (Wigley & Fontenot, 2010 i Trainor og Subbio (red.), 2014:367).
2. **Bekymring rundt bekreftelse av informasjon** (Concerns with liability). Fordi handling eller mangel på handling i en krisesituasjon kan forårsake tap av liv og helse, er det viktig for krisehåndtere at informasjonen de baserer seg på er nøyaktig, komplett og ikke krenker privatlivets fred. Når krisehåndterere må forholde seg til store mengder ustrukturert informasjon fra publikum, er det vanskelig å avgjøre om informasjonen holder den nødvendige standarden. Et annet dilemma rundt informasjonshåndtering, har med økte publikumsforventninger å gjøre. Når publikum ber om hjelp gjennom sosiale media, må dette fanges opp og svares på. (Trainor og Subbio, 2014:368)
3. **Enorme datamengder.** Bruken av sosiale medier har blitt så utstrakt i krisesituasjoner og genererer så store datamengder, at det er vanskelig å overvåke og gjøre bruk av informasjonen. (Trainor og Subbio (red.), 2014:368)
4. **Troverdigheten til borgergenerert informasjon.** Når krisehåndterere skal vurdere hvorvidt de skal handle, basert på borgergenerert informasjon, må de vurdere informasjonens troverdighet. Sosiale medier gir mulighet til å legge ut fri, uregulert informasjon, men til tross for mangelen på reguleringer, har forskere funnet at sosiale medier er selvregulerende i kriser. Det vil si at andre brukere på sosiale medier vil stille spørsmål ved og korrigere informasjon om nødvendig. Dette fenomenet har også vist seg på Twitter, hvor meldingene som har blitt retweeted (spredd videre) har samsvart med den riktige informasjonen og bidratt til situasjonsforståelse. (Trainor og Subbio (red.), 2014:369)

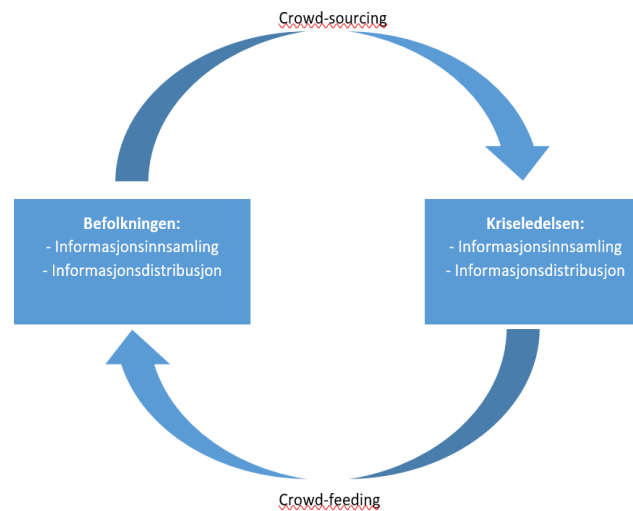
5. **Nettverkssårbarhet.** En viktig begrensning ved sosiale medier er avhengigheten av infrastruktur som internett og strøm. (Trainor og Subbio (red.), 2014:370)
6. **Ulik informasjonstilgang.** I USA observerte Crutcher og Zook (2009) hvordan tilgangen til Google Earth etter orkanen Katrina hang tett sammen med økonomiske og kulturelle (racial) skillelinjer. Det er lite forskning på konsekvensene for de som ikke har tilgang til sosiale medier eller teknologien til å bruke dem. (Crutcher og Zook (2009) i Trainor og Subbio (red.), 2014:370)
7. **Usikkerhet rundt «digitale frivillige».** Digital frivillighet er grasrot-initiativ som utvikler applikasjoner eller tjenester for å møte humanitære behov i krisesituasjoner. Etter Libya-krisen i 2011, samarbeidet for eksempel digitale frivillige med Verdens Helseorganisasjon om å kartlegge beliggenheten til over 600 libyske sentre for helsehjelp. Fremdeles er det uavklarte spørsmål rundt rollen til «digitale frivillige». (Trainor og Subbio, 2014:370)

Ifølge Trainor og Subbio (red.) er det ofte teknologiske ildsjeler som er avgjørende for krisestabens bruk av sosiale medier. Også Engen et al. nevner at Facebook «*mest av alt er drevet fram av entusiaster i kommunen uten et overordnet syn på Facebook skal eller kan brukes til*» (Engen m. fl., 2016:329).

David Alexander (2014) peker i sin artikkel syv ulike måter sosiale medier kan benyttes under en krise: lyttefunksjon, overvåke en situasjon, integrering av sosiale medier i beredskapsplaner og kriseledelse, crowd-sourcing og samarbeidende utvikling, skape sosial utjevning og fremme terapeutiske tiltak, fremme saker og forskning. Han peker også på de negative sidene ved sosiale medier, blant annet ryktespredning og formidling av falsk og misvisende informasjon. (Alexander, 2014)

Sammenhengen mellom befolkningens og kriseledelsens informasjonssamling- og distribusjon, kan forklares gjennom crowd-sourcing og crowd-feeding, som er gjensidig avhengig av hverandre (figur 5) (Engen m. fl., 2016:3330). Crowd-sourcing vil egentlig si to aktiviteter. For det første må befolkningen samle informasjon om det som foregår og gjøre den tilgjengelig, for eksempel på sosiale medier. For det andre må kriseledelse og andre relevante organisasjoner samle inn informasjonen. (Ibid.) Crowd-feeding vil si å gi

informasjon tilbake til befolkningen igjen, slik at de kan tilpasse seg situasjonen eller krisen som har oppstått best mulig (Engen m.fl., 2016:331).



Figur 7: Sammenhengen mellom befolkningens og kriseledelsens informasjonsinnsamling- og distribusjon. (Engen et al., 2016:331)

Trolling er en annen utfordring i sosiale medier. «Troll er en betegnelse på besøkende på nett som egentlig ikke er interessert i budskapet eller å diskutere sak. De prøver å provosere og sette grupper og enkeltpersoner opp mot hverandre for å skape en reaksjon» (Løvik, 2015:173). Et troll kan bruke ulike metoder for å provosere og narre folk. Gillinger (2013) peker på noen kjennetegn ved trollene, blant annet at: De er konfliktsøkende, legger sjelden ut personlig informasjon, prøver bevisst å lede samtalen inn på kontroversielle temaer, uttrykker seg provoserende og deltar sjelden på emnet som diskuteres, men følger egen agenda (Gillinger 2013:60 i Løvik, 2015:174).

3.6 Forventninger og forventningsgap

Saundra Schneiders teori om forventninger i kriser ser på forventningene befolkning og myndigheter har til hverandre i en krisesituasjon (Schneider i Olsen et al., 2008:137).

Myndighetene og befolkningen har gjensidige forventninger til hverandre i en krisesituasjon, men de har ulike sett med forventninger (tabell 1). Befolkningen forventer at myndighetene skal reagere raskt og målrettet, at de vet hva det er som faktisk skjer, at informasjonen myndighetene sender ut er korrekt og at de gir nødvendig hjelp til de berørte. Myndighetene forventer at befolkningen skal være rolige og tålmodige, at de har tillit til de som er ansvarlige, at de tilpasser seg den informasjonen de mottar og at de er takknemlige (Olsen et al., 2008). På grunn av

tidspress, stor usikkerhet og stor etterspørsel fra media etter informasjon, er mulighetene store for å ikke leve opp til forventningene publikum har (Olsen et al., 2008:139).

Tabell 1: Gjensidige forventninger under en krise eller en katastrofe

Forventninger til kriseledelsen (myndighetene)	Forventninger til ofre og pårørende
Rask og målrettet reaksjon	At de er tålmodige og rolige
At ansvarlige vet hva som foregår	At de har tillit til de ansvarlige
At informasjon er korrekt	At de tilpasser seg informasjonen
Gir den hjelp ofrene trenger	At de er takknemlige

Kilde: Schneider, 1995, i Olsen et al., 2008:137

Schneider argumenter for at det vil utvikle seg en mediekrise i tillegg til selve krisen, dersom kriseledelsen ikke klarer å leve opp til disse forventningene. Dersom det er stor avstand mellom det publikum forventer av myndighetene i en krise og det de oppfatter at myndighetene faktisk gjør, vil det oppstå problemer i tillegg til selve hendelsen. Schneider kaller denne avstanden for «the gap» (Schneider, 1995:59). Jo større avstanden er mellom det som er forventet og det som faktisk skjer, jo større er sjansen for å få en mediekrise. Det er flere ting som påvirker hvor stor avstanden mellom forventninger og faktisk opplevelse blir. Det første er omfanget av krisen, noe jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven. Det andre er hvor forberedt myndighetene var i forkant av krisen. I tillegg spiller tidligere erfaring og verdier hos innbyggerne inn (Schneider, 1995).

Fors-Andrée skriver om publikums krav til krisekommunikasjon:

- Fortell hva som har skjedd!
- Fortell hva jeg skal gjøre! Hvor skal jeg henvende meg?
- Hvem har ansvar for hva?
- Gi meg korrekt informasjon og ikke skjul noe for meg.
- Ikke lyv, gjett eller gi uttrykk for egne teorier.
- Jeg vil ikke ha motstridende informasjon.
- Gi meg mulighet til selv å drive krisekommunikasjon (sosiale medier). (Løvik, 2015:23)

3.7 Mediedekningens fire faser

«Medias dekning av katastrofer – små eller store – følger stort sett et gitt mønster»

(Olsen et al., 2008:183)

Medias katastrofedekning er i boka Media og krisehåndtering, fra 2008, delt inn i fire faser:

1. Søke- og kavefasen
2. Helte- og skurkefasen
3. Kritikkfasen
4. Avslutningsfasen

I den første fasen forsøker media å gi svar på hva, hvor og når noe har skjedd. Mye av grunnlaget for vellykket krisekommunikasjon ligger i den første fasen. (Olsen et al., 2008:159).

Når spørsmålene i den første fasen er besvart, går dekningen over i den neste fasen som kalles helte- og skurkefasen. Her vil media belyse krisen med øyenvitner som kan fortelle og gi katastrofen et menneskelig ansikt. Samtidig vil journalistene forsøke å få et bredere kildetilfang. Det blir viktigere å forstå hvorfor noe har skjedd og å gi et mer detaljert bilde av krisen. (Olsen et al., 2008:159)

Den tredje fasen kalles «kritikkfasen». I denne fasen går media et skritt lenger og utvider perspektivet sitt. De graver dypere for å finne ut hva som kan ha forårsaket krisen. Det er medias oppgave å stille personer eller systemer som har sviktet eller kan ha skyld i en krise til ansvar. I denne fasen vokser medias vilje til å kritisere ansvarshavere. Kritikken kan komme svært tidlig og omfatter ofte enkeltpersoner. På grunn av medias ønske om å lage lesbare og dramatiske historier, er det ofte enklere å kritisere enkeltpersoner enn et system. (Olsen et al., 2008:182).

Den siste fasen er avslutningsfasen. I denne fasen ebber medietrykket ut og det som kommer av mediasaker relatert til krisen dreier seg gjerne om mer generelle spørsmål utløst av den spesifikke hendelsen. Krisen er ikke lenger en nyhet og idet nyhetsverdien forsvinner, blir også sakene om krisen færre. (Olsen et al., 2008:185)

Olsen m. fl. (2008) nevner også en femte fase, nemlig «ryktefasen» som oppstår i overgangen fra fase én til fase to. (Olsen et al., 2008:143) Ryktefasen oppstår når informasjonsstrømmene begynner å vokse, samtidig som det ikke er noen som har den fulle oversikten. Det kommer informasjon fra mange kilder, fordi de mest vesentlige kildene ikke er tilgjengelige.

3.8 Oppsummering av teori

Oppgavens problemstilling er sammensatt og kan derfor ikke dekkes av en helhetlig teori og det er derfor redegjort for ulike teorier i dette kapitlet. Videre i oppgaven vil det bli lagt mest vekt på teorien om sosiale medier, mediefasene og forventinger. Disse teoriene har vært viktige i metodiske valg, noe jeg vil komme tilbake til i kapittel fire. Senere i oppgaven, i kapittel seks, vil teoriene som er vektlagt drøftes opp mot empirien som vil bli presentert i kapittel fem.

4 Metode

«Det som skiller forskning og vitenskap fra andre kunnskapskilder, er likevel ikke sannhet i og for seg, men måten vi søker etter sannheten på.» (Nyeng, 2012:9)

Kjennetegnene ved samfunnsvitenskapelig forskning er altså metoden som skal sikre resultatene, fremfor resultatene i seg selv.

Metode er av Vilhelm Aubert definert slik: «En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder» (Aubert, 1985:196, i Dalland, 2007:81).

I dette kapittelet vil jeg forklare valg av forskningsstrategi, metode, utvalg og gjennomføring av datainnsamling. Jeg vil også diskutere styrker og svakheter ved studien.

4.1 Utvalg

Jeg har valgt å se på følgende hendelser og kommuner (i parentes) i denne oppgaven:

Flom på Vestlandet – 2014 (Aurland og Odda)

Lærdalsbrannen – 2014 (Lærdal)

Synne – 2015 (Eigersund og Lund)

Svalbardskredet – 2015 (Longyearbyen)

Gudvangabrann – 2015 (Aurland)

Utvikflommen - 2017 (Stryn)

Flom på Sørlandet – 2017 (Kristiansand og Lindesnes)

Dette er syv hendelser som omfatter brann, flom og ras, som er blant de vanligste årsakene til kriser i norske kommuner. Oppgaven konsentrerer seg om ni av kommunene som var hardest rammet under krisene.

De syv hendelsene er valgt utfra å være spredt i tid, slik at det er mulig å se eventuelle utviklingstrekk. De er også såpass alvorlige hendelser at de kan defineres som kriser hvor det er blitt satt krisestab og gjort evalueringer internt eller eksternt i etterkant. Noen få hendelser i løpet av tidsperioden 2014-2017 er av ulike grunner ikke med i utvalget. Helikopterulykken på Turøy i 2016 ble vurdert som en del av utvalget, men er valgt å ikke ta med i denne studien

fordi kommunen ikke var kriseeier og fordi kriseledelsene i Statoil og helikopterselskapet CHC valgte å ikke bruke sosiale medier som en del av krisehåndteringen. Dette ble forklart med at bruke av sosiale medier både ville gjort det vanskeligere å ha kontroll over budskapet og fordi det ville krevd et langt større kommunikasjonsteam. (Hagir og Molde, 2017)

Utvalget var i utgangspunktet på 11 kommuner. Da det viste seg at datainnsamlingen tok for mye tid og det var vanskelig å få tak i informanter i noen kommuner, ble utvalget redusert til ni kommuner. De to kommunene som ble valgt bort, var kommunene Lyngdal og Vennesla. De ble rammet av flommen på Sørlandet i 2017. Ettersom utvalget allerede omfattet to kommuner som ble rammet av denne flommen, var det disse kommunene det var mest hensiktsmessig å utelate.

4.2 Forskningsstrategi og forskningsdesign

Forskningsspørsmålene danner grunnlaget for forskningsstrategien og den metodiske tilnærmingen som velges (Nyeng, 2012:20). Forskningsstrategi handler om hvilken logikk eller prosedyre en vil bruke for å svare på forskningsspørsmålene og Blaikie presenterer fire ulike forskningsstrategier som gir ulike måter å svare på forskningsspørsmålene på: Induktiv, deduktiv, retroduktiv og abduktiv (Blaikie, 2010).

Med induktiv forskning menes forskning hvor utgangspunktet er observasjon av empiriske fenomener. (Nyeng, 2012:59) Deduktiv forskning dreier seg om å gå fra teori til empiri, altså å undersøke en antagelse eller hypotese som er utledet fra eksisterende teori (Nyeng, 2012:59).

Den retroduktive forskningsstrategien handler om å forklare utenfra og forsøker å påvise underliggende strukturer og mekanismer som kan være skjult for direkte observasjoner. Målet med en abduktiv forskningsstrategi er «to describe and understand social life in terms of social actors, meaning and motives» (Blaikie 2010:84). Abduksjon handler om å trekke slutninger fra et sosialt fenomen til årsaken til fenomenet, ved å undersøke aktørenes motiver og meninger. Fremfor prøving av en enkelt teori, er abduktiv forskningslogikk rettet mot å finne ut hvilken av konkurrerende teorier som er den mest brukbare (Bukve, 2016:67).

Sosiale medier i krisehåndtering er som nevnt et forholdsvis nytt fenomen, hvor det er gjort begrenset med forskning. For å svare på forskningsspørsmålene er det nødvendig å få frem motiver og meninger bak aktørenes handlinger og valg for å forstå hvordan sosiale medier har

endret krisehåndteringen over tid. En abduktiv strategi som fokuserer på tolkninger, motiver og intensjoner er derfor en naturlig fremgangsmåte for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Tabell 2: Oversikt over hva som ble gjort og fremdrift:

Når?	Hva ble gjort?	Hvorfor?	Resultat
Sep-des	Leste relevant litteratur, satt meg inn i eksisterende forskning og jobbet med forskningsspørsmålene i samarbeid med veileder. Vurderte hvilke hendelser og kommuner som skulle være en del av utvalget. Ba om beredskapsplaner og dokumenter fra de ulike kommunene. Kartla kommunene på sosiale medier.	Forsøkte å komme i gang så tidlig som mulig og få god oversikt over fagområdet.	Besluttet å se på syv hendelser og 11 kommuner. Startet å skrive innledningskapittel. Ferdig med kartleggingen av sosiale medier.
Januar	Utarbeidet intervjuguider og kartla aktuelle intervjuobjekter. Vurderte om det var for ambisiøst å intervju både krisehåndterere og journalister, men fant at det ville svekke oppgaven å ikke gjøre det.	Intervjuguidene og informantene legger mye av premissene for det videre arbeidet, derfor la jeg mye arbeid i dette.	Ferdige intervjuguider. Startet å skrive kontekstkapittel.
Februar	Gjorde intervjuavtaler og leste alt av planer. Laget et tekstark med poenger fra beredskapsplaner og sosiale medier til hvert intervju. Skrev på de fire første kapitlene.	For å være best mulig forberedt til intervjuene og stille relevante spørsmål.	Fikk gjennomført ett intervju som ble sendt til godkjenning. Begynte å skrive på teori og metodekapittel.
Mars	Gjennomførte intervjuer, skrev dem ut fortløpende og sendte dem til godkjenning. På grunn av tidsperspektivet og vanskeligheter med å få tilbakemelding fra informanter, ble det bestemt å redusere utvalget til ni kommuner, mens antall hendelser forble det samme. Skrev videre på metode- og teorikapittelet. Noterte mulige funn til empiri og drøfting underveis.	For at både jeg og informantene skulle ha intervjuene friskt i minne, ble de sendt til godkjenning fortløpende.	Ni intervjuer. Alle kapitlene bortsett fra konklusjonen påbegynt.
April	Fikk gjennomført det siste intervjuet midt i måneden. Alle ble skrevet ut fortløpende og sendt til godkjenning. Brukte datareduksjon og trakk ut og sorterte data i excel-ark. Skrev ut empiri, drøfting og konklusjon.	For å få oversikt over analysen og funnene, ble dataene systematisert før jeg gikk videre med skriveprosessen.	13 intervjuer. Sendte førsteutkast av oppgaven til veileder.

Mai	Fikk tilbakemelding fra veileder og justerte. Gikk gjennom referanser og leste korrektur.	For å få en så presis og god oppgave som mulig.	Oppgaven levert til fristen 12. mai.
-----	---	---	--------------------------------------

4.3 Kvalitativ metode

I oppgaven er det valgt kvalitativ metode. Av Nyeng defineres målet for den kvalitative forskningen som «å fortelle hvordan virkeligheten oppfattes, og hvordan det er å være menneske i bestemte sammenhenger» (Nyeng, 2012:72) I en kvalitativ undersøkelse vil «en forsker i stedet for systematisk klassifisering og opptelling av noen utvalgte egenskaper basere seg på sin egen evne til å oppfatte et mønster i helheten av egenskaper» (Hellevik, 1995:64). Det ville vært mulig å bruke kvantitativ metode til å besvare deler av forskningsspørsmålene, for eksempel ved en spørreundersøkelse med mange kommuner som enheter. Tidsseriedata over hvor mange som har sosiale medier integrert i sin krisekommunikasjonsplan, kunne si noe om hvorvidt det skjedde endringer og hvor raskt de skjedde. For å forklare endringene ville det imidlertid være komplisert å utelukkende gjøre kvantitative undersøkelser og ettersom årsaksforklaringene og drivkreftene bak er avgjørende for besvarelsen, er kvalitativ metode mest hensiktsmessig.

4.4 Datatyper og datainnsamling

Det er gjort en omfattende datainnsamling med både primærdata og sekundærdata. Utvalget er ikke-tilfeldig, ettersom målet er å undersøke kommuner som har vært involvert i kriser. Hendelsene er valgt utfra tre kriterier: De er fordelt over de tre årene som skal undersøkes, for å kartlegge eventuelle endringer. Det er kriser hvor kommunen er kriseeier og det er kriser som har rammet kommuner av ulike størrelser, slik at de ikke er for like. Alle hendelsene er naturskapt kriser. Denne typen kriser forekommer ikke bare hyppigere, men med større alvorlighetsgrad enn tidligere (Boin og 't Hart, 2010) og er derfor svært relevant å se på når det gjelder norske kommuner. Primærdataene er skriftlige dokumenter som evalueringsrapporter, beredskapsplaner og krisekommunikasjonsplaner. For de to hendelsene fra 2017, flom på Sørlandet og flom i Utvik, har det ikke kommet evalueringsrapporter. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder har imidlertid presentert foreløpige funn og disse er også hentet inn og brukt som primærdata.

Ved flere av hendelsene har jeg undersøkt flere kommuner, for å få frem likheter og forskjeller i krisehåndteringen. Sekundærdata er intervjuer med tilsammen 23 informanter, 16 er tilknyttet kommunal kriseledelse, mens syv er journalister fra lokal- og regionaviser som har dekket de ulike hendelsene.

Dokumenter og transkriberte intervjuer har utgjort rundt 1500 sider. For å få oversikt over funnene har jeg jobbet med datareduksjon, som av Hellevik (1995) er definert som en forenkling hvor forskeren «for å få overblikk og kunne se ting i sammenheng kan det være nyttig å utarbeide spesielle sammenfattende dataoversikter for bestemte problemstillinger» (Hellevik, 1995:104). I analyseprosessen er det foretatt noen klassifiseringer av informasjon som er sammenstilt i excel-ark som en datamatrikse. Dette er gjort både med funn fra intervjuer og funn fra sosiale medier.

4.4.1 Dokumentanalyse

Dokumentene som er undersøkt i denne oppgaven er ni evalueringsrapporter fra ulike offentlige instanser som DSB, NVE og ulike Fylkesmenn, ni beredskapsplaner og tilhørende krisekommunikasjonsplaner.

Evalueringsrapportene ligger offentlig tilgjengelig, mens det er ulik praksis når det gjelder beredskaps- og krisekommunikasjonsplaner. I noen tilfeller ligger deler av planen offentlig tilgjengelig, mens varslingslister er unntatt offentlighet. Jeg har kontaktet kommunene og bedt om å få planene i sin helhet tilsendt elektronisk, med avtale om at jeg sletter dokumentene og makulerer eventuelle utskrifter etter at oppgaven er levert. Alle kommuner jeg har spurt om dokumenter, har sendt de etterspurte dokumentene innen kort tid. Når det gjelder de to hendelsene fra 2017, er det ikke laget evalueringsrapporter fra disse ennå. Gjennom intervju med en informant fra Kristiansand kommune, fikk jeg vite at Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder arbeidet med å skrive en evalueringsrapport etter flommen på Sørlandet og at foreløpige funn var presentert på en evalueringssamling. Ved å henvende meg til fylkesberedsskapssjefen og presentere oppgaven og hva jeg var ute etter, fikk jeg tilgang til presentasjonene fra evalueringssamlingene. Disse funnene er brukt i oppgaven, etter at dette har vært klarert med fylkesberedsskapssjefen.

«Dokumentanalyse kan brukes til å avdekke f.eks. prosesser, som fastsettelsen av en politisk eller en mediemessig dagsorden, utviklinger i normer og praksiser innenfor og blant organisasjoner, etablering av og forandring i nettverk, etablering av og forandring i

maktrelasjoner og teknikker til maktutøvelse, utviklinger i etniske og nasjonale identiteter, og stabilitet og forandring i den mening aktører tillegger sosiale og politiske fenomener.»

(Brinkmann og Tanggaard (red.), 2010:153)

Formålet med dokumentanalysen er å undersøke hvordan om og hvordan sosiale medier er nevnt, hvilken rolle de er tiltenkt og hvordan bruken av sosiale medier har fungert. Med andre ord *utviklinger i normer og praksiser innenfor organisasjoner*, i dette tilfellet kommuner.

4.4.2 Kartlegging av sosiale medier

Det som er skrevet og gjort i sosiale medier blir en form for dokumenter og er behandlet som det. Jeg har imidlertid valgt å skrive om kartleggingen av dem i en egen del, ettersom de skiller seg fra andre dokumenter ved å være dynamiske og multimediale. Jeg har søkt etter kommunene både på Twitter og Facebook. På Twitter har det vært enkelt å kartlegge aktiviteten, da den var svært begrenset. Det var bare noen få kommuner som hadde profiler og de var ikke spesielt aktive. Når det gjelder Facebook har jeg gått tilbake det første innlegget for alle kommunene. Når det gjelder bruk i normalsituasjoner har jeg sett på følgende:

- Enveis- eller toveiskommunikasjon?
- Lenker til andre aktører, som nyhetssider?
- Egne innlegg eller linker fra hjemmesiden?
- Invitasjon til dialog, som spørsmål til leserne?
- Hyppighet på innlegg
- Antall følgere
- Åpen for meldinger fra innbyggere?
- Eventuell svartid
- Andre ting som skiller seg ut?

Ettersom det er snakk om flere år med nesten daglige innlegg for mange av kommunene, har jeg ikke gått i dybden i denne kartleggingen, men forsøkt å få en generell oversikt. Når det gjelder den aktuelle krisen, har jeg kartlagt bruken av Facebook nøye ved å se på disse faktorene:

- Det første innlegget (Er det lagt ut i forkant? Forklarer det hvordan kommunikasjonen skal foregå?)
- Lenker til andre aktører?

- Antall innlegg
- Enveis- eller toveiskommunikasjon
- Egne innlegg eller linker fra hjemmesiden?
- Respons fra lesere (Støttekommentarer? Kritikk? Spørsmål? Informasjon om krisen?)
- Legges det ut bilder og video?
- Invitasjon til dialog, som spørsmål til leserne?

4.4.3 Intervju

«Intervjuet er den mest utbredte tilnærmingen til kvalitativ forskning, og på noen fagområder er intervjuet blitt den viktigste empiriske metode.» (Brinkmann og Tanngaard (red.), 2010:17)

Det er gjort til sammen 23 intervjuer på mellom 22 og 90 minutter. 16 av informantene var en del av kommunens kriseledelse, mens syv av informantene er journalister som dekket de ulike krisene. Intervjuene er gjennomført som semi-strukturerte intervjuer. Utgangspunktet har vært en intervjuguide, men der det har vært relevant har jeg stilt oppfølgingsspørsmål eller tilpassede spørsmål basert på funn i dokumentanalysen og kartleggingen av sosiale medier. Det ble utarbeidet én intervjuguide for intervjuene med krisehåndterere og én for journalister. Den første var mest omfattende og disse intervjuene var i snitt lenger.

Dokumentanalysen dannet grunnlaget for hvilke informanter som var mest relevante, de som hadde størst mulig innsikt i krisehåndtering og kommunikasjon i den aktuelle kommunen. I de kommunene hvor dette ikke fremgikk av dataanalysen, kontaktet jeg kommunen for å få navn på relevante informanter. Hvilke personer dette er har vært avhengig av kommunens størrelse og struktur. Mens det i noen kommuner har vært ordfører og rådmann, har større kommuner som Kristiansand egen beredskapsleder og kommunikasjonsavdeling. I alle kommuner er det forsøkt å intervju to informanter. I to av kommunene er det kun intervjuet én informant, ettersom gjentatte forsøk på å avtale et intervju ikke lyktes.

Når det gjelder intervjuer med journalister, har jeg valgt å intervju lokal- og regionavisjournalister. Årsaken til det er at de har jobbet med krisene også i før- og etterfasen, i tillegg til at de har jobbet med de aktuelle kommunene også i andre saker. For å finne frem til journalister har jeg kontaktet redaksjonen per e-post, forklart hvem jeg er og hvilken oppgave jeg skriver og bedt om å bli satt i kontakt med den journalisten som jobbet mest med den aktuelle hendelsen. I et av tilfellene viste det seg at journalisten likevel ikke hadde jobbet veldig mye med hendelsen (Utvikflommen). I det tilfellet ble en redaktør i en annen lokalavis

også intervjuet. Når det gjelder Gudvangabrannen i 2015 var det de samme lokalavisene som dekket Lærdalsbrannen og delvis flom på Vestlandet, som dekket denne hendelsen, derfor er det ikke intervjuet én journalist spesifikt bare om denne hendelsen.

Alle informanter har fått tilsendt skriftlig informasjon (Vedlegg 4) i forkant av intervjuet, med forespørsel om å delta, og jeg har forklart hva jeg ønsker å spørre om. De som har bedt om det, har fått tilsendt intervjuguiden i forkant. Alle informantene har vært positive til å bli intervjuet og positive til å bidra med informasjon og erfaringer i forskningssammenheng. Intervjuene har startet med informasjon om at en utskrift av intervjuet vil bli sendt til informanten i etterkant, slik at misforståelser eller feil kan endres. På grunn av praktiske forhold og lang reisevei er alle intervjuene gjennomført over telefon. Ettersom det er vanskelig å ta opp intervjuer på telefon, har jeg notert og transkribert intervjuet i sin helhet kort tid etterpå for å unngå å miste informasjon. Alle informanter har fått tilsendt det transkriberte intervjuet og fått én uke på å gi tilbakemelding dersom det er feil eller misforståelser. De aller fleste har gitt rask tilbakemelding om at det ser greit ut eller at de har lagt inn mindre endringer. Der det er gjort, har intervjuet blitt endret slik informanten har bedt om.

Som forsker har jeg ikke hatt noen bindinger til noen av informantene eller virksomhetene de representerer, bortsett fra å ha vært sommervikar for avisa Firda for rundt 15 år siden. Jeg har imidlertid ikke jobbet med journalisten derfra som er intervjuet og anser ikke denne koblingen som problematisk.

4.5 Overførbarhet

Utvalget er så lite at det ikke kan brukes til å generalisere om den totale populasjonen av kommuner, slik en kan ved store kvantitative undersøkelser. (Hellevik, 1995:82) Det er imidlertid grunn til å tro at funnene vil ha nytte- og overføringsverdi ettersom beredskap- og krisekommunikasjon er noe alle kommuner er lovpålagt å forholde seg til. Det er også noen generelle trekk ved kommunenes erfaringer som tilsier at disse trekkene vil være gjenkjennelige også når det gjelder andre kommuner og dermed ha nytte- og overføringsverdi utover kommunene som er undersøkt.

4.6 Validitet – relevans

Når validiteten skal vurderes, er spørsmålet om variablene egentlig måler det problemstillingen og forskningsspørsmålene spør etter. (Hellevik, 1995). Ettersom det er et vurderingsspørsmål, må forskeren stole på sitt eget skjønn når det gjelder hvordan vi best kan fange opp egenskaper vi er interessert i å si noe om i en undersøkelse (Hellevik, 1995:95). Både forskningsstrategi, datakilder og datainnsamling har vært valgt med tanke på å gi studien høyest mulig validitet. «*Fordelen med data som samles inn spesielt for en undersøkelse, er muligheten for å skreddersy informasjonen til problemstillingen som er valgt.*» (Hellevik 1995:50) I denne oppgaven er primærdataene samlet inn av andre, mens sekundærdataene er samlet inn av meg. Sekundærdataene er dermed spesielt tilpasset denne studien, med mål om å gi den høyest mulig validitet.

Det er valgt to ulike grupper av informanter. Den ene gruppen, de ansatte i kommunene, er en del av enhetene jeg ser på og kan dermed tenkes å fremstille virkeligheten i et mer positivt lys enn den egentlig er. Det kan også tenkes at de ubevisst gjør det. Av den grunn var det viktig å dra inn en annen gruppe informanter

Det hadde vært mulig og ønskelig å dra inn en tredje viktig gruppe, nemlig innbyggere i de aktuelle kommunene. Det hadde vært mulig å gjøre dette både gjennom spørreundersøkelser og intervjuer. På grunn av oppgavens omfang og tidsperspektivet, har det vært en avgrensning av oppgaven å ikke gjøre det, selv om det ville gitt oppgaven enda større validitet. For å bøte på mangelen av data fra denne gruppen, er det sett nøye på interaksjonen mellom innbyggere og kommune i sosiale medier. Det er også brukt data fra en undersøkelse foretatt for KS i 2014, som har undersøkt innbyggers holdninger når det gjelder sosiale medier (Johnsen m.fl., 2014).

Et annet moment som kunne gitt oppgavene enda høyere validitet, var hvis det fantes evalueringsrapporter for alle de syv hendelsene. I og med at to av hendelsene er fra 2017 er disse rapportene ikke klare ennå. Ved en av hendelsene, flom på Sørlandet 2017, har det imidlertid vært mulig å få tilgang til foreløpige funn. Det ville styrket validiteten å vente til rapporter om disse to hendelsene var klare, men det ville ikke vært mulig innenfor oppgavens innleveringsfrist. Det er imidlertid flere gode grunner til å likevel inkludere hendelsene i utvalget. Dersom disse to hendelsene skulle utelates, ville utvalget fått nesten 30 prosent færre enheter. Ettersom det knapt var norske kommuner som brukte sosiale medier i kriser før 2014, var det ikke et alternativ å gå lenger tilbake i tid. Dessuten er sosiale medier et felt hvor det skjer raske endringer, og det kan derfor argumenteres for at å inkludere de to ferskeste

hendelsene i norsk sammenheng øker oppgavens validitet. At det ikke fantes relevante dokumenter i tilknytning til alle hendelsene er forsøkt oppveid med utstrakt bruk av intervjuer.

Når det gjelder valg av informanter, er det forklart i del 4.3.3 Intervju. Det vil imidlertid alltid være et spørsmål rundt hvorvidt det er de riktige informantene som er intervjuet. Fra kommunene har det blitt en overvekt av ledere. De er relevante, ettersom de er en del av kriseledelsen, men det kunne også vært interessant å intervjuer de som faktisk legger ut innlegg på sosiale medier og håndterer spørsmål fra innbyggere. I noen kommuner gjøres dette av ledelsen, som er intervjuet i denne oppgaven, mens det i større kommuner er egne informasjons- eller kommunikasjonsmedarbeidere som har denne oppgaven.

4.7 Reliabilitet – pålitelighet

For å måle påliteligheten i en studie, bør målingene ideelt sett gjøres flere ganger og resultatene så sammenlignes. (Hellevik, 1995) Det er altså de empiriske målingene og sammenhengene man er opptatt av og ikke relasjonen mellom teori og empiri når det gjelder reliabilitet eller pålitelighet (Bukve, 2016:101). Ettersom sosiale medier er et forholdsvis nytt fenomen og nytt forskningsfelt, er forskningen begrenset. Å vurdere reliabilitet vil i normal forskningspraksis handle om hvorvidt man finner omtrent de samme resultatene dersom man gjør den samme studien på nytt, altså om konsistens i funnene over tid (Nyeng, 2012:107).

Et viktig moment er også om det er mulig å etterprøve målingene i oppgaven. Når det gjelder datainnsamlingen, ble den etter hvert så omfattende at koding og datakategorisering kunne vært benyttet. Dette ville gjort mulighetene for etterprøvbarehet større. Det ville også gitt oppgaven høyere reliabilitet når det gjelder nøyaktighet og den systematiske grundigheten ved en slik dataanalyse ville minsket sjansen for å overse et funn.

Årsaken til at et slikt system ikke ble valgt, var at antallet informanter ble økt i løpet av oppgaven. At journalister ble tatt inn som informanter øker imidlertid oppgavens validitet.

Noen av hendelsene ligger flere år tilbake i tid og dette kan ha påvirket informantenes hukommelse. Det er også flere av informantene som har brukt uttrykk som «så vidt jeg husker» og «jeg mener å huske» når de er blitt spurt om detaljer.

For å øke oppgavens reliabilitet, ble det besluttet å intervjuer nøkkelpersoner ved alle hendelsene. Utgangpunktet var å intervjuer to personer fra kriseledelsen i hver av de ni

kommunene, samt én journalist tilknyttet hver hendelse. Dette ble gjort for å sikre at informasjonen fra én informant ikke skilte seg svært fra informasjonen andre satt med. Det er i empirien heller ikke lagt særlig vekt på funn og informasjon som bare stammer fra én informant, men heller de elementene flere nevner og som kan ha overføringsverdi.

Når det gjelder intervjuene er alle gjort som telefonintervju på grunn av store geografiske avstander. Weick og Sutcliffe definerer kommunikasjon ansikt til ansikt som den rikeste informasjonen fordi det er en kommunikasjonsform som gjør det mulig å gi rask tilbakemelding, bruke kroppsspråk og gir stort rom for personlig tilpassing. Jo mindre rik informasjonen er, jo mer nøkkelinformasjon går tapt. (Weick and Sutcliffe, 2007:155) Overført til intervju som metode betyr dette at intervju ansikt til ansikt, vil være den metoden som gir best og rikest informasjon. Det kan altså være større fare for at informasjon kan gå tapt ved et telefonintervju enn et ansikt til ansikt intervju. Om det har skjedd i denne oppgaven er vanskelig for å vurdere, men jeg er klar over at det er en mulighet. Forskere er imidlertid ikke entydige om at ansikt til ansikt-intervju er den beste intervjuformen, i noen tilfeller kan telefon eller e-postintervjuer være å foretrekke (Brinkmann og Tanggaard (red.), 2010).

Når det gjelder intervjuguidene ble de sendt ut i forkant til informanter som ba om det. I etterkant ser jeg at for å gjøre rammene for intervjuet likt for alle og dermed mest mulig sammenlignbart, hadde det vært bedre å ha lik praksis på dette punktet.

Intervjuguiden som ble brukt til informantene fra kommunene, fungerte godt til å besvare forskningsspørsmålene, men det var for mange spørsmål. Av hensyn til informantenes avsatte tid, ble derfor ikke alle spørsmål stilt til alle. I hvert enkelt intervju ble det gjort vurderinger underveis i intervjuet basert på hva som var sagt og hva som var kommet frem i dokumentanalysen og tidligere intervjuer, for valg av videre spørsmål. Dette har ført til at ikke alle informantene har svart på alle spørsmålene. Det hadde vært interessant å ha data på alle spørsmålene fra alle informantene, men ettersom dette er en kvalitativ oppgave er det ikke antallet informanter som er viktigst.

Når det gjelder en av hendelsene, Gudvangabrannen, er det mindre informasjon om denne enn de andre. Årsaken til dette er at kommunen det skjedde i, Aurland, ikke brukte sosiale medier på det tidspunktet krisen inntraff. Tilfeldigvis er det også bare én informant fra denne kommunen. Erfaringene fra hendelsen hadde begrenset verdig for å belyse problemstillingen og derfor har jeg ikke gått inn for å finne mer data rundt hendelsen. Intervjuet med ordføreren

i Aurland kommune var imidlertid relevant for å belyse årsakene til hvorfor sosiale medier ikke var benyttet og hvordan de ser for seg bruken i eventuelle fremtidige kriser.

Min bakgrunn som journalist kan ha påvirket meg i intervjusituasjonen, slik Brinkmann og Tanggard beskriver her:

«Intervjuet kan ikke betraktes som en nøytral teknikk for å oppnå upåvirkede svar fra informanten. Intervjuet må ses som en aktiv interaksjon mellom to eller flere personer som leter etter sosialt forhandlede, kontekstuelle baserte svar» (Brinkmann og Tanggaard, 2010:45).

Det jeg har gjort for å sikre meg mot at min egen bakgrunn påvirker intervjusituasjonen, er å være bevisst på problemstillingen, ha en gjennomarbeidet intervjuguide som utgangspunkt og å la alle informantene lese gjennom utskrevet intervju.

Ottar Hellevik peker på intersubjektivitet, eller grad av sammenfall ved forskningsresultater, som et av fire hovedprinsipper for forskning (Hellevik, 1995:4). For å legge til rette for etterprøvbarehet er det viktig at fremgangsmåten er grundig dokumentert, noe jeg har forsøkt å gjøre for å sikre høyest mulig reliabilitet.

4.8 Etiske refleksjoner

Forskningsetikk handler om moralske retningslinjer for god forskningspraksis. Når man studerer mennesker trenger man inn i deres liv, enten det gjelder deres offentlige eller private sfære. Det gjør at forskeren underveis må vurdere de valgene som tas og mulige konsekvenser (Jacobsen, 2005:44). I denne oppgaven er det gjort 23 intervjuer og hovedvekten av de etiske vurderingene handler om hvordan intervjuobjektene er behandlet.

Helland et al. skriver at det er viktig at betingelsene og forutsetningene for å delta i oppgaven er klare (Helland et al., 2002, s. 126). Det har jeg gjort mitt beste for å overholde.

Informantene er blitt forespurt om å delta med skriftlig informasjon om studien, som beskrevet i delkapittel 4.4.3 Intervju. Intervjuene er skrevet ut så raskt som mulig og sendt informantene til gjennomlesing i løpet av få dager, slik at de fortsatt skal ha intervjuet friskt i minnet. Alle informantene har fått tilsendt utskrevet intervju for å korrigere eventuelle feil eller misforståelser, slik at det ikke blir uenigheter om dette i ettertid. I oppgaven har jeg valgt å anonymisere informantene så langt som mulig, slik at det er funnene og ikke hvem som har kommet med informasjonen som er viktig. Jeg kan ikke se at jeg har påført verken informantene eller kommunene skade gjennom arbeidet med denne oppgaven.

Når det gjelder å få tilsendt beredskapsplaner per e-post, er det problematisk rent sikkerhetsmessig. Ettersom noen av kommunene har gjort vurderinger om at dette ikke er dokumenter som skal ligge offentlig tilgjengelig, burde jeg hatt en mulighet til å få tilsendt dokumentene kryptert.

Beredskapsplanene har kun vært lastet ned på én pc og etter avtale med kommunene vil disse versjonene bli slettet så snart sensur på oppgaven foreligger. Eventuelle utskrifter vil bli makulert så snart oppgaven er levert, også dette etter avtale med de aktuelle kommunene.

4.9 Metodiske styrker og svakheter

Det vil alltid være styrker og svakheter ved en oppgave, avhengig av de metodiske valgene som er tatt. Her vil jeg gå nærmere inn på styrkene og svakhetene ved metodevalgene i denne oppgaven.

En av styrkene til denne oppgaven, er at datagrunnlaget i oppgaven er bredt og omfattende. Det er gjort dokumentanalyse av både rapporter, planverk og sosiale medier, samt intervjuer av flere ulike grupper, noe som minsker risikoen for å gå glipp av viktige funn. Jeg har også gjort flere intervjuer knyttet til alle kommunene og hendelsene, noe som gir dybdekunnskap.

Den største svakheten er at funnene ikke er representative, til det er antallet enheter for få. Det hadde vært mulig å ha flere enheter eller gjort en kvantitativ spørreundersøkelse som kunne gitt mulighet til å generalisere rundt noen få variabler. Ulempen med et slikt forskningsdesign er at det kan være vanskelig å gå i dybden (Jacobsen, 2005:132-133). I denne oppgaven er imidlertid problemstillingen kompleks og det har vært ønskelig å få frem folks erfaringer, tanker og opplevelser rundt sosiale medier.

Til dette har metodevalgene fungert godt. Det har også vært nok enheter til at noen generelle trekk har blitt tydelige. Dette tyder på at oppgaven har nytte- og overføringsverdi.

Innbyggerperspektivet kunne med fordel vært bedre belyst i oppgaven. Dataene som er brukt er fra 2014 og det ville høyst sannsynlig gitt ny og relevant informasjon å hente inn egne, oppdaterte data. På grunn av omfanget og tidsperspektivet på denne oppgaven har det ikke vært gjennomførbart, men temaet burde være gjenstand for videre forskning.

5 Empiri

«Går du flere år tilbake ble mesteparten av en hendelse dekket dagen etter. Det var kun NRK og aviser hadde ikke nettsider, så det meste ble formidlet dagen etter eller ved varselmeldinger. Nå vil det alltid være en person i nærheten som kan ta et bilde og filme og knipse.» (Informant fra kommunal kriseledelse)

I dette kapittelet vil jeg gå gjennom funnene fra datainnsamlingen, som består av 17 rapporter og planer, 23 intervjuer og kartlegging av ni kommuners sosiale medier. Gjennomgangen vil være strukturert etter forskningsspørsmålene. Empirien vil så danne grunnlaget for drøftingen i kapittel 6, hvor funnene vil ses opp mot teorien presentert i kapittel 3.

5.1 Hva bruker kriseledelsen sosiale medier til i krisehåndtering?

I dette delkapittelet vil jeg se på hva kriseledelsen har brukt sosiale medier til i de første krisene som er undersøkt, og hvordan de bruker det i dag. For å belyse dette forskningsspørsmålet har jeg valgt å se på følgende faktorer:

- Hva som ble gjort på Facebook under de første krisene.
- Hvordan sosiale medier er implementert i planverk.
- Hvordan kanaler for krisekommunikasjon har endret seg.
- Medieovervåking, både av sosiale medier og tradisjonelle medier.
- Journalisters erfaringer med kommuner på sosiale medier.
- Informasjon versus kommunikasjon
- Forskjellen på krise- og normalsituasjon
- Språk

5.1.1 De første krisene på Facebook

Sosiale medier er ikke nevnt i noen av de tre evalueringsrapportene (DSB, PricewaterhouseCoopers og Retriever) etter Lærdalsbrannen, den første undersøkte hendelsen i denne oppgaven. Facebook ble imidlertid brukt, til tross for svært begrenset tilgang til infrastruktur som strøm og nett. Lærdal kommune hadde flere tusen følgere på Facebook da brannen brøt ut, et resultat av at kommunens Facebookside ble lansert direkte på tv som en del av tv-programmet «Gøy på landet». Like over midnatt, brannatta, legges denne meldingen ut på Facebook:



Skjermdump fra Facebook 1: Den første meldingen Lærdal kommune la ut på Facebook i forbindelse med brannen i 2014.

Raskt strømmer kommentarene fra privatpersoner inn. De første uttrykker medfølelse, så kommer det spørsmål om hvor det brenner. Én etterspør oppdatering, én henviser til vg.no og en annen legger ut link til en NRK-sak om brannen. Det kommer oppdateringer fra privatpersoner om hvor det brenner innimellom hjerter og sympatierklæringer som «Alle er fra Lærdal akkurat nå».

Idet brannmannskapene slukker de siste ødeleggende glørne i Lærdal, har 40 bygninger gått tapt. På Facebook takker kommunen for hilsener, forteller at kriseledelsen er samlet og at de dessverre ikke rekker å svare på alle spørsmål. Privatpersoner har tipset om ledige hus og tilbudt klær og husrom, mens en organisasjon som kaller seg «Hjelp oss å hjelpe» har satt i gang en innsamlingsaksjon. Det er hilsener fra ulike deler av landet og fra Danmark. Det er også flere politiske budskap som «Dette viser hvor viktig det er med sykehus i distriktene» og «Kansje ikkje so lurt dei la ned Borgund??». Det er ikke så mange kommentarer fra de som er direkte berørt av brannen, noe som kan ha sammenheng med at store deler av Lærdal kommune var uten mobilnett, fasttelefon og strøm i forbindelse med brannen. Under den første posten fra kommunen (skjermdump 1) kommer det etter hvert 253 kommentarer, hvorav syv er oppdateringer fra Lærdal kommune. Neste innlegg fra kommunen kommer tre dager senere. Da lenker de til kommunens hjemmeside og skriver at det er her de vil legge ut informasjon. Dagen etter skriver de om hvordan folk kan hjelpe og svarer på spørsmål. Den 24. januar legger kommunen ut dette innlegget: «Me beklagar at denne sida ikkje har vorte oppdatert og prioritert i desse dagane etter brannen. Me har prioritert den offisielle heimesida til Lærdal kommune, og kriseleingsarbeidet.» 112 stykker liker innlegget. Det kommer 20 positive kommentarer, ingen negative.

Da storflommen på Vestlandet rammet Lærdal og flere andre kommuner i oktober samme år, var to av kommunene som ble hardest rammet, Aurland og Voss, fremdeles ikke på Facebook. Sistnevnte kom først på Facebook i januar 2018 (Voss kommunes Facebookside). Det var

imidlertid en annen kommune som ble hardt rammet i flommen, Odda i Hordaland, som brukte Facebook. I DSB-rapporten, står det om sosiale medier: «*Sosiale medier som Facebook og Twitter har blitt viktige kanaler for å informere innbyggerne i en krise, og flere berørte kommuner brukte sosiale medier for å informere både innbyggere og andre.*» (DSB, 2015:46).

I Odda kommunes plan for informasjonsberedskap fra 2005, står det naturlig nok ingenting om Facebook, som først ble lansert internasjonalt året etter. (Store norske leksikon, 2017). Det står bare at kommunen skal «*Ver i forkant. Tilby informasjon før media spekulerer sjølv. Informasjonsmedarbeidar organiserer. Publisering av informasjon på intranett og internett*» (Odda kommune, 2005:4)

Under det første møtet i kommunens kriseledelse (KKL) ved flommen i 2014 foreslår sekretæren i gruppa å bruke Facebook som kommunikasjonskanal. De andre slutter seg til forslaget. En av informantene fra kommunen forklarer bakgrunnen slik:

«*Vi så også hvordan trykket kom imot oss og at det ble stilt spørsmål på Facebook. Da var det naturlig å respondere på samme kanal.*» Under er det første innlegget Odda kommune legger ut:



Skjermdump fra Facebook 2: Den første meldingen Odda kommune la ut på Facebook i forbindelse med flommen i 2014.

I motsetning til Lærdalsbrannen, var flommen på Vestlandet en krise det var mulig å varsle om i forkant. I det første innlegget informerer kommunen om de ventede nedbørmengdene og ber innbyggerne følge med på Statens Vegvesen, som de også linker til. De skriver også at de vil bruke kommunens nettside og Facebook som kanal for eventuell krisekommunikasjon. I

løpet av de neste dagene, mens flommen når toppen, legger kommunen ut informasjon om veistenginger, kommuniserer med innbyggerne, linker til hjemmeside og saker i lokalavisa Hardanger Folkeblad. De legger ut video fra pressekonferanser og lenker til hjelpegrupper for dem som er rammet.



Skjermdump fra Facebook 3: Kommunen lenker til hjelpegruppe under flommen på Vestlandet i 2014.

Totalt legger kommunen ut 41 innlegg før de 20. november informerer om at det er stopp på kloring av vann som følge av flommen. Informantene i kriseledelsen tror en annen kanal enn Facebook hadde blitt valgt, dersom sekretæren i kriseledelsen ikke hadde kommet med forslaget sitt:

«Ja, jeg tror det. Hun var en aktiv bruker av sosiale medier og fortrolig med å bruke den kanalen. Når du ikke er der til vanlig, er det vanskeligere å bruke den kanalen i en krisesituasjon.»

Av de ni kommunene jeg har sett på, hadde åtte Facebook-side da krisen inntraff. Aurland kom først på Facebook i august 2015, like etter den andre brannen i Gudvangatunnelen. Ordføreren opplyser at tidspunktet ikke hadde sammenheng med brannen og at han selv hadde ønsket at kommunen var på Facebook tidligere. I det første innlegget kommunen la ut på Facebook, tydeliggjør de rammene for kanalen. De skriver at den skal ha tre hovedfunksjoner: Å dele informasjon fra hjemmesiden, nå ut i forbindelse med krise/beredskap og svare på spørsmål.

5.1.2 Sosiale medier i planverk

Alle de undersøkte kommunene har beredskapsplaner og krisekommunikasjonsplaner, selv om de ikke alltid har de betegnelsene. Lærdal har en informasjonsplan i beredskapsplanen, Stryn har en handlingsplan for informasjonsberedskap i beredskapsplanen og Lund har kalt sin «Plan for informasjon- og pårørendehåndtering». Heretter vil kommunenes planer for

enkelhets skyld bli omtalt som beredskaps- og krisekommunikasjonsplaner. Åtte av de ni kommunene som er undersøkt, bortsett fra Odda, nevner sosiale medier i sine beredskaps- og krisekommunikasjonsplaner. Seks av ni kommuner nevner også medieovervåkning, noe jeg vil komme nærmere inn på i del 5.1.4. I Odda kommunes «plan for handtering av informasjon i KKL» står det at informasjonsmedarbeideren skal organisere publisering av informasjon på intranett og internett (Odda kommune, 2005).

Longyearbyen lokalstyre vedtok sin første plan for krisekommunikasjon i mai 2017. (Longyearbyen lokalstyre, 2017b). Bakgrunnen var erfaringene fra skredet i 2015 og i februar 2017. I den reviderte planen er utfordringene og mulighetene med sosiale medier tatt inn:

«Det er viktig å være bevisst på det mangfoldet av informasjonskanaler og hastigheten som informasjon spres med i dag, på godt og vondt. Det handler ikke lenger bare om papiraviser, radio og TV, men i tillegg om sosiale medier, blogger, nettaviser og ulike former for mobiltelefonbaserte kanaler. Tempo og krav til tilgjengelighet har økt. Det samme har mulighetene, både for å spre korrekt informasjon og rykter. Utfordringen med de nye mediene er at de ikke alltid er underlagt like tydelig redaktøransvar som ivaretar en korrekt og balansert formidling.» (Longyearbyen lokalstyre, 2017b:4)

KS lagde i 2012 et «veikart for sosiale medier», basert på undersøkelsen BETA.KOMM fra 2011, som kartla «norske kommuners holdninger til, erfaring med og planer for bruk av sosiale medier». (KS, 2012:5) KS skriver at det er en forventning om at norske kommuner bruker sosiale medier og at de bør benytte seg av de mulighetene som ligger i sosiale medier (Ibid).

To år senere, i 2014, utførte Gambit H + K Strategies en undersøkelse for KS for å kartlegge hvordan norske kommuner lykkes med bruken av sosiale medier. Over halvparten av kommunene (58 prosent) svarte at de hadde en plan for bruken av sosiale medier i en krise- eller beredskapssituasjon. (Johnsen m.fl, 2014:29)

Ni av ti kommuner (92 prosent) i spørreundersøkelsen mente at sosiale medier gir bedre beredskap i kriser (Ibid.).

Selv om sosiale medier er kommet inn i planverket, er det store forskjeller på hvordan de ulike kommunene bruker sosiale medier i krisesituasjoner. Mens Lærdal og Odda var ganske avanserte brukere i 2014/15, er noen kommuner fortsatt restriktive, i den forstand at de legger

ut få innlegg og gjerne kun linker til hjemmesiden, i 2017. Eigersund kommune la ut 131 innlegg på Facebook om ekstremværet Synne i 2015. To år senere la Kristiansand kommune og Stryn kommune begge ut 13 innlegg i forbindelse med henholdsvis flommen på Sørlandet og Utvikflommen (kommunenes Facebooksider). Hovedforskjellen er ikke omfanget av hendelsene, men kommunenes ulike bruk av Facebook i krisehåndtering.



Skjermdump fra Facebook 4: Dette er den første meldingen Stryn kommune la ut ved flommen i Utvik i 2017. Det var ikke lagt ut noe informasjon i forkant om nedbørsmengder eller lignende. Det forrige innlegget på Facebook, om en ledig stilling i kommunen, var lagt ut 6. juli.

De ulike synene på hvilken rolle sosiale medier skal ha, er tydelig i intervjuene. En informant for en av de flomrammede kommunene sier at de ikke ønsker kommunikasjon på Facebook:

«Facebook kan være et supplement, men ikke en naturlig kanal å kommunisere med i en krisesituasjon.»

Informanten begrunner det blant annet med at de kanskje hadde lovet mer enn de kunne holde, dersom de hadde lagt opp til kommunikasjon med innbyggere på sosiale medier. En informant for en annen flomrammet kommune, har en helt annen innstilling:

«Vi ønsker helt klart kommunikasjon med innbyggere og vi ser hvor mange som følger med. Noen liker og noen klikker, vi ser aktiviteten og det treffer både gammel og ung.»

Denne kommunen legger opp til kommunikasjon med innbyggere og mener at det ikke er noe alternativ å ikke gjøre det, ettersom det er der de treffer flest innbyggere. De ulike holdningene og betydningen de har for hvordan sosiale medier brukes, vil jeg komme tilbake til i drøftingen i kapittel 6.

5.1.3 Endringer i krisekommunikasjonskanaler

De fleste informantene i kommunene mener at kommunikasjon i en krisesituasjon er noe av det viktigste. «Alfa og omega», «Helt avgjørende» og «Alt. Det hjelper ikke at andre i kommunen er flinke hvis ikke vi kan fortelle folk det» er beskrivelser som blir brukt i intervjuene om betydningen av kommunikasjon. Det er altså enighet om at kommunikasjon er viktig, men det er forskjellige syn på hvordan den skal foregå og ikke minst hvor den skal foregå. To av 16 informanter mener Facebook alene var den beste kanalen for krisekommunikasjon i krisen de opplevde, mens åtte mener Facebook i kombinasjon med hjemmeside og/eller sms-varslings og media, var den beste måten å kommunisere på. Over halvparten mener altså at Facebook er en av de beste og viktigste kanalene for krisekommunikasjon. Når det gjelder hvilken kanal de ønsker at innbyggerne skal henvende seg til kommunen på, foretrekker imidlertid de fleste fortsatt telefon. Bare i én kommune oppgis det at sosiale medier er den kanalen de ønsker at innbyggerne skal henvende seg til dem i en krise.

Kommunene som er aktive på Facebook, som Eigersund, merker hvordan bruken endrer pågangen i andre kanaler. Informasjonssjefen kan ikke huske sist kommunen sendte ut en pressemelding og opplever mindre pågang på telefon.

«Når det er veldig mye matnyttig informasjon på hjemmesiden og Facebook, så opplevde vi at folk ringte ikke.»

Heller ikke pressekonferanser benytter kommunen lenger i særlig grad, ettersom det tar for lang tid å organisere.

5.1.4 Medieovervåkning

I DSBs veileder for krisekommunikasjon er det ført opp en rekke oppgaver som blir omtalt som «et minimum av oppgaver det må planlegges for». (DSB, 2016b:2-3) Blant disse er: «Utføre medieovervåking og omverdenanalyser» og «Skrive innhold til websider, sosiale medier og pressemeldinger» (Ibid.)

Seks av de ni kommunene har medieovervåkning som en oppgave i sitt beredskapsplanverk. Medieovervåkning er ganske likt definert hos alle de seks kommunene og innebærer at de skal overvåke mediebildet og sosiale medier. Stryn bruker ordlyden «relevante nettsider». At kommunene Lund, Odda og Lærdal ikke har medieovervåkning i sine beredskapsplaner, betyr

ikke at det ikke forekommer. Under Lærdalsbrannen fulgte for eksempel kriseledelsen i Lærdal med på Facebook, når den tekniske infrastrukturen fungerte. I Odda er en av oppgavene til kriseledelsen å *«innhente opplysninger om situasjonen i kommunen»* (Odda kommune, 2016). I Lund er en tilsvarende oppgave formulert på denne måten: *«Innhente opplysninger og vurdere situasjonen i kommunen»* (Lund kommune, 2016).

Dette kan selvsagt også innebære medieovervåking. Det er én kommune som skiller seg ut når det gjelder medieovervåking og det er Eigersund. I deres plan for krisekommunikasjon står det både at de skal *«overvåke, være aktivt til stede og gi respons på relevante sosiale medier»* og at de skal *«iverksette medieovervåking og aktiver automatisk søketjenester på relevante emneord ved bruk av Google Alert og twilert.com»* (Eigersund kommune, 2017).

Intervjuer med informanter forsterker inntrykket av at medieovervåking, både av media og sosiale medier blir sett på som en viktig oppgave. Likevel er det bare Eigersund som bruker overvåkningsverktøy og har en plan for systematisk overvåking av sosiale medier. I intervjuer bekreftes det at ingen av de andre kommunene bruker slike verktøy. De forklarer at de overvåker manuelt, ved at informasjonsansvarlig(e) følger med på mediebildet og sosiale medier.

Kristiansand kommune har både overvåking av mediebildet og sosiale medier som en del av sin plan for overordnet krisehåndtering. (Kristiansand kommune, rev. 2018:11) Planen for hvordan mediebildet skal overvåkes er detaljert, i motsetning til for sosiale medier, som er nevnt med én setning. Under flommen på Sørlandet i 2017, fikk Kristiansand merke hvilke konsekvenser manglende overvåking av sosiale media kan få.

Da ble de gjort oppmerksomme på hvor alvorlig flomsituasjonen i bygda Drangsholt var av media, som hadde fanget det opp i sosiale medier. Daværende rådmann forteller i intervju at kommunen hadde veldig gode rutiner på samhandling når det gjaldt informasjon internt og på forvaltningsnivå med Fylkesmannen og politiet, men at de ikke hadde god nok rutiner for å fange opp spesielle situasjoner som på Drangsholt.

Informanten tror kommunen kunne fått med seg situasjonen på Drangsholt tidligere, dersom de hadde hatt bedre overvåking av sosiale medier.

«Det kunne vi helt sikkert gjort. Det er en del av læringen at vi må bli mer profesjonelle på overvåking. Da det sto på som verst skulle vi hatt en mer systematisk oppfølging av meldinger på Facebook og lignende. Det må vi være ganske ærlige på.»

I etterkant av flommen har Fædrelandsvennen skrevet flere kritiske saker om situasjonen på Drangsholt. Informanten fra Fædrelandsvennen forteller at innbyggerne har gitt skarp kritikk til kommunen fordi de var sene med å bistå. Journalisten forteller om innbyggere som etter hvert så seg nødt til å evakuere hverandre: *«De (kommunen, red.anm.) var ikke nok tilstede der, og folk brukte Fædrelandsvennen og andre medier som informasjonskilde.»*

Kristiansand kommune har vært i dialog med innbyggere på Drangsholt etter flommen og vil vektlegge overvåking sterkere ved fremtidige kriser. De har også kontaktet velforeningene i kommunen for å samarbeide med dem om informasjonsutveksling på sosiale medier, som en direkte konsekvens av erfaringene fra flommen i 2017.

5.1.5 Journalisters erfaringer med kommuner på sosiale medier

«Jeg prøvde å følge med på Facebook, men bortsett fra Eigersund sin side var det ikke noe nytt. Gikk du inn på de andre kommunenes sider (Lund og Bjerkreim, red. anm.) så det ut som om alt var i sin skjønneste orden.» (Informant fra Dalane Tidende)

Slik beskriver journalisten i Dalane Tidende hvordan det var å få informasjon fra sosiale medier fra kommunene i deres dekningsområde under flommen i 2017. Flere journalister deler oppfatningen av kommunene som for dårlige på sosiale medier og tror de hadde brukt kommunen mer som informasjonskilde, dersom de var mer aktive på sosiale medier. De trekker frem at de ikke er ofte på kommunens hjemmesider og at varsling på sosiale medier ville fått informasjonen raskere frem.

Alle de syv journalistene som er intervjuet bruker sosiale medier aktivt, både som kilde til tips og bilder, kontakt med lesere og for å få bedre oversikt over situasjonen. Journalisten fra Sogn Avis var av de første fra media som kom til Lærdal lørdagskvelden brannen startet. Han fikk først tips om hendelsen, sjekket så politiloggen, ettersom politiet i Sogn og Fjordane ikke var på Twitter i 2014, og sjekket deretter Facebook. Da var det allerede publisert bilder fra brannen:

«Ved Lærdalsbrannen førte Facebook til at jeg hadde ferske bilder og visste nytt som politiet ikke var klar over. Alle går rundt med kamera på seg og kan sende rett ut.» (Informant fra Sogn Avis)

Ingen av journalistene opplevde kommunen som den beste informasjonskilden til hendelsen, men trekker frem politi og lensmann, Statens Vegvesen og Norges Vassdrags- og energidirektorat.

Det er også ulike oppfatninger av de ulike kommunene, for eksempel av de ulike kommunene som var rammet av ekstremværet Synne i 2015. Journalisten fra Dalane Tidende tror kommunene Lund og Bjerkreim kunne spart seg for mye kritikk om de hadde hatt en person som kunne svare på alle henvendelser.

«De var handlekraftige og gjorde det beste de kunne, men de klarte ikke å kommunisere det ut. Det gjorde Eigersund og det var hovedforskjellen mellom de tre kommunene.» (Informant fra Dalane Tidende)

Journalistene mener det er svært viktig å overvåke sosiale medier i en krisesituasjon og bruker ord som: «Noe av det viktigste» og «Enda viktigere i dag enn i 2015».

Ved hendelser er det vanlig at medier oppretter en såkalt liveblogg på nettsiden sin, en sak hvor den siste informasjonen til enhver tid vil legge seg øverst, med tidspunkt og navn på den som legger ut informasjonen. Dalane Tidende gjorde det under Synne og Fædrelandsvennen gjorde det under flommen i 2017. På livebloggen kan man scrolle seg nedover for å finne informasjonen som ligger kronologisk etter når den ble lagt ut. Livebloggen minner om den typen nettsak flere av kommunene oppretter på sine nettsider i en krisesituasjon. Journalisten fra Fædrelandsvennen mener overvåking av nettsider og sosiale medier er noe av det viktigste i denne jobben. Under flommen i 2017 fikk mediehuset inn mange tips og bilder via Facebooksiden sin, blant annet fra folk som kjørte på veier de ville advare andre om.

At sosiale medier er en god informasjonskilde og et godt sted å fange opp tips, nevner fem av journalistinformantene som en av hovedfordelene.

«Tidligere var det postlister til kommunen som var det viktigste stedet å fange opp saker. Nå er også Facebook en viktig kilde.» (Informant fra lokalavis)

Hovedutfordringen journalistene ser ved sosiale medier er verifisering av informasjon. Flertallet av informantene snakker om det som et problem, og viser til hvordan alle i dag kan opptre som «journalister» ved å legge ut informasjon på Twitter eller Facebook. Journalistene peker på faren for ryktespredning og hvordan «fake news» er blitt et begrep. Samtidig peker de på at dette gjøre det viktigere enn noen gang med redaktørstyrte medier.

5.1.6 Informasjon vs. kommunikasjon

Fire av de ni kommunene bruker Facebook aktivt til kommunikasjon hvor de svarer på spørsmål og kommentarer fra befolkning. De resterende fem kommunene bruker Facebook hovedsakelig til å legge ut linker til hjemmesiden sin. Disse kommunene får lite spørsmål på Facebook og det varierer om de svarer. En informant sier følgende om kommunikasjon i sosiale medier:

«Det har skjedd, men vi legger ikke opp til det.» I andre kommuner har du helt andre holdninger: *«Vi tar innbyggerne på alvor ved å ha en dialog. Det er ikke informasjonsarbeid vi driver med, vi vil ha dialog og ikke enveiskommunikasjon.»*

Facebook er blitt en hovedkanal for krisekommunikasjon i noen kommuner. Felles for to av de undersøkte kommunene hvor det har vært tilfelle, Longyearbyen og Odda, var at det var tilfeldig at det var slik. Beslutningen ble tatt da krisen inntraff.

Det er også eksempler på at kommuner aktivt har tatt initiativ til dialog med innbyggerne ved å stille spørsmål eller henvende seg til dem med et problem. Et av eksemplene er fra Kristiansand (skjermdump 5):



Skjermdump fra Facebook 5: Under flommen i 2017 ba Kristiansand kommune om hjelp på Facebook og fikk mange henvendelser etter innlegget

Informantene fra kommunen forteller at de har gått ut med slike henvendelser ved minst to tilfeller og at de begge ganger har fått god respons og at problemet har løst seg.

5.1.7 Krise og normalsituasjon

Det er forskjell på bruk av sosiale medier i normalsituasjon og i krisesituasjon, og bruken i normalsituasjon henger etter flere av informantenes mening sammen med bruken i krisesituasjoner. En av informantene forklarer at ved en krisesituasjon økes aktiviteten på

sosiale medier, slik at det er mulig å svare på eventuell kritikk og få ut riktig informasjon. Det er med andre ord to vesensforskjeller på normal bruk og bruk ved hendelser: Økt hastighet og økt aktivitet.

Et interessant funn er at det er svært få informanter som kan huske tilfeller av feilinformasjon eller ryktespredning i forbindelse med den aktuelle krisen. I normalsituasjon er det imidlertid flere som nevner tilfeller av stygg språkbruk eller innlegg som må slettes. Et nylig eksempel er Odda kommune, hvor flomsikring fortsatt er et aktuelt tema. Et av forslagene er å bygge en flomtunnel og kraftverk (Odda kommune, 2018). Saken har vakt stort engasjement og 30. april så ordfører Roald Aga Haug seg nødt til å gå ut med en pressemelding. I pressemeldingen tar han opp debattklimaet i saken og skriver at det er *«rapportert om netthets og munnleg sjikane. Privatpersonar og politikarar har opplevd ubehagelege meldingar som går på person og ikkje sak»* (Odda kommune, 2018).

Flere informanter understreker også viktigheten av å bruke Facebook til vanlig, for at det skal være et godt verktøy i krisesituasjoner.

«Det er viktig å bruke sosiale media hele tiden. Å ta frem helt nye ukjente ting under en krise fungerer ikke. Du må ta det i bruk i fredstid ellers ikke bruke det i det hele tatt. Øve i fredstid og ha det i bruk.» (Informant fra flomrammet kommune)

De kommunene som har prøvd å bruke Facebook i kombinasjon med hjemmeside som hovedkanal for krisekommunikasjon, har valgt å fortsette med denne strategien.

En av journalistinformantene peker på hvordan det å være tilstede på sosiale medier i en normalsituasjon, henger sammen med krisesituasjonen. Du er nødt til å være tilstede på sosiale media til vanlig, for at folk skal søke til deg i en krisesituasjon.

5.1.8 Språk

Et utviklingstrekk flere informanter nevner er behovet for å kommunisere i krise på flere språk. Svalbard har en stor utenlandsk befolkning og etter skredet i 2015 fikk kriseledelsen kritikk av DSBs evalueringsgruppe for at den første informasjonen på engelsk kom først fire dager etter skredet (DSB, 2016a:41). Longyearbyen og Eigersund har knyttet til seg personer som gjør det mulig til å publisere på engelsk, men har også satt i verk andre tiltak som involverer sosiale medier. Facebook kan automatisk oversette til det språket du har oppgitt, og selv om oversettelsen er langt fra perfekt er budskapet som regel mulig å forstå. Eigersund

forsøker dessuten å skrive innleggene sine slik at de kan oversettes via Google translate. Informasjonssjefen i Eigersund oppfordrer sine ansatte til å teste innlegg begge veier i Google translate slik at en er sikrere på at kvaliteten er god nok. I intervju forklarer han at det ikke hjelper hva kommunen mener om Google translate, når de vet at innbyggerne bruker det. Situasjonen ble aktualisert etter Synne:

«Vi oppdaget at vi hadde 600 brukere som hadde et annet språk enn norsk og det forteller oss at vi må tenke på brukere. Vi må forholde oss til realitetene, tiden hvor vi kunne styre alt selv er forbi.» (Informasjonssjef i Eigersund kommune)

5.2 Hva er drivkreftene for bruk av sosiale medier?

Mens jeg i forrige delkapittel så på *hvordan* kommunene bruker sosiale medier i krisehåndtering, vil jeg i dette delkapittelet se på *hvorfor* de bruker sosiale medier på den måten de gjør. Det som vil bli vektlagt for å belyse dette forskningsspørsmålet er:

- Den teknologiske utviklingen
- Forventninger til informasjon
- Ressurstilgang
- Digitale ildsjeler og motstand i organisasjonen
- Rekkevidde og omdømme
- Media

5.2.1 Teknologisk utvikling

Under Synne opplevde Eigersund kommune stor trafikkøkning, både på hjemmesiden og på Facebook. Mens normalbesøk på nettsidene er 4-500 i helgene, hadde de søndagen mens Synne sto på 11.500 besøk. Av disse kom 4578 besøk fra Facebook og 3327 fra Facebook-mobil. (Eigersund kommune, 2016:11).

Sosiale medier er sterkere vektlagt i Eigersunds reviderte beredskapsplan og informasjonssjefen i kommunen er klar på hva som er årsaken:

«Erfaringene etter Synne. 274.000 klikk sier det meste. På det meste hadde vi 20.000 besøk på nettsiden i løpet av en dag og nesten 5000 kom fra mobil. Det forteller hva folk bruker og det må vi forholde oss til.»

Flere informanter forteller også at det er enklere å legge ut noe på Facebook eller andre sosiale medier fra telefonen, mens de ikke har samme mulighet til å oppdatere kommunens hjemmeside. En informant kaller det å «treffe folk i lomma» ettersom folk alltid har telefonen med seg. Det blir også nevnt at å oppdatere på Facebook gir informasjon til kommunens egne mannskaper som er ute, slik at de også kan vite og formidle hva som skjer. Ingen andre av de eksisterende kommunikasjonskanalene ville fått ut informasjonen like raskt.

Smarttelefonene gjør også at det nesten alltid vil være noen i nærheten av hendelse som kan ta bilder og video. Også i intervjuene med journalister blir den teknologiske utviklingen vektlagt. For eksempel er det enklere å sende video med messenger. For en av journalistene som dekket Utvik-flommen i 2017 ble det avgjørende.

«Før jeg fikk den første filmen fra Utvik på messenger hadde jeg bare fått et vagt tips om flom og høyspentledninger som var nede. Jeg skjønnte ikke omfanget, så kom den filmen og jeg så at det det var katastrofale tilstander.» (Informant fra lokalavis)

5.2.2 Forventninger til informasjon

Den 22. juli 2011, var det bare tre av kommunene jeg har sett på som hadde Facebook. Ingen av dem la ut noe på Facebook den 22. juli. Odda og Kristiansand la ut en melding 23. juli, mens Eigersund ventet til 25. juli før de la ut melding om at de hadde lagt ut informasjon på hjemmesiden sin. Alle de tre kommunene hadde innbyggere som var på Utøya.

Eigersund fikk også spørsmål om dette fra innbyggere forteller en av informantene, som spurte om kommunen ikke gjorde noe ettersom det ikke var lagt ut noe informasjon. Det medførte at kommunen la ut en oppdatering om hva de gjorde, noe de har fortsatt å gjøre ved hendelser. Informanten mener dette er en endring etter 22. juli, at det er blitt vanlig å legge ut informasjon for å vise hva kommunen gjør ved en hendelse selv om kommunen ikke egentlig har behov for å få informasjon ut i offentligheten.

Flertallet av informantene fra kommunene nevner større forventinger fra innbyggere som en av de største endringene sosiale medier har ført til.

«Det er mye mer offentlighet, folk forventer mye mer informasjon og alt skal komme momentant.» (Informant fra flomrammet kommune)

En av informantene peker på dette som en positiv drivkraft for kommunens ansatte og sier at det gjør dem mer skjerpet og gir raskere respons. En annen endring i forventninger uttrykkes

også av flere informanter, nemlig en forventning om at kommunen informerer også når naturlige forhold ikke utvikler seg til krise. En informant viser til et kraftig snøvær vinteren 2018. Snøværet medførte ikke noen stengte veier, så kommunen la ikke ut noe informasjon på Facebook. Da kom det spørsmål om hvorfor det ikke stått noe om hva kommunen gjorde. Ved neste snøfall var situasjonen tilsvarende, men denne gangen ble det lagt ut innlegg om at brøytemannskapene var ute og folk ble oppfordret til å kjøre forsiktig. Flere informanter mener at dette er informasjon innbyggere forventer og setter pris på.

22. juli markerte en milepæl når det gjelder befolkningens bruke av sosiale medier i kriser (Engen m. fl, 2016:329) og informasjonssjefen i Eigersund kommune mener det var da denne endringen kom.

«Når det skjer noe nå, så må vi vise at vi er på ballen. Vi kan ha masse aktivitet, men hvis folk ikke ser det tror de ikke at vi gjør noe.» (Informant i flomrammet kommune)

I rapporten Gambit H + K Strategies utarbeidet for KS fra 2014 er folks forventninger kartlagt gjennom fokusgruppeintervju bestående av ti deltakere fra ulike kommuner. Innbyggerne svarer at de ville oppsøkt kommunens Facebook-side i forbindelse med en krise (Johnsen m. fl., 2014:30). Innbyggerne som er intervjuet mener det er lettere å følge med på kommunens Facebook-side enn på kommunens nettside ved «hverdagskriser». Dette begrunnes med at det er lavere barriere for kommunen å informere om krisen der enn på hjemmesiden. Innbyggerne opplever også informasjonen som mer tilgjengelig når den dukker opp i deres personlige nyhetsvarsling. (Ibid.)

Det er også verdt å merke seg at innbyggerne som er intervjuet ikke opplevde at Facebook alene var tilstrekkelig som krisekanal. De forventet at kommunen brukte Facebook til å lenke til TV-kanaler, nettaviser og andre kilder som kan gi ytterligere informasjon ved alvorlige kriser. (Johnsen m. fl., 2014:31)

Med økende bruk av smarttelefoner og sosiale medier siden 2014 er det ingen grunn til at innbyggerne har mindre forventninger til informasjon på sosiale medier i dag enn i 2014. Flere av de undersøkte kommunene bruker imidlertid fortsatt Facebook hovedsakelig til å legge ut linker til egne nettsaker.

Når det gjelder forventningen om flere kanaler, er det ingen kommuner som utelukkende bruker Facebook til krisekommunikasjon, selv om den kan være en av flere hovedkanaler.

5.2.3 Ressurstilgang

Flere informanter nevner mangel på ressurser som hinder for bruk av sosiale medier. Med ressurser menes både økonomi til å ha ansatte som kan jobbe med sosiale medier og kompetanse på sosiale medier hos de som allerede jobber i kommunen.

«Det er først og fremst et ressurs spørsmål, men i fremtida må vi kommunisere med innbyggerne på den måten, der folk er.» (Informant i flomrammet kommune)

En informant fra en mindre kommune mener kommunestørrelsen har sammenheng med hvordan kommunene gjør det på sosiale medier.

«Jeg ser forskjell på de store kommunene som har satset på særlig Facebook og bruker folk som er dedikert til oppgaven. Hos oss er det en liten venstrehåndsjobb.» (Informant i brannrammet kommune)

Dette stemmer imidlertid ikke med funnene i undersøkelsen KS fikk utført i 2014. Da ble Facebook-aktiviteten til 225 kommuner kartlagt over fire måneder og de 30 kommunene med det som ble definert som størst suksess ble identifisert (Johnsen m.fl., 2014). På listen er det flere mindre kommuner som Loppa, Nordreisa, Nord-Fron og Lærdal. (Johnsen m.fl., 2014:11)

Når det gjelder hvilke kommuner som er avanserte brukere på Facebook og hvilke som får kritikk av publikum, ser det ikke ut til å henge sammen med hvor stor kommunen er. Den aller største kommune som er undersøkt i denne oppgaven, Kristiansand, fikk kritikk både i sosiale medier og i media for sin håndtering av flommen i 2017.



Skjermdump fra Facebook 6: Misnøye med kommunikasjonen fra Kristiansand kommune på deres Facebook-side under flommen i 2017.

5.2.4 Digitale ildsjeler og motstand i organisasjonen

Det var tilsynelatende tilfeldigheter som gjorde at Odda og Longyearbyen bestemte seg for å bruke Facebook som en av hovedkanalene for krisekommunikasjon under flommen i 2014 og skredet i 2015. Både i Longyearbyen og Odda ble avgjørelsen tatt i den aktive krisefasen. En medvirkende årsak begge steder var aktiviteten de observerte på Facebook. En av informantene fra Svalbard forklarer: «Vi visste at folk allerede snakket om raset på Facebook.» I Odda trekkes viktigheten av enkeltpersoner også frem:

«En årsak til at vi er langt fremme når det gjelder sosiale medier er at vi har ildsjeler på ulike nivåer.» (Informant fra Odda kommune)

I tre av de fire kommunene som driver kommunikasjon med innbyggerne i sosiale medier i krisesituasjoner, mener informantene at begrepet «digitale ildsjeler» er svært relevant. En av informantene sier det slik:

«Hadde det ikke vært for meg hadde vi nok ikke vært på Facebook.»

I mange av kommunene har det vært diskusjoner rundt bruken av sosiale medier og i flere av kommunene tegnes et bilde av en skeptisk administrasjon og en ordfører som pådriver for å ta i bruk sosiale medier. I en kommune forklarer ordføreren at administrasjonen var redd for netttroll, men at det ikke hadde blitt slik administrasjonen var redd for da kommunen først kom på Facebook. I en annen kommune forklarer rådmannen at han holdt tilbake fordi han var redd Facebook skulle bli en kanal for frustrasjoner mot kommunen. Etter at kommunen kom på Facebook synes informanten slett ikke at det har blitt slik han fryktet. Han mener det kan ha sammenheng med at meldingene kommer på kommunens offisielle side og at det fører

til en form for selvregulering. I kommuner hvor ledelsen ikke selv er en aktiv bruker av sosiale medier, ser sosiale medier ut til å være mindre brukt. En av informantene i en kommune hvor det ikke legges opp til kommunikasjon på sosiale medier, setter det i sammenheng med sin egen bruk på denne måten:

«Bare unntaksvis har jeg hatt direkte dialog med enkeltpersoner og jeg må innrømme at jeg heller ikke er aktiv på sosiale medier privat. Det kan være noe av bakgrunnen for den rollen sosiale medier har hatt, at jeg i beskjeden grad bruker det selv.»

Informantene fra Lærdal forteller om hvordan engasjementet og bruken av sosiale medier har variert, basert på hvem som har vært ansatt til å håndtere dem. Etter brannen forteller en av informantene at kommunen ble mer bevisst på å bruke Facebook, men engasjementet har vært personavhengig og når den som er driveren bak slutter, daler engasjementet.

En av journalistene nevner også at dette har vært tilfelle i Odda kommune.

5.2.5 Rekkevidde og omdømme

«Vi var veldig bevisst på å bruke brannen positivt og smi mens brannen var varm, bokstavelig talt.» (Informant fra Lærdal kommune)

I løpet av ekstremværet Synne, fikk Eigersund kommune 1046 nye følgere på Facebook. For en tilsvarende uke året etterpå, var tallet ni (Eigersund kommune, 2017:12). De hadde over 274.000 klikk på innlegg under Synne, mens tallet for en kontrolluke i januar 2017 var 1759 klikk på innlegg (Ibid). Daværende informasjonssjef i Lærdal opplyser også at de fikk flere følgere på Facebook i forbindelse med brannen i 2014.

Noen av kommunene er svært bevisste på å utnytte den muligheten en krise gir, til å bruke den positivt i omdømmesammenheng. Ordene overfor tilhører informasjonssjef i Lærdal under Lærdalsbrannen. Han utdyper:

«Jeg ville skape blest hele veien og var veldig bevisst på hvordan vi skulle bruke sosiale medier. Jeg fikk bestilt en mediegranskning fordi jeg visste vi ville komme godt ut av den. Ingenting var tilfeldig.»

Noe lignende sier informasjonssjefen i Eigersund, som forteller hvordan kommunen aktivt har brukt hendelsen. Når hendelsen først inntraff, med den oppmerksomheten det medførte, var det en mulighet til å bruke det til noe positivt. Informasjonssjefen er sikker på at langt flere

hadde hørt om Eigersund etter Synne og at det gjorde det lettere å få gjennomslag når det kom til politiske saker som flomsikringsmidler for eksempel.

5.2.6 Media

Å intervju journalister har både hatt som hensikt å få et annet perspektiv på kommunenes bruk av sosiale medier og å undersøke om journalistenes egen bruk har vært en drivkraft. I dette delkapittelet vil jeg vise funn som handler om media som drivkraft for kommunenes bruk av sosiale medier.

Journalistene som er intervjuet beskriver hvordan smarttelefoner med gode kamera og sosiale medier har endret deres arbeidsmåter, både når det gjelder å få tips derfra og få saker raskere ut.

«Det går raskere på grunn av sosiale medier, de som er tilstede ved en hendelse kan bli et vitne og sende oss bilder». (Informant i lokalavis)

Mediene bidrar også selv til denne utviklingen ved å be lesere sende inn bilder og video, slik som i eksempelet under (skjermdump 7).



Skjermdump fra Facebook 7: Eksempel på hvordan medier ber om tips/bilder/video på sosiale medier.

Kilder journalistene bruker mye i krisesammenheng, som politiet og Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) bruker Twitter som kommunikasjonskanal, noe som gjør at informasjonen når journalistene i det øyeblikk den legges ut. Av informantene fra kommunen som er spurt om de kjenner seg igjen i mediedekningens fire faser, kjente åtte av ni seg igjen i dem.

«Vi opplevde at når det verste trykket hadde lagt seg, kom det innsynsforespørsler i arkiver, spørsmål om hva vi hadde gjort i forkant og så videre.» (Informant fra flomrammet kommune)

En av informantene fra en annen flomrammet kommune kjenner seg igjen i innholdet i fasene, men ikke nødvendigvis rekkefølgen og mener det er sammenblanding mellom fasene etter «søke- og kavefasen». Informanten mener den første fasen betegnes av godt samspill med media, hvor media er hjelpelig med å dele informasjon. Så kommer gjerne kritikk fra frustrerte innbyggere, som ofte rettes mot kommunen som ansvarlig for sine innbyggere. Informanten er enig i at de ulike fasene er der, men at etter den første fasen kommer de andre hulter til bulter.

En lignende beskrivelse bruker også journalisten som er intervjuet om Svalbardskredet. Alle fasene var tilstede, men det var overlapping og heltene åpenbarte seg med en gang.

Mediepågangen har også blitt større i perioden, noe for eksempel en kommune som Eigersund, som har vært rammet av flom gjentatte ganger, har merket. Før Synne i 2015 var kommunen rammet av flom i 2006, 2008, 2009 og 2010. Ved flommen i 2006 var det ifølge informasjonssjefen «mer media i gatene enn vann». Det var lite medieoppmerksomhet og henvendelsene begrenset seg til noen telefoner. I 2011 var det ikke flom, men et uvær førte til at åtte sauer ble sittende fast på en holme. Da var det ifølge informasjonssjefen stor pågang fra regional og nasjonal presse. (Broch, 2017)

5.3 Hvordan samarbeider kriseledelsen med andre aktører om å bruke sosiale medier? Dette er det tredje forskningsspørsmålet og funnene er delt i inn i tre deler:

- Innbygger
- Media
- Andre aktører

5.3.1 Innbyggere

Kommunene har ikke et formalisert samarbeid med sine innbyggere, men har forventinger til hvordan de kan bidra i en krisesituasjon. En av informantene uttrykker det slik:

«En kan få mange hjelpere. Om budskapet blir oppfattet som viktig nok, vil folk dele. Da når du veldig raskt ut og når mange, det er en viktig funksjon.» (Informant fra brannrammet kommune)

At det er mulig å dele innlegg på sosiale medier, blir sett på som en av de store fordelene når det gjelder å spre viktig informasjon. En annen av informantene forventer av innbyggerne at de deler innlegg fra kommunen og «forholder seg på en nøktern måte». Ved de to krisesituasjonene kommunen har opplevd, synes informanten at innbyggerne brukte sosiale medier på en god måte. De informerte og delte i stedet for å spre rykter og jakte på feil. Det sistnevnte har informanten sett lite av i krisesituasjoner, noe som er sammenfallende med informasjon fra andre informanter.

Noen av kommunene bruker også sosiale medier til å involvere innbyggerne sine i etterkant av krisen, slik Eigersund gjorde etter Synne:



Skjermdump fra Facebook 8: Eigersund ba innbyggerne sine om tilbakemelding etter Synne.

5.3.2 Media

Krisekommunikasjon, sosiale medier og mediehåndtering er tema som får økende oppmerksomhet i rapporter og evalueringer etter kriser. I dette delkapittelet vil jeg se på hvordan media og kriseledelse forholder seg til hverandre ved å se på følgende tre faktorer: Informasjonsflyt, betalingsløsninger i krisesituasjoner og journalisten i kriserommet.

5.3.2.1 Informasjonsflyt

På de to evalueringssamlingene etter flommen på Sørlandet i 2017, som danner grunnlaget for Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agders rapport, var kommunikasjon og medias rolle diskutert flere ganger. (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2017a og 2017b) Informasjonsflyt,

varsling og kriseinformasjon nevnes som punkter det må ses videre på. Kristiansand kommune fortalte at de hadde brukt mye tid og ressurser på å følge opp kritikk via media og har lært at mye handler om informasjon. (Ibid.) Fædrelandsvennen og NRK var også tilstede på samlingene.

Både informanter fra Kristiansand kommune og Fædrelandsvennen sier at regionavisas dekning av flommen var spesiell, både fordi den var svært omfattende og fordi den i stor grad involverte publikum. Nyhetsdekningen ble en viktig informasjonskilde for kommunen sier en av informantene fra en av de flomrammede kommunene:

«Under flommen i høst fulgte vi veldig mye med på Fædrelandsvennen, det var mye som kom dit fra publikum til desken.»

Journalisten som er intervjuet fra Fædrelandsvennen bekrefter denne fremstillingen:

«...spesielt Kristiansand kommune fikk kritikk for å være veldig lite synlige under flommen og det var en periode det var vanskelig å få informasjon ut fra dem rett og slett. Det ble mer til at de brukte oss som en kilde for å nå ut til innbyggerne.»

Også journalisten i Dalane Tidende opplevde en tilsvarende situasjon med kommunene Lund og Bjerkreim, som det var vanskelig å få informasjon fra under ekstremværet Synne i 2015. Journalisten oppfattet det som om det var Dalane Tidende som formidlet ny informasjon til innbyggerne og ikke de aktuelle kommunene.

5.3.2.2 Betalingsløsninger i krisesituasjoner

Fædrelandsvennen fortalte under den første evalueringssamlingen etter flommen at de satte leser- og seerrekorder og at publikum styrte mye av aktiviteten, noe som gjorde det viktig å ha fokus på verifisert informasjon. (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2017b)

Fædrelandsvennen valgte likevel å holde på betalingsløsningen sin, slik at noe av stoffet bare var tilgjengelig for abonnenter. En av journalistene som dekket flommen for Fædrelandsvennen sier i intervju at de fikk henvendelser fra folk under flommen som mente at alt stoffet måttet gjøres tilgjengelig for alle. Informanten forteller at det var en del som var frustrerte over at noe av stoffet var låst for andre enn abonnenter og at hun tolket det som et stikk til kommunen, som ikke ga nok informasjon.

Det ble stilt spørsmål ved betalingsløsningen under begge evalueringssamlingene, både opp mot spørsmålet om «liv og helse» og fordi Fædrelandsvennen fanget opp informasjon som nødetatene ikke hadde fått med seg. Det ble blant annet stilt spørsmål om hva media kunne

bidratt med. NRK svarte at de ikke blir en aktør og at de ikke var sikre på om media skulle ha den rollen.

I beredskaps- og krisekommunikasjonsplanene, samt i intervjuer, blir media trukket frem som en viktig varslingskanal og kanal for informasjon i kriser. Under Synne i 2015 valgte Dalane Tidende en annen løsning enn Fædrelandsvennen, de åpnet betalingsmuren sin. I evalueringen sin av Synne, skriver Eigersund kommune at *«kriseledelsen hadde et godt samarbeid med spesielt lokalavisen Dalane Tidende. De åpnet blant annet sin betalingsmur.»* (Eigersund kommune, 2016:4) I intervju forklarer en av informantene fra Eigersund kommune at det var en god hjelp at avisen åpnet betalingsløsningen sin.

«Om vi er aktive og i forkant på medie- og sosiale mediebiten, slipper vi mye trykk tilbake på oss.» (Informant fra flomrammet kommune)

5.3.2.3 Journalisten i kriserommet

Det er flere kommuner som har hatt en journalist med seg inn i krisestabmøter. Odda gjorde det under flommen i 2014. De inviterte en lokalavisjournalist med på et KKL-møte, men kjente raskt at det var feil. En av informantene som er intervjuet fra kriseledelsen mener media skal få beskjed om beslutningene som tas, men ikke være med på diskusjonene. Saken som kom på trykk inneholdt ifølge informanten beskrivelser av uenigheter og alternativer. En av informantene fra Eigersund forteller i intervju at de hadde en annen opplevelse da de lot en journalist fra Dalene Tidene være med på et statusmøte fra begynnelse til slutt i forbindelse med Synne.

«Det gikk på tillit, hvis vi ikke hadde hatt styr på ting, ville vi ikke gjort det. Vi hadde aldri tatt inn en fra Dagbladet for eksempel. Vi tok også inn NRK og signaliserer at vi er åpne.» (Informant fra Eigersund kommune)

Journalisten i Dalane Tidende forteller at den første kontakten hun hadde med Eigersund kommune i forbindelse med Synne, var da informasjonssjefen ringte og fortalte at de satt krisestab. Journalisten spurte da om å få være med på møtet.



Skjermdump fra Facebook 8: Eigersund inviterte lokalavisa inn i lokalene til kriseledelsen og la ut bilde av det på Facebook. Kommunen fikk gode tilbakemeldinger på å legge ut denne typen «bakom»-bilder.

5.3.3 Andre aktører

En av kommunene som har aktive samarbeid med andre aktører, er Kristiansand. Etter flommen i 2017 konkluderte de med at overvåkingen deres av sosiale medier var for dårlig og satte i verk tiltak. Et av tiltakene var å kontakte velforeningene i kommunen. De ble oppfordret til å følge kommunens Facebookside, slik at de automatisk får informasjon derfra. Kommunen vil også bruke sosiale medier til å kommunisere med velforeningene.

Kristiansand har også et forskningssamarbeid med Universitetet i Agder om EU-prosjektet «Smart Mature Resilience». Prosjektet har som målsetting å gjøre samfunnet mer robust og tilpasningsdyktig i møte med kriser og katastrofer og et av verktøyene som skal utvikles er en kommunikasjons- og informasjonsportal. (Centre for Integrated Emergency Management, 2018)

5.4 Endringer

Alle informantene fra kommunene er spurt om de mener at sosiale medier har endret krisehåndteringen. Det store flertallet mener at det har skjedd endringer. Bare én informant er uenig, mens to ikke mener at de har forutsetninger for å svare på spørsmålet.

I dette delkapittelet vil jeg gå inn på disse endringene, som så leder over til konklusjonen i neste kapittel. Dette delkapittelet handler også om hva mange har fryktet at sosiale medier skal føre til. I dette delkapittelet vil jeg så på følgende elementer:

- Hastighet
- Rykter og feilinformasjon
- Informasjonskilder
- Øving og læring

5.4.1 Hastighet

Endringen som blir hyppigst nevnt av informantene, er økende hastighet:

«Vi ser jo at informasjon om hendelser blir lagt ut nærmest i samme øyeblikk som hendelsen skjer.» (Informant fra flomrammet kommune)

En av informantene nevner et eksempel på hvilke konsekvenser den økende hastigheten av informasjonsdeling kan føre til. Ved en drukningsulykke for to-tre år siden, forteller informanten at Fædrelandsvennen fanget opp ulykken etter at politiet la ut en Twittermelding om at de var på vei til ulykkesstedet. Journalistene kom ifølge informanten frem til åstedet før politiet.

Flere av journalistene forteller om hvordan sosiale medier har endret deres arbeidshverdag i kriser ved at det er lettere å få tak i kilder på sosiale media. En journalist beskriver det som at de slipper å lete etter kilder, du får det servert på Facebook med navn og bilde. Denne endringen gjør det raskere for media å få ut saker i en krisesituasjon.

Flere informanter fra kommunene mener sosiale medier fører til at de ikke styrer informasjonen på samme måte som tidligere.

«Den offisielle informasjonen vil alltid ligge på etterskudd i forhold til den uoffisielle.»
(Informant fra flomrammet kommune)

5.4.2 Rykter og feilinformasjon

Nesten ingen av informantene i kommunene svarer at de kjenner til at feilinformasjon/rykter har spredd seg i sosiale medier i forbindelse med krisesituasjoner. Hos journalistene er bildet litt annerledes. Der svarer tre informanter at de kjenner til feilinformasjon. Et eksempel som blir nevnt er trippeldrapet på Valdresekspressen i Årdal i 2013, hvor de første opplysningene gikk ut på en bussulykke, deretter busskapping og til slutt at det dreide seg om et trippeldrap

(Solheim og Wergeland, 2015). I dette tilfellet handlet feilinformasjonen om forvirring rundt hendelsen og dårlig informasjonsflyt mellom nødetatene (DSB, 2014d). Det er imidlertid mulig at sosiale medier har gjort at feilinformasjonen har spredd seg fortere og nådd flere.

Journalistene som er intervjuet sier at de vil legge ut informasjon direkte fra politiets Twittermeldinger, dersom hendelsen er alvorlig nok. Flere understreker at de tar forbehold, skriver hvor informasjonen kommer fra og har lav terskel for å rette opp feilinformasjon i slike tilfeller.

Informanter både blant journalistene og blant krisehåndterere er bekymret for verifikasjonen av informasjon ettersom sosiale medier i større grad tas i bruk som kanal, og flere kjenner til at dødsbudskap har vært kjent i sosiale media før det har kommet offisiell informasjon. En av informantene nevner en trafikkulykke hvor en ungdom omkom. Den omkomne hadde et stort kontaktnett og før politiet fikk gått ut med bekreftede opplysninger, lå det bilder og navn ute på sosiale medier.

En trenger ikke gå lenger tilbake enn helikopterstyrtten på Turøy i 2016 for å forstå hvilke konsekvenser feilinformasjon kan få. Da meldte Stavanger Aftenblad feilaktig at helikopteret var på vei fra Flesland til Bragefeltet, noe som hadde stor betydning for pårørende (Øgrim, 2016). Stavanger Aftenblad argumenterte med at det var en feil som kan oppstå i en hektisk krisesituasjon, men ble felt i Pressens Faglige Utvalg (Ibid.). Selv om ikke feilinformasjonen skyldes brukergenerert informasjon, så spres den desto fortere i sosiale medier. Flere journalister som er intervjuet synes det er en utfordring at privatpersoner kan være ute med opplysninger før media, som må sjekke opplysningene, og at sosiale medier driver opp tempoet:

«For å være kjapp og få ting ut stoler vi nok av og til litt for blindt på det som står der (Facebook, red.anm) og kildene. Det er både og. Sosiale medier gir flere kilder og mulighet til å hanke inn gode saker, men av og til er det lett å bli for ivrig etter å få ut den gode saken uten å sjekke alt som bør sjekkes.» (Informant fra lokalavis)

Informasjonssjefen i Eigersund viser til et eksempel på hvordan feilinformasjon blir spredt. Da kommunen ble rammet av flom i 2006 skrev Stavanger Aftenblad at: «Hvis disse vannmengdene hadde kommet samtidig med springfloen i forrige uke hadde store deler av Eigersund sentrum stått under vann» (Klippenberg, 2006). Da Nettavisen siterte Stavanger Aftenblad samme dag, slo de fast at: «Deler av Eigersund sto under vann» (Lepperød, 2006).

Da kommunen igjen ble rammet av flom to år viste media til at «deler av Egersund sto under vann i 2006» (Broch, 2017).

Trolling er det ingen av informantene som beskriver eller nevner som et problem.

5.4.3 Informasjonskilder

Ingen av journalistene kjenner seg igjen i at det oppsto noe informasjonsvakuum under hendelsen de er intervjuet om. I den grad det var vanskelig å få informasjon til tider, skyldtes det tekniske utfordringer, som mangel på strøm og internett.

Flere av kommunene er bevisste på faren for informasjonsvakuum, for eksempel skriver Eigersund i sin plan for krisekommunikasjon at det er viktig at kommunen er raskt ute med relevant informasjon i flere kanaler, tilgjengelig for publikum og media, for å unngå at det oppstår et informasjonsvakuum og/eller en informasjonskrise. (Eigersund, 2017)

«Hvis ikke vi forteller dem (journalistene, red. anm.) noe, går de ut og finner det selv, så vi må sørge for at de får noe å skrive om.» (Informant fra flomrammet kommune)

Det pekes også på at dette gjelder befolkningen generelt.

«Kravet til informasjon er enda mer uttrykt. Folk begynner å produsere selv, hvis ikke vi gjør det. Det blir et vakuum og om ingen fyller det, blir det fort enkeltpersoner og rykter. For 110 er det ikke uvanlig at de ser en hendelse på nett før folk ringer inn.» (Informant fra flomrammet kommune)

Media plukker i stor grad tips fra Facebook og Twitter i en krisesituasjon. I motsetning til om de får et tips på e-post eller telefon, er informasjonen egentlig allerede offentlig idet den legges ut på sosiale medier. Det kommer selvsagt an på hvor mange «venner» du har og om innlegget legges ut som privat eller offentlig, men flere saker i Pressens Faglige Utvalg (PFU), har forsøkt å trekke en linje for hva som kan regnes som privat og offentlig informasjon på sosiale medier. Eirik Junge Eliassen klaget avisa iTromsø inn for PFU i 2010 etter at avisa laget en sak av en av hans uttalelser. Avisa argumenterte med at ettersom Eliassen hadde 2700 venner på Facebook, tilsvarte det å stille seg opp på torget i Tromsø og ytre seg. Avisa fikk medhold i PFU i at ytringen ikke kunne anses som privat. (PFU-sak 117/10). I mange tilfeller kan altså pressen sitere fra Facebook uten å kontakte avsendere, spesielt dersom Facebook-innlegget har stor offentlig interesse, noe som ofte er tilfelle i krisesituasjoner. Som tidligere journalist er jeg godt kjent med målet om å være først med

nyheter. I pressen er det en viktig faktor, spesielt i krisesituasjoner hvor det er mange som jakter på de samme nyhetene og det ofte er satt inn store ressurser for å dekke hendelsen.

5.4.4 Øving og læring

I planverket slår alle de undersøkte kommunene, bortsett fra Lærdal, fast at det skal øves. Aurland, Lindesnes, Stryn og Lund har vedtatt at det skal øves hvert annet år, noe som også er lovpålagt i § 7 i forskrift om kommunal beredskapsplikt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2011). I Lærdal og Kristiansands planer står det ingenting om hyppighet for øving. I sistnevnte kommune er imidlertid en av oppgavene til arbeidsutvalget for krisehåndtering å gjennomføre øvelser og i endringshistorikken i beredskapsplanen står det at siste øvelse var i 2015 (Kristiansand kommune, rev. 2018). Eigersund, Odda og Longyearbyen har vedtatt at det skal gjennomføres årlige øvelser. I Longyearbyen er dette forklart slik i krisekommunikasjonsplanen: «Årlig skiftes 20-25 prosent av LL (Longyearbyen lokalstyre, red. ann.) ut. De ansatte som er involvert i LLs krisekommunikasjonsarbeid øver årlig på sin rolle som informasjonsansvarlig i kriseledelsen og øver jevnlig på bruk av CIM (krisestøtteverktøy, red.ann.)» (Longyearbyen lokalstyre, 2017b:5). I tillegg til Longyearbyen har Eigersund spesifisert at det skal øves på krisekommunikasjon. I intervjuer er informantene fra kommunene spurt om det øves på bruk av sosiale medier i krisekommunikasjon. Informanter fra seks av kommunene oppgir at de gjør det, mens to informantene i Stryn og Aurland oppgir at det ikke er tilfelle. I Lindesnes er ikke svarene fra de to informantene entydige.



Skjermdump fra Facebook 10: Det er ingen tvil om at Longyearbyen lokalstyre bruker sosiale medier under kriseøvelser.

De fleste kommunene har også i planverket sitt at planen skal oppdateres hvert år, slik loven krever (Justis- og beredskapsdepartementet, 2011). Lund, Kristiansand og Longyearbyen har også lagt inn punkter om evaluering i tilknytning til oppdateringer. Lund har vedtatt at «alle øvelser skal evalueres bl.a. for å identifisere forbedringsmuligheter. Evalueringen skal gjennomføres innen 14 dager, og skal omfatte alle som har deltatt i øvelsen. Større hendelser skal evalueres innen 14 dager etter hendelsen» (Lund kommune, 2016). Endringshistorikken i beredskapsplanen til Kristiansand viser at kommunen har oppdatert planen etter å ha evaluert en øvelse i 2015, samt revidert planen etter flommen i 2017 (Kristiansand kommune, rev. 2018). I Longyearbyen er rutineene for evaluering etter hendelser en «defuse» eller uformell samling, uten referat, med alle involverte umiddelbart etter at den mest hektiske krisefasen er over. Innen en uke skal det gjennomføres en evaluering med de involverte, hvor det skrives en rapport. Hensikten her er å sikre erfaringsoverføring og alle forbedringstiltak skal implementeres i planverket. (Longyearbyen lokalstyre, 2017a:9-10).

Informantene er spurt om hva de har lært når det gjelder krisekommunikasjon og sosiale medier, fra hendelsene de har vært gjennom. Lærdommene går på å være i forkant med informasjon for å spare arbeid, et mer bevisst forhold til kommunikasjon, en mer bevisst bruk av Facebook etter å ha sett hvor mange flere kommunen traff der, at sosiale medier er effektive til å spre informasjon, at det har gått bedre enn forventet å ta kanalen i bruk og at sosiale medier er godt egnet som krisekommunikasjonskanal, men at du må gå bredt ut gjennom media og hjemmeside også. Flere kommuner, som Longyearbyen, Lærdal, Kristiansand, Eigersund og Lund, har også oppdatert planverket sitt som følge av krisen de var gjennom.

«Vi skjønnte at vi hadde noe å lære, så vi satte oss ned og ble enige om å lage ny ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse, red. anm.) og ny beredskapsplan hvor vi skulle legge vekt på kommunikasjon og å øve på kommunikasjon.» (Informant fra flomrammet kommune)

5.5 Oppsummering

Empirien vil bli oppsummert etter de tre forskningsspørsmålene og leder over til drøftingen i neste kapittel.

1. Hva bruker kriseledelsen sosiale medier til i krisehåndtering?

Det er ikke et enhetlig svar på dette spørsmålet, ettersom det er store forskjeller på hvordan kommunene bruker sosiale medier i krisehåndtering. Mens kommuner som Odda og Longyearbyen brukte Facebook aktivt til krisekommunikasjon i 2014/15 er det fortsatt

kommuner som bevisst ikke bruker sosiale medier på denne måten i dag. Fire av ni undersøkte kommuner bruker sosiale medier hovedsakelig til å informere, gjerne i form av lenker til kommunens hjemmeside. I åtte av ni undersøkte kommuner er sosiale medier i dag integrert i kriseplanverket, i flere av kommunene er dette en direkte konsekvens av krisen de har vært gjennom. Medieovervåkning er en del av planverket til seks av kommunene.

De kommunene som har prøvd å bruke Facebook som hovedkanal for krisekommunikasjon, ofte i kombinasjon med hjemmeside, har valgt å holde på denne strategien. Et av hovedargumentene er at det er her de treffer flest innbyggere, det er raskt og enkelt å bruke og det gir god mulighet til kommunikasjon.

Dette har ført til at Facebook er en hovedkanal (ikke eneste kanal) for krisekommunikasjon i fem av de ni undersøkte kommunene. Informanter fra flere av disse kommunene forteller at bruk av Facebook har gitt mindre pågang på telefon. Sosiale medier har også gjort at informasjonsstrømmen går hurtigere i dag enn for tre år siden, noe som har ført til at informasjonskanaler som krever mer planlegging, som pressemeldinger og presskonferanser, blir mindre brukt i noen kommuner.

Hovedforskjellen på bruk av sosiale medier i krise- og normalsituasjon er økt hastighet og økt aktivitet. De fleste informantene er tydelige på at kommunikasjon og medieovervåkning er svært viktig i en krisesituasjon. Likevel er det kun én kommune som overvåker sosiale medier systematisk ved hjelp av overvåkningsverktøy.

2. Hva er drivkreftene for bruk av sosiale medier?

Den teknologiske utviklingen har åpenbart vært en viktig drivkraft for at kommunene har tatt i bruk sosiale medier. At rundt 90 prosent av den voksne befolkningen har smarttelefoner og er på sosiale medier (Ipsos 2017 og SSB 2017) gjør at flere av kommunene som har brukt Facebook som krisekommunikasjonskanal har opplevd svært stor trafikk.

En annen drivkraft som blir hyppig nevnt av informantene fra kommunene, er folks forventninger. Mange informanter snakker om økte forventninger hos innbyggere til rask og hyppig informasjon. Dette har blant annet ført til at flere kommuner informerer tidligere og mer om hva de gjør dersom det skjer noe, også om det ikke egentlig er en krisesituasjon.

Mangel på ressurser, enten kompetanse eller økonomi, er den faktoren som blir hyppigst nevnt som hinder for bruk av sosiale medier.

Et tydelig funn i denne oppgaven er imidlertid at å bruke sosiale medier til
krisekommunikasjon henger tett sammen med hvorvidt det er digitale ildsjeler i kommunen.
Sosiale medier har også endret måten media arbeider på og økt tempo hos de redaktørstyrte
mediene påvirker også kriseledelsen.

3. Hvordan samarbeider kriseledelsen med andre aktører om å bruke sosiale medier?

Kommunene har ikke et formalisert samarbeid med innbyggerne sine, men forventer at de
hjelper til med å spre viktig informasjon. At ryktespredning og feilinformasjon har blitt
spredd, kjenner nesten ingen av informantene til.

De ulike kommunene samarbeider i liten grad med andre aktører om bruk av sosiale medier. I
noen tilfeller har det vært et samarbeid med media, ved at journalisten har fått bli med inn i
kriserommet. Dette har skjedd ved to tilfeller og de to kommunene hadde ulike erfaringer med
det. I etterkant av flommen på Sørlandet har mediens betalingsløsninger vært et tema.
Fædrelandsvennen fjernet ikke sin betalingsløsning under flommen. Dalane Tidende valgte å
gjøre det under Synne i 2015.

Det store flertallet av informanter mener at sosiale medier har endret krisehåndteringen og
peker blant annet på økt hastighet, økte forventninger til informasjon og andre kilder til
informasjon. Disse endringene vil nå bli sett opp mot teori fra kapittel 3 i drøftingen.

6 Drøfting

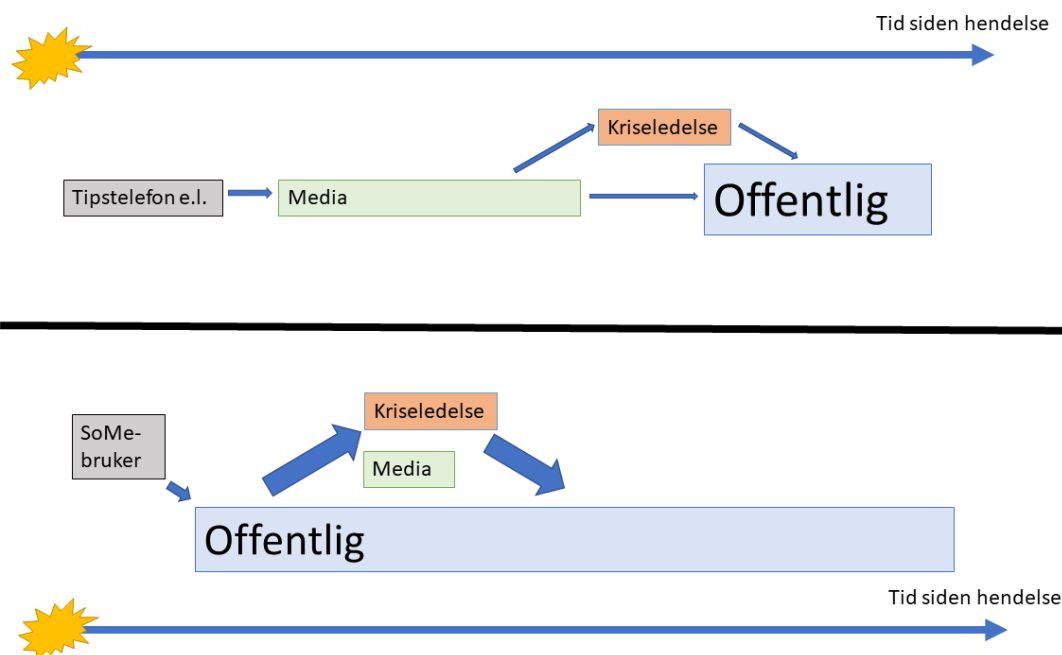
I dette kapitlet vil funnene i forrige kapittel drøftes opp mot teoriene som ble presentert i kapittel tre. Strukturen vil følge forskningsspørsmålene. Først drøftes bruken av sosiale medier i krisehåndtering, så ses det på drivkreftene for bruken og til slutt hvordan kriseledelsen samarbeider med andre aktører om å bruke sosiale medier. Drøftingen vil lede frem til konklusjonen på problemstillingen: «Hvordan har sosiale medier endret krisehåndteringen ved alvorlige hendelser i Norge de tre siste årene?» som vil bli besvart i kapittel syv.

6.1 Hva bruker kriseledelsen sosiale medier i krisehåndtering?

Funnene som omhandler dette forskningsspørsmålet vil i hovedsak bli drøftet opp mot teori om sosiale medier. Trainor og Subbio (red.), 2014, peker på fire fordeler og syv utfordringer ved sosiale medier i krisehåndtering. Fordelene sosiale medier kan ha er: Borgerrapportering, møteplass, distribuert problemløsning og å bidra til økt situasjonsforståelse. Utfordringene er: Endringer i roller og ansvar, bekymring rundt bekræftelse av informasjon, enorme datamengder, troverdigheten til borgergenerert informasjon, nettverkssårbarhet, ulik informasjonstilgang og usikkerhet rundt «digitale frivillige» (Trainor og Subbio (red.), 2014). Teori om krisehåndtering, det Boin m.fl., 2005 skriver om meningsdanning, vil også bli trukket inn i dette delkapitlet.

Empirien viser at det ved kriser både er tilfeller av borgerrapportering på sosiale medier og at sosiale medier kan bidra til situasjonsforståelse i en krisesituasjon. Blant begge informantgruppene er dette gjenkjennelige trekk ved sosiale medier i kriser.

Med tips i sosiale medier, kommer offentlighet før media, selv om det ikke er den samme type offentlighet som media kan være en døråpner for. Media har også et ønske om å fylle sitt samfunnsoppdrag og være den kanalen som bringer nyheter i en krisesituasjon. Derfor vil det naturlig nok bli et press om å få ut nyheten som allerede er offentlig, forttest mulig.



Figur 8: Den skjematisk fremstillingen skal vise hvordan sosiale medier fører til endret dynamikk når det gjelder offentlighet og publiseringshastighet.

Denne endringen i dynamikk påvirker også det Boin et al. kaller meningsdanning. Ved å forklare hva som har skjedd, hvorfor det skjedde, hvordan krisen kan bli løst og hvem som har skyld, kan ledere skape forståelse og dempe usikkerheten kriser er preget av (Boin et al., 2005:70). Når dette eventuelt forklares av andre, eller at kriseledelsen kommer inn på et senere tidspunkt, overlates meningsdanningen til andre enn kriseledelsen. Flere av informantene fra kommunene nevner at noe av det de har lært av tidligere hendelser, er hvor viktig det er å være raskest mulig ute med informasjon, helst i forkant av det som er i ferd med å skje ved å informere om hva kommunen gjør. Dette kan være en måte å skape meningsdanning, ved å vise at kommunen er aktiv og har kontroll på situasjonen. Ved å være lite tilstede på sosiale medier gjør kommunene seg også mindre relevante som informasjonskilde for media og befolkningen.

En av journalistene som er intervjuet, forteller hvor viktig Facebook er blitt som kilde til tips, på linje med postlistene til kommunen. Et viktig element for å få gjort nytte av borgerrapportering og eventuelt bruke det til økt situasjonsforståelse, er overvåking av sosiale medier. Informantene fra kriseledelsen mener overvåking er viktig, mens journalistene mener det er noe av det aller viktigste i en krise. Det er derfor et paradoks at det er få som jobber systematisk med overvåking. I Kristiansand sier rådmannen rett ut at de altfor sent ble oppmerksomme på omfattende flom i bygda Drangsholt, som de ville blitt klar over tidligere hvis de hadde fulgt med på sosiale medier. Kristiansand har også gjort en rekke endringer,

blant annet inngått et samarbeid med velforeningene om å overvåke og informere fra sosiale medier, i etterkant av denne hendelsen.

Empirien viser at begrepet møteplass for å beskrive en av funksjonene til sosiale medier i kriser, er relevant i norsk sammenheng også. De som er aktive i sosiale medier blant informantene, kjenner igjen Facebook som møteplass. Et av de tydeligste eksemplene hvor sosiale medier fungerte på denne måten er Lærdalsbrannen. Lærdal kommune hadde svært mange følgere på Facebook, også mange som ikke bodde i Lærdal. Når kommunen skrev om dramatikken som utspilte seg på Facebook, skapte de også en kanal hvor folk kunne uttrykke medfølelse og tilby hjelp. Kommunen var åpen på at det ikke var kontroll over brannen i første oppdatering, og beklaget at de ikke hadde hatt mulighet til å svare på alle kommentarer og spørsmål. Dette ble møtt med forståelse, ikke kritikk. Også ved flommen på Vestlandet i 2014 ble denne funksjonen trukket frem.

Både ved Lærdalsbrannen og flommen på Vestlandet i 2014 var det tilfeller av distribuert problemløsning. I det første tilfellet ble det startet en innsamlingsaksjon for de berørte, ved flommen på Vestlandet ble det opprettet en gruppe på Facebook med formålet å hjelpe de berørte av flommen.

Ved et par tilfeller ser vi også at kommunen initierer distribuert problemløsning. Kristiansand kommune har gjort det et par ganger ved å forsøke å skaffe husrom til evakuerte for eksempel og har hatt god erfaring med hvordan innlegget har blitt delt og hvordan problemet har blitt løst.

Trainor og Subbio (red.), 2014, nevner bekymring rundt bekreftelse av informasjon og troverdigheten til borgergenerert informasjon, som to av syv utfordringer ved sosiale medier i krisehåndtering. Dette er bekymring både krisehåndtererne og journalistene som er intervjuet, deler og kjenner igjen. Det er også en av hovedårsakene til at en del kommuner har vært skeptiske og ventet med å bruke sosiale medier. Funnene i denne oppgaven er nokså entydige på at bekymringene ikke har slått til. Til tross for at de fleste kommunene i normalsituasjoner har opplevd stygg ordbruk eller har redigert/slettet innlegg, har ingen opplevd dette som et stort problem.

At hvem som helst kan legge ut hva som helst av informasjon uten filter skaper bekymring og både journalister og krisehåndterere som er intervjuet forteller at det kan være vanskelig å få

bekreftet informasjon. Bortsett fra én informant, er det imidlertid ingen som nevner at de kjenner til feilinformasjon eller ryktespredning i forbindelse med den aktuelle hendelsen. Det er heller ingenting i evalueringsrapportene som avdekker at det har vært tilfelle. Dette stemmer godt overens med at forskere har funnet at sosiale medier er selvregulerende i kriser. (Trainor og Subbio (red.), 2014).

Det er bare én av informantene som nevner store datamengder som en utfordring ved sosiale medier i krisehåndtering. At bare én kommune bruker overvåkningsverktøy kan også være en indikator på at mengden informasjon som genereres på sosiale medier ved kriser, oppfattes som overkommelig. Det kan være at dette vil gi kommunene en ubehagelig overraskelse den dagen de står overfor en ny krise, for det er ingenting som tilsier at bruken av sosiale medier blant berørte i kriser vil avta. Kristiansand kommune har allerede erfaring med å ikke ha oversikt over informasjonen på sosiale medier.

Når det gjelder usikkerhet rundt «digitale frivillige» synes ikke det å ha vært relevant ved alvorlige hendelser i Norge hittil. Det har ikke vært hendelser med store problemløsningsbehov som ikke har vært håndtert av myndighetene at det har vært behov for organisert hjelp av det Trainor og Subbio (red.), 2014 definerer som «digitale frivillige».

At kritisk infrastruktur faller bort er et scenario mange av informantene i kommunene er bekymret for og som flere av dem har opplevd ved hendelser som Lærdalsbrannen og ekstremværet Dagmar i 2011. Det er altså en høyst reell bekymring, noe alle kommunene har med i sine ROS-analyser og en av utfordringene ved bruk av sosiale medier i krisesituasjoner som nevnes hyppigst.

Når det gjelder ulik informasjonstilgang, observerte Crutcher and Zook (2009) hvordan tilgangen til Google Earth etter orkanen Katrina hang tett sammen med økonomiske og kulturelle (racial) skillelinjer (Crutcher and Zook (2009) i Trainor og Subbio (red.), 2014:370). Ingen av informantene som er intervjuet i denne oppgaven nevner dette som et dilemma i Norge. Noen av informantene nevner imidlertid sammenhengen mellom alder og ulik bruk av sosiale medier. Det er ikke alle som oppfatter dette som et problem, ettersom en stor andel eldre også bruker sosiale medier. At kommunene bruker flere kommunikasjonskanaler, selv om flertallet mener at de når flest på sosiale medier, er blant annet en konsekvens av at ikke alle bruker sosiale medier.

Når journalistene oppgir at de i stor grad finner informasjon i krisesituasjoner på sosiale medier og synes det er lite informasjon å hos de ulike kommunene, betyr det at andre,

privatpersoner og andre aktører fyller det behovet. Journalistene som er intervjuet opplever ikke informasjonsvakuum, men noen nevner at det kan være vanskelig å få informasjon fra kriseledelsen. Når de likevel ikke opplever dette som et stort problem, tyder det på at de får informasjonen sin andre steder, som fra publikum. Et utsagn fra en av journalistene, om at Facebook er viktig på linje med kommunenes postjournaler, viser dreiningen i informasjonstilfang.

Ved flommen på Sørlandet i 2017 er det funn som tyder på at det var et informasjonsvakuum. Både informantene fra kriseledelsen og fra media har noenlunde den samme fremstillingen av at Kristiansand kommune ikke fanget godt nok opp, var nok tilstede eller håndterte situasjonen på Drangsholt godt nok. Både kritikken kommunen fikk på sin Facebookside og det journalisten sier i sitatet under, underbygger at innbyggerne opplevde et informasjonsvakuum.

Selv om journalistene ikke har opplevd noe informasjonsvakuum i forbindelse med de aktuelle hendelsene, kan det se ut som om en del innbyggere opplevde det under flommen på Sørlandet i 2017. Dette kan indikere at selv om media sender ut mye informasjon, demmer det ikke opp for et informasjonsvakuum hos befolkning som ikke får den informasjonen de trenger. De kommunene som velger å være lite aktive på sosiale medier gjør også seg selv mindre relevante for media og befolkningen.

6.2 Hva er drivkreftene for bruk av sosiale medier?

Funnene som handler om det andre forskningsspørsmålet vil bli drøftet opp mot teori om digitale ildsjeler (Trainor og Subbio (red.), 2014), forankring (Fagerli m.fl, 2012) og Sandra Schneiders teori om gjensidige forventinger mellom kriseledelse og innbyggere som kan resultere i forventningsgap. (Schneider, 1995)

Et av de tydeligste funnene i empirien er sammenhengen mellom digitale ildsjeler og bruken av sosiale medier. De kommunene som har digitale ildsjeler ender stort sett opp med å drive toveis-kommunikasjon i sosiale medier. Av fire kommuner som driver toveis-kommunikasjon, mente informantene i tre av dem at beskrivelsen av digitale ildsjeler stemte svært godt i deres kommune. I den siste kommunen har det vært det som kan omtales som digitale ildsjeler på et tidligere tidspunkt. Trainor og Subbio vektlegger hvordan «digitale ildsjeler» er viktige pådrivere for sosiale medier og slik stemmer funnet i denne oppgaven

med det. Det kan se ut til at det er vanskelig å ta i bruk potensialet i sosiale medier, dersom det ikke er noen svært engasjerte brukere som initierer det. (Trainor og Subbio (red.), 2014)

Digitale ildsjeler i seg selv, er derimot ikke nok, dersom bruken av sosiale medier ikke er forankret i ledelsen, noe Fagerli m.fl (2012) peker på. Informanten i en av kommunene, som er leder i en kommune hvor sosiale medier ikke brukes til kommunikasjon setter selv sin mangel på bruk av sosiale medier i sammenheng med bruken av sosiale medier i organisasjonen og sier at det kan være noe av bakgrunnen. Fagerli et al. (2012) mener det er avgjørende at sosiale medier som virkemiddel er forankret i ledelsen dersom det skal prioriteres i det operative krisearbeidet. I dette tilfellet har det ikke vært det og det kan forklare den manglende bruken av sosiale medier i denne kommunen. I flere av kommunene hvor begrepet digitale ildsjeler er relevant, er det ledere som er de digitale ildsjelene. Dette innebærer at du både har den viktige ildsjel-faktoren på plass, i tillegg til at denne personen har en posisjon i ledelsen og dermed enklere tilgang til å prioritere og forankre bruken av sosiale medier. Om ildsjelen finnes lenger ned i systemet og har en ledelse som er skeptisk til sosiale medier, vil det være svært vanskelig å få prioritert dette området.

Når kriseledere vegrer for å åpne for kommunikasjon på Facebook fordi det er usikkert om de har kapasitet til å svare, ligger det en antagelse om at det vil utløse mer kommunikasjon om den kommer på sosiale medier enn om den kommer i andre kanaler, som telefon eller e-post. Det er mulig at folk har lavere terskel for å stille spørsmål, dersom det er enklere å stille spørsmål. Gjennom datainnsamlingen til denne oppgaven er det ikke mulig å si noe om hvorvidt det er tilfelle. Det er imidlertid verdt å merke seg at Eigersund, som er den av de ni kommunene som har mest erfaring med kommunikasjon i sosiale media, opplevde mindre henvendelser i andre kanaler, spesielt telefon, jo mer de informerte på sosiale media. (Eigersund kommune, 2016)

KS-undersøkelsen fra 2014 viser at innbyggere har forventninger til at kommuner bruker sosiale medier både i kriser og i normalsituasjon. (Johnsen m.fl., 2014) Empirien viser at det er store forskjeller på hvorvidt de bruker sosiale medier til for eksempel informasjon eller kommunikasjon. Schneider skisserer fire sett med forventninger som må innfris av kriseledelsen. Blant disse er «at ansvarlige vet hva som foregår» og «at informasjonen er korrekt». (Schneider, 1995) Dersom det er stor avstand mellom det publikum forventer og det myndighetene faktisk gjør, oppstår det en avstand mellom befolkning og krisehåndterere. Empirien viser at mange av informantene mener at folks forventninger til informasjon har

endret seg. Folks forventinger til informasjon fra sosiale medier oppleves også som større, noe også KS-undersøkelsen støtter. (Johnsen m.fl., 2014) I dag er det for eksempel helt utenkelig at en relativt stor kommune ville ventet i tre dager med å legge ut noe på Facebook om en krise som 22. juli, dersom en ungdom fra kommunen var skutt og drept på Utøya. Det er ikke grunn til å tro at folks forventinger varierer med geografi, men hvordan de får informasjon i sosiale medier av kommunen de bor i, varierer i stor grad. Kristiansand fikk kritikk både av innbyggere på Facebook og i media etter flommen i 2017. Det kan forklares med at de ikke leverte som forventet på sosiale medier, at det ble skapt en slik avstand som Schneider beskriver.

6.3 Hvordan samarbeider kriseledelsen med andre aktører om å bruke sosiale medier?

Funnene som dreier seg om det tredje forskningsspørsmålet vil bli drøftet mot en av utfordringene Trainor og Subbio (red.) peker på, nemlig endringer i roller og ansvar. I tillegg vil teorien om mediefasene (Olsen m.fl., 2008) bli brukt og læring som en del av krisehåndtering, slik Boin m.fl., 2005 skriver om.

Trainor og Subbio (red.), 2014 skriver om hvordan dynamikken i sosiale medier gjør at krisehåndterere frykter at de skal miste kontrollen over «budskapet» og informasjonsstrømmen. Hos flere av informantene kommer dette frem, ikke som en frykt, men som en bekreftelse. Flere kommer med nesten identiske utsagn om at det bare er å glemme å ha den samme kontrollen på informasjon som tidligere. Når det gjelder krisekommunikasjon er aktørene fremdeles de samme, befolkning, media og kriseledelse/politiske aktører (Boin et al., 2005), men dynamikken og rollene er noe endret.

Empirien viser tydelig at media stoler på brukergenerert innhold, selv om de vektlegger verifisering av informasjonen i stor grad. Når tidspresset blir stort nok, konkurrerer imidlertid det å være først med det å ha korrekt informasjon.

Media er en viktig varslingskanal for kriseledelsen og tidligere har det i stor grad vært den veien informasjonsstrømmen har gått, fra kriseledelsen via media og til befolkningen. Nå forteller imidlertid informanter i både kriseledelse og media at det i noen tilfeller oppleves omvendt. Media, som får mye av informasjonen sin fra publikum via sosiale medier, fungerte til tider som en informasjonskanal for kriseledelsen i en kommune som Kristiansand ved flommen på Sørlandet i 2017.

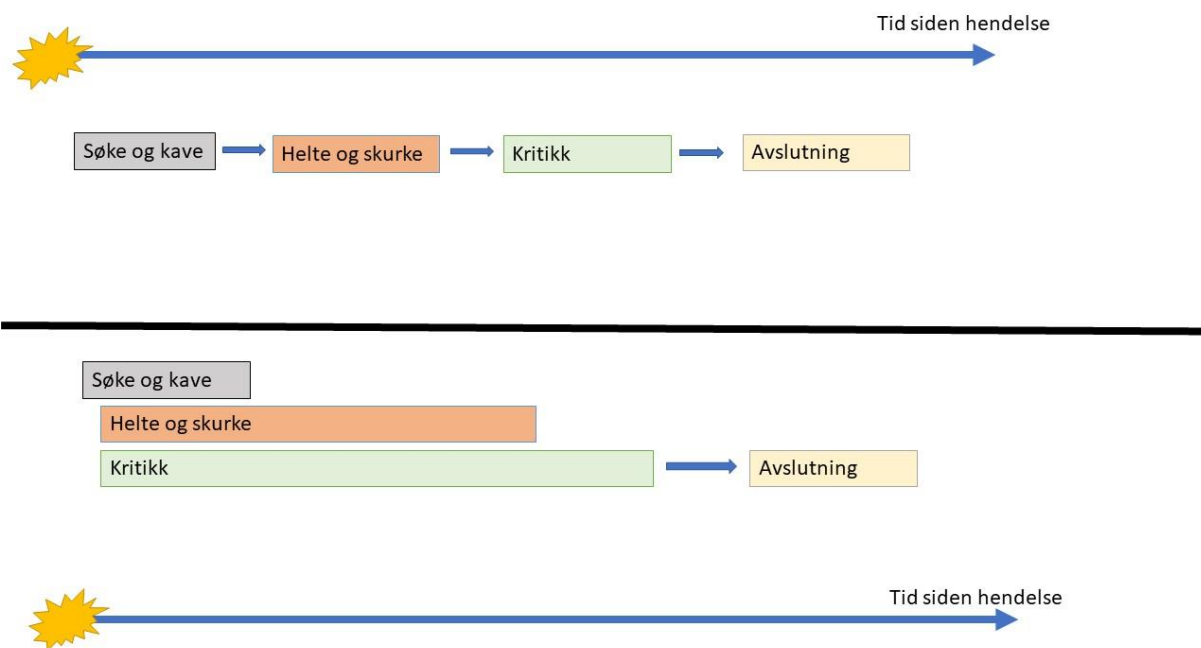
Flere informanter har nevnt at de ønsker å samarbeide mer med media. Under flommen på Sørlandet i 2017 fikk både Kristiansand og Lund mye og til tider også ny informasjon gjennom mediene. En av informantene fra en av de flomrammede kommunene syntes det var problematisk at mediene ikke bare sendte kommunene nyttige meldinger og informasjon, men også laget en nyhetssak med kritikk av kommunen.

I pressens Vær varsom-plakat står det under punkt 1.4: Det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold. (Pressens faglige utvalg, 2015)

Når en journalist oppdager at kommunen ikke er klar over hvor alvorlig en flom har rammet et område av kommunen, kan det defineres som å ha *avdekket kritikkverdige forhold*. Det er naturlig å tro at media dermed vil se det som samfunnsoppdraget sitt å informere om dette og det er urealistisk av en kommune å tenke at media skal formidle informasjon til kriseledelsen uten også å fylle samfunnsoppdraget.

En utfordring for kommunene, som er synliggjort etter flommen på Sørlandet i 2017, er å bruke media som varslingskanal når media bare tilbyr informasjonen til sine abonnenter. Det har vært ulike løsninger på dette, alt fra Dalane Tidende som åpnet sine betalingsaker, til Fædrelandsvennen som hadde en mindre sak tilgjengelig for alle og en mer omfattende sak tilgjengelig for abonnenter. Dette kan føre til økende samarbeid og avklaringer mellom kommuner og media, det kan også føre til økende bruk av sosiale media som varslingskanal.

I Olsen et al. 2008 beskrives mediedekningen i kriser som fire etterfølgende faser. Hagir og Molde (2017) viste at det ikke er naturlig å se på mediedekningen på denne måten lenger, ettersom kriseledelsen må svare på spørsmål om skyld og årsakssammenhenger fra første stund. Av informantene som er spurt om mediefasene, er det et stort flertall som kjenner seg igjen. Av ni informanter fra kommunene som har blitt spurt om dette, kjenner åtte seg igjen i fasene, men ikke nødvendigvis rekkefølgen. Dette styrker funnet fra Hagir og Molde (2017) om at har skjedd en endring på dette området og det er behov for en ny modell som beskriver dagens mediedekning.



Figur 9: De fire mediefasene som etterfølgende faser over og som overlappende faser mer likt dagens mediebilde under. Basert på Olsen et al. 2008.

Modellen over er et forsøk på å vise forskjellen på mediefasene som etterfølgende faser og som overlappende faser som begynner nesten samtidig, mer likt det mediebildet vi ser i dag.

Olsen et al. (2008) nevner også en femte fase, «ryktefasen» som oppstår i overgangen fra fase én til fase to. (Olsen et al., 2008:143) Denne fasen oppstår når informasjonsstrømmene begynner å vokse, samtidig som det ikke er noen som har den fulle oversikten. Det er nærliggende å tro at med sosiale medier, hvor informasjonsstrømmene vokser og det kan være vanskelig å ha oversikten (Trainor og Subbio (red.), 2014) vil vi se mer av denne fasen. Ved de syv hendelsene som er undersøkt i denne oppgaven, er det imidlertid ingenting som viser at det har vært en slik ryktefase. Det er ikke nevnt i noen rapporter eller evalueringer og informantene sier at de ikke kjenner til at rykter er spredd i sosiale media i forbindelse med hendelsen. Det kan ha en sammenheng med at alle hendelsene som er undersøkt i denne oppgaven er naturskaptet kriser. Ved ulykker eller ondsinnede handlinger vil det være mer åpenbare skurker og det kan også føre til mer ryktespredning.

Hos åtte av ni kommuner er sosiale medier nå nevnt i beredskapsplan/krisekommunikasjonsplan. I flere kommuner, blant annet i Lund, Longyearbyen og Lærdal, er det en direkte konsekvens av krisen de var gjennom. Dette viser hvordan krisefasene er en sirkulær prosess, hvor læringen fra den forrige fasen går over i forberedelser og planer i neste førkrisefase (Engen et al., 2016:265). At læringen

implementeres i planverk gjør at det forankres i organisasjonen, noe som er avgjørende for å lykkes med bruk av sosiale medier i krisehåndtering (Fagerli et al. 2012).

Boin et al. (2005) viser også til at læringen må implementeres i organisasjon i form av tiltak eller nytt regelverk for at det skal være snakk om reell læring, slik det er i dette tilfellet. Også læringen Kristiansand gjorde under flommen i 2017 er implementert i form av tiltak, som at velforeningene er kontaktet om samarbeid rundt overvåking av sosiale medier. Spesifikke rutiner for overvåking av sosiale medier er foreløpig ikke implementert i krisekommunikasjonsplanen, så hvorvidt denne læringen materialiserer seg i reell endring, gjenstår å se.

7 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg forsøkt å finne svar på følgende problemstilling:

Hvordan har sosiale medier endret krisehåndteringen ved alvorlige hendelser i Norge de tre siste årene?

Ved å se på forskningsspørsmålene; hvordan kommunene bruker sosiale medier i kriser, hva som er drivkreftene bak og hvilke aktører kommunene samarbeider med, har jeg kommet til samme konklusjon som de fleste av informantene i denne oppgaven: Sosiale medier har endret krisehåndteringen.

Hovedfunnene i denne oppgaven er følgende:

- Det er store forskjeller på de ni kommunene som er undersøkt og hvordan de bruker sosiale medier. Odda og Lærdal benyttet Facebook mer aktivt til krisekommunikasjon i 2014 enn det Stryn og Kristiansand gjorde i 2017. Det er altså andre faktorer enn utvikling over tid som er viktig for hvilken rolle sosiale medier har fått i krisehåndteringen.
- I løpet av perioden har alle kommunene kommet på Facebook. Åtte av ni har sosiale medier implementert i sine beredskapsplaner. For flere av kommunene har dette vært en direkte konsekvens av læring og erfaringer i løpet av de siste tre årene.
- Sosiale medier er blitt en av de viktigste krisekommunikasjonskanalene. For seks av de ni undersøkte kommunene var det en av de beste kanalene for krisekommunikasjon ved den aktuelle krisen, ofte i kombinasjon med hjemmeside.
- Sosiale medier har ført til at hastigheten på krisekommunikasjonen har økt. Viktige drivkrefter bak denne prosessen er den teknologiske utviklingen, de redaktørstyrte mediene og økte forventninger til informasjon hos innbyggerne.
- Kriseledelsen kan ikke lenger kontrollere informasjonen på samme måte. Dette fører til at de legger ut informasjon tidligere og ved naturlige hendelser som ikke er kriser.
- Det er ikke store endringer i typer sosiale medier. Det er fortsatt Facebook som gjelder i kommune-Norge ettersom dette er kanalen som når flest nordmenn.

Forskningen viser at sosiale medier har endret krisehåndteringen ved alvorlige hendelser i Norge de tre siste årene, men at det også er store forskjeller mellom kommunene som skyldes andre forhold enn utvikling over tid.

Sosiale medier er et såpass nytt fenomen og den teknologiske utviklingen skjer så raskt at det vil være behov for mer forskning på sosiale medier i krisehåndtering. Mange norske kommuner har såpass kort fartstid på sosiale medier at det er vanskelig å se tydelige endringer over tid. Innbyggerperspektivet, hvordan befolkningen bruker sosiale medier til krisekommunikasjon og hvordan de forventer at kommunene gjør det, er også et område hvor det trengs mer forskning. Den siste større rapporten i Norge er fra 2014, som i sosiale medier-sammenheng kan anses som en mannsalder.

Utvalget i denne oppgaven er for lite til å generalisere, men det er funnet noen generelle trekk som gir grunn til å tro at funnene vil ha både nytte- og overføringsverdi. utfordringene og problemstillingene rundt sosiale medier i krisehåndtering omfatter både krisehåndterere, journalister og befolkningen. Funnene i denne oppgaven kan derfor være nyttige både for krisehåndterere i offentlig sektor og media.

Kilder

- Alexander, D. E. (2014). Social media in disaster risk reduction and crisis management. *Science and Engineering Ethics*. Vol. 20, s. 717-733.
- Andersen, Linn B. og Ranum, Lise. (2014) *Krise. Alle mann på Twitter! Et studie av politidistrikt i Norge og deres anvendelse av Twitter som krisekommunikasjonsverktøy*. Masteroppgave. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Blaikie, N. (2010). *Designing social research: The logic of anticipation* (2. utg.). Cambridge: Polity Press.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. og Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A., og 't Hart, P. Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research. *Australian Journal of Public Administration*. Volume: 69, nr. 4, s. 357-371
- Boin, A., og Lagadec, P. (2000). Preparing for the Future: Critical Challenges in Crises Management. *Journal of Contingencies and Crises Management*. Vol. 8, Nr.4, s. 185-191.
- Brinkmann, Svend og Tanggaard, Lene (red.) (2010). *Kvalitative metoder – Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bukve, Oddbjørn. (2016). *Forstå forklare forandre – om design av samfunnsvitsaplege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Center for Integrated Emergency Management. *Smart Mature Resilience*. Lastet ned fra: <http://ciem.uia.no/project/smart-mature-resilience>
- Coombs, W. T. (2014). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding* (4. utg.). Los Angeles: Sage.
- Coombs, Timothy W. og Holladay, Sherry J. (2010). *The Handbook of Crisis Communication*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Dalland, O. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter* (4. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): Informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon. Lastet ned fra: https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMFI/Beredskap/Veileder_informasjonsberedskap.pdf
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2012): Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014a). Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya vinteren 2014 Læringspunkter og anbefalinger. Lastet ned fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/brannen_i_laerdal_flatanger_frøya_2014.pdf
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014b). Risiko- og krisekommunikasjon. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014c). Veileder i kriseplanlegging for kommunens kriseledelse.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014d) Valdresekspressen: Evaluering av myndighetenes håndtering av hendelsen november 2013. Lastet ned fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/valdresekspressen_evaluering.pdf
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2015): Evaluering av forebygging og håndtering av flommen på Vestlandet høsten 2014. Lastet ned fra: <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMSF/Samfunnstryggleik/%C3%98vingar/Kommune%C3%B8ving%2017.06.15/Evaluering%20flom%20Vestlandet%202014.pdf>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016a). Skredulykken i Longyearbyen 19. desember 2015 Evaluering av håndtering, beredskap og forebygging Lastet ned fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/skredulykke_longyearbyen_2015_september2016_web.pdf
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016b): Veileder krisekommunikasjon
- Direktoratet for forvaltning og ikt (2010): Veileder i sosiale medier for forvaltningen
- Direktoratet for forvaltning og ikt (2014): Sosiale medier i forvaltningen – refleksjoner over utviklingen 2010-2014
- Eigersund kommune. (2016). Evaluering etter ekstremværet Synne 05. - 06.12.15 Lastet ned fra: <http://www.eigersund.kommune.no/getfile.php/3469098.1621.staytvcaue/Ksak+26-2015+-+Evaluering+etter+ekstremværet+Synne+05.+--+06.12.15+%28L%29%28715510%29.pdf>
- Endsley, Mica R. and Rodgers, Mark D. 1994. *Situation Awareness Information Requirements for En Route Air Traffic Control*. Final report. U. S. Department of Transportation, Federal Aviation Administration.
- Engen, O. A., Kruke, B. I., Lindøe, P., Olsen, K. H., Olsen, O. E. & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Fagerli, H. P., Jørgensen, K. B., Lund, C., Meling, A. T., Stranger-Thorsen, I., Volan, I. (2012): *Krisehåndtering 2.0. sosiale medier i bruk før, under og etter krisen*. Kommuneforlaget AS
- Fylkesmannen i Rogaland. (2016). Evalueringsrapport: Ekstremværet Synne 5-6 desember 2015. Lastet ned fra: <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument FMRO/Samfunn og beredskap/Evalueringsrapport Synne endeleg.pdf>
- Hagir, L. A. og Molde, A. I. (2017) *Hva har skjedd? Hva gjør dere? Hvem har skylden? Krisekommunikasjon i alvorlige hendelser i Norge*. Masteroppgave. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Hargittai, E., & Litt, E. (2011). The tweet smell of celebrity success: Explaining variations in Twitter adaptation among a diverse group of young adults. *New Media & Society*. Vol. 13, Nr. 5, s. 824–842.
- Helland, K., Larsen, L. O., Knapskog, K. & Østbye, H. (2002). *Metodebok for mediefag* (2. utg. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

- Hellevik, Ottar (1995). *Sosiologisk metode*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hofseth, A. (2015). Sånn fikk vi vite om Paris-terroren. Nrkbeta.no. Lastet ned fra <https://nrkbeta.no/2015/12/09/sann-fikk-vi-vite-om-paris-terroren/> (19.03.18)
- Holmqvist, E. og Norges Vassdrags- og Energidirektorat. (2016). Flommen i Rogaland og Agder desember 2015 Rapport 5 2016 Lastet ned fra: http://publikasjoner.nve.no/rapport/2016/rapport2016_05.pdf (24.10.17)
- Høgestøl, K. E. (2014) *Sosiale medier – et verktøy i kommunal krisehåndtering*. Masteroppgave. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Ipsos. (2017) Sosiale medier tracker Q4'17. Lastet ned fra: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-01/ipsos_some_4_kvartal_2017_publisert.pdf (23.03.18)
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, T. M. (2017) *Bruk av sosiale medier i kommunal krisekommunikasjon*. Masteroppgave. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Johnsen, O. E., Jørgensen, E. C. og Aaneland, R. E. (2014). *Hvordan lykkes kommunesektoren i sosiale medier? Et utrednings- og dokumentasjonsprosjekt* (FoU) utført av Gambit H + K Strategies for KS. Lastet ned fra: <http://www.ks.no/contentassets/40a67437a2b3485d9e995fe061fee0f0/kommunesektor-ens-bruk-av-sosiale-medier.pdf> (18.10.17)
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2011) Forskrift om kommunal beredskapsplikt.
- Klippenberg, A. O. (2015). Storflom i Egersund. *Aftenbladet.no*. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/LgmKp/Storflom-i-Egersund> (10.04.2018)
- KS. (2012): Veikart for sosiale medier i kommunesektoren. Lastet ned fra: <http://www.ks.no/contentassets/ffc994250c8b4ac28b90949c1e2f3897/veikart-for-sosiale-medier-i-kommunesektoren---publisert-2012.pdf> (21.01.18)
- KS/HK Reklamebyrå AS. (2011): BETA.KOMM – Undersøkelse om bruk av sosiale medier i kommunesektoren 2011. Lastet ned fra: https://www.ks.no/contentassets/fed96586004849bbb9ebf6d0603cc93d/104035_rapport_betakomm_pdfversjon.pdf (13.09.17)
- Langsholt, E., Roald, L. A., Holmquist, E. og Fleig, A. (2015). Flommen på Vestlandet oktober 2014. Oslo: Norges vassdrags og energidirektorat. Lastet ned fra: http://publikasjoner.nve.no/rapport/2015/rapport2015_11.pdf (24.10.17)
- Lepperød, T. (2006). Vannet flommer i Egersund. *Nettavisen.no*. Lastet ned fra: <https://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/vannet-flommer-i-egersund/831955.html> (10.04.18)
- Løvik, K. (2015). *Krisehåndtering online: Sosiale medier i krisekommunikasjon og beredskapsarbeid*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Melgård, M. og Skarvøy, L. J. (2017) Slik er «Krise-Trines» snuoperasjon. Vg.no. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/dV7Kw/slik-er-krise-trines-snuoperasjon> (27.08.17)
- Monkerud, Lars Chr., Indset, Marthe, Stokstad, Sigrid og Klausen, Jan Erling. (2016). *Kommunal organisering 2016 – Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet.
- Nyeng, Frode (2012). *Nøkkeltbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Odda kommune (2018) Pressemelding – Sak om flaumsikring i Odda. (Pressemelding). Tilgjengelig fra: <https://www.odda.kommune.no/politisk/pressemelding-sak-om-flaumsikring-i-odda.42051.aspx> (02.05.18)
- Olsen, Odd Einar, Mathiesen, Espen Reiss og Boyesen, Marit. (2008) *Media og krisehåndtering – En bok om samspillet mellom journalister og krisehåndterere*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- O'Reilly, T. (2007). What is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. *Communications and Strategies*. Vol. 65, Nr.1, s. 17–37.
- Pressens Faglige Utvalg. (2015). *Vær varsom-plakaten*. Lastet ned fra <http://presse.no/pfu/etiske-regler/vaer-varsom-plakaten/> (06.03.18)
- Pressens Faglige Utvalg (2010). Sak 117/10. Lastet ned fra: <http://gammel.pfu.no/case.php?id=2338> (10.04.18)
- Pricewaterhousecoopers. (2014). Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1a669996f90945ba88e2ad3d11153774/bran-nevaluering.pdf>
- Retriever. (2014). Brannen i Lærdal 18.01.14 - 31.05.14 Lastet ned fra <http://www.laerdal.kommune.no/getfile.php/2715911.1657.fxwvpeascq/Medieanalyse+for+Lærdal+Kommune+frå+Retriever.pdf>
- Sakariassen, H., Hovden, J.F. og Moe, H. (2017) *Bruksmønstre for digitale nyheter*. Bergen: Universitetet i Bergen. Lastet ned fra: http://www.frittord.no/images/uploads/files/Bruksmonstre-for_-digitale-nyheter-UiB.pdf (12.12.17)
- Schneider, Sandra K. (1995) *Flirting with disaster – Public management in crisis situations*. New York: M. E. Sharpe.
- Skants, P. (2016). *Sosiale medier og krisehåndtering: En praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Solheim, S. og Wergeland, P. (2015) «Noen har kapret bussen og drept mange». *Nrk.no/dokumentar*. Lastet ned fra: https://www.nrk.no/dokumentar/xl/_noen-har-kapret-bussen-og-drept-mange_-1.12393271 (27.04.18)
- Statens Havarikommisjon for Transport. (2016). Rapport om bussbrann i Gudvangatunnelen på E16 i Aurland 11. august 2015 Rapport vei 2016/03. Lastet ned fra: <https://www.aibn.no/Veitrafikk/Avgitte-rapporter/2016-03-eng>
- Statistisk Sentralbyrå. (2017) *Bruk av IKT i husholdningene*. Lastet ned fra: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/ni-av-ti-surfer-pa-nettet-hver-dag>
- Statistisk Sentralbyrå. (2017) Norsk mediebarometer. Lastet ned fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/05244/?rxid=3beec9a5-3e80-4f8c-ae95-16de6339b196> (19.04.18)
- Store Norske Leksikon. (2017) Facebook.
- Stortingsmelding nr. 32 (2016): Svalbard. Oslo: Justis og Beredskapsdepartementet. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/379f96b0ed574503b47765f0a15622ce/no/pdfs/stm201520160032000dddpdfs.pdf>
- Stortingsmelding nr. 17 (2002). Samfunnssikkerhet veien til et mindre sårbart samfunn. Oslo: Justis- og politidepartementet Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdfa/stm200120020017000dddpdfa.pdf>

- Trainor, Joseph E. og Subbio, Tony (red.). 2014. *Critical issues in disaster science and management: A Dialogue Between Researchers and Practitioners*. FEMA Higher Education Project
- Weick, Karl E. and Sutcliffe, Kathleen M. 2007. *Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. 2. utgave. San Francisco: John Wiley & Sons Inc.
- Weisæth, Lars og Kjeserud, Ragnar. (2007). *Ledelse ved kriser – en praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Øgrim, Helge. (2016) PFU felte Aftenbladet for fatal feilinfo. *Journalisten.no*. Lastet ned fra: <https://journalisten.no/thormod-hope-stavanger-aftenblad-runar-bruras/pfu-felte-aftenbladet-for-fatal-feilinfo/294566> (24.04.18)

Dokumenter fra kommunene:

- Aurland kommune (2016): Beredskapsplan
- Eigersund kommune (2012, rev. 2017): Krisekommunikasjon – Eigersund kommune
- Eigersund kommune (2016): Beredskapsplan
- Kristiansand kommune (rev. 2018): Plan for krisekommunikasjon og varsling
- Kristiansand kommune (rev. 2017): Plan for overordnet krisehåndtering
- Lindesnes kommune (2011, rev. 2018): Beredskapsplan
- Longyearbyen lokalstyre (2017a): Overordnet beredskapsplan
- Longyearbyen lokalstyre (2017b): Plan for krisekommunikasjon
- Lund kommune (2016): Overordnet beredskapsplan for Lund kommune 2016-2017
- Lærdal kommune (2015): Strategi for informasjon og kommunikasjon
- Lærdal kommune (rev. 2016): Overordna beredskapsplan, Plan for etablering av kriseliing
- Odda kommune (2005): Plan for handtering av informasjon i KKL
- Odda kommune (rev. 2016): Plan for helse- og sosial beredskap i Odda kommune
- Stryn kommune (2018): Kriseleiingsplan
-
- Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder. (2017a) Internt notat fra førsteinntrykkssamling 13.10.17
- Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder. (2017b) Referat etter evalueringssamling 26.10.17
- Broch, Leif (2017): Media- og beredskapshendelser i Eigersund kommune. (Presentasjon)
- Wigestrands, S. O. (2016). Ekstremværet Synne Eigersund kommune. Eigersund kommune. (Presentasjon)

Vedlegg 1-6

Vedlegg 1: De alvorlige hendelsene som er studert

Hendelse	Dato	Sted	Kort beskrivelse	Antall omkomne
Lærdalsbrannen	18.-19.01.2014	Lærdalsøyri, Lærdal kommune	En husbrann utviklet seg til på grunn av spesielle værforhold til en storbrann som truet hele bygda. 40 bygninger gikk tapt.	0 omkom
Flom på Vestlandet	26.-29.10.2014	Odda, Lærdal og Aurland.*	Kraftig nedbør over en tredagersperiode førte til flom i 17 kommuner på Vestlandet. Flere hus ble tatt av vannmassene.	0 omkom
Gudvanga-brannen	11.08.2015	<u>Gudvangatunnelen</u> på E16 i Aurland kommune.	Brann i vogntog inne i den 11,4 km lange tunnelen. 67 personer ble fanget i tunnelrøyken og 28 fikk røykskader.	0 omkom
Synne	05.-06.12.2015	<u>Eigersund og Lund kommuner.*</u>	Ekstremvær skapte flom etter at Bjerkreims- og Hellelandsvassdraget gikk over sine bredder. Veier og jernbane ble stengt.	0 omkom
Svalbard-skredet	19.12.2015	Longyearbyen, Svalbard.	Stort snøskred fra fjellet Sukkertoppen og ned mot bolighus i bolighus i Longyearbyen. Elleve hus ble totalskadet.	2 omkom
Utvik-flommen	23.-25.07.2017	Utvik i Stryn kommune	Kraftige, lokale regnbyger førte til at begge elvene i Utvik gikk over sine bredder. Bygda ble isolert og flere bygninger tatt av vannmassene.	0 omkom
Flom på Sørlandet	01.-04.10.2017	Kristiansand og Lindesnes <u>kommuner.*</u>	Store deler av Sør-Norge opplevde storflom etter kraftig regnvær. Mange hus sto under vann, veier ble skylt bort og skred isolerte bygder i flommen.	0 omkom

* = krisen rammet også andre kommuner som ikke er undersøkt i denne oppgaven.

Kilde: Rapportene i vedlegg 3, kommunenes Facebook-sider og intervjuer

Vedlegg 2, oversikt over intervjuer:

Hendelse	Rolle i hendelsen	Dato for intervju	Intervjuform
Lærdalsbrannen	Ordfører i Lærdal	16.04.2018	Telefon
Lærdalsbrannen	Informasjonssjef under Lærdalsbrannen	05.04.2018	Telefon
Lærdalsbrannen	Journalist, Sogn Avis	05.04.2018	Telefon
Gudvangabrann/Flom på Vestlandet	Ordfører i Aurland	09.03.2018	Telefon
Flom på Vestlandet	Daværende ordfører i Odda	02.03.2018	Telefon
Flom på Vestlandet	Daværende teknisk sjef i Odda	08.03.2018	Telefon
Flom på Vestlandet	Journalist, Hardanger Folkeblad	09.04.2018	Telefon
Synne	Beredskapsleder i Eigersund	10.04.2018	Telefon
Synne	Informasjonssjef i Eigersund	16.03.2018	Telefon
Synne	Journalist, Dalane Tidende	05.04.2018	Telefon
Synne	Ordfører i Lund	12.04.2018	Telefon
Synne	Rådmann i Lund	01.03.2018	Telefon
Svalbardskredet	Daværende informasjonsmedarbeider i Longyearbyen lokalstyre	20.03.2018	Telefon
Svalbardskredet	Kultursjef i Longyearbyen lokalstyre	19.03.2018	Telefon
Svalbardskredet	Journalist, Svalbardposten	06.04.2018	Telefon
Utvikflommen	Ordfører i Stryn	26.03.2018	Telefon
Utvikflommen	Journalist, Firda	06.04.2018	Telefon
Utvikflommen	Redaktør, Fjordingen	09.04.2018	Telefon
Flom på Sørlandet	Beredskapsleder i Kristiansand	03.04.2018	Telefon
Flom på Sørlandet	Daværende rådmann i Kristiansand	06.04.2018	Telefon
Flom på Sørlandet	Journalist, Fædrelandsvennen	13.04.2018	Telefon
Flom på Sørlandet	Ordfører i Lindesnes	28.02.2018	Telefon
Flom på Sørlandet	Rådmann i Lindesnes	05.03.2018	Telefon

Vedlegg 3: Oversikt over rapporter og planer (primærdata)

Hendelse	Navn på dokumentet	Utgitt	Utgitt av
Flom på Vestlandet	Evaluering av forebygging og håndtering av flommen på Vestlandet høsten 2014	2015	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Flom på Vestlandet	Flommen på Vestlandet oktober 2014	2015	Norges vassdrags- og energidirektorat
Lærdals-brannen	Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya vinteren 2014 (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2014a)	2014	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Lærdals-brannen	Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya (Pricewaterhousecoopers, 2014)	2014	Justis- og beredskapsdepartementet
Lærdals-brannen	Brannen i Lærdal 18.01.14-31.05.14 (Retriever, 2014)	2014	Lærdal kommune
Gudvanga-brannen	Rapport om bussbrann i Gudvangatunnelen på E16 i Aurland 11. august 2015 (Statens Havarikommisjon for Transport, 2016)	2016	Statens Havarikommisjon for Transport
Synne	Ekstremværet Synne 2015 Eigersund kommune (presentasjon) (Wigestrand, 2016)	2016	Eigersund kommune
Synne	Evalueringsrapport: Ekstremvêret Synne 5-6 desember 2015 (Fylkesmannen i Rogaland, 2016)	2016	Fylkesmannen i Rogaland
Synne	Evaluering etter ekstremværet Synne 05. - 06.12.15 (Eigersund kommune, 2016)	2016	Eigersund kommune
Synne	Flommen i Rogaland og Agder desember 2015 (Holmqvist og Norges Vassdrags- Og Energidirektorat, 2016)	2016	Norges vassdrags- og energidirektorat
Synne	Media- og beredskapshendelser i Eigersund kommune (presentasjon) (Broch, 2017)	2017	Eigersund kommune
Svalbard-skredet	Skredulykken i Longyearbyen 19. desember 2015 (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016)	2016	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Flom på Sørlandet	Referat etter evalueringssamling 26. oktober (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2017b)	2017	Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder
Flom på Sørlandet	Internt notat fra førsteinntrykkssamling 13. oktober 2017 (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2017a)	2017	Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

Kommune	Dokument	Årstall
Aurland	Beredskapsplan	2016
Eigersund	Krisekommunikasjon – Eigersund kommune	2012 – rev. 2017
Eigersund	Beredskapsplan	2016
Kristiansand	Plan for overordnet krisehåndtering	Rev. 2017
Kristiansand	Plan for krisekommunikasjon og varslng	Rev. 2018
Lindesnes	Overordnet beredskapsplan	2011, rev. 2018
Longyearbyen	Overordnet beredskapsplan	2017a
Longyearbyen	Plan for krisekommunikasjon	2017b
Lund	Overordnet beredskapsplan for Lund kommune 2016-2017	2016
Lærdal	Strategi for informasjon og kommunikasjon	2015
Lærdal	Overordna beredskapsplan – Plan for etablering av kriseleiing	Rev. 2016
Odda	Plan for handtering av informasjon i KKL	2005
Odda	Plan for helse- og sosiale beredskap i Odda kommune	Rev. 2016
Stryn	Kriseleiingsplan	2018

Vedlegg 4, informasjonsskriv til informanter:

Skriftlig informasjon til informanter

Masteroppgave – risikostyring og sikkerhetsledelse ved UiS

Studien er utarbeidet ved Universitetet i Stavanger og er en masteroppgave i risikostyring og sikkerhetsledelse.

Formålet med studien er å hvilke endringer sosiale medier har ført til i krisehåndteringen ved alvorlige hendelser de siste tre årene.

Metoden som vil benyttes er kvalitativ og består av dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer med flere informanter. Syv hendelser, som omfatter 11 kommuner, vil bli undersøkt.

Anonymitet vil tilstrebes og tas hensyn til. All rå-informasjon fra intervjuet vil kun bli behandlet av meg, og ditt navn vil ikke bli nedskrevet i disse notatene.

Innlevering: 12.05.18

Student: Heidi Torkildson Ryste

Vedlegg 5, intervjuguide kriseledelse:

Navn og rolle:

Hendelse og dato:

Intervjuform:

1. Hvordan bruker dere sosiale medier i kommunen i en normalsituasjon? (Hvilke some, hva legges ut, hvem legger ut etc)
2. Blir sosiale medier benyttet i kommunikasjonen med innbyggerne? To-veis eller enveis? (svar, svartid)
3. Bruker dere overvåkningsverktøy for sosiale medier? (Hvilke?)
4. Hvor mange kjenner til hvordan de brukes? (Hvem?)
5. Hvor mange har kunnskaper/tilgang til å legge ut informasjon på nettside/sosiale medier?
6. Har dere noen kontrollfunksjoner for når noe skal legges ut på sosiale medier? Fullmakt, kvalitetssikring. (Må flere lese gjennom etc?)
7. Hva er årsaken til at sosiale medier er blitt tatt i bruk hos dere?
8. Er det forskjell på å bruke sosiale medier i normalsituasjoner og i en krise?
9. Hvor viktig er kommunikasjon i krisehåndteringen?
10. Hvem har ansvaret for krisekommunikasjonen i kommunen?
11. Hvordan brukte dere sosiale medier under den pågående krisen? (Innbyggervarsling?)
12. Hvor mye ressurser er avsatt til bruk av sosiale medier?
13. Hva var det viktigste å kommunisere ut?
14. Ifølge teorien klarer man ikke å håndtere den reelle krisen hvis man ikke klarer å håndtere informasjonskrisen. Hva tenker du om det?
15. Hvilken kanal fungerte best til krisekommunikasjon?
16. Hvem var de viktigste målgruppene for kriseledelsens kommunikasjon ut?
17. Hvordan var samspillet mellom kriseledelsen, media og befolkningen under krisen?
18. Hvor samkjørte var de ulike involverte aktørene om hvem som skulle uttale seg om hendelsen?
19. Hva har sosiale medier fungert godt til (eksempler)?
20. Hvilke utfordringer har dere hatt med sosiale medier? (Eksempler?)

21. Har det vært noen diskusjon rundt bruken av sosiale medier? (Hva gikk denne i så fall ut på?)
22. Hvordan brukte dere sosiale medier i etterkant av krisen?
23. Hvordan er sosiale medier en del av kommunens krisekommunikasjonsstrategi?
24. Hvilke målgrupper vil dere nå ved bruk av sosiale medier i en krise?
25. Hvor mye øver dere på bruken av sosiale medier i krisekommunikasjon?
26. Hva har dere lært av håndteringen av tidligere hendelser?
27. Hva forventer dere av innbyggers bruk av sosiale medier i kriser?
28. Hvilken kanal foretrekker dere at innbyggerne henvender seg til kommunen gjennom i en krisesituasjon?
29. Kjenner du til at feilinformasjon eller rykter har blitt spredd gjennom sosiale medier i forbindelse med en krisesituasjon?
30. Hvordan bruker dere sosiale medier når dere kommuniserer med eksterne aktører i en krisesituasjon?
31. Mediedekning deles ofte inn i fire etterfølgende faser: 1. Søke og kave fasen, 2. Helte- og skurkefasen, 3. Kritikfasen, og 4. Avslutningsfasen. Hvordan synes du dette stemmer med krisen dere håndterte?
32. Hvor lenge varte de ulike fasene?
33. Har sosiale medier ført til endringer når det gjelder krisehåndtering? (Hvordan, hvilke?)
34. Sett i etterpåklokskapens lys: Er det noe dere skulle ha gjort annerledes?
35. Brukte dere sosiale medier på den måten dere skulle ønske? Hva var evt hindre?
36. I teorien pekes det på at sosiale medier kan være en kanal for borgerrapportering, møteplass for å uttrykke følelser, distribuert problemløsning og bidra til økt situasjonsforståelse. Er det noe du kjenner igjen?
37. Det pekes også på en del utfordringer: 1. Endringer i roller og ansvar, 2. Bekymring rundt bekreftelse av informasjon, 3. Enorme datamengde, 4. Troverdigheten til borgergenerert informasjon, 5. Nettverkssårbarhet, 6. Ulik informasjonstilgang og 7. Usikkerhet rundt «digitale frivillige». Kjenner du igjen disse utfordringene?
38. I teorien snakkes det om «digitale ildsjeler» som er pådrivere for bruken av sosiale medier. I hvilken grad vil du si at det er relevant i din kommune?

Vedlegg 6, intervjuguide journalister:

Navn og rolle:

Hendelse og dato:

Intervjuform:

1. Hvilken kilde til informasjon om hendelsen var den beste?
2. Beskriv kontakten deres med kommunen under hendelsen.
3. Hvordan fikk dere informasjon fra kommunen? Benyttet dere sosiale medier, og i så fall på hvilken måte? Toveis eller enveis?
4. Opplevde dere informasjonsvakuum? Hvordan fylte dere det?
5. Fikk dere tilstrekkelig informasjon gjennom sosiale medier?
6. Hvordan fungerer sosiale medier som kommunikasjonskanal sammenlignet med de mer tradisjonelle kommunikasjonskanalene som f.eks hjemmesider?
7. Hvor viktig mener du det er å overvåke sosiale medier før og under en krise?
8. Kjenner du til at rykter eller feilinformasjon er blitt spredd gjennom sosiale medier i forbindelse med denne eller andre hendelser?
9. Mediedekning deles ofte inn i fire etterfølgende faser: 1. Søke og kave fasen, 2. Helte- og skurkefasen, 3. Kritikkfasen, og 4. Avslutningsfasen. Hvordan synes du dette stemmer med den aktuelle krisen?
10. Hvilke sosiale medier er dere aktive på?
11. Hvor lenge har dere vært aktive på sosiale medier?
12. Bruker dere sosiale medier for å samarbeide med andre aktører/samarbeidspartnere under en krise?
13. Har dere utarbeidet interne retningslinjer for bruk av sosiale medier i en krise?
14. Hva er fordelene med å bruke sosiale medier i krisekommunikasjon?
15. Hvilke utfordringer ser du med å benytte sosiale medier i krisekommunikasjon?

16. Oppfordrer dere lesere til å ta bilder/video og sende inn? (I hvor stor grad gjør de det?)
17. Har rutinene for bekreftelse av informasjon endret seg eller legger dere ut for eksempel dersom politiet melder på twitter at de er på vei til et sted etter melding om...?
18. Har sosiale medier ført til endringer når det gjelder måten dere arbeider på eller krisehåndtering generelt? (Hvordan, hvilke?)
19. I teorien pekes det på at sosiale medier kan være en kanal for borgerrapportering, møteplass for å uttrykke følelser, distribuert problemløsning og bidra til økt situasjonsforståelse. Er det noe du kjenner igjen?
20. Det pekes også på en del utfordringer: 1. Endringer i roller og ansvar, 2. Bekymring rundt bekreftelse av informasjon, 3. Enorme datamengde, 4. Troverdigheten til borgergenerert informasjon, 5. Nettverkssårbarhet, 6. Ulik informasjonstilgang og 7. Usikkerhet rundt «digitale frivillige». Kjenner du igjen disse utfordringene?