



Rapportering på samordningskanal

KOMMUNIKASJON OG SITUASJONSFORSTÅELSE UNDER KRISER

**MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Høst 2019 og vår 2020

FORFATTER:

Georg Bryn

VEILEDER:

Jon Tømmerås Selvik

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Kommunikasjon og situasjonsforståelse under kriser

EMNEORD/STIKKORD:

Samordningskanal, situasjonsforståelse, kommunikasjon, kommunikasjonsprosesser, teamarbeid

SIDETALL: 83

STAVANGER

**11. juni 2020
DATO/ÅR**

Forord

Ved ferdigstilling av en masteroppgave er det mye arbeid som ligger bak. Ikke bare timer ved skrivebordet, men aktivt tankearbeid i stundene mellom arbeidsøktene.

I samme periode som denne oppgaven har vært under arbeid, har det pågått en smittesituasjon i verden og i Norge. Covid-19 ankom Norge i begynnelsen av 2020 og dette har påvirket samfunnet på veldig mange måter. Som ansatt i en organisasjon som virkelig har hatt en aktiv periode de siste månedene, med håndtering av smittesituasjonen, er det på sin plass å rette en takk til Universitetet i Stavanger for tilrettelegging og tilpasning slik at oppgaven kunne ferdigstilles. Det samme gjelder min veileder, Jon Tømmerås Selvik som har bidratt med veiledning så snart det var behov, og tilbakemeldingene har kommet etter kort tid. Veiledningen gav klar retning om veien videre.

Arbeidsgiver har også vist støtte og fleksibilitet i mitt arbeid med denne oppgaven, og ikke minst resten av studiet som ligger bak. Stor takk til Justis- og beredskapsdepartementet som ser nytten av ansatte som ønsker faglig utvikling.

Samboer og barn har den siste tiden måtte reise på hyttetur uten pappa, reist på besøk til venner uten pappa, og helt sikkert gjort mye mer uten pappa. Nå er det på tide å gi noe tilbake. De skal ha stor takk for tålmodigheten og støtten.

Georg Bryn

Tjøme 11. juni 2020

Sammendrag

De aller fleste kriser av et visst omfang krever involvering i håndteringen fra både kommuner, fylkesmannsembeter, direktorater og departementer. Involveringen vil variere, men det er ofte lav terskel for at det orienteres oppover i denne forvaltningskjeden. Årsaken til at det orienteres er at det skal etableres en situasjonsforståelse som grunnlag for å kunne fatte beslutninger og nivå for videre involvering. Det samme gjelder mellom sektorer på samme forvaltningsnivå. For å få til dette grunnleggende arbeidet kreves det kommunikasjon mellom aktører. Det er disse kommunikasjonsprosessene som blir viet oppmerksomhet i det videre, særlig spisset mot rapportering på samordningskanal. DSB har utgitt egne retningslinjer som legger føringer for dette.

Ved gjennomgang av utvalgte dokumenter og gjennomføring av fire intervjuer som datagrunnlag, var det i stor grad samstemte funn som fremkom. Ved utvelgelsen av dokumenter ble de omtalte retningslinjene og instruksene for fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet viktige utgangspunkt. Innholdet i de øvrige dokumentene hadde i mindre grad enn forventet et innhold som evnet å bidra til besvarelse av problemstilling og forskningsspørsmål. Dette gjaldt rapportene og evalueringene etter øvelser og hendelser. Ved gjennomgangen av dokumenter etter hendelser og øvelser ble det særlig vektlagt å finne relevant informasjon om situasjonsforståelse, rapportering, kommunikasjon og barrierer. Ved utvelgelsen ble det også tatt hensyn til å fremskaffe rapporter som beskrev forskjellige typer hendelser, med geografisk variasjon, samt at det skulle være en viss spredning i tidsrom for når de fant sted.

Respondentene som ble intervjuene er meget erfarne og kompetente. De bidro meget godt til at datagrunnlaget kunne benyttes. Respondentene representerte henholdsvis tre forskjellige fylkesmannsembeter og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Informasjonen som ble samlet inn gjennom intervjuene var i stor grad sammenfallene. Dette bidrar til å styrke påliteligheten i slutninger og konklusjon i oppgaven.

En svakhet er at antallet respondenter med fordel kunne vært større. Flere intervjuer var planlagt, men ble ikke gjennomført. Avtalene om intervju lot seg ikke følge opp da respondentene ble opptatt med håndtering av smittesituasjonen covid-19. Ved å kunne intervjuer også disse aktørene ville det i drøftingen med påfølgende konklusjon kunne

problemstillingen belyses fra disse viktige beredskapsaktørene. Øvrig datainnsamling viste at samarbeidende beredskapsaktører er av vesentlig interesse og viktighet ved etablering av en helhetlig situasjonsforståelse som her er tema.

Teorien som er benyttet omhandler strukturen i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap fra nasjonalt nivå og ned til regionalt og lokalt nivå. Teorier som tar for seg kommunikasjonsprosesser ble valgt å baseres på to velkjente modeller fra henholdsvis David Berlo og Claude Shannon og Warren Weaver. Modellen har noe varierende vektning og de anses derfor å utfylle hverandre for sammen å bidra til å besvare problemstillingen. Underveis i arbeidet har det også blitt tilført teori om teamarbeid og samarbeid for best resultat sammen. Intervjuene viste dette som særlig viktig da ingen større hendelser kan håndteres kun i én sektor, hvor etablering av situasjonsforståelse i kriser ikke er noe unntak.

Det konkluderes med at retningslinjene bidrar i noe grad til tidsriktig og god situasjonsforståelse ved håndtering av uønskede hendelser som krever involvering av flere forvaltningsnivåer og flere sektorer. Som virkemiddel alene vurderes det ikke å være tilstrekkelig. Kombinert med andre tilpassede løsninger, basert på retningslinjenes intensjon, vurderes de som gode.

I korte trekk baseres ovennevnte vurdering på at retningslinjene er ikke bindende for aktørene utover kommunene, fylkesmennene og DSB. Videre er det i for liten grad vektlagt behovet for situasjonstilpassede valg av deltagelse i rapporteringen, hvilken form rapporteringen skal ha, og til slutt hvilken kanal som skal benyttes. Kommunikasjonsprosessen som beskrives i retningslinjene vurderes ikke som ideelle, samtidig som det ved å følge intensjonen i dokumentet vil bidra til orden og struktur i arbeidet med situasjonsforståelsen.

Oversikt over tabeller og figurer:

Tabell 1: *Dokumenter benyttet i dokumentgjennomgangen*

Tabell 2: *Sammendrag av dokumentgjennomgang inndelt etter forskningsspørsmål – tabellen er som vedlegg*

Figur 1: *Forfatterens fremstilling av hvordan rapportering på samordningskanal er beskrevet i retningslinjene fra DSB*

Figur 2: *Berlos kommunikasjonsmodell*

Figur 3: *Er utarbeidet av forfatter av oppgaven, basert på forståelsen av teorien til Shannon & Weaver og deres kommunikasjonsmodell. Det er også tatt med momenter som er av særlig interesse for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål*

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Oversikt over tabeller og figurer:	5
1. Innledning	8
1.1 <i>Bakgrunn</i>	8
1.2 <i>Problemstilling</i>	10
1.3 <i>Hensikten med studie</i>	11
1.4 <i>Oppgavens oppbygging og innhold</i>	11
2. Teori	12
2.1 <i>Nasjonal krisehåndtering</i>	12
2.2 <i>Fylkesmannen og regional krisehåndtering</i>	14
2.2.1 Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks	14
2.2.2 Fylkesmannens samordningsansvar	14
2.2.3 Fylkesberedskapsrådet	15
2.2.4 Andre oppgaver lagt til fylkesmannsembetene	15
2.3 <i>Varsling og rapportering på samordningskanal</i>	16
2.4 <i>Kommunikasjon og kommunikasjonsprosesser</i>	17
2.5 <i>Modeller for kommunikasjon</i>	18
2.5.1 Berlos kommunikasjonsmodell	19
2.5.2 Shannon & Weavers kommunikasjonsmodell.....	20
2.6 <i>Sammenheng mellom kommunikasjon og situasjonsforståelse</i>	22
2.7 <i>Samarbeid om felles utfordringer – arbeid i team</i>	23
3. Metode	24
3.1 <i>Forskningsdesign</i>	25
3.2 <i>Forskningsprosessen</i>	27
3.3 <i>Kilder til informasjon</i>	28
3.4 <i>Innsamling av data</i>	29
3.5 <i>Intervjuer og valg av informanter</i>	30
3.5.1 Kvalitativt forskningsintervju	31
3.5.2 Gjennomføring intervjuer	32
3.5.3 Anonymitet	32
3.5.4 Analyseprosessen	33
3.6 <i>Validitet, reliabilitet og etiske utfordringer</i>	33
3.7 <i>Valg av metode – styrker og svakheter</i>	35
4. Empiri	36
4.1 <i>Tema og kategorisering</i>	37
4.2 <i>Dokumentgjennomgang</i>	37
4.2.1 Situasjonsrapportering - sentral krisehåndtering	38
4.2.2 Ny influensa A (H1N1) 2009	39

4.2.3	Askeskyen fra vulkanutbruddet på Island i 2010	42
4.2.4	Terroren i Norge 22. juli 2011 i Oslo og på Utøya	44
4.2.5	Øvelse Orkan 2012.....	45
4.2.6	Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya i 2014	47
4.2.7	Hendelsen ekstremværet Synne i 2015.....	48
4.2.8	Hendelsen med Cruiseskipet Viking Sky 2019	50
4.3	<i>Intervjuer</i>	52
4.3.1	Forskningsspørsmål nummer 1	52
4.3.2	Forskningsspørsmål nummer 2	56
4.3.3	Forskningsspørsmål nummer 3	64
5	Drøfting	68
5.1	<i>Forskningsspørsmål nummer 1</i>	68
5.2	<i>Forskningsspørsmål nummer 2</i>	72
5.3	<i>Forskningsspørsmål nummer 3</i>	79
6	Konklusjon	83
	Litteraturliste	86
	Oversikt over vedlegg	89

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

En rekke utfordringer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet er sektorovergripende. Enten vi snakker om flom, brann, skred, alvorlige ulykker, pandemier eller terroranslag, så berøres mange ulike sektorer. Slike utfordringer kan ikke håndteres innenfor en sektor alene, eller på et enkelt nivå i forvaltningen (Justis- og beredskapsdepartementet 2016).

Flere av disse scenarioene har vi sett eksempler på at har rammet nasjonen de senere årene og alle har krevet tett samhandling mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Ved å lese Analyser av krisescenarioer utgitt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og hvilke scenarioer som er omtalt der, kan det underbygges at også mulige fremtidige hendelser også vil kreve tett samhandling (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2019). Den samme forståelsen kan vi få ved å se på de årlige åpne trussel- og sikkerhetsvurderingene fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2020), Politiets sikkerhetstjeneste (2020) og Etterretningstjenesten (2020).

Med dette som bakteppe er det særs viktig at vi har systemer og regimer for effektiv og god tverrsektoriell håndtering, hvor flere forvaltningsnivåer er involvert. Veldig mye av arbeidet vil omhandle å ha kommunikasjon mellom aktørene og dette må fungere så godt som mulig.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er viktige brikker i dette arbeidet. Dette begrunnes i at aktørene blant annet har et særlig ansvar for å legge til rette for at samvirkeprinsippet ivaretas ved at instansene har en samordningsrolle ved håndtering av uønskede hendelser.

Det er utarbeidet egne retningslinjer for rapportering på samordningskanal. Disse retningslinjene blir gjort rede for senere i oppgaven. Kort sammenfattet kan det sies at retningslinjene beskriver hvordan rapportering fra kommunalt nivå til fylkesmannsembetene, deretter videre som et bearbeidet produkt til DSB skal finne sted. Situasjonsrapportene blir deretter bearbeidet av DSB og formidlet til sentralt nivå, hovedsakelig ved Krisestøtteenheten (KSE) i Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Situasjonsrapportene inngår som en del av myndighetenes beslutningsgrunnlag, og derigjennom også bidra til å oppnå en tidsriktig og god situasjonsforståelse (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018).

Varsling og rapportering som er beskrevet i retningslinjene vil kreve kommunikasjon mellom avsendere og mottakere på forskjellige forvaltningsnivåer og sektorer. Disse aktørene vil igjen ha varierende faglig bakgrunn og erfaring, samt andre variabler som påvirker kommunikasjonen og tolkningen av budskapene. Valg av kanaler for kommunikasjonen er også beskrevet i retningslinjene og det er i teoriene om kommunikasjon løftet frem som et viktig moment å se nærmere på når kvaliteten på kommunikasjonen skal vurderes.

Det er en etablert praksis som benyttes ved håndtering av reelle hendelser som går på siden av beskrivelsene i de omtalte retningslinjene. Å finne årsak til hvorfor retningslinjene ikke anses som tilstrekkelig til å følges opp vurderes som nødvendig for å kunne utvikle et regime for etablering av situasjonsforståelse på samordningskanal. Veldig mange hendelser må som nevnt håndteres i samarbeid. Eventuelle hindringer for godt samarbeid og påfølgende etablering av situasjonsforståelse bør belyses og begrunnes for at endring kan finne sted. Konsekvensene for den samlede håndteringen kan bli vesentlige. En kunnskapsbasert tilnærming er å anbefale.

Dette er samlet sett med på å begrunne valget av problemstillingen. Det vurderes som viktig å se nærmere på om retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal faktisk er utarbeidet slik at det på en best mulig måte oppnås god og tidsriktig situasjonsforståelse. Informasjonsdeling er altså en vesentlig del av dette og for å få til god informasjonsdeling er det lagt opp til kommunikasjon mellom sektorer og forvaltningsnivåer.

Arbeidshypotese: «Best mulig kommunikasjon vil legge til rette for en best mulig situasjonsforståelse».

For å kunne underbygge arbeidshypotesen, blir det viktig å gå inn i hvordan kommunikasjonen foregår, om det er noen barrierer som påvirker prosessen, og deretter komme inn på om retningslinjene for rapportering på samordningskanal evner å legge til rette for gode kommunikasjonsprosesser slik det er beskrevet i dag.

Felles situasjonsforståelse er et stikkord i retningslinjene og det vil være naturlig at det i arbeidet med problemstillingen også besvares hva som oppfattes å være god situasjonsforståelse for de aktørene som inngår på samordningskanal. Videre bør det søkes å besvare hva som kreves av informasjon og kommunikasjon for å oppnå god situasjonsforståelse, eventuelt hvilke hindringer som kan foreligge.

1.2 Problemstilling

Bakgrunn for valg av tema for oppgaven, etterfulgt av den endelige problemstillingen, kommer etter egen erfaring med flere års arbeid med krisehåndtering på flere forvaltningsnivåer. En vesentlig del av arbeidet med krisehåndteringen, uavhengig av forvaltningsnivå, har dreid seg om situasjonsrapportering og streben etter oppnåelse av god situasjonsforståelse.

Innledning er benyttet til å argumentere for viktigheten av tema. Valg av problemstilling og forskningsspørsmål ble til etter en prioritering av hvilke deler av tema som kan vies oppmerksomhet innenfor rammene av en masteroppgaves innhold. Endelig problemstilling ble som følger:

«I hvilken grad er retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal i stand til å bidra til tidsriktig og god situasjonsforståelse ved håndtering av uønskede hendelser som krever involvering av flere forvaltningsnivåer og flere sektorer».

Videre brytes besvarelsen ned i tre **forskningsspørsmål** som vil bli besvart gjennom det videre arbeidet:

- 1) Hva må til for at aktørene skal kunne oppnå en tidsriktig og god situasjonsforståelse i kriser, og hvordan kan de selv bidra til at samarbeidende aktører kan oppnå det samme?
- 2) Hvilke barrierer opplever aktørene at kan forhindre god situasjonsforståelse i kriser?
- 3) Er det forhold som forhindrer god kommunikasjon mellom aktørene i dagens retningslinjer for rapportering på samordningskanal?

Konteksten for oppgaven blir nasjonal hendelseshåndtering hvor involvering av to eller flere forvaltningsnivåer og to eller flere sektorer er nødvendig, samt at kriteriene for at retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal er oppfylt.

Avgrensning: Formålet til retningslinjene er mer omfattende enn det som er tema i denne oppgaven. De øvrige deler av formålsbeskrivelsen blir ikke vurdert i denne besvarelsen.

Oppgaven tar heller ikke for seg den delen av instruksen som omhandler varsling av beredskapshendelser. Aktørene innenfor næringslivet og frivillige organisasjoner er ikke inntatt i oppgavens samlede vurderinger. Begrunnelsen er ikke at disse i liten grad er viktige beredskapsaktører, men det er tatt hensyn til oppgavens begrensede omfang.

1.3 Hensikten med studie

Det er interessant å finne svar på problemstillingen og de etterfølgende forskningsspørsmålene fordi det er et viktig samlet verktøy som skal benyttes ved krisehåndtering av veldig mange hendelser. Det kreves oftere og oftere god kommunikasjon i krisehåndteringen og kvaliteten på denne bør være så god som mulig for å oppnå best resultat. Feil forståelse av hvilken situasjon vi står overfor, eller vil møte om kort tid, vil kunne få innvirkning på flere måter. Som eksempler kan nevnes hvordan håndteringen blir prioritert, hvilke tiltak som blir vurdert og iverksatt.

Svarene vil altså primært kunne inngå i arbeidet med revisjon og utvikling av retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal. Sekundært vil svarene i oppgaven også kunne ha nytte utover arbeidet med retningslinjene. Det siktes da blant annet mot førkrisefasen og etterkrisefasen som eksempler. Videre vil svarene kunne ha nytte i arbeidet med kommunikasjon mellom sektorer og forvaltningsnivåer i saker som ikke defineres som kriser. Innenfor forvaltningen foregår det rutinemessig rapportering både på oppgaver og økonomi og en felles forståelse av situasjonen anses også der som viktig.

Samlet sett vil oppgaven sette fokus på viktigheten av kvalitetsmessig god kommunikasjon. Videre hvordan dette best kan oppnås som del av arbeidet med å oppnå en felles god situasjonsforståelse. Dette vil kunne være gjeldende kunnskap både i kriser, og i andre faser og situasjoner hvor dette er aktuelt.

1.4 Oppgavens oppbygging og innhold

Etter at det til nå er gjort rede for bakgrunnen for oppgavens problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål, vil det bli gjort rede for valgt teori. Videre er innsamlet data systematisert og gjort kjent gjennom kapittelet om empiri. Drøftingen av dataene i empirikapittelet opp mot valgt teori finner sted i det påfølgende kapittelet med drøfting.

Oppgaven avsluttes med en kortfattet konklusjon. Valg av metode med begrunnelser og vurdering av styrker og svakheter ved metoden inngår som eget kapittel.

2. Teori

2.1 Nasjonal krisehåndtering

En rekke utfordringer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet er sektorovergripende. Enten vi snakker om flom, brann, skred, alvorlige ulykker, pandemier eller terroranslag, så berøres mange ulike sektorer. Slike utfordringer kan ikke håndteres innenfor en sektor alene, eller på et enkelt nivå i forvaltningen (Justis- og beredskapsdepartementet 2016).

Flere av disse scenarioene har vi sett eksempler på at har rammet nasjonen de senere årene. Samtlige hendelser har medført tett samhandling mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har utarbeidet et produkt hvor det er sammenstilt en rekke analyser av krisescenarioer. Samtlige av disse scenarioene er beskrivelser av mulige hendelser hvor tverrsektorielt samarbeid og samarbeid mellom forvaltningsnivåer er påkrevet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2019). Den samme forståelsen kan vi få ved å se på de årlige åpne trussel- og sikkerhetsvurderingene fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten (E-tjenesten).

NSMs rapport «Risiko 2019» spiller også inn ett ekstra moment som bør vies oppmerksomhet i arbeidet med håndtering av kriser som kan oppstå. Dette er næringslivets rolle som en sentral medspiller i sikkerhetsarbeidet. Disse både forvalter viktige samfunnsfunksjoner og er leverandører til norske offentlige etater (Nasjonal sikkerhetsmyndighet 2019).

Flere fra akademia peker på utfordringer med det norske systemet hvor sektoransvaret står sterkt. Det er store utfordringer knyttet til samordning internt i staten mellom ulike departementsområder, tilsyn og forvaltningsorganer (Fimreite and Læg Reid 2004). Vi står i økende grad overfor oppgaver knyttet til flernivåstyring hvor relasjoner mellom lokale, regionale, nasjonale og overnasjonale myndigheter og mellom organisasjoner i offentlig og privat sektor er sentrale komponenter (Fimreite, Lango et al. 2011).

Dette understøttes av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i deres melding til Stortinget hvor det sier at arbeidet med samfunnssikkerhet involverer kommuner, fylkesmenn, direktorater, nasjonale faginstanser, departement og regjeringen. De fire grunnleggende prinsippene ansvar, likhet, nærhet og samvirke ligger til grunn for arbeidet. Det tydeliggjør aktørers ansvar og legger føringer for samarbeid og håndtering av hendelser (Justis- og beredskapsdepartementet 2016).

Melding til Stortinget nr. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn* beskriver at erfaringer fra øvelser og hendelser viser et behov for noe mer fleksibilitet i situasjonsrapporteringen. Hendelser er ofte tidskritiske og det kan være krevende for aktørene som skal håndtere situasjonen at de også skal skrive situasjonsrapporter (Justis- og beredskapsdepartementet 2016). Fleksibilitet og tidsbruk er altså nevnt også i dokumenter fra JD til Stortinget og det bør stilles spørsmål ved om retningslinjene tilfredsstillende disse momentene i tilstrekkelig grad.

Grunnleggende prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet er nedfelt og vært stående i flere år. Det fjerde prinsippet i oversikten under var et nytt prinsipp som er kommet til i offentlige dokumenter etter at terroren rammet Norge 22. juli i 2011. Her følger en forklaring av hva som menes med de fire grunnleggende prinsippene som beredskapsarbeidet i Norge bygger på:

- 1) *Ansvarsprinsippet* – innebærer at den organisasjon som har fagansvar for et område i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
- 2) *Likhetsprinsippet* – betyr at den organisasjonen man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig
- 3) *Nærhetsprinsippet* – betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå
- 4) *Samvirkeprinsippet* – betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering

(Justis- og beredskapsdepartementet 2016)

2.2 Fylkesmannen og regional krisehåndtering

2.2.1 Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks

Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen (fylkesmannen.no 2020). Det foreligger en instruks for fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket med korttittelen Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (Lovdata 2020). Instruksen har virkeområde også for Svalbard, men det tas ikke særlig hensyn til dette i den videre beskrivelsen. Formålet med instruksen er å gi retningslinjer for fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og for fylkesmannens samordning av krisehåndtering ved uønskede hendelser (Lovdata 2020). Instruksen beskriver en rekke oppgaver tillagt fylkesmannsembetene og i det videre vil kun det som er av interesse for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål bli viet oppmerksomhet.

Fylkesmannen skal ha en forberedt og øvet kriseorganisasjon, som raskt kan etableres for å skaffe oversikt, vurdere situasjonen og etablere kontakt med berørte kommuner og berørte aktører. Fylkesmannen skal støtte aktørenes håndtering av uønskede hendelser og vurdere eventuelle behov for bistand. Fylkesmannen skal blant annet ha systemer for på kort varsel å kunne motta, vurdere og eventuelt videreformidle ugraderte og graderte beredskapsmeldinger, varsler om uønskede hendelser og sentralt iverksatte beredskapstiltak. Videre skal fylkesmannen kunne iverksette en samordnet situasjonsrapportering til sentrale myndigheter på kort varsel (Lovdata 2020).

2.2.2 Fylkesmannens samordningsansvar

Fylkesmannen har et regionalt samordningsansvar ved håndtering av uønskede hendelser. I dette ligger det at fylkesmannen skal samordne den sivile krisehåndteringen, og mellom sivile og militære myndigheter, for å sikre optimale løsninger i samarbeid med berørte aktører, og i samsvar med gitte instruks, retningslinjer og lover. Som del av dette samordningsansvaret ligger det at fylkesmannen skal etablere gjensidig informasjonsutveksling med regionale statlige etater, infrastruktureiere, fylkeskommune, berørte kommuner og eventuelt andre aktører. Videre skal fylkesmannen skaffe oversikt over situasjonen i fylket, kartlegge kommunenes og andre berørte aktørers behov, og gi en situasjonsrapport til sentrale myndigheter. Videre skal fylkesmannen informere fylkesberedskapsrådet om situasjonen, og

innkalle hele eller deler av fylkesberedskapsrådet ved større uønskede hendelser og skape enighet om hvilke sivile tiltak som bør iverksettes, samt hvilke anmodninger som skal fremmes for Forsvaret om militære tiltak (Lovdata 2020).

2.2.3 Fylkesberedskapsrådet

Et av virkemidlene som fylkesmannen har til rådighet er fylkesberedskapsrådet. Rådet møtes regelmessig utenom krisehåndtering, samt ved behov under kriser. Fylkesberedskapsrådet skal bestå av representanter for regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ledere fra politiet og øvrige nødetater, Forsvaret, Sivildforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket. Fylkesmannen kan invitere andre aktører (Lovdata 2020).

Fylkesberedskapsrådets rolle er å være forberedt på å bistå i fylkesmannens samordning av krisehåndteringen som beskrevet over. Videre skal rådet drøfte relevante samfunnsikkerhets- og beredskapsspørsmål og være en arena for oversikt og gjensidige orienteringer, og bidra til et felles risiko- og sårbarhetsbilde og en felles plattform for planlegging av samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid i fylket (Lovdata 2020).

2.2.4 Andre oppgaver lagt til fylkesmannsembetene

Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks beskriver flere oppgaver lagt til embetene. Av de oppgaver som er relevant for oppgavens innhold er følgende valgt ut for videre omtale.

Samordningsansvaret under kriser er beskrevet over. Det er likevel slik at fylkesmannen har en samordningsrolle også i daglig beredskapsarbeid. Fylkesmannen skal samordne, holde oversikt over og informere om arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap i fylket. Gjennom dette arbeidet kreves det utstrakt dialog med andre regionale aktører og samtlige kommuner i fylket (Lovdata 2020).

Fylkesmannen har også en oppgave med å være pådriver og veileder. I dette ligger det at fylkesmannen skal gi råd, veilede og være pådriver for et målrettet og systematisk arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap i fylket. Også denne aktiviteten foregår i utstrakt grad sammen med andre regionale aktører og kommunene. Av aktiviteter som faller inn under denne oppgaven er øvelser og oppfølging av disse (Lovdata 2020).

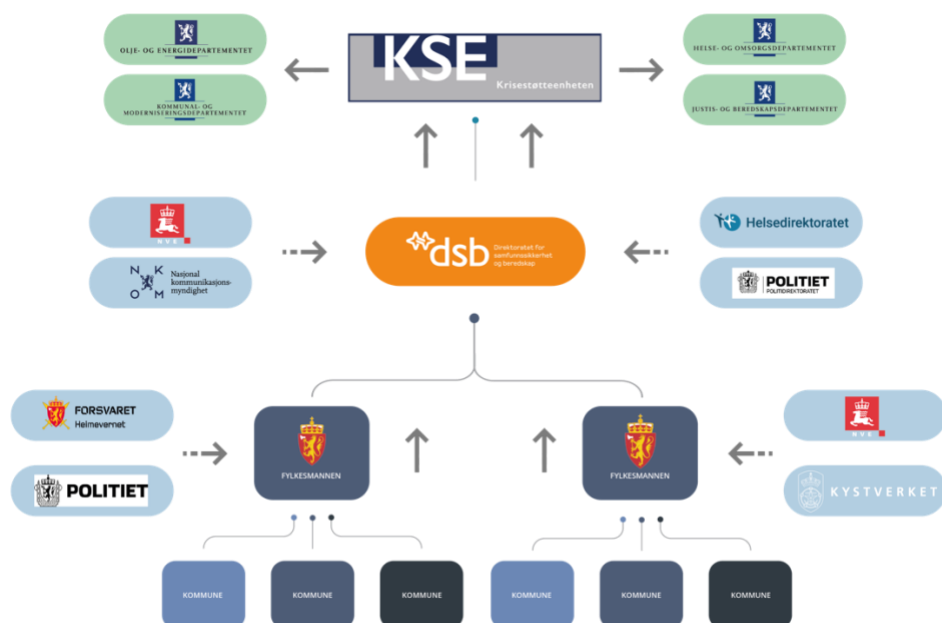
2.3 Varsling og rapportering på samordningskanal

Samordningsansvaret innbefatter også situasjonsrapportering på samordningskanal. I dette ligger det at kommuner, fylkesmenn og DSB sender situasjonsrapporter til overordnet samordningsmyndighet ved uønskede hendelser. Disse situasjonsrapportene har som formål å gi overordnet myndighet et sektorovergripende bilde av situasjonen og er en del av myndighetenes beslutningsgrunnlag i håndteringen av situasjonen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018).

I henhold til retningslinjene for varsling- og rapportering på samordningskanal skal rapportering på samordningskanal gjøres ved bruk av fastsatt mal for situasjonsrapportering og ved bruk av krisestøtteverktøyet DSB-CIM. Berørte kommuner samler informasjon om situasjonen lokalt, og sammenstiller til en rapport som de sender til fylkesmannen ved å dele den i DSB-CIM (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018). CIM beskrives av leverandøren av produktet som et helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap. Det beskrives videre å kunne støtte alle prosessene i beredskapsarbeid. Produktet er modulbasert og tilpasset hver kunde (F24 Nordics 2020).

Fylkesmannen innhenter rapporter fra alle berørte kommuner og informasjon fra relevante regionale aktører. Fylkesmannen sammenstiller informasjonen og utarbeider en helhetlig regional situasjonsrapport som sendes til DSB ved å dele i DSB-CIM. DSB sammenstiller situasjonsrapportene fra alle involverte fylkesmenn og sender dette sammen med DSBs egne vurderinger i DSB-CIM til Justis- og beredskapsdepartementet (JD), ved Krisestøtteenheten (KSE). Dersom ikke JD er lederdepartement videresendes rapporten til det aktuelle lederdepartementet. (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018).

Lederdepartementet sammenstiller situasjonsrapporter fra egne underliggende etater og rapporter fra andre departementer. Lederdepartementet sender den overordnede, sammenstilte situasjonsrapporten til relevante departementer og underliggende etater (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018).



Figur 1: Forfatterens fremstilling av hvordan rapportering på samordningskanal er beskrevet i retningslinjene fra DSB. Figuren er ikke identisk med figur i retningslinjene. I denne figuren er det tydeliggjort den manglende forpliktelsen til rapportering for andre enn aktørene på samordningskanal. Aktørene er satt inn som eksempler og det vil kunne være andre aktører, eller et vesentlig høyere antall deltagere.

Retningslinjer for varslings og rapportering på samordningskanal ble for første gang utarbeidet av DSB og godkjent av Justis- og beredskapsdepartementet til bruk fra 2. juli 2001. Dette står beskrevet i forordet til den eldste utgaven av retningslinjene som er funnet på Internett fra 2009 (Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap 2009). Justeringen er utført i form av pålagte revisjonsprosesser.

2.4 Kommunikasjon og kommunikasjonsprosesser

I denne sammenhengen vil kommunikasjon beskrives som å utveksle informasjon eller å gi informasjon. Kommunikasjon kan betegnes som grunnlaget for godt samarbeid. Faget kommunikasjon og kommunikasjonsprosesser er omfattende. Det er derfor videre valgt ut teori på området som anses godt egnet for å drøfte problemstillingene i oppgaven og inngå i senere konklusjon.

God kommunikasjon er en utfordring ettersom den foregår mellom personer med ulike kunnskapsstrukturer; felles mentale modeller. Informasjonen vil derfor kunne oppfattes og

tolkes ulikt (Eriksen 2011). For å sikre riktig oppfattelse og tolkning av meldingen kan sender be mottaker bekrefte meldingen ved å gjenta informasjonen (bekreftende kommunikasjon) (McIntyre and Salas 1995). Bekreftende kommunikasjon bidrar til å sikre at alle teammedlemmene har lik forståelse av situasjonen og følger en felles plan mot samme mål (Orasanu 1990).

Avsender er kilden meldingen kommer fra. Det er mange faktorer som påvirker avsenders evne til å kommunisere: Avsenders kommunikasjonsferdigheter (ferdighet i å lese, skrive, snakke lytte med videre), holdninger til budskap og mottaker, kunnskapen i budskapet som skal kommuniseres, det sosiale systemet kommunikasjonen finner sted i (verdier, tro, religion og generell forståelse av samfunnet) og kulturen i det aktuelle sosiale systemet / samfunnet (Engen, Kruke et al. 2016).

Avsender koder meldingen før den sendes. Koding må ikke sees på som bokstavelig, men som en aktivitet for å formulere meldingen med utgangspunkt i avsenders evne til å kommunisere (og en idé om mottakers evne til dekodning) (Engen, Kruke et al. 2016).

Meldingen vil ha en eller annen form for innhold. Innholdet vil inkludere elementer som språk, gester, kroppsspråk og så videre. Behandling og struktur handler om hvordan meldingen settes sammen og arrangeres i ulike deler. Avslutningsvis vil kodingen bestemme hvordan den sendes (språk, kroppsspråk, gester og så videre), og hvordan kommunikasjonen faktisk finner sted (Engen, Kruke et al. 2016).

Dekoder er den som mottar meldingen og dekode den. Mottaker må ha de samme kommunikasjonsferdighetene som avsender, slik at koding og dekodning forstås på samme måte (Engen, Kruke et al. 2016). Kommunikasjon er å regne som en toveisprosess og det forutsettes derfor at sender og mottaker er på tilsvarende nivå og tilsvarende forståelse av hva effektiv kommunikasjon er (Sellnow and Seeger 2013).

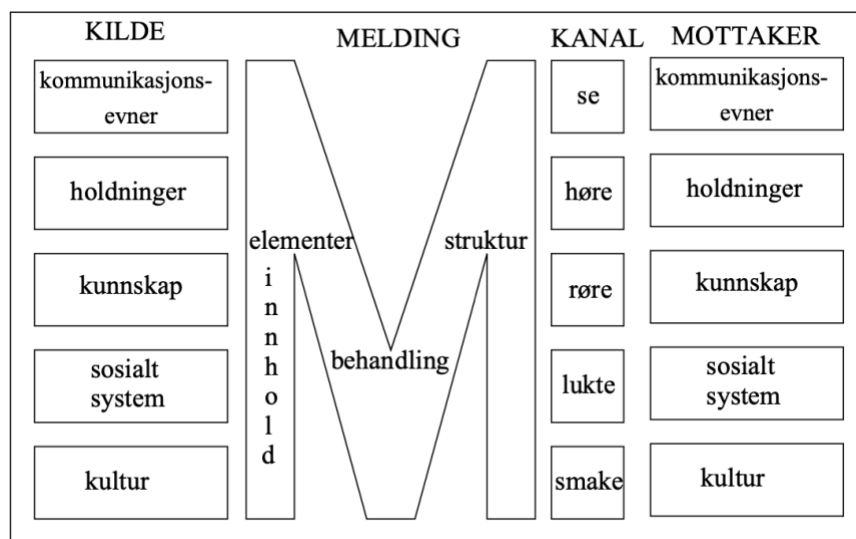
2.5 Modeller for kommunikasjon

David Berlo har en modell som anses relevant ved vurdering av kommunikasjonsprosesser, og det samme har Shannon & Weaver og deres modell. Disse modellene vil derfor omhandles videre i dette kapittelet gjennom en innføring i hovedtrekkene ved disse. Modellene har flere

likhetstrekk, men det er valgt å vektlegge forskjellige momenter eller særtrekk ved kommunikasjonsprosessene.

2.5.1 Berlos kommunikasjonsmodell

Modellen til Berlo viser til en prosess hvor informasjon overleveres, altså en form for enveiskommunikasjon. Berlo presenterer en modell om «avsender – melding – kanal – mottaker» som er en tradisjonell og klassisk lineær forklaring på kommunikasjon, der sender og mottaker kommuniserer gjennom melding og kanal (Engen, Kruke et al. 2016). Berlo fremhever at mottakeren er det viktigste elementet i kommunikasjonsprosessen og det er derfor viktig å tenke på denne når man starter kommunikasjonen (Berlo 1960).



Figur 2: Berlos kommunikasjonsmodell

En melding som avsender ønsker å formidle påvirkes av valg av elementer og struktur. Elementer i meldingen påvirkes av strukturen og vice versa. Strukturen, altså formen på meldingen, henger sammen med elementene som kan sies å være substansen i meldingen. Hvordan elementer og struktur deles inn, eller benyttes, avhenger av hensikt med meldingen eller budskapet. En avsender kan altså variere sin melding ut fra hvilken hensikt som ønskes oppnådd (Berlo 1960).

Avsender kan velge ut deler av informasjonen som besittes, som ønskes formidlet til mottaker. Videre vil det kunne variere i hvilken form meldingen skal gå og hvilken

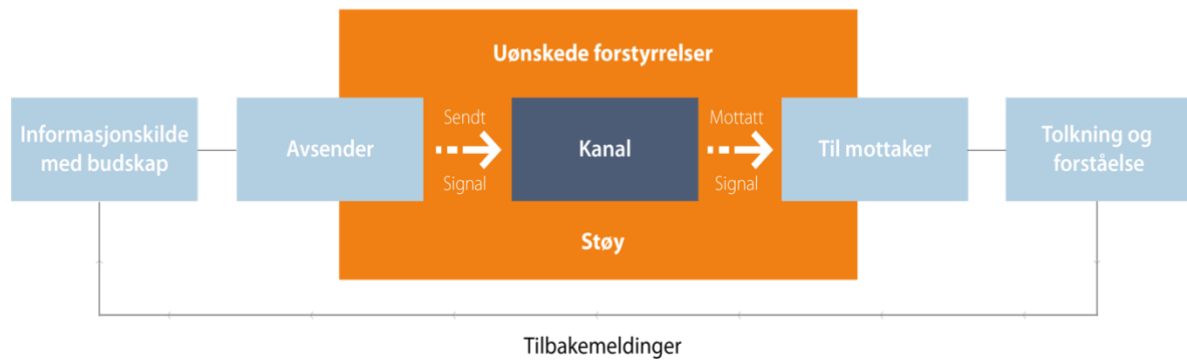
oppbygning den skal ha. Vi kan definere behandlingen av meldingen som de valgene som avsender gjør i kommunikasjonsprosessen ved å selektere og arrangere både koder og innhold i meldingen (Berlo 1960).

Det er mange typer kanaler. For det første kan kanalen være organisk, det vil si de fem sansene som benyttes for å kommunisere (øyne, ører, hud, tunge og nese). For det andre kan en kanal være direkte, det vil si ansikt-til-ansikt. For det tredje kan en kanal være indirekte via et medium, det vil si ved hjelp av et mellomledd (for eksempel en tolk), radio, telefon, bilder eller sosiale medier. Uavhengig av medium vil vi kommunisere gjennom én eller flere av våre sanser (Engen, Kruke et al. 2016). Kanalen har til hensikt å koble avsender til mottaker og skal gjøre de i stand til å kommunisere (Berlo 1960).

Videre er det beskrevet at det ved valg av kanal, er hensiktsmessig å vite at mottaker får en enklere jobb med å dekode og motta meldingen dersom den kommer via to kanaler i stedet for én (Berlo 1960). Eksempel på dette er at en mottaker enklere vil kunne motta noe som den kan både se og høre. Visualisering i tillegg til muntlig overlevering vil altså medføre økt sannsynlighet for at mottaker får med seg mer av budskapet.

2.5.2 Shannon & Weavers kommunikasjonsmodell

Eventuell mangel på tilbakemeldinger i kommunikasjonen kan være krevende for å oppnå god kommunikasjon. Det vurderes derfor som hensiktsmessig å inkludere en kommunikasjonsmodell som også tar opp det aspektet. Et annet viktig aspekt er barrierer (støy) i kommunikasjonsprosessen, som også er noe som er mindre omtalt i Berlo-modellen. Dette står mer sentralt i modellen til Shannon & Weaver.



Figur 3: Er utarbeidet av forfatter av oppgaven, basert på forståelsen av teorien til Shannon & Weaver og deres kommunikasjonsmodell. Det er også tatt med momenter som er av særlig interesse for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

Standard modell for kommunikasjon viser sender, budskap, mottaker og tilbakemelding. Det er også vanlig å snakke om støy og kanaler i kommunikasjon. Støy er forhold som gjør at budskap / tilbakemelding ikke blir korrekt mottatt, for eksempel tekniske problemer med kommunikasjonslinjene, eller motstridende signaler (kroppsspråk sier noe annet enn talen). Videre kommuniserer mennesker gjennom ulike kanaler: hva som blir sagt, og hvordan det sies, kroppsspråk, ulike hjelpemidler, osv. (Eriksen 2011).

En avsender når med andre ord en mottaker ved å sende en melding inneholdende et budskap. For å komplettere prosessen er det nødvendig å komme inn på valg av kanal for kommunikasjonen. Valg av kanal er viktig for å oppnå ønsket formål og effektiv kommunikasjon. Kanalvalg må være tilpasset både avsender og mottaker for best effekt.

Ifølge Shannon and Weaver (1964) kan kommunikasjonskanal ofte være hovedkilden til støy i kommunikasjonsprosessen. Videre hevder han at også avsender og mottaker kan tillegge støy i prosessen. Effekten av støy kan medføre negative effekter av kommunikasjonen ved blant annet at mottaker ikke forstår budskapet fra avsender, som igjen kan medføre at mottaker ikke kan utøve sin funksjon som forutsatt eller ønsket. Totalt vil dette si at kommunikasjonssystemet eller prosessen får redusert effekt

2.6 Sammenheng mellom kommunikasjon og situasjonsforståelse

Situasjonsforståelse kan forstås som å kunne tolke en situasjon, og å tolke denne riktig. Å ha riktig situasjonsforståelse av en situasjon vil være avgjørende for å kunne velge rett handling for å håndtere den gitte situasjonen. Selv om en håndterer situasjonen “galt”, vil det ut ifra situasjonsforståelsen kunne oppleves som riktig. Det vil si at selv om en handling blir opplevd som den rette, kan det vise seg at den ikke var den rette fordi tolkningen av situasjonen ikke var korrekt (Endsley 1995).

Boin, Hart, Stern og Sundelius (2005) benytter et begrepet «sensemaking» og dette inngår i den første fasen i deres beskrivelse av en krisehåndteringsprosess. Sensemaking handler om forståelse og erkjennelse av en krise. Dette er en kjent utfordring i flere organisasjoner. Det pekes blant annet på at en av årsakene til at dette ikke fungerer tilfredsstillende ligger i svak informasjonsdeling og ulik oppfattelse. Forfatterne hevder at det i mange tilfeller kan finnes mange synlige indikatorer som kan bidra til å blant annet å kunne forutse en krise. Likevel klarer ikke beslutningstakere å se sammenhengen i puslespillet som utvikler seg til en krise før det er for sent (Boin, Hart et al. 2005).

De samme forfatterne mener at dette kan ha en sammenheng med at signaler kommer fra flere ulike hold i systemet, informasjon ikke blir delt eller at den ikke blir delt på en forståelig måte. Det evnes altså ikke å gjøre om de dataene man besitter til informasjon som gir mening (Boin, Hart et al. 2005).

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

2.7 Samarbeid om felles utfordringer – arbeid i team

Ettersom team består av personer med ulike kunnskaper, ferdigheter og holdninger, er kommunikasjon nødvendig. Teamets effektivitet er avhengig av teammedlemmenes evne til å kommunisere for å koordinere aktiviteter, dele informasjon og implementere strategier (Caldwell 1997). Problemer med kommunikasjon kan resultere i misforståelser, samt ineffektive og inadekvate prosesser og løsninger. Kommunikasjon er informasjonsoverføring (Eriksen 2011).

Arbeider som overgår individuelle kapasiteter, må flere personer løse sammen. Samarbeid gir ofte nye muligheter fordi personer med ulike kunnskaper og ferdigheter kan motivere og supplere hverandre, effektivisere problemløsninger og skape bedre prestasjoner. Med økende grad av fagspesialisering er et team blitt et viktig verktøy for å mestre sammensatte og komplekse problemstillinger på en effektiv og sikker måte. Team blir derfor ofte brukt til å mestre mange kritiske oppgaver, ikke minst håndtering av kriser og ulykker (Eriksen 2011).

Noen mener at team er det samme som grupper, mens andre mener at team er en spesiell form for grupper som har et høyere potensial når det gjelder ytelse. For at vi skal kunne snakke om en gruppe, må følgende forutsetninger være til stede: En gruppe må være en samling av minst to personer som er forent i et nettverk av sosiale relasjoner, gruppemedlemskap kan vises, og medlemmene oppfatter seg som gruppemedlemmer, gruppen har minst ett mål som krever samhandling, og det eksisterer normer som fastsetter visse handlinger og forbyr andre (Wermlund 1965).

Grupper har tradisjonelt blitt brukt i en mer utstrakt sammenheng enn team, spesielt relatert til sosial og organisatorisk form (Hackman and Richard 1990). I tillegg til gruppers særtrekk vil spesielle kjennetegn hos team være at medlemmene har ulike funksjoner, for eksempel ulike oppgaver, fagkunnskaper, roller osv. Team kjennetegnes også ved at medlemmene er avhengige av hverandre, og at medlemmenes aktiviteter må koordineres, samtidig eller i sekvenser, for å oppnå effektiv måloppnåelse (Salas, Dickinson et al. 1992)

Kriser håndteres normalt av grupper sammensatt av personer fra flere fagfelt / spesialiteter som er avhengige av hverandre for å håndtere situasjonen best mulig. Gruppen er sammensatt

for å håndtere spesielt krevende omstendigheter og forventes derfor å ha høy ytelse og effektivitet – altså vil gruppen kunne kategoriseres som et team (Eriksen 2011).

En vesentlig forskjell mellom individuell problemløsning og felles problemløsning er behovet for kommunikasjon. Det finnes en rekke teorier om og modeller for kommunikasjon (Fiske 2010). Kommunikasjon er det som bringer de ulike teamarbeidsprosessene sammen (Dickinson and McIntyre 1997).

Kommunikasjon er et middel for å oppnå og fremme at alle parter i et team bygger opp en felles forståelse for de ulike situasjonene de står ovenfor. Mangel på kommunikasjon, eller feil informasjon, kan gjøre at en ikke oppnår felles situasjonsforståelse. Store avvik mellom antakelser om farer og risiko på den ene siden og virkelighet på den andre siden, kan gå utover kvaliteten av kommunikasjon- og informasjonsflyten i en organisasjon (Turner and Pidgeon 1997)

Teorien som her er omtalt vil bli gjenstand for drøfting sammen med innsamlende data som står omtalt i kapittel om empiri. Valg av metode for innsamling av data vil nå blir presentert.

3. Metode

Metode er generelt sett en planmessig framgangsmåte for å nå et bestemt mål. Målet med metoden er å bygge opp kunnskap om bestemte fenomener og utvikle en teoretisk forståelse av denne kunnskapen (Grønmo 2004). Formålet med dette kapittelet er å presentere valg av metode som er benyttet for besvarelse av problemstillingen. Videre skal kapittelet vise at denne oppgaven oppfyller kravene for utvalg av teori, valg av informanter, i tillegg til andre dokumenter som er samlet inn og analysert.

Kapittelet gir en beskrivelse av valg av forskningsdesign, prosess og fremgangsmåter for innsamling av data. Det er denne fremgangsmåten for innsamling av data som skal vise veien frem til konklusjonene som senere blir presentert. Konklusjonene skal igjen benyttes til å besvare problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål. Det vil alltid være styrker og svakheter i valg av metode for datainnsamling og analyse, og det vil bli omtalt i dette kapittelet. Innbefattet i dette ligger en vurdering av oppgavens validitet og reliabilitet.

3.1 Forskningsdesign

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

Et forskningsdesign er i følge Blaikie (2010) prosessen der man på forhånd planlegger forskningsprosjektet før man starter selve forskningsprosessen. Forskningsdesignet skal binde sammen undersøkelsesspørsmålene, teori, empirisk data og den konklusjonen man kommer fram til (Blaikie 2010).

Masteroppgaven var i startfasen rettet mot å svare ut hvordan det på en best mulig måte kunne etableres tidsriktig og god situasjonsforståelse mellom sektorer og forvaltningsnivåer ved hendeshåndtering. For å spisse problemstillingen er det tatt utgangspunkt i et styrende dokument for rapportering som kalles for «Retningslinjer for varsling- og rapportering på samordningskanal» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018).

Ved innledning til oppgaven var planen å benytte dokumentanalyser som primærkilde og derigjennom å besvare problemstillingen. Dokumentanalysene var av evalueringer etter øvelser og hendelser hvor retningslinjene var vurdert, analysert og forbedringstiltak var nedtegnet.

Det skulle vise seg at dokumentanalysene ikke skulle bidra i den grad det var tenkt. Analysene viser at det forefinnes lite tilgjengelig informasjon i åpne skriftlige evalueringer etter hendelser og øvelser som omtaler retningslinjene, og da særlig ikke fordeler, bakdeler og utfordringer innenfor oppnåelse av situasjonsforståelse mellom organisasjoner og forvaltningsnivåer. Det kan videre gjennom dokumentanalysene tyde på at det gjennom reelle hendelser, og delvis i øvelser, har vært etablert en praksis med formål å styrke tverrsektoriell koordinering og felles situasjonsforståelse, som ikke samsvarer med retningslinjene.

Med denne erfaringen ble det besluttet å justere problemstilling og forskningsspørsmål, og derav også valg av metode. Dokumentanalysene er fortsatt en del av datagrunnlaget, men det ble behov for dreining i datainnsamlingen. Det ble vurdert som formålstjenlig at innsamlet data i tillegg omfattet intervjuer. Respondentene måtte ha erfaring med rapportering mellom

sektorer og forvaltningsnivåer, hovedsakelig på samordningskanal, for å få et tilstrekkelig godt datagrunnlag.

Forskningsdesignet skal svare på de tre grunnleggende spørsmål om hva, hvorfor og hvordan det skal studeres (Blaikie, 2000). I denne masteroppgaven er det ønskelig å studere prosessene som gjennomføres under kriser for at de respektive sektorer og forvaltningsnivåer skal ha en god situasjonsforståelse som base for sine beslutninger. Dette er viktig fordi veldig mange av de uønskede hendelsene vi vil møte i fremtiden vil måtte kreve god samhandling mellom flere sektorer og forvaltningsnivåer. Som nevnt over vil dette besvares gjennom intervjuer med fagpersoner og gjennomgang av relevante dokumenter.

Etter at problemstillingen var på plass, ble det arbeidet videre med aktuelle forskningsspørsmål. Det resulterte i tre forskningsspørsmål som er utarbeidet med formål å finne ut av hva som kreves for å oppnå god situasjonsforståelse, samt om det oppfattes å være noen barrierer i disse prosessene. Til slutt blir det en vurdering av om retningslinjene for rapportering på samordningskanal er utformet på en tilstrekkelig god måte for å oppnå sitt formål om etablering av situasjonsforståelse.

Det er flere fordeler med å gjennomføre undersøkelser basert på en case, eller en hendelse. En casestudie gir en beskrivelse av et sosialt system (Halvorsen 2003) og har blant annet som formål å utvikle en helhetlig forståelse av den enheten som studeres (Grønmo 2004). Et eksplorativt design brukes når man på forhånd vet lite om saksområdet og ikke har noen klar oppfatning av hvilke sammenhenger som kan tenkes å eksistere (Gripsrud, Olsson et al. 2010).

Det er altså flere fordeler ved bruk av felles case som utgangspunkt for intervju. Det vurderes likevel ikke som hensiktsmessig å avgrense besvarelsene til ett scenario eller hendelse i denne oppgaven. Hovedårsaken er at det kan være vurderinger som respondenten ikke deler i intervjuet fordi det vurderes å falle utenfor det valgte scenario, men som likevel kunne ha bidratt til ytterligere belysning av problemstillingen.

I de innledende studiene som ble gjennomført før tema for oppgaven ble endelig bestemt, ble det klart at dokumentanalysen ikke var tilstrekkelig for å kunne få mer inngående forståelse i problemstillingen. Dette var hovedårsaken til at forskningsdesignet ble justert fra hovedvekt på dokumentanalyser og over mot kvalitative intervjuer.

3.2 Forskningsprosessen

Plan for gjennomføring av skriveprosessen var det første som falt på plass. Hovedtrekk i planen var at masteroppgaven skulle skrives gjennom høstsemesteret 2019 og vårsemesteret 2020. Det ble tatt høyde for at oppgaven skulle utarbeides parallelt med fulltids arbeid. God planlegging av tidsbruk og inndeling i faser ble essensielt i planen for å evne å ferdigstille oppgaven på en tilstrekkelig god måte.

Prosessen med denne masteroppgaven startet formelt i august 2019. Tiden før ble benyttet til å tenke ut ideer og forslag om tema. Flere av forslagene omhandlet situasjonsrapportering, situasjonsforståelse, tverrsektorielle problemstillinger og fremtidens sammensatte utfordringsbilde. Det var derfor dette ble utgangspunktet når tema og problemstilling skulle endelig fastsettes.

Neste steg i prosessen ble å etablere et godt teoretisk grunnlag omkring de nevnte temaene, for styrende dokumenter for krisehåndtering i Norge, og evalueringer og rapporter etter hendelser og øvelser. Underveis i det innledende arbeidet ble forslag til konkrete problemstillinger og forskningsspørsmål nedtegnet og foreløpig plan for forskningsdesign inngikk i beskrivelsene. Endelig resultat er beskrevet i egne kapitler noe senere i oppgaven.

Søknad til Norsk senter for forskningsdata (NSD) ble sendt noe senere enn først planlagt. Bakgrunnen for dette var hovedsakelig behov for justeringer av problemstilling og forskningsdesign, både etter innledende dokumentanalyser og dialog med veileder.

Som ledd i søknaden til NSD, ble det utarbeidet et informasjonsskriv om deltakelse og intervjuguide. Søknaden ble behandlet og godkjent for videre arbeid i romjulen 2019. Dette gav åpning for at datainnsamlingen gjennom intervjuer kunne startes opp. Datainnsamling i form av innhenting av dokumenter og rapporter var allerede delvis utført i forbindelse med forberedelsene til oppgaven.

Intervjuene ble avtalt i første halvdel av januar. Den første kontakten per telefon om deltagelse i undersøkelsen gav mange positive svar. Intervjuene ble foretatt medio februar. Det var kommet mye nyttig informasjon i de første intervjuene, samt at ytterligere intervjuer var planlagt kort tid etter. Parallelt med forberedelsene til intervjuene ble teori fastsatt. De gjestående planlagte intervjuene var med beredskapsaktører på direktoratsnivå og regionalt nivå. Disse intervjuene måtte utgå grunnet håndtering av covid-19 situasjonen. Aktørene

måtte prioritere håndteringen, samtidig som de gav uttrykk for ønske om å delta i undersøkelsen. Det ble likevel besluttet at datagrunnlaget var tilstrekkelig til å jobbe videre i tråd med planene.

Prosessen med transkribering ble gjennomført parallelt med at intervjuene ble gjennomført. Dataselekteringen ble først startet etter at siste intervju var gjennomført. Analyseprosessen startet opp når empirikapittelet var ferdigstilt.

3.3 Kilder til informasjon

Blaikie (2010) skiller mellom primærdata, sekundærdata og tertiærdata. Inndelingen sier noe om dataens avstand til forskeren. Primærdata er data som forskeren selv samler inn, analyserer og formidler. Dette anses som en styrke da forskeren er førstehåndskilden til denne type data. Sekundærdata er innsamlet av andre enn forskeren selv og anvendes ofte til andre formål enn de var samlet inn for. Tertiærdata er samlet inn og analysert av andre personer, noe som øker avstanden mellom forsker og dataene. Ved bruk av tertiærdata kan det være begrenset tilgang til de opprinnelige kildene eller råmaterialene som er anvendt (Blaikie 2010).

Innsamlet data til denne besvarelsen er hentet inn gjennom dokumentanalyser fra offentlige dokumenter som er tilgjengelig på Internett, samt intervjuer med utvalgte personer. Dokumentanalysene er å betegne som tertiærdata all den tid dokumentene er rapporter skrevet av andre organisasjoner og forfattere hvor det er foretatt analyse av innsamlet data. Intervjuene derimot er å betegne som primærdata hvor rådata er benyttet til egen systematisering, tolkning og vurdering.

3.4 Innsamling av data

Følgende tabell gir en oversikt over dokumenter som er analysert og hvor innhold er benyttet i det videre kapittelet.

Dokumentnavn	Utsteder av dokumentet
I Meld.St.10(2016-2017), Risiko i et trygt samfunn - Samfunnssikkerhet	Justis- og beredskapsdepartementet 2016
Rapport - Ny influensa A (H1N1) 2009 - Gjennomgang av erfaringene i Norge	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010
Askeskyen fra vulkanutbruddet på Island i 2010 - norsk krisehåndtering og noen erfaringer	Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) 2013
NOU 2012:14 - Rapport fra 22. juli-kommisjonen	Kommisjonen ledet av Alexandra Bech Gjørsv nedsatt av regjeringen 2012
Rapport - Evaluering av øvelse Orkan 2012	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2013
Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya vinter 2014 - læringspunkter og anbefalinger	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2014
Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya	Konsulentselskapet PwC, 2014
Rapport - Ekstremværet «Synne» 4.-6. desember 2015	Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder 2016
Rapport - Evaluering av Viking Sky-hendelsen	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2020

Tabell 1: Dokumenter benyttet i dokumentgjennomgangen

Det settes ikke inn tabell over respondenter selv om det ville skapt en bedre oversikt for leser av oppgaven. Begrunnelsen for dette valget er målet om å opprettholde en form for anonymitet som avtalt ved intervjuene og ved søknad om prosjektet til NSD. Respondentene er representanter fra tre av landets fylkesmannsembeter og fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Alle har lang erfaring fra krisehåndtering i den organisasjonen de arbeider ved, samt har kjennskap til situasjonsrapportering som del av håndteringen. Samtlige av intervjuene ble gjennomført i februar 2020.

3.5 Intervjuer og valg av informanter

Valget av informanter var en viktig del av forberedelsene til datainnsamlingen.

Problemstillingen med tilhørende forskningsspørsmål kombinert med retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal, har vært førende for utvalget.

Ved vurdering av informanter ble det vurdert både hvilke organisasjoner som var mest aktuelle, samt hvem i organisasjonen som trolig vil være mest hensiktsmessig å intervju. Til slutt er det foretatt en vurdering av hvilket omfang denne oppgaven kan ha og hvor mye tid som var til rådighet til datainnsamling med påfølgende analyse.

Etter en helhetsvurdering ble det besluttet å intervju ansatte på regionalt nivå og i sentrale fagmyndigheter som direktorater. Videre ble informantene valgt ut av organisasjonen de arbeidet i. Utvalget ble likevel noe styrt ved at jeg i dialogen med organisasjonen overbrakte noen ønskede forutsetninger. De ønskede forutsetningene var at informantene skulle ha erfaring med krisehåndtering i den organisasjonen de nå arbeider ved, samt at den har kjennskap til situasjonsrapportering og kommunikasjon som del av krisehåndteringen.

Ved valg av organisasjon var det klart at noen fylkesmannsembeter og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap måtte inn i utvalget. Videre ble det vurdert til at organisasjoner på regionalt og nasjonalt nivå, som rapporterer til et fylkesmannsembete eller til DSB burde inkluderes. Andre organisasjoner på lokalt nivå ble utelatt som en begrensning av omfang. Disse ble ikke vurdert som essensielle for å kunne besvare oppgavens problemstilling tilstrekkelig.

Regionalt nivå ble prioritert foran lokalt nivå da dette er det første nivået i retningslinjene som både mottar rapportering fra underliggende forvaltningsnivå og som skal bearbeide dette, for deretter å videreformidle informasjon til overordnet forvaltningsnivå. Nasjonalt nivå ved DSB og fagetater ble også prioritert med bakgrunn i at det gjennom retningslinjene beskrives som en form for valgfrihet om rapportering til DSB på samordningskanal skal finne sted. Det ble blant annet vurdert til å være av interesse å kunne vurdere om denne valgfriheten påvirker evnen til oppnåelse av situasjonsforståelsen på dette nivået. Videre var det ved gjennomgangen av rapporter (se kapittel om metode) fremkommet annen etablert praksis omkring informasjonsdeling som del av hendelseshåndteringen. Dette ble ansett som

interessant å undersøke nærmere og det vil kunne gi nyttig informasjon til besvarelse av problemstillingen.

Ved utvelgelse av organisasjoner på nasjonalt nivå ble det prioritert å intervju personer fra organisasjoner som har et ansvar for kritisk infrastruktur eller kritiske samfunnsfunksjoner. Videre var det ønskelig å få informasjon fra organisasjoner som hadde en nasjonal og regional organisering. Noen organisasjoner har en regional organisasjon under direktoratet, og det nivået rapporterer til fylkesmannen. Det viste seg å være et krevende krav all den tid den regionale organiseringen mellom fylkesgrenser og statlige organisasjoner ikke er direkte overlappende. Etatenes ansvar i beredskapssituasjoner ble derfor tyngre vektlagt ved utvelgelsen.

3.5.1 Kvalitativt forskningsintervju

Det kvalitative forskningsintervjuet gir tilgang til menneskers grunnleggende opplevelser av livsverden. Intervjuet søker kvalitativ kunnskap uttrykt i ord og ikke tall (Kvale and Brinkmann 2009). Intervjuene ble gjennomført i form av semistrukturerte intervjuer og det vurderes som vel egnet gjennomføring for denne oppgaven.

Semistrukturert intervju innebærer at utarbeidet intervjuguide ble rammene for samtalen, og at det innenfor disse rammene var varierende hvordan intervjuet ble utført. Rammene var problemstillingen og de tilhørende tre forskningsspørsmålene som respondentene hadde fått oversendt i forkant av intervjuet. Respondentene fikk uttrykke seg fritt og det var kun nødvendig å komme med utdypende eller oppfølgende spørsmål i de tilfeller hvor respondentene ikke på eget initiativ hadde dekket alle tema som var ønsket.

Denne metoden er relevant når man er interessert i fenomener som allerede har skjedd som forskeren selv ikke har hatt anledning til å observere. Forskeren kan da samtale med, eller intervju personer som har førstehåndskjennskap til de fenomener eller sosiale systemer forskeren er interessert i (Halvorsen 2003).

3.5.2 Gjennomføring intervjuer

Alle respondentene ble kontaktet direkte over telefon med forespørsel om den selv, eller noen i samme avdeling, kunne tenke seg i stille til intervju. Respondentene ble gitt en kort introduksjon til oppgaven og dets problemstilling. Alle fant dette meget interessant og valgte å stille selv. Respondentene og student var kjent fra tidligere gjennom tidligere og nåværende arbeid.

Det ble avtalt tid for intervju ved første samtale. Denne avtalen ble bekreftet ved oversendelse av e-post. Vedlagt e-post ble det oversendt informasjonsskriv om prosjektet og personvern. Vedlegget hadde til formål også å legge til rette for at respondenten kunne gjøre forberedelser ved å ha sett problemstilling og forskningsspørsmålene.

Samtlige intervjuer ble gjennomført ved personlig oppmøte ved respondentens kontor. Dette medførte en del reisevirksomhet, men det gav stort utbytte å få være i samme rom som respondenten, samt få til en dialog både før og etter intervjuet. Ved ett tilfelle ble det gitt anledning til å følge en samvirkekonferanse i form av videokonferanse som del av håndteringen av Covid-19 smittesituasjonen som var iverksatt. Dette aktualiserte tema i stor grad, men observasjon fra denne konferansen er ikke del av oppgavens videre datagrunnlag. Intervjuene var mellom 1 time og 1 ½ time. Reisetiden fra intervjustedet ble benyttet til å transkribere intervjuene som det var gjort opptak av. Dette opplevdes som effektivt og nyttig.

Det ble ved avslutningen av intervjuene avklart at studenten kunne kontakte respondentene igjen ved behov for oppklarende eller utdypende spørsmål. Denne åpningen ble det ikke behov for å benytte.

3.5.3 Anonymitet

Anonymitet er forsøkt ivaretatt i oppgaven. Det oppfattes likevel som krevende å fullføre. Bakgrunnen for dette er at det i de fleste fylkesmannsembeter er få personer som arbeider med fagfeltet samfunnsikkerhet og beredskap. Kombinert med ønsket bakgrunn og erfaring medfører at det vil være mulig å finne ut hvem respondentene er. Konfidensialitet innebærer at private data som identifiserer deltagerne ikke avsløres (Kvale and Brinkmann 2009). Det vurderes derfor til at dette ikke fullt ut er ivaretatt, men det er gjort etter beste evne basert på

forutsetningene. Det er verdt å merke at dette ble gjort kjent for samtlige respondenter før intervjuet startet. Ingen av respondentene hadde særskilt behov eller ønske om anonymitet, og gjennomførte intervjuet som planlagt.

Taleopptaker ble benyttet under intervjuene med samtykke. Opptaket ble avtalt slettet umiddelbart etter at sensur for oppgaven faller.

3.5.4 Analyseprosessen

Analyse av data går ut på å kategorisere innsamlet informasjon med sikte på å beskrive hva man har funnet (Halvorsen 2003). Formålet med analyse av kvalitative data er å komme frem til en helhetlig forståelse av spesifikke forhold, eller å utvikle teorier og hypoteser om bestemte og samfunnsmessige sammenhenger (Grønmo 2004). All den tid datainnsamlingen her består av kvalitative data, ved bruk av dokumentanalyser og intervjuer, ble det gjennomført etterfølgende analyse av dokumentene og intervjuene.

Dataene fra dokumentanalysen er i stor grad å betegne som ustrukturerte. Dokumentene er hovedsakelig rapporter etter hendelser og øvelser og de har i varierende grad tatt inn momenter som er aktuelle for denne oppgaven. Det var derfor nødvendig å hente ut utdrag fra forskjellige steder i dokumentene som ble ansett å ha relevans. Dataene fra intervjuene var betraktelig enklere å strukturere all den tid dette var samlet inn som rådata basert på rammene gitt i intervjuguide med videre. Transkriberingen av intervjuene ble likevel meget viktig i arbeidet med struktureringen av informasjonen all den tid det under intervjuene ble skiftet tema flere ganger. Dette var en naturlig del av samtalen og respondentene skulle ikke føle seg styrt av rekkefølgen på tema.

3.6 Validitet, reliabilitet og etiske utfordringer

Begrepet validitet viser til gyldighet og hvor relevante dataene er for problemstillingen til oppgaven. Det skilles mellom intern og ekstern validitet. Den eksterne validiteten er et bilde på hvorvidt forskningen vil være allment gjeldende (Halvorsen 2003). Datainnsamlingen og den samlede behandling av dataen anses å kunne være allment gjeldende. Dette begrunnes med at gode kommunikasjonsprosesser som del av krisehåndteringen for å oppnå god situasjonsforståelse ikke er spesielt for rapportering på samordningskanal. Denne

avgrensningen er blant annet gjort for å evne å tilpasse oppgavens omfang til rammene for slike oppgaver. Dataene og påfølgende vurderinger vil være relevant for all form for situasjonsrapportering, og særlig ved rapportering mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Det antas også å kunne være gjeldende for rapporteringer mellom nasjoner og internasjonale organisasjoner.

Den indre validiteten handler om i hvilken grad man måler det man har til hensikt å måle. I et studie der kvalitativ metode er benyttet, baserer dette seg på hvorvidt funnene reflekterer formålet med studiet og representerer virkeligheten (Johannessen, Tufte et al. 2010). Det vurderes at innsamlede data, særlig fra intervjuene, er sterke hva angår indre validitet. Informantene har meget omfattende og aktuell erfaring for denne oppgaven. Videre er svarene i meget stor grad sammenfallende, noe som anses som en styrke. Videre ble opptaker benyttet med påfølgende transkribering og dette reduserer sannsynligheten for feiltolkning. Feiltolkninger ble også forsøkt avverget gjennom en åpen intervjuform hvor intervjuer kunne stille oppfølgende spørsmål underveis i intervjuet ved behov. Dokumentanalysene har derimot noen svakheter. Hovedargumentet for dette er at retningslinjene for rapportering på samordningskanal i liten grad er omtalt eller vurdert i de fleste dokumentene, og ingen av dokumentene er utarbeidet med særlig blick i retning av denne oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Dette er likevel et funn som blir en del av påfølgende drøfting og konklusjon og anses derfor som viktig også for den indre validiteten.

Reliabilitet handler om hvor pålitelig målingene er. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi tilnærmet identiske resultater, og sier derfor noe om kvaliteten på målingene som er utført (Halvorsen 2003). Tatt i betraktning de forbehold som er nevnt over om dokumentanalysene, anses likevel intervjuene å styrke oppgavens totale reliabilitet. Det er krevende å kunne hevde at det vil fremkomme helt identiske resultater ved gjennomføring av nye intervjuer med andre fagpersoner som faller inn under gitte kriterier. Det kan være flere årsaker til dette, blant annet oppsamlede erfaringer fra øvelser og hendelser som ofte ble brukt som referansepunkter av informantene. Det vurderes samtidig som en styrke for reliabiliteten at den totale innsamlede dataen i stor grad sammenfaller mellom respondentene og dokumentanalysene. Halvorsen (2003) beskriver under tema reliabilitet om bevisst eller ubevisst påvirkning. Dette anses aktuelt å omtale under denne delen av oppgaven da det er sammenfallende opplysninger i dokumentene som er analysert og fra intervjuene. Noe av årsaken til dette kan være slik påvirkning, men det er også verdt å merke at informantene i

stor grad gir innspill til evalueringer etter øvelser og hendelser, og det kan også være at de faktisk er medforfattere av produktene. Dette har ikke vært gjenstand for grundig gjennomgang i denne oppgaven. Forskeren selv kan ha påvirkning, særlig ved intervjuene. Forfatter av oppgaven, i dette tilfelle forskeren, har ved siden av studiene stilling som leder av Krisestøtteenheten (KSE) som mottar og bearbeider informasjonen mottatt blant annet på samordningskanal. Dette er det orientert om i oversendt «Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med masteroppgave» hvor det beskrives at dette skal søkes å ikke ha innvirkning på oppgaven og heller ikke på intervjuene. Dette er også en av årsakene til at oppgaven er innrettet mot direktoratsnivå og lavere, slik at den ubevisste påvirkningen skal minimeres.

Etiske utfordringer skal alltid vurderes ved forskningsoppgaver, og det er derav gjort også i dette tilfellet. Forskningsprosjektet ble forskriftsmessig meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) med påfølgende godkjenning kort tid etter, se vedlegg. Som del av godkjenningen ble det meldt at det ville forekomme noe innhenting av personopplysninger. I dette prosjektet er det basert på fritt samtykke som ble innhentet gjennom signering i forbindelse med oppstart av intervjuene. Respondentene hadde fått oversendt skriftlig informasjon om hensikten med prosjektet, prosessen og på hvilken måte resultatene skulle formidles og brukes videre, i tråd med anbefalinger om slike prosesser (Halvorsen 2003).

Med formål å ta hensyn til nødvendig diskresjon er det i oppgaven ikke tatt med respondentenes navn, stilling, fartstid eller erfaring i tråd med anbefalinger om dette (Halvorsen 2003). Respondentene beskrives ikke med han eller hun og det er forsøkt benyttet begrepet respondent gjennom hele oppgaven. De transkriberte intervjuene er ikke vedlagt oppgaven for å redusere sannsynligheten for gjenkjenning gjennom uttalelser. Dette er samtidig ikke fullt ut ivaretatt all den tid kapittelet om empiri inneholder sitater som det vil kunne være mulig å kjenne igjen. Valget om å benytte disse sitatene til tross for økt sannsynlighet for gjenkjenning er basert på respondentenes lave krav og forventning til anonymitet, kombinert med viktigheten av sitatene for oppgaven. Det anses også som viktig å ta med for å kunne ivareta prinsippet om etterprøvbarehet (Halvorsen 2003).

3.7 Valg av metode – styrker og svakheter

Kvalitativ metode med intervju er den mest brukte kanal innen samfunnsforskning og innsamling av empirisk materiale (Fossåskaret and Aase 2014). Med bakgrunn i valgt

problemstilling, forskningsspørsmål og forskningsstrategi, ble kvalitativ metode vurdert som mest hensiktsmessig. Da dokumentanalysene ikke gav de dataene som var tilstrekkelig for å kunne foreta drøfting med påfølgende konklusjoner, var intervjuer ansett som hensiktsmessig. Intervjuene har den fordel at datainnsamlingen ble spisset mot det denne oppgaven skulle svare ut, samtidig med at ingen andre forskere hadde samlet inn data og heller ikke foretatt påfølgende analyse. Intervjuene gav også anledning til å ha en åpen tilnærming til problemstillingen. Det var ikke mulig å være forutinntatt all den tid de innledende dokumentanalysene i mindre grad hadde gitt noe retning på hvordan svarene ville bli. Det vurderes også som en styrke at samtlige av intervjuene ble gjennomført ved personlige møter. Dette gav rom for å være mer fleksible underveis i samtalene og det var lagt til rette for gode kommunikasjonsprosesser mellom respondent og intervjuer. Antallet intervjuer skulle etter planen ha vært noe høyere, og da særlig fra andre organisasjoner på direktoratsnivå. Det hadde vært en styrke om også deres oppfattelse av problemstilling hadde blitt omfattet i forskningsprosjektet. Det er likevel forståelig at håndtering av reell hendelse (Covid-19) måtte gå foran deltagelse i intervju. Dette vil da kunne være mulig å se nærmere på ved fremtidig forskning.

Det er også noen svakheter ved bruk av denne valgte intervjuformen. Semistrukturert intervju ble benyttet og da innhentes store mengder informasjon som kan gjøre forskningen krevende og uoverstigelig. I følge Blaikie (2010) er det ved denne metoden svært vanskelig å forstå hvor man skal starte og fastsette hvor man havner til slutt. Det er krevende å selektene data og det er fare for at verdifull informasjon blir fjernet ved datareduksjonen. Det er forsøkt å splitte opp innsamlet data ved bruk av delkapitler med tilpassede overskrifter slik at det skal kunne forenkles for leser og forfatter i kapittel om empiri. Utfordringen ble erfart av forfatteren ved inndelingen av data inn under de respektive forskningsspørsmålene.

4 Empiri

Formålet med dette kapitlet er å foreta en gjennomgang av funn gjort gjennom dokumentanalyser og intervjuer som er gjennomført med representant fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og tre av landets fylkesmannsembeter. Ideelt sett kunne flere respondenter vært intervjuet og det var planlagt for ytterligere intervjuer enn de som er gjennomført. Det var planlagt for intervjuer med representanter for regionale samarbeidsaktører og representanter fra viktige direktorater. All den tid datainnsamlingen til

oppgaven fra disse aktørene var planlagt i slutten av februar og frem til midten av mars, kolliderte dette med deres håndtering av smittesituasjonen Covid-19. Det var ikke anledning til å gjennomføre planlagte intervjuer da de allerede jobbet lange dager med håndteringen.

Det er likevel gjennomført intervjuer med respondent med meget relevant erfaring i DSB, samt tre meget erfarne representanter fra fylkesmannsembetene. Fylkesmennene og DSB er hovedaktørene i retningslinjene for rapportering på samordningskanal og det er vurdert til at det vil være mulig å foreta drøfting med påfølgende konklusjon basert på innsamlet data og dokumentgjennomgang.

4.1 Tema og kategorisering

Inndelingen av datainnsamlingen er gjort ved å skille dokumentanalysen fra intervjuene. Kapittelet har videre en hovedinndeling etter forskningsspørsmålene. Under disse er informasjonen fra intervjuene inndelt i temaer. Valg av tema er basert på problemstilling og de valgte forskningsspørsmålene, samt hva respondentene mente var viktige momenter gjennom sine besvarelser.

Gjennom intervjuene ble det erfart at respondentene i sine uttalelser berørte to eller flere tema i samme utsagn og resonnement. Dette er årsaken til at det kan stilles spørsmål ved om valg av plassering av utsagn og resonnement er plassert under rett tema. Det kunne altså passe flere steder. Det er derfor nødvendig å se kapittelet som en helhet. Drøftingen i neste kapittel vil se kapittelet under ett, og det samme gjelder påfølgende konklusjon.

Videre er det vurdert som hensiktsmessig også å omhandle styrende dokumenter i dette kapittelet. Styrende dokumenter er i denne sammenheng blant annet retningslinjene for varsling- og rapportering på samordningskanal og instruks for fylkesmannens arbeid med samfunnsikkerhet. I tillegg vil det redegjøres for utvalgte evalueringer etter øvelser og hendelser som vurderes å ha interesse for oppgaven og dens problemstilling.

4.2 Dokumentgjennomgang

Utvalgte deler av dokumentgjennomgangen ble vurdert til å egne seg best i kapittel 2 om teori. Dette gjelder kapittel 2.1 om Nasjonal krisehåndtering og kapittel 2.2 om Regional og lokal krisehåndtering. Dokumentene det er foretatt analyse av er siste melding til Stortinget fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Instruks for fylkesmannens arbeid med

samfunnssikkerhet. Retningslinjene for varsling- og rapportering på samordningskanal er også et dokument som er vurdert til å egne seg i teorikapittel, selv om innholdet i denne vil bli en vesentlig del av drøftingen med påfølgende konklusjon.

Ved gjennomgangen av dokumenter etter hendelser og øvelser ble det særlig vektlagt å finne relevant informasjon om situasjonsforståelse, rapportering, kommunikasjon og barrierer, og vurderinger av retningslinjene for varsling- og rapportering på samordningskanal. Utvelgelsen la også opp til å finne rapporter som beskrev forskjellige typer hendelser som har funnet sted, forskjellige steder i landet, og hvor det var spredning i tidsrom for når de fant sted.

Som del av den initiale gjennomgangen av aktuelle dokumenter ble det avdekket nye interessante momenter som har dannet grunnlaget for den endelige problemstillingen og innretningen. Noen av momentene er som følger:

Det forefinnes lite tilgjengelig informasjon i åpne skriftlige evalueringer etter hendelser og øvelser som omtaler retningslinjene, og da særlig ikke fordeler, bakdelene og utfordringer innenfor oppnåelse av situasjonsforståelse mellom organisasjoner og forvaltningsnivåer. Det kan tyde på at det gjennom reelle hendelser har vært etablert en praksis for å styrke tverrsektoriell koordinering og felles situasjonsforståelse, som ikke samsvarer med retningslinjene.

Oppgaven har en datainnsamling gjennom bruk av kvalitativ metode. Den innledende dokumentgjennomgangen ble benyttet til å foreta en justering av problemstilling og metodevalg. Det ble vurdert som nødvendig at også intervjuer var nødvendig for å kunne gå i dybden av problemstillingen og for å kunne få mer innsikt fra de som inngår i retningslinjenes funksjon. Dokumentanalysen ble også justert og utvidet med den vurdering at metoden fortsatt må anses som en nødvendig del av oppgaven.

4.2.1 Situasjonsrapportering - sentral krisehåndtering

For å lette på den totale belastningen som ligger i situasjonsrapportering generelt har sivilt situasjonssenteret i Krisestøtteenheten (KSE) endret praksis når det gjelder rapportering fra underlagte etater og andre departementer. Gjennom bruk av telefonkonferanser og videokonferanser formidles situasjonsvurderinger og annen nødvendig beslutningsstøtte muntlig. Dette kombineres med gjensidig orientering av samarbeidende aktører og forvaltningsnivåer.

Sammenstilling og utforming av skriftlige produkter har da foregått på direktoratsnivå. Det skal arbeides videre for å tilpasse og forbedre regimet for situasjonsrapportering. Formålet er å lette den totale arbeidsmengden til personellet som håndterer situasjonen, samtidig som behovet for god beslutningsstøtte på sentralt nivå fortsatt dekkes (Justis- og beredskapsdepartementet 2016).

I oppgaven er sentral krisehåndtering, altså på departementsnivå, tillagt mindre vekt. Det anses likevel som nødvendig å henvise til dokumenter som uttrykker at det pågår justeringer i arbeidsformer og bruk av kommunikasjonsplattformer i formidlingen av situasjonsvurderinger og annen beslutningsstøtte. Det er også dette nivået som er mottaker av sammenstilte situasjonsrapporter fra DSB i henhold til retningslinjene for rapportering på samordningskanal.

4.2.2 Ny influensa A (H1N1) 2009

Håndteringen av pandemien involverte tusenvis av mennesker i alle deler av helsevesenet og i mange andre sektorer. Håndteringen av influensaen var en krevende og langvarig krisehåndteringsoppgave for norske myndigheter. Influensaen ble mindre alvorlig enn det som var fryktet og planlagt for, selv om sykehusene opplevde til dels stor belastning. Massevaksineringen som ble gjennomført av kommunene krevde mange steder ekstraordinær innsats og organisering. Håndteringen av pandemien involverte hele helse-Norge og store deler av samfunnet for øvrig. Sentrale aktiviteter i håndteringen var planlegging og organisering, rapportering, informasjon til befolkningen, behandling og vaksinerings. (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010).

4.2.2.1 Evalueringsrapport fra DSB

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) fikk i oppdrag å evaluere hendelsen i henhold til et gitt mandat. Evalueringen resulterte i en rapport utgitt i 2010. Rapporten har tittelen «Ny influensa A (H1N1) 2009 - Gjennomgang av erfaringene i Norge». Fra rapporten er det flere viktige momenter som omhandler problemstillinger som er aktuelle for denne oppgaven.

Under overskriften «håndtering på regionalt og lokalt nivå» står det i rapporten at «*som en del av samordningen innhentet fylkesmennene fra slutten av juli ukentlig rapporter fra*

kommunene om den løpende utviklingen av pandemihåndteringen, sammenstilte disse og sendte rapport videre til Helsedirektoratet. Direktoratet rapporterte videre til departementet. Selv om både fylkesmennene og kommunene forsto at det var nødvendig å rapportere, ga begge nivåene uttrykk for at de oppfattet rapporteringsregimet som for omfattende» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010).

Videre oppsummeres det i rapporten at kommunene meldte at *«det totale informasjonsvolumet ble stort, og samme informasjon kunne komme både gjennom ulike kanaler og fra flere avsendere. Informasjonen fra ulike myndigheter var ikke alltid godt samordnet»* (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010).

Som del av rapporten har DSB utarbeidet en rekke anbefalinger. Flere omfatter momenter tilpasset problemstillingene i denne oppgaven og her følger et utvalg av anbefalinger som vurderes å ha interesse for oppgaven.

4.2.2.2 Anbefalinger fra rapporten

Én anbefaling beskriver et behov for mekanismer som kan forenkle den tverrsektorielle koordineringen av håndteringen på etatsnivå. Nivået beskrives å være direktoratsnivå mellom sektorer. Det anbefales også at det bør opprettes et formelt overordnet møteforum hvor de viktigste aktørene deltar på etatsnivå. Helsesektorens kommunikasjonslinjer til regionalt og lokalt nivå bør samordnes bedre ved krisehåndtering. Det uttales videre at det bør etableres møter eller telefonkonferanser med fylkesmennene, helseforetakene og helsesektoren på etatsnivå. I forlengelsen følger det en anbefaling om at situasjonsrapporteringen mellom aktørene bør forenkles, både mellom aktører på samme forvaltningsnivå og mellom forvaltningsnivåene. Det ble foreslått å ta i bruk en nettbasert løsning. Rapportering ble omtalt i flere anbefalinger og det ble også uttrykt at rapporteringsbelastningen på fylkesmennene og kommunene ikke måtte bli større enn nødvendig (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010).

4.2.2.3 Utdypende informasjon fra rapporten

Som del av datagrunnlaget for rapporten til DSB ble det benyttet en spørreundersøkelse til landets fylkesmenn. Det ble spurt om blant annet dialogen med helsemyndighetene. Flere av fylkesmennene fremhevet de jevnlige telefonmøtene mellom embetene og Helsedirektoratet.

Møtene ble beskrevet som effektive, nyttige, informative og avklarende, også med hensyn til situasjonsforståelsen. Mange embeter svarte at de fikk raske svar og gode avklaringer om de hadde spørsmål (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010).

Fylkesmennene svarte i samme undersøkelse på deres dialog med forvaltningsnivået under, altså kommunene. Også her ble det beskrevet at det ble benyttet møter i kombinasjon med telefonmøter. For noen av fylkesmennene opplevdes rapporteringen som vanskelig fordi flere kommuner ikke la nok vekt på å rapportere etter de føringer og rutiner som var etablert. Videre fremkommer det i svarene at mange fylkesmenn opplevde samordningskanal som mer velfungerende enn fagkanalen til helse. I rapporten er det beskrevet at årsaken til dette kan være at samordningskanal er mer etablert og hyppigere i bruk (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010).

Rapporteringen fra kommunene til fylkesmennene ble betegnet som varierende. Et gjentakende problem som fylkesmennene meldte var at det ofte var for sene eller manglende rapporteringer, og det ble da benyttet ressurser til å innhente og etterspørre rapportene. Mot slutten av håndteringen sies det at det kan ha forekommet en rapporteringstrøtthet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010).

Kvaliteten på rapportene var også del av undersøkelsen det er referert til i rapporten. Det ble pekt på at kvaliteten var meget varierende. Årsak ble vurdert til å kunne være antallet spørsmål og hva det ble spurt om i rapportene. Spørsmålene var kompliserte slik at det var påkrevet med involvering av mange personer i en kommune for å kunne svare, og dette forsinket prosessene (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010).

Kommunene fikk også anledning til å svare på spørsmål i spørreundersøkelsen. Overordnet gav de et bedre bilde av rapporteringen enn fylkesmennene, men det var likevel momenter i svarene som er interessante. Kommunene meldte at rapporteringen var krevende. Dette gjaldt både hyppigheten på rapportene og spørsmålene. I perioder kunne rapporteringen oppleves som unødvendig ressurskrevende. Dette var særlig når det ikke var vesentlige endringer i situasjonen, hvor de likevel måtte skrive mye av det samme som ved forrige rapportering (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010).

Ett av helseforetakene som inngikk i undersøkelsen uttalte at fylkesmannens samordningsrolle var til stor nytte for helsesektoren. Foretaket uttrykte at fylkesmannen stod for bedre koordinering og håndtering av pandemien ved at kunnskap og informasjon som fylkesmannen tilegnet seg ble formidlet videre i møter med helsesektoren. «*På den måten ble situasjonsbilde samkjørt for hele fylket og regionen*» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010).

4.2.2.4 Andre opplysninger

På den tiden hvor denne aktuelle hendelsen fant sted var det en eldre utgave av retningslinjene for varsling- og rapportering på samordningskanal som var gjeldende. Datidens retningslinjer hadde en annen formålsbeskrivelse og et annen mal for rapportering. Videre var ikke krisestøtteverktøyet CIM rullet ut på lik linje som i dag (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2009).

4.2.3 Askeskyen fra vulkanutbruddet på Island i 2010

En hendelse hvor flere sektorer og forvaltningsnivåer har vært aktive i krisehåndteringen er askeskyen fra vulkanutbruddet på Island i 2010. Det eksplosive Eyjafjöllutbruddet på Island førte til en voldsom sky av vulkansk aske og røyk som steg flere kilometer til værs, og stabile nordlige og nordvestlige vinder førte asken til Norge og Nordvest-Europa. Askeskyer skapte problemer over det meste av Nord-Europa. Til sammen 11 000 flyavganger ble kansellert og 8 millioner reisende berørt (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2019).

Forskere ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har skrevet en rapport som kom ut i januar 2013 om norsk krisehåndtering og noen erfaringer fra denne hendelsen (Maal, Endregaard et al. 2013). I rapporten er lokal og regional håndtering omhandlet, samt samarbeid med andre regionale og nasjonale aktører.

I rapporten blir rapportering og deling av informasjon berørt. Informasjonsdelingen gikk blant mellom nivåene kommune, fylkesmannen og DSB, og mellom relevante private aktører og helsevesenet. Retningslinjene er ikke nevnt i rapporten og finnes heller ikke blant kildene som er benyttet. Forskningsspørsmål 3 i denne oppgaven om det er forhold som forhindrer god kommunikasjon mellom aktørene i retningslinjene, er ikke direkte omtalt. Rapporten trekker likevel opp momenter, sitater og vurderinger som kan belyse deler av problemstillingen og resterende to forskningsspørsmål.

Under tema krisehåndtering på regionalt nivå i rapporten fra FFI blir det uttrykt at kjennskap til de andre aktørene i håndteringen er til stor nytte for at rapporteringsrutiner skal komme på plass og at «...informasjonen skulle flyte lett mellom partene...». Årsaken til at aktørene kjente hverandre var at de hadde samarbeidet i håndteringen av pandemien i 2009 (Maal, Endregaard et al. 2013).

Fylkesmannen i Finnmark ble intervjuet som del av rapporten til FFI. Det ble opplyst at det i henhold til fylkesmannens beredskapsplanverk ble etablert situasjonsovervåkning. Videre ble staben hos fylkesmannen satt til å følge situasjonen og ha nødvendig kontakt med aktuelle aktører for å ha oversikt, rapportere, informere og iverksette nødvendige tiltak fra fylkesmannens side. Senere i intervjuet til rapporten uttaler fylkesmannen at embetet hadde direkte kontakt med Helsedirektoratet, kombinert med at de mottok informasjon fra Helse Nord. I den forbindelse ble det opplyst at fylkesmannen hadde rapporteringskrav til DSB. Rapporten beskriver at «det ble etablert et rapporteringsregime som gikk fra kommunene via fylkesmannen til sentrale myndigheter. Fylkesmannen var også den som videreformidlet informasjonen fra sentrale myndigheter til lokale myndigheter. Videre informerte fylkesmannen representantene i fylkesberedskapsrådet. Rapporten beskriver valg av kanaler for kommunikasjonen som fylkesmannen var en del av. Det ble benyttet telefonmøter, e-post, og SMS-varsling (Maal, Endregaard et al. 2013).

Rapporten fra FFI har som referert til flere momenter uttalt fra fylkesmannen i Finnmark. Det ble opplyst at fylkesmannen valgte å ha dialog med Telenor under hendelsen fordi det ved feil i ekomnettene kunne ta lengre tid enn vanlig å få reservedeler og mannskaper til reparasjon til stedet grunnet flystans. Videre opplyste fylkesmannen at dette burde vært kartlagt også for annen kritisk infrastruktur som kraftnettet (Maal, Endregaard et al. 2013).

Daværende beredskapssjef i Helse Nord har et sitat i rapporten som oppfattes å involvere tid til rådighet i håndteringen og behovet for tidsriktig beslutningsstøtte og situasjonsforståelse. Han beskrev situasjonen som dynamisk som medførte at det var nødvendig med fortløpende vurderinger på kort varsel (Maal, Endregaard et al. 2013).

Forsvaret ved Felles operativt hovedkvarter var kilde til FFIs rapport. Forsvaret hadde etablert god innsikt i det håndteringsmekanismene på sivil side gjennom planverksutvikling før krisen inntraff. Dette viste seg å være veldig nyttig. Så snart hendelsen inntraff startet Forsvaret opp

et arbeid med å vurdere og sette seg inn i hva som kan skje, hva slags type tjenester og bistand som kan bli etterspurt av de sivile aktørene og hvor raskt Forsvaret eventuelt kan stille ressurser til rådighet. Det står uttrykt at Forsvaret i etterkant vurderte det slik at de hadde en bedre forståelse og kjente det sivile systemet bedre enn de sivile aktørene de hadde hatt kontakt med (Maal, Endregaard et al. 2013).

Forfatterne av rapporten fra FFI har valgt et eget kapittel om læring og konsekvenser av askeskykrisen. Det blir trukket frem som erfaringsbasert læring at det har skjedd en forbedring i kommunikasjonen mellom sivile aktører og Forsvaret. «De sivile aktørene er blitt flinkere og mer presise til å uttrykke behov slik at Forsvaret kunne finne ut hvilke ressurser som var best egnet til å dekke behovet» (Maal, Endregaard et al. 2013).

4.2.4 Terroren i Norge 22. juli 2011 i Oslo og på Utøya

Hendelsen den 22. juli 2011 i Oslo og på Utøya er meget godt kjent og håndteringen er meget vel gjennomgått og analysert. Hovedevalueringen ble utført av en kommisjon under ledelse av Alexandra Bech Gjørsv. Evalueringen ble presentert i form av en NOU (Norges offentlige utredninger) som ble avgitt til Statsministeren i august 2012. Overordnet beskrivelse av hendelsen er at det gikk av en gjødselsbombe plassert i et kjøretøy utenfor Høyblokken i Regjeringskvartalet. Gjerningsmannen forflyttet seg videre til Utøya hvor det var en ungdomsleir. Totalt ble 77 mennesker drept og mange alvorlig skadd. Tusener har lidd store menneskelige tap og de materielle ødeleggelsene var enorme (22. juli-kommisjonen 2012).

4.2.4.1 Retningslinjer for varsling- og rapportering på samordningskanal

Retningslinjene for varsling- og rapportering på samordningskanal er ikke nevnt i kommisjonens rapport. Videre er samordningsrollen til Justis- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesmannen i liten grad omhandlet. Tematikken er ikke berørt hva angår substans i håndteringen, men mer i beskrivelser av arbeidet med samfunnssikkerhet.

4.2.4.2 Situasjonsforståelse og tilgang til informasjon

Situasjonsforståelse og tilgang til informasjon er omtalt en rekke ganger i rapporten. Rapporten beskriver at «i krisehåndteringsapparatet vil informasjonstilfanget og situasjonsforståelsen kort sagt være avgjørende for muligheten til å gjøre en god jobb, og 22/7 var intet unntak i så måte». Omtalen av nevnte tema er i hovedsak spisset mot politiets og helsevesenets håndtering (22. juli-kommisjonen 2012).

Dette er også omtalt for sentralt nivå, altså departementene og regjeringen. Rapporten beskriver et regime hvor lederdepartementet under kriser skal utarbeide overordnede situasjonsrapporter på bakgrunn av blant annet informasjon fra departementene og berørte etater og operative virksomheter. Slike overordnede situasjonsrapporter skal bidra til en felles situasjonsforståelse og derigjennom gi grunnlag for omforente beslutninger på strategisk nivå (22. juli-kommisjonen 2012).

Kommisjonens undersøkelser viser at KSE og lederdepartementet hadde problemer med å løse denne oppgaven. KSE har selv påpekt at enheten opplevde betydelige informasjonsutfordringer i den innledende fasen, først og fremst fordi den i svært liten grad fikk tilgang til faktainformasjon om hendelsene (22. juli-kommisjonen 2012).

4.2.4.3 Informasjonsflyten vertikalt og horisontalt

Kommisjonen sier i sin avslutning at det finnes en administrativ struktur for sentral krisehåndtering hvor det ikke finnes grunnlag for å foreslå særlige endringer. Rapporten beskriver også at noe som ikke fungerte like godt i myndighetenes håndtering var informasjonsflyten mellom aktørene, vertikalt og horisontalt. Viktig informasjon beskrives å ha gått opp og ned mellom forvaltningsnivåer, utenfor etablerte linjer, og det medførte utfordringer med å etablere en felles situasjonsforståelse (22. juli-kommisjonen 2012).

4.2.5 Øvelse Orkan 2012

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) med flere, gjennomførte en øvelse i 2012 med et scenario rundt en orkan som rammet Sør-Vestlandet. Konsekvensene av orkanen var bortfall av kraft og elektronisk kommunikasjon, samt svikt i flere kritiske

samfunnsfunksjoner. I øvelsen deltok både lokale, regionale og statlige aktører. I forordet fra daværende direktør i DSB beskrives det at øvelsen kom i stand med bakgrunn i at Norge i 2011 opplevde flere hendelser som tegnet et bilde av sårbarheten som oppleves ved svikt i viktig infrastruktur. Hendelsene det siktes til er flommen i Gudbrandsdalen i pinsen og ekstremværet Dagmar i romjulen 2011. Rapporten beskriver at læringspunktene fra øvelsen har fellestrekk med funn fra både øvelser og større reelle hendelser (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2013).

4.2.5.1 Mål for øvelsen

Målsettingen med øvelsen var blant annet å øve samordning og koordinering mellom berørte aktører, herunder samordning og koordinering mellom regionalt og sentralt nivå og på tvers av sektorer. Øvelsen skulle også bli benyttet til å vurdere virkemiddelbruk for å sikre effektiv samhandling. Informasjons- og kommunikasjonshåndtering mellom berørte aktører, herunder mellom nivåer og på tvers av sektorer var en del av øvelsens målformuleringer (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2013).

4.2.5.2 Samordning, koordinering og situasjonsforståelse

I rapporten er retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal ikke nevnt ved navn. Det vises til «rutiner for etablering, rapportering og deling av situasjonsbilde» og under tema «samordning og koordinering» beskrives det at disse rutinene bør forbedres og øves jevnlig. Videre beskrives et behov for å samkjøre rapporteringstidspunkt for å få best mulig oppdatert situasjonsbilde. Videre blir felles kartgrunnlag for alle involverte nevnt som viktig for oppnåelse av felles situasjonsforståelse. Informasjonsflyten og rapporteringen mellom fylkesmannsembetene og regionale aktører og DSB og regionale / statlige aktører kan forbedres (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2013).

Rapporten beskriver utfordringer med å etablere tilstrekkelig tverrsektorielt og overordnet situasjonsbilde på strategisk nivå. Årsaken beskrives å være blant annet manglende tilgang til informasjon. Manglende informasjonsflyt beskrives som årsak til denne utfordringen. Deltagerne i øvelsen har gitt tilbakemelding om at det er ønskelig med et godt verktøy for å utarbeide og formidle situasjonsbilder, deriblant felles kartsystemer.

Følgende utdrag fra rapporten beskriver en avgrensning og begrensning i evalueringen, men det gir samtidig en indikasjon på viktige momenter til denne oppgaven:

«Evalueringen har ikke sett på om distribusjonen av rapporter mellom aktørene dekker behovet for informasjon. Men det synes å være et potensial for at aktørene etablerer bedre rutiner for utveksling av situasjonsrapporter og annen informasjon».

4.2.5.3 Kommunikasjonsplattformer og tid til rådighet

Det ble under øvelsen benyttet krisestøtteverktøyet CIM. Rapporten beskriver et behov for mer opplæring, trening og tilrettelegging for mer enhetlig bruk av dette verktøyet. Videre beskrives det at satelittelefon ble benyttet som plattform for kommunikasjonen. Plattformen ble beskrevet som nyttig, men det var en rekke praktiske hindringer som kom i veien for effektiv bruk, deriblant utveksling av telefonnummer. Det ble i øvelsen også benyttet telefon og e-post i dialogen mellom deltagende aktører. Fylkesberedskapsrådet ble vurdert som en viktig arena for kontakt, informasjonsutveksling og koordinering. Kort oppsummert kan det se ut til at flere kommunikasjonsplattformer ble benyttet, men det viste seg å være utfordringer ved at kommunikasjonsplattformene ikke var samordnet slik at ikke alle kunne ha dialog med alle (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2013).

Evalueringen viser at tid til rådighet var en faktor som påvirket arbeidet med situasjonsbilde og situasjonsforståelse. Tilbakemeldingene i rapporten viser at det bør gjøres mer bevisste avveininger mellom kvalitet og hyppighet på rapporteringen, samt å ha et mer forutsigbart opplegg for rapporteringen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2013).

4.2.6 Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya i 2014

Det ble gjennomført to sentrale evalueringer etter de tre brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya i 2014. Brannene blir betegnet som store og omfattende, uten at liv gikk tapt eller alvorlige personskader.

4.2.6.1 Evaluering utført av DSB

DSB gav i 2014 ut en rapport basert på en gjennomført evaluering med læringspunkter og anbefalinger. Blant læringspunktene og anbefalingene blir aktuelle temaer for denne oppgaven nevnt, men dog ikke i en sammenheng som treffer denne oppgavens problemstilling i tilstrekkelig grad til at det vil bli viet ytterligere oppmerksomhet. Dette avhenger trolig av at mandatet for evalueringen ikke innbefatter rapportering på samordningskanal eller håndteringen fra det regionale nivå og oppover (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2014).

4.2.6.2 Evaluering utført av konsulentselskapet PwC

Konsulentselskapet PwC gjennomførte også en evaluering av de samme brannene etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet i samme år. Også denne rapporten har et særlig fokus på den operasjonelle og taktiske gjennomføringen. Det er likevel momenter som er av interesse for denne oppgaven under tema «regionalt samvirke». Det beskrives viktigheten av at godt samvirke ved håndtering av hendelser forutsetter gjensidig kunnskap om hverandres organisering, ressurser og kompetanse. De etablerte regionale samvirkearenaene gav positiv effekt på håndteringen og for å bygge den nevnte kunnskapen og kompetansen (PwC 2014).

Fylkesmannen trekkes frem som en sentral regional beredskapsaktør, som både legger til rette for samarbeid mellom regionale samvirkeaktører og som bidrar til veiledning, kompetanse, øvelser og aktiv bistand i håndteringen av krevende situasjoner. Fylkesmannens samordningsrolle beskrives som viktig blant annet gjennom oversikten over beredskapen i kommunene og gjennom sin kjennskap og løpende dialog med lokale og regionale beredskapsaktører. Rapporten anbefaler at fylkesmannen må gis tilstrekkelig mulighet til å følge opp kommunene og til å etablere samvirkearenaer for kompetanseformidling på tvers av kommuner og aktører (PwC 2014).

4.2.7 Hendelsen ekstremværet Synne i 2015

Ekstremværet Synne rammet daværende fylker Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder i desember 2015. Ekstremværet omhandlet hovedsakelig store nedbørsmengder. Flere sektorer

og forvaltningsnivåer var involvert i håndteringen, deriblant kommuner, fylkesmannsembeter, regionale beredskapsaktører og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Fylkesmannen i Agder har skrevet en evalueringsrapport etter hendelsen og hendelsens involvering av aktører og forvaltningsnivåer gjør evalueringen interessant for denne oppgaven. Rapporten omhandler ikke retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder 2016).

4.2.7.1 Situasjonsrapportering og situasjonsforståelse

Rapporten fra fylkesmannen har et eget kapittel om situasjonsrapportering. Dette kapittelet innleder med følgende:

«Et oppdatert situasjonsbilde kombinert med god situasjonsforståelse gir en god situasjonsbevissthet. Dette sikrer i sin tur riktige tiltak på riktig sted til riktig tid» (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder 2016).

Videre beskrives situasjonsrapporteringene som både rutinemessige og strukturerte rapporteringer til faste tidspunkter og de oppdateringene som kommunene gav mellom de faste rapporteringstidspunktene. Rapporten beskriver at kommunene sendte utfyllende og gode situasjonsrapporter til embetene, kombinert med at situasjonsoppdateringer ble gitt ved bruk av e-post, telefon og SMS. Dette tilsammen beskrives av fylkesmannen å gi en god oversikt over situasjonen. Den samlede informasjonen med tilhørende situasjonsforståelse i embetet er avgjørende for at fylkesmannen skal kunne involvere seg i håndteringen på en best mulig måte (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder 2016).

4.2.7.2 Kommunikasjonsplattformer

CIM var et verktøy som ble benyttet til rapportering under hendelsen. Rapporten beskriver at CIM sikrer at situasjonsbildet blir delt, både internt i egen organisasjon og eksternt. CIM beskrives som et godt verktøy og *«fylkesmannen registrerer med glede at flere kommuner enn ved tidligere hendelser delte situasjonsrapporter i CIM»* (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder 2016).

Som nevnt over i avsnittet om hendelsen Synne, beskriver rapporten at CIM var en hovedkanal for etablering av situasjonsforståelse, kombinert med bruk av e-post, telefon og SMS. Rapporten har videre viet et eget kapittel hvor Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og deres valg av kanal er særlig omtalt.

Det beskrives at DSB valgte å gjennomføre et telefonmøte med de berørte fylkesmannsembetene som første kontaktpunkt. Dette ble gjennomført fordi situasjonen ble vurdert til å være mer alvorlig enn først antatt. Situasjonsrapportering gjennom skriftlig rapportering ble besluttet gjennomført senere samme dag. Det ble også gjennomført et nytt telefonmøte kort tid etter at rapport var oversendt fra embetene. Telefonmøtene ble gjentatt flere ganger i håndteringen. Fylkesmannen skriver i rapporten at «*vår oppfatning er at disse telefonmøtene var svært nyttige og bidro til god informasjonsutveksling og rask avklaring av problemstillinger*». Dette blir også gjentatt under oppsummeringen av erfaringer hvor telefonmøter mellom DSB og berørte aktører anbefales videreført (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder 2016).

Fylkesmannen beskriver videre at kontakt med andre regionale aktører også er veldig viktig som del av en håndtering som dette. Denne delen av rapporten beskriver i mindre grad hvilken plattform som benyttes, men det løftes frem som viktig at det er bilateral dialog mellom aktørene i regionen med formål å etablere situasjonsforståelse og knytte aktørene sammen på riktig nivå. Denne formen for dialog beskrives å gi en rask og presis informasjonsutveksling (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder 2016).

4.2.8 Hendelsen med Cruiseskipet Viking Sky 2019

Cruiseskipet Viking Sky fikk motorstans og kom i havsnød på Hustadvika den 23. mars 2019. Skipet unngikk så vidt å grunnstøte, noe som kunne fått katastrofale konsekvenser. Det ble igangsatt et omfattende redningsarbeid og evakuering av passasjerer med helikopter. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har evaluert hendelsen og utgitt en rapport i januar 2020 med tittel «*Evaluering av Viking Sky-hendelsen*» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2020).

4.2.8.1 Varsling og rapportering på samordningskanal

Som del av håndteringen og påfølgende evaluering er retningslinjene for varsling- og rapportering på samordningskanal omhandlet. Samordningsfunksjoner ved redningshendelser blir også diskutert i rapporten. Det står videre at det ble iverksatt rapportering på samordningskanal for å legge til rette for at fylkesmenn og kommuner kan utøve sin samordningsrolle. Videre er det beskrevet at DSB gjennomførte samvirkekonferanser i tillegg til rapportering på samordningskanal (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2020).

DSB har et eget kapittel om formelt grunnlag hvor en rekke lover og bestemmelser som regulerer ansvar og tiltak ved håndteringen ble beskrevet. Som beskrivelse av retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal hevdes det «*situasjonsrapportering til overordnet myndighet iverksettes som en del av krisehåndteringen i Norge. Hensikten er å holde overordnet myndighet oppdatert og å løfte relevante problemstillinger*» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2020).

Senere i rapporten beskrives retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal en gang til. Denne gangen står retningslinjene omtalt i sammenheng med beskrivelsen av fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. Det beskrives at rapporteringen «*...skal gi et helhetlig bilde av situasjonen med fokus på samfunnskonskvenser*» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2020).

4.2.8.2 Situasjonsforståelse og tilgang til informasjon

Situasjonsforståelse er i noe grad nevnt i rapporten fra DSB. Dette blir nevnt som del av mange momenter som inngår som sentrale elementer i håndteringen. Situasjonsforståelse er nevnt sammen med koordinering og samordning og informasjonsdeling.

Situasjonsbilde er derimot viet mer oppmerksomhet i rapporten og dette henger sammen med situasjonsforståelse. Det tegnes i rapporten et bilde av at kommunikasjonen var noe mangelfull og at det var en utfordring å etablere et felles situasjonsbilde. Det konkluderes med at det var forbedringspotensial for kommunikasjon og samordning av informasjonsflyt. Ved å gå nærmere inn i rapporten kan det tyde på at sistnevnte særlig gjelder den operative

håndteringen mellom redningsressursene og i mindre grad rapporteringen på samordningskanal (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2020).

Hovedredningssentralen (HRS) var ifølge beskrivelser i rapporten, meget presset og hadde ekstremt mange aktører å blant annet dele informasjon med. HRS beskriver i rapporten at det tok relativt lang tid før de distribuerte sin første situasjonsrapport. HRS vil i ettertid vurdere tiltak som kan forbedre situasjonsrapporteringen til en rekke aktører.

En tabell med formål å presentere hovedpunktene fra dokumentgjennomgangen ligger som vedlegg.

4.3 Intervjuer

4.3.1 Forskningsspørsmål nummer 1

«Hva må til for at aktørene skal kunne oppnå en tidsriktig og god situasjonsforståelse i kriser, og hvordan kan de selv bidra til at samarbeidende aktører kan oppnå det samme?»

4.3.1.1 Samordning og situasjonsforståelse

Flere av informantene gav gjennom intervjuene en beskrivelse av at samordning og etablering av situasjonsforståelse er aktiviteter eller begreper som henger tett sammen. Samordning er en aktivitet eller rolle som er lagt til fylkesmannsembetene på regionalt nivå gjennom fylkesmannsinstruksen (se teorikapittel). Denne aktiviteten legger til rette for at det kan etableres god og tidsriktig situasjonsforståelse mellom forvaltningsnivåer og sektorer. Fylkesmann 1 hadde et sitat hengende på veggen på kontoret som ble refererte til under intervjuet om dette tema:

«Samordning omfatter en systematisering eller organisering av det hver enkelt utøver gjør overfor en og samme problemstilling, slik at alle tiltak er vel tilpasset hverandre og ikke motvirker hverandre» (Knoff 1985 – kildehenvisning fra respondent)

Ingen av respondentene presenterte forslag til definisjon av hva situasjonsforståelse er, men de gav alle gode beskrivelser av hvordan det kan oppfattes. Det ble ofte beskrevet som å gjøre

vurderinger ut fra ett eller flere situasjonsbilder som ble omtalt som mer objektiv fremstilling enn situasjonsforståelse.

4.3.1.2 Situasjonsforståelse og kompetanse

Det å legge til rette for at det skal etableres en god og tidsriktig situasjonsforståelse i egen organisasjon, eller i samarbeidende organisasjoner, blir av flere respondenter beskrevet som en viktig kompetanse. Dette betegnes som en aktivitet som man må ha innsikt i, videre at den forberedes, trenes og øves på, samt opparbeides eller får overført erfaring. Fylkesmann 1 uttrykte i denne sammenheng at:

«For å kunne etablere en forståelse må man ha både kunnskap og erfaring, eller få dette fra andre som har det. Vi må spørre oss blant annet om hva de trenger der ute og om dette kan få samfunnskritiske konsekvenser».

4.3.1.3 Hensikt og fordeler ved god situasjonsforståelse

Viktigheten av å ha en godt og tidsriktig situasjonsforståelse var det også stor enighet om blant alle informantene. Fylkesmennene var særlig opptatte av at dette var en av de viktigste bidragene de hadde ved krisehåndtering. Både fylkesmennene og DSB oppgav selv at de i stor grad legger til rette for at det ble etablert god og tidsriktig situasjonsforståelse, både i egen organisasjon og ikke minst mellom forvaltningsnivåer og sektorer. Fylkesmann 3 uttrykte i intervjuet at det var viktig, samt at det å etablere situasjonsforståelse henger sammen med informasjonsflyt:

«Å bygge situasjonsforståelse er kjernen i det vi driver med hele tiden. Informasjonsflyt er egentlig stikkordet. Det er helt avgjørende at de samarbeidende aktørene har god situasjonsforståelse.»

For egen virksomhet ble det av samtlige respondenter vurdert som helt nødvendig å ha god situasjonsforståelse. Respondenten fra DSB uttrykte at det for egen virksomhet var viktig for at den skulle kunne iverksette de nødvendige tiltak: *«Dette er veldig viktig for at vi skal kunne gjøre vurderinger av tiltak som vi rår over.»*

Samtlige var enige i at det var nødvendig at samarbeidende aktører hadde god og felles situasjonsforståelse. Fylkesmann 2 uttrykte i denne sammenheng at: *«Felles situasjonsforståelse mellom de regionale aktørene er helt avgjørende»*

Fylkesmann 1 la også inn en dimensjon under dette tema hvor viktigheten av at situasjonsforståelse også var nødvendig for å finne ut hvilke andre aktører det var hensiktsmessig å samarbeide med i håndteringen fremkom, samt hvordan fylkesmannen kunne bidra til at de andre aktørene best kunne gjøre sine oppgaver: *«Vi trenger en god situasjonsforståelse for å vite hva som er viktig for de der ute.»*

Det ble også løftet opp viktigheten av at god situasjonsforståelse bidrar til at andre samarbeidende aktører kan gjøre vurderinger av om de har ressurser og tiltak som kan bidra til bedre håndtering. Fylkesmann 3 brukte eksempel fra en reell hendelse hvor han hadde positive erfaringer med at felles situasjonsforståelse var til stor nytte:

«Eksempel fra skogbrannsituasjon hvor det ble opprettet en god felles forståelse av hvilken utfordring man sto i, og flere besluttet da forebyggende tiltak innenfor eget område som samlet sett hadde meget stor effekt»

Et utbytte av å ha god situasjonsforståelse er å kunne vurdere om det er andre aktører som bør involveres og varsles. En situasjon kan utvikle seg til å omfatte andre eller flere forvaltningsnivåer eller sektorer. Situasjonsforståelse ble sagt at var essensielt for å kunne gjøre disse vurderingene. I følgende sitat fra DSB refereres det til en samvirkekonferanse på direktoratsnivå:

«Når jeg sitter og hører på det som blir sagt i konferansen gjør jeg mine vurderinger, gjerne da om dette er noe som krever tiltak eller handling fra vår side, og om dette er noe som det bør varsles videre om.»

4.3.1.4 Kompetanse - forståelse av helheten og kunnskap om hverandre

Respondentene kom alle sammen inn på momenter som var nødvendige at for at aktørene skal kunne etablere en ønsket situasjonsforståelse. Det ble påpekt at nødvendigheten av at de rette virksomhetene og aktørene evner å kommunisere og ikke minst evner å dele informasjon og ta del i en større helhet enn de selv har ansvaret for. God kjennskap til andre samarbeidende

aktører og deres ansvar og roller ble fremhevet som viktig i denne sammenhengen.

Fylkesmann 3 uttrykte under dette tema at det noen ganger er viktig å dele informasjon man selv sitter på da den er viktig for de andre, uten at man alltid må få noe igjen:

«What's in it for me and what's in it for you; sånn er det noen ganger, og det må man bare akseptere. Det kan jo være at en organisasjon sitter på mye informasjon som veldig mange andre har bruk for, men som ikke får så mye igjen, og da er det viktig at man fortsatt velger å se fordelene ved å delta i informasjonsdelingen».

Informantene oppgav alle sammen at det var en viktig prosess å få en god situasjonsforståelse. Derfor var dette noe som ble prioritert ved opplæring av nye ansatte, kombinert med at det ble en del av øvelser og evaluering av hendelser.

Respondenten i DSB refererte til erfaringer fra en større nasjonal øvelse som ble gjennomført for kort tid siden. Erfaringen var blant annet at situasjonsforståelse bør innbefatte å forstå hva forvaltningsnivået over faktisk har bruk for av informasjon i den fasen man er inne i:

«Da vi begynte med videokonferanse med Justis- og beredskapsdepartementet gikk alt så mye lettere. Jeg fikk i alle fall mye bedre forståelse av hva departementet trengte av informasjon. Det er jo helt essensielt at vi forstår dette. Vi brukte masse ressurser på å skrive gode og fylldige situasjonsrapporter, men vi oppdaget gjennom videomøtene at dette ikke var informasjon som direkte var det departementet hadde behov for der og da. Det var en øyeåpner for mange her; veldig nyttig. Det var nyttig for å skjønne oppdraget, hva de faktisk var ute etter for å kunne forstå situasjonen og gjøre sine vurderinger av blant annet tiltak.»

4.3.1.5 Avklaringer

Dette siste sitatet berører flere tema i oppgaven utover forskningsspørsmål 1. Som eksempel kan nevnes at respondenten kommer inn på bytte av kommunikasjonsplattform fra skriftlig rapportering over til videomøter, og dette vil sees i sammenheng senere i oppgaven.

Til nå er situasjonsforståelse og hva som må til for å etablere dette vektlagt. Noe som ikke er vektlagt er begrepet «tidsriktig». Dette vil bli omhandlet under de øvrige forskningsspørsmålene som følger. Videre vil det være gjenkjennbare momenter i det videre arbeidet. Under intervjuene fremkom det informasjon som både omhandlet hva som må til for

å kunne oppnå god situasjonsforståelse, samt hvilke barrierer aktørene har opplevd at kan forhindre god situasjonsforståelse i kriser. Det var en sammenheng mellom hva som anses nødvendig og hva som er en barriere dersom det ikke er tilstede.

4.3.2 Forskningsspørsmål nummer 2

«Hvilke barrierer opplever aktørene at kan forhindre god situasjonsforståelse i kriser?»

Respondentene hadde i stor grad de samme erfaringene om hva som er opplevd som barrierer som kan forhindre god situasjonsforståelse i kriser. Det ble i intervjuene trukket sammenhenger mellom første forskningsspørsmål og det andre forskningsspørsmålet. Momenter om hva som må til for at de selv skal kunne oppnå god situasjonsforståelse, og ikke minst hvordan de andre samarbeidende virksomhetene kan oppnå dette, henger sammen med forskningsspørsmålet om barrierer.

4.3.2.1 *Kompetanse – innsikt – helhetsforståelse*

Respondentene forsterket viktigheten av at andre aktører som det skal samarbeides med faktisk har den nødvendige innsikten og kompetansen om sin plass i et større bilde. En krise håndteres best sammen med andre og da må man vite om hverandre ansvar, roller og virkemidler. Fylkesmann 1 uttalte det klart ved å si: «*Manglende kompetanse om andre vil jeg si er en barriere, eller mangel på helhetsforståelse. Det å se sin rolle i den store helheten.*»

Fylkesmann 1 sa videre at mangler på egenskaper, erfaring og vilje ikke bare gjør at arbeidet får et svakere sluttresultat, men det kan slå over til å bli en barriere for det videre arbeidet i sin helhet: «*Kompetanse, helhetsforståelse, vilje og erfaring er stikkord som er grunnlaget for godt beredskapsarbeid, og da også bygging av situasjonsforståelse i kriser. Kan være barrierer.*»

4.3.2.2 *Grunnleggende prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet*

De grunnleggende prinsippene for arbeid med samfunnssikkerhet i Norge (se teorigapittel 2.1 Nasjonal krisehåndtering) var det stor grad av bevissthet omkring blant samtlige respondenter. Det ble i liten grad problematisert at prinsippene og rammene for arbeidet med samfunnssikkerhet var slik de var. De ble ikke opplevd som en barriere.

Det var heller stor grad av løsninger for at det systemet virksomhetene var en del av, faktisk skulle fungere best mulig. Det gjaldt også etablering av situasjonsforståelse og håndtering av en krise. Prinsippene ble ikke i noen grad fremhevet som barriere i deres arbeid med situasjonsforståelse, eller annet arbeid med samfunnsikkerhet. Fylkesmann 3 beskrev det mer som rammer for arbeidet: *«Samordning og etablering av situasjonsforståelse handler om å få andre til å ta beslutning innenfor sine områder innenfor en gitt retning.»*

4.3.2.3 Språk og kroppsspråk

Språk og kroppsspråk ble fremhevet som veldig viktig for å kunne etablere god situasjonsforståelse. Mangel på dette ble altså en barriere som samtlige respondenter nevnte. Formuleringene var noe varierende, men det ble gjennom alle intervjuene tydelig at språk og kroppsspråk spiller en viktig rolle. Respondenten fra DSB uttrykte følgende i denne sammenhengen:

«Vi forstår situasjonen langt bedre gjennom å se og høre personene enn bruk av CIM og skriftlig rapport, helt opplagt. Du opplever med en gang hvordan de ordlegger seg, tonefall med videre. Da får du en bedre oppfatning av hvor sikre eller usikre de er, og hvor alvorlig de vurderer at situasjonen er. Med en gang du skriver dette ned kan det fort bli mye mer bastant, kan bli feil oppfattelse av alvorligheten.»

Fylkesmann 1 var også opptatt av dette og hadde erfaringer med hvordan språk endret seg *«Det blir et mer uformelt språk i en VTC. Ved å sende frem en rapport, så er det mer offisielt. Tenker mye på språket selv om det er under en krise fordi det blir liksom liggende der for alltid.»*

Både respondenten fra DSB og Fylkesmann 1 kommer også i sitatene inn på mer enn kun språket. De fremhever at valg av kanal også påvirker hvordan man kan uttrykke seg og få frem budskapet. Dette blir tatt hensyn til videre i oppgaven.

Fylkesmann 2 delte en erfaring med at det var enklere og bedre å kunne formidle den subjektive situasjonsforståelsen han selv hadde ved muntlig fremstilling, enn å skulle skrive det ned i en rapport: *«...friere til å formulere ut fra sin egen forståelse»*

4.3.2.4 Dialog – avsender og mottaker

I tillegg til språk og kroppsspråk, og den positive effekten dette har på evnen til å etablere god situasjonsforståelse, ble det fremhevet den gode effekten det har å kunne ha dialog; altså å kunne stille spørsmål til avsenderen. Mangel på denne muligheten ble av samtlige trukket frem som en barriere i arbeidet. Det var ikke vanlig at det ble etablert en slik form for dialog ved skriftlig rapportering; altså å gå i dialog med avsender dersom det var usikkerhet omkring innholdet i en skriftlig rapport. Fylkesmann 1 uttrykte positive erfaringer ved bruk av gjensidig dialog og anså det som en barriere i etablering av situasjonsforståelsen dersom gjensidig dialog ikke lot seg gjøre: *«Det å oppklare uklarheter og eventuelle misforståelser får man bare til gjennom gjensidig dialog og det har vi erfarte mange ganger at har vært viktig. Nyanser blir lettere å formidle gjennom dialog.»*

4.3.2.5 Dialog – valg av kanal for formidling

Alle embetene som er intervjuet til denne oppgaven hadde gode erfaringer med å benytte fylkesberedskapsrådet som del av håndteringen, og da særlig i arbeidet med å etablere situasjonsforståelse og koordinering av arbeidet. Det ble særlig trukket frem at det oftere og oftere ble benyttet mail, telefon og videokonferanse som substitutt for skriftlig rapportering. Sistnevnte ble trukket frem som en barriere ved at det var mange fordeler ved å se og snakke med hverandre. I tillegg til å kunne etablere god situasjonsforståelse ble det løftet frem at skriftlig rapportering med tilhørende tids- og ressursbruk var en barriere.

Fylkesmann 3 uttrykte at rådet var et velegnet fora for gjensidig dialog hvor flere kanaler og plattformer kan benyttes. Det ble ved disse valgene av kanal mer rom for dialog og fellesskap:

«Fylkesberedskapsrådet er vårt verktøy for samordning, og det bruker vi veldig ofte og aktivt. Har allerede gjennomført to møter i forbindelse med Koronasituasjonen. Bruker videokonferanse og vi har fått veldig gode tilbakemeldinger på denne møteformen; tidseffektivt og får ut informasjon. Toveiskommunikasjonen er veldig viktig, at det er rom for å stille spørsmål.»

Neste sitat er fra fylkesmann 1 som beskriver positiv erfaring med bruk av videokonferanse som kanal. Skriftlig rapportering hevdes å senke muligheten til å diskutere hvordan situasjonen kan og bør oppfattes med den informasjonen som til enhver tid foreligger.

Respondenten uttrykte dette i sammenheng med fordeler ved bruk av andre kanaler enn skriftlig rapportering:

«Vi diskuterer situasjonen mer enn bare å presentere den i disse møtene. Det er det jo ikke mulig å gjøre i samme grad i en skriftlig rapportering. Det geniale er at aktørene seg imellom finner hverandre og løser felles problemstillinger, og de andre hører etter og lærer av dette.»

4.3.2.6 Dialog - bruk av virkemidler

Fylkesmann 1 hadde positive erfaringer med bruk av presentasjon av bilder, kart og liknende. Det ble forklart å være en barriere i formidling å finne de rette formuleringer eller ord som kunne fortelle det samme som et bilde eller et kart kan gjøre på kort tid. Det var noe som hadde kommet inn i arbeidet med situasjonsforståelsen etter at det i større grad ble åpning for videokonferanser:

«Tilgang til geografisk presentasjon er til stor hjelp, altså kart. Sammen med verbal fremstilling. Et bilde kan si mer enn tusen ord».

4.3.2.7 Tid som barriere – valg av kommunikasjonskanal

Ved særlig tidskrisiske hendelser hvor utviklingen går raskt, ble enda en kanal benyttet av to av embetene. Fylkesmann 2 uttalte at bruken av Nødnett helt eller delvis var en kanal som var beskrevet som en alternativ måte å kommunisere på i planverket: *«Ved akutte hendelser er det viktig å lese bildet likt, og utveksle det kjapt, derfor har vi begynt å bruke Nødnett.»*

I forlengelsen av dette med bruk av Nødnett forklarte respondenter at fordelen ved bruk av denne kanalen er at den tar høyde for både tid til rådighet og effektiv deling av informasjon til mange på en gang:

«Viktig at de kan lytte til sambandet i klartekst. Kontra det å produsere skriftlig informasjon som i utgangspunktet vil være for sent i det den sendes. Teknologi, en til mange, er veldig gunstig i slike tilfeller.»

For at fylkesmennene skulle få den informasjonen som anses nødvendig på kort tid, var det åpenbart at kanalen som kunne benyttes til dette måtte variere og tilpasses situasjonen, tid til rådighet og de aktørene de ønsket dialog med.

4.3.2.8 Kjennskap, nettverk og tillit - som en grunnmur

Mangel på tillit, dårlig samarbeid og lite kjennskap til hverandre ble av samtlige trukket frem som en barriere i arbeidet med å etablere situasjonsforståelse. Fylkesmannen 3 oppsummerte og betegnet det som grunnlaget for alt arbeid med informasjonsdeling og bygging av situasjonsforståelse: *«Dette krever godt samarbeid, tillit og kjennskap til hverandre.»*

På regionalt nivå og fra DSB ble det påpekt at det var masse arbeid i forkant av en krisehåndtering som måtte til for at det skulle fungere så bra som de opplever at er tilfelle ved de aller fleste hendelser. Respondentene forklarte at fylkesmannsembetene har flere oppgaver ut mot kommunene, blant annet gjennom tilsyn, øvelser, veiledning og gjennomgang av beredskapsplaner. Fylkesmann 3 uttrykte at dette er veldig viktige aktiviteter som ved krisehåndtering har vesentlig positiv effekt:

«Alle disse arenaene kommer til nytte under kriser. Vi kjenner hverandre og kan samarbeide godt. Kan ikke bare være en rapportmottaker og tro at det skal gå bra. Masse forarbeid som ligger til grunn for at dette fungerer så bra som det gjør»

Tillit er et stikkord som går igjen hos alle respondentene, og det blir gjentatt flere ganger i intervjuene. Det ble ikke gjort kjent noen erfaringer hvor situasjonsforståelsen har blitt redusert på grunn av manglende tillitt, men det ble opplevd som veldig viktig at tillit lå til grunn for den gode og ærlige dialogen som bør finne sted ved kommunikasjon under kriser. Fylkesmann 1 og DSB uttrykte det på denne måten:

«En krisesituasjon er ikke tidspunktet for å danne nye bekjenskaper». «Så må jeg bare si at alt dette bunner i tillit, gjensidig tillit. Og tillitt er ikke noe man kan beslutte, det ligger masse arbeid bak denne tilliten som vi er så avhengig av å ha under kriser»

Nettverk og kjennskap til de man skal samarbeide med under kriser trekkes frem av alle respondentene som helt essensielt. Dette henger sammen med det å bygge tillit og fylkesmann 1 uttrykte følgende:

«Nettverk. 75% av jobben min er å bygge nettverk. Fylket jeg jobber i er heldigvis veldig enhetlig organisert. Grensene til de viktigste samarbeidsaktørene går i stor grad langs fylkesgrensene og det er til veldig stor hjelp når det skal etableres og opprettholdes gode nettverk. Folk kjenner hverandre, på fornavn.»

4.3.2.9 Kommunikasjonsplattform – tekniske utfordringer

Tekniske utfordringer ble av flere respondenter løftet opp som en barriere som kan påvirke arbeidet med etablering av situasjonsforståelse i stor grad. Fokuset kan fort bli på det tekniske og tilretteleggingen på bekostningen av det substansielle i formidlingen av viktig informasjon. Fylkesmann 3 og de øvrige embetene uttrykte at det derfor i flere embeter er etablert tiltak for at dette ikke skal forflytte fokus i håndteringen:

«Det er selvsagt noe knirk, men det er jobbet masse med kommunikasjonen med kommunene. Dette er øvd en rekke ganger, og det tekniske alene er øvet og testet mange ganger.»

«Teknologisk forståelse på CIM og VTC er barrierer. Det er derfor vi gjennomfører «CIM-TRIM» jevnlig for at det skal fungere i kriser»

4.3.2.10 Organisering og regiongrenser

De tre respondentene fra det regionale nivået kom alle sammen inn på dette med regionsgrenser og organisering som opplevde barrierer. Det ble opplyst at fylkesgrensene nylig hadde vært gjenstand for endringer og det var blitt langt færre fylker. Samarbeidende aktører som politiet, hadde også vært gjenstand for organisatoriske endringer, men grensene var fortsatt ikke alltid sammenfallende. Helseregioner ble også trukket frem hvor grensene ikke var sammenfallende med hverken fylkene eller politidistrikter.

Det er noen fylker som nå i stor grad har sammenfallende grenser for sin region som de øvrige samarbeidende aktørene som for eksempel politi og Sivilforsvaret. Andre regioner har ikke denne likheten i strukturen. Det kan da være at en regional etatsleder må forholde seg til

to eller flere fylkesmannsembeter. Det blir da i realiteten også et press på tiden og ressursene hos de samarbeidende aktørene. De konkluderte alle med at dette var åpenbare barrierer i kommunikasjonen og etableringen av situasjonsforståelse og fylkesmann 2 uttalte at:

«Strukturell ulikhet skaper strukturell sårbarhet. Det er å anse som en barriere at det er veldig mange å forholde seg til innenfor regionen, både faglig, kulturelt og personlig.»

4.3.2.11 Sivilt-militært samarbeid

Som del av arbeidet med systematisering av all innsamlet informasjon i intervjuene ble det klart at dialogen og samarbeidet med Forsvaret bør vies ekstra oppmerksomhet. I avsnittene som følger om dialogen med Forsvaret, vil så godt som samtlige av momentene over blir berørt og beskrevet.

Ved å gjøre det på denne måten kan det oppfattes som mindre ryddig med tanke på at det tidligere i dette kapittelet er lagt opp til at viktige momenter, deriblant barrierer, fremkommer steg for steg. Det er likevel vektlagt at alle erfaringene som er etablert de senere år med økt sivil-militært samarbeid bør fremheves. Samtidig var det gjennom dialogen med respondentene ikke helt åpenbart hva som var bakenforliggende årsak til utfordringene og det var derfor krevende å sette disse utsagnene inn under «rett tema» i sammenstillingen.

Respondenten fra DSB benyttet et eksempel er fra en sivil-militær øvelse som ble gjennomført for kort tid siden. Han benyttet dette eksempelet for å vise sin erfaring med språk- og kulturforskjeller, kombinert med at det å bytte kanal for kommunikasjon gjorde at situasjonsforståelsen ble tilnærmet lik mellom den sivile og det militære virksomheten:

«Der møtte byråkratiet det militære språket og dette er to forskjellige språk. De to forskjellige måtene å se situasjonen på, altså forståelse av situasjonen, var basert på skriftlige rapporter som ble skrevet og oversendt. Dette ble helt annerledes etter å ha kommunisert over video. Det ble klart for begge aktører hvorfor man leser situasjonen på forskjellige måte, og de nærmet seg betraktelig etter at møtet var gjennomført.»

Flere respondenter kom inn på barrierer i dialogen med Forsvaret, deriblant fylkesmann 2. De senere år har arbeidet med totalforsvaret blitt mer aktualisert og dette er noe som

respondentene har fått erfare: *«Språk og kultur kan klart være til hinder for god kommunikasjon, særlig når arbeidet med totalforsvaret ble tatt opp igjen har vi erfart dette.»*

Sitatet under er hentet fra intervju med fylkesmann 2, altså det regionale nivået. Det ble beskrevet at det i sivil-militært samarbeid og øvelse fremkom at Forsvarets ansatte syntes det var krevende å forstå oppbygningen av det sivile krisehåndteringsapparatet. Det var i forlengelsen av denne forklaringen at respondenten kom inn på noe som oppfattes å være meget relevant for spørsmålsstillingen i oppgaven: *«...samtidig som det for sivile aktører var krevende å sette seg inn i Forsvarets ord og begreper, og hvilken betydning de forskjellige ordene hadde.»*

Ord og begreper var altså en opplevd barriere. Videre var det også erfart at Forsvarets ansatte hadde en opplæring og tilnærming som for deres egen del skal oppnå tydelighet og effektivitet. DSB opplyste at dette er mindre vanlig for sivile aktører. Det ble forklart at dette var noe sivile sektorer må ta høyde for at skjer ved krisehåndtering og blant annet informasjonsdeling og etablering av situasjonsforståelse:

«Forsvaret har en kommando og kontrollstruktur. Med en gang de går i hendelse er det kommando og kontroll som gjelder. På sivil side kan ting ofte pakkes mer inn, mens Forsvaret da blir effektive og korte i samtaler og dialog. Dette må vi bare forstå.»

4.3.2.12 Migrasjonskrisen i 2015

Flere av informantene benyttet eksempler fra reelle hendelser de hadde erfaring med. Migrasjonskrisen i 2015 ble benyttet som eksempel fra DSB. Det var viktig for respondenten som benyttet dette eksempelet å være tydelig på at det i utsagnene ikke er ment å fremme kritikk overfor et annet direktorat. Hendelsen ble løftet inn i intervjuet fordi det var en så viktig erfaring respondenten hadde fått som han ønsket å dele. Eksempelet kom opp som en forlengelse av dette med å bygge felles situasjonsforståelse mellom sektorer, samt dette med nytten av at god kjennskap til hverandre i forkant vil kunne lette den felles håndteringen. Momentene kan også være en konsekvens, en barriere, ved at dette ikke var på plass før håndtering og samarbeid var nødvendig.

Utlendingsdirektoratet (UDI) var et direktorat som i liten grad hadde vært en aktiv aktør i øvelser eller andre beredskapssituasjoner, ei heller i det som ble betegnet som normale beredskapsoppgaver. Det var derfor ikke etablert gode relasjoner og samarbeidsformer i forkant, og det var heller ikke etablert forståelse for begrepsbruk, språk og arbeidsformer. Dette ble beskrevet å bli bedre underveis i håndteringen og organisasjonene tilpasset seg hverandre i større grad:

«Migrasjonskrisen i 2015 var derfor tung i starten. Det viktige direktoratet, altså UDI, var ikke av samme oppfatning som DSB på tidlig tidspunkt og dette gjorde håndteringen mer krevende.»

4.3.3 Forskningsspørsmål nummer 3

«Er det forhold som forhindrer god kommunikasjon mellom aktørene i dagens retningslinjer for rapportering på samordningskanal?»

Som del av intervjuet med DSB kom det et utsagn som på flere måter gir et godt sammendrag av momenter som viser at retningslinjene for rapportering på samordningskanal har noen svakheter, og da særlig ved akutte hendelser som det her ble referert til:

«Tid til rådighet er en åpenbar barriere som vi alle er bevisste på. Dialog om rapport, form og tidspunkt under Viking Sky. De der ute må prioritere å redde liv foran skriftlig rapportering.»

Respondenten viser her til at de som satt på viktig informasjon ikke hadde tid til å rapportere til andre, mer enn strengt nødvendig. Det måtte gjøres prioriteringer. Videre ble det i utsagnet nevnt form for rapportering. Oppfattelsen av utsagnet er at skriftlig rapport i dette tilfellet ikke var aktuelt. Respondenten fra DSB opplyste at det ble benyttet samvirkekonferanse under denne hendelsen. Selv denne formen for informasjonsdeling og bygging av situasjonsforståelse ble av noen oppfattet som for tidkrevende og forstyrrende.

Tid til rådighet ble også av respondentene vurdert som et forhold som forhindrer god kommunikasjon mellom aktørene i dagens retningslinjer for rapportering på

samordningskanal. Skriftligheten og påfølgende prosesser tar tid; det skal foretas vurderinger, skrives ned, sendes, mottas, og deretter ny runde med vurderinger og skriveprosess.

Det ble også løftet frem at skriftligheten gjorde noe med språket og formuleringene. Respondenten fra DBS hadde erfaring som tilsa at aktørene holdt igjen informasjon som kunne være til stor nytte for andre, med begrunnelse i at informasjonen ikke var verifisert tilstrekkelig på rapporteringstidspunktet: *«Det ligger en treghet i systemet. Informasjonen skal ofte være verifisert, og det tar tid»*

En av respondentene fra det regionale nivået tegnet også et bilde av utfordringene med retningslinjene, hvor manglende prosesser var et hinder for å etablere god situasjonsforståelse. Fylkesmann 1 uttrykte i sitt intervju at viktige momenter i denne sammenhengen var kompetanse, erfaring og tid til rådighet:

«Sammenstilte rapporter fra DSB bærer noen ganger preg av kun å være klipp og lim. Hvilken prosess, hvilken situasjonsforståelsesprosess har ligget mellom det de mottok fra oss og til det produktet som er sendt til KSE? Kompetanse og erfaring er viktig. Kan være at de mangler dette, men jeg tror også det kan være manglende tid til rådighet»

Under intervjuene kom det frem en oppfatning om at situasjonsrapportering med utgangspunkt i en fast mal var klokt. Respondenten fra DSB hadde erfaring som tilsa at malen for situasjonsrapport, som er beskrevet i retningslinjene, var et godt utgangspunkt også i de situasjonene hvor det ikke ble rapportert ved bruk av CIM:

«Malen er egentlig ganske god, skaper orden og struktur. CIM fungerer veldig godt, helt til internett faller ut. Nødnett og andre kanaler kan da benyttes, og malen kan faktisk være et godt utgangspunkt, huskelapp, uansett plattform.»

Det ble gjort rede for at malen ikke var å oppfatte som mer en veiledende. Noen ganger måtte informasjonsinnhenting for å bygge situasjonsforståelsen foregå på alternative måter. Malen ble da ikke benyttet i sin helhet. Fylkesmann 2 uttrykte at det ved flere anledninger var bra å få informasjon, uansett i hvilken form og kanal: *«Malen brukes ikke alltid, kan være at vi får en mail eller en telefonsamtale med nyttig informasjon.»*

Retningslinjene ble beskrevet som fornuftig og viktig, men ikke som eneste styrende dokument. Metoden og praksis beskrevet i retningslinjene ble omtalt som at de alene ikke er godt nok, men et godt virkemiddel sammen med flere virkemidler. DSB uttrykte et ønske om å fortsette å benytte alternative måter å etablere situasjonsforståelse på under kriser:

«Samvirkekonferanser er et konsept DSB ønsker å prioritere også fremover. Dette kan tyde på at retningslinjene har noen svakheter og noen styrker.»

Det ble av alle respondentene forklart at forankringen av retningslinjene ikke er til hjelp for å få til god rapportering på samordningskanal. Det er ifølge informantene et dokument som i liten grad er kjent blant andre enn kommunene, fylkesmennene og DSB.

Fylkesmann 1 kom under intervjuet inn på dette i sin oppsummering og viste til at det på regionalt nivå i stor grad er basert på velvillighet hva angår situasjonsrapportering og deling av informasjon fra de øvrige regionale aktørene:

«Nå er det mye basert på frivillighet hos de andre regionale samarbeidsaktørene. Utpreget frivillighet. De får ikke klare føringer i sine fagkanaler. Dette er en barriere. Kan ikke formelt presentere retningslinjene og iverksette rapportering på samordningskanal. Dette fungerer fordi de kjenner hverandre og er trygge på hverandre.»

Fylkesmann 1 presenterte også en bekymring i forlengelsen av dette. Hans erfaring var at det ofte skjedde hendelser i ferier eller høytider hvor det ofte kunne være fungeringer i viktig stillinger og posisjoner. Dette var det også bevissthet omkring i egen organisasjon og det var lagt opp til at flere i embetet skulle ha tilstrekkelig kjennskap og kunnskap om de viktigste samarbeidsaktørene i regionen:

«Men hva gjør vi når B-laget må inn og håndtere i ferieavvikling eller liknende. Uerfarne folk i alle ledd. Vil det da fungere kun basert på bekjentskaper og tillit opparbeidet over tid? Da kunne en økt formalisering vært på sin plass.»...«Det er ikke et kjent dokument for de andre regionale aktørene. Du vet, de konsentrerer seg om fagkanalen.»

Utsagnene støttes av fylkesmann 3 som også oppfatter dagens forankring av retningslinjene og valgfriheten som barrierer:

«Det er krevende at det er opp til aktørene om de vil dele informasjon eller ikke. Mer av dette bør inn i styrende dokumentene til de aktørene som fylkesmannen er avhengig av på samordningskanal.»

Tilpasninger er gjort ved håndtering av hendelser. Intensjonen i retningslinjene er grunnlaget, og det er gjort nødvendige tilpasninger slik at det blir mer effektivt og tilpasset situasjonen og ressurser til rådighet. Fylkesmann 3 uttalte at det var gjort unntak også i valg av deltagelse mellom forvaltningsnivåene. Ifølge retningslinjene er det et tydeligere skille hvor det i dette tilfelle er fylkesmannen som sammenstiller informasjon og deler situasjonsforståelsen med DSB. I følgende eksempel ble det gjort tilpasninger:

«Vi har også god erfaring med at DSB kan delta i våre møter i fylkesberedskapsrådet under hendelser når vi kjører de på VTC. Da samordner vi vertikalt, de blir orientert samtidig med oss og de kan ta del i situasjonsforståelsen.»

Samtlige av respondentene hadde flere positive momenter å trekke frem fra retningslinjene. Det fremkom en balansert fremstilling hvor det ble vurdert som viktig å ha styrende dokument å forholde seg til. Fylkesmann 2 var en av respondentene som under intervjuet underbygget dette:

«Produksjon av situasjonsrapport er en ressurskrevende aktivitet. Den bidrar likevel også godt i krisehåndteringen, det skriftlige uttrykket er selve lakmustesten. En rapport hvor du kan vurdere å vedlegge bilder eller liknende. Har definitivt en betydning for håndteringen og bygging av situasjonsforståelse.»

Som del av intervjuene ble det stilt spørsmål om respondentene var kjent med at retningslinjene hadde vært gjenstand for evaluering, revisjoner og videreutvikling den senere tid. Samtlige av respondentene hadde tatt del i den forrige revisjonen som fant sted for noen få år siden. Samtidig var de også samstemte i den oppfatning at retningslinjene i liten grad har vært gjenstand for evalueringer og vesentlige endringer. Justeringer og revisjoner har forekommet, men respondentene var samstemte i at det kunne vært gjort mer og fylkesmann 3 hadde følgende utsagn: *«Det er nok likevel ikke slik at retningslinjene har vært gjenstand for grundig evaluering».*

To av respondentene mente å se at den skjematisk fremstillingen for informasjonsflyten som er beskrevet i retningslinjene hadde en mangel. Det ble ansett som veldig viktig at informasjonen også gikk tilbake til sektorene, og ikke minst ned til kommunene som hadde behov for informasjonen fra det regionale nivået og de andre kommunene som var berørt. Dette ble av fylkesmann 2 beskrevet som «motsatt samordningskanal».

«Motsatt samordningskanal, altså å distribuere ut den samlede informasjonen er i mange tilfeller en veldig god løsning. Vil ha en stor merverdi at de vet status i de andre kommunene, samt at de andre sektorene vet status i de andre sektorene. Vil se tiltak i en helhetlig ramme».

Dette siste momentet ble også uttalt fra DSB som viktig dersom det var to eller flere embeter involvert i håndteringen.

5 Drøfting

Formålet med dette kapitlet er å trekke linjer mellom teorien omtalt i kapittel 2, sammen med funn fra dokumentene og intervjuene omhandlet i kapittel 4, for best mulig å kunne svare på problemstillingen i kapittel 6 med konklusjon. Dette kapitlet er inndelt etter de tre oppgitte forskningsspørsmålene som til sammen skal kunne lede til konklusjon på problemstillingen:

«I hvilken grad er retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal i stand til å bidra til tidsriktig og god situasjonsforståelse ved håndtering av uønskede hendelser som krever involvering av flere forvaltningsnivåer og flere sektorer?».

5.1 Forskningsspørsmål nummer 1

«Hva må til for at aktørene skal kunne oppnå en tidsriktig og god situasjonsforståelse i kriser, og hvordan kan de selv bidra til at samarbeidende aktører kan oppnå det samme?»

For å besvare dette forskningsspørsmålet er det naturlig å starte med en omtale av begrepet situasjonsforståelse. Begrepet krise finnes det en rekke definisjoner på, men dette er vurdert til ikke å være relevant å drøfte i denne oppgaven. I følge Endsley (1995) vil situasjonsforståelse være avgjørende for å kunne velge rett handling for å håndtere den gitte

situasjonen. Respondentene gav uttrykk av det samme. For DSB var god situasjonsforståelse veldig viktig, blant annet for at de skulle kunne gjøre vurderinger av tiltak som var tilgjengelig for organisasjonen, altså hva som kunne være rett handling ut fra situasjonen. Rett handling kan tolkes også til å avgjøre hvem som det skal opprettes dialog og informasjonsdeling med. Fylkesmennene benyttet situasjonsforståelsen til å avgjøre hvilke aktører det var hensiktsmessig å samarbeide med. Videre benyttet de også dette til å etablere en forståelse av hva som var viktig for de samarbeidende aktørene at fylkesmannen iverksatte av tiltak.

Boin, Hart et al. (2005) skriver om forståelse og erkjennelse av en krise, såkalt «sensemaking». Svak informasjonsdeling og ulik oppfattelse kan være årsak til ulik oppfattelse av en situasjon. DSB gav uttrykk for at situasjonsforståelsen var nødvendig for å vurdere egen involvering, eller om dette var en lokal og regional håndtering alene. Videre ble det benyttet til vurdering av involvering av andre aktører og forvaltningsnivåer utover de nevnte. I det videre ble det også vurdert om situasjonen var av en slik karakter at rapportering på samordningskanal i henhold til instruksjonen skulle iverksettes eller avsluttes.

Datainnsamlingen bygger opp under en påstand om at samordning og etablering av situasjonsforståelse henger tett sammen. Samordning pekes på som nødvendig for å kunne legge til rette for etablering av tidsriktig og god situasjonsforståelse. Respondentene har gitt uttrykk for dette en rekke ganger i intervjuene. Det er grunnlag for å si at dette også er vurdert i dokumentene, blant annet i rapporten fra PwC etter brannene i 2014 og rapporten fra DSB etter pandemien i 2009. Rapportene viser til at samordningen og etablerte samvirkearenaer gav positiv effekt på håndteringen. Dette bygger opp under en forståelse av at arbeidet som utføres av fylkesmannen på det regionale nivået bidrar til at en rekke andre aktører på samme forvaltningsnivå, i kommunene og i DSB, oppnår nødvendig situasjonsforståelse. Fylkesmannens samordningsrolle er omhandlet og beskrevet i fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks (Lovdata 2020).

Med fylkesmannens beskrevne viktige rolle i arbeidet med at aktørene skal oppnå situasjonsforståelse, vurderes det som viktig også å drøfte hva som er viktig sett fra fylkesmannen. Gjennom intervjuene fremkommer det uten tvil at dialogen med andre regionale aktører er veldig viktig. En utfordring som løftes i denne sammenhengen er at det i retningslinjene ikke pålegges de andre regionale aktørene å inngå i rapporteringen på

samordningskanal. Gjennom intervjuene fremkommer det at informasjonsdelingen på regionalt nivå i stor grad er basert på velvillighet, altså at det ikke foreligger føringer. Dette samstemmer med opplysninger i retningslinjene kapittel 1.3 hvor det er beskrevet at retningslinjene kun er forpliktende for etatene på samordningskanal som er kommunene, fylkesmennene og DSB. For fylkesmennene er det altså viktig at de andre regionale aktørene deler sin informasjon for at de skal kunne oppnå og formidle situasjonsforståelsen. Mer om dette under forskningsspørsmål 3. I denne sammenhengen er det viktig å formidle at nasjonens prinsipper for krisehåndtering underbygger fylkesmannens, og de øvrige aktørenes behov, gjennom de fire grunnleggende prinsippene for beredskapsarbeid i Norge. Særlig samvirkeprinsippet vil i denne sammenheng underbygge alles behov for å kunne oppnå situasjonsforståelse (Justis- og beredskapsdepartementet 2016). Gjennom en forventning om at alle skal bidra til best mulig samvirke vil det legges til rette for at aktørenes behov tilfredsstilles.

Fylkesmennene har gjennom intervjuene vært positive til bruken av fylkesberedskapsrådet, se kapittel 2.2.3. Dette fora har faste møter med fysisk tilstedeværelse 1-2 ganger i året og det beskrives som meget nyttig for å bli godt kjent med hverandre, organisasjonene og deres ansvar og roller. Under kriser ble fylkesberedskapsrådet benyttet i stor grad, men da ved å tilpasse valg av kanal som for eksempel telefonkonferanse eller videokonferanse. Denne arenaen ble beskrevet som godt egnet til å koordinere arbeidet mellom mange regionale aktører hvor også felles situasjonsforståelse ble etablert. Møtene ble beskrevet som tidseffektive og gode. Et fylkesmannsembete forklarte at de hadde forsøkt å involvere DSB og utvalgte kommuner i noen av møtene. Dette hadde positiv effekt på arbeidet med situasjonsforståelsen. Gjennom dette var det anledning for at flere mottakere fikk samme informasjon fra avsender, og det var rom for oppklarende spørsmål og kommentarer. Det åpnet for at kommunikasjonsprosessen ble utvidet fra enveiskommunikasjon til også å omfatte tilbakemelding og respons (Shannon and Weaver 1949). Skriftligheten ble ivaretatt i form av sammendrag nedtegnet av fylkesmannen. Erfaringen tilsa at situasjonstilpasset deltagelse var hensiktsmessig.

Gjennom vurderingen av innsamlet data tegnes det et bilde av at det ved krisehåndtering hvor flere sektorer og forvaltningsnivåer er aktivert, i stor grad handler om å arbeide sammen mot felles mål. Respondentene løftet behovet for god forståelse for helheten som viktig for håndteringen og etablering av situasjonsforståelsen. Aktørene må ta del i en større helhet enn

de selv har ansvaret for, blant annet gjennom ansvarsprinsippet som er omtalt i en rekke dokumenter, deriblant Stortingsmelding fra Justis- og beredskapsdepartementet (2016). Ved å arbeide sammen mot felles mål kan det hevdes at krisen håndteres av grupper eller aktører som er sammensatt av personer fra flere fagfelt eller spesialiteter som er avhengig av hverandre for å håndtere situasjonen best mulig. I følge Eriksen (2011) vil gruppen kategoriseres som et team. I intervju med et fylkesmannsembete kom dette frem gjennom et eksempel fra en skogbrann. God situasjonsforståelse hos aktørene bidro i denne hendelsen til at aktørene kunne gjøre gode vurderinger omkring tiltak eller ressurser som kunne bidra til bedre håndtering. Godt og effektivt arbeid i team løftes som et behov for oppnåelse av god situasjonsforståelse. Arbeid som overgår individuelle kapasiteter, må løses av aktørene i fellesskap (Eriksen 2011). Respondentene hadde positive erfaringer med dette.

Salas, Dickinson et al. (1992) skriver at team kjennetegnes ved at de er avhengig av hverandre og at aktivitetene må koordineres for å oppnå effektiv måloppnåelse. Datagrunnlaget tilsier det samme og det opplyses i intervjuene at de rette virksomhetene og aktørene evner å kommunisere, og ikke minst dele informasjon, og ta del i en større helhet enn de selv har ansvaret for. Det er erfart at noen aktører i visse tilfeller må gi mer informasjon enn de kan forvente å få igjen. Å forstå sin rolle i en større sammenheng er da noe som må til for at andre skal kunne bygge sin situasjonsforståelse.

For å kunne forstå sin rolle i denne større sammenhengen må det ligge til grunn en viss kompetanse og kunnskap om hverandre, altså de andre aktørene rundt. Gjennom intervjuene fremkom det at det er essensielt med kunnskap om de andre aktørenes ansvar og roller. Denne kunnskapen er ifølge datagrunnlaget ikke noe som kun kan skaffes gjennom å lese dokumenter og liknende. Erfaring fra øvelser og hendelser, kombinert med annen type samarbeid mellom krisene, vil være avgjørende for at aktørene sammen kan danne seg situasjonsforståelsen når krisen først inntreffer.

Dette kan kalles en felles problemløsning. For å få til god felles problemløsning kreves det god kommunikasjon. Kommunikasjon er det som bringer de ulike teamarbeidsprosessene sammen hevder Dickinson and McIntyre (1997). Mangel på kommunikasjon vil kunne anses som både noe som må til for etablering av situasjonsforståelse, samtidig som det kan forekomme barrierer i denne kommunikasjonen. Mer om sistnevnte under forskningsspørsmål 2. Det er viktig å forstå at kommunikasjon er nødvendig for samtlige aktører, uansett

forvaltningsnivå eller sektor. En av respondentene fra fylkesmennene opplyste at informasjonsflyt er stikkordet i alt deres arbeid med å bygge situasjonsforståelse.

God informasjonsflyt er ingen selvfølge. Det kan forekomme en eller flere barrierer som hindrer slik informasjonsdeling. Videre drøfting vil omfatte de barrierer som kan forekomme og som forhindrer at det oppnås god situasjonsforståelse.

5.2 Forskningsspørsmål nummer 2

«Hvilke barrierer opplever aktørene at kan forhindre god situasjonsforståelse i kriser?»

Drøftingen omkring dette forskningsspørsmålet kan ikke frikobles fra drøftingen gjort i forskningsspørsmål 1. Det er en sammenheng mellom hva aktørene mener må til for å oppnå tidsriktig og god situasjonsforståelse, og hva som oppleves å kunne være barrierer. Mangel på noen av behovene som nevnt over vil kunne betegnes som barrierer, derav denne sammenhengen. Det er likevel mulig å gjøre et skille. Tema kommunikasjon er omhandlet i kapittel 2 hvor teori er fremlagt. Denne delen av teorien er nødvendig å ha med i den videre drøftingen om barrierer.

Gjennom datainnsamlingen ble det klart at kommunikasjonslinjene i praksis var vesentlig mer sammensatt enn det den skjematiske fremstillingen i retningslinjene for varsling- og rapportering på samordningskanal skulle tilsi (Lovdata 2020). Dette samsvarer med Fimreite and Lægreid (2004) som forklarer at vi i økende grad står overfor oppgaver knyttet til flernivåstyring hvor relasjoner mellom lokale, regionale, nasjonale og overnasjonale myndigheter og mellom organisasjoner i offentlig og privat sektor er sentrale komponenter. Dette gir seg altså også utslag i kommunikasjonsprosessene og hvem som er avsender og mottaker, og ikke minst valg av kanal for kommunikasjon og utfordringer som kan foreligge gjennom barrierer og støy i prosessene.

Dette nevnes tidlig i drøftingen av forskningsspørsmål 2 da det må ligge en forståelse av dette for å følge den videre drøftingen. Praksis oppfattes i stor grad å være tilpasset situasjonen som til enhver tid skal håndteres, geografiske tilpasninger, involverte aktører m.v.

Kommunikasjonslinjer blir ikke i vesentlig grad gjenstand for videre drøfting, med det vil bli

nevnt som del av drøftingen omkring barrierer i kommunikasjonen og under drøftingen omkring forhold som forhindrer god kommunikasjon.

Det er skrevet om utfordringer med det norske systemet for krisehåndtering av blant andre Fimreite and Lægneid (2004) hvor sektoransvaret blir fremsatt som mindre fungerende under kriser og utfordringer knyttet til samordning internt i staten. Det var derfor ønskelig i denne oppgaven å avdekke om organisering, ansvarsprinsippet og sektoransvaret ble oppfattet å være en barriere for arbeidet med situasjonsforståelse. Datagrunnlaget tilsier ikke at ansvarsprinsippet er et problem, altså ingen opplevd barriere. Både fylkesmennene og DSB oppfattet dette som akseptable rammer å jobbe innenfor og tok heller hensyn til dette i arbeidet. Situasjonen var også den at aktørene var godt orientert om ansvar og roller gjennom det daglige samarbeidet, som ble videreført ved krisehåndtering. Likhetsprinsippet kan beskrives som en fordel i denne sammenhengen.

Av momenter som ble trukket frem som barrierer var organisering og regionsgrenser og det var særlig på regionalt nivå at dette kom tydelig frem. Fylkesgrensene har nylig vært gjenstand for endringer og det var blitt færre fylker. Det var også andre regionale aktører som hadde justert sine grenser, deriblant politiet, men grensene var fortsatt ikke sammenfallende. En rekke regionale beredskapsaktører har forskjellig organisering og grenser som kan skape utfordringer. En regional etatsleder kan i visse tilfeller måtte forholde seg til to eller flere fylkesmannsembeter. Barrieren oppstår da når tiden ikke strekker til for å evne å være i tilstrekkelig god dialog med alle aktørene, samtidig som det skal etableres tillit og kunnskap om hverandre mellom hendelsene. Sistnevnte er gjenstand for videre drøfting i dette kapittelet. Respondentene forklarer videre at det blir utfordrende å oppnå tilstrekkelig kjennskap til hverandre slik at kommunikasjonen kan foregå uten problemer, både hva angår det faglige, men også det kulturelle og personlige. Alle disse momentene er beskrevet i kommunikasjonsprosessene ved både Berlo (1960) og Shannon and Weaver (1964) som kilder til støy og barrierer.

Manglende kompetanse og mangel på helhetsforståelse ble løftet frem som en barriere. Dette er også omtalt som noe som må være tilstede for å kunne oppnå situasjonsforståelse. Under intervjuene og spørsmålene som omhandlet barrierer, ble det også snakket om vilje til å dele informasjon og samarbeide. Manglende vilje kan være negativt både dersom dette er en holdning hos avsender eller mottaker i kommunikasjonsprosessen. Respondentene var

forsiktige med å uttrykke hva som kunne være årsaken til at de har opplevd manglende vilje. I følge Berlo (1960) kan både holdninger og kultur påvirke kommunikasjonen. Begge momentene vil kunne uttrykkes og oppfattes som manglende vilje, men innsamlet data gir ikke grunnlag for drøfting utover dette. Det som likevel er verdt å ta med er at respondent fra fylkesmennene graderte effekten av en barriere. Det var altså ikke slik at effekten av manglende vilje medførte brudd i kommunikasjonen, men at det hadde den effekten at sluttresultatet ble svakere. Med det kan det tolkes dit hen at situasjonsforståelsen ikke ble tilstrekkelig god og dekkende som forventet. Shannon and Weaver (1949) skriver om barrierer og støy i kommunikasjonen, hvor det også fremkommer en forklaring på dette med gradering. Forfatterne hevder at støy i kommunikasjonen vil kunne medføre at prosessen får redusert effekt, som er sammenfallende med ovennevnte fra undersøkelsene.

Språk og kroppsspråk ble fremhevet som viktig for å kunne etablere god situasjonsforståelse. Samtidig ble momentene beskrevet som barrierer. Videre i drøftingen vil språk og kroppsspråk drøftes under tema barrierer, samtidig som det bør ses hen til forskningsspørsmål 1 hvor flere respondenter uttrykte at klart og godt språk var noe som måtte til for at de skulle kunne etablere god situasjonsforståelse. De senere år har sivilt-militært samarbeid vært økende, og ifølge respondentene har det også vært noen utfordringer i kommunikasjonen omkring situasjonsforståelsen mellom militær og sivil side. Respondentene hadde flere eksempler på at sivil side, deriblant byråkratiet som både fylkesmennene og DSB betegnet seg selv som, møtte det militære språket. I denne dialogen var det erfart at det var for liten kunnskap om hverandres organisasjoner, ansvar og roller. Videre var det forskjellige kulturer som møttes, hvor blant annet Forsvaret ved kriser ble beskrevet å endre arbeidsmodus. Forsvaret benytter seg i stor grad av kommando- og kontrollstruktur som er tydelig og klar. Denne strukturen møtte da ifølge respondentene sivile aktører hvor informasjon pakkes mer inn og det legges opp til lengre samtaler, på lik linje med hvordan kommunikasjonsprosesser foregår i det daglige. Dette bryter med Forsvarets kultur og kommunikasjonsevner hvor målet er å opptre effektivt og kort. Shannon and Weaver (1949) beskriver disse momentene som støy i kommunikasjonsprosessene som ofte kan medføre at budskapet ikke blir korrekt mottatt. Berlo (1960) er i sin modell inne på det samme hvor momentene åpenbart kan påvirke kommunikasjonsprosessen. Forfatteren betegner det som viktige egenskaper som må samsvare både hos avsender og mottaker.

Aktørenes daglige dialog og samarbeid ble av respondentene trukket frem som en grunnmur i alt godt samarbeid som skulle finne sted ved krisehåndtering, deriblant kommunikasjon og etablering av situasjonsforståelse. Respondentene benyttet begrepene mangel på tillit og dårlig kjennskap til hverandre som barrierer i arbeidet med situasjonsforståelse. Dette er mangler eller feilkilder som kan forefinnes både hos avsender og hos mottaker i følge Berlo (1960), som understøttes i datagrunnlaget. Både fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Lovdata 2020) og DSBs samordningsrolle innbefatter en rekke aktiviteter rettet mot flere aktører som har ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur. Aktiviteter kan være øvelser, veiledning og utarbeidelse av beredskapsplaner. Alle disse aktivitetene hevdes å komme til nytte ved kommunikasjon under kriser fordi aktørene allerede kjenner hverandre og samarbeider godt. Det er etablert tillit. Respondentene var tydelige på at det ikke er i krisesituasjoner at det bør dannes nye bekjentskaper.

Migrasjonskrisen i 2015 ble trukket frem av DSB med formål å eksemplifisere en utfordrende håndtering hvor ikke alle aktørene som skulle samhandle var kjent med hverandre fra før. Utlendingsdirektoratet (UDI) ble en viktig aktør i håndteringen av situasjonen som Norge stod overfor. UDI er til daglig ikke en aktør som involveres i arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Det var derfor ikke på forhånd etablert trygge og gode samarbeidsformer. Bruken av begreper, språk og arbeidsformer ble trukket frem som varierende. Både Berlo (1960) og Shannon and Weaver (1949) beskriver at dette er momenter som kan forekomme både hos avsender og hos mottaker, noe også DSB var tydelig på. Det var altså ikke UDI sin feil, men det var viktige forskjeller som måtte justeres med formål å forbedre kommunikasjonen. Dette var noe DSB som mottaker også måtte bidra til i egen organisasjon. Det ble beskrevet som støy i kommunikasjonen og i arbeidet med situasjonsforståelsen. Støy i kommunikasjonen kan forekomme av forskjellige årsaker og det er viktig å være bevisste på i kommunikasjonsprosessene (Shannon and Weaver 1949).

Respondentene beskrev at de på en langt bedre måte evnet å forstå situasjonen dersom det var anledning til både å se og høre personene som la frem aktørens situasjonsbilde med vurderinger av en situasjon. Ved skriftlig rapportering som eneste grunnlag for forståelsen var det klare svakheter. Hvordan de andre aktørene ordla seg, bruk av tonefall og ordvalg bidro godt til å gjøre egne vurderinger. Berlo (1960) har en modell som tar inn viktigheten av nettopp disse momentene som respondentene trekker frem. Berlo (1960) beskriver i sin

modell at dette henger sammen med valg av kanal. Ved å velge en kanal hvor det gis anledning til å se og høre samtidig vil være en styrke. Dette gav videre en bedre forståelse av alvorligheten, samt hvor sikker eller usikker avsender er på den informasjonen som blir gitt. Respondentene uttrykte at det var viktig at også usikkerhet ble formidlet som en del av vurderingen. Dette var noe som det er større fare for at utelates ved skriftlig rapporteringer.

Det sivil-militære samarbeidet er omhandlet tidligere i drøftingen og vil bli gjenstand for drøfting også hva angår valg av kommunikasjonskanaler. En sivil-militær øvelse som ble gjennomført for kort tid siden ble av DSB trukket frem som et eksempel hvor valg av kommunikasjonskanal gjorde at situasjonsforståelsen ble tilnærmet lik mellom sivil og militær side. I innledningen av håndteringen ble det kun benyttet skriftlige rapporter mellom aktørene. Denne kilden til informasjon inneholdt så mange barrierer og støy at aktørene ikke forstod hverandre, med flere følger. For å legge bedre til rette for at det skulle foreligge en felles situasjonsforståelse, ble det planlagt og gjennomført en videokonferanse mellom Forsvaret og DSB. Denne plattformen gav rom for både å se og høre hverandre ved formidling av budskapet, noe som trekkes frem som positivt av Berlo (1960). Respondenten forklarte også at det gjennom å møtes på videokonferanse gav aktørene rom for å stille oppklarende spørsmål, og samtidig forklare hva som lå til grunn for vurderingene. Nettopp dette med anledning til dialog, utover å se på kommunikasjonsprosessen som en enveisprosess er særlig fremhevet av Shannon and Weaver (1949).

Videokonferanse er én av flere varianter av kanaler som er omtalt i datamateriale som aktuelle for å etablere situasjonsforståelse i kriser. Kanalen hevdes av Berlo (1960) å ha til hensikt å koble avsender til mottaker og gjøre de i stand til å kommunisere. En tilsvarende oppfatning viser respondentene gjennom intervjuene. Det fremkom gjennom intervju at skriftlig rapportering reduserte muligheten til å ha dialog, å diskutere situasjonen. Aktørene ble ikke i tilstrekkelig grad gjort i stand til å kommunisere.

Både fylkesmennene og DSB hadde erfaring med å formidle informasjon på alternative kanaler, utover det som står omtalt i retningslinjene. Det var flere ganger benyttet videokonferanse eller telefonkonferanse med flere deltagere koblet på samtidig. Samtlige delte sine positive erfaringer. Det ble ved denne formen for kommunikasjonsprosess anledning til diskusjon, utover en form for presentasjon. Dette hadde fordeler utover å etablere situasjonsforståelse ved at aktørene fant hverandre og løste felles problemstillinger,

samtidig som de andre aktørene fikk nyttig lærdom med seg. Flere positive effekter kan pekes på, deriblant at økt kunnskap hos flere vil kunne forbedre kommunikasjonsprosessene i følge Berlo (1960). Videre er det i følge Caldwell (1997) slik at deltageres samlede effektivitet avhenger av deltageres evne til å kommunisere for blant annet å dele informasjon.

Berlo (1960) beskriver at avsender kan velge ut deler av informasjonen som han har og som ønskes formidlet til mottaker. I tillegg til å velge ut hvilken del av informasjonen som skal formidles, kan avsender avgjøre hvilken form meldingen skal ha og hvilken oppbygning den skal ha. For respondentene ble det beskrevet som en fordel om det i dialogen med andre aktører var anledning til å benytte presentere informasjon på andre måter enn i form av rapport, deriblant bilder eller tale. Bilder og kart ble trukket frem som fordelaktig å benytte som supplement til andre kanaler og former for formidling. Ingen av respondentene karakteriserte det som en barriere dersom det ikke var anledning til å benytte dette virkemiddelet, men det ville være til stor hjelp i arbeidet med å etablere situasjonsforståelsen. Det fremkom ikke opplysninger i datagrunnlaget som tilsier at det foreligger noe felles kanal eller metode for behandling av melding i dette formatet, og derigjennom blir det i mindre grad benyttet av avsender i sin formidling. Dette øker sannsynligheten for at kommunikasjonsprosessen får redusert effekt i følge (Berlo 1960) når avsender og mottaker ikke har samme evne til å kommunisere i det format eller kanalvalg som benyttes.

Tid til rådighet til rapportering og informasjonsdeling fremkom flere ganger i datagrunnlaget. Skriftlig rapportering ble beskrevet som tidkrevende og ressurskrevende. Dette hadde følger ved at rapportene ble sendt og mottatt for sent og mottaker fikk mindre tid til rådighet til å bearbeide innholdet og etablere egen situasjonsforståelse. Videre ble det antydnet at kvaliteten på innholdet ble vesentlig redusert ved liten tid til rådighet. I utvalgt teori kommer ikke denne utfordringen klart frem, men det vurderes som viktig å ta med i oppgaven da det fremkommer som en barriere i mye av datagrunnlaget. Konsekvensen av dette kan i følge Endsley (1995) være at en aktør utfører en handling, eller tar en beslutning basert på den informasjonen og vurderingen som er gjort under tidspress, og det oppleves som det rette. I ettertid kan det vise seg at det ikke var rett fordi tolkningen av situasjonen ikke var korrekt.

Konsekvensen kan likevel ikke betegnes som en barriere alene. Manglende tid til rådighet beskrives, i tillegg til dårligere kvalitet i informasjonen som skal sendes, også å kunne medføre at mottaker ikke forstår budskapet fra avsender. Shannon and Weaver (1949)

beskriver dette som at kommunikasjonsprosessen får redusert effekt. Forfatterne sier samtidig at kommunikasjonskanal ofte kan være hovedkilden til støy i kommunikasjonsprosessen. I forlengelsen er det da naturlig å komme inn på datagrunnlagets omtale av kanaler for kommunikasjon. Respondentene forklarte en rekke ganger at det var mer effektivt å benytte alternative kanaler enn skriftlig rapporter. Videokonferanse og telefonkonferanse er nevnt med positivt fortegn tidligere i drøftingen. Datagrunnlaget tilsier også at det å tilpasse valg av kanal for deling av informasjon også vil avhjelpe tidsbruk og ressursbruk, samt at kvaliteten av informasjonsdelingen med påfølgende situasjonsforståelse ikke forringes. Da reduseres støykilden i kommunikasjonen, kvaliteten øker og det reduserer sannsynligheten for at handlinger utføres på bakgrunn av en ikke fullgod tolkning av situasjonen.

I situasjoner hvor utviklingen betegnes som meget rask og det var viktig å nå ut med samme informasjon til mange på samme tid, hadde noen fylkesmannsembeter valgt å ta i bruk Nødnett som kanal. En respondent fra fylkesmannen forklarte at Nødnett er talesamband hvor muntlig fremstilling av en situasjon kan sendes til et tilnærmet uendelig antall mottakere i en gruppe. Valget av kanal la til rette for rask deling av informasjon med svært lav ressurs- og tidsbruk, samtidig som det var anledning for mottakerne å tolke avsenders ordvalg, tonefall og usikkerhet. Videre var det anledning til å stille oppklarende spørsmål som samtlige i gruppen fikk lytte til.

Nødnett er ikke noe som fylkesmannsembetene eller øvrige lokale og regionale aktører har som sin primære kanal for kommunikasjon. Det vil da si at bruken av utstyret for noen kan være mindre kjent. Da er det naturlig å komme inn på barrierer som er nevnt i denne sammenhengen. Eriksen (2011) skriver at tekniske problemer kan være årsak til støy i kommunikasjonen. Det samme kommer frem i intervjuene hvor det ble uttalt at Nødnett må læres og trenes på for at det skal fungere som en god kanal for formidling av informasjon. Lavt kunnskapsnivå om bruken av Nødnett som kanal er, på lik linje med manglende kunnskap om den kanalen som velges, en åpenbar barriere. Respondentene hadde selv opplevd at tekniske utfordringer hadde overtatt det fokus som burde ha vært på hendelseshåndteringen og kvaliteten på informasjonsdelingen. Det var derfor iverksatt forberedende tiltak som blant annet opplæring og faste tester. CIM er ikke noe unntak i denne sammenhengen og det fremkom i intervju at det var helt nødvendig med kunnskap om bruken av systemet for at det skulle kunne benyttes under kriser. Manglende kunnskap og trening ble beskrevet som en barriere som forhindret etablering av god situasjonsforståelse.

5.3 Forskningsspørsmål nummer 3

«Er det forhold som forhindrer god kommunikasjon mellom aktørene i dagens retningslinjer for rapportering på samordningskanal?»

Dette forskningsspørsmålet besvares best ved å se til drøftingen av forskningsspørsmålene 1 og 2, sammen med hvordan retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal er utformet. I drøftingen omkring dette vil det også tas inn nye momenter fra innsamlet data.

Dagens retningslinjer for rapportering på samordningskanal er utarbeidet av DSB, i samarbeid med fylkesmannsembetene og andre sentrale fagetater på direktoratsnivå. Retningslinjene bygger på det tidligere omtalte samordningsansvaret og det betyr at kommuner, fylkesmenn og DSB skal sende situasjonsrapporter til overordnet samordningsmyndighet. Videre medfører dette at retningslinjene kun er forpliktende for de nevnte aktørene. Manglende forpliktelse for de øvrige regionale aktørene beskrives gjennom intervjuene å være til hinder for god kommunikasjon. Følgelig er det et hinder for oppnåelse av beskrevet formål og hensikt.

Respondentene på regionalt nivå var opptatt at av de ikke kunne forlange at de andre regionale aktørene delte informasjon mellom sektorer eller med fylkesmannen under kriser; dette var kun basert på velvillighet. De øvrige regionale aktørene har ikke føringer fra sine overordnede myndigheter om at rapportering på samordningskanal skal prioriteres og andre oppgaver vil da kunne bli prioritert foran denne. Det beskrives videre som krevende at det er opp til aktørene selv om de vil dele informasjon eller ikke. Under intervjuene ble det samtidig påpekt at det stort sett vises velvilje blant de øvrige aktørene, og årsaken beskrives å trolig være at det er jobbet mye med å etablere samarbeid og tillit mellom hendelsene, noe som er drøftet tidligere.

Teksten i retningslinjene og informasjonen fra DSB tilsier at det samme er tilfelle på direktoratsnivå. Retningslinjene beskriver at det er etablert en praksis for at det foregår informasjonsdeling også på dette forvaltningsnivået, men det er ingen formalisering. Manglende informasjonsdeling til fylkesmennene og til DSB vil kunne skape utfordringer med å oppnå beskrevet formål i retningslinjene. Respondentene fra fylkesmennene hevdet også at retningslinjene i liten grad var kjent for de andre aktørene som det er ønske om at skal

dele informasjon på samordningskanal. Både manglende forankring av retningslinjene hos aktørene utenom de på samordningskanal, og manglende kjennskap til disse retningslinjene, er forhold som kan forhindre god kommunikasjon.

Formålet er i seg selv krevende å fastsette da det er variasjoner i ordbruk gjennom dokumentet. Gjennom forberedelsene til intervjuene og utarbeidelse av intervjuguiden ble ikke formål vurdert til å være forhold som forhindrer god kommunikasjon mellom aktørene. Til tross for dette var det flere svar i intervjuene som gikk i retning av at formål likevel bør vies oppmerksomhet i drøftingen. Respondentene forklarte at retningslinjene ble oppfattet som både fornuftige og viktige, men ikke som det eneste grunnlag for etablering av situasjonsforståelse. For å oppnå dette må det andre mekanismer til samtidig. Rapporteringen på samordningskanal var nyttig for å oppnå en oversiktlig og etterrettelig sammenstilling over situasjonen og alle tiltak som var iverksatt og liknende momenter. Systematikken i retningslinjene var også en god mal eller guide for kommunikasjonen og innholdet i rapporteringen, selv om valg av kanal og format ikke var i overensstemmelse med retningslinjene.

Tilpasning ble vurdert som viktig og nødvendig, men det skaper noen hindringer, som også underbygges i teorien. Med bakgrunn i teorien fra både Berlo (1960) og Shannon and Weaver (1964) kan det best etableres velfungerende kommunikasjonsprosesser når mottaker skal tolke informasjonen som avsender har kodet på det samme grunnlaget. Dekodingen kan ellers bli krevende. Eksempel som beskriver dette er om fylkesmannen i Vestland sender en situasjonsrapport til DSB på samordningskanal hvor innholdet er innrettet mot at rapporten skal gi en god oppsummering av tilgjengelig verifisert informasjon. Utfordringen oppstår dersom DSB som mottaker venter seg en rapport med gode vurderinger av samfunnskonsekvenser og forventet utvikling i situasjonen med påfølgende konsekvenser for kritisk infrastruktur (se vedlegg med mal for situasjonsrapportering). Meldingen inneholder da ikke de elementer som mottaker venter seg og har tenkt å benytte.

I følge Berlo (1960) vil en melding som avsender ønsker å formidle påvirkes av valg av elementer og struktur, samtidig som elementer i meldingen vil påvirkes av strukturen. Strukturen beskrives å være formen på meldingen som henger sammen med elementene som sies å være substansen i meldingen. Videre hevder Berlo (1960) at hensikten med meldingen er avgjørende for elementer og struktur som bør velges. Avsender bør altså ha anledning til å

varierte sin melding ut fra hvilken hensikt som ønskes oppnådd. I retningslinjene er det i mindre grad åpning for slike variasjoner. Rapporteringen skal foregå ved bruk av utarbeidet mal for situasjonsrapportering og krisestøtteverktøyet CIM skal benyttes (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018). Datagrunnlaget tilsier at det er etablert alternative praksiser for deling av informasjon hvor formålet er etablering av situasjonsforståelse. Den etablerte praksisen går noe på siden av føringene i retningslinjene, men vurderes samtidig å være mer i tråd med Berlo's påpekning om tilpasninger i kommunikasjonsprosessene.

Det er særlig to momenter i denne sammenheng som kommer frem i datagrunnlaget. Tid til rådighet (som tidligere drøftet) medfører at skriftlig rapportering ikke anses hensiktsmessig. Det andre momentet er at CIM som eneste kanal heller ikke alltid vurderes som hensiktsmessig.

Kravet til skriftlighet ble vurdert at respondentene til å ikke være overkommelig i alle situasjoner og faser i håndteringen. Prosessene er komplekse når det forventes å skrive ned innhold med substans, sende over ved bruk av CIM, motta i CIM, tolke og vurdere innholdet, for deretter å foreta en ny prosess hos mottaker. Faren var ifølge respondentene at det ikke blir tid og anledning til tolkningen av oversendt budskap og da heller ikke tid til analyse og etablering av situasjonsforståelse. Det ble mer form av sammenstilling enn reell bearbeiding av informasjonen og nyttiggjøring av denne. Vedlegg 4 til retningslinjene beskriver et eksempel på rapporteringshjul på samordningskanal (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018). I eksempelet vises det blant annet at aktørene som fylkesmennene og DSB maksimalt har én time til rådighet fra de mottar informasjonen fra aktuelle aktører, til de skal ha oversendt et bearbeidet produkt til neste forvaltningsnivå. Respondentene antyder at dette ikke er realistisk og at følgende kan være forsinkede leveranser og produkter med dårlig kvalitet. Dette er vurdert å få plass i drøftingen til tross for at det ikke direkte kan hevdes å forhindre god kommunikasjon, som faktisk skal drøftes under dette forskningsspørsmålet. Vurderingen er at dette kan henge sammen med tidligere beskrivelser om formålet med retningslinjene som er vurdert til å kunne påvirke kommunikasjonen med påfølgende situasjonsforståelse.

Datagrunnlaget peker i retning av at rapportering på samordningskanal i tråd med retningslinjene har sine fordeler og er nyttig. Det er likevel ikke det som best kan benyttes til

å etablere tidsriktig og god situasjonsforståelse alene. Ved en justering eller presisering av formålet og hensikt med rapporteringen, vil rapporteringshjulet kunne være mer realistisk.

Kanal for oversendelse av informasjonen burde ifølge respondentene heller ikke være låst til CIM. Det kunne gjerne være prioritert nummer én å benytte dette, men tilpasninger må være mulig. Et elektronisk nettbasert system for å ivareta situasjonsrapportering ble etterlyst i rapporten fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2010) etter pandemien i 2009, og dette er et funn som ikke er gjenfunnet etter at CIM ble rullet ut. Det kan derfor vurderes at CIM også er å anse som en godt egnet kanal i flere situasjoner.

Malen for situasjonsrapportering er vedlagt retningslinjene og inneholder 10 hovedmomenter som skal beskrives (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018). Malen er også å finne som vedlegg til denne oppgaven. Det oppfattes som omfattende å skulle besvare samtlige momenter ved hver rapportering. Respondentene uttalte at det i utgangspunktet var klokt å rapportere etter en utarbeidet mal, men det må være forståelse for at ikke samtlige momenter kan vektlegges like mye i hver rapport. Videre svarte respondentene at malen virket som en god guide også i de tilfelle hvor det ble benyttet alternative former for rapportering. Malen ble vurdert som en god huskelapp for hva som bør informeres om, uansett bruk av plattform. Den medførte økt orden og struktur og mangel på sistnevnte vil være forhold som forhindrer god kommunikasjon.

Tidligere i drøftingen er det omtalt at retningslinjene ikke er tilstrekkelig godt kjent for aktørene som ikke er en fast del av samordningskanalen. Videre fremkom det under datainnsamlingen at retningslinjene i liten grad har vært gjenstand for grundig evaluering og forbedring. Dokumentanalysene antyder at retningslinjene har fått et noe større fokus de senere år, og de ble under evalueringen av hendelsen med cruiseskipet Viking Sky særlig omtalt (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2020). Kommunikasjonsprosessene er i svært liten grad vektlagt i evalueringene og respondentene var samstemte i at retningslinjene i liten grad hadde vært gjenstand for evaluering og vesentlige endringer, utover revisjoner og justeringer. Sett hen til viktigheten av gode kommunikasjonsprosesser for oppnåelse av situasjonsforståelse vurderes det som et forhold som forhindrer god kommunikasjon at dette ikke er vektlagt i evalueringene og revisjonene. Gjennom å besitte denne kunnskapen ville det trolig kunne blitt vurdert noe større grad av valgfrihet og muligheter for tilpasninger til situasjonen.

Retningslinjene inneholder beskrivelser og skisse som viser at informasjonsstrømmen skal gå nedenfra og opp mellom forvaltningsnivåer, samt inn til henholdsvis fylkesmennene og DSB på de respektive forvaltningsnivåene. Dette ble av respondentene beskrevet som et hinder for god kommunikasjon all den tid sammenstilt og vurdert informasjon ikke fløt tilbake til de aktørene som har bidratt med informasjon. Å sende denne informasjonen tilbake til avsenderne ville medført flere positive faktorer, deriblant en bedre forståelse av helheten i situasjonen. Dette vil igjen kunne medføre at innholdet i de påfølgende rapporteringene i økende grad tilpasses situasjonen og behovet til mottaker, samtidig som aktørene som mottar informasjonen kan evne å iverksette tiltak og gjøre vurderinger basert på den sammenstilte informasjonen. Dette har også vært gjenstand for drøfting tidligere.

Til nå er drøftingen gjennomført og det er tid for å konkludere og endelig besvare problemstillingen i oppgaven.

6 Konklusjon

Denne oppgaven har til formål å svare ut en problemstilling som omhandler retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal og i hvilken grad disse retningslinjene er i stand til å bidra til tidsriktig og god situasjonsforståelse ved håndtering av uønskede hendelser som krever involvering av flere forvaltningsnivåer og flere sektorer. Konklusjonene som følger er basert på datagrunnlaget som beskrevet og tilhørende teori. Som vedlegg til oppgaven finnes en sammenstilling av hovedpunktene i konklusjonen.

Ved å følge retningslinjene vil det ha en åpenbar positiv effekt på den tverrsektorielle håndteringen ved så godt som samtlige former for kriser hvor nasjonen blir berørt. At retningslinjene har samme positive effekt på arbeidet med å etablere tidsriktig og god situasjonsforståelse er ikke like åpenbart.

En av de største svakhetene er den manglende forpliktelsen til å bidra i rapporteringen på samordningskanal. Forpliktelsen gjelder kun for etatene på samordningskanal som er kommunene, fylkesmennene og DSB. Å forstå en situasjon tilstrekkelig godt til å gjøre gode vurderinger og beslutninger, kan ikke baseres på informasjon kun fra egen sektor. Derfor er ikke fagkanal tilstrekkelig, og samordningskanal er nødvendig supplement. Samordningskanal er heller ikke å anse som tilstrekkelig dersom sektorene som har et definert ansvar og

dedikerte ressurser, ikke bidrar i dette regimet for rapportering og etablering av situasjonsforståelsen. Funnene tilsier at det er stor grad av velvilje hos de øvrige aktørene til å bidra, og både fylkesmennene og DSB har etablert tillit og gode samarbeidsformer som medfører at informasjonen blir delt. Svakheten begrunnes likevel i at systemet er basert på velvillighet og frivillighet.

Retningslinjene er basert på bruken av en fast mal for rapportering og krisestøtteverktøyet CIM som eneste kanal for formidling av informasjonen. Slik standardisering kan være positivt ved krisehåndtering. Likevel tegnes det et bilde av at det er nødvendig å kunne gjøre tilpasninger til krisens karakter. Tilpasninger er nødvendig på flere områder, deriblant hvilke aktører som skal bidra i rapporteringen, hvilken informasjon er mest nødvendig å dele og hva er det forvaltningsnivået over nå har behov for i arbeidet med å etablere situasjonsforståelsen. Alt dette vil påvirke hvordan kommunikasjonsprosessene foregår og hvilken effekt disse får. Valg av kanal for formidling av informasjonen anses også som meget viktig, og det vil være en fordel med åpning for situasjonstilpasset valg av kanal.

Situasjonsforståelsen etableres best ved bruk av telefonkonferanse, videokonferanse eller møter med fysisk tilstedeværelse ifølge datagrunnlaget til denne oppgaven. Da åpnes det for at avsender av informasjonen kan være friere i sin fremstilling av budskapet, samtidig som mottakerne kan lese og tolke avsender på en mer helhetlig måte, ved å høre og noen ganger se personen. Anledningen til å kunne stille spørsmål til avsender og informasjonen som er gitt har sine åpenbare fordeler. Kombinert med formidling av budskapet muntlig, vil alternative kanaler gi åpning for deling av presentasjoner, kartbilder og liknende. Samtidig gis det anledning til å dele informasjon til mange på samme tid. Sistnevnte, kombinert med redusert krav til skriftlighet, vil være mindre ressurskrevende for samtlige aktører. Dagens retningslinjer hensyntar ikke dette i særlig grad.

Intensjonen i retningslinjene er i stor grad vurdert som gode. I forlengelsen av dette er det verdt å merke at det er etablert en praksis med justerte kommunikasjonsprosesser med blant annet er samvirkekonferanser på video- eller telefonkonferanse i regi av DSB, eller telefonkonferanser og videomøter i regi av fylkesmennene. Erfaringene er at disse kommunikasjonsprosessene legger godt til rette for etablering av situasjonsforståelse. Den justerte praksisen bygger i vesentlig grad på intensjonene i retningslinjene og det kan derfor hevdes at retningslinjene bidrar positivt.

Rapporteringslinjene går i hovedsak fra lavere forvaltningsnivå og opp, samt fra samme forvaltningsnivå til henholdsvis fylkesmennene eller DSB. I utgangspunktet vurderes dette som fornuftig å opprettholde, men med et tillegg. Retningslinjene peker ikke på viktigheten av at innsamlet, sammenstilt og vurdert informasjon sendes tilbake til aktørene som har bidratt inn med informasjon. Disse aktørene skal selv tilstrebe best mulig forståelse og da er bidragene inn viktig å ta med. Etablert praksis er at dette i stor grad blir gjort, men det er på tross av retningslinjenes beskrivelser. Fylkesberedskapsrådet er omtalt i denne sammenhengen. En av respondentene har erfart nytten av at deltagelsen etter nærmere vurdering kan utvides til også å gjelde DSB og utvalgte kommuner. En av fordelene ved dette beskrives å øke omfanget av informasjonsdelingen på en tidseffektiv måte.

Siden etableringen av retningslinjene har det skjedd en stor utvikling i det samlede arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og da også situasjonsrapportering og etablering av situasjonsforståelse. Teknologien har også vært gjenstand for vesentlig utvikling. Det kan tyde på at retningslinjene har vært gjenstand for mindre revisjoner og i noe grad gjenstand for evalueringer. Datagrunnlaget tilsier at det i mindre grad har vært fokus på kommunikasjonsprosesser og hvordan retningslinjene best mulig kan bidra til etablering av situasjonsforståelse. Samlet sett påvirker dette retningslinjenes relevans ved at de ikke i tilstrekkelig grad har fulgt med i den teknologiske utviklingen og etablert praksis for oppnåelse av situasjonsforståelse. Fylkesberedskapsrådet er også nevnt som en arena hvor det er økt bruk av teknologiske plattformer som substitutt for fysiske møter under kriser. Erfaringen fra dette virker ikke hensyntatt i foreliggende retningslinjer.

Det konkluderes med at retningslinjene bidrar i noe grad til tidsriktig og god situasjonsforståelse ved håndtering av uønskede hendelser som krever involvering av flere forvaltningsnivåer og flere sektorer. Som virkemiddel alene vurderes det ikke å være tilstrekkelig. Derimot kombinert med andre tilpassede løsninger, basert på retningslinjenes intensjon, vurderes de som gode.

Funnene i denne oppgaven er overførbare til arbeid med etablering av situasjonsforståelse på andre områder enn kun på samordningskanal. Viktigheten av gode kommunikasjonsprosesser vil i flere sammenhenger påvirke det samlede håndteringen av en krise.

Litteraturliste

22. juli-kommisjonen (2012). NOU 2012:14 - Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>.

Berlo, D. K. (1960). The Process of Communication: An introduction to theory and practice. Michigan state university.

Blaikie, N. (2010). Designing Social Research Cambridge: Polity Press.

Boin, A., P. t. Hart, E. Stern and B. Sundelius (2005). The Politics of Crisis Management ?- Public Leadership Under Pressure. Cambridge, Cambridge University Press.

Caldwell, B. S. (1997). "Components of information flow to support coordinated task performance." International journal og Cognitive Ergonomics 1: 25-41.

Dickinson, T. and R. McIntyre (1997). A conceptual framework for Teamwork Measurement. New Jersey, Erlbaum.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2009). Retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-more-og-romsdal/dokument-fmmr/samfunnstryggleik-og-beredskap/00.2.-styringsdokument/retningslinjer-15.01.2009.-varsling-og-rapportering-pa-samordningskanal.pdf>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2010). Rapport - Ny influensa A (H1N1) 2009 - Gjennomgang av erfaringene i Norge. <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/ny-influensa-a-h1n1-2009.pdf>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2013). Rapport - Evaluering av øvelse Orkan 2012. DSB. <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/ovelse-orkan.pdf>, DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014). Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya vinter 2014 - læringspunkter og anbefalinger. https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/brannen_i_laerdal_flatanger_froya_2014.pdf, DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018). DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal. Tønsberg, DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019). Analyser av krisescenarioer https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779_aks_2018.cleaned.pdf DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020). Rapport - Evaluering av Viking Sky-hendelsen. DSB. <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/evaluering-viking-sky.pdf>.

- Endsley, M. R. (1995). "Measurement of situation awareness in dynamic systems." Human Factors **37** (1): 32-64.
- Engen, O. A. H., B. I. Kruke, P. H. Lindøe, K. H. Olsen, O. E. Olsen and K. A. Pettersen (2016). Perspektiver på samfunnssikkerhet. Cappelen Damm AS.
- Eriksen, J. (2011). Krise- og beredskapsledelse, Teamtrening, Cappelen Damm AS.
- Etterretningstjenesten (2020). Fokus 2020.
https://forsvaret.no/presse_/ForsvaretDocuments/Fokus2020-web.pdf.
- F24 Nordics. (2020). "CIM - Helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap." Retrieved 11 06.2020.
- Fimreite, A. L., P. Lango, P. Lægreid and L. H. R. Rykkja (2011). Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Universitetsforlaget.
- Fimreite, A. L. and P. Lægreid (2004). Statlig samordning, spesialisering og lokalt selvstyre. v. NOU 2005:6 Samspill og tillit.
- Fiske, J. (2010). Introduction to Communication Studies. UK, Taylor & Francis Ltd.
- Fossåskaret, E. and T. H. Aase (2014). Skapte virkeligheter - Om produksjon og tolkning av kvalitative data. Oslo, Universitetsforlaget
- Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder (2016). Rapport - Ekstremværet «Synne» 4.-6. desember 2015. <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-agder/dokument-agder/samfunnssikkerhet-og-beredskap/evalueringsrapport-synne-fmav.pdf>.
- fylkesmannen.no. (2020). "fylkesmannen.no."
- Gripsrud, G., U. H. Olsson and R. Silkoset (2010). Metode og dataanalyse, Høyskoleforlaget.
- Grønmo, S. (2004). Samfunnsvitenskapelige metoder. Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Hackman and J. Richard (1990). Groups that work (and those that don't): Creating conditions for effective teamwork. San Francisco, Jossey-Bass.
- Halvorsen, K. (2003). Å forske på samfunnet - en innføring i vitenskapelig metode. Oslo, J.W. Cappelens Forlag AS.
- Johannessen, A., P. A. Tufte and L. Kristoffersen (2010). Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. Oslo, Abstrakt Forlag AS.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016). Meld.St.10(2016-2017), Risiko i et trygt samfunn - Samfunnssikkerhet. Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet.
- Kvale, S. and S. Brinkmann (2009). Det kvalitative forskningsintervjuet. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.

Lovdata. (2020). "Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering."

McIntyre, R. M. and E. Salas (1995). Measuring and managing for team performance: Emerging principles from complex environments. San Francisco, Jossey-Bass.

Maal, M., M. Endregaard and G. A. Birkemo (2013). Askeskyen fra vulkanutbruddet på Island i 2010 - norsk krisehåndtering og noen erfaringer. FFI-rapport 2012/01319. F. f. (FFI). <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgegearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/942/12-01319.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2019). Risiko 2019. https://www.nsm.stat.no/globalassets/rapporter/rapport-om-sikkerhetstilstanden/nsm_risiko_2019_final_enkeltside.pdf

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2020). Risiko 2020. <https://www.nsm.stat.no/globalassets/rapporter/rapport-om-sikkerhetstilstanden/nsm-risiko-2020.pdf>

Orasanu, J. (1990). Shared mental models and crew performance. New Jersey, Princeton University.

Politiets sikkerhetstjeneste (2020). Nasjonal trusselvurdering 2020. https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/2020/pst_trusselvurdering_2020.pdf.

PwC (2014). Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1a669996f90945ba88e2ad3d11153774/brannevaluering.pdf>.

Salas, E., T. L. Dickinson, S. I. Tannenbaum and S. A. Converse (1992). Toward an understanding of team performance and training. New Jersey, Ablex.

Sellnow, T. L. and M. W. Seeger (2013). Theorizing crisis communication Hoboken, New Jersey, Wiley-Blackwell.

Shannon, C. and W. Weaver (1949). The Mathematical Theory of Communication, University of Illinois Press.

Shannon, C. and W. Weaver (1964). The Mathematical Theory of Communication, The University of Chicago Press.

Turner, B. A. and N. F. Pidgeon (1997). Man - made disasters. Oxford, England, Butterworth Heinemann.

Wermlund, S. (1965). Människan som samhällsvarelse. Lund, CWK Gleesrups Förlag.

Oversikt over vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjonsskriv

Vedlegg 3: Svar fra Norsk senter for forskningsdata AS

Vedlegg 4: Tabell sammenstilling av funn fra dokumentgjennomgang

Vedlegg 5: Sammenstilling av momenter fra konklusjonen

Vedlegg 6: Mal for situasjonsrapport

Intervjuguide

Introduksjon

- Introduksjon av intervjuer
- Kort om prosjekt og formål
- Beskrivelse av planlagt tidsbruk og gjennomføring av intervjuet
- Signering og innsamling av skjema for samtykke

Bakgrunnsinformasjon om intervjuobjektet

- Stilling i organisasjonen og annen erfaringsbakgrunn
- Ansvarsoppgaver som er relevante for oppgaven
- Kunnskap og erfaring med krisehåndtering, hovedsakelig i gjeldende organisasjon

Merknad: Intervjuet baserer seg primært rundt forskningsspørsmålene som stilles i sin helhet. Intervjuobjektet svarer i form av fri besvarelse. Spørsmålene til intervjuobjektet stilles dersom temaene ikke allerede er tilstrekkelig berørt i den frie besvarelsen. Det er ingen hindring om intervjuobjektet i sin besvarelse berører alle tre forskningsspørsmålene i samme svar. Det er heller ingen hindring dersom intervjuer velger å stille oppfølgingsspørsmål som ikke er i angitt rekkefølge nedenfor.

Forskningsspørsmål	Spørsmål til intervjuobjektet
Forskningsspørsmål nummer I: Hva må til for at aktørene skal kunne oppnå en tidsriktig og god situasjonsforståelse i kriser, og hvordan kan de selv bidra til at samarbeidende aktører kan oppnå det samme?	Selve forskningsspørsmålet med fri besvarelse Hva vil du beskrive er en tidsriktig og god situasjonsforståelse? I hvilken grad er god situasjonsforståelse viktig for organisasjonens håndtering av en krise? I hvilken grad er deres organisasjon avhengig av at samarbeidende organisasjoner også har god situasjonsforståelse? Hva gjør dere for å etablere situasjonsforståelse i egen organisasjon? På hvilken måte bidrar dere til at andre organisasjoner oppnår god situasjonsforståelse?
Forskningsspørsmål nummer II: Hvilke barrierer opplever aktørene at kan forhindre god situasjonsforståelse i kriser?	Selve forskningsspørsmålet med fri besvarelse I hvilken grad oppfattes det som noe barriere at informasjonsdelingen foregår mellom forvaltningsnivåer og / eller mellom fagområder?

	<p>I hvilken grad oppleves tid til rådighet å være en barriere i deres arbeid?</p> <p>I hvilken grad vil kombinasjonen av verbal og ikke-verbal kommunikasjon kunne legge til rette for god situasjonsforståelse?</p> <p>I hvilken grad kan forskjellige kulturer og språk være et hinder for god kommunikasjon?</p> <p>I hvilken grad vil muligheten til å stille spørsmål og kommentarer til avsender bidra til god situasjonsforståelse?</p>
<p>Forskningsspørsmål nummer III:</p> <p>Er det forhold som forhindrer god kommunikasjon mellom aktørene i dagens retningslinjer for rapportering på samordningskanal?</p>	<p>Selve forskningsspørsmålet med fri besvarelse</p> <p>Hvor godt kjenner du til de foreliggende retningslinjene?</p> <p>I hvilken grad er retningslinjene styrende for deres forberedelser, planverksutvikling, håndtering og evaluering av en krise?</p> <p>I hvilken grad anser dere bruken av CIM og fast mal for rapportering som noe barriere?</p> <p>Har dere erfaring med andre former for prosesser for oppnåelse av situasjonsforståelse mellom organisasjoner som har fungert godt; eventuelt hvorfor og hvordan foregikk dette?</p>

Ønsker informanten å tilføye noe, enten utdype tema som allerede er berørt, eller noe som burde ha vært nevnt som ikke tidligere i samtalen har vært tema?

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

Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en masteroppgave

«Hvordan påvirker valgte kommunikasjonsprosesser oppnåelsen av god situasjonsforståelse under kriser»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er belyse viktigheten av gode kommunikasjonsprosesser som del av krisehåndteringen for å oppnå god situasjonsforståelse. I forskningsprosjektet blir prosessene som er beskrevet i «Retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal» et utgangspunkt.

Formål og ansvarlig for forskningsprosjektet

Jeg er en masterstudent i risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger (UiS). Nå arbeider jeg med den avsluttende masteroppgaven hvor tema er som nevnt. Jeg skal undersøke hvordan arbeidet med rapportering på samordningskanal kan videreutvikles slik at det på en bedre måte kan legges til rette for å nå formålet med å oppnå god situasjonsforståelse.

Foreliggende problemstilling er som følger:

«I hvilken grad er retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal i stand til å bidra til tidsriktig og god situasjonsforståelse ved håndtering av uønskede hendelser som krever involvering av flere forvaltningsnivåer og flere sektorer».

Videre brytes besvarelsen ned i tre forskningsspørsmål som vil bli besvart gjennom det videre arbeidet:

- 1) Hva må til for at aktørene skal kunne oppnå en tidsriktig og god situasjonsforståelse i kriser, og hvordan kan de selv bidra til at samarbeidende aktører kan oppnå det samme?
- 2) Hvilke barrierer opplever aktørene at kan forhindre god situasjonsforståelse i kriser?
- 3) Er det forhold som forhindrer god kommunikasjon mellom aktørene i dagens retningslinjer for rapportering på samordningskanal?

Konteksten for oppgaven blir nasjonal hendeshåndtering hvor involvering av to eller flere forvaltningsnivåer og to eller flere sektorer er nødvendig, samt at kriteriene for at retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal er oppfylt.

Hvorfor får du spørsmål om å delta

For å finne ut av dette ønsker jeg å intervju ansatte på kommunalt nivå, regionalt nivå og i sentrale fagmyndigheter som direktorater. Det er ønskelig at de som skal intervjues har erfaring med krisehåndtering i den organisasjonen de nå arbeider ved, samt at den har kjennskap til situasjonsrapportering som del av krisehåndteringen. Det er ønskelig å intervju minst en med rollen som saksbehandler og en med lederfunksjon innen krisehåndtering i egen organisasjon. Med bakgrunn i dette har jeg henvendt meg til din organisasjon og fått opplyst

at du vil være en kilde til informasjon som vil hjelpe til å kunne besvare mitt forskningsprosjekt.

Hva vil det innebære for deg å delta

Min datainnsamling vil i hovedsak skje i form av intervjuer, og noe i form av dokumentanalyser. Det er i arbeidet med intervjuer at du er aktuell. Jeg planlegger for at intervjuene i liten grad vil berøre faglige vurderinger som er gjort som del av krisehåndteringen. Jeg ønsker heller å rette fokus mot kommunikasjonen som foregår ved rapportering på samordningskanal, innbefattet i dette er blant annet prosedyrer for hvordan situasjonsrapportering foregår, hvilke forberedelser som er gjennomført, og hvordan samhandlingen og kommunikasjonsprosessene med andre organisasjoner foregår.

Som del av datainnsamlingen vil jeg også samle opplysninger om ditt navn, arbeidssted, kontaktopplysninger og annen relevant informasjon som underbygger hvorfor du er valgt som informant til min studie. Dette er opplysninger som ikke vil bli referert til i oppgaven.

Det planlegges for at intervjuene vil vare i ca 1 time. Jeg håper at det under intervjuene kan benyttes taleopptaker for mest korrekt gjengivelse i etterkant av intervjuet. Opptaket er kun tenkt for undertegnede som del av arbeidet med oppgaven. Eventuelt opptak vil slettes umiddelbart etter at sensur har falt for oppgaven, noe som vil finne sted sommeren 2020.

Jeg vil prioritere å få til at intervjuene foregår ved at jeg møter deg på din arbeidsplass. Dersom dette av praktiske årsaker ikke lar seg gjøre, håper jeg du vil gå med på at intervjuene foregår via elektroniske hjelpemidler i form av telefon eller tilgjengelige løsninger for videokonferanse.

Det er frivillig å delta i forskningen

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helt i prosessen, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

For at dette skal bli en masteroppgave med utbytte for meg om andre lesere, ser jeg stor nytte av å få intervju deg og andre fagpersoner innen krisehåndtering. Jeg håper derfor at du kan tenke deg å sette av tid til å delta i intervju som beskrevet over. Vi blir i så fall enige om tid og sted for intervju.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil kun bruke opplysningene om deg til formålene som er gjort rede for over. Jeg vil behandle opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det vil kun være min veileder ved Universitet i Stavanger, Jon Tømmerås Selvik, og undertegnede som vil kunne ha tilgang til dine opplysninger. Jeg vil også ta vare på innsamlede opplysninger inntil endelig sensur foreligger og det må derfor tas høyde for at en ekstern sensor også vil kunne be om tilgang til opplysningene.

Som del av datainnsamlingen vil opplysningene om deg og det du oppgir bli tatt opp på lydopptaker. Intervjuet vil deretter blir skrevet ned som hjelp til å kunne foreta en systematisering og analyse av alt jeg har samlet inn. Som nevnt over vil både opptaket og det nedskrevne materialet som ikke er benyttet i oppgaven bli slettet så snart endelig sensur foreligger sommeren 2020.

De som intervjues vil ikke nevnes med navn i masteroppgaven. Det planlegges for at respondentene beskrives med respondentnummer og organisasjonen den representerer. Det kan med dette ikke utelukkes at du som deltager kan gjenkjennes all den tid det ikke er veldig mange aktuelle personer fra utvalget i hver organisasjon. Det siktes altså mot fullstendig anonymisering med forbeholdet som nevnt.

Dine rettigheter

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

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

Her kan du finne ut mer

Ved spørsmål kan jeg kontaktes på telefon 909 26 035, eller sende meg en e-post til gbryn@online.no. Du kan også kontakte min veileder Jon Tømmerås Selvik ved UiS på telefonnummer 51 83 35 99.

Det vil også være anledning til å kontakte NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Andre opplysninger

Avslutningsvis ønsker jeg orientere om at jeg ved siden av å være masterstudent, har stillingen som direktør for Krisestøtteenheten (KSE) i Justis- og beredskapsdepartementet. Dette vil jeg søke å ikke skulle ha innvirkning på masteroppgaven, og heller ikke på intervjuene. Masteroppgaven skrives uten tilknytning til mitt arbeid. Dersom det under intervjuene kommer opp momenter som berører sentralt nivå og sentral krisehåndtering, vil det selvsagt være ønskelig å utdype dette videre. Jeg skal søke å ikke påvirke datainnsamlingen ved at jeg innehar denne stillingen. Sentral krisehåndtering vil altså kunne inngå som moment dersom det faller seg naturlig under intervjuet.

Dette informasjonsskrivet har også funksjon som samtykkeerklæring og dette kan underskrives og overleveres meg som del av innledning til intervjuet. Ved behov for at

intervju foregår på annen elektronisk plattform vil jeg komme tilbake til deg med prosedyre for oversendelse av denne samtykkeerklæringen.

Med vennlig hilsen
Georg Bryn
Skåeveien 9
3145 Tjøme

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om studien av situasjonsrapportering på samordningskanal under krisehåndtering og ønsker å stille på intervju.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet sommeren 2020:

Signatur og dato:

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Kommunikasjon og situasjonsforståelse under kriser

Referansenummer

832208

Registrert

26.12.2019 av Georg Bryn - g.bryn@stud.uis.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Stavanger / Det samfunnsvitenskapelige fakultet / Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Jon Tømmerås Selvik, jon.t.selvik@uis.no, tlf: 51831000

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Georg Bryn, gbryn@online.no, tlf: 90926035

Prosjektperiode

15.09.2019 - 15.05.2020

Status

30.12.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

30.12.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet

30.12.2019 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

Merk at meldeskjemaet må deles med prosjektansvarlig. Del-knappen finner i øvre venstre hjørne av meldeskjemaet.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.05.2020. Opplysningene kan bli oppbevart en måned etter prosjektlutt frem til sensuren foreligger.

LOVLIG GRUNNLAG

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

Dersom noen av de registrerte vil være indirekte identifiserbar i masteroppgaven må de få tydelig informasjon og eksplisitt samtykke.

PERSONVERNPRINSIPPER

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

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

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

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

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

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

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

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

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Tore Andre Kjetland Fjeldsbø Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Tabell: Dokumentgjennomgang forskningsspørsmål 1

Hendelse / øvelse:	Fra empirien:
Ny influensa A	<ul style="list-style-type: none"> ○ Samkjørte rapporteringslinjer på fagkanal og samordningskanal ○ Begrense den totale rapporteringsbelastningen på fylkesmennene og kommunene er viktig å huske som bestiller av rapporter ○ Anledning til å benytte nettbaserte løsninger for rapportering ○ Det må legges til rette for telefonmøter mellom fylkesmennene og direktoratsnivå. Dette oppleves blant annet som effektivt og muligheten for avklarende spørsmål anses nyttig for situasjonsforståelsen ○ Et helseforetak meldte at samordningsrollen til fylkesmannen bidro til god koordinering, blant annet av informasjon for å få et samlet bilde fra hele regionen
Askeskyen Island 2010	<ul style="list-style-type: none"> ○ God kjennskap til de andre aktørene som deltar i håndteringen er til stor nytte for at rapporteringsrutiner skal etableres og at informasjonen skal flyte mellom partene ○ Aktørene som skal samhandle bør ha etablert kjennskap og kunnskap om hverandre før hendelsen som skal håndteres inntreffer ○ Vurderinger fra eiere av kritisk infrastruktur omkring konsekvenser hendelsen har for deres drift og feilretting ved behov, selv om de enda ikke var rammet av hendelsen ○ Tid til rådighet nevnes som en barriere; en dynamisk situasjon krever fortløpende vurderinger og beslutninger på kort varsel ○ Presise formuleringer omkring bistandsbehov slik at Forsvaret som avgivende myndighet kunne tilby best egnede ressurser
Terroren 22. juli 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Informasjonstilfang og situasjonsforståelse ble vurdert som avgjørende for muligheten til å gjøre en god jobb ○ Sentralt nivå (departementene) evnet ikke å etablere god situasjonsforståelse hvor hovedårsaken var at det i svært liten grad ble gitt tilgang til faktainformasjon om hendelsene ○ Informasjon ble til dels formidlet utenfor de etablerte linjer for rapportering som igjen medførte utfordringer i arbeidet med etablering av situasjonsforståelse
Øvelse Orkan 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Samkjørte rapporteringstidspunkter for best mulig oppdatert situasjonsbilde ○ Felles kartgrunnlag for alle involverte i håndteringen ○ Fylkesberedskapsrådet ble opplevd som en viktig arena for kontakt, informasjonsutveksling og koordinering. Det forstås med dette at å møtes alle involverte under en håndtering anses som nyttig for oppnåelse av tidsriktig og god situasjonsforståelse
Brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya 2014	<ul style="list-style-type: none"> ○ Godt samvirke ved håndtering av hendelse forutsetter gjensidig kunnskap om hverandres organisering, ressurser og kompetanse ○ Samvirkearenaer gav positiv effekt på håndteringen hvor aktørene møttes og utvekslet informasjon og ble kjent, samt at denne arenaen regionalt var etablert og benyttet også utenom hendelser ○ Fylkesmannens samvirkerolle trekkes frem som positivt og nødvendig for at arbeidet med situasjonsforståelse kan fungere best

	<p>mulig – legger til rette for at alle andre kan samarbeide og bidrar til veiledning, kompetanse, øvelser og aktiv bistand til håndteringen av krevende situasjoner, samt gir oversikt over beredskapen i kommunene</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Fylkesmannen løftes frem som viktig grunnet sin løpende dialog med lokale og regionale aktører, kombinert med sin gode kjennskap til disse
Ekstremværet Synne 2015	<ul style="list-style-type: none"> ○ situasjonsrapportering som utføres rutinemessig med god struktur og til faste tidspunkter trekkes frem som positivt for oppnåelse av situasjonsforståelse ○ Utfyllende og gode situasjonsrapporter fra nivåene under ○ Situasjonsoppdateringer utenom rapporteringstidspunktene bidrar til situasjonsforståelse ○ Situasjonsoppdateringer benytter alternative kanaler for formidling tilpasset tid og innhold, for eksempel e-post, telefon og SMS ○ Fylkesmannen beskrives som avgjørende for situasjonsforståelsen fordi det har en samlet informasjon som gir fylkesmannen grunnlag for å vurdere sin involvering på en best mulig måte ○ Telefonmøter var svært nyttige og bidro til informasjonsutveksling og raske avklaringer av problemstillinger ○ Bilateral dialog er vurdert som veldig viktig ved etablering av situasjonsforståelse, gir rask og presis informasjonsutveksling
Cruiseskipet Viking Sky 2019	<ul style="list-style-type: none"> ○ Situasjonsforståelse vurderes som helt sentralt i en slik håndtering

Tabell: Dokumentgjennomgang forskningsspørsmål 2

Hendelse / øvelse:	Fra empirien:
Ny influensa A	<ul style="list-style-type: none"> ○ For omfattende rapporteringsregimer ○ For stor total rapporteringsbelastning ○ Omfattende mengde med informasjon ○ For mange avsendere av informasjon ○ For mange kanaler for oversendelse av informasjon ○ Fravær av nettbasert løsning ○ Rapportering oppleves som krevende når føringer og rutiner for dette ikke blir fulgt av samtlige (kommuner i dette tilfelle) ○ Manglende kjennskap til rutine for rapportering ○ For sen rapportering; manglende opprettholdelse av avtalte tidspunkter ○ Kvaliteten på rapportene ○ Omfattende antall tema som skal belyses i hver rapport ○ Hva det blir forventet å rapportere på – kompliserte spørsmål
Askeskyen Island 2010	<ul style="list-style-type: none"> ○ Manglende kjennskap til de andre aktørene som deltar i håndteringen av en hendelse vil kunne påvirke informasjonsflyten og rapporteringsrutinene ○ Skriftlig rapportering ble ikke vurdert å være tilstrekkelig slik at flere kanaler for informasjonsdeling ble benyttet, deriblant telefonmøter, e-post og SMS

	<ul style="list-style-type: none"> ○ For langt tidsrom mellom hver skriftlig rapportering oppleves som en barriere, derav andre alternative kanaler for informasjonsdeling ○ Språk og uttrykke behov ved bistandsanmodninger fra annen etat – samarbeid med Forsvaret
Terroren 22. juli 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ikke aktuelle momenter å ta med
Øvelse Orkan 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Rutiner som skal benyttes ikke er gode nok og ikke tilstrekkelig øvet ○ Manglende tilgang til informasjon er en barriere og manglende informasjonsflyt sies å være årsaken ○ Mangler et godt verktøy for utarbeidelse og formidling av situasjonsbilder og felles kartsystemer ○ Dersom CIM skal benyttes er det behov for mer trening, opplæring og tilrettelegging for enhetlig bruk ○ Satelittelefon ble benyttet som kommunikasjonsplattform, men flere praktiske hindringer ved at de ikke hadde kontaktinformasjon tilgjengelig ○ Kommunikasjonsplattformene var ikke samordnet. Ved bruk av varierende kommunikasjonsplattformer er det en opplevd barriere at ikke alle kunne ha dialog med alle (ved bruk av satellitt, e-post, telefon) ○ Tid til rådighet var en barriere som påvirket arbeidet med situasjonsbilde – måtte prioritere mellom kvalitet og hyppighet ○ Manglende forutsigbarhet i arbeidet med rapportering og situasjonsforståelse
Brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya 2014	<ul style="list-style-type: none"> ○ Manglende kunnskap om de andre aktørenes organisering, tilgjengelige ressurser og kompetanse de besitter ble opplevd som en barriere ○ Manglende arenaer for samhandling utover rapporteringen
Ekstremværet Synne 2015	<ul style="list-style-type: none"> ○ Manglende struktur, rutiner og tidspunkter for rapportering oppleves som en barriere. ○ Telefonmøter ble vurdert som viktig i tillegg til skriftlig rapportering og mangler på slike samarbeidsarenaer anses som en barriere i arbeidet med situasjonsforståelse
Cruiseskipet Viking Sky 2019	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kommunikasjonen vurderes som mangelfull og liten grad samordnet – trolig med vekt på den operative håndteringen ○ Tid til rådighet var en vesentlig barriere ○ Veldig mange aktører å forholde seg til var en barriere ○ Manglende rutiner for informasjonsdeling til mange ble beskrevet som en barriere

Tabell: Dokumentgjennomgang forskningsspørsmål 3

Hendelse / øvelse	Fra empirien
Ny influensa A	<ul style="list-style-type: none"> ○ Manglende mekanisme eller møteforum for tversektoriell koordinering på direktoratsnivå ○ Etablering av møter eller telefonkonferanser i tillegg til rapportering ○ Arena for å kunne stille avklarende spørsmål ○ CIM som nettbasert løsning for rapportering er positivt og fyller behovet formidlet i evalueringen etter hendelsen ny influensa A i 2009 ○ Rapportering på samordningskanal ble vurdert som velfungerende og årsaken sies å kunne være at den er godt etablert og hyppig i bruk ○ Under «barriere» er det nevnt et for omfattende skjema med spørsmål som skal besvares ved rapportering. Dagens retningslinjer er revidert siden denne evalueringen og antallet hovedoverskrifter som ønsket besvart er redusert
Askeskyen Island 2010	<ul style="list-style-type: none"> ○ Retningslinjene var ikke gjenstand for vurdering og de var heller ikke nevnt som kilde eller som bakgrunnsinformasjon ○ Kan ut fra rapporten tolkes at rapporteringslinjene som ble fulgt likevel i all vesentlighet ble satt opp i tråd med intensjonen beskrevet i retningslinjene
Terroren 22. juli 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Retningslinjene var ikke gjenstand for vurdering og de var heller ikke nevnt som kilde eller som bakgrunnsinformasjon
Øvelse Orkan 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uklart om retningslinjene var gjenstand for vurdering da de ikke er nevnt som kilde. Det vises til rutiner for etablering, rapportering og deling av situasjonsbilde. ○ Rutinene bør forbedres og øves jevnlig ○
Brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya 2014	<ul style="list-style-type: none"> ○ Retningslinjene var ikke gjenstand for vurdering og de var heller ikke nevnt som kilde eller som bakgrunnsinformasjon
Ekstremværet Synne 2015	<ul style="list-style-type: none"> ○ Retningslinjene var ikke gjenstand for vurdering og de var heller ikke nevnt som kilde eller som bakgrunnsinformasjon ○ Situasjonsrapporteringen blir beskrevet som rutinemessig, strukturert til faste tidspunkter med positiv omtale ○ Det var nødvendig med situasjonsoppdateringer i tillegg til rapporteringen for at det skulle oppleves å ha god situasjonsforståelse ○ CIM ble benyttet og trekkes frem som et godt verktøy for rapportering; sikrer deling av situasjonsbilde ○ CIM som verktøy blir best når alle kommunene bruker det og det gjør jobben til fylkesmennene mer effektiv ○ Det ble vurdert som nødvendig å kombinere CIM og andre kommunikasjonsplattformer som e-post, telefon og SMS

	<ul style="list-style-type: none">○ Telefonmøter ble vurdert som veldig positivt i tillegg til rapportering i CIM – anbefales videreført
Cruiseskipet Viking Sky 2019	<ul style="list-style-type: none">○ Retningslinjene er i denne evalueringen vurdert og beskrevet○ Hensikt og formål står beskrevet på to forskjellige måter i rapporten og det kan være krevende at en retningslinje skal evne å utfylle et stort spenn i oppgaver og formål

Sammenstilling av momenter fra konklusjonen:

- 1) Manglende forpliktelse til å bidra til rapporteringen på samordningskanal vurderes å kunne være en vesentlig svakhet.
- 2) Retningslinjene har i liten grad åpning for nødvendige situasjonsbaserte tilpasninger
 - a. Hvilke aktører skal bidra i rapporteringen
 - b. Hvilken informasjon er hensiktsmessig å dele
 - c. Hva har neste forvaltningsnivå behov for i denne situasjonen
 - d. Valg av kanal for formidling av budskap
- 3) Situasjonsforståelsen etableres best ved bruk av telefonkonferanse, videokonferanse eller møter med fysisk tilstedeværelse da denne formidlingskanalen
 - a. Gir rom for friere formidling av meldingen / budskapet
 - b. Mottaker kan lese og tolke avsender på en mer utfyllende måte
 - c. Det gis åpning for spørsmål og kommentarer
 - d. Åpner for deling av presentasjoner, kart, bilder med videre
 - e. Evner å dele informasjon til mange på samme tid
 - f. Vurderes som mindre ressurskrevende form for rapportering
- 4) Intensjonen i retningslinjene vurderes som gode og er trolig utgangspunktet for ny justert praksis som er etablert.
- 5) Rapporteringslinjene og for deling av informasjon kunne med fordel innbefattet å gi innsamlet, sammenstilt og vurdert informasjon tilbake til de aktørene som har bidratt.
- 6) Retningslinjene har ikke i tilstrekkelig grad vært gjenstand for revisjon og videreutvikling i tråd med etablert praksis og teknologisk utvikling.

Mal for situasjonsrapportering fra retningslinjene for varsling- og rapportering på samordningskanal:

1. Situasjonsbilde
2. *Hva har skjedd? Hvordan skjedde det? Hvor? Hvem? Utvikling av situasjonen (skill mellom verifisert og uverifisert informasjon), beskriv kritiske utfordringer.*
3. Mediebilde og budskap
4. *Kommunikasjonsutfordringer, bruk av kommunikasjonskanaler, mediehåndtering, ressursbehov for håndtering av informasjon/media*
5. Tiltak som er iverksatt
6. *Hvordan er situasjonen håndtert? Hvilke beredskapstiltak er iverksatt? Hvilken beredskapsorganisasjon er etablert? Hvilke ressurser er tilgjengelige?*
7. Forventet utvikling
8. *Hvilke konsekvenser kan situasjonen få for liv/helse, kritisk infrastruktur/kritiske samfunnsfunksjoner, miljø, sosial uro, økonomi etc.*
9. Tiltak som vurderes iverksatt
10. *Beskrivelse og vurdering av nye tiltak, inkludert beskrivelse av konsekvenser ved ikke å gjennomføre tiltaket, behov for samordning og koordinering, ressursbehov, behov for bistand fra/på overordnet/sentralt nivå.*