



UIT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for Ingeniørvitenskap og sikkerhet

«Kanskje de lytter neste gang de får varslings?»

En casestudie av situasjonsforståelse på sentralt nivå under politiets håndtering av migrasjonsstrømmen over Storskog høsten 2015

Frithjof Falck

Masteroppgave i samfunnssikkerhet

Juni 2018

Antall ord: 23731



Sammendrag

I 2015 ankom 5 542 migranter fra Russland til Norge over Storskog grenseovergangssted i Finnmark (Politidirektoratet, 2016a). De fleste ankom i løpet av noen hektiske høstmåneder. Migrasjonsstrømmen resulterte i stort press på lokale ressurser, herunder politiet i daværende Østfinnmark politidistrikt (ØFPD). Ifølge evalueringsrapporten til Politidirektoratet (POD) var det ulik situasjonsforståelse under store deler av krisehåndteringen (Politidirektoratet, 2016a). Flere forskere fremhever at lik situasjonsforståelse på tvers av nivå og organisasjoner er en viktig forutsetning for god krisehåndtering (Boin, Stern, Sundelius & 'T Hart, 2016; Comfort, 2007). For å belyse temaet om situasjonsforståelse i kriser er masteroppgaven sentrert rundt problemstillingen «*Hvilke utfordringer var fremtredende i oppnåelsen av situasjonsforståelse for POD under migrasjonsstrømmen over Storskog høsten 2015 og hvordan kan beskyldningsprosessen påvirke læringen i ettertid?*». Masteroppgaven er gjennomført som en kvalitativ casestudie hvor det er intervjuet aktører på sentralt og lokalt nivå, samt gjennomført dokumentanalyse av interne dokumenter og rapporter. Funnene antyder at ulik oppfatning av ressurskapasiteten og ressurstilgjengeligheten samt støy fra andre pågående hendelser medvirket til at det felles operasjonsbildet (FOB) til POD og lokalt politi i Øst-Finnmark differerte under den kritiske fasen i håndteringen av migrasjonsstrømmen. Avvik i det FOB påvirket sannsynligvis situasjonsforståelsen til beslutningstakere i POD og førte til at alvorligheten i situasjonen ble forstått for sent. En medvirkende årsak til avviket i situasjonsforståelsen var sannsynligvis utilstrekkelig intern kommunikasjon i politiet, og da spesielt mangel på kritisk oppadgående kommunikasjon. Innføring av standard operasjonsprosedyrer for informasjonsutveksling og utvikling av strategier for intern kommunikasjon kan bidra til at viktig informasjon når beslutningstakere i POD raskere i kriser og uønskede hendelser. Det bør også legges til rette for systemer for uformell kommunikasjon mellom nivåene. I etterkrisefasen ser det ut til å være uenighet rundt hvorfor det ikke ble satt inn ekstra ressurser i Øst-Finnmark på et tidligere tidspunkt. Uenighet rundt hvilke deler av organisasjonen som bør forbedres kan hindre viktige organisasjonell læring og forbedring av politiets krisehåndtering. For å forstå hvordan intern kommunikasjon påvirker situasjonsforståelse på strategisk nivå har det vært nødvendig å kombinere flere teorier. Masteroppgaven belyser derfor behovet for et teoretisk rammeverk for analysing av den interne kommunikasjonens påvirkning på situasjonsforståelse i krisehåndtering.

Forord

Ideen til denne masteroppgaven utviklet seg fra da jeg selv var skiftleder på Storskog grenseovergangssted under migrasjonsstrømmen høsten 2015 frem til levering av forskningsdesignet i fjor høst. Det har vært et krevende og spennende arbeid fra start til slutt som jeg håper kan vise til noen forbedringspunkter for politiets krisehåndtering.

Jeg ønsker å rette en stor takk til informanter og bidragsytere til oppgaven. Jeg vil spesielt nevne professor Christer Pursiainen ved institutt for ingeniørvitenskap og sikkerhet ved Universitetet i Tromsø for hans gode veiledning og faglige innspill.

Frithjof Falck

Kirkenes, 17.05.2018

Innhold

1. INNLEDNING	1
1.1 Problemidentifisering og problemstilling	1
1.2 Tidligere forskning	4
1.3 Forskning på egen organisasjon	5
1.4 Avgrensing og formål	6
1.5 Oppgavens struktur	8
2. BAKGRUNNSINFORMASJON	9
2.1 Politiets organisering	9
2.2 Politiets håndtering av kriser	10
2.3 Hvordan håndheves den norsk-russiske landegrensen?.....	11
2.4 Fakta om migrasjonsstrømmen høsten 2015	13
2.5 Håndtering av kriser	16
3. TEORI	20
3.1 Felles operasjonsbilde.....	20
3.1.1 Hvordan etableres et felles operasjonsbilde?	21
3.1.2 Det felles operasjonsbildets betydning for situasjonsforståelsen	22
3.2 Betydningen av intern kommunikasjon i organisasjoner	25
3.2.1 Kritisk oppadgående kommunikasjon	26
3.3 Ansvarliggjøring og beskyldninger	28
4. METODE	31

4.1	Kvalitativ casestudie.....	31
4.2	Prosessoring.....	32
4.3	Datakilder	34
4.3.1	Intervju	35
4.3.2	Dokumentanalyse	36
4.4	Validitet	37
5.	EMPIRI	39
5.1	Oppfattelse av situasjonen i Øst- Finnmark	39
5.1.1	Lokalt politi i Øst- Finnmark	39
5.1.2	Politidirektoratet.....	43
5.2	Intern kommunikasjon mellom Politidirektoratet og lokalt politi i Øst- Finnmark ..	46
6.	DISKUSJON.....	52
6.1	Etablering av felles operasjonsbilde	52
6.2	Avvik i situasjonsforståelse	56
6.3	Manglende intern kommunikasjon	58
6.4	Beskyldningsprosessens betydning for den organisasjonelle læringen	62
7.	KONKLUSJON	64
	REFERANSER	66
	VEDLEGG	80

Tabelloversikt:

Tabell 1: ulike nivåer i krisehåndtering.....	18
Tabell 2: informantoversikt.....	36
Tabell 3: dokumentoversikt.....	37
Tabell 4: sentral skriftlig kommunikasjon mellom ØFPD og POD.....	47

Figuroversikt:

Figur 1: den hierarkiske strukturen i politiets krisehåndtering (Politidirektoratet, 2011).....	11
Figur 2: viser den hierarkiske plasseringen til underliggende distrikt og særorgan i politiet under migrasjonsstrømmen over Storskog i 2015 (Politidirektoratet, 2016b).....	12
Figur 3: ankomstoversikt av asylsøkere i Norge (rødt felt) og Storskog (blått felt) (Politidirektoratet, 2016a)	13
Figur 4: asylankomster over Storskog i perioden 01.08.15 til 29.11.15. Basert på rapporteringstall fra ØFPD til POD	15
Figur 5: forholdstallet for antall asylsøkere per tjenesteperson fra 01.08.15 til 29.11.15. Basert på tall fra POD (Politidirektoratet, 2015g, 2015i, 2016c).....	16
Figur 6: krisen som en sirkulær prosess. (Kruke, 2012).	17
Figur 7: en fremstilling av informasjonsomgjøringsprosessen (Kuusisto, 2004)	24
Figur 8: konstruering av skyld etter en krise (Brändström & Kuipers, 2003)	29
Figur 9: forskjellige fremgangsmåter for prosesssporing (Beach & Pedersen, 2014).....	33
Figur 10: oppfattet ressursbehov i Øst-Finnmark av POD og lokalt politi høsten 2015.....	53
Figur 11: Illustrasjon av transformasjonen av informasjon til situasjonsforståelse under migrasjonsstrømmen 2015. Basert på Kuusisto (2004).	57

1. INNLEDNING

1.1 Problemidentifisering og problemstilling

I 2015 ankom 5 542 migranter¹ fra Russland til Norge over Storskog grenseovergangssted i Finnmark (Politidirektoratet, 2016a). De fleste ankom i løpet av noen hektiske høstmåneder. Migrasjonsstrømmen resulterte i stort press på lokale ressurser, herunder politiet i daværende Østfinnmark politidistrikt (ØFPD). Situasjonen på Storskog grenseovergangssted fikk også stadig mer fokus fra nasjonale og internasjonale medier, og flere interesserte seg for hvordan migrasjonsstrømmen ble håndtert av norske myndigheter (Moe & Rowe, 2016). Den *arktiske ruten* ble brukt som en bakvei inn til den norske velferdsstaten, hovedsakelig av migranter fra Syria og Afghanistan (Andzans & Bruge, 2016) og gikk via Moskva og Murmansk til den nordøstre flanken av Schengensamarbeidet (P. A. Johansen, 2015).

Det lokale politiet i ØFPD møtte store utfordringer i håndteringen av migrasjonsstrømmen (Politidirektoratet, 2016a). I evalueringsrapporten *Den langsomme krisen* utferdiget av Politidirektoratet (POD) blir det understreket at sentrale myndigheter var for sene med beslutningen om å sende nasjonale ressurser for å bistå ØFPD (ibid). Politimesteren i ØFPD hadde følgende kommentar når evalueringsrapporten til POD ble offentliggjort i etterkant av migrasjonsstrømmen: «kanskje de lytter neste gang de får varsling?» (Samuelson & Lindquist, 2016). Utsagnet kan sees i sammenheng med en bistandsanmodning som ble sendt fra ØFPD til POD 9. september 2015 (Politidirektoratet, 2016a). I bistandsanmodningen ble det blant annet informert om at det lokale politiet «har store problemer med å håndtere den økende strømmen av asylsøkere²» (Ibid, s. 10). I evalueringsrapporten blir oppfølgingen av varselet

¹ *Migrant*: en migrant er en person som flytter fra ett land til et annet. Ordet omfatter både arbeidsmigranter, flyktninger, utdanningsmigranter, familiemigranter og alle andre som skifter bosted over landegrensene, uavhengig av om flyttingen er frivillig, ufrivillig eller ulovlig (M. Tønnessen, 2018).

² *Asylsøker*: er betegnelsen på en person som søker asyl (beskyttelse). Asylsøkeren kan oppnå asyl dersom de oppfyller vilkårene for å bli anerkjent som flyktning. Hvem som defineres som flyktning bygger på flyktningkonvensjonens regler (Bahus, 2017).

av 9. september omtalt som et av «de mest sentrale punktene i hele asylkrisen» (ibid, s. 10). I følge evalueringsrapporten vurderte POD bistandsanmodningen av 9. september og det ble sendt noen få tjenestepersoner fra Politiets utlendingsenhet for å bistå ØFPD. Noen flere tjenestepersoner kom til Øst-Finnmark i tiden etter, men POD rettet ikke særskilt fokus på ressursituasjonen på Storskog før en ny anmodning ble sendt til POD den 8. oktober 2015. Bistandsanmodningen av 8. oktober ga en beskrivelse av en uholdbar situasjon og det ble bedt om bekreftelse på om alvorligheten i situasjonen var forstått. Lederen for Grense- og utlendingsseksjonen i POD befarte Storskog den 12. oktober. Som resultat av dette besluttet PODs ledelse å hasteansette 24 politifolk på Storskog som var en dobling av det opprinnelige atnallet. Senere ble bistanden økt ved at 44 tjenestepersoner fra ulike distrikt og særorganer i politiet ble beordret til Øst- Finnmark. Til tross for at det i perioder var om lag 100 flere tjenestepersoner i Kirkenes og Storskog var det perioder med utilstrekkelig ressurskapasitet (Politidirektoratet, 2016a).

Avdelingsdirektør for Politiberedskap og krisehåndtering hevder i et debattinnlegg at POD, i motsetning til det som fremkommer i evalueringsrapporten, fulgte situasjonen i Øst-Finnmark nøye (Smedsrud, 2016). I evalueringsrapporten blir ulik situasjonsforståelse mellom POD og ØFPD omtalt som et nøkkelpunkt i å forstå responsen som preget store deler av migrasjonsstrømmen (Politidirektoratet, 2016a). Teorien fremhever at en lik situasjonsforståelse på tvers av nivå og organisasjoner er en viktig forutsetning for god krisehåndtering (Boin et al., 2016; Comfort, 2007). Utfordringer ved dette så vi blant annet i terrorangrepene 22. juli hvor Oslo politidistrikt fikk problemer med å etablere og vedlikeholde felles situasjonsforståelse (Nou 2012:14). For å oppnå en tilstrekkelig situasjonsforståelse av en utviklende krise er sentrale myndigheter avhengig av god informasjon fra lokale myndigheter (Boin & Renaud, 2013). De involverte aktørene i en krise kan danne seg et likt bilde av situasjonen ved å etablere det som kalles et *felles operasjonsbilde* (Comfort, 2007), som er en viktig forutsetning for en god situasjonsforståelse i alle nivåer i et hierarkisk system (Mcneese et al., 2006).

I uttalelsene i ettertid av migrasjonsstrømmen over Storskog ser det ut til at aktørene i Øst-Finnmark og Politidirektoratet er uenige om hvorvidt en felles situasjonsforståelse var oppnådd. Det presiseres samtidig fra både ØFPD og Politidirektoratet at ekstra ressurser burde blitt satt inn tidligere (Samuelson & Lindquist, 2016; Smedsrud, 2016). Denne

masteroppgaven skal se nærmere på om et felles operasjonsbilde ble etablert og hvordan dette kan ha påvirket situasjonsforståelsen til POD. Samtidig er det som omtales som et av de mest sentrale punktene i hele krisen, varselet av 9. september, et interessant tema som fortjener ytterligere oppmerksomhet. Et varsel eller en rapport er en form for kommunikasjon, og kommunikasjon må gi mening for mottakeren (Luhmann, 1989). En analyse av varslingen og annen kommunikasjon om utviklingen i Øst- Finnmark og hvordan denne ble forstått av Politidirektoratet skal også sees nærmere på i denne oppgaven. Sist men ikke minst vil aspektet *blame games* bli berørt. «Blame games» er prosessen hvor en eller flere aktører forsøker å legge årsaken til en situasjon eller hendelse på en aktør (Hood, 2011), og det er et fenomen som ofte oppstår i etterkant av en krise (Rosenthal, Charles & T Hart, 1989). Blame games vil heretter bli omtalt som beskyldningsprosessen. Arbeidet med masteroppgaven har avdekt at også beskyldningsprosessen bør diskuteres, da det er en prosess som kan hemme læring av krisen.

Funnene i masteroppgaven antyder at ulikheter i det felles operasjonsbilde mellom POD og lokalt politi i Øst- Finnmark var hovedårsaken til avvik i situasjonsforståelsen. Det vil argumenteres for at POD og lokalt politi i Øst- Finnmark ville hatt bedre forutsetninger for å oppnå en felles situasjonsforståelse hvis mer kritisk oppadgående kommunikasjon ble formidlet fra lokalt politi. Det vil også argumenteres for at uenigheter blant aktørene rundt håndteringen kan medføre at viktig læring uteblir. Disse funnene vil presenteres nærmere i besvarelsen av følgende problemstilling og forskningsspørsmål:

Hvilke utfordringer var fremtredende i oppnåelsen av situasjonsforståelse for POD under migrasjonsstrømmen over Storskog høsten 2015 og hvordan kan beskyldningsprosessen påvirke læringen i ettertid?

- 1. Hvilke utfordringer oppstod i etablering av et felles operasjonsbilde mellom lokalt politi og POD og hvordan påvirket dette situasjonsforståelsen?*
- 2. Hvilke utfordringer var fremtredende ved intern kommunikasjon mellom POD og lokalt politi?*
- 3. På hvilken måte kan beskyldningsprosessen mellom lokale aktører og POD påvirke læringen i ettertid?*

1.2 Tidligere forskning

Det er gjort noe forskning på migrasjonsstrømmen over Storskog. Naguib (2017) har forsket på hvorfor frivillige grupper strakk seg langt for å hjelpe migranter som kom over Storskog, og Moe og Rowe (2016) har i sin forskningsartikkel vurdert om hvorvidt asylstrømmen var organisert av russiske myndigheter eller ikke. Videre er det skrevet en masteroppgave om den frivillige organisasjonen *Refugees welcome to the Arctic* sin involvering i asylsøkernes situasjon (Holmøy, 2017). Stoynova, Bezlov, Dahl og Bjelland (2017) påpeker, i sin forskningsrapport om organisert kriminalitet i Norge og Bulgaria, at det ikke foreligger indikasjoner på at den arktiske ruten var organisert av menneskesmuglere. Utover masteroppgaver som omhandler krisehåndteringen til alle de involverte aktørene (Voll & Vaage, 2017), krisehåndteringen til Sør- Varanger kommune (Yttervoll, 2016) og sektorinndelingens påvirkning på krisehåndteringen til politiet (Endresen, 2017), er det ikke forsket noe ytterligere på håndteringen av migrasjonsstrømmen over Storskog i 2015.

Det eksisterer derimot mye forskning på krisehåndtering. Flere forskere har vist til at raskt endrede og dynamiske hendelser krever en annen tilnærming enn det tradisjonelle hierarkiske systemet som fungerer under normale omstendigheter (Axelrod & Cohen, 2001; Comfort, 1994; Kettl, 2006). Comfort (2007) har forsket på kognisjon som en viktig del av krisehåndtering. Hun påpeker at problemet under orkanen Katrina i USA ikke var at for lite informasjon ble sendt til strategisk nivå i tide, men heller en forskjell i oppfattelsen av risiko i situasjonen. I likhet med Comfort ser flere forskere på kognisjon som et viktig ledd i beslutningstaking under usikre omstendigheter (Alberts & Papp, 2001; Salas & Klein, 2001; Weick & Roberts, 1993). Studier har vist at kapasiteten for kognisjon er avhengig av en klar oppfatning av hvordan systemet en observerer skal fungere (Simon, 1997; Weick, 1995). Det er avviket i hva krisehåndterere ser på som normalt som gir de en oppfattelse av mulig fare. Sjöberg, Wallenius og Larsson (2006) har i sin forskning funnet holdepunkter for at situasjonsforståelsen til beslutningstakere i krisesituasjoner blir påvirket av stressnivå og deres funksjonelle kapasitet.

Militello, Patterson, Bowman og Wears (2007) har forsket på utfordringer i operasjonsrommene i krisehåndtering ved å gjennomføre observasjoner av to øvelser på distriktsnivå. Funn ved denne studien viste at det er vanskelig for en liten gruppe å sortere all

informasjonen som kommer inn til operasjonsrommet. Under en stor-skala øvelse i Nederland med forskjellige involverte organisasjoner var det manglende situasjonsforståelse mellom forskjellige horisontale og vertikale ledd, hovedsakelig på grunn av manglende informasjonsflyt (Cappgemini, 2008). Doherty, Karamanis og Luz (2012) foreslår bruk av uformelle systemer for informasjonsdeling i krisehåndtering i stedet for strukturerte, formelle informasjonshåndteringssystem.

Forskning på Challenger-ulykken viste hvordan kommunikasjonsproblemer i førkrisefasen³ kan forverre krisen (Winsor, 1988, 1990). Hale, Dulek og Hale (2005) sin studie av 15 kriser viste at flere kommunikasjonsproblemer var tilstede i 11 av de 15 krisene. Innen forskning på kommunikasjon i organisasjoner viste studien til Hegarty (1974) at underordnedes *feedback* oppover i systemet førte til positiv endring i overordnedes adferd. Reilly, Smither og Vasilopoulos (1996) studie av oppadgående *feedback* som strekker seg over to og et halvt år viste også en positiv endring i de underordnedes opplevelse av lederens resultater. Til tross for studier som viser det positive ved oppadgående *feedback* viste studien til Milliken, Morrison og Hewlin (2003) at ansatte ofte ikke føler seg komfortable med å ta opp bekymringer med lederne sine, og at de ansatte heller unnlot å snakke om organisasjonelle problemer.

1.3 Forskning på egen organisasjon

Da jeg selv er ansatt i politiet og jobbet ved Storskog grenseovergangssted under migrantstrømmen i 2015 er det viktig å reflektere rundt utfordringene en må være bevisst på ved forskning på egen organisasjon. Selv om jeg ikke har jobbet eller har inngående kjennskap til kommunikasjonsutveksling mellom ØFPD og POD har jeg som aktør i migrantstrømmen tilegnet meg synspunkter og holdninger som har formet min oppfattelse av krisen. Det å forske på egen organisasjon innebærer at man studerer en virkelighet man selv er en del av (Wadel, Wadel & Fuglestad, 2014). Kjennskap til egen organisasjon kan forenkle det praktiske arbeidet da man er kjent med «språket» som brukes. Samtidig kan eksistensen av gjensidig felleskunnskap by på utfordringer ved at man tar forhold for gitt, og dette kan være forhold som gir viktige perspektiver på forskningen.

³ Se kapittel 2.5 om krisehåndtering

Den viktige forutsetningen om upartiskhet kan også by på utfordringer hvis egen organisasjon har forventninger til forskningen (Aase & Fossåskaret, 2014). Det kan være vanskelig å balansere mellom lokale forventninger og den upartiskheten som forventes i forskerrollen. I dette prosjektet kan det for eksempel stilles forventninger fra min arbeidsgiver om at de fremstilles på en ønsket måte i prosjektet. Problematikken som kan oppstå ved å forske på egen organisasjon er forsøkt håndtert ved at jeg har inntatt en nøytral posisjon, samt ikke fokusert eller tatt høyde for eventuelle forventninger POD eller lokalt politiet måtte ha til forskningens resultater. Fokuset har ene og alene vært å få belyst problemstillingen på en så upartisk måte som mulig. Jeg vil også argumentere for at min kunnskap om politiorganisasjonen kan ha vært en styrke for datainnsamlingen ved at jeg hadde kjennskap til hvilke aktører som var sentrale i håndteringen av migrasjonsstrømmen.

1.4 Avgrensing og formål

Masteroppgaven søker å belyse aspekter ved politiets krisehåndtering, og vil ikke se på andre involverte organisasjoners håndtering av migrantstrømmen. Oppgaven vil heller ikke se på hvordan håndteringen av migrantstrømmen foregikk hos det lokale politiet selv om dette kunne vært en interessant vinkling på oppgaven. Oppgaven vil ikke se nærmere på hvordan det politiske nivået ved Justis- og beredskapsdepartementet håndterte krisen. Av involverte nivåer i politiet er det taktiske (ØFPD og andre lokale aktører) og det operative (POD) valgt ut, hovedsakelig fordi det er disse som sto krisen nærmest og hadde størst utfordringer ved temaene som problemstillingen berører. Oppgaven er avgrenset til å fokusere på hvordan etableringen av et felles operasjonsbilde kan ha påvirket situasjonsforståelsen til POD og i hvilken grad den interne kommunikasjonen påvirket dette.

En annen vinkling på oppgaven kunne vært å se på situasjonsforståelse mellom de ulike aktørene på lokalt nivå, men arbeidet med studien har vist at utfordringene i kommunikasjonen så ut til å ligge mellom lokalt (ØFPD) og sentralt (POD) hold. Samtidig kan det argumenteres for at bedre forståelse av situasjonsforståelse mellom lokalt nivå og sentralt nivå vil ha størst betydning for utvikling av krisehåndtering i Finnmark. Om det lokale politiet gjorde mer enn deres naturlige arbeidsoppgaver vil heller ikke omhandles, selv om dette kunne resultere i en spennende studie. Situasjonsforståelse hos sentrale ledere kunne også vært basert på gruppedynamikker og individuelle prosesser, men dette ble ikke valgt på

grunn av at det antakeligvis vil være vanskelig å fremskaffe god data om dette flere år i ettertid. En studie av hele krisehåndteringsprosessen til alle involverte aktører hvor fokuset er på den interorganisasjonelle⁴ kommunikasjonen og koordineringen mellom UDI, politiet, Fylkesmannen og Sør- Varanger kommune ble også vurdert, men det viste seg å være en for stor oppgave gitt praktiske begrensninger i oppgavens størrelse, ressurser og tid til rådighet. En oppgave med smalt fokus vil sannsynligvis gi et bedre resultat i en masteroppgave enn å forske i overflaten på et større område.

Evalueringsrapporten (Politidirektoratet, 2016a) og flere andre masteroppgaver (Endresen, 2017; Voll & Vaage, 2017) har konkludert med at det var en manglende situasjonsforståelse mellom POD og ØFPD. Varslingen den 9. september blir fremtrukket som et kritisk punkt i krisen, men det er foreløpig ikke gjort et grundigere studie av hvorfor dette varselet resulterte i tilsynelatende ulik situasjonsforståelse. Formålet til denne studien blir derfor å undersøke utviklingen i det felles situasjonsbilde og situasjonsforståelsen til POD og ØFPD, hvilke tiltak som ble gjort på sentralt nivå for å følge situasjonen, og hvordan den interne kommunikasjonen fungerte. Samtidig er det viktig å se nærmere på om POD og det lokale politiet fordeler skyld seg imellom etter krisen, og om dette kan være til hinder for læringen og utviklingen av politiet som organisasjon. Hovedformålet til studien er nettopp å trekke lærdom fra eventuelle funn, slik at politiet kan bli noe bedre rustet til å håndtere tilsvarende, ukjente situasjoner i fremtiden. Avdekking av forbedringspunkter kan føre til organisasjonell læring som igjen kan gjøre responsorganisasjonen bedre rustet til fremtidig krisehåndtering⁵ (Wang, 2008). Neste krise vil sannsynligvis være av en annen karakter enn migrasjonsstrømmen og det er derfor viktig at en er bevisst forbedringspunkter og forbedrer organisasjonen til å legge merke til usikkerhetsmomenter.

⁴ Interorganisasjonell: Samspill mellom eller involvering av to eller flere organisasjoner (Merriam-Webster, 2018a).

⁵ Organisasjonell læring i krisehåndtering kan føre til at organisasjonen har bedre kapasitet til å legge merke til faresignaler, utvikle beredskapsplaner for å håndtere kriser, lære effektivt fra krisen og bruker denne læringen for å forbedre fremtidig krisehåndtering (Wang, 2008).

1.5 Oppgavens struktur

Masteroppgaven er strukturert innledningsvis med en innledning hvor problemlidentifisering, tidligere forskning, avgrensning og formålet med oppgaven presenteres. Kapittel 2 er en grundig gjennomgang av bakgrunnsinformasjon slik at leseren kan forstå utviklingen i migrasjonsstrømmen i Norge og på Storskog, samt gi en forståelse av politiets organisasjonsstruktur. I kapittel 2 vil det også bli gitt en innføring i teori om krise og krisehåndtering. I kapittel 3 vil det teoretiske fundamentet for oppgaven presenteres, inndelt i underkapitlene *felles operasjonsbilde*, *intern kommunikasjon* og *ansvarliggjørings- og beskyldingsprosessen*. Kapittel 4 gjør rede for den metodiske tilnærmingen til oppgaven. Kapittel 5 utgjør empirien til oppgaven, mens kapittel 6 er diskusjonsdelen hvor empirien blir diskutert i lys av det teoretiske rammeverket. Kapittel 7 er oppgavens konklusjon og en vurdering av hvilke fremtidig forskning som kan være nyttig for å belyse tematikken ytterligere.

2. BAKGRUNNSINFORMASJON

2.1 Politiets organisering

Politiet har siden 2015 gjennomgått store endringer i struktur og organisering.

Nærpolitireformen har endret politidistriktenes interne strukturer og redusert antall politidistrikt fra 27 til 12 (Justis- Og Beredskapsdepartementet, 2018). For ØFPD innebar dette sammenslåing med Vestfinnmark politidistrikt, som sammen nå utgjør det nye Finnmark politidistrikt (Politidirektoratet, 2018). Finnmark politidistrikt har fortsatt hovedsete i Kirkenes, og Storskog grenseovergangssted er flyttet fra å underligge Region Sør i ØFPD til å ligge under Felles enhet for utlending, forvaltning og sivil rettspleie (Finnmark Politidistrikt, 2018). I 2015 var derimot politiet organisert som vist i vedlegg 1, med 27 politidistrikt og særorgan direkte under Politidirektoratet med Justis- og beredskapsdepartementet som overordnet politisk nivå.

POD er det øverste ledelsesnivået i politiet, og er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (Politidirektoratet, u.å.-b). PODs rolle innebærer blant annet å gjennomføre politiske føringer, forvalte regelverk og tilskudd samt lede, styre og organisere og utvikle politi- og lensmannsetaten. POD skal gi aktiv bistand til kriminalitetsanalyse, samordning av ressurser, metodeutvikling og ledelses- og kompetanseutvikling. POD har i tillegg gjennomføringsansvar for regjeringens politikk. Vedlegg 2 viser organisasjonsstrukturen til POD. To sentrale avdelinger under migrasjonsstrømmen høsten 2015 vil bli presentert under.

Politifagavdelingen

Politifagavdelingen ivaretar den strategiske faglige styringen og ledelsen av politiet innenfor sine fagområder – etterretning, forebygging, straffesak og forvaltning, herunder utlendingsforvaltning (Politidirektoratet, u.å.-a). Gjennom en overordnet og helhetlig styring, prioritering og oppfølging skal avdelingen sikre rammebetingelser og nødvendig utvikling i politiet slik at samfunnsoppdraget løses effektivt og med god kvalitet.

Avdeling for politiberedskap og krisehåndtering

Avdelingen skal styrke politiets arbeid med politiberedskap og krisehåndtering og er ansvarlig for samhandling med øvrige samfunnsaktører innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og

krisehåndtering (Politidirektoratet, u.å.-a). Fagområdene er blant annet krisehåndtering, kriseplanverk, instruksjoner og retningslinjer samt nasjonale beredskapsressurser. Politiets situasjonssenter er underlagt Avdeling for politiberedskap og krisehåndtering og skal ivareta PODs rolle ved alvorlige hendelser og krisehåndtering uten å overta rolle, ansvar eller oppgaver fra politidistriktenes operasjonssentraler. Situasjonssenteret skal ha døgkontinuerlig oversikt over ulike hendelser, formidle informasjon og være et kontaktpunkt knyttet til beredskap og sikkerhet i kriser og alvorlige hendelser (ibid).

2.2 Politiets håndtering av kriser

Politiet har et viktig ansvar i håndtering av store ulykker og uønskede hendelser som rammer samfunnet. Politiet er også lovpålagt å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner (Politi-loven). Politiet må derfor være forberedt på hendelser som krever stor grad av organisering og målrettet innsats (Politidirektoratet, 2011). For å utnytte de tilgjengelige ressursene i det berørte området er det viktig at fordelingen av roller og oppgaver er nøye beskrevet.

I Politiets beredskapssystem⁶ (PBS I) deles ledelsesnivået i det nasjonale beredskapsapparatet inn i fire nivåer; politisk, strategisk, operasjonelt og taktisk (Politidirektoratet, 2011). Videre har de tolv politidistriktene tre nivåer; strategisk, operasjonelt og taktisk. Figur 3 illustrerer ledelsesnivået i krisehåndteringen.

⁶ Politiets beredskapssystem (PBS) er fundamentet for en enhetlig og effektiv håndtering av ordinære og ekstraordinære hendelser og kriser. Systemet skal blant annet bidra til koordinert planlegging og innsats (Politidirektoratet, 2011).



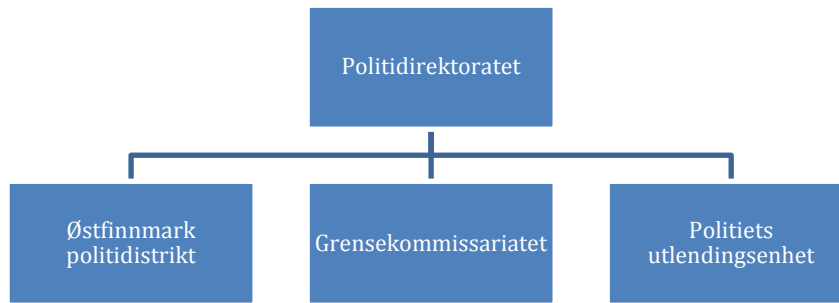
Figur 1: den hierarkiske strukturen i politiets krisehåndtering (Politidirektoratet, 2011).

På nasjonalt nivå har Regjeringen det overordnede ansvaret i en krisesituasjon. Videre har Justis- og beredskapsdepartementet (JBD) det strategiske ansvaret med å utarbeide planer og øve organisasjonen slik at kriser håndteres på en best mulig måte. Ved alvorlige kriser skal JBD lede krisehåndteringen og i mindre kriser skal de ha en samordningsfunksjon. POD har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorgan (Politidirektoratet, 2016c). POD har samordnings- og koordineringsansvaret i forbindelse med kriser og alvorlige hendelser.

2.3 Hvordan håndheves den norsk-russiske landegrensen?

Norges eneste ytre Schengen- grense på land går mellom Norge og Russland (Politidirektoratet, 2016b). Det er politiet som har hovedansvaret for den norske grensekontrollen, men på landegrensen er denne i praksis delt i to; Politiet har ansvaret for grensekontrollen på Storskog grenseovergangssted, mens forsvaret ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) har ansvaret for grenseovervåkingen i terrenget.

Grenseovervåkningsoppgaven til GSV gjennomføres på vegne av politiet. Styringslinjen for grensekontroll- går som i alle fagområder- fra POD til politidistriktene (Politidirektoratet, 2011). Figur 2 viser den hierarkiske plasseringen til sentrale aktører i politiet under migrasjonsstrømmen over Storskog høsten 2015. Det stedlige politiet har ansvaret for den daglige grensekontrollen, mens den overordnede styringen er tillagt POD.



Figur 2: viser den hierarkiske plasseringen til underliggende distrikt og særorgan i politiet under migrasjonsstrømmen over Storskog i 2015 (Politidirektoratet, 2016b).

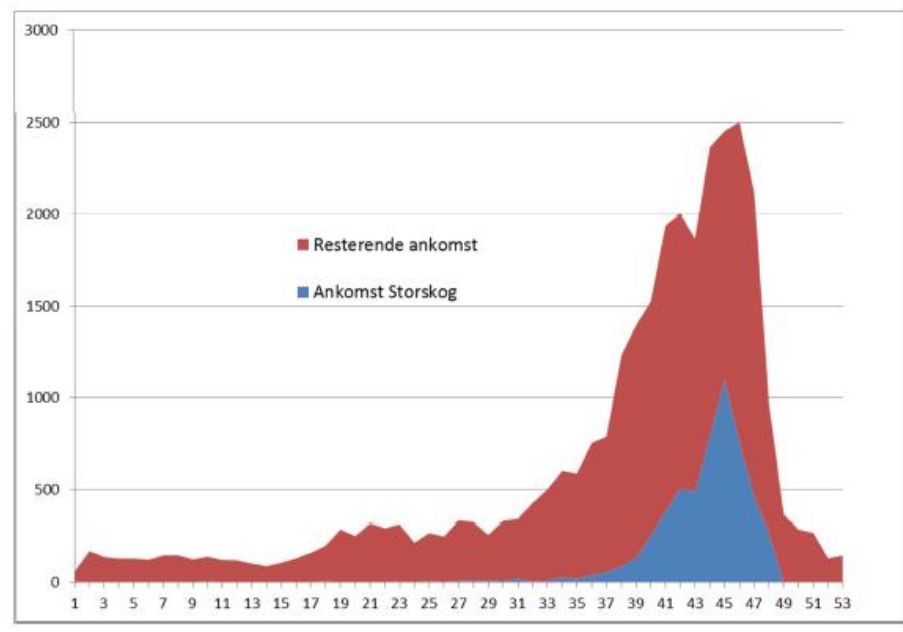
Grensekommisariatet ble etablert i 1950 som et resultat av «overenskomst om forskjellige forhold ved den norsk- sovjetiske grense om fremgangsmåten ved ordning av konflikter og hendinger på grensen» (Sakserud, 2013). Etter endring av strukturen i politiet ble *Grensekommisariatet* flyttet fra å ligge direkte under Justisdepartementet til å ligge direkte under POD. Grensekommisæreren innehar viktige ansvarsoppgaver i sitt samarbeid med russiske grensemyndigheter (Politidirektoratet, 2016b) og gjennomfører 50 til 80 møter med russiske grensemyndigheter hvert år (Sakserud, 2013). Grensekommisæreren er sivilt ansatt og direkte underlagt POD som et selvstendig særorgan. Grensekommisæreren har som hovedoppgave å forebygge eventuelle hendelser som strider med den norsk-russiske grenseavtalen. Dette kan for eksempel være ulovlige grensekryssinger fra Norge til Russland eller Russland til Norge. Grensekommisariatet har derfor en direkte linje til sin motpart, den russiske grensekommisæreren. I følge Sakserud (2013) bidrar *Grensekommisariatet* til stabilitet og forutsigbarhet på riksgrensen mellom Norge og Russland.

Politiets utlendingsenhet (PU) er et særorgan underlagt POD som har hovedansvar for migrasjonsfeltet (Politidirektoratet, 2016c). PU er ikke tilstede i Finnmark i en normalsituasjon. PUs hovedoppgaver er registrering av asylsøkere som kommer til Norge, og har i tillegg ansvaret for å fastslå identitet, uttransportering av personer uten lovlig opphold og drifte *Politiets utlendingsinternat* på Trandum. PU inngår i utlendingsforvaltningen og skal samarbeide tett med andre instanser på utlendingsfeltet. I en normalsituasjon skal asylsøkere overføres til PUs lokaler i Oslo (Politidirektoratet, 2016a). Rundskriv G- 2012/ 005 pålegger politidistriktene ansvar i forbindelse med håndtering av asylsøkere. På grunn av den store

tilstrømningen av asylsøkere til Østlandet i 2015 ble Ankomstsenteret i Østfold brukt som registreringssted for de fleste asylsøkere. I tillegg ble det sendt tjenestemenn til Øst- Finnmark for registrering. På det meste var det over 40 tjenestemenn fra PU i Kirkenes.

2.4 Fakta om migrasjonsstrømmen høsten 2015

I 2015 mottok Norge 31 145 søknader om beskyttelse, et antall som historisk sett er det høyeste i løpet av et år (Utlendingsdirektoratet, u.å.). Antallet asylankomster er en betydelig økning hvis man sammenligner med 2014 hvor det kom 11 480. Et interessant moment er at det i de tre første månedene i 2015 hadde et lavere antall asylsøkere enn på samme tid i 2014. Økningen gikk fra i snitt 280 personer i uken i mai, juni og juli i 2015 til 500 i uken i august til en topp på 2 500 i uken i november. Ved utgangen av november hadde migrantankomstene deeskalert til under 100 asylsøkere per dag og vi så igjen en normalsituasjon i desember med 20-30 søkere per dag. Figur 3 viser ankomsttallene for asylsøkere i Norge og på Storskog.

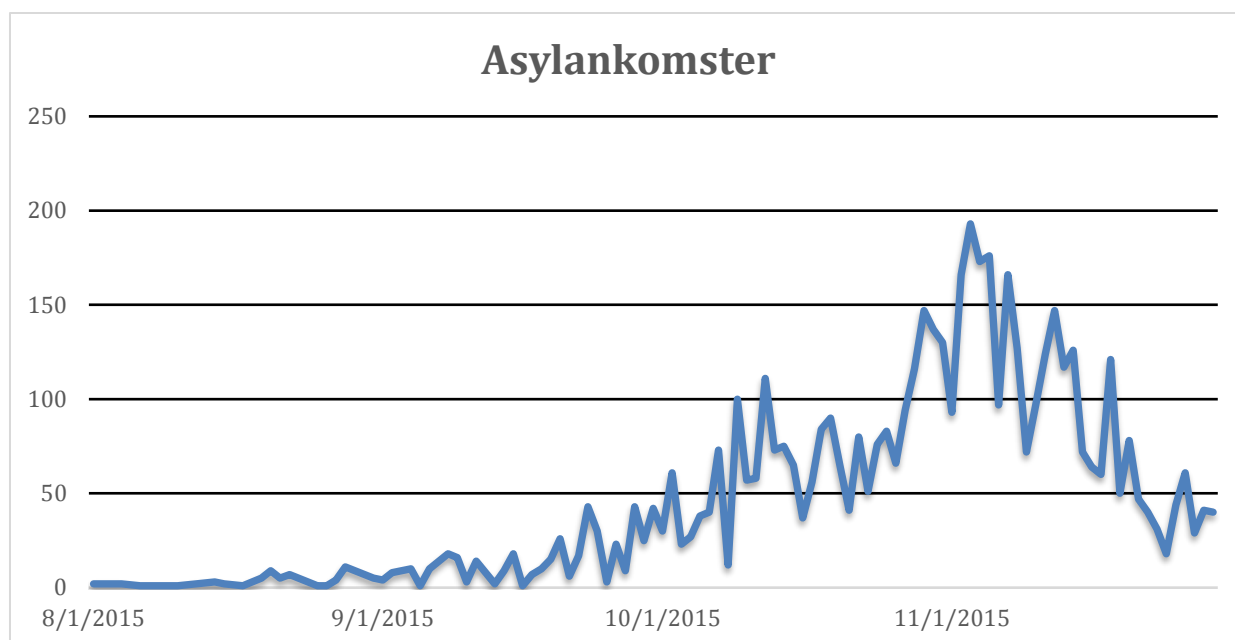


Figur 3: ankomstoversikt av asylsøkere i Norge (rødt felt) og Storskog (blått felt) (Politidirektoratet, 2016a)

Det ble tidlig klart at det var utfordringer i ankomstfasen (Utlendingsdirektoratet, 2016). PU hadde ikke lokaler eller kapasitet til å registrere alle asylsøkerne i Oslo og det oppstod et behov for ekstra innkvartering av søkere. Ankomstsenter Østfold ble etablert av UDI, PU og Siviltforsvaret i oktober 2015. Ankomstsenteret tilrettela for registrering av asylsøkere, gjennomføring av helseundersøkelser, samt for innkvartering av asylsøkerne de første dagene etter ankomst.

Finnmark og Storskog

På Storskog grenseovergangssted så man lignende utfordringer. Før 2015 hadde kun et fåtall asylsøkere kommet fra Russland til Norge over Storskog grenseovergangssted (Utlendingsdirektoratet, u.å.). I 2015 kom det derimot over 5 500 personer over den russisk-norske grensen for å søke om beskyttelse hos norske myndigheter. Frem til midten av august var det som figur 4 viser en relativ jevn ankomst av asylsøkere til Storskog grenseovergangssted (Politidirektoratet, 2016a). Det gjennomsnittlige ankomsttallet frem til 17. august er 0,48 asylsøkere per dag, med åtte som det høyeste på én dag. I perioden 19. januar til 17. august kom det totalt 112 asylsøkere over Storskog. Den andre fasen som strekker seg fra 17. august til 31 november er fasen med det største volumet av migrantankomster. I denne perioden var det i gjennomsnitt 50,7 migranter per dag, og et totalvolum på 5 327 søkere. Det er denne perioden som i evalueringsrapporten til Politidirektoratet (Politidirektoratet, 2016a, s. 5) blir omtalt som den «egentlige kriseperioden». Etter 29. november ankom det ikke flere asylsøkere over Storskog i 2015 (Utlendingsdirektoratet, u.å.). Frem til midten av september gjennomførte ØFPD registreringen av asylsøkere ved siden av den ordinære grensekontrollen uten bistand fra PU (Politidirektoratet, 2016a). Som et resultat av det store antallet asylsøkere ble Ankomstsenter Finnmark etablert i Sør-Varanger kommune etter samme modell som Ankomstsenter Østfold (Utlendingsdirektoratet, 2016). En sammenligning av politiets ressursituasjon før PUs ankomst etter varselet av 9. september viser at ØFPD hadde 22 tjenestepersoner innenfor halvannen times kjøring, mens Østfold hadde cirka 2 500 tjenestepersoner innenfor samme kjøreradius (Politidirektoratet, 2016a). Forholdstallet ved et ankomsttall på 15 asylsøkere er på 0,58 søkere per tjenestemann, og man måtte således ha 1 442 søkere per dag i sør for å skape det samme presset på politiressursene i Østfold- området. Det var ikke over 400 søkere i Sør- Norge i løpet av én dag i 2015.

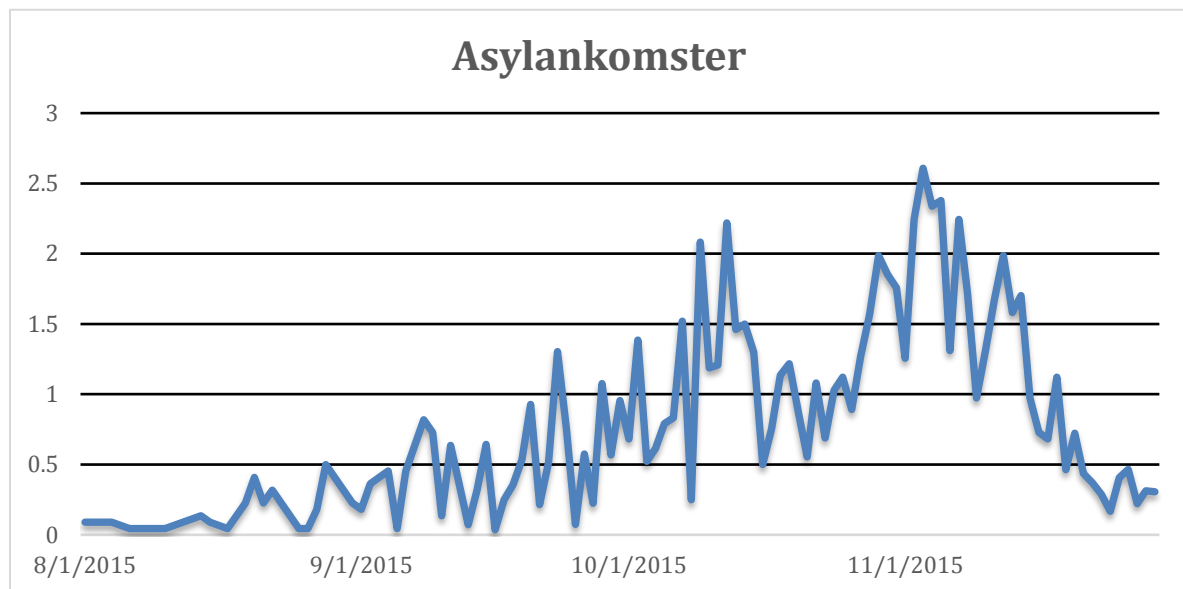


Figur 4: asylankomster over Storskog i perioden 01.08.15 til 29.11.15. Basert på rapporteringstall fra ØFPD til POD

Varselet av 9. september fra ØFPD til POD resulterte i et møte den 11. september hvor det ble besluttet at PU skulle sende en tjenesteperson opp dagen etter for å bistå. I dagene etter ble ytterligere noen tjenestepersoner sendt opp (ibid). 8. oktober sendte ØFPD et nytt varsel til POD. Etter at lederen for Grense- og utlendingsseksjonen befarte Storskog ga Politidirektoratet tilslag til å ansette 24 engasjementer frem til 16. november, samt at 44 tjenestemenn og dokumenteksperter fra ulike distrikt og særorgan ble senere sendt til Kirkenes. Ytterligere 20 tjenestepersoner ble avgitt fra Utrykningspolitiet utover dette. Videre ble det bedt om ressurser fra forsvaret, tolletaten og andre statlige etater for å styrke utlendingsforvaltningen og politiet. Figur 5 viser forholdstallet mellom antall asylsøkere og antall tjenestepersoner i politiet på Storskog i perioden 01.08.15 til 11.10.15. Forholdstallet er regnet ut ved å dele antall asylsøkere (AA) på antall polititjenestepersoner (AP): $AA/AP = \text{forholdstallet}^7$. Det eksakte antallet tjenestepersoner som til enhver tid er til stede i denne perioden er vanskelig å anslå, men ut ifra dokumentasjon i form av rapporteringer og

⁷ Forholdstallet kan ikke brukes som eneste holdepunkt i vurderingen av belastning for distriktet, men det gir en indikasjon på graden av press på ressursituasjonen.

beordringer ser det ut til at antallet økte gradvis fra første varsling den 9. september til neste varsel av 8. oktober.



Figur 5: forholdstallet for antall asylsøkere per tjenesteperson fra 01.08.15 til 29.11.15. Basert på tall fra POD (Politidirektoratet, 2015g, 2015i, 2016c).

2.5 Håndtering av kriser

Det er viktig å ha en forståelse av krisens natur og krisehåndtering før teori om temaene *felles operasjonsbilde og situasjonsforståelse, intern kommunikasjon i organisasjoner og beskyldningsprosessen* presenteres. En krise kombinerer tre elementer som sammen resulterer i store utfordringer for beslutningstakere: for det første er det en kollektiv oppfatning av en *trussel*, for det andre må den håndteres *raskt* og for det tredje er den forbundet med en stor grad av *usikkerhet* (Rosenthal et al., 1989). Det forventes at beslutningstakere iverksetter en effektiv respons ved ulike tiltak for å beskytte befolkningen og minimalisere konsekvensene av krisen (Boin & Renaud, 2013).

Kriser kan ramme et samfunn eller en organisasjon som noe fullstendig uventet eller komme som en hendelse som utvikler seg til noe vi ikke hadde forestilt oss (Boin et al., 2016). En krise utfordrer en organisasjons planlegging og forberedelser. Vi lurer oss selv med å si at alle kriser er lette å legge merke til. I opplagte kriser som ulykker og terroraksjoner vil man raskt se behovet for krisehåndtering, men noen kriser oppdages ikke i tide (Coombs, 2012). I noen

tilfeller vil ikke engang den berørte organisasjonen merke at den er i en krise (Kamer, 1996). Selv om samfunnet prioriterer forebygging av kriser høyt vil det alltid være kriser vi ikke klarer å forhindre og som må håndteres (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen & Pettersen, 2016). Felles for de fleste kriser er at de ofte kommer overraskende på samfunnet. Det kan også herske stor uenighet rundt hvorvidt en hendelse kan eller skal defineres som en krise. Viktige beslutningstakere kan nekte for at en organisasjon er i en krise, til tross for at involverte aktører forsøker å få dette frem i lyset (Fink, Beak & Taddeo, 1971; Pauchant & Mitroff, 1992)

Det foreligger flere definisjoner av krise i litteraturen. Det norske Sårbarhetsutvalget definerte i 2000 en krise som «en hendelse som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner» (Nou 2000:24, s. 19). Krisens omfang vil i stor grad bli vurdert opp mot hvor store konsekvenser den medbringer, hvor raskt situasjonen inntreffer, hvor fort krisen utvikler seg og hvor godt samfunnet er forberedt til å håndtere situasjonen (ibid). Utviklingshastigheten til terrorangrepene 22. juli 2011 var mye hurtigere enn den til migrantstrømmen over Storskog i 2015. Samtidig kan de begge ha konsekvenser for samfunnets eller offentlige etaters evne til å opprettholde sine samfunnsfunksjoner.

I det *utvidede krisebegrepet* utvider en forståelsen av en krise til å omfatte det som skjer før og etter den akutte perioden (Engen et al., 2016). En krise er således ikke en uønsket hendelse som inntreffer uten noen som helst forvarsel. Det vil ofte være rutinebrudd eller andre omstendigheter som ikke oppfattes før den utløsende faktoren og krisens akutte fase er et faktum. Når den akutte fasen er over må organisasjonen bruke etterkrisefasen til evaluering og læring. Figur 6 illustrerer krisen som en sirkulær prosess hvor det er en sammenheng mellom forberedelser som gjøres i forkant av krisen og hvordan den håndteres (Kruke, 2012).



Figur 6: krisen som en sirkulær prosess. (Kruke, 2012).

Krisehåndtering

Det er flere teorier og modeller om krisehåndtering (Boin et al., 2016; Kruke, 2012; Turner & Pidgeon, 1997) og de fleste deler krisen inn i faser før og etter den akutte perioden. Hvis en ser tilbake på det utvidede krisebegrepet vil krisehåndteringen omhandle både det som skjer av beredskaps- og analysearbeid i forkant av krisen, samt læring og evaluering i ettertid.

Ansvar til beslutningstakere er å redusere konsekvensene og omfanget av krisen (Boin et al., 2016). En velorganisert krisehåndtering skal gjenopprette organisasjonens evne til å gjennomføre sine samfunnsfunksjoner så raskt som mulig. Jo raskere ressurser ankommer kriseområdet eller den berørte organisasjonen, jo raskere kan normaldriften gjenopptas. I krisehåndtering skiller man ofte mellom forskjellige nivåer av en organisasjon. Tabell 1 illustrerer de ulike hierarkiske nivåene basert på Engen et al. (2016).

Tabell 1: ulike nivåer i krisehåndtering

Hovedkvarter	Justis- og beredskapsdepartementet	Strategisk
Operasjonsrom	Politidirektoratet	Operativt
Kriseområdet/skadedet	Politidistriktene	Taktisk

Lederskap gjennomføres på alle nivåer av en organisasjon i en krisesituasjon (Boin et al., 2016). I politiet vil det for eksempel etableres stab for beslutningstaking hos både politimesteren på operasjonelt nivå og hos politidirektøren på strategisk nivå i en større krise. Strategisk krisehåndtering er forskjellig fra krisehåndtering på taktisk eller operasjonelt nivå (Boin & Renaud, 2013). 'T Hart, Rosenthal og Kouzmin (1993) beskriver forskjellen mellom taktisk og strategisk nivå ved avstanden til kriseområdet og den hierarkiske plasseringen. Aktørene på de forskjellige nivåene har forskjellig kjennskap til de operasjonelle sosiopolitiske⁸ forholdene. Tilstedeværelse på taktiske nivå kan sikre responsens effektivitet, mens krisehåndtering på strategisk nivå krever en forståelse for den offentlige og politiske oppfattelsen av krisen. Følelsen av tidspress vil ofte være større på det taktiske nivået, som ofte krever hurtig respons til visuelt observerbare fenomen. Det strategiske nivået vil ofte

⁸ Sosiopolitisk: kombinerer av sosiale og politiske faktorer (Merriam-Webster, 2018b).

fokusere på krisen som helhet og fokusere lengre frem i tid (ibid). Repsonsmannskapene på taktisk nivå befinner seg i selve kriseområdet, mens ledere på strategisk nivå vil tilbringe mesteparten av tiden sin i operasjonsrom med telefoner og PC- skjermer. Krisehåndterere på strategisk nivå har ofte bedre tid til å sette seg inn i situasjonen og de vil ha et stort behov for informasjon fra kriseområdet for å danne seg et riktig bilde av krisen.

En sentral utfordring i kriser er at signalene ikke blir sammensatt fort nok til å gi et beskrivende bilde av krisen (Boin et al., 2016) og beslutningstakere og ansatte vil ofte ha problemer med å legge merke til at noe uvanlig er under utvikling (Boin, 2009). En viktig del av krisehåndteringen handler om å forstå en utfoldende krise og graden av risiko et samfunn utsettes for (Boin et al., 2016; Comfort, 2007). Hvis beslutningstakere på ulike nivåer av en organisasjon har ulik oppfattelse av situasjonen kan dette vanskeliggjøre gode beslutninger. Utfordringer med kommunikasjonen kan oppstå (Boin & Renaud, 2013). I en krisesituasjon er beslutningstakere avhengig av å få informasjon fra kriseområdet som deretter må analyseres og settes sammen til et situasjonsbilde (Weick, 1995). En forutsetning for å oppnå felles forståelse er at et stort antall personer på forskjellige nivåer deler og sammenligner informasjon. Så snart ny informasjon er tilgjengelig må denne kommuniseres og situasjonsbildet må oppdateres. Situasjonsbildet blir mest korrekt hvis nok informasjon deles innad i organisasjonen. Informasjonsdelingsprosessen er ofte basert på aktørenes tidligere erfaringer med hverandre som formes gjennom øvelser og profesjonell samhandling (Comfort, 2007).

3. TEORI

I dette kapitlet vil masteroppgavens teoretiske rammeverk bli presentert. Det vil først bli gjort en innføring i felles operasjonsbilde og hvordan dette påvirker krisehåndterernes situasjonsforståelse. I det neste delkapitlet vil intern kommunikasjon i organisasjoner presenteres. Delkapitlet om intern kommunikasjon er ikke basert på forskning av kommunikasjon i krisesituasjoner. Dette er begrunnet i en grundig litteraturgjennomgang av W. Johansen, Aggerholm og Frandsen (2012) som konkluderer med at forskningen på krisekommunikasjon i stor grad omhandler koordinerings- og kommunikasjonsproblemer på tvers av organisasjoner, altså den interorganisasjonelle kommunikasjonen og ikke den interne kommunikasjonsprosessen i den kriserammede organisasjonen. Intern kommunikasjonsteori benyttes fordi den godt illustrerer hvordan effektiv kommunikasjon skal foregå mellom de ulike nivåer i en organisasjon. Det siste delkapitlet gjør rede for ansvarliggjøring og skyldfordeling.

3.1 Felles operasjonsbilde

Det er veldokumentert at responsorganisasjoner som utfører krisehåndtering har problemer med informasjonsdeling, kommunikasjon og koordinering. Comfort (2007) argumenterer for at en viktig forutsetning for effektiv og dynamisk respons til krisen er forståelse av trusselen en står ovenfor. For å oppnå denne må forståelsen til de involverte aktørene tilstrebe å danne det som kalles et *felles operasjonsbilde* (FOB) av krisen som tilrettelegger for koordinering og kommunikasjon (Baber, Stanton, Atkinson, McMaster & Houghton, 2013; Comfort, 2007; Wolbers & Boersma, 2013). Et FOB gir grunnlag for informerte antakelser og proaktiv respons, tilrettelegger for god taktisk og strategisk beslutningstaking samt bidrar til å holde en konsistent situasjonsforståelse. Et FOB skal brukes som et informasjonsredskap for beslutningstakernes situasjonsforståelse og skal eksistere på ulike nivåer i hierarkiet (Mcneese et al., 2006; Wark, Lambert, Nowina-Krowicki, Zschorn & Pang, 2009). Etableringen av et FOB skjer fra bakken og opp, fra taktisk til operasjonelt og strategisk nivå. Så lenge det FOB

er oppdatert vil det forbedre forståelsen av risikoen⁹ i krisen en står ovenfor. Konseptet er at organisasjonen mottar og sammenligner informasjon for deretter å sette dette sammen til et bilde av situasjonen (Steenbruggen, Nijkamp, Smits & Grothe, 2011). Bruken av FOB var i utgangspunktet i militære operasjoner (Wark et al., 2009), men har også blitt adoptert av sivile responsorganisasjoner (Harrald & Jefferson, 2007). FOB er regnet som en av de mest lovende løsningene i krisehåndtering for å forbedre kvaliteten av informasjonsdeling og situasjonsforståelse hos involverte aktører (Comfort, 2007). Desto flere aktører som involveres desto mer utfordrende vil det være å etablere et FOB.

Det foreligger noen, men få definisjoner av FOB. I denne oppgaven legges beskrivelsen til Keating (2011, s. GL-12) til grunn: «*en fremstilling av relevant informasjon delt av flere aktører som legger til rette for samarbeidende planlegging og situasjonsforståelse*». Etter denne definisjonen er FOB sett på som måten man samler og plasserer informasjon slik at den er tilgjengelig for alle involverte aktører. Det FOB skal også legge til rette for planlegging og danne grunnlag for situasjonsforståelsen.

3.1.1 Hvordan etableres et felles operasjonsbilde?

Et FOB betyr at personell fra alle organisasjoner eller nivåer har den samme informasjonen tilgjengelig og det baserer seg på forståelse av tre aspekter: (1) nåværende status og utvikling av situasjonen, (2) behovet for ressurser, og (3) tilgjengelighet og den nåværende lokasjonen til ressursene (Fema, 2012 ; Sophronides, Papadopoulou, Giaoutzi & Scholten, 2017; Wolbers & Boersma, 2013). Krisehåndteringen er i initialfasen avhengig av rapportering fra det impliserte området eller organisasjonen. Rapporteringen bør inneholde (1) nåværende operasjonell status (2) nåværende utfordringer og ressursbehov og (3) forventede utfordringer og ressursbehov (Fema, 2012). Rapporteringen bør gjøres gjennom faste skjema og rapporteringskanaler. En måte for organisasjoner å sikre seg at riktige prosedyrer gjennomføres er gjennom *standard operasjonsprosedyrer*, som skal fungere som en sikkerhet for at prosesser og aktiviteter gjennomføres på korrekt måte (Gough & Nettleton, 2010). Tre kritiske elementer blir trukket frem som viktige for at FOB skal danne grunnlag for god

⁹ Risiko handler om fremtiden, om noe som kan skje og om hvilke mulige konsekvenser hendelsen kan ha hvis den inntreffer (Engen et al., 2016).

beslutningstaking: (1) Data, (2) informasjon og (3) etterretning (Fema, 2012). Data brukes som grunnlag til å skape informasjon om hva som foregår i hendelsesområdet. Informasjonen skal deretter analyseres og transformeres til etterretning som igjen skal danne grunnlag for anbefalte håndteringsmåter.

Forskjellen i FOB mellom taktisk og strategisk nivå vil være avhengig av relevansen til informasjonen som sendes oppover og mottas av det strategiske nivået (Boin & Renaud, 2013). Det strategiske nivået må etterspørre det taktiske nivået om informasjon, monitorere endringer i krisen, etterkomme behov fra taktisk nivå, samt se etter varselsignaler om oppstående problemer (Comfort, 2007). For å skape en lik forståelse av situasjon er det nødvendig med kontinuerlig utveksling og deling av informasjon mellom de forskjellige nivåene.

Danielsson, Alvinus og Larsson (2014) påpeker at et FOB på taktisk, operativt og strategisk nivå ofte differerer. Forskjellen i FOB skjer ofte på grunn av to faktorer: (1) feilaktig, manglende eller overflødig informasjon fra taktisk til operativt og strategisk nivå samt (2) forsinket informasjon på grunn av avstand, støy fra flere pågående hendelser og utskiftning av personell i kriseområdet. Forsinket formidling av informasjon fra kriseområdet kan resultere i at strategiske beslutningstakere diskuterer og beslutter på bakgrunn av gammel informasjon. Et FOB på taktisk nivå endrer seg ofte raskere enn et FOB på operativt og strategisk nivå. Det vil ofte være flere FOB innad i en organisasjon avhengig av den geografiske plasseringen til de involverte (ibid). Samtidig er det slik at de forskjellige nivåene har behov for ulik informasjon (Wolbers & Boersma, 2013). Det operasjonelle og strategiske nivået vil ikke trenge like detaljert informasjon som det taktiske nivået. I politiet vil det ikke eksistere et FOB mellom POD og et politidistrikt før adekvat informasjon er tilgjengelig for POD, enten ved at informasjon sendes oppover eller aktivt innhentes nedover. Et FOB til en innsatsleder på et skadested vil sannsynligvis også endre seg raskere enn et FOB hos POD. POD vil heller ikke trenge informasjon om konkrete taktiske forhold, men fokusere i større grad på det overordnede bildet.

3.1.2 Det felles operasjonsbildets betydning for situasjonsforståelsen

Et FOB er en nyttig kilde for informasjon, men i praksis er det slik at ulike aktører fortolker lik informasjon forskjellig (Wolbers & Boersma, 2013). Situasjonsforståelse kan defineres

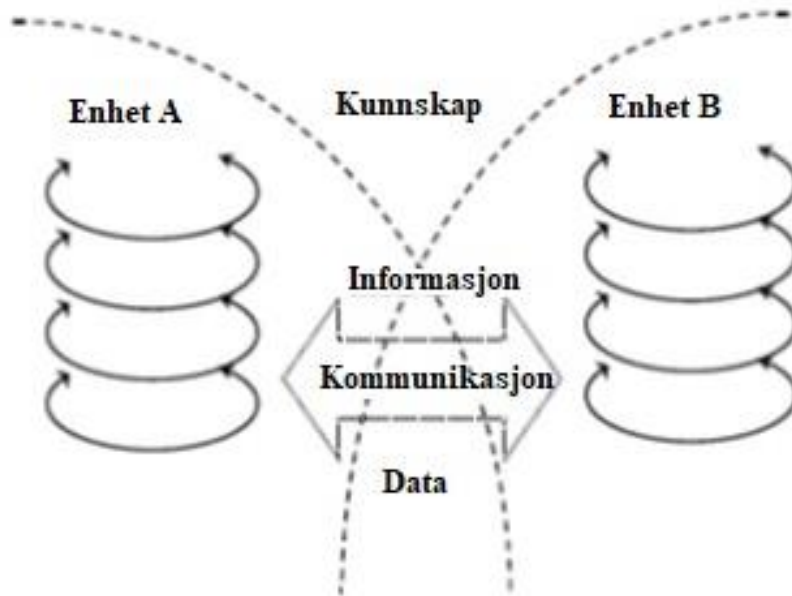
som «*oppfatningen av elementene i et miljø innenfor et volum av tid og rom, forståelsen av deres betydning og beregning av deres status i nær fremtid*» (Endsley, 1988, s. 99). Etter denne definisjonen krever situasjonsforståelse en forståelse av tre nivåer: (1) at man oppfatter kritiske faktorer i situasjonen, (2) at man forstår disse faktorene og hvordan de kan relateres til måloppnåelsen og (3) innehar en forståelse av hva som vil skje i nærmeste fremtid. Alle tre nivåer må være oppnådd før en beslutningstaker kan ta adekvate beslutninger i en gitt situasjon (Endsley, 1988).

Det er viktig å merke seg at et FOB ikke betyr at involverte aktører vil fortolke informasjonen likt (Baber et al., 2013), men fravær av FOB vil ha direkte innvirkning på situasjonsforståelsen til beslutningstakere (Pyles et al., 2008; Robertson, 2014). Et FOB er en fremstilling av oppfattet informasjon, mens situasjonsforståelse handler om å forstå, ikke bare se eller høre (Kuusisto, Kuusisto & Armistead, 2005). Et FOB etableres derfor for å støtte situasjonsforståelsen til beslutningstakere (Danielsson et al., 2014; Wark et al., 2009; Wolbers & Boersma, 2013).

Det viktige skillet mellom et felles operasjonsbilde og en felles situasjonsforståelse ligger i at situasjonsforståelse krever at en *forstår* betydningen til det felles operasjonsbilde i en operasjonell kontekst (Wark et al., 2009). Steenbruggen et al. (2011) argumenterer for at situasjonsforståelse er forståelse av informasjonen som deles om en hendelse, mens et FOB er en samling og fordeling av den samme informasjonen. Etableringen av et felles operasjonsbilde innebærer derfor ikke at en forstår situasjonen, denne kognitive vurderingen overlates til beslutningstakeren selv (Wark et al., 2009). Ser en på FOB i relasjon til Endsleys (1995) første trinn i situasjonsforståelsesprosessen om å oppfatte omgivelsen vil et FOB være av viktig betydning for beslutningstakerens evne til å gjennomføre effektive og tidskritiske beslutninger (Steenbruggen et al., 2011). Nilsson (2011, s. 190) presiserer hvordan man skiller FOB fra situasjonsforståelse: «*Det felles operasjonsbildet bygges opp av informasjon og beskriver hvordan individene legger merke til situasjonen. Situasjonsforståelse er derimot bygd på fortolkning av det felles operasjonsbildet og ligger til grunn for beslutningstaking*». Situasjonsforståelse kan være yrkesspesifikk. En politimann kan tolke en situasjon annerledes enn en lege.

Beslutningstakeren har ofte ikke kontroll over informasjonskildene eller systemene som situasjonsforståelsen baseres på. Beslutningstakeren vil derfor være avhengig av

informasjonen som kommer fra lavere nivåer (Robertson, 2014). Figur 7 viser hvordan en bedre kan forstå omgjøring av data til kunnskap. I følge Kuusisto (2004) handler kunnskapsgenereringsprosessen om å forstå innkommende data og hvordan informasjon omgjøres til kunnskap i løpet av tankeprosessen. Enhet A og B kommuniserer og informasjonen må gjennom en kunnskapsgenereringsprosess før den omgjøres til forståelse.



Figur 7: en fremstilling av informasjonsomgjøringsprosessen (Kuusisto, 2004)

Det er utfordringer ved etablering av et felles operasjonsbilde og flere teoretikere har påpekt at det er vanskelig å samle, analysere og forstå nødvendig informasjon (Rosenthal et al., 1989; Snook, 2000; Turner & Pidgeon, 1997). Tilstrekkelig kommunikasjon og informasjon om hendelsen er viktig for å opprettholde en god situasjonsforståelse. Kommunikasjon- og informasjonspremisset bringer teoridelen videre over i neste kapittel om intern kommunikasjon.

3.2 Betydningen av intern kommunikasjon i organisasjoner

En generell oppfatning er at effektiv kommunikasjon¹⁰ er viktig for god styring (Athanasziades, 1973) og den mest dominerende aktiviteten i en organisasjon (Harris & Nelson, 2008). I krisehåndtering er god kommunikasjon en forutsetning for at informasjon skal nå beslutningstakere på det strategiske nivået (Comfort, 2007). Informasjonen fra kriseområdet kommuniseres ofte via tekniske kanaler som radioer, mobiltelefoner og e-post. I praksis innebærer kommunikasjon evnen til å skape en delt oppfatning av krisen mellom individer, organisasjoner og grupper. Luhmann (1989) kjennetegner kommunikasjon som evnen til å finne nye løsninger på problemer ved at organisasjonen klarer å formidle sine målsetninger på en måte som gir mening for andre. Resultatet av felles meningsdannelse er at organisasjonen får respons i form av ressurser og støtte. Ifølge Pearson og Mitroff (1993) er effektiv krisehåndtering avhengig av at det eksisterer åpne og effektive kommunikasjonskanaler mellom nivåene og en avklaring rundt hvem som er ansvarlig for rapporteringen.

Intern kommunikasjon i organisasjoner defineres av Jablin og Putnam (2001, s. 5) som «en måte å beskrive og forklare organisasjoner». Etter denne definisjonen er kommunikasjon en sentral prosess hvor ansatte blant annet deler informasjon mellom hverandre. Organisasjoners overlevelse er avhengig av evnen til å forstå og få andre til å forstå omstendighetene som påvirker organisasjonen. Organisasjoner fortolker og kontrollerer strømmen av informasjon slik at en unngår å bli overrasket av trusler, stiller uforberedt eller fremstår som ineffektive i styringen av organisasjonen. Prosessering av informasjon om det eksterne miljøet er en viktig organisasjonell aktivitet som er kritisk for tilpasning og videre drift (Galbraith, 1974; Weick, 1979). I enkelte deler av litteraturen blir det hevdet at innsamling, prosessering og behandling av informasjon i forkant av beslutninger er viktigere enn selve beslutningen (Hambrick, 1988; Pfeffer & Salancik, 1978).

Adekvat informasjonshåndtering er ansett som kritisk for å unngå koordinerings- og informasjonsformidlingsproblemer mellom forskjellige organisasjoner (Donahue & Tuohy,

¹⁰ Kommunikasjon er enhver informasjonsrelatert atferd (Ruben, 1984).

2006; Manzi, Powers & Zetterlund, 2002). Informasjonshåndteringen er også en viktig del av informasjonsdelingskulturen i organisasjonen (Marincioni, 2007; Schooley & Horan, 2007). Oppfordring til å dele informasjon kan styrke samarbeid, danne grobunn for læring i organisasjon og legge til rette for tilpasning og improvisasjon (Waugh & Streib, 2006).

Informasjonsprosessering i organisasjoner

I Jablin og Putnam (2001, s. 9) beskriver en organisasjonell informasjonsprosessering som «en organisasjons konsept for å forstå et bredt spekter av fenomen som har betydning for en organisasjons beslutningstaking, strategiformulering og strategiimplementering». En organisasjons informasjonsprosesseringssystem bør inkludere: (1) utvikling av strategier og sensorer som søker etter informasjon, (2) mekanismer for sending og lagring av informasjon (Galbraith, 1974), (3) Systemer som fortolker og transformerer data til informasjon (Daft & Weick, 1984) og (4) rutiner for omforming av informasjon til handling eller til bruk i beslutningstaking, strategiformulering eller strategiimplementering.

Kommunikasjonsnettverk

Et kommunikasjonsnettverk representerer hvordan informasjon flyter i en organisasjon (Berger, 2008). Internkommunikasjonsnettverk deles inn i *uformell* og *formell* kommunikasjon. Meldinger i formelle internkommunikasjonsnettverk går gjennom offisielle kanaler i tråd med organisasjonens hierarki¹¹. I uformelle kommunikasjonsnettverk går meldinger gjennom uoffisielle kanaler. Ansatte bruker både uformelle og formelle nettverk for å forstå og fortolke en organisasjon. Informasjon kan også beskrives som *horisontal* eller *vertikal*. Den vertikale kommunikasjonen kan gå nedover i hierarkiet i en organisasjon eller oppover fra lavere nivå og opp til beslutningstakere.

3.2.1 Kritisk oppadgående kommunikasjon

Kommunikasjon fra lavere til høyere nivåer av organisasjoner er viktig for organisasjonens beslutningstaking (Roberts & O'reilly, 1974; Tourish, 2005), og det er essensielt at informasjonen er av høy kvalitet (Glauser, 1984; Roberto, 2005). Hvis informasjonen som

¹¹ Hierarki brukes om organisasjonsformer som er preget av formaliserte over- og underordnede relasjoner (Skirbekk, 2015)

kommuniseres oppover i systemet er feilaktig vil beslutningstakernes informasjonsgrunnlag bli påvirket negativt (Strauss, 2011). Til tross for at Frank (1985) hevder at mye av den oppadgående kommunikasjonen i organisasjoner er ineffektiv, er den en viktig kommunikasjonsform som oppfordrer til deltakende ledelse og gir ansatte mulighet til å delta i organisasjonens målsetninger (McClelland, 1988). Atwater, Roush og Fischthal (1995) påpeker at kommunikasjonen i moderne organisasjoner ofte foregår i formelle prosesser og ikke i de uformelle kanalene som brukes på daglig basis. I følge Glauser (1984) består oppadgående kommunikasjon vanligvis av en av fire punkter: (1) informasjon om den underordnede, (2) informasjon om andre og deres problemer, (3) informasjon om organisasjonelle beslutninger og praksiser og (4) informasjon om hva som må gjøres og mulige fremgangsmåter. Informasjonene som kommer fra lavere nivå i organisasjonen kan derfor spille en nøkkelrolle i operasjonelle beslutninger.

Tourish og Robson (2006) omtaler kommunikasjonen som er essensiell for organisasjoners målsetninger som kritisk oppadgående kommunikasjon (KOK). KOK er intern kommunikasjon som går fra de uten styringsmyndighet til de med styringsmyndighet. Manglende KOK kan resultere i forskjellig forståelse, eller oppfatninger blant ledere og ansatte, som igjen kan føre til organisasjonelle problemer. Ved mangel på KOK vil ledere miste kontakt med underordnede og undervurdere eller ikke legge merke til problemer (Tourish, 2005). Flere studier har vist at ledere på høyere nivå ofte har en annen oppfatning enn ledere på lavere nivå, ofte ved at man høyere opp i hierarkiet ser færre og mindre feil i organisasjonen (Dunette, 1976; Mezias & Starbuck, 2003). Den øverste ledelsen i kriseutsatte organisasjoner har tendert til å motta signaler om fare av underordnede for deretter å vite de lite eller ingen oppmerksomhet (Harrison, 1991). Fraværet av KOK er derfor i økende grad ansett som en viktig faktor i organisasjonelle problemer. Det argumenteres for at beslutningstakere er spesielt utsatt ved fravær av KOK i en organisasjon (Tourish & Robson, 2006).

Til tross for at mye informasjon sendes oppover i en organisasjon vil ofte mangel på korrekt informasjon skape utfordring for beslutningstakere (Rosenthal et al., 1989). Det kan oppstå usikkerhet på grunn av manglende informasjon i initialfasen, feilaktig klassifisering av hendelsen eller på grunn av endringer i situasjonen. Ulik oppfatning av situasjonen på forskjellig gjør det vanskelig å iverksette riktige håndteringsiltak. Beslutningstakere kan tro

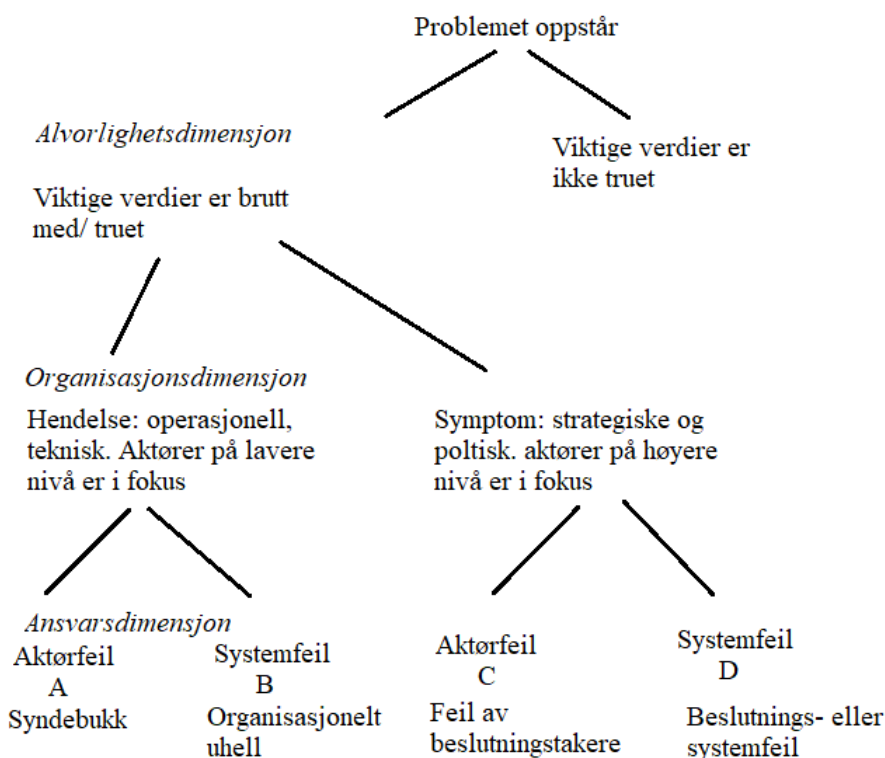
at de løser situasjonen, men en nøyere analyse vil vise at det ikke er tilfellet. Det tar vanligvis en stund før beslutningstakere får en riktig oppfattelse av situasjonen (ibid). To måter organisasjoner kan forbedre seg for å motta KOK blir trukket frem: (1) Ved å lære opp ansatte til å søke etter og konstruktivt svare på oppadgående kritisk informasjon (Tourish & Robson, 2004) og (2) utvikle metoder for å oppfordre til mer uformell kontakt mellom nivåene i organisasjon (Hargie & Tourish, 2004). Argumentet for mer uformell kommunikasjon i organisasjoner støttes av Doherty et al. (2012) som mener at det bør innføres teknologi som legger til rette for mer uformell kommunikasjon.

3.3 Ansvarliggjøring og beskyldninger

Ansvarliggjøring krever full åpenhet i etterkant av en krise (Boin et al., 2016). Det er flere positive aspekter ved en ansvarliggjøringsprosess, men den kan også være et hinder for læring (Stern, 1997). Etter en krise må ledere søke svar på følgende spørsmål: (1) hva har skjedd og hvordan skjedde det, (2) hva fikk det til å skje (3) og hvorfor skjedde det (Chong, 2004)? Individuer som opplever at de kan være gjenstand for kritikk på grunn av beslutninger eller handlingsmåte kan bruke mye tid på å finne kreative måter å rasjonalisere og forsvare adferden i stedet for å ta til seg selvkritikk og lære (Tetlock, 1985). Ansvarsfraskrivelse skjer spesielt ofte i hendelser som ble viet lite tid i førkrisefasen.

Uttrykket *blame games* (her: Beskyldningsprosessen) ble hyppig brukt på 2000- tallet for å beskrive prosessen hvor flere aktører forsøker å legge ansvaret for en hendelse eller en handling på en annen (Hood, 2011). Sentrale ledere vil ofte si at de ikke kan holdes ansvarlige for noe som er delegert til lavere nivåer av en organisasjon, mens aktører på lavere nivå kan si at de var gitt en oppgave uten nødvendig finansiering eller handlingsrom (Boin et al., 2016). Beskyldningsprosessen opptrer ikke bare blant politiske ledere og toppbyråkrater, men kan forekomme langt nede i organisasjoner, i frontlinjen og i samfunnet for øvrig (Hood, 2011). Ifølge Rosenthal et al. (1989) er beskyldningsprosessen ofte tilstede i etterkant av en krise og er en defensiv holdning som styrer fokuset vekk fra eventuelle individuelle, gruppers eller organisasjonelle mangler. Beskyldningsprosessen kan derfor resultere i bortfall av den kritiske debatten som er en viktig drivkraft for læring. Figur 8 modellerer hvordan beskyldningsprosessen kan foregå. Aktørens posisjon viser hvorfor vedkommende velger argumentene som brukes. Modellen er dynamisk og aktører kan legge ansvaret på forskjellige nivå i dimensjonene avhengig av andres posisjonering og det offentlige synet på saken

(Brändström & Kuipers, 2003). Steg en, *alvorlighetsdimensjonen*, er et kritisk punkt hvor det vurderes om hvorvidt krisen truer viktige verdier. Det er med andre ord et spørsmål om situasjonen i det hele tatt er en krise. I steg to, *organisasjonsdimensjonen*, avgjør man hendelsen kan skyldes på aktører lenger ned i systemet, eller om den er et symptom av dårlige beslutninger fra strategisk hold. Det siste punktet, *ansvarsdimensjonen*, retter fokus mot hvor sentral en aktør var i feilen. (Brändström & Kuipers, 2003). Etter figuren retter utfall A skylden mot en individuell aktør på lavere nivå i systemet. Utfall B legger skylden på organisasjonen, som behov for endring av for eksempel regler og prosedyrer. Utfall C ser på mangler over lengre tid, gjerne rettet mot enkelte beslutningstakere høyere opp i systemet. Utfall D viser til krisen som et produkt av fundamentale feil i systemets beslutningstaking eller tjenesteytelse. For å eksemplifisere utfallene kan utfall A være kritikk rettet mot en leder på lavere nivå, Utfall B kan være kritikk mot et politidistrikt, utfall C mot en eller flere leder høyt oppe i POD, mens utfall D kan være kritikk mot beslutningssystemene i politiet.



Figur 8: konstruering av skyld etter en krise (Brändström & Kuipers, 2003)

Når aktører deltar i beskyldningsprosessen etter et problem eller en feil, er det antakeligvis ikke mer enn en refleks eller ubevisst respons (Hood, 2011). Såkalt *blame avoidance* eller skyldunngåelse er et fenomen som er en del av blame games. Skyldunngåelse kan innebære at ansvarliggjøringsprosessen blir vanskelig å tyde og at man ikke får et direkte svar på hva som skjedde (Hood, 2011). Det er derimot viktig å påpeke at en skyldfordelingsprosess ikke bare er negativt. Skyldfordelingsprosesser hvor aktører og organisasjoner forsøker å legge skyld på hverandre kan gi offentligheten nyttig innsikt i beslutningsprosesser.

4. METODE

4.1 Kvalitativ casestudie

Casestudie kan anvendes i tilfeller hvor en ønsker å studere en situasjon som oppstår i en begrenset tidsperiode (Blaikie, 2010). Ved å fokusere forskningen mot et enkelt historisk fenomen kan en gå i dybden med flere variabler¹². Ved å gå i dybden på samhandling mellom POD og lokalt politi innenfor en gitt tidsperiode kunne jeg analysere de ulike variablene nøye og få inngående kunnskap om håndteringen av situasjonen. Innledningsvis i arbeidet med denne oppgaven ble det vurdert om hvorvidt den skulle ha en kvalitativ eller kvantitativ¹³ tilnærming. Det ble raskt vurdert som lite egnet å analysere en enkelt case med få informanter kvantitativt, da relativt få involverte aktører i håndteringen av migrasjonsstrømmen ville vanskeliggjort et godt statistisk grunnlag. Den kvalitative tilnærming ble valgt for dens egenskap til å gå i dybden av fenomenet man studerer (Brinkmann & Tanggaard, 2012). Dybdekunnskap som denne masteroppgaven søker ble vurdert som vanskelig å få frem i en kvantitativ studie da formålet er å se på hvordan enkeltpersoner i politiet opplevde hendelser høsten 2015. Ved en kvalitativ studie belyses de involverte aktørens oppfatning av situasjonsforståelsen, kjennskap til kommunikasjon og meninger rundt beskyldingsprosessen.

Før det endelige valget falt på casestudie ble det brukt god tid på å forstå de svake sidene til metoden slik at disse kunne tas hensyn til i forberedelsesfasen og underveis i datainnsamlingen. Utgangspunktet for vurdering av svake sider ved en casestudie ble basert på argumentene til Yin (2009) for kritikk av casestudier: (1) de kan være gjenstand for dårlig og forutinntatt forskningsarbeid hvor det er rom for at forskeren påvirker resultatet, (2) de er ikke egnet for generalisering¹⁴ av funn og (3) de tar for lang tid og produserer for mye data.

¹² En variabel er en karakteristikk som varierer i forekomst fra case til case (Della Porta & Keating, 2008). Variabler brukes i kausale analyser for å forklare hvilke faktorer som forårsaker andre faktorer.

¹³ I kvantitativ forskning er fokuset på kvantiteter, og man forsøker å tilskrive noen egenskaper en tallverdi slik at man bearbeide data statistisk (Brinkmann & Tanggaard, 2012).

¹⁴ Generalisering av kvalitative data kan defineres som «påstander om at det som gjelder på ett sted eller én tid, også vil gjelde et annet sted eller til en annen tid» (Payne & Williams, 2005, s. 296)

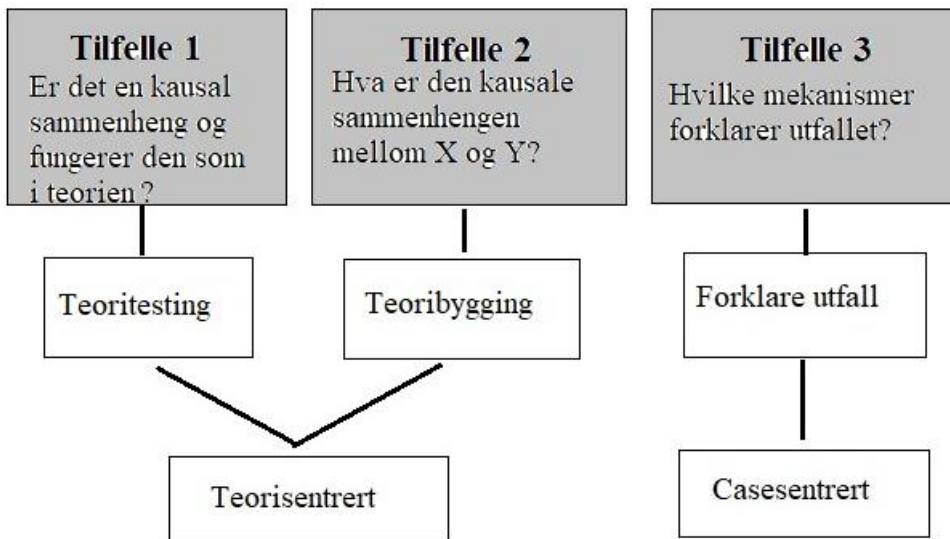
Den største potensielle utfordringen for denne oppgaven antas å være forskerens påvirkning av resultatet og forutinntatthet, noe som vil bli nærmere redegjort for under delkapitlene om forskning på egen organisasjon og forskningens validitet. Temaet for oppgaven ble valgt fordi fokuset er å analysere en gitt hendelse og hvorfor den utartet seg som den gjorde. Oppgaven har i utgangspunktet ikke til hensikt å generalisere funnene. Samtidig kan det være interessant å trekke paralleller til andre offentlige organisasjoners krisehåndtering og argumentere for at lignende problemer med situasjonsforståelsen også kan oppstå der. I lys av dette kan funnene være nyttig læring for andre offentlige og private organisasjoner, til tross for at politiet er en organisasjon som står i en særstilling når det kommer til krisehåndtering. Oppgaven tar høyde for Payne og Williams (2005) argumenterer om at en kan generalisere hvis en er moderat og forsiktig i styrken og rekkevidden til påstandene. Enkelte funn kan sannsynligvis generaliseres hvis en viser moderasjon, men mer forskning, for eksempel ved en komparativ casestudie, vil være fordelaktig. Datamengden for denne masteroppgaven er lagt opp slik at mengden data som produseres er håndterbart, spesielt ved å benytte en smal problemstilling hvor det ikke er nødvendig å intervjuer for mange informanter for å få tilstrekkelig data.

4.2 Prosessporing

Som metodisk tilnærming for casestudien er *prosessporing* benyttet. Valget er basert på argumentasjonen til Beach og Pedersen (2013) om at prosessporing kan benyttes som en metode for å studere kausale sammenhenger¹⁵ i én enkelt case. Prosessporingsstudier gjennomføres vanligvis som en stegvis test av hver enkelt kausale sammenheng. Ved teoritestning blir prosessporing å studere om den observerte prosessen mellom variablene passer de teoretiske antakelsene som har utspring fra tidligere studier (Bennett & George, 1997). Figur 9 viser tre tilfeller hvor prosessporing kan anvendes. Denne oppgaven følger logikken til *tilfelle 3* ved å undersøke hvilke mekanismer som forklarer den manglende situasjonsforståelse mellom POD og lokalt politi i Øst- Finnmark. Hensikten til oppgaven er ikke å forklare om teorien er korrekt, men heller å gi den best mulige forklaringen på hvorfor det oppstod manglende situasjonsforståelse. De observerte kausale sammenhengene mellom

¹⁵ Kausalitet betyr årsak eller grunn og brukes i tilfeller hvor det er en årsakssammenheng mellom to fenomener (Dahlum, 2016)

variablene vurderes i lys av teorien slik at en med «teoretiske briller» kan forsøke å forklare hvorfor de oppstod og hvordan man kan forbedre organisasjonen i ettertid.



Figur 9: forskjellige fremgangsmåter for prosessoring (Beach & Pedersen, 2014)

På samme måte som ved valg av casestudie var det også viktig å se på potensielle utfordringer ved valg av prosessoring som metodisk tilnærming. Det er potensielle fallgruver ved bruk av prosessoring blant annet ved at det kan være flere kausale sammenhenger som forklarer et fenomen enn de det argumenteres for i oppgaven (Bennett & George, 1997). Det er med andre ord ikke mulig å ekskludere alternative årsaksforklaringer som påvirker hypotesene¹⁶. Selv om det ikke er mulig å konkludere med at kun én hypotese forklarer en gitt kausal sammenheng, er det mulig å ekskludere noen hypoteser og trekke slutninger som er brukbare for teoribygging eller beslutningstaking. I relasjon til denne masteroppgaven vil det sannsynligvis være flere variabler som kan ha påvirkning på de kausale mekanismene uten at de nødvendigvis blir identifisert. Det vil være vanskelig, om ikke umulig, å belyse alle variablene som påvirket den interne kommunikasjonen eller etableringen av felles situasjonsforståelse blant aktørene denne oppgaven omhandler. Det vil likevel argumenteres for at det er tilstrekkelig med datamateriale til å trekke slutninger basert på forklarte kausale sammenhengene som fremlegges i oppgaven.

¹⁶ Hypotese er en gjetning, antagelse eller forklaring som synes rimelig ut fra foreliggende kunnskap, og som man forsøker å avkrefte eller bekrefte (S. Tønnessen, 2017)

Under arbeidet med oppgaven oppstod det en utfordring ved det teoretiske rammeverket. Utfordringen med rammeverket oppstod fordi oppgaven baserte seg på et teoretisk rammeverk som veileder fremdriften, men dette rammeverket var for lite spesifikt og kan ha vært upassende for problemet (Della Porta & Keating, 2008). For å møte denne utfordringen ble det gjort en grundig litteraturgjennomgang for å finne et solid teoretisk fundament. Det var også nødvendig å kombinere flere teorier for å få tilstrekkelig teori til å forklare problemstillingen.

4.3 Datakilder

Dataene fra intervjuene er det Blaikie (2010) omtaler som *primærdata*, det vil si data som er samlet inn av forskeren selv. Data fra dokumentanalysen er *tertiærdata*, det vil si data som allerede er innsamlet og analysert av noen andre. Hovedregelen som ble fulgt i oppgaven er at jo lenger «borte» dataene er fra forskeren, desto vanskeligere vil det være å bedømme kvaliteten og forsikre seg om at de er riktige for prosjektet. Intervjuet som metode for datainnsamling var fordelaktig ved at det styrket og utfylte dokumentanalysen. Intervjuene ga en dypere innsikt bak teksten i dokumentene, mens dokumentene ga en viktig oversikt over kommunikasjonen slik den faktisk forekom og ikke bare slik den ble opplevd eller husket av informantene. Ved situasjonsforståelsen og informasjon rundt uformell kommunikasjon var intervjuene viktige, mens dokumentanalysen ga oversikt over skriftlig kommunikasjon og rapportering.

Utvelgelsen av informanter til intervjuene og dokumenter ble vektlagt som en kritisk del av arbeidet med oppgaven og størrelsen på utvalget ble et sentralt spørsmål (Blaikie, 2010). Utvalgets størrelse tok hensyn til argumentasjon fremlagt av Boddy (2016) om at det ikke er størrelsen på utvalget som er det avgjørende, men i hvilken kontekst forskning foregår i. Utvalget av informanter i denne masteroppgaven baserer seg på hvilken rolle de hadde i politiets håndtering av migrasjonsstrømmen, og det var de utvalgte informantens stilling og ansvarsområde og ikke størrelsen på utvalget som er sentralt. Det ble også vurdert som u hensiktsmessig å intervju flere da uformelle samtaler med potensielle informanter viste at de ikke hadde ytterligere relevant informasjon. Antakelsen om at det sannsynlig er et mindretalls aktører som mottok og sendte informasjon mellom nivåene i politiet på grunn av at politiet er en hierarkisk organisasjon ble også lagt til grunn. Det var viktig for oppgaven å finne informanter som hadde selvopplevd involvering i hendelsen.

For å rekruttere informantene ble det innledningsvis brukt personlig kunnskap om hvilke personer som var deltakende i håndteringen. Denne fremgangsmåten har likhetstrekk med *kritisk hendelsesutvalg* hvor en velger informanter som har kjennskap til en spesifikk hendelse (Tracy, 2013). Videre ble det rekruttert flere informanter ved bruk av *snøballmetoden*. Snøballmetoden innebærer at de første informantene man tar kontakt med anbefaler andre kolleger som har kjennskap til det aktuelle temaet. En mulig utfordring ved snøballmetoden er at man rekrutterer informanter fra kun én gruppe, men dette ble forsøkt løst ved å gå bredt ut å velge informanter fra forskjellige nivåer av politiorganisasjonen. Da prosjektet ser på felles situasjonsbilde, kommunikasjon mellom ulike nivå og beskyldningsprosessen fremstod det som naturlig at ledende og sentrale personer i politiet på lokalt nivå og ledere i Politidirektoratet ble intervjuet. Informantene ga innsikt i forskjellige ledd av den hierarkiske strukturen i politiet og hvordan samhandlingen foregikk.

4.3.1 Intervju

Intervju ble valgt som datainnsamlingsmetode for oppgaven fordi det gir innblikk i menneskelige oppfatninger og erfaringer (Brinkmann & Tanggaard, 2012; Rabionet, 2011). I intervjusituasjonen gis informantene en mulighet til å forklare eller rettferdiggjøre sine handlinger og meninger, og det er således en egnet metode for å få tilgang til informasjon om for eksempel tidligere hendelser og kriser (Tracy, 2013). Intervjuet kan gjennomføres og struktureres på flere måter, men dette forskningsprosjektet har tatt utgangspunkt i det semistrukturerte¹⁷ intervjuet. Det semistrukturerte intervjuet ble benyttet på grunn av usikkerheten rundt svarene og behov for oppfølgingsspørsmål som ikke stod skrevet i intervjuguiden. I enkelte tilfeller tok intervjuene en annen vending enn det som fremgår i intervjuguiden. Intervjuene foregikk i det Blaikie (2010) kaller semi-naturlig setting. Dette innebærer at informanten ikke ble observert i en aktivitet, men fortalte om aktiviteten i en intervjusituasjon. Før gjennomføring av intervju ble det utarbeidet en intervjuguide på bakgrunn av litteraturgjennomgangen. Deretter ble intervjuene gjennomført før de ble transkribert og til slutt analysert ved bruk av dataprogrammet *Nvivo 11*. Intervjuene varte

¹⁷ Semistrukturerte intervjuer gjennomføres ved at forskeren forbereder spørsmål i intervjuguiden, men selve gjennomførelsen blir mer som en samtale hvor informanten får utfylle tema han eller hun anser som viktig (Clifford, Cope, Gillespie & French, 2016)

mellom en og halvannen time og resulterte i ca. 75 sider transkribert datamateriale. Av hensyn til informantenes anonymitet vil de omhandles som enten aktør i POD eller som aktør i det lokale politiet. En aktør i det lokale politiet er en betegnelse som omhandler en person ansatt i politiet med plassering og arbeidsoppgaver i Øst- Finnmark under migrasjonsstrømmen i 2015, med unntak av eventuelle liaisoner fra POD som var der midlertidig. Tabell 2 gir en oversikt over informantene og deres tilhørighet.

Tabell 2: informantoversikt

Intervjuobjekt	Organisasjon
Informant 1	Politidirektoratet
Informant 2	Politidirektoratet
Informant 3	Politidirektoratet
Informant 4	Politidirektoratet
Informant 5	Lokalt politi
Informant 6	Lokalt politi

4.3.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen er kanskje den mest brukte metoden i samfunnsvitenskap og innebærer blant annet granskning av dokumenter som omhandler et fenomen (Brinkmann & Tanggaard, 2012). Dokumenter kan benyttes på forskjellige måter i kombinasjon med kvantitative eller kvalitative metoder (Blaikie, 2010). I denne studien er relevante dokumenter avisartikler, evalueringsrapporter, interne notater, bistandsanmodninger og e-poster eller annen korrespondanse. Studien gikk bredt ut ved å analysere flest mulig dokumenter for å belyse så mye som mulig av kommunikasjonen og situasjonsoppdateringene. Troverdigheten¹⁸ til dokumentene ble vurdert nøye. Alle dokumentene i dette prosjektet ble vurdert som troverdig da det i all hovedsak er kommunikasjonen og hva som ble kommunisert som er viktig. Samtidig er dokumentene interne dokumenter fra politiet som må kunne ansees som troverdig dokumentasjon. Vurderingen av evalueringsrapporten (Politidirektoratet, 2016a) er derimot

¹⁸ Med troverdighet menes overveielser om hvorvidt det er usikkerheter eller skjevheter forbundet med et sett dokumenter (Brinkmann & Tanggaard, 2012). For eksempel kan avisartikler være påvirket av en journalists egne meninger og politiske ståsted.

viktig, da det ser ut til å være uenighet rundt om den viser det helhetlige bilde av situasjonen (Smedsrud, 2016). Masteroppgaven vil derfor ikke legge evalueringsrapportens påstand om at det var avvik i situasjonsforståelsen til grunn. Evalueringsrapporten vil likevel bli benyttet som en viktig kilde til datoer, hendelser og statistikk. I tillegg blir POD sin vurdering av krisehåndteringen belyst gjennom intervjuene og de har fått mulighet til å kommentere eventuelle skjevheter i evalueringsrapporten. Tabell 3 viser en oversikt over analyserte dokumenter og dokumenttyper.

Tabell 3: dokumentoversikt

Dokumenter som er analysert
Evalueringsrapporten til politiet «Den langsomme krisen»
Bistandsanmodning/varsling fra ØFPD til POD av 9. september 2015
Bistandsanmodning av 8. oktober fra ØFPD til POD 2015
Rapporteringer fra Politiets utlendingsenhet til Politidirektoratet
Intern korrespondanse/ bestillinger, bakgrunnsnotat om ankomstsituasjonen, prognoser og budsjett i Politidirektoratet
Korrespondansen situasjonsoppdateringer fra ØFPD og Grensekommisariatet til Politidirektoratet

4.4 Validitet

For et godt resultat var det viktig å unngå problemer med validitet¹⁹, eller det Skog (2015) omtaler som forskningsmessige fallgruver. Det var viktig å være kritisk til resultatet og kontinuerlig evaluere om problemstillingen ble besvart. Det ble også forsøkt å unngå at funn og konklusjon egentlig var et resultat av andre kausale mekanismer enn det som argumenteres for i studien. I lys av problemstillingen til denne oppgaven kan det for eksempel være at

¹⁹ Validitet deles vanligvis inn i indre og ytre validitet (Della Porta & Keating, 2008). Indre validitet er en vurdering om forskningen faktisk forklarer det som hevdes, mens ytre validitet omhandler hvorvidt de kausale mekanismene fra en case kan generalisere til andre caser

etableringen av felles situasjonsforståelse var påvirket av helt andre ting enn intern kommunikasjon i organisasjonen, eller at det forekom kommunikasjon mellom ØFPD og POD som ikke har blitt fanget opp av den valgte metoden. En svakhet i validiteten til denne oppgaven ligger antageligvis i at jeg ikke kan fange opp all kommunikasjon som er gjort i organisasjonen, for eksempel uformelle kontakter mellom ØFPD og POD. Denne validitetsproblematikken er forsøkt løst ved å rekruttere informanter som var naturlige knutepunkt mellom ØFPD og POD.

Forklaringen fra informantene kan også være motivert av et ønske om å fremstå bedre i ettertid, ved å bevisst holde tilbake eller endre på opplysninger. Det er heller ikke mulig å etterprøve om informantenes forklaring er påvirket av at de har lest evalueringsrapporten. «Etterpåklokskap» hos informantene og endring av forklaring slik situasjonen burde vært løst kan også føre til validitetsproblemer for det faktiske hendelsesforløpet. Risikoen av å sitte igjen med et uriktig bilde av den faktiske situasjonen er forsøkt redusert ved å få tak i mest mulig korrespondanse, rapportert og statistikk som er formidlet til og fra partene i løpet av den valgt perioden. Flere kilder til informasjon kan antageligvis bidra til å styrke validiteten, og det er derfor benyttet flere metoder for datainnsamling i denne oppgaven. Det å benytte seg av flere metoder i kvalitativ forskning kalles *triangulering*, og er ifølge Patton (2002) med på å styrke et forskningsprosjekt. Golafshani (2003) argumenterer for at bruk av flere metoder skaper en mer valid fortolkning av det observerte fenomenet.

5. EMPIRI

5.1 Oppfattelse av situasjonen i Øst- Finnmark

5.1.1 Lokalt politi i Øst- Finnmark

ØFPD gir i varsel av 9. september en prognose og bekymring om det kan komme opp mot 1 000 asylsøkere over Storskog i 2015 hvis asylankomstene fortsetter med samme trend resten av året (Østfinnmark Politidistrikt, 2015c). Denne prognosen legger til grunn at det i gjennomsnitt kommer ti asylsøkere²⁰ per dag, og at det fort kan bli dramatisk hvis økningen fortsetter. Argumentasjonen for at den arktiske ruten vil bli mer brukt ligger i at ruten koster mindre enn øvrige ruter inn til Europa. Varselet påpeker at det kom 19 asylsøkere den 8. september. Videre blir det påpekt at det «nærmer seg en kritisk terskel for politidistriktet hvor det ikke er mulig å overholde god kvalitet på registrering og individuell sikkerhetsvurdering av den enkelte asylsøker slik politiet er forpliktet til» (Østfinnmark Politidistrikt, 2015c, s. 3). Det blir videre gjort rede for tiltak som beskriver en forsterking av grenseovervåkingen og at det kan opprettes et midlertidig ankomstsenter i Vestleiren utenfor Kirkenes. Ankomstsenteret kan bemannes av PU og UDI innen kort tid. I anmodningen bes det om at det vurderes at PU snarlig kommer på banen og lager et midlertidig registrerings- og mottakssenter i Kirkenes og at dette kommer i gang raskt (Østfinnmark Politidistrikt, 2015c). Det påpekes at politidistriktet ikke er dimensjonert til å takle den flyktningstrømmen som pågår.

I varselet bes det også om at det snarlig tas et initiativ til at Grense- og utlendingsseksjonen og Internasjonal seksjon i POD, PU og UDI involveres og at man snarlig tar et møte for å få et felles situasjonsbilde samt finne en god løsning på situasjonen. På tidspunktet hvor varsel av 9. september ble sendt beskriver en informant situasjonen som «ganske ekstrem», og at folk begynte å bli sliten på bakgrunn av stor arbeidsbelastning og en stadig eskalerende situasjon (informant 5). Informanten forklarer at situasjonen ble ansett som illevarslende allerede sommeren 2015. Informanten fikk informasjon fra leder Storskog i begynnelsen av september om at «nå går det over stakk og stein der». På dette tidspunktet samles det informasjon i form

²⁰ Med 10 asylsøkere per dag vil dette gi et forholdstall på 0,35 søkere per tjenesteperson inkludert bistand fra PU.

av statistikk og tall som skal sendes til POD som en varslings. Vurderingen på det tidspunktet var at PU skulle komme til ØFPD for å registrere asylsøkere mens det lokale politiet skulle ta grensekontrollen. Informanten beskriver at situasjonen gikk utover de vanlige arbeidsoppgavene og var en lokal krise på Storskog allerede i begynnelsen/ midten av august, mens den for ØFPD ble en krise rundt 12.-13. september. Informanten viser til at flere av punktene som beskriver en krise etter Politiets beredskapssystem var oppfylt i midten av september. Informanten forklarer følgende utfall om det ønskede utfallet av bistandsanmodningen: *«Jeg tenker at de burde ha skrevet det brevet som de skrev 17. november hvor de faktisk ba om at andre politidistrikter sendte bistandsressurser til oss. Da hadde vi klart å håndtere situasjonen på en bedre måte»*. Brevet det henvises til gjelder ombeordning av mannskaper fra andre politidistrikt og til Norge (Politidirektoratet, 2015d).

Informanten forklarer at ØFPD i midten av september måtte legge bort en del arbeidsoppgaver på Kirkenes politistasjon og det gikk ut over evnen til å løse de ordinære oppgavene til politidistriktet (informant 5). Informanten tror at situasjonen ikke ble oppfattet som en krise sentralt på grunn av at man «tok unna» jobben ved å jobbe døgnet rundt. Informanten forklarer at det var vanskelig å omrokere ressurser i ØFPD uten at det gikk utover vakt- og beredskapstjenesten på de respektive tjenestestedene. Informanten forklarer at de ikke hadde nødvendige analyseressurser for å gi et sammensatt bilde av situasjonen, men påpeker samtidig at dette var PU sitt ansvar. Informanten påpeker at distriktet ikke hadde kapasitet til å håndtere prognosen på ti asylsøkere per dag, og at grensen på det tidspunktet gikk på fem per dag, selv om dette i utgangspunktet også var for mange. Hvis distriktet skulle håndtert ti asylsøkere per dag ville dette resultert i nedleggelse av en stor pågående narkotikasak (informant 5). Ressursbehovet i varselet av 9. september var at PU kom og tok seg av registreringen, mens ØFPD fokuserte på lokal sikkerhet og grensekontroll. Resultatet av ressursene som kom var at ØFPD fortsatt måtte gjøre oppgaver utover grensekontrollen samtidig som at situasjonen eskalerte ytterligere. Samtidig påpeker informanten at situasjonen eskalerte såpass mye ut i september at det ble et stort problem for de tilstedeværende fra PU. Det ble sendt jevnlig oppdateringer på situasjonen til POD. Økt rapportering kan sees i sammenheng med rapporteringskrav fra POD den 24.09.2015 (Østfinnmark Politidistrikt, 2015d).

I følge en informant fra lokalt nivå oppnådde de en enighet om at ØFPD trengte ressurser i etterkant av bistandsanmodningen av 8. oktober (informant 6). I bistandsanmodningen av 8. oktober blir situasjonen beskrevet som dramatisk endret fra varslingen av 9. september (Østfinnmark Politidistrikt, 2015b). Det høyeste antallet på en dag er beskrevet til å være 73 den 8. oktober, og at de har utfordringer med å skaffe husrom til alle asylsøkerne. Det blir også beskrevet at «PU siden forrige rapportering har bistått politidistriktet på en utmerket måte. Det virker nå som at antallet tjenestemenn fra PU er for lavt» (Østfinnmark Politidistrikt, 2015b, s. 2). Det blir også påpekt at PU sitt arbeid har generert en rekke tilleggsoppgaver som fengsling, vakt hold, arrest og ransaking som må håndteres av politidistriktet. De ansattes sikkerhet blir i et HMS- perspektiv vurdert til å være presset og på ingen måte tilfredsstillende, samtidig som at eksisterende bygg heller ikke er dimensjonert for den ordinære grensetrafikken.

Mottakene i Fjellhallen i Kirkenes, Neiden og Vadsø blir opplyst å være fulle og ute av stand til å ta imot flere, og det rapporteres om ordensforstyrrelser ved mottaket i Neiden. Det blir påpekt at beordring av mannskaper til håndtering av asylstrømmen har ført til at vaktjeneste og etterforskning har blitt nedprioritert. Slitasjen på ansatte i ØFPD og bistandsressurser fra PU blir omtalt som stor. To potensielle scenarier blir nevnt: (1) ved fortsettelse av samme økning i antall asylsøkere kan resultere i 7 500 asylankomster i 2015 eller (2) at strømmen er avtagende og at man havner på et antall på 2 500 ved årsslutt. Det blir påpekt at uansett hvilken prognose som legges til grunn så er situasjonen svært alvorlig for politidistriktet. Utfordringene blir oppgitt å ligge i en kvalitetsmessig kontroll av asylsøkerne, individuell sikkerhetsvurdering og transport. Det blir anmodet om «tilbakemelding på at overordnet nivå har forstått alvoret i situasjonen som beskrives» (Østfinnmark Politidistrikt, 2015b, s. 8). Behovet for et resursantall på 24 tjenestepersoner til å ivareta en forsvarlig polititjeneste på Storskog er basert på et brev fra politistasjonssjefen i Kirkenes hvor det tas høyde for ankomster på mellom 50 og 100 asylsøkere per dag (Østfinnmark Politidistrikt, 2015a). Det nevnes at de ekstra ressursene skal sikre god vaktjeneste i Sør-Varanger, vaktlederfunksjon på Storskog og styrking av grensekontrollen. Intern ombeordning blir vurdert som uforsvarlig grunnet svekking av beredskapen i andre deler av ØFPD. Informant 5 beskriver utfordringen med ombeordning av mannskaper slik:

«Jeg tror at de visste at vi var 3,14 per 1000 innbyggere i Østfinnmark på det tidspunktet. Jeg tror de var veldig opphengt i det. Og det er ikke bare bare å få personer fra Tana og hit for å bistå. Du bruker nesten et dagsverk bare for å kjøre frem og tilbake. Det ble jo gjort noen ganger, men jeg tror man er så lost i de regnearkene at man ikke tenker geografi og avstand på hvilke muligheter man faktisk har for å omrokere på mannskaper, og hva som blir lagt brakk ikke minst. En ting er jo å hente mannskaper fra Tana, men da er jo hele Tana brakk om det skulle skje noe der. Skulle det skje en skoleskyting i Tana eller Vadsø så er området tømt for politi. Det er jo noe man må vurdere og en sjanse man ikke er villig til å ta» (informant 5).

Av innsamlet dokumentasjon om ankomstsituasjonen på Storskog som er mottatt av POD er de to bistandsanmodningene de mest beskrivende og omfattende (Østfinnmark Politidistrikt, 2015b, 2015c). I et skriv fra 31. juli blir PU bedt om å skissere et ressursbehov (Politidirektoratet, 2015f). I et skriv av 10. september beordrer POD PU om å forberede seg på bistand til distrikter, og ØFPD nevnes spesifikt (Politidirektoratet, 2015e). I et notat til ledelsen om ankomstsituasjonen av 11. september blir det påpekt at det er en betydelig økning i asyltilstrømningen over Storskog med 220 personer mot 10 i et normalår (Politidirektoratet, 2015a). Situasjonen skal følges fortløpende av Grense- og utlendingsseksjonen.

16. september gis ledende nivå en ny orientering om situasjonen hvor det blant annet understrekes at syv tjenestepersoner er sendt til ØFPD for å bistå registreringsarbeidet, samt at PU er i gang med oppdatering av planverk for masseankomster (Politidirektoratet, 2015b). Det bes også om at det fortløpende føres dialog med PU og politidistriktene om ressursituasjonen. I en tilleggsbevilgning til asylarbeidet blir PU, Østfold og Kripos gitt ytterlige midler (Politidirektoratet, 2015h). ØFPD blir ikke gitt midler i denne sammenheng. Den 15. september bestilles det daglig statistikk fra ØFPD til PU. ØFPD rapporterer til POD om situasjonen den 2. oktober og informerer om ulike tiltak som er iverksatt (Østfinnmark Politidistrikt, 2015d). I løpet av oktober og november styrkes ØFPD med 81 stillinger, hvor beordringen av mannskaper skjer med 24 stillinger 14. oktober (Politidirektoratet, 2015g), 20 tjenestepersoner fra utrykningspolitiet den 13. november (Politidirektoratet, 2015c), ti stillinger 16. november (Politidirektoratet, 2015i) og 27 stillinger fra ulike politidistrikt den 17. november (Politidirektoratet, 2015d).

5.1.2 Politidirektoratet

En informant fra POD forklarer at de ikke så noen trender fra sentralt hold i utviklingen på Storskog utover sommeren (informant 1). Informanten har i ettertid forundret seg over at de ikke så noen endringer i trenden sommeren 2015 sett opp fra tidligere år hvor det kanskje kom fra en til ti asylsøkere i året. Informanten påpeker at når volumet økte, så ble det heller ikke oppfattet som en krise. I relasjon til Svinesund hvor det kanskje kom 175 på en dag så det overkommelig ut hvis det kom 20 over Storskog.

Fra august 2018 får POD en prognose på 276 asylsøkere per uke (Politiets Utlendingsenhet, 2015b). Informanten mener at de kanskje har sett seg blind på forholdstallet i forhold til antall tjenestemenn per tusen innbyggere, hvor ØFPD er på topp sammen med Oslo. En annen informant er klar på at de manglet god lokalkunnskap om Øst- Finnmark, og at de ikke forstod hvor knappe ressursene var totalt sett (informant 4). Sett i lys av det mener informanten at de ikke hadde forstått situasjonsbildet i Øst- Finnmark helt. En informant påpeker at situasjonen i politiet bar preg av en kamp om ressurser, og at det var flere som ba om hjelp (informant 2). En annen informant mener også at de ikke hadde forståelse for logistikk- og sektorutfordringen som man har i Kirkenes med tanke på transport av asylsøkere sørover (informant 1). Informanten understreker at hvis de hadde tenkt på den geografiske dimensjonen og på de lokale forholdene så ville de skjønt veldig raskt at det de har i Finnmark er for lite til å håndtere situasjonen, noe som kunne resultert i tidligere styrking av bemanningssiden. En annen informant understøtter synspunktet om at det var lite forståelse for at politiet gjorde mye mer enn sitt ansvar, blant annet transport til og fra transittmottak og til legeundersøkelse (informant 4). En informant beskriver en mulig forklaring på forståelse av ressurssituasjonen slik:

«Den generelle oppfatning her på huset er at ØFPD har mange ressurser, av en eller annen grunn har man sett seg blind på det forholdstallet om hvor mange innbyggere det er per tusen innbyggere. Da ligger jo ØFPD sammen med Oslo på øverste plass. Og da har man jo hatt et inntrykk av at de har mange ressurser. Og landet er langt og kunnskapen er avtakende hvor lenger man kommer unna. Jeg har i etterkant tenkt om de da, jeg vil ikke si fordømmen, men den litt sånn feilaktige oppfattelsen om at de har nok ressurser, om det kan ha bidratt til at noen i ledelsen har vært tilbakeholden med å sende tilstrekkelig med ressurser» (informant 1).

Flere informanter fra POD er uenig i at det var lite kunnskap om ressursituasjonen i ØFPD og på Storskog (informant 2 og 3). En informant tydeliggjør at kunnskapen om Finnmark er god, og at ut i fra prognosen som ble gitt i varselet av 9. september så burde dette kunne håndteres av det lokale politiet med bistand fra PU:

«Det skal ekstraordinære situasjoner til for at man skal trå til ifra sentralt hold. I utgangspunktet er det Østfinnmark sine oppgaver og sitt ansvar for å håndtere en slik situasjon. På dette tidspunktet så var ikke arbeidsmengden større enn at de fint skulle klare å håndtere en sånn mengde...Jeg vet omtrent hvor mange tjenestemenn som er der oppe, og jeg vet at det skal være tilstrekkelig til å håndtere den situasjonen som det var og ble beskrevet den 09.09 og helt til overensstemmelse om den rapporten som ble mottatt, så ba de ikke om mer ressurser på det tidspunktet, bortsett fra PU ressurser og det var det de fikk. Jeg mener vi hadde en tilstrekkelig situasjonsforståelse i forhold til den problemstillingen som var der, og i forhold til å ta stilling til de anmodningene som kom» (informant 3).

En annen informant påpeker følgende om sin kunnskap om ressursituasjonen i ØFPD:

«ikke annet enn den generelle at jeg visste omtrent hva som var på Storskog og den kapasiteten de hadde i Kirkenes. Så jeg var av den oppfatning av at man burde også brukt ressurser fra Vardø og Vadsø og flytte de over til Kirkenes. Og bruke litt større del av distriktet. Det var mulig de gjorde det og, men i hvert fall vurdere det som en mulighet å fylle på med litt ressurser fra eget distrikt» (informant 2).

Som resultat av varselet av 9. september påpeker en informant fra POD at de slo seg til ro etter at man sendte opp mannskaper fra PU for å avhjelpe ØFPD (informant 1). I forbindelse med et møte som ble holdt mellom sjefen for PU, en representant fra Utlendingsdirektoratet og representanter fra ØFPD ble det ikke nevnt et spesifikt antall tjenestemenn som det var behov for. Informanten påpeker at situasjonen i Sør-Norge hvor asylsøkere lå på fortauet tok mye oppmerksomhet, men presiserer at det var nok kapasitet til å følge med på Storskog. Informanten påpeker at man i POD så mer i retningen av Sør-Norge og ankomster via Danmark i august og i starten av september. Flere informanter forklarer at mye av fokuset var rettet mot situasjonen i PU på Tøyen (Informant 1 og 2). Informanten påpeker at det likevel burde vært kapasitet til å også ha fokus mot Øst-Finnmark, men volumet var såpass mye

større i Østfold. Informanten forklarer at oppfattelsen av situasjonen på Storskog ikke var så mye annerledes den 5. oktober enn den var 10. september, noe som begrunnes i for lav kunnskapsmengde om situasjonen (informant 1). En annen informant støttet dette synet og utdyper følgende:

«Først og fremst ble det veldig tydelig når vi kom til oktober. Da fikk vi den anmodningen i begynnelsen av oktober. Og da hadde vi et møte og da sa jeg at her må vi reagere og få de ressursene som skal oppover. Det ble effektivt forholdsvis kjapt. Jeg tror man også ga tilbakemelding muntlig til Politimesteren om at her er det bare å forberede seg og jobbe» (informant 2)

Om situasjonen ble viet tilstrekkelig med tid og oppmerksomhet fra POD sier en informant fra POD følgende:

Ikke i starten, men det spørres litt på inngangsverdiene vi hadde i starten til å gå inn her og vurdere det. Vi er jo på politimesteransvar. Storskog er jo distriktet sitt ansvar og det er jo politimesteren som må ta på seg et ansvar for at dette fungerer. Og hvis hun ikke gjøre det, så må hun selvfølgelig bringe opp at hun trenger dette og dette på Storskog. Men for oss å gå inn og ha en egenhendig vurdering av hvordan dette fungerer på Storskog så skal det litt til. I mitt bilde så er det politimesteren som har ansvaret for hva som skjer på stasjonen i Kirkenes og hva om skjer i Vardø og Vadsø og de andre lensmannskontorene som er der, og Storskog. Og så hvis politimesteren mener at dette fikser jeg ikke lenger, at distriktet ikke klarer å håndtere det som foregår på Storskog så må hun jo ta det opp at hun trenger sånn og sånn for å løse oppgaven på Storskog, for distriktet klarer ikke å håndtere. Da var det det som etter hvert kom en anmodning om, men for å gå inn på Storskog sånn eksplisitt å gå inn og vurdere hvordan det går der uten at det var en foranledning det skal vi være veldig forsiktig med. Da må vi anse at politimesteren ikke gjør jobben sin og det var det ikke noe grunn til i den situasjonen. (informant 2)

En informant forklarer at det var i forbindelse med varsel av 8. oktober at de fikk øynene opp for at det var behov for ressurser i Øst- Finnmark (informant 1). Det var først når leder for Grense- og utlendingsseksjonen i POD hadde befart Storskog at de ble overbevist om at det ikke var noen tid å miste. Frem til 8. oktober påpeker en informant at de så på situasjonen på

Storskog som noe foruroligende, men ikke rettet særskilt fokus (informant 4). Alle informantene er tydelige på at det var 8. oktober som var skjæringspunktet hvor man forstod alvorligheten i situasjonen på Storskog. En informant forklarer følgende om oppfatningen av situasjonen etter varselet av 8. oktober:

«Så kommer varslingen av 08.10.15. Da er situasjonen helt annet, og dette er et helt annet alvor i denne rapporteringen som kommer her. Her skriver de blant annet at situasjonen har siden forrige rapportering endret seg dramatisk og antall asylsøkere over Storskog er nå totalt 872 per 08.10.2015. Det største antallet som har kommet på en dag er 73. Det er altså en helt annen situasjon enn det som har blitt rapportert om 9. september. 73, da er det lett å forstå at det er dramatisk på Storskog. Det er ikke å forvente at de skal klare å håndtere. Både ti og 19 er en helt annen kategori» (informant 3)

Det er noe uenighet om i hvilken grad situasjonen ble fulgt opp og monitorert av POD. En informant vedkjenner ikke at det var manglende situasjonsforståelse mellom POD og lokalt politi i Øst- Finnmark i perioden mellom de to varslingene, og påpeker at det var tett kontakt med PU, ØFPD og Østfold politidistrikt i den perioden (informant 3). Informant påpeker følgende om monitoreringen av situasjonen frem mot 8. oktober:

«Ja, det var det helt klart. Det høres kanskje litt dramatisk ut og si at det skjer den 8. oktober. Det var nok en utløsende faktor at vi fikk det brevet som vi gjorde da den 8. oktober. Men vi fulgte jo rapporteringen og vi hadde jo daglig kontakt med PU, og PU hadde jo pålagt Østfinnmark å rapportere daglig i forhold til ankomstene, så vi hadde jo et oppdatert bilde på det. Og det var antakeligvis også derfor det gikk så raskt å imøtekomme bistandsanmodningen fra Østfinnmark når denne faktisk kom. Både for tilleggsbevilgninger og for så vidt klar over at situasjonen stadig ble mer alvorlig (informant 3)

5.2 Intern kommunikasjon mellom Politidirektoratet og lokalt politi i Øst- Finnmark

Dette delkapittelet vil redegjøre for kommunikasjonen mellom lokalt politi i Øst-Finnmark og Politidirektoratet. Det foreligger en del skriftlige rapporter av kommunikasjon. Flere er

presentert i det tidligere avsnittet, hvor bistandsanmodningene fra ØFPD til POD blir nevnt spesielt (Østfinnmark Politidistrikt, 2015b, 2015c). For å bedre illustrere den skriftlige kommunikasjonsprosessen som omhandler situasjonen på Storskog er det fremvist i tabell 4 under.

Tabell 4: sentral skriftlig kommunikasjon mellom ØFPD og POD

September	
9. september: Bistandsanmodning og varsling fra ØFPD til POD 9 (Østfinnmark Politidistrikt, 2015c)	Beskrivelse av situasjonen og anmodning om bistand fra PU.
15 september: bestilling av ankomsttall fra ØFPD til PU (Politiets Utlendingsenhet, 2015a)	
Oktober	
2. oktober: Situasjonsoppdatering fra ØFPD til POD (Østfinnmark Politidistrikt, 2015d)	Beskrivelse av ulike tiltak som er iverksatt av ØFPD
8. oktober: Bistandsanmodning og varsling fra ØFPD til POD (Østfinnmark Politidistrikt, 2015b)	Beskriver en kritisk situasjon hvor det er behov for ytterligere ressurser
November	
27. november: Liaisonfunksjon på plass på Storskog for videreformidling av situasjonsoppdateringer og anmodninger	

En informant i POD forklarer at det ikke ble etterspurt om informasjon fra ØFPD i forbindelse med varselet av 9. september og at det ikke ble viet situasjonen noe særlig oppmerksomhet (informant 1). Informanten påpeker at det ble noe uenighet innledningsvis om hvor varselet skulle sendes, Det gikk først til Beredskapsvakten før det ble gitt tilbakemelding om at det var feil adressat. Deretter ble det sendt til Grense- og

utlendingsseksjonen. En informant fra lokalt nivå forklarer at det var uenighet om varselet var sendt til riktig avdeling (informant 5). I følge informanten var det en beredskapsmessig krise som krevde ressurser fra Beredskapsavdelingen og at det ble problematisk når ansvaret for situasjonen ble gitt til Grense- og utlendingsseksjonen som er en fagavdeling.

Det er forskjellige oppfatninger om tydeligheten i varselet av 9. september. Informant 1 påpeker følgende om tydeligheten i varselet av 9. september: *«Og så kan man jo sikkert si at ØFPD burde vært enda tydeligere og sagt at det ikke var nok det de hadde fått, men det kommer ikke før i oktober da det andre varselet ble sendt».*

En annen informant forklarer responsen og kommunikasjonen i etterkant av varselet slik:

«Den anmodningen vi fikk i september, hvor man da ba om støtte eller hjelp ifra PU. Og det var det man ba om. Og da fikk man et visst antall...i løpet av en kort periode. Da fikk man i grunn den støtten som man ba om på det tidspunktet. Så jeg synes på en måte at, det kan godt tenkes at man burde ha mye tettere kontakt for å diskutere hvis situasjonen eskalerte ytterligere, men akkurat der og da på den anmodningen så fikk i hvert fall distriktet bistand på det de ba om» (Informant 2).

Informant 2 påpeker at hvis det var et alvorlig polisiært problem i Øst- Finnmark som man ikke klarte å håndtere så burde det vært tydeliggjort i anmodningen som kom i september, og at det var behov for mer ressurser enn det som kom fra PU. Synet om at distriktet fikk den bistanden de ba om i varselet av 9. september støttes av en annen informant (informant 3). Informanten forklarer at det ikke spesifikt ble bedt om ressurser, og at POD hadde respondert på en annen måte hvis en mer alvorlig situasjon hadde blitt kommunisert. En informant forklarer at man ikke har misforstått signalene, men intensiteten i signalene (Informant 1). Responsen på varselet om å sende PU oppover var riktig, men det var for lite oppfølging fra POD i ettertid. Informanten mener at situasjonen var mye mer alvorlig og bistandsbehovet var mye større enn de mannskapene fra PU som ble sendt opp. I forhold til informasjonsmengden som ble mottatt fra ØFPD i mellomtiden av de to varslene forklarer informanten at det kom litt informasjon innimellom, men ikke så mye. Informanten hadde relativt lik situasjonsoppfatning 5. oktober som 10. september. En annen informant forklarer at det var relativt stille fra ØFPD fra varselet av 9. september og frem til oktober (informant 2). Mangelen på kommunikasjonen blir også påpekt av en informant som sier at

informasjonsmengden som kom fra Øst- Finnmark ikke var tilstrekkelig sett fra informantens ståsted (informant 4). Ingen av informantene fra hverken lokalt eller sentralt nivå kan erindre at det var noen særlig kommunikasjon mellom POD og ØFPD i perioden mellom de to bistandsanmodningene.

En informant fra POD påpeker at man sett i ettertid burde innhentet mer informasjon fra Øst- Finnmark, men man må se dette i sammenheng med det store presset på Østfold politidistrikt i sør hvor antallet asylsøkere var mye større (informant 4). En annen informant i POD forklarer at den informasjonen som kom fra ØFPD frem til varselet i oktober ikke var av en slik karakter at det var behov for informantens vedkommende å gå tyngre inn i situasjonen (informant 2). Informanten kan heller ikke erindre at det var noe særlig kontakt mellom hans avdeling og ØFPD i september til oktober. En informant fra lokalt nivå mener at et varsel til PODs Beredskapsavdeling bør innebære involvering. Informanten understreker at varselet av 9. september burde resultert i mer involvering fra strategisk nivå;

Situasjonen eskalerte jo, og etter september så visste de jo om situasjonen. Og jeg tenker at det foranlediger litt til å monitorere situasjonen. Men jeg fikk aldri noen spørsmål om det, aldri noe spørsmål om hvordan situasjonen var og om vi hadde kontroll eller noe som helst. Og så i oktober så sender vi et nytt varsel, og da ber vi om kvittering på om overordnet nivå har forstått. Jeg tenker at det hadde vært mye enklere om vi hadde hatt en hurtigrute som brente ute i fjorden her eller noe mer konkret. Så hadde alle sett bildene og forstått at det her er noe mer enn man klarer å håndtere lokalt. (informant 5)

Informanten fra lokalt nivå påpeker at det ikke ble tatt mer direkte kontakt med POD i ettertid av varselet av 9. september på grunn av uvisshet rundt hva mer man kan gjøre for å få oppmerksomhet fra overordnet nivå (informant 5). Informanten forklarer at bevisbyrden for å be om mer informasjon i utgangspunktet ikke lå hos ØFPD, men hos PU. En annen informant fra lokalt nivå mener også at det burde vært innhentet mer informasjon fra informantens avdeling (informant 6). Informanten påpeker at det også kunne stimulert til mer aktiv informasjonssøking for å søke svar på anmodninger. Informant 2 fra POD understreker at perioden fra september til oktober fremstår litt problematisk sett i ettertid. I følge informanten burde det vært tettere kontakt mellom ØFPD og POD om utviklingen i situasjonen.

Informanten påpeker at dette er et ansvar som hviler på begge parter, ved at man fra PODs

side burde vært litt tettere på ØFPD og etterspurt informasjon og hatt litt større interesse og involvering i utviklingen i Øst- Finnmark. Informanten sier at dette kunne vært en ideell måte å jobbe på; at man satte seg ned og diskuterte hvordan situasjonen skal håndteres i fremtiden.

En informant i POD mener at den åpne linjen på telefonen burde vært brukt av ØFPD (informant 2), Informanten forklarer at man alltid har hatt god nytte av bruk av telefon ved oppstående hendelser. Informanten eksemplifiserer dette ved å vise til at når UP ble sendt til ØFPD ble ikke dette gjort skriftlig, men ved at det ble ringt til sjefen for UP og avklart at det var behov for bistand. Dagen etter kom tilbakemelding om at man kan stille med 20 tjenestepersoner. Den formaliserte og skriftlige anmodningen kom først i brev form noen dager senere. Synet om kommunikasjon via telefon om situasjonen støttes av en annen informant som mener at ØFPD burde ringt til avdelingsdirektøren i Politifagavdelingen eller seksjonsleder for Grense- og utlendingsseksjonen for å orientere om situasjonen (informant 4). Informanten forklarer videre om informasjonsbehovet: *«man kan også snu det og si at gjorde ØFPD nok til at POD skulle få den situasjonsforståelsen. Burde for eksempel Politimesteren satt seg på et fly selv og reist for at dette er så utrolig viktig, og insistert på et møte med ledelsen i POD og tegne og forklare. Jeg tror ikke det skjedde»*. En informant fra lokalt nivå påpeker at den lokale vurderingen må være viktig, og at man snarest må iverksette tiltak når en signaliserer at en situasjon er på vei ut av kontroll (informant 5). Informanten henviser til at noen fra analyseavdelingen eller Grense- og utlendingsseksjonen burde vært på et fly til Øst-Finnmark etter varselet av 9. september.

Informanter fra både lokalt politi og POD mener at sett i ettertid burde liaisonen vært på plass i Øst-Finnmark på et tidligere tidspunkt (informanter 2 og 6). Lokalt nivå forklarer følgende om kommunikasjonsforbedrende tiltak som styrket situasjonsforståelsen mellom POD og ØFPD: *etablerte kommunikasjonskanaler for kriser, det mangler. Og jeg har jo sagt at det ble bedre med to tiltak først når det kom en liaison opp her som tilhørte POD og som sammenfattet rapporter hver dag, først da ble vi tatt inn i den gruppen. Og disse telefonkonferansene som kom ukentlig på litt mer overordnet. Det opplevde jeg som veldig viktig å gjøre det på den måten så det skal man ha (informant 6)*. Informanten fra POD mener at liaisonen var et viktig ledd i å avlaste distriktets rapportering om oppstående problemer og ressursbehov (informant 2). En informant fra POD forklarer at de ikke hadde gode nok kommunikasjonskanaler for oppadgående kommunikasjon (informant 4). Informanten

forklarer at et eksempel er at varselet av 9. september ikke ble fanget opp av Grense- og utlendingsseksjonen som ligger under Politifagavdelingen. Lignende problematikk blir trukket frem av en informant fra lokalt nivå (informant 6). Informanten forklarer at det ikke finnes et medium hvor man kan rapportere operative ting, men at kommunikasjonen er avhengig av en telefon til saksbehandler og at det da er litt tilfeldig hvor saksbehandleren befinner seg. Informanten opplever at informasjon kan forsvinne hvis den ikke blir fanget opp av ledelsen i ØFPD eller saksbehandleren. Informanten etterlyser en mer standardisert informasjonsutveksling mellom lokalt nivå og POD.

I forhold til informasjonsprosessering er flere informanter klare på at de innehadde gode nok analyseegenskaper hos POD (informant 2 og 3). Informantene er klare på at Grense- og utlendingsseksjonen fikk ansvaret for situasjonen i Øst-Finnmark. Samtidig påpeker en av informantene at analyseenheten ikke har fagkunnskap, og derfor er avhengig av innspill fra fagfolkene (informant 2). En informant fra lokalt nivå etterspør et operasjonssenter med analysekapasitet *«hvor informasjon kommer inn og blir analysert og satt i sammenheng»*, som kan stille kontrollspørsmål når man observerer en trend i et eller annet. Flere informanter fra POD trekker frem etableringen av operasjonssenteret 1. januar 2016 i Beredskapsavdelingen som et viktig kontaktpunkt mellom POD og politidistriktene (informant 3 og 4). Ved en ekstraordinær hendelse eller krise i dag ville situasjonssenteret hatt den løpende kontakten med det berørte politidistriktet og videreformidlet informasjon til de aktuelle avdelingene. Situasjonssenteret beskrives som *«én kanal inn 24- timer i døgnet hvor man kan sende varsel av denne typen. Og da skal systemet være sånn at det går til rett fagavdeling eller til rette personene»* (informant 4).

6. DISKUSJON

6.1 Etablering av felles operasjonsbilde

Ut ifra empirien ser det ut til at lokalt politi og POD hadde en forskjellig oppfatning av alvorligheten i situasjonen. Empirien antyder også at det var et forskjellig syn på hvilke ressurskapasiteter det lokale politiet innehadde. For å oppnå et FOB måtte POD og lokalt politi i Øst-Finnmark ha den samme informasjon om situasjonen tilgjengelig, og denne informasjonen ville basere seg på rapporteringer fra lokalt nivå til POD (Fema, 2012 ; Mcneese et al., 2006). Et viktig punkt for god rapportering som grunnlag for et FOB mellom POD og lokalt politi er avhengig av relevansen til informasjonen som sendes oppover (Boin & Renaud, 2013). I varselet av 9. september blir det gitt en beskrivelse av en situasjon hvor det «nærmer seg en kritisk terskel for hva det lokale politiet klarer å håndtere» og det blir gitt en prognose om videre utvikling av situasjonen hvor man antar et ankomsttall på ti asylsøkere per dag, og en total på 1 000 i løpet av året. Det blir også beskrevet at den *arktiske ruten* vil bli mer brukt i fremtiden. Det blir synliggjort et ressursbehov hvor PU kommer til Øst-Finnmark og bistår distriktet med mottak og registrering av asylsøkere. En informant fra lokalt politi opplyser at grensen for antall migranter for ressursene til lokalt politi gikk ved fem per dag, og understreker at til og med det kan bli for mye for politidistriktets ekstraansvar ved å fasilitere og videresende asylsøkerne.

For POD er det et noe delt syn i forståelse av ressursituasjonen. En informant fra POD forklarer at man ikke var klar over ressursknappheten og dermed ikke så det hele situasjonsbildet i Øst- Finnmark. Flere andre informanter fra POD forklarer derimot at de hadde god oversikt over ressursene og kapasitetene i Øst-Finnmark. En informant fra POD understreker at de tilgjengelige ressursene i Øst-Finnmark var tilstrekkelig for håndtering av prognosen på ti asylsøkere per dag. Den ulike oppfatningen mellom lokalt politi og POD rundt ressursituasjonen så ut til å dreie seg om hvor mange asylsøkere distriktet klarte å håndtere. Det ser heller ikke ut til at det var enighet rundt tilgjengeligheten til ressursene i Øst- Finnmark. En informant fra POD forklarer av at man bør fylle på med ressurser fra eget distrikt før man anmoder om bistand, mens en lokal informant forklarer at man ikke kunne omrokere ressurser. Her ser vi at det er ulik oppfatning av ressursituasjonen. På grunn av beredskapen i distriktet kunne flytting av ressurser blottlegge andre deler av beredskapen i

Øst-Finnmark. Det kan se ut til at behovet for ressurser var større og tilgjengeligheten mindre enn det som var oppfattet på sentralt hold. Etter Femas (2012) krav til FOB burde det ha eksistert en tilnærmet lik oppfatning av ressurskapasiteten og ressurstilgjengeligheten mellom POD og lokalt politi. Den ulike oppfatningen av ressursbehovet i Øst-Finnmark er forsøkt illustrert i figur 10, og kan sees i sammenheng med ulik oppfatning av det FOB. På grunn av uenighet rundt det lokale politiets ressurskapasitet var det sannsynligvis ikke etablert et FOB mellom lokalt politi og POD i store deler av det som omtales som den *kritiske perioden*. Forskjellig syn på ressurskapasiteten og ressurstilgjengeligheten avviker med litteraturens beskrivelse av hva et FOB består av (Fema, 2012 ; Sophronides et al., 2017). Her blir det påpekt at et FOB skal inneholde en fremstilling av (1) nåværende status og utvikling, (2) behovet for ressurser og (3) tilgjengeligheten og den nåværende lokasjonen til ressursene. Ut ifra forklaringen til informantene på lokalt nivå ser det i tillegg ut til at behovet for ressurser økte kort tid etter varselet av 9. september fra å gjelde PU til at det også var behov for at POD ombeordret mannskaper slik det ble gjort den 17. november.



Figur 10: oppfattet ressursbehov i Øst-Finnmark av POD og lokalt politi høsten 2015.

Et sentralt spørsmål blir: i hvilken grad varslene av 9. september og 8. oktober inneholdt tilstrekkelig informasjon om situasjonen til å skape et FOB? I følge Fema (2012) bør en

rapportering inneholde informasjon om tre viktige punkter. Rapporteringen bør inneholde (1) nåværende operasjonell status (2) nåværende utfordringer og ressursbehov og (3) forventede utfordringer og ressursbehov. Varselet av 9. september gir POD et FOB av situasjonen hvor (1) politidistriktet håndterer foreløpig det økende antallet migranter som kommer over den russisk- norske grensen (2) utfordringer med mottaksapparatet, mottaksforhold og slitasje på mannskaper, samt at det er behov for bistand fra PU og etablering av et mottakssenter i Kirkenes. Det blir ikke redegjort for om (3) det er et fremtidig behov for distriktet i form av øvrige mannskaper eller ekstra stillinger til politidistriktet, men en informant påpeker at ressursbehovet på dette tidspunktet er at det lokale politiet ønsker PU på banen. Varselet av 9. september kunne med fordel inneholdt informasjon om hvor det lokale politiets terskel for håndtering av ressurser lå, for eksempel ved et gitt antall per dag eller over en gitt periode. Flere informanter i POD påpeker at alvorligheten i situasjonen kom tydeligere frem i rapporteringen av 8. oktober hvor det blant annet ble understreket hva det konkrete behovet for ressurser var.

Feilaktig eller manglende informasjon fra taktisk til operativt og strategisk nivå blir trukket frem som en potensiell utfordring ved etablering av FOB (Danielsson et al., 2014), og det kan sees i sammenheng med varselet av 9. september. Hvis det var et behov for ytterligere ressurser utover PU i Øst-Finnmark kunne dette med fordel ha vært understreket i varselet. Samtidig var det få skriftlige og muntlige oppdateringer fra ØFPD mellom de to varslene. I følge Danielsson et al. (2014) kan manglende eller feilaktig informasjon resultere i at beslutningstakere diskuterer gammel informasjon og sitter med et utdatert FOB. En informant tydeliggjør at det kan ha vært gammel informasjon som lå til grunn for vurdering av situasjonen når det forklares at man ikke så annerledes på situasjonen den 10. september som man gjorde den 5. oktober til tross for økning i asylankomster og utslitt mannskap. Informantens antakelse om at situasjonen var under kontroll kan være basert på et utdatert informasjonsgrunnlag.

Som understreket av Fema (2012) bør rapporteringen gå gjennom faste skjema og rapporteringskanaler. Det bør derfor legges til rette for at politidistriktene kan rapportere gjennom faste prosedyrer, skjema eller system slik at POD får den informasjonen som er nødvendig for å danne et FOB med det berørte distriktet. En mulighet for forbedring av rapporteringen mellom politidistrikter og POD er å innføre standard operasjonsprosedyrer

som ifølge Gough og Nettleton (2010) vil kvalitetssikre prosessene i en organisasjon. Standard operasjonsprosedyrer kan også benyttes når det er et informasjonsbehov i overvåkningen av en uønsket hendelse eller krise. Standard operasjonsprosedyrer for informasjonsformidling fra det berørte politidistrikt til POD, basert på de tre kravene til innhold i rapportering presentert av Fema (2012), vil sannsynligvis forenkle etableringen av et FOB for det strategiske nivået i alle offentlige organisasjoner som opplever en kriselignende hendelse under utvikling.

PODs ansvar som sentral styringsmyndighet og forpliktelse til overvåking og monitorering av situasjonen er et annet aspekt ved håndteringen. Informantene i POD er uenige om hvorvidt POD burde fulgt tettere med på utviklingen i Øst-Finnmark på et tidligere tidspunkt. To informanter forklarer at det skal ekstraordinære situasjoner til for at de skal trå til fra sentralt hold, og at det skal mye til før POD beveger seg ned på det taktiske nivået i politidistriktene. I motsetning sier en informant fra lokalt nivå at varselet av 9. september burde resultert i mer oppfølging fra POD. Comfort (2007) understøtter argumentene om at det strategiske nivået skal monitorere situasjonens utvikling, etterspørre om informasjon og se etter varsel signaler om oppstående problemer. Sann sett kan den fremstilte manglende monitoreringen og oppfølgingen være i strid med Comforts syn på det strategiske nivåets ansvar i kriser. Samtidig ser det ut til at POD ikke oppfattet situasjonen som en krise og derfor ikke fokuserte i større grad mot Øst-Finnmark. Til tross for at situasjonen ikke ble oppfattet alvorlig nok bør sentralt nivå rette mer fokus mot et problem på taktisk nivå slik at en etablerer et oppdatert FOB på et tidligere tidspunkt. Samtidig bør det være et gjensidig ansvar for informasjonsutveksling i en krise hvor det taktiske nivået sender informasjon oppover som beskrevet av Fema (2012), mens strategisk nivå monitorer og etterkommer behov som påpekt av Comfort (2007).

En annen utfordring for etableringen av det FOB er den kaotiske situasjonen på Østlandet. Østfold politidistrikt hadde også stor pågang med asylsøkere i distriktet og et behov for ressurser fra POD, og flere informanter påpeker at dette krevde mye oppmerksomhet fra POD. Situasjonen utviklet seg der til at asylsøkere lå på fortauet utenfor registreringsmottaket til PU og det kom et betydelig høyere antall asylsøkere der enn i Øst-Finnmark rent tallmessig. Som understreket av Danielsson et al. (2014) kan et FOB differere mellom nivåene på grunn av støy fra andre steder. Den store pågangen på Østlandet var antakeligvis

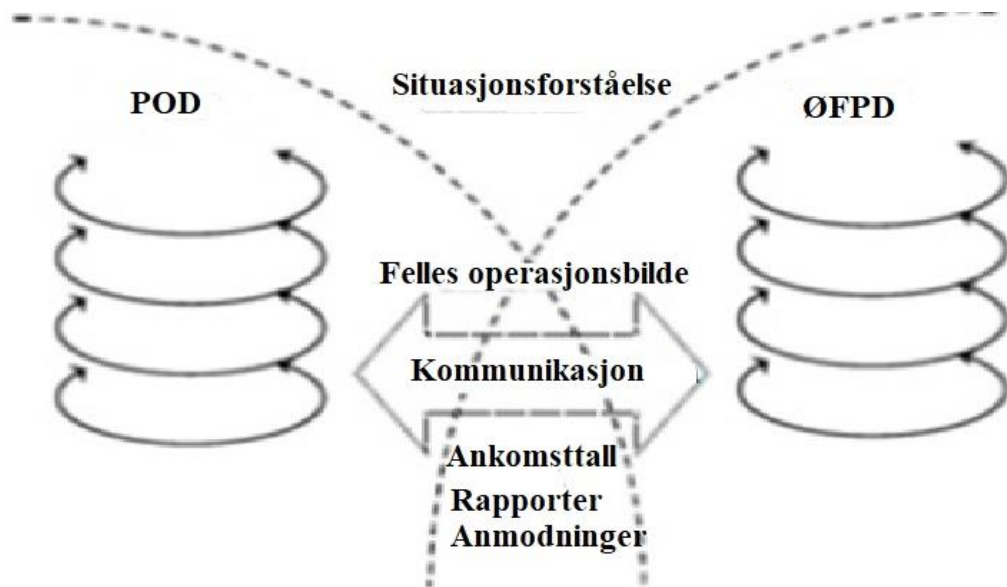
en hendelse som førte til at mindre fokus ble rettet mot Øst-Finnmark. Samtidig påpeker en informant at den daglige driften også måtte opprettholdes, spesielt med tanke på at politiet befant seg i en reformperiode med store bestillinger. Summen av andre hendelser som produserer støy og tar oppmerksomhet kan ha ført til at situasjonen på Storskog ble viet noe mindre oppmerksomhet fra POD enn ønsket fra lokalt hold. På samme måte som lokalt politi måtte håndtere pågående straffesaker samtidig som migrantstrømmen økte, måtte POD fokusere på andre anliggende. POD vil også ha flere FOB over hendelser i politiet på samme tidspunkt. Sett i lys av det kan det argumenteres for at det FOB mellom lokalt politi i Øst-Finnmark ble påvirket av konkurranse om oppmerksomhet med andre pågående hendelser.

6.2 Avvik i situasjonsforståelse

Utfordringene med etableringen av et FOB mellom lokalt politi og ØFPD ser ut til å dreie seg om to hovedpunkter: (1) ulik oppfattelse av ressurskapasitet og tilgjengelighet i Øst-Finnmark og (2) støy fra pågående hendelser i Østfold politidistrikt og PU. Det er også viktig å merke seg som påpekt av Baber et al. (2013) at et etablert FOB ikke nødvendigvis betyr at man tolker informasjonen som fremstilles likt. Informasjonen som ble mottatt av POD kan i utgangspunktet være tilstrekkelig for etablering av et FOB, men forståelsen av situasjonen kan være annerledes.

Selv om enkelte informanter i POD hevder at de hadde en tilstrekkelig situasjonsforståelse av situasjonen i Øst-Finnmark, er det funn i studien som tilsier at dette sannsynligvis er en mistolkning av begrepet. Intervjuene viser at POD ikke hadde en lik oppfatning av situasjonen og tilstrekkelig situasjonsforståelse for å håndtere de økende utfordringene i krisehåndteringen (Pyles et al., 2008; Robertson, 2014). Mottakelse av informasjon og statistikk er ikke det samme som situasjonsforståelse, det er kun en del av grunnlaget for å oppnå det. Flere informanter fra POD påpeker at man fulgte situasjonen og etterkom behov fra distriktet og at man hadde en oversikt over ressursene i Øst-Finnmark. Hvis det er slik enkelte informanter i POD skisserer at man hadde en god oversikt over asylkomster og ressurser heller det mer i retning av at man hadde et etablert FOB. Empirien tyder derimot på at POD ikke forstod signifikansen til FOB i den operasjonelle konteksten som kreves for at man har oppnådd situasjonsforståelse (Wark et al., 2009). Flere informanter i POD legger vekt på at man fulgte situasjonen i tilstrekkelig grad, men det faktiske ressursbehovet som ble

understreket av lokale informanter kan bety at situasjonen ikke ble fortolket og forstått på en måte som dannet grunnlag for god beslutningstaking og proaktiv respons. Som Nilsson (2011) påpeker er situasjonsforståelsen bygd på fortolkning av det FOB og ulik forståelse av blant annet ressurser kan ha gitt en ulik forståelse av situasjonens alvorlighet. Informasjon som dannet grunnlag for et FOB er i stor grad basert på rapporteringer om ankomsttall. Uten en riktig forståelse av de lokale forholdene kan en forskjell i det FOB etter det som påpekes i teorien ha forplantet seg videre og skapt utfordringer for situasjonsforståelsen til POD. Prosessen av informasjonstransformasjon som resulterer i situasjonsforståelse er illustrert i figur 11. Ser en på den faktiske informasjonen som var tilgjengelig hos POD i relasjon til Kuusitstos (2004) fremstilling av informasjonsovgjøringsprosessen kan det ha vært utfordringer i bearbeidelse av informasjon fra Finnmark som har ført til manglende kunnskap eller forståelse av situasjonen i Øst-Finnmark.



Figur 11: Illustrasjon av transformasjonen av informasjon til situasjonsforståelse under migrasjonsstrømmen 2015. Basert på Kuusisto (2004).

Hvis POD ikke klarte å transformere informasjonen til kunnskap oppfylte de sannsynligvis ikke kravene Endsley (1988) setter til god situasjonsforståelse. Ved at POD ikke så de kritiske faktorene i situasjonen og klarte å forstå hvilke konsekvenser de ville ha i nærmeste fremtid innehadde de sannsynligvis ikke en god situasjonsforståelse. Tilstrekkelig situasjonsforståelse hadde i så fall vært at POD tolket situasjonen dithen at det var behov for bistand i Øst-Finnmark. Da det ikke ble sendt ekstra ressurser, før det ble anmodet i varselet av 8. oktober, er det lite sannsynlig at situasjonsforståelsen var god. Samtidig kan det være utfordrende for

POD å oppnå god situasjonsforståelse med et fjerntliggende politidistrikt uten at det kommer konkrete signaler som tilsier at situasjonen er ute av kontroll. I en krisesituasjon vil det antageligvis være vanskelig for strategisk nivå og selv vurdere når det er behov for bistand på taktisk nivå. Mer fokus på systemer og rutiner for etablering av et FOB slik at beslutningstakere på strategisk nivå i politiet får bedre forutsetninger for riktig situasjonsforståelse kan være fordelaktig. Spørsmålet videre blir hvordan politiet evner å kommunisere internt slik at de riktige signalene fra lokalt nivå om behov og utvikling i krisesituasjon blir sendt oppover i hierarkiet.

6.3 Manglende intern kommunikasjon

Den første utfordringen for den interne kommunikasjonen ser ut til å ligge i en uenighet innledningsvis i hvor bistandsanmodninger skulle sendes. ØFPD sendte bistandsanmodningen til Beredskapsavdelingen i POD med begrunnelse av at det var en beredskapsmessig utfordring. Den ble etter noe forsinkelse sendt til Grense- og utlendingsseksjonen som er en fagavdeling underlagt Politifagavdelingen. Allerede her ble det en tilsynelatende uenighet om hvorvidt situasjonen var en beredskapsmessig eller en politifaglig utfordring. Sånn sett kan man si at ØFPDs målsetning om å informere høyere nivå om at det var en beredskapsmessig utfordring ikke ble håndtert som ønsket innledningsvis. Det ble arrangert et møte i regi av POD hvor situasjonen i Øst- Finnmark ble diskutert. Situasjonen ble vurdert til å ikke være en krise av beredskapsmessig karakter som ønsket av det lokale politiet. Det kan derfor argumenteres for at formidlingen av varselet ikke førte til felles meningsdannelse (Luhmann, 1989), i hvert fall ikke i forhold til den lokale oppfatningen av alvorligheten i situasjonen. Det ønskede utfallet om mer involvering og monitorering fra POD ble heller ikke et direkte resultat av varselet.

I perioden mellom varslene av 9. september og 8. oktober var det lite kommunikasjon mellom lokalt politi i Øst- Finnmark og POD. Informanter fra både POD og lokalt politi erkjenner at det burde vært tettere og hyppigere kontakt mellom POD og lokalt politi i denne perioden slik at POD kunne tilpasset seg den utviklende situasjonen (Jablin & Putnam, 2001). Informanter fra lokalt politi og POD opplyser at det ikke var gode nok linjer eller systemer for kontakt mellom de to nivåene. Manglende eller ineffektive linjer for kommunikasjon mellom nivåene kan føre til ineffektivitet i krisehåndtering (Pearson & Mitroff, 1993). Den standardiserte

styringslinjen fra politidistriktet til POD via Beredskapsvakten ble ikke overholdt, noe som kan ha ført til at informasjonen ikke ble oppfattet av de riktige beslutningstakerne på et tidligere tidspunkt. Det eksisterte i utgangspunktet en fast styringslinje for oppadgående informasjon fra politidistriktene til POD. Strategiene for mottakelse av informasjon var på plass, men det var i liten grad utviklet sensorer som søkte etter informasjon. En mer aktiv søken etter kritisk informasjon i Øst- Finnmark kunne antakeligvis gitt POD et mer oppdatert FOB av situasjonen. Det kommer tydelig frem i informasjonsvakuemet man ser i forkant av og mellom varslene av 9. september og 8. oktober. Liasonfunksjonen som ble etablert i etterkant av varselet av 8. oktober blir av både lokale og sentrale informanter ansett som et tiltak som burde vært etablert tidligere og antakeligvis kunne forbedret kommunikasjonslinjen.

For å forstå hvordan den interne kommunikasjonen fungerte er det viktig å se nærmere på PODs evne til å prosessere den oppadgående informasjonen (Jablin & Putnam, 2001). En informant påpeker at det er en analyseavdeling i POD som skal sammenfatte informasjon, men en annen informant sier at rutinene ikke var gode nok. Utfordringen kan ligge i at det er forskjellige aktører involvert (ØFPD, PU og Grensekommissariatet) som sender informasjonen til forskjellige mottakere. Analyseavdelingen kan motta informasjon, men som en informant påpeker har de ikke fagkunnskap innenfor migrasjonsfeltet. Kripos ble involvert og fikk ansvaret for analyse, men de har trolig ikke bedre forutsetninger enn analyseavdelingen til POD for å forstå situasjonen i riktig operasjonell kontekst. Informasjonsprosesseringen hos POD kan ha skapt utfordringer ved at tilgjengelig informasjon ikke ble fortolket til å gi et FOB av situasjonen (Daft & Weick, 1984; Weick, 1979). Det ser ut til at en sentral utfordring lå i det faktum at det var mangler i en overordnet strategi for informasjonsutveksling. Strategimangel fremkommer i informantenes ulike syn på PODs ansvar og rolle som aktiv part i innhenting av informasjon. En tydeliggjøring av PODs ansvar for å aktivt innhente informasjon i krisesituasjoner kan forhindre lignende informasjonsvakuem som man så høsten 2015.

Informasjonen som ble sendt i det første varselet ga POD en nyttig oppdatering rundt utviklingen av situasjonen, hvordan den ble håndtert samt om anbefalte fremgangsmåter og behov (Glauser, 1984). Det ser derimot ut til at en utfordring for POD var at det kom for lite informasjon. Informasjonen som ble sendt fra lokalt politi til POD kan beskrives som det

Tourish og Robson (2006) omtaler som kritisk oppadgående informasjon (KOK); behovet for bistand var av kritisk betydning for det lokale politiets evne til å gjennomføre sine samfunnsfunksjoner som for eksempel etterforskning av straffesaker og beredskapsarbeid. Få rapporteringer fra lokalt politi i perioden mellom varslene og ingen kontakt mellom nivåene er en indikasjon på at for lite KOK var en sentral faktor i den interne kommunikasjonen. For lite KOK om utviklingen i migrasjonsstrømmen kan ha ført til at omfanget av situasjonen i Øst-Finnmark ikke ble forstått på samme måte hos POD som for det lokale politiet. Når det andre varselet kom i oktober er det tydelig blant informantene at situasjonen ble forstått som mer kritisk. Mangelen på KOK førte til at POD mistet kontakt med det underordnede politiet i Øst-Finnmark slik at det var forskjellig syn på om situasjonen var håndterbar (Tourish, 2005). Hvis lokalt politi allerede i midten av september anså situasjonen som en krise var det antageligvis en periode hvor det var behov for mer informasjon av betydning for PODs beslutningstaking (Roberts & O'reilly, 1974; Tourish, 2005). Mer KOK kunne gitt POD bedre forutsetninger for å legge merke til og forstå problemene i Øst-Finnmark. Hvorfor varselet av 9. september førte til lite involvering fra POD er noe motstridende mellom de lokale og sentrale informantene, men som påpekt av Harrison (1991) skjedde det som ofte skjer; at varselsignal fra lavere nivå ofte blir viet lite oppmerksomhet fra overordnede. Informantene i POD oppfattet det slik at situasjonen ble løst etter tiltaket om å sende opp PU, men en videre analyse kunne vist at problemet utviklet seg ytterligere.

Ulik oppfatning av en krise, slik man så mellom lokalt nivå og POD, er et vanlig fenomen ifølge Rosenthal et al. (1989), og det tar ofte en stund før beslutningstakere får en riktig oppfattelse av situasjonen. Manglende KOK kan ha vært en medvirkende faktor til at POD anså problemet som håndtert og under kontroll. På den ene siden kunne POD med fordel involvert seg og monitorert situasjonen, mens det på den andre siden kan argumenteres for at politidistriktet selv bør være ansvarlig for å videresende viktig informasjon. POD som ansvarlig for styringen av organisasjonen har et ansvar for at underliggende politidistrikt driftes hensiktsmessig, men de vil antakeligvis ha vanskeligheter med å sette seg inn i en situasjon på taktisk nivå for å selv beslutte om det er behov for ressurser. Politidistriktene bør tilstrebe at nok KOK når POD for å gi grunnlag for beslutningstaking. Ved mer KOK kunne lokalt politi i større grad deltatt i beslutningstakingen rundt hvorvidt det var behov for ytterligere ressurser i Øst- Finnmark (McClelland, 1988).

Kommunikasjonen mellom POD og lokalt politi ser ut til å ha foregått i formelle prosesser som beskrevet av Atwater et al. (1995). For forbedring av den KOK kan politiet med fordel som påpekt av Hargie og Tourish (2004) og Tourish og Robson (2004) utvikle metoder for mer uformell kontakt mellom nivåene utenom den formelle styringslinjen fra distriktet til POD i ekstraordinære situasjoner, samt lære opp ansatte til å søke etter og konstruktivt svare på KOK. Ser en på Berger (2008) og Doherty et al. (2012) sine systemer for kommunikasjon er mer uformell kommunikasjon noe som bør innføres i forbindelse med krisehåndtering. I en normalsituasjon benytter politiet seg av formell kommunikasjon (Atwater et al., 1995), men mer uformell kontakt er et ønske fra flere av informantene i POD. Med uformell kommunikasjon kan lokalt nivå få direkte kontakt med sentrale beslutningstakere slik at behovet for bistandsressurser blir oppfattet tidligere og ikke må fortolkes.

Situasjonssenteret som ble etablert i 2016 blir av flere informanter trukket frem som en mangel under migrasjonsstrømmen. Situasjonssenteret skal fungere som et fast kontaktpunkt mellom politidistriktene og POD og dermed redusere usikkerheten rundt hvor informasjonen skal sendes. En viktig forutsetning for effektiviteten må antas å være at sammenfatningen av et FOB blir viderekommunisert til beslutningstakere og ledere i POD for videre vurdering. For å oppnå det FOB er det viktig med kontinuerlig rapportering fra kriseområdet og en mer proaktiv innhenting av informasjon fra POD ved å lære opp ansatte som påpekt av Tourish og Robson (2004). Med ansatte som aktivt søker etter informasjon vil en klare å fremskaffe informasjon fra de berørte politidistriktene i tilfeller hvor KOK er mangelfull. Det FOB som sammenfattes og kommuniseres fra situasjonssenteret vil være en viktig forutsetning for situasjonsforståelsen til beslutningstakerne. Situasjonssenteret bør baseres på teknologi som legger til rette for mer uformell kommunikasjon (Doherty et al., 2012), for eksempel ved effektive og enkle datasystemer og standard operasjonsprosedyrer som nevnt i forrige delkapittel.

6.4 Beskyldningsprosessens betydning for den organisasjonelle læringen

Det fremkom i intervjuene at flere av informantene fortsatt er uenige om hvorfor responsen til Øst-Finnmark ble for sen. Hovedutfordringen i evalueringen av migrasjonsstrømmen 2015 er ikke hvorfor krisen oppstod, men hvorfor man fra sentralt hold reagerte for sent. Det at POD og lokalt politi rekker «pekefingeren» mot hverandre er et kjent fenomen etter en krise ifølge Tetlock (1985). Uenigheten som kan oppstå i beskyldningsprosessen hvor en forsøker å legge ansvaret på andre er ikke nødvendigvis bevisst (Hood, 2011). Flere informanter i POD har derimot understreket at POD ikke skal bevege seg ned på distriktsnivå og detaljstyre, noe som kan bety at ansvaret for situasjonen ligger i politidistriktet. Ansvarsdelegering til lavere nivåer er en kjent problemstilling ifølge Hood (2011). POD leter etter ansvarlige for at situasjonen ikke ble håndtert som ønsket innledningsvis, samtidig ser politiet i Øst-Finnmark etter feil på høyere nivå for at ressursene ikke kom i tide.

Hvis en ser på Chongs (2004) argument for «læring i krisehåndtering», ser det ut til at det blant enkelte informanter er en uenighet om hva som faktisk har skjedd. Det lokale politiet beskriver en situasjon som var alvorlig på et tidligere tidspunkt enn det som skisseres på sentralt hold. Ut ifra alvorlighetsdimensjonen i skyldfordelingsmodellen til Brändström og Kuipers (2003) er det allerede her et skille hvor man er uenige om når viktige verdier er truet. Det er derfor et behov for at aktørene kommer til enighet om hvor mange asylsøkere politiet i Øst-Finnmark kan håndtere. En enighet rundt dette kan gi sentrale myndigheter raskere forståelse for når det er behov for ytterligere ressurser i fremtiden. POD og det lokale politiet legger ansvaret for den sene tilførselen av ressurser på forskjellige aktører etter Brändström og Kuipers (2003) modell for konstruering av skyld etter en krise. De lokale informantene mener at årsaken ligger hos beslutningstakere på nivå C i ansvarlighetsdimensjonen mens flere informanter i POD mener at ansvaret ligger hos lokale ledere i nivå A. En informant i POD mener derimot at problemet er forankret i en systemsvikt på nivå D, ved at det er manglende analysekapasitet og informasjonsprosessering. Det er nærliggende å tro at plassering av problemet på organisasjonsnivå og ikke på individer vil føre til mer organisasjonell læring. Et fokus på å ilegge andre ansvar eller skyld for en hendelse kan føre til at man styrer fokuset vekk fra organisasjonelle mangler i politiet eller feilvurderinger av enkelte beslutningstakeres (Rosenthal et al., 1989). For å kunne lære av hvorfor det oppstod

manglende situasjonsforståelse bør man ikke fokusere på andres mangler, men heller fokusere på å få organisasjonen bedre rustet til å håndtere fremtidige kriser. Ut ifra funnene i denne oppgaven ser det ut til at det fortsatt er uenighet rundt når sentralt hold skal påbegynne monitorering av en krisesituasjon og hvordan dette skal gjøre. I følge Chong (2004) krever forbedring av krisehåndteringen at man stiller seg spørsmålet om *hvorfor det skjedde* og deretter rydder opp i organisasjonelle mangler som forårsaket det. Evalueringsrapporten er et stykke på vei, men det er viktig at alle involverte og spesielt sentrale beslutningstakere, får delta i prosessen med å kartlegge feil og mangler i organisasjonen. Uenighet blant sentrale aktører i en evalueringsprosess kan sannsynligvis resultere i manglende forankring i politiets ledelse som igjen kan bety at organisasjonen ikke gjennomgår viktig endring. Denne oppgaven har vist til funn som indikerer at det sannsynligvis er en sammensatt årsak til at situasjonsforståelsen mellom lokalt politi i Øst-Finnmark og POD differerte. For optimal organisasjonell læring bør en i stedet for å plassere skyld i ansvarliggjøringsprosessen forsøke å oppnå enighet rundt hvilke tiltak som kan forbedre organisasjonen til neste krise.

7. KONKLUSJON

Denne masteroppgaven har forsøkt å gi svar på problemstillingen *hvilke utfordringer var fremtredende i oppnåelsen av situasjonsforståelse for POD under migrasjonsstrømmen over Storskog høsten 2015 og hvordan kan beskyldningsprosessen påvirke læringen i ettertid?* Funnene i denne oppgaven støtter oppunder argumentet om at ulik oppfatning av ressursituasjonen samt støy fra andre pågående hendelser antageligvis var hovedårsaken til at det felles operasjonsbildet til POD og lokalt politi i Øst-Finnmark differerte under den kritiske fasen i håndteringen av migrasjonsstrømmen over Storskog høsten 2015. Avvik i felles operasjonsbilde mellom POD og lokalt politi hadde sannsynligvis en direkte påvirkning på situasjonsforståelsen til beslutningstakere i POD, som førte til at alvorligheten i situasjonen ble forstått for sent. Funnene i masteroppgaven indikerer at en viktig årsak for avviket i situasjonsforståelsen var utilstrekkelig intern kommunikasjon i politiet, og da spesielt mangel på kritisk oppadgående kommunikasjon fra lokalt politi til POD. Innføring av standard operasjonsprosedyrer for informasjonsutveksling i utviklende hendelser eller kriser kan bidra til at viktig informasjon når beslutningstakere i POD ved fremtidige kriser. Det ser ut til å være uenighet rundt hvorfor lokalt politi ikke fikk ressurser på et tidligere tidspunkt etter første varsel 9. september 2015. Lokalt politi etterspør mer monitorering fra sentralt hold, mens sentralt hold ønsket mer informasjon fra lokalt politi om utviklingen i situasjonen. Skyldfordelingen rundt hvilke aktører og faktorer som påvirket den sene ressursfordeling kan resultere i utfordringer for viktige læringspunkter som på sikt skal forberede politiet på den neste krisen.

For å forstå hvordan felles situasjonsforståelse er avhengig av et felles operasjonsbilde og hvordan intern kommunikasjon er en påvirkende faktor, har det vært nødvendig å kombinere flere teorier. Mangel på en enhetlig teori betyr at det er behov for et bedre teoretisk rammeverk som utfyller hvordan intern kommunikasjon bidrar til etablering av FOB og hvordan dette vil påvirke situasjonsforståelsen til ledere i krisesituasjoner eller andre kritiske hendelser. Rammeverket vil gjøre det enklere for forskere å analysere situasjonsforståelse i kriser og uønskede hendelser i fremtiden.

Videre forskning

Hvor mye bedre er politiorganisasjonen rustet til å håndtere en lignende hendelse, med stor usikkerhet og stort informasjonsbehov? Det er viktig å skille mellom akutte, opplagte hendelser som helt tydelig trenger bistandsressurser og krypende kriser som utvikler seg over tid. En studie av i hvilken grad politiet har lært av migrasjonsstrømmen for å forberede seg på kriser som er vanskelige å legge merke til kan være nyttig. Det kan også være nyttig med forskning på hvordan *standard operasjonsprosedyrer* kan benyttes for å gi sentralt nivå tilstrekkelig informasjon i utviklende kriser kan gi nyttig læring for politiet og andre etater for øvrig.

En studie av hvordan det taktiske nivået håndterte et økende antall migranter med få ressurser er også et tema som bør belyses; gjerne i relasjon til Schengen-samarbeidet og samfunnsikkerheten for øvrig. Dette kan gi nyttig innsikt i om manglende ressurser kan ha resulter i dårligere bakgrunnsjekk og registrering av asylsøkere.

REFERANSER

't Hart, P., Rosenthal, U. & Kouzmin, A. (1993). Crisis decision making: The centralization thesis revisited. *Administration & Society*, 25(1), 12-45.

Aase, T. H. & Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter : om produksjon og tolkning av kvalitative data* (2. utg. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Alberts, D. S. & Papp, D. S. (2001). *Information Age Anthology: The Information Age Military* (Vol. III). Washington: Office of the Assistant Secretary of Defense.

Andzans, M. & Bruge, I. (2016). *The baltic Sea Region: Hard and Soft Security Reconsidered*. Riga: Hansa Print

Athanassiades, J. C. (1973). The Distortion of Upward Communication in Hierarchical Organizations. *Academy of Management Journal*, 16(2), 207-226.

Atwater, L., Roush, P. & Fischthal, A. (1995). The influence of upward feedback on self - and follower ratings of leadership. *Personnel Psychology*, 48(1), 35-59.

Axelrod, R. & Cohen, M. D. (2001). *Harnessing Complexity*. New York: Basic Books.

Baber, C., Stanton, N. A., Atkinson, J., McMaster, R. & Houghton, R. J. (2013). Using social network analysis and agent-based modelling to explore information flow using common operational pictures for maritime search and rescue operations. *Ergonomics*, 56(6), 889-905.

Bahus, V. B. (2017). Asylsøker. I store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/asyls%C3%B8ker>

Beach, D. & Pedersen, R. B. (Red.). (2013). *Process-Tracing Methods : Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bennett, A. & George, A. L. (1997). *Process tracing in case study research*. Washington DC: MacArthur Program on Case Studies

Berger, B. (2008). Employee/ organizational communications. Hentet fra <https://instituteforpr.org/employee-organizational-communications/>

Blaikie, N. (2010). *Designing social research : the logic of anticipation*. Cambridge: Polity Press.

Boddy, C. R. (2016). Sample size for qualitative research. *Qualitative Market Research: An International Journal*, 19(4), 426-432.

Boin, A. (2009). The new world of crises and crisis management: Implications for policymaking and research. *Review of Policy research*, 26(4), 367-377.

Boin, A. & Renaud, C. (2013). Orchestrating joint sensemaking across government levels: challenges and requirements for crisis leadership. *Journal of Leadership Studies*, 7(3), 41-46.

Boin, A., Stern, E., Sundelius, B. & 't Hart, P. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2012). *Kvalitative metoder : empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Brändström, A. & Kuipers, S. (2003). From 'normal incidents' to political crises: Understanding the selective politicization of policy failures. *Government and Opposition*, 38(3), 279-305.

Capgemini. (2008). *Evaluatie oefening Voyager: Een systeemevaluatie van kritische processen bij crisisbeheersing*. Capgemini, Utrecht.

Chong, J. K. (2004). Six steps to better crisis management. *Journal of Business Strategy*, 25(2), 43-46.

Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T. & French, S. (Red.). (2016). *Key Methods in Geography* (3 utg.). London: SAGE Publications Ltd.

Comfort, L. K. (1994). Self-Organization in Complex Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(3), 393-410.

- Comfort, L. K. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, 67(1), 189-197.
- Coombs, W. T. (2012). *Ongoing crisis communication : planning, managing, and responding*. Los Angeles: Sage.
- Daft, R. L. & Weick, K. E. (1984). Toward a model of organizations as interpretation systems. *Academy of management review*, 9(2), 284-295.
- Dahlum, S. (2016). Kausalitet. I Store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/kausality>
- Danielsson, E., Alvinus, A. & Larsson, G. (2014). From common operating picture to situational awareness. *International journal of emergency management*, 10(1), 28-47.
- Della Porta, D. & Keating, M. (2008). *Approaches and methodologies in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Doherty, G., Karamanis, N. & Luz, S. (2012). Collaboration in translation: The impact of increased reach on cross-organisational work. *Computer Supported Cooperative Work* 21(6), 525-554.
- Donahue, A. & Tuohy, R. (2006). Lessons we don't learn: A study of the lessons of disasters, why we repeat them, and how we can learn them. *Homeland Security Affairs*, 2(2), 1-28.
- Dunette, M. (Red.). (1976). *Handbook of industrial and organizational psychology*. Chicago: Rand McNally.
- Endresen, A. (2017). *Gjenstridige problemer i en sektorisert stat. En studie av flyktnings situasjonen på Storskog høsten 2015* (Mastergradsavhandling). Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Endsley, M. R. (1988). Design and evaluation for situation awareness enhancement. *Proceedings of the Human Factors Society annual meeting*, 32(2), 97-101.
- Engen, O. A., Kruke, B. I., Lindøe, P. O., Olsen, K. H. & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

FEMA. (2012). EOC Management and Operations. Hentet fra http://www.msema.org/wp-content/uploads/2012/06/05_sm_awarecop_dec2012.pdf

Fink, S. L., Beak, J. & Taddeo, K. (1971). Organizational crisis and change. *The Journal of applied behavioral science*, 7(1), 15-37.

Finnmark politidistrikt. (2018). *Politiet i Finnmark i 2017-2018* Paper presentert på Pressemøte 29. januar 2018, Kirkenes. Hentet fra <https://www.politiet.no/contentassets/ef411beae7e0488aaf7aae507b9cba84/180129-pressemote-finnmark-politidistrikt.pdf>

Frank, A. D. (1985). Trends in Communication: Who Talks to Whom? *Personnel*, 62(12), 41-47.

Galbraith, J. R. (1974). Organization Design: An Information Processing View. *Interfaces*, 4(3), 28-36.

Glauser, M. J. (1984). Upward information flow in organizations: Review and conceptual analysis. *Human Relations*, 37(8), 613-643.

Golafshani, N. (2003). Understanding reliability and validity in qualitative research. *The qualitative report*, 8(4), 597-606.

Gough, J. & Nettleton, D. (2010). *Managing the Documentation Maze: Answers to Questions You Didn't Even Know to Ask*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Hale, J. E., Dulek, R. E. & Hale, D. P. (2005). Crisis response communication challenges: Building theory from qualitative data. *The Journal of Business Communication* 42(2), 112-134.

Hambrick, D. (Red.). (1988). *The Executive Effect: Concepts and Methods for Studying Top Managers*. Greenwich: JAI Press.

Hargie, O. & Tourish, D. (2004). *Key Issues in Organizational Communication*. London: Routledge.

Harrald, J. & Jefferson, T. (2007). *Shared Situational Awareness in Emergency Management Mitigation and Response*. Paper presentert på The 40th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii.

Harris, T. E. & Nelson, M. D. (2008). *Applied organizational communication: Theory and practice in a global environment*. New York: Taylor & Francis.

Harrison, E. F. (1991). Strategic control at the CEO level. *Long Range Planning*, 24(6), 78-87.

Hegarty, W. H. (1974). Using subordinate ratings to elicit behavioral changes in supervisors. *Journal of Applied Psychology*, 59(6), 764-766.

Holmøy, E. M. (2017). *"Inn med morsmelka": Historisk motivert ad hoc-frivillighet i møte med flyktningssituasjonen i Kirkenes 2016* (mastergradsavhandling), Bergen: Universitetet i Bergen.

Hood, C. (2011). *The blame game : spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. New Jersey: Princeton University Press.

Jablin, F. & Putnam, L. (2001). *The New Handbook of Organizational Communication*. Thousand Oaks: Sage Publications, inc.

Johansen, P. A. (2015, 17. oktober). Marwa (22) har sin tre måneder gamle baby i armene. Her stopper drømmen om Norge midt på tundraen, artikkel. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/verden/i/2pxx/Marwa-22-har-sin-tre-maneder-gamle-baby-i-armene-Her-stopper-drommen-om-Norge-midt-pa-tundraen>

Johansen, W., Aggerholm, H. K. & Frandsen, F. (2012). Entering new territory: A study of internal crisis management and crisis communication in organizations. *Public Relations Review*, 38(2), 270-279.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). Fakta om nærpolitireformen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/fakta-om-narpolitireformen/id2398894/>

- Kamer, L. (1996). When the crisis is orchestrated: Corporate campaigns and their origins. *New avenues in risk and crisis management*, 5, 64-72.
- Keating, T. (2011). *Joint and National Intelligence Support to Military Operations*. Pennsylvania: Diane Publishing.
- Kettl, D. F. (2006). *The Global Public Management Revolution*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Kruke, B. I. (2012). *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: Relevans for 22. juli 2011*. Paper presentert på 22. juli kommisjonen 13. mars 2012, Oslo.
- Kuusisto, R. (2004). *Aspects on availability: a teleological adventure of information in the lifeworld*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kuusisto, R., Kuusisto, T. & Armistead, L. (2005). Common Operational Picture, Situation Awareness and Information Operations. *Proceedings of the 4th European Conference on Information Warfare and Security*, 175-186.
- Luhmann, N. (1989). *Ecological communication*. Cambridge: Polity Press.
- Manzi, C., Powers, M. J. & Zetterlund, K. (2002). *Critical information flows in the Alfred P. Murrah Building bombing: a case study*: Chemical and Biological Arms Control Institute.
- Marincioni, F. (2007). Information technologies and the sharing of disaster knowledge: the critical role of professional culture. *Disasters*, 31(4), 459-476.
- McClelland, V. A. (1988). Upward Communication: Is Anyone Listening. *Personnel Journal*, 67(6), 124-130.
- McNeese, M. D., Pfaff, M. S., Connors, E. S., Obieta, J. F., Terrell, I. S. & Friedenber, M. A. (2006). Multiple vantage points of the common operational picture: Supporting international teamwork. *Proceedings of the human factors and ergonomics society annual meeting*, 50(3), 467-471.

Merriam-Webster. (2018a). Interorganizational. Hentet fra <https://www.merriam-webster.com/dictionary/interorganizational>

Merriam-Webster. (2018b). Sociopolitical. Hentet fra <https://www.merriam-webster.com/dictionary/sociopolitical>

Mezias, J. M. & Starbuck, W. H. (2003). Studying the accuracy of managers' perceptions: A research odyssey. *British Journal of Management*, 14(1), 3-17.

Militello, L. G., Patterson, E. S., Bowman, L. & Wears, R. (2007). Information flow during crisis management: challenges to coordination in the emergency operations center. *Cognition, Technology & Work*, 9(1), 25-31.

Milliken, F. J., Morrison, E. W. & Hewlin, P. F. (2003). An exploratory study of employee silence: Issues that employees don't communicate upward and why. *Journal of management studies*, 40(6), 1453-1476.

Moe, A. & Rowe, L. (2016). Asylstrømmen fra Russland til Norge i 2015: Bevisst russisk politikk? *Nordisk Østforum*, 30(2).

Naguib, N. (2017). Middle East Encounters 69 Degrees North Latitude: Syrian Refugees And Everyday Humanitarianism in The Arctic. *International Journal of Middle East Studies*, 49(4), 645-660.

Nilsson, N. O. (2011). *Samverkan- fö säkerhets skull!* Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

NOU 2000:24. *Et sårbart samfunn- utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/sec1>.

NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/sec1>.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative evaluation and research methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

- Pauchant, T. C. & Mitroff, I. I. (1992). *Transforming the crisis-prone organization: Preventing individual, organizational, and environmental tragedies*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Payne, G. & Williams, M. (2005). Generalization in qualitative research. *Sociology*, 39(2), 295-314.
- Pearson, C. M. & Mitroff, I. I. (1993). From crisis prone to crisis prepared: A framework for crisis management. *The academy of management executive*, 7(1), 48-59.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Politidirektoratet. (2011). *PBS I : politiets beredskapssystem del I : retningslinjer for politiets beredskap* Vol. nr. 2011/4.
- Politidirektoratet. (2015a). Bakgrunnsnotat om ankomstsituasjonen 11.09.
- Politidirektoratet. (2015b). Bakgrunnsnotat om ankomstsituasjonen 16.09.
- Politidirektoratet. (2015c). *Bistand fra utrykningspolitiet til Østfinnmark politidistrikt som følge av økte asylankomster*.
- Politidirektoratet. (2015d). Migrasjonssituasjonen - konsekvenser for akuttiltak.
- Politidirektoratet. (2015e). omdisponering av ressurser.
- Politidirektoratet. (2015f). Registrering av asylsøkere i politiets utlendingsenhet 31.07.15.
- Politidirektoratet. (2015g). *Tilleggsbevilgning for 2015 som følge av økte asylankomster*.
- Politidirektoratet. (2015h). tilleggbevilgning som følge av økning i antallet asylsøkere til Norge.
- Politidirektoratet. (2015i). *Tilleggsbevilgning til styrking av Storskog grensepasseringssted*.

Politidirektoratet. (2016a). *Den langsomme krisen - asylankomster over Storskog grensepasseringssted - erfaringer fra høsten 2015*.

Politidirektoratet. (2016b). *Norsk politi i Schengen*. Hentet fra <https://www.politi.no/globalassets/dokumenter/01-rapporter-statistikk-og-analyse/schengen/norsk-politi-i-schengen.pdf>.

Politidirektoratet. (2016c). *Politiets årsrapport 2015*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/pod-arsrapport-2015.pdf>.

Politidirektoratet. (2018). Finnmark politidistrikt har slutført organiseringen. Hentet fra <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2018/02/02/finnmark-org/>.

Politidirektoratet. (u.å.-a). *Organisering av Politidirektoratet*. Hentet fra <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/andre/politidirektoratet/om-pod/avdelinger-pod/>

Politidirektoratet. (u.å.-b). *Politidirektoratets rolle*. Hentet fra <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/andre/politidirektoratet/om-pod/rolle/>

Politiets utlendingsenhet. (2015a). *Rapportering om ankomster ved Storskog grensekontrollpunkt*.

Politiets utlendingsenhet. (2015b). *Registrering av asylsøkere i politiets utlendingsenhet*.

Politielloven. *Lov av 4. august 1995 Nr 16*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>.

Pyles, R. A., Tripp, R., Lynch, K., Snyder, D., Mills, P. & Drew, J. (2008). *A common operating picture for Air Force materiel sustainment : first steps*. Santa Monica: Rand Corporation.

Rabionet, S. E. (2011). How I learned to design and conduct semi-structured interviews: An ongoing and continuous journey. *The Qualitative Report*, 16(2), 563.

- Reilly, R. R., Smither, J. W. & Vasilopoulos, N. L. (1996). A longitudinal study of upward feedback. *Personnel Psychology*, 49(3), 599-612.
- Roberto, M. A. (2005). *Why great leaders don't take yes for an answer: Managing for conflict and consensus*. New Jersey: Wharton School Publishing.
- Roberts, K. H. & O'Reilly, C. (1974). Failures in upward communication in organizations: Three possible culprits. *Academy of Management Journal* 17(2), 205.
- Robertson, J. (2014). Integrity of a common operating picture in military situational awareness. *proceedings of Information Security for South Africa 13-14 august 2014*, 1-7.
- Rosenthal, U., Charles, M. T. & 't Hart, P. (1989). *Coping with crises: The management of disasters, riots, and terrorism*. Springfield: Charles C Thomas Publisher
- Ruben, B. D. (1984). *Communication and human behavior*. New York: Macmillan Publishing Co.
- Sakserud, I. M. (2013). *Grensekommissariatets kommentarer til Politianalysens anbefalinger gjennom NOU 2013:9 Ett politi – rustet for å møte fremtidens utfordringer*. Hentet fra <http://docplayer.me/8463834-Norges-grensekommissaer-for-den-norsk-russiske-grense-grensekommissariatet.html>.
- Salas, E. & Klein, G. A. (2001). *Linking expertise and naturalistic decision making*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Samuelsen, A. & Lindquist, A. (2016, 4. august). Politimester: - Kanskje de lytter neste gang de får varsling, Nyhetsartikkel. NRK Hentet fra <https://www.nrk.no>
- Schooley, B. L. & Horan, T. A. (2007). Towards end-to-end government performance management: Case study of interorganizational information integration in emergency medical services (EMS). *Government Information Quarterly*, 24(4), 755-784.
- Simon, H. A. (1997). *The sciences of the artificial* (4 utg.). Massachusetts: MIT press.

Sjöberg, M., Wallenius, C. & Larsson, G. (2006). Leadership in complex, stressful rescue operations: a qualitative study. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 15(4), 576-584.

Skirbekk, S. (2015). Hierarki. I Store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/hierarki>

Skog, O. J. (2015). *Å forklare sosiale fenomener - En regresjonsbasert tilnærming* (Vol. 2. utgave, 7. opplag). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Smedsrud, K. (2016). Politiets innsats på Storskog. Hentet fra <http://nordnorskdebatt.no/article/politiets-innsats-pa-storskog>

Snook, S. A. (2000). *Friendly fire: The accidental shootdown of US Black Hawks over northern Iraq*. New Jersey: Princeton university press.

Sophonides, P., Papadopoulou, C., Giaoutzi, M. & Scholten, H. (2017). A Common Operational Picture in Support of Situational Awareness for Efficient Emergency Response Operations. *Journal of future internet*, 1(2), 10-35.

Steenbruggen, J., Nijkamp, P., Smits, J. & Grothe, M. (2011). Traffic incident management: A common operational picture to support situational awareness of sustainable mobility. *International Journal of Transport Economics*, 39(1), 131-170.

Stern, E. (1997). Crisis and learning: A conceptual balance sheet. *Journal of contingencies and crisis management*, 5(2), 69-86.

Stoyanova, N., Bezlov, T., Dahl, J. Y. & Bjelland, H. F. (2017). Cross-border organised crime: Bulgaria and Norway in the context of the migrant crisis. Sofia: Center for the Study of Democracy.

Strauss, W. (2011). *The distortion of upward communication in military organizations* (doktorgradsavhandling). Hentet fra <https://search.proquest.com/docview/921633770?pq-origsite=gscholar>

Tetlock, P. E. (1985). Accountability: The neglected social context of judgment and choice. *Research in organizational behavior*, 7(1), 297-332.

Tourish, D. (2005). Critical Upward Communication:: Ten Commandments for Improving Strategy and Decision Making. *Long Range Planning*, 38(5), 485-503.

Tourish, D. & Robson, P. (2004). Critical upward feedback in organisations: Processes, problems and implications for communication management. *Journal of Communication Management*, 8(2), 150-167.

Tourish, D. & Robson, P. (2006). Sensemaking and the distortion of critical upward communication in organizations. *Journal of Management Studies*, 43(4), 711-730.

Tracy, S. J. (2013). *Qualitative research methods*. West Sussex: Wiley-Blackwell.

Turner, B. A. & Pidgeon, N. F. (1997). *Man-made disasters*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Tønnessen, M. (2018). Migrant. I Store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/migrant>

Tønnessen, S. (2017). Hypotese. I Store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/hypotese>

Utlendingsdirektoratet. (2016). *UDIs årsrapport for 2015*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/udis-arsrapport-for-2015-285827.pdf>.

Utlendingsdirektoratet. (u.å.). Hvor mange søkte om beskyttelse? Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/>

Voll, A. & Vaage, M. U. (2017). *Håndteringen av flyktningstrømmen over Storskog* (Mastergradsavhandling), Stavanger: Universitetet i Stavanger.

Wadel, C., Wadel, C. C. & Fuglestad, O. L. (2014). *Feltarbeid i egen kultur*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Wang, J. (2008). Developing organizational learning capacity in crisis management. *Advances in developing human resources*, 10(3), 425-445.

Wark, S., Lambert, D., Nowina-Krowicki, M., Zschorn, A. & Pang, D. (2009). *Situational awareness: Beyond dots on maps to virtually anywhere*. Paper presentert på SimTecT Conference, Adelaide, Australia.

Waugh, W. L. & Streib, G. (2006). Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public administration review*, 66(s1), 131-140.

Weick, K. E. (1979). Cognitive processes in organizations. *Research in organizational behavior*, 1(1), 41-74.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Weick, K. E. & Roberts, K. H. (1993). Collective mind and organizational reliability: The case of flight operations on an aircraft carrier. *Administrative Science Quarterly*, 38, 357-381.

Winsor, D. A. (1988). Communication failures contributing to the Challenger accident: An example for technical communicators. *IEEE transactions on professional communication*, 31(3), 101-107.

Winsor, D. A. (1990). The construction of knowledge in organizations: Asking the right questions about the Challenger. *Journal of Business and Technical Communication*, 4(2), 7-20.

Wolbers, J. & Boersma, K. (2013). The common operational picture as collective sensemaking. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21(4), 186-199.

Yin, R. K. (2009). *Case study research : design and methods*. Thousand Oaks: Sage inc.

Yttervoll, O. J. (2016). *Masseinnvandring og moderne kriser. En studie av krisehåndtering i Sør-Varanger kommune høsten 2015* (Mastergradsavhandling), Tromsø: UIT- Norges arktiske universitet.

Østfinnmark politidistrikt. (2015a). *Bemanningsbehov Kirkenes politistasjon ifm asylstrøm over Storskog*.

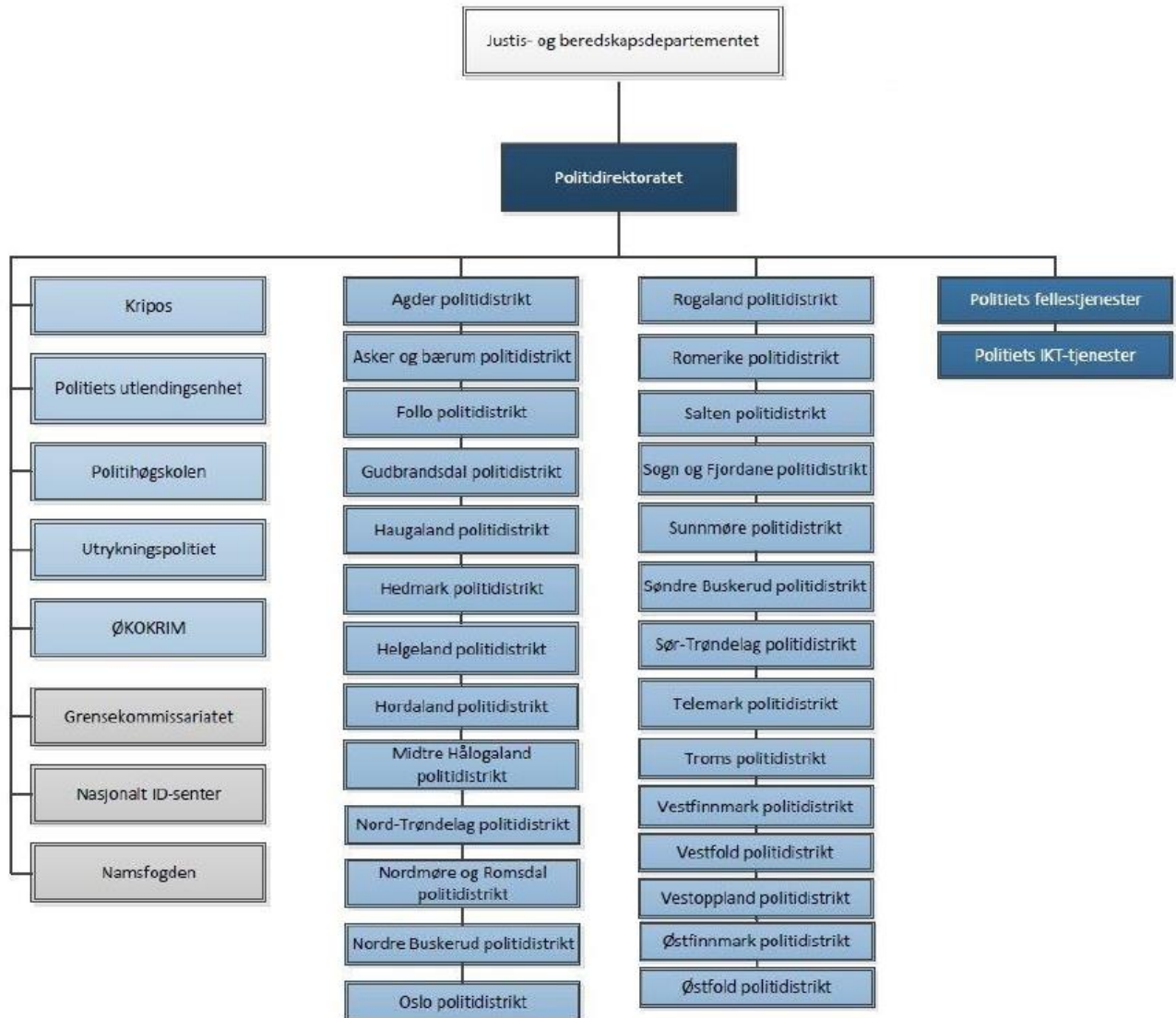
Østfinnmark politidistrikt. (2015b). *Varsling og anmodning- asylstrømmen over Storskog*.

Østfinnmark politidistrikt. (2015c). *Varsling og anmodning - økning av asylsøkere over russisk- norsk grense.*

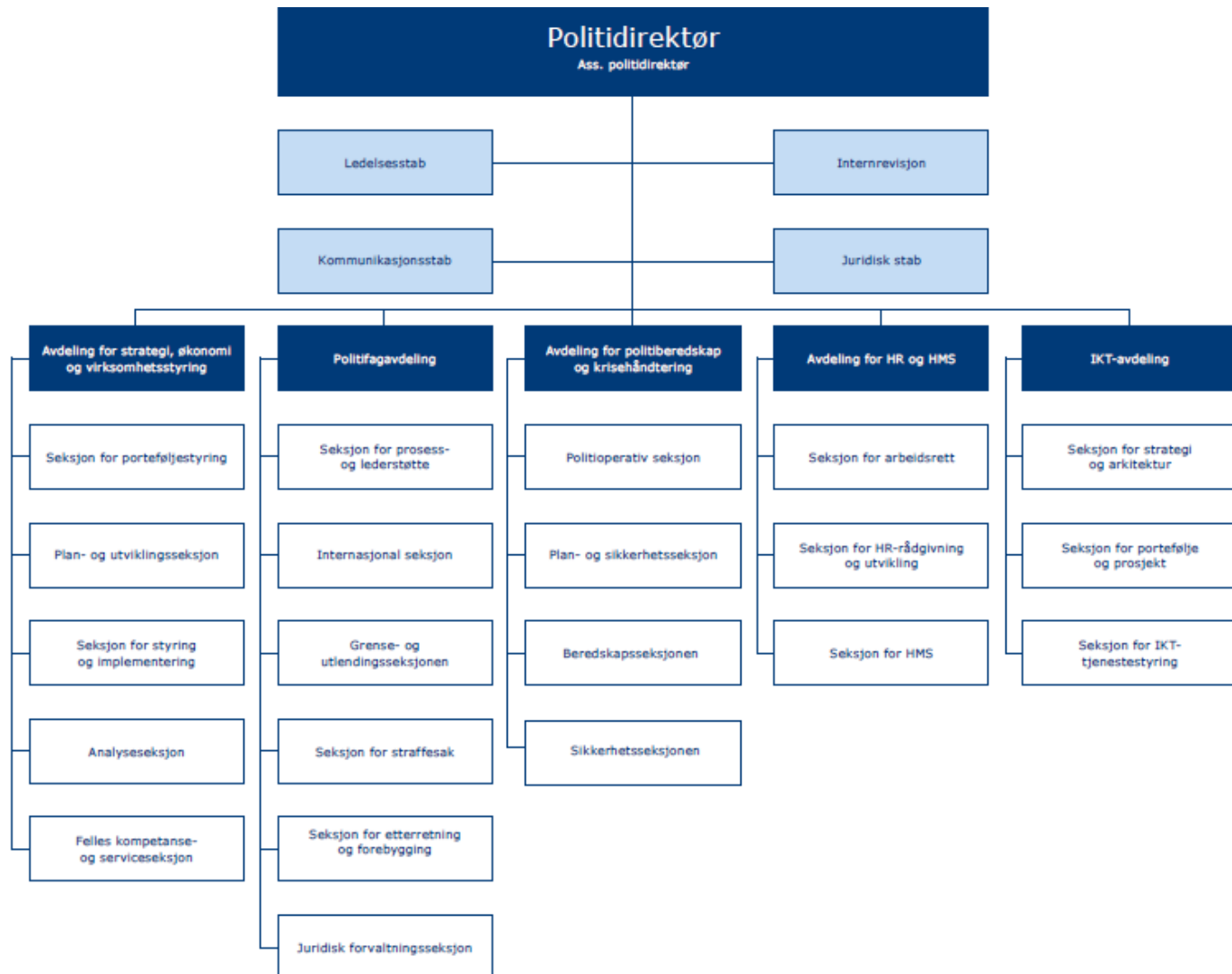
Østfinnmark politidistrikt. (2015d). *Økt kontroll- rapportering.*

VEDLEGG

Vedlegg 1: politiets organisasjonsstruktur høsten 2015



Vedlegg 2: PODs organisasjonsstruktur



Vedlegg 3: intervjuguide

Intervjuguide aktører i Politidirektoratet

INTRODUKSJON

Mitt navn er Frithjof Falck og jeg studerer samfunnssikkerhet ved universitetet i Tromsø. Jeg er nå i gang med mitt masterprosjekt som omhandler krisehåndtering i Politiet under migrantstrømmen over Storskog høsten 2015, og i den forbindelse ønsker jeg å stille deg noe spørsmål som informant i prosjektet. Du har tidligere blitt presentert samtykkeskjemaet med utfyllende informasjon rundt din deltakelse.

INTERVJU

Introduksjon

1. Kan du fortelle om din stilling og dine arbeidsoppgaver under migrantstrømmen 2015?

Tema 1: Situasjonsforståelse

Situasjonsforståelse i Politidirektoratet (POD)

1. Oppfattet du noen konkrete trender i utvikling av situasjonen på Storskog som ga grunn til bekymring i løpet av vinteren, sommeren og høsten 2015?
 - Hvis ja: når og hvorfor?
2. Kan du beskrive hva slags samhandling POD hadde med Østfinnmark politidistrikt (ØFPD) vinteren, sommeren og høsten 2015?
3. Var det etter din mening en klar og tydelig toveis kommunikasjonskanal mellom ØFPD og POD?

4. Kunne andre former for kommunikasjon vært etablert for bedre samhandling mellom ØFPD og POD?

5. Fikk POD etter din mening tilstrekkelig informasjon i løpet av vinteren, sommeren og høsten 2015 fra ØFPD om utviklingen av situasjonen på Storskog?

6. Mener du at ØFPD burde gitt tydeligere og mer konkret informasjon til POD om situasjonen? Klarte ØFPD etter ditt syn å formidle sin situasjonsforståelse på en måte som ga mening for POD?
 - Hvorfor/hvorfor ikke?

7. Oppfattet du det som at situasjonen på Storskog gitt tilstrekkelig med tid og oppmerksomhet fra POD? Ble det viet tilstrekkelig tid til diskutering av svakheter rundt ØFPDs kapasitet til å håndtere økende asylankomster?

8. Hvilken kunnskap hadde du om Storskog og ressursituasjonen i Østfinnmark generelt? Oppfattet du det som at POD hadde tilstrekkelig kunnskap?

9. I hvilken grad mener du at mer kunnskap hos beslutningstakere i POD om lokale forhold i Østfinnmark kunne gitt et annet utgangspunkt for forståelse av situasjonen?

Deteksjon av krisen:

10. Klarte POD etter din mening å detektere krisen på en tilfredsstillende måte?
 - Hvorfor/hvorfor ikke?

11. Oppfattet du det som at signalene fra ØFPD ble mistolket eller misforstått av POD?

- Hvis ja; hvordan?

12. Hvordan håndterte POD informasjon om økende antall migranter over Storskog før varselet? Var det systemer på plass for håndtering av informasjon?

13. Oppfattet du det som at POD hadde gode rutiner for behandling og vurdering av informasjonen fra politidistriktene i forkant av bistandsanmodningene? Ble signalene sammensatt til å gi et beskrivende bilde av krisen?

14. Var det andre saker/ stor arbeidsmengde i POD som tok fokuset vekk fra ØFPD? Hadde POD tilstrekkelig tid til vurdering og debattering av situasjonen på Storskog?

15. Når oppnådde man etter din forståelse en enighet om at situasjonen på Storskog var en krise som krevde bistandsressurser?

16. Oppfattet du det som at det var andre faktorer enn informasjon fra ØFPD som spilte inn på PODs situasjonsforståelse?

Bistandsanmodningen/ varselet fra ØFPD 9. september 2015

17. Hvilket inntrykk hadde du av PODs forståelse av situasjonen etter bistandsanmodningen 9. september?

- Var det enighet i POD om at det var en krise som krevde rask håndtering?

18. Hvordan ble bistandsanmodningen håndtert av POD?

- Hvilket nivå i POD ble den håndtert på?

- Hvordan fungerte beslutningsprosessen?

19. Ble de involverte i prosessen om å vurdere bistandsanmodningen presentert den og gitt anledning til å lese den?

- Hvis ja: hvilket inntrykk fikk du?

20. Nådde bistandsanmodningen opp til det høyeste nivået i POD?

21. I evalueringsrapporten «Den langsomme krisen» står det beskrevet at ØFPD ikke ble gitt ekstra ressurser etter varselet av 9 september. Hvordan ble denne beslutningen tatt og hvordan ble den begrunnet?
22. Byråkratiske prosesser blir av flere forskere beskrevet som fungerende under vanlige forhold, men u hensiktsmessig i krisesituasjoner. Vil du si at byråkratiske prosesser kan ha vært til hinder for rask vurdering av bistandsanmodningen?
23. Såkalte ikke-beslutninger deles inn i tre kategorier: (1) beslutninger som ikke er tatt, (2) beslutninger som ikke skal tas og (3) beslutninger som ikke skal lede til handling. Vil du beskrive beslutningen etter varselet som en ikke- beslutning?
24. I hvilken grad tok ØFPD del i beslutningen om ikke å sende ressurser til Østfinnmark?
25. Etterspurte POD ytterligere informasjon fra ØFPD før og under behandlingen av bistandsanmodningen?
26. Oppfattet du at det var tilstrekkelig tillit i POD til ØFPDs vurdering av situasjonen?
27. I hvilken grad hadde beslutningstakerne en oppfattelse av ansvar for situasjonen på Storskog etter bistandsanmodningen?
28. Ble alternative beslutninger/handlingsmåter vurdert?
- Hvis ja: ble både positive og negative sider ved disse vurdert nøye?

Bistandsanmodning av 8. oktober 2015

29. Hvilket situasjonsbilde hadde du av situasjonen på Storskog frem til dette varselet?
30. Hvordan ble bistandsanmodningen håndtert av POD?

31. Hva ble besluttet etter vurdering av bistandsanmodningen? Hvordan fungerte beslutningsprosessen?
32. Oppfattet du det som at det var enighet rundt beslutningen?
33. Var ØFPD delaktig i denne beslutningen?
34. Oppfattet du at det var tilstrekkelig tillit i POD til ØFPDs vurdering av situasjonen?
35. I følge evalueringsrapporten resulterte bistandsanmodningen i hasteansettelse av politifolk på Storskog. Hvorfor ble det ikke ansatt flere etter den første anmodningen? Hvordan hadde behovet endre seg?

I perioden mellom bistandsanmodningene (9. september- 8. oktober)

36. Sendte ØFPD noen uformelle bistandsanmodninger til POD i denne perioden?
37. Vurderte POD å sette inn ekstra ressurser i ØFPD i denne perioden?

Tema 3: Beslutningstaking i kriser

38. Hvilke beslutninger høsten 2015 vil du betegne som mest kritisk?
39. I hvilken grad påvirket situasjonsforståelsen de beslutningene som ble gjort av POD høsten 2015?

Beslutningstaking

40. Hvordan håndterer POD bistandsanmodninger om økt ressursbehov fra politidistriktene under normale forhold?

41. Hvordan håndterer POD bistandsanmodninger om økt ressursbehov fra politidistriktene i kriser?
42. Er det etter ditt syn bedre måter å håndtere bistandsanmodninger på i POD?
- I kriser?
 - Under vanlige forhold?
43. I hvilken grad hadde beslutningstakerne i POD høsten 2015 erfaring med krisehåndtering?
44. I litteraturen blir desentralisering av beslutningstaking til aktører som kjenner de lokale forholdene og er nærmest krisen ofte trukket frem som fordelaktig. Mener du at desentralisering av beslutningsmyndighet kunne vært en fremgangsmåte ved håndteringen av bistandsanmodninger i kriser?

Avslutning

45. Har du noe annet du ønsker å tilføye?
46. Er det andre personer i POD som jeg bør snakke med?