

Institutt for ingeniørvitenskap og sikkerhet  
**Masseinnvandring og moderne kriser**

*En studie av krisehåndtering i Sør-Varanger kommune høsten 2015*

—

**Ole Johannes Haverinen Yttervoll**

*Masteroppgave i samfunnssikkerhet fordypning sikkerhet og beredskap i nordområdene, våren 2016*

*Antall ord: 17723*





## **Forord**

Denne avsluttende masteroppgave vil sannsynligvis bli stående som det største individuelle verket jeg har skrevet. Med mindre jeg skulle bli kjendis og derfor måtte skrive en selvbiografi.

Bak denne oppgaven står det likevel flere mennesker som har hjulpet meg frem til målet. Disse vil jeg i tur og orden rette en stor takksigelse til. Takk til Sør-Varanger kommune, og alle jeg møtte i Kirkenes som var engasjert, involvert og interessert i mitt arbeid med denne masteroppgave. Jeg kan ikke få understreket nok den åpne og imøtekommende inntrykket jeg fikk av dere. Takk til Stian Jenssen, som satte meg på sporet. Takk til Cornelius, Masha og Rebecka for fantastisk samboerskap under mitt opphold i Kirkenes.

Takk til min familie. Mamma, Pappa, Eila, Anna, Johannes og Thomas.

Sist, og mest av alt. Takk til min veileder Maria Hammer. For at du tok i mot meg, trodde på meg, og utfordret meg.

God lesning.

- Ole Johannes





## Sammendrag

Sør-Varanger kommune og andre involverte aktører, viste under håndteringen av krisen i kommunen at det var nødvendig å fravike flere av de norske prinsippene for beredskap og krisehåndtering for å klare å løse flyktningkrisen over Storskog høsten 2015. Prinsippene viste sine styrker og svakheter under denne krisen. Til syvende og sist var det den personavhengige innsatsen, improvisering, ansvarsfølelse og engasjement fra etatene i Kirkenes og spesielt Sør-Varanger kommune som gjorde at denne krisen ble håndtert på en så vellykket måte.

Et innspill i debatten som har fulgt høsten 2015s flyktningkrise i Norge, er Justis- og beredskapsministerens ønske om større tiltak for å beskyttelse og kontroll av grensepasseringen på Storskog (aftenposten 22.05.16). Dette viser at norske myndigheter er mer klar over ansvaret de har ved denne grenseovergangen enn de så ut til å være i 2015. Kan hende har forståelse av kriser også endret seg etter hendelsene høsten 2015.

Denne oppgaven ser på akutt-krisefasen i Sør-Varanger kommune høsten 2015. Hvordan denne krisen ble oppfattet, forstått og håndtert av de involverte aktørene. Dette sees så opp mot våre nasjonale prinsipper for beredskap og krisehåndtering og hvilke områder disse prinsippene ble etterlevd og viste styrke, og hvorfor de måtte fravikes på enkelte områder av de involverte aktørene. I denne oppgaven er det også definert hvilken type krise masseinnvandringen til Sør-Varanger kommune høsten 2015 var. Selv om det blant nasjonale medier, statsministeren og ordførere ble kalt en krise, kommer krise i ulike former.

## Begrepsavklaring

Her presenteres en begrepsavklaring omkring hvilke ulike statuser personer uten visum eller annen innreisedokumentasjon til Sør-Varanger kommune, og Norge, kan få av norske myndigheter under sitt opphold i Norge. Disse er basert på UNE, UDI og Flyktningshjelpens definisjoner.

**Asylsøker:** Person som på egen hånd ankommer et annet land og som normalt søker om asyl ved ankomst eller kort tid etter ankomst. Retten til å søke asyl er nedfelt i artikkel 14 av Verdenserklæringen om menneskerettighetene, som sier at; *Enhver har rett til i andre land å søke og ta imot beskyttelse mot forfølgelse*. Personen omtales som ”asylsøker” fram til søknad om asyl er avgjort.

**Flykting:** En flykting er i henhold til FNs flyktingkonvensjon av 1951 en person som har flyktet fra sitt land og har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk overbevisning eller medlemskap i en bestemt sosial gruppe, og som ikke er i stand til eller på grunn av slik frykt ikke villig til å påberope seg sitt lands beskyttelse. Brukes også ofte om personer som har fått beskyttelse av andre grunner enn det som er nevnt i Flyktingkonvensjonen. I den nye utlendingsloven som trådte i kraft 1. januar 2010 gis det flyktingstatus til de som defineres som flyktinger etter Flyktingkonvensjonen og de som står i fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending.

**Innvandrer:** En innvandrer er en person som er født i utlandet og bosatt i Norge. Noen ganger brukes begrepet også om norskfødte personers om har innvandrerforeldre, dvs. foreldre født i utlandet.

**Migrant:** Betegner forflyttingen av enkeltmennesker eller grupper. Brukes for forflyttinger både over landegrensene og innenfor et land. For å skille de to gruppene brukes gjerne ”internasjonal migrasjon” om forflytting over landegrensene. Innen jussen skilles det ofte mellom (frivillig) migrasjon og migranter på den ene siden og (tvungen) fordrivelse og fordrevne på den andre.

## Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	<b>8</b>
1.1 Problemstilling .....	10
1.2 Avgrensning .....	10
<b>2. Teori</b> .....	<b>11</b>
2.1 Kriser og krisetypologier .....	11
2.2 Krisehåndtering .....	14
2.3 Beredskapsplanlegging og improvisasjon.....	16
2.4 Samfunnssikkerhet og ANL-prinsippene .....	17
<b>3. Metode</b> .....	<b>18</b>
3.1 Forskningsdesign.....	18
3.2 Datainnsamling.....	20
3.3 Valg av datakilder .....	23
3.4 Analysestrategi .....	24
3.5 Troverdighet og pålitelighet .....	25
3.6 Forskningsetiske hensyn.....	25
3.5 Svakheter .....	26
<b>4. Empiri</b> .....	<b>26</b>
4.1 Bakgrunn .....	27
4.2 hvilken type krise utgjorde flyktningstrømmen, og hvordan ble den håndtert?.....	31
4.2.1 Krise .....	31
4.2.2 Håndteringen .....	33
4.2.3 Ansvar, nærhet og likhet under krisen .....	36
4.2.4 hva var det som fungerte bra? .....	38
<b>5. Drøfting</b> .....	<b>39</b>
5.1 En saktebrennende krise .....	40
5.2 ANL-prinsippene, og krisehåndteringsteoriene.....	41
<b>6. Konklusjon</b> .....	<b>44</b>
<b>7. Litteraturliste</b> .....	<b>45</b>
<b>8. vedlegg</b> .....	<b>49</b>



## 1. Innledning

I 2015 sto Europa overfor den største folkevandringen vi har opplevd siden 2. Verdenskrig (the guardian 14.08.15, NUPI 15, BBC 09.11.15). Hovedårsaken var tilspissede kamphandlingene mellom blant annet den syriske regjeringshæren og ulike opposisjonsgrupperinger som Den islamske stat (ISIL). Mennesker, mange med behov for beskyttelse, flyktet fra Syria og omkringliggende stater til Europa. Dette førte til store utfordringer for mange land i forhold til å håndtere, kontrollere og ta hånd om denne tilstrømningen. Schengen-avtalen fra 1990 som hadde avskaffet grensekontroll mellom medlemslandene, kom i søkelyset, og de åpne grensene mellom medlemslandene ble vurdert stengt (aftenposten.no 20.09.15). Grensepasseringer mellom Schengen og ikke-Schengen medlemmer kom også i søkelyset.

Norge har grenser mot Sverige, Finland og Russland. Mens de to førstnevnte er medlemmer av Schengen er Russland ikke det. Sør-Varanger kommune ligger i Øst-Finnmark og er den eneste norske kommunen med grense mot Russland, og grensestasjonen ligger på Storskog. Storskog grenseovergangen er altså Norges eneste yttergrense mot et ikke-Schengenland og derfor er den spesiell. Schengen-medlemsland har forpliktet seg til å drive dokument og personkontroll av alle som skal passere fra et ikke-medlemsland og inn i Schengen-regionen.

De seneste årene har det vært en jevn og stabilt økning i antall lovlige grensepasseringer mellom Norge og Russland ved Storskog grensestasjon (politiet.no 03.04.16). Tidligere år har det i tillegg til de lovlige grensepasseringene, kommet en håndfull personer over denne grensen uten gyldig dokumentasjon. Det som skjedde sensommeren 2015, var en plutselig og betydelig økning i antallet av denne typen flyktninger som ville krysse grensen. Dette førte til en ganske utfordrende situasjon for en relativt liten kommune i forhold til å skulle opprettholde normal drift ved siden av håndteringen av flyktningestrømmen.

En krise kan defineres og forstås som perioder med uro og kollektivt stress, som forstyrrer hverdagen og truer sentrale verdier og strukturer i et sosialt system på uventede og ofte uforståelige måter (Rosenthal, Charles m. fl, 1989). En annen definisjon er *”En hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner”* (Meld.St.17 2002). Forskning knyttet til nyere type kriser beskriver at det går lengre tid mellom hver gang de store krisene inntreffer, men at de har større konsekvenser enn

før, også på tvers av landegrenser (A. Boin, P. Lagadec, 2000). Moderne kriser beskrives ofte som mer komplekse og sammensatt. De er blitt mer langvarige, kostbare, har større ødeleggelser og det er vanskeligere å definere en konkret avslutning (Gundel, 2005).

Forskning på utfordringer knyttet til store folkevandringer omhandler stort sett humanitære kriser som oppstår når flykningers helse og sikkerhet skal ivaretas (Lori og Boyle, 2015).

Folkevandringene høsten 2015 ble ikke karakterisert som en utpreget humanitær krise, fordi flykningenes helse og sikkerhet ble ivaretatt i det landet de ankom. Man kan samtidig beskrive den som en krise siden den utfordret mottakslandene på infrastruktur, kapasitet, logistikk og evne til å samarbeide på ulike statlige nivåer.

Samfunnssikkerhet kan defineres som ”(...) *den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger*”. Begrepet dekker over en rekke utfordringer fra naturskapte hendelser, til større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier (Justis- og beredskapsdepartementet, 2001). For å kunne drive effektiv krisehåndtering er det også viktig å typologisere kriser (Gundel, 2005). En krise kan for eksempel være langvarig eller kortvarig, ha en sakte eller brå start, og en sakte eller brå avslutning (Rosenthal, Boin & Comfort, 2001). Slike ting er viktig å være klar over slik at man kan skreddersy tiltak som gjør at krisen blir håndterbar.

Fire prinsipper ligger til grunn for Norsk krisehåndtering, disse er ansvars-, nærhets- likhets- (disse tre forkortes ANL), og samvirkeprinsippet (st. meld. nr. 22, 2007-2008). I korthet sier disse prinsippene at; den organisasjon som har ansvar for et område i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området; den organisasjon man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig; kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå; og, myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (regjeringen.no, 17.04.16).

I denne oppgaven ønsker jeg å se på håndteringen av flyktningsstrømmen over Storskog høsten 2015 i forhold til hvilken type krise det her dreide seg om, hvordan den ble håndtert og bakgrunnen for dette, og hvordan tre av de fire prinsippene for krisehåndtering fungerte.

Denne oppgaven sentrerer rundt følgende problemstilling: *Hvilken type krise utgjorde*

*flyktningestrømmen til i Sør-Varanger kommune høsten 2015, hvordan ble den håndtert, og hvilke utfordringer lå i å kombinere ANL-prinsippene i håndteringen av denne krisen?*

### **1.1 Problemstilling**

I denne oppgaven ønsker jeg å definere hvilken type krise masseinnvandringen til Sør-Varanger kommune høsten 2015 var. Selv om det blant nasjonale medier, statsministeren og ordførere ble kalt en krise, kommer krise som tidligere nevnt i ulike former. Videre ønsker jeg å se på hvordan de tre prinsippene ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippene, heretter omtalt som ANL-prinsippet, for nasjonal beredskap og krisehåndtering fungerte i Sør-Varanger kommune sin håndtering av denne formen for krise. Disse tre prinsippene er bare veiledende, de er ikke lovpålagt i den form at en kommune eller andre etater kan bli stilt strafferettslig ansvarlig i etterkant for ikke å ha fulgt dem. Likevel er dette veiledende prinsipper fra offentlig/sentralt hold for hvordan vi i offentlig sektor er ment å best mulig jobbe mot et tryggere og mer robust samfunn som, hvis krise skulle inntreffe, også ville stå bedre rustet å evne og håndtere en hver krise på bakgrunn av disse prinsippene. Min problemstilling er derfor følgende;

*Hvilken type krise utgjorde flyktningestrømmen til i Sør-Varanger kommune høsten 2015, hvordan ble den håndtert, og hvilke utfordringer lå i å kombinere ANL-prinsippene i håndteringen av denne krisen?*

### **1.2 Avgrensning**

Denne oppgaven vil ikke dreie seg om det politiske spillet i Europa eller Norge knyttet til håndteringen, fordelingen og etiske problemstillinger knyttet til de eventuelle økonomiske, kulturelle eller terrorrelaterte truslene denne krisen kan representere. Den skal heller ikke ta noen stilling til sammensetningen av nasjonalitetene til de som søkte opphold i Norge, selv om det viste seg at flere av disse menneskene ikke var fra Syria (se vedlegg 5). Det hadde også vært interessant i å studere den endrede politiske retorikken som fulgte utviklingen før, under og etter denne krisen, men det tilhører en annen oppgave. Studiet av Sør-Varanger kommune og deres krisehåndtering er av både praktisk og forskningsmessige hensyn begrenset til å omhandle perioden i kommunen fra august til november, i vid forstand høsten 2015. Dette fordi denne perioden var den mest akutte krisehåndteringsperioden for Sør-Varanger kommune, og denne perioden som har vært fokuset for denne oppgaven. Vest-leiren akuttmottak, og rådende forhold her, som ble opprettet i Sør-Varanger kommune på slutten av høsten 2015 vil her ikke bli omtalt. Den pågående konflikten mellom Sør-Varanger kommune



og UDI vil heller ikke bli omtalt, da dette er en pågående sak hvor noen konklusjoner enda ikke er blitt gjort. Hendelsene høsten 2015 har hatt langvarige virkninger for kommunen i form av bosettings- og integreringsutfordringer av flykningene som fikk opphold i Sør-Varanger og omkringliggende kommuner. Denne oppgaven fokuserer på den akutte perioden og dilemmaene som ligger i å kombinere disse ANL-prinsippene for håndtering av denne formen for krise. Prinsippet om samvirket, som ble presentert som et fjerde prinsipp i st.meld. 29 fra 2012 har blitt utelatt fra resten av prinsippene fordi muligheten for å undersøke samarbeidet mellom aktøren ble vurdert som vanskelig målbart og forskningsetisk problematisk ut fra oppgavens datakilder og informanter. Derfor vil ansvars-, nærhets-, likhets-, og samvirkeprinsippene heretter kun bli omtalt som ANL-prinsippene. Uten samvirkeprinsippet som ett av disse.

## 2. Teori

I dette kapitlet presenteres først *Kriser* som begrep og hva som skal til for å kunne kalle en hendelse for en krise. *Krisetyper*, her presenteres teori for hvordan ulike trekk ved kriser kan hjelpe oss å skille en krise fra en annen. Deretter kommer vi inn på prosessene omkring *krisehåndtering*, før *kriseberedskap* og *improvisasjon* presenteres i form av beredskapsplanlegging og tidligere erfaring. Hvordan Norge gjennom ulike stortingsmeldinger, sivilbeskyttelsesloven og kommuneloven har formulert målene for arbeid med samfunnsikkerhet, beredskapsarbeid og krisehåndtering blir også kort presentert til slutt i dette kapitlet.

### 2.1 Kriser og krisetyper

Håndteringen av en krise krever ofte at et stort apparat settes i gang (Olsen m. fl., 2008). Det er derfor viktig å vite når en krise er en krise, og hva som skiller en krise fra andre typer hendelser som for eksempel en ulykke (Olsen m. fl., 2008). En krise kan defineres og forstås som perioder med uro og kollektivt stress, som forstyrrer hverdagen og truer sentrale verdier og strukturer i et sosialt system på uventede og ofte uforståelige måter (Rosenthal, Charles m. fl, 1989). Som nevnt innledningsvis definerer stortingsmelding nummer 17. (2002) en krisen som; ”En hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner”. En måte å definere krise på er at dette er hendelser som krever innsats fra hvilende beredskapsorganisasjoner som Røde kors eller Sivilforsvaret (Olsen m. fl. 2008).

Olsen m. fl. (2008) beskriver videre tre generelle kriterier som avgjør om en hendelse er en krise:

- *Ekstraordinære påkjenninger og tap*: Store hendelser som samfunnet ikke kan håndtere ved hjelp av ordinære rutiner.
- *Kompleksitet og gjensidig avhengighet*: Hendelser eller forebygging av hendelser i teknologiske og sosiale systemer, som IKT, med sterk gjensidig avhengighet.
- *Tillit til vitale samfunnsfunksjoner*: Hendelser eller forebygging av hendelser som undergraver tilliten til at samfunnets institusjoner ivaretar den individuelle og kollektive tryggheten.

Felles for disse er at de ofte utgjør en trussel mot sentrale normer, strukturer og materielle verdier under en høy grad av usikkerhet og et tidspress for beslutningstakere under en krisesituasjon (Rosenthal, Charles m. fl, 1989). Innen teorien fins mange ulike typer kriser (Olsen m. fl. 2008). Det å vite mest mulig om hvilken type krise man skal håndtere er viktig for å kunne håndtere en krise riktig. Gundel (2005) mener at man med en klassifisering av krisers ulike utviklingstrekk, ulike problemer og kartlegging av reaksjon på ulike tiltak, bedre kan forstå krisens natur. Kriser har noen kjennetegn og fellestrekk som muliggjør en viss kategorisering for å definere og skille en type krise fra en annen (Boin, thart & comfort, 2001). Dette er hensiktsmessig for å forstå den enkelte krise, og ikke minst lære mer for å kunne være bedre forberedt ved en lignende type krise ved et senere tidspunkt. *"dealing with crisis means dealing with nightmares and nightmares becomes less of a threat if someone turns on the light. So classifying crisis is the first step to keep them under control since they can be named and analysed"* (Gundel, 2005). For å starte med å klassifisere en krise, kan man først se på hastigheten for krisens utvikling. Her har Hart og Boin (2001) identifisert to trekk som det er viktig å se på: rask eller sakte utvikling av krisen og rask eller sakte avslutning av krisen (T'Hart & Boin, 2001).

Figur 1:

### Utviklingshastighet

Avslutnings- hastighet	Rask: overraskende	Langsom: Krypene
Rask: brå	<i>Hurtig brennende kriser</i>	<i>Rensende kriser</i>
Langsom: Gradvis	<i>Lange skyggers kriser</i>	<i>Saktebrennende kriser</i>

(Krisetype i forhold til utviklings- og avslutningshastighet, basert på P. T. Hart og R.A. Boin, 2001).

En krise med langsom utvikling blir ofte omtalt som en *krypene krise*. Med krypene krise menes det en hendelse som allerede før den inntreffer har gitt signaler eller forvarsler, i en eller annen form, på hva som var i vente (Rosenthal, T'Hart, boin og comfort, 2001). Et mye brukt eksempel på dette er klimaendringene vi er vitne til i dag. I kjølvannet av denne typen kriser vil det også ofte reises en debatt omkring den krypene krisens forutsigbarhet. Fordi man i etterkant av en krise ofte ser at varslene var til stede, men ikke ble fanget oppe, eller i verste fall ignorert (Gundel, 2005). En krypene krise kan inndeles i to kategorier ut fra krisens avslutning. En raskt avsluttende, krypene krise er en rensende krise ved at den lenge har vært i utvikling for så å få en brå slutt. En langsomt avsluttende, krypene krise, er en saktebrennende krise. Saktebrennende kriser kjennetegnes ved at den ebber ut, eller inntar en annen form, uten å få en klar løsning eller avklaring (T'Hart & Boin, 2001). Dette innebærer, i motsetning til raskt voksende og raskt avsluttende kriser, at systemene ment for å håndtere krisen blir belastet over lengre tid. Påkjeningen ikke like umiddelbar akutte som i en saktebrennende krise, men over tid kan de ofte være mer utmattende for de som håndterer den, enn en krise med rask utvikling og en brå slutt. Nedskaleringen av det apparatet som har blitt bygget opp for å håndtere den saktebrennende krisen preges også ofte av en lang, og i



noen tilfeller, smertefull prosess. Både ambisjoner og forventningen til aktørene for krisehåndteringen justeres ofte ut fra mangelen på en konkret løsning. Behovene har ofte endret seg i løpet av denne krisen, og ved siden av at deler av krisehåndteringsapparatet bygges ned er det vanskelig å få på plass ett apparat som klarer å håndtere etterspillet til en saktebrennende krise på en tilfredsstillende måte (T'Hart & Boin, 2001). Stadig tilbakevendende klimarelaterte kriser som flom og andre naturkatastrofer faller ofte under denne saktebrennende kategorien for kriser. Selv om man har mulighet til å se enkelte tegn til saktebrennende kriser i forkant, krever ofte iverksettingen av nødvendig tiltak for å stå rustet til å håndtere den kommende krisen, innebærer dette lange politiske forhandlinger og offentlige ordskifter før de rette tiltakene er på plass. Denne typen kriser sliter også ofte med å bli anerkjent som kriser, all den tid de utvikler seg relativt sakte over, og ikke rammer like spektakulært overraskende som andre typer kriser (T'Hart & Boin, 2001). Løsningen på saktebrennende kriser er utfordrende fordi dynamikken i krisen kan ha endret behovene underveis. Definisjonen av problemet og årsaken til krisen ender ofte med en dragkamp mellom aktørene som sitter med definisjonsmakten. Ofte kan løsninger som trenger tid for å virke, forkastet for andre løsninger basert på den aktøren som for øyeblikket vinner frem i media eller i det politiske landskapet (T'Hart & Boin, 2001).

## 2.2 Krisehåndtering

Felles for alle kriser er at de krever aktiv handling og beslutsomhet, fordi en passiv holdning til krisen kan vise seg å bli enda mer kostbart (Hermann, 1963). Krisehåndtering er ment å ta de ekstraordinære sidene ved disse hendelsene tilbake til normalen så raskt som mulig (Rosenthal m.fl. 2001). Russell Dynes (1994), fremhever at man i en krisesituasjon ikke skal undervurdere den kapasitet og kunnskap de som står en krise nærmest har i forhold til å klare å håndtere en krisesituasjon. I artikkelen *the importance of adequate assumptions about social organization* argumenterer han for at i en krisesituasjon er de som står en krise nærmest også de som har best forutsetning for å forstå og håndtere krisen. I hans to teori, "command and control" og "problem solving", mener han det finnes to tilnærmelser for en best mulig håndtering av en krise. Kommando- og kontroll tilnærmingen til krisehåndtering fokuserer på en sentralisert *ovenfra og ned* tilnærming fra myndighets- og beslutningshold, der fokuset ligger på en stiv ytre struktur for å kontrollere og delegere informasjon og ressurser, og det etableres en ny organisasjon for å håndtere et problem. En krise vil i så måte håndteres best med et eksternt apparat som kommer inn for å opprette ro og orden. Den grunnleggende forutsetningen for denne teorien er at en katastrofe representerer kaos, som trenger å bli

kontrollert av formalisert kommando og personell (Dynes, 1994). En annen tilnærming til krisehåndteringen er å håndtere en krise med det Dynes (1993) kaller ”problemløsningsmodellen”. Problemløsningstilnærmingen har som utgangspunkt at en krise er et problem som man kan løse gjennom koordinering, samarbeid og beredskap. Planlegging og håndtering bør fokusere på å utnytte eksisterende strukturer og ressurser, ikke skape nye og uvante strukturer ute av stand til å tilpasse seg en dynamisk situasjon (Dynes, 1993). Videre fokuserer problemløsningstilnærmelsen på å maksimere utnyttelsen av tilgjengelige ressurser som frivillige og andre eksisterende strukturer. Dette går ut på at man fremfor å endre på de eksisterende strukturene heller skal gjøre disse robuste nok til å håndtere en krise. Videre bør man forsøke å koordinere ressursene bedre lokalt fremfor å innføre kontroll på situasjonen utenfra. Dette innebærer å søke og kontrollere situasjonen gjennom samarbeid og god koordinering i stedet for gjennom faste og satte strukturer (Dynes, 1994).

En kjent utfordring innen krisehåndteringsteorien er når de aktører som er ansvarlig for håndteringen av krisen ikke svarer til publikum/befolkningens forventninger til håndteringsevne. Boin & T’Hart (2001) forklarer dette med det de kaller en GAP-(avstands) problematikk. Et GAP problem oppstår når befolkningen har en forventning til lokale og sentrale myndigheters kriseledelse som ikke blir oppfylt. Dette forventningsgapet kan for eksempel handle om at myndighetene ikke tar høyde for de politiske og økonomiske aspektene som kriseledelsen har å forholde seg til (Boin & T’Hart, 2003). Befolkningen forventer at myndighetene skal kunne håndtere en hvilken som helst krise på en god og effektiv måte. Det moderne samfunnet kjennetegnes ved stor grad av kompleksitet, og innviklet infrastruktur hvor små hendelser lett eskalerer til store problemer, noe som kompliserer krisehåndtering. Forventninger som befolkningen har til myndighetene er at man bør sette offentlig sikkerhet og beredskap først. Eksempel på dette kan være prioriteringer for utbygging av infrastruktur robust nok til å tåle ulike former for påkjenninger. Det tas også for gitt at ledere skal gi respons på ethvert tegn til en krise og sette inn tiltak, men hensyn til blant annet politisk agenda og offentlig forvaltning, gjør at ledere ikke kan tilside sette dette for å gi respons på alle tegn på kriser. I følge Boin og T’Hart (2003) tar lederne også tar hensyn til politiske og økonomiske kostnader. Noe som gjør at nivået av sikkerhet og beredskap ofte nedjusteres mellom hver gang en krise inntreffer, og at sikkerhet og beredskap over tid svekkes og blir for lavt i forhold til forventningene befolkningen har til myndigheters krisehåndteringsevner. Det kan skyldes at ledere og beslutningstakere ikke har sett tegnene til krisen, ikke har forstått tegnene eller valgt å ignorere dem av hensyn til andre personlige,

politiske eller økonomiske agendaer. På denne måten oppstår det et gap mellom de forventninger befolkningen og de kriserammede har til de som har ansvaret for å håndtere krisen, og hva de ansvarlige for krisehåndteringen faktisk kan og vil gjøre med situasjonen.

### 2.3 Beredskapsplanlegging og improvisasjon

Selv om stadig flere trusler og kriser for samfunnets sikkerhet har blitt av en mer internasjonal karakter i det moderne samfunn, som pandemier, finanskriser og atomkraftulykker, rammer de fortsatt lokalt (Qarantelli, 2000). Som nevnt tidligere er ikke kriser en normalsituasjon, derfor kan de ikke håndteres på en normal prosedyremåte. Beredskapsarbeid og planleggingen sin misjon er å minimere de negative konsekvensene som følger når en krise oppstår (Perry & Lindell, 2003). Dette gir også føringer for hvordan vi som samfunn forbereder oss best mulig til møte med de ukjente, usikre og potensielt store skadelige hendelser en krise stiller oss overfor. Enhver krise er unik i sin natur, selv om lignende kriser kan ha hendt tidligere (Olsen m. fl., 2008). Perry & Lindell (2003) understreker at fremtidig beredskapsplanverk og krisehåndtering bør utvikles med fokus på de nye typer kriser og usikkerhet som det moderne samfunnet produserer. Dette innebærer å innarbeide en nødvendig grad av fleksibilitet i planverket som tar høyde for dynamikken i en krise. Problemet med å lage beredskapsplaner uten å ha rom for improvisasjon under en krisehåndtering er at man da ikke kan klare å tilpasse håndteringen den unike situasjonen en krise presenterer (Boin & Lagadec, 2000). Som Dwight D. Eisenhower sa under en tale i 1957; *"plans are nothing. Planning is everything"*. Improvisasjon og forberedelse går hånd i hånd og er like viktige i en krisehåndtering og ved god planlegging kan man øke evnen til å improvisere (Kreps 1991). Dynes (1994) mener planlegging og beredskap i forkant av kriser, og nødvendig improvisering under håndteringen av kriser kan, og bør, gå hånd i hånd med hverandre for best mulig håndtering. Dette kan gjøres ved at man strukturerer den offentlige beredskapsplanleggingen, samler kunnskapen og inkluderer lokale ressurser, slik at man forsterker evnen til problemløsningen under håndteringen av en krise (Perry & Lindell, 2003). "Uten improvisasjon, vil krisehåndtering miste sin fleksibilitet. Uten forberedelser, vil krisehåndteringen miste sin effektivitet. Dermed er improvisasjon og forberedelser like viktig, og går hånd i hånd. En må ikke bekymre seg for at gode forberedelser vil komme i veien for improvisering, men heller øke evnen til å improvisere" (Kreps, 1991). En viktig faktor for å planlegge krisehåndtering kan være en beredskapsplan. Dette er et dokument som gir de involverte aktører i krisehåndteringen en rettesnor og handlingsplan for hva som skal gjøre, på hvilken måte, hvis en krise skulle oppstå. Under krisehåndtering benytter eksempelvis

nødetater seg ofte av en eller flere beredskapsplaner, disse blir vanligvis styrt fra en operasjonssentral. Ute i feltet vil det være en innsatsleder som koordinerer kriseresponsen. Bruk av beredskapsplaner er basert på vurdering av konsekvensene av en hendelse/ulykke og hvilke handlinger som må iverksettes for å eliminere eller minimere de. En må dog regne med at alt ikke nødvendigvis vil gå etter planen. Uventede hendelser kan påvirke planlagte handlinger, for eksempel nødetater som ikke kommer fram på grunn av trafikk, manglende dekning som gjør at sambandsutstyret må byttes ut med lyssignal med mer. Dermed blir en mer fleksibel tilnærming til krisehåndteringen en nødvendighet, og således kan både beredskapsplaner og improvisasjon gå hånd i hånd (Dynes 1994, Mendonca, 2001).

#### **2.4 Samfunnssikkerhet og ANL-prinsippene**

Samfunnssikkerhet ble i 2002 definert i stortingsmelding nummer 17 (s.4) som:

*”den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger”.* Kriser kan vi tolke som en alvorlig trussel mot samfunnets infrastruktur (st. Meld 17).

Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ta utgangspunkt i prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Prinsippene er ment å være styrende for målet om et samfunn og en nasjon som skal kunne forebygge, håndtere og normalisere kriser på en mest mulig effektiv måte.

Ansvarsprinsippet betyr kort fortalt at den som har ansvaret i en normalsituasjon også har ansvaret ved ekstraordinære hendelser. Dette prinsippet gjelder alle offentlige og private virksomheter. Den som har et ansvar i det daglige har best forutsetninger for å kunne håndtere en kritisk situasjon. Hvert departement har ansvaret for beredskapen i sin sektor (st. meld. 17). Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse (st. meld. 29).

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå (st. meld. 17).

Nærhetsprinsippet må sees i sammenheng med ansvarsprinsippet. En krise innenfor en kommunes- eller virksomhets ansvarsområde er det i utgangspunktet kommunens- eller virksomhetens ansvar å håndtere (st. meld. 29). Prinsippet om likhet innebærer at samfunnet må kunne fungere så normalt som mulig, uansett hva det blir utsatt for, og at de ordinære ansvarslinjene ligger fast. Samfunnet skal i utgangspunktet kunne møte enhver trussel og håndtere enhver situasjon (st. Meld. 17). Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med

relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (St. Meld. 29, 2012).

Ofte er det slik at kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner ikke kan håndteres av den enkelte virksomhet eller sektordepartement alene, og ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng. En god oppfølging og forståelse av sektoransvaret er en forutsetning for en helhetlig og samordnet krisehåndtering (st. meld. 17). Kommunene ble 1. januar 2010 pålagt, gjennom sivilbeskyttelsesloven, en generell beredskapsplikt hvis formål er å:

*”beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid”* (sivilbeskyttelsesloven, 2010). Lovens omfang gjelder på så måte alle personer som til enhver tid skulle befinne seg innenfor en kommunes grenseomfang. Det være seg fastboende, turister eller asylsøkere og flykninger. Dette lovpålagte kravet til kommunene i sivilbeskyttelsesloven må også sees i sammenheng med ansvar, nærhets- og likhetsprinsippet for hvordan best mulig forebygge, håndtere og normalisere uønskede hendelser i krig eller fredstid. Senere ble også prinsippet om samvirke introdusert gjennom st. meld. 29 fra 2012. Disse prinsippene er bare prinsipper, og på så måte ikke lovfestet for eventuelle strafferettslig forfølgelse av en kommune som skulle bryte ved en eller flere av dem. Noe som også kan virke rent praktisk vanskelig etterprøvbart (Furevik, 2013).

*Kommunen er en bærebjelke i beredskapsarbeidet. En god kommunal beredskap er en forutsetning for en god nasjonal beredskap* (st. meld. 17 s109).

## 3. Metode

### 3.1 Forskningsdesign

I min oppgave ønsket jeg å undersøke en side ved høstens innvandringskrise som kanskje ikke kom så tydelig frem i mediedekningen som den burde. Jeg ønsket å se på hvordan en liten, Schengen-yttergrensekommune som Sør-Varanger, med relativt få og små ressurser, klarte å håndtere en ankomst av flykninger som utgjorde en femtedel av de totalt 31145 asylsøkere og innvandrere som kom til Norge i 2015 (UDI, årsrapport 2015). Dette kan derfor kalles for en case studie. Casestudier defineres av Ringdal (2009) som en forskningsstrategi basert på få



enheter hvor enhetene, for eksempel individer, organisasjoner, hendelser og lignende, er gjenstand for intensive undersøkelser. Styrken med en casestudie er at man kommer i dybden av et fenomen som man ikke har mye kunnskap om på forhånd (Blakie 2010, Dalland 2008).

Jeg ønsket å se på hvordan Sør-Varanger kommune hadde klart å håndtere dette store antallet flyktninger og asylsøkere som ankom, samt hvordan de norske prinsippene for samfunnssikkerhet og krisehåndtering hadde fungert. Gitt denne, i norsk sammenheng, unike krisen ble det besluttet å ha en eksplorativ tilnærming til problemstillingen. Et eksplorativt tilnærming innebærer at man i forskningsprosessen har en åpen tilnærming til fenomenet man skal undersøke. Dette har sammenheng med at det man skal undersøke vanskelig lar seg klart formulere på forhånd, og en konkretisering ofte ikke lar seg gjøre før man har innhentet mer kunnskap om fenomenet man studerer (Blakie, 2010). Selv med et godt forarbeid fant jeg, veldig lite, tidligere forskning som hadde belyst håndteringen av en krise som denne. Det meste av forskning på store folkevandringer, har fokusert på humanitære kriser. Det jeg i utgangspunktet visste, var at dette hadde vært en hendelse utenom det vanlige som hadde satt en kommunes beredskap og evne til krisehåndtering på store prøver. Selv om det fantes en enorm mediedekning av flyktningstrømmen, visste jeg lite om hvordan det hele hadde blitt håndtert. Det var på bakgrunn av dette viktig for meg å ha en åpen tilnærming til datainnsamlingen slik at jeg ikke la begrensninger på informantene i forkant. Dette på bakgrunn av at jeg ville få tak i helheten i denne håndteringen. Derfor var det viktig å ha en dynamisk tilnærming til problemstillingen. Jeg startet ut med relativt åpen versjon; ”hva har egentlig foregått i Sør-Varanger kommune?”. Etter å ha gjort datainnsamlingen begynte sakte, men sikkert, den endelige problemstillingen å ta form. Den materialiserte seg som et produkt av teori og empirien sammenfiltret. Valg av teori ble relativt åpenbar etter hvert som jeg fikk et dypere innblikk i hendelsen. Dette er i tråd med eksplorativ tilnærming hvor empirien legger føringen for det teoretiske rammeverket i et forskningsprosjekt (Blakie, 2010). Den endelige problemstillingen ble som følger: *Hvilken type krise utgjorde flyktningestrømmen til i Sør-Varanger kommune høsten 2015, hvordan ble den håndtert, og hvilke utfordringer lå i å kombinere ANL-prinsippene i håndteringen av denne krisen?*

Med et slikt utgangspunkt kunne jeg nærme meg krisehåndteringen med en mer åpen innfallsvinkel, og med et ønske om å få en bedre forståelse av fenomenet som jeg undersøkte. I tråd med økt kunnskap og forståelse av fenomenet man undersøker endres også ofte oppfatningen av fenomenet underveis. Den eksplorative, utforskende, tilnærmingen gjør det

mulig fordi den er fleksibel (Blakie 2010, Jacobsen, 2005). På bakgrunn at dette ønsket jeg å snakke med så mange av de involverte i krisehåndteringen som mulig. Fordelen med dette var at jeg på denne måten fikk inn utrolig mye god data, baksiden var en stor mengede data. Dette førte til mye etterarbeid med behandlingen av datamaterialet. Informanter ble gjennom informasjonsskrivet bedt om medbringe all form for dokumentasjon som kunne knyttes til håndteringen av krisen i Sør-Varanger kommune. Dette gav meg i tillegg til intervjuene enda mer innsikt og forståelse av krisehåndteringen.

### 3.2 Datainnsamling

Ulike kilder for datainnsamling kan deles i følge Blakie (2010) deles inn i tre kategorier:

- primærdata (i form av intervju) som er samlet inn av meg selv
- sekundærdata som er samlet inn av andre (statistikker, regnskap)
- tertiærdata som er data som er samlet inn og analysert av andre (ROS-analyser, rapporter, nasjonalt risikobilde med mer)

(Blakie, 2010)

Kvaliteten på mine data var avhengig av at jeg fikk snakket med de rette informantene og skaffet de nødvendige primærdata som jeg trengte for å besvare problemstillingen min tilfredsstillende. Kommunale ROS-analyser, beredskapsplaner, tall fra statistisk sentralbyrå (SSB), nasjonale rapporter og media kunne belyse deler av problemstillingen min, men sekundær og tertiærdata alene tilbød ikke den nødvendige dybden. Sekundær og tertiærdata er også, nesten alltid, produsert for andre formål enn problemstillingen som skal besvares. Dette var viktig å ta høyde for i arbeidet og behandlingen av denne typen kilder.

Som Blakie (2010, s. 161) poengterer nærmere om primærdata: “...*researchers have control over the production and analysis they are in better positions to judge their quality. This judgement is much more difficult with secondary and tertiary types of data*”

På bakgrunn av dette var det viktig for meg å få tilgang til informanter som selv hadde deltatt i håndteringen og derfor kunne skildre, beskrive og forklare deres inntrykk og synspunkter.

Basert på oppgavens eksplorative tilnærming valgte jeg å ha en åpnere intervjuguide.

Samtidig visste jeg til en viss grad hvilke temaer jeg ønsket å få informasjon om. Jeg valgte

derfor å gjennomføre semi-strukturerte intervjuer. Semi-strukturerte intervjuer kjennetegnes ved at intervjuene er mer lik en samtale mellom forsker og informant. Med mer åpne spørsmål, rom for utdypende oppfølgingsspørsmål, samt egne refleksjoner fra informantens side (Dalland, 2008). Jeg ønsket å ha fleksibiliteten et semi-strukturert intervju gir meg som forsker til å lede samtalen med informanten i den retningen informanten lot til å være mest engasjert og kompetent til å fortelle om og forklare. Min intervjuguide besto derfor av et knippe kjernes spørsmål jeg ønsket å få svar på fra samtlige informanter, i tillegg til en del mer åpne spørsmål i et håp om at informanten skulle føle seg fri til å fortelle hvordan vedkommende selv opplevde sin egen og andre involverte aktørers rolle og handlinger i håndteringen av krisen. Med denne åpnere tilnærmingen fikk jeg da også god anledning til å stille oppfølgingsspørsmål der jeg følte det var behov for å få et mer utdypet svar fra min informant. I denne situasjonen ble jeg bevisst min forskerrolle og hvordan informanten kunne bli påvirket av mine holdninger og måte å stille spørsmål. Informanter kan ofte reagere negativt eller lukke seg for spørsmål om de ikke behandles på riktig måte, og da uteblir også den gode samtalen som er et utgangspunkt for det semi-strukturerte intervjuet (Dalland, 2008).

I forkant av intervjuene ble et standard informasjonsskriv tilsendt informantene. Her fikk de også tilbud om å få tilsendt den semi-strukturerte intervjuguiden. Dette benyttet en av mine informanter seg av. Grunnen til at jeg i utgangspunktet ikke vedla intervjuguiden i samme korrespondanse som informasjonsskrivet var at jeg ikke ønsket at mine informanter skulle være forberedt til intervjuet, utover at de visste at jeg var interessert i deres erfaringer med håndteringen av masseinnvandringen. Jeg var ute etter ”den gode samtalen”, og ønsket ikke at de skulle føle seg forpliktet til å stille med forberedte eller forhåndsstrukturerte svar, men heller svare på den måten som falt seg naturlig for å best mulig komme i dybden på de erfaringer og valg som var gjort. Dette er noe jeg føler jeg lyktes godt med, i møte med mine informanter.

Intervjuene mine vil ble gjennomført med båndopptaker så fremst informantene tillater dette. Dette for å forenkle intervjusituasjonen og hjelpe til med gjennomføringen ved at informanten kunne fortelle mer fritt og uten avbrudd eller distraksjoner fra min side. Ingen av informantene nektet på dette. Dette forenklet intervjusituasjonen og hjalp til med gjennomføringen ved at informanten kunne fortelle mer fritt og uten avbrudd eller distraherende notering fra min side. Alle intervjuene som jeg gjennomførte, med unntak av

ett, ble gjort under et opphold i Kirkenes fra 20. til 27. februar. I forkant av dette oppholdet hadde jeg allerede besøkt Kirkenes for å delta på et fagseminar om migrasjon i regi av UiT, som ble arrangert 09. februar 2016. Her ble også to av informantene som jeg ikke hadde lyktes å få kontakt med per telefon eller e-post, rekruttert. Dette besøket i forkant av de allerede planlagte intervjuene senere samme måned gav meg i tillegg en mulighet til å sette meg litt mer praktisk inn i Sør-Varanger kommune; dens befolkning, sammensetning, Storskog grensepassering og andre geografiske avstander i forbindelse med gjennomføringen av intervjuene.

De semi-strukturerte intervjuene genererte mye informasjon, og avdekket mange ulike oppfatninger fra informant til informant. Det ble også gjort funn som viste seg å være gjeldende for flere av informantene. Ti av i alt elleve intervjuer ble gjennomført på arbeidsplassen til informantene. Disse ble gjort med semi-strukturerte intervju, i semi-naturlige settinger. Med dette menes det at de informanter blir bedt om å forklare og fortelle om sine egne, eller andres, meninger og handling i en naturlig setting (Blakie, 2010). Dette kan for eksempel være på deres arbeidsplass. Det siste intervjuet ble gjort per telefon. Å få gjennomført så mange intervju som mulig ansikt til ansikt var et av de overordnede målene for meg, da jeg mener at de beste svarene ville være å få ved å gi spørsmålene et ansikt og samtalen en dynamikk som ville være vanskeligere å få til gjennom andre kommunikasjonsmåter som telefon eller Skype. Disse fysiske møtene med mine informanter var også viktig for å kunne forsikre informantene om at all eventuell dokumentasjon som de hadde medbragt til intervjuet, ville bli behandlet konfidensielt og oppbevart på en trygg måte. Det samme gjaldt for intervjudata. En fordel med temaet for oppgaven min var at jeg i kontakt med potensielle informanter ofte fikk et inntrykk av at informantene hadde et ønske om å få utdype sine synspunkter omkring hendelsene i Sør-Varanger kommune høsten 2015. Ringdal (2009) omtaler denne formen for ansikt til ansikt intervjuer som besøksintervjuer. I tillegg til intervjuene gjennomførte jeg også dokumentanalyser av aktuell litteratur. Viktige kilder her var stortingsmeldinger som kunne si noe generelt om kriseforståelse, tidligere erfaringer og prinsipper for beredskap i Norge. Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) ”*samfunnssikkerhet, veien til et mindre sårbart samfunn*”, stortingsmelding nr. 22 (2007-2008) ”*samfunnssikkerhet – samvirke og samordning*” og stortingsmelding nr. 29 (2011-2012) ”*samfunnssikkerhet*” anså jeg som relevante datakilder. En gjennomgang av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sine årlige rapporter av ”nasjonalt risikobilde” var også svært relevant i denne sammenhengen for å se om lignende scenarioer og hendelser som

høstens krise i 2015 hadde blitt nevnt eller vurdert. Også ulike årsrapporter fra UDI og artikler fra medier som dekket flyktningkrisen nasjonalt og lokalt høsten 2015 ble analysert.

### 3.3 Valg av datakilder

I forbindelse med denne oppgaven har jeg totalt intervjuet elleve informanter som representerer fem av totalt sju involverte hovedaktører under håndteringen av masseinnvandringen til Sør-Varanger kommune høsten 2015. De informantene jeg ønsket å få tilgang til var de som hadde vært krisen nærmest og derfor gi meg muligheten for å gå i dybden av deres håndtering av krisen. Mine elleve informanter fordeler seg som representanter for fylkesmannen i Finnmark, Finnmark politidistrikt ved Kirkenes politikammer, Siviltforsvaret i Finnmark, Finnmarkssykehuset i Kirkenes og ansatte i Sør-Varanger kommune. De øvrige to involverte aktørene som jeg ikke fikk intervjuet var henholdsvis Røde Kors og UDI. Herunder presenteres likevel de viktigste aktørene i håndteringen av masseinnvandringen til Sør-Varanger kommune.

Tabell 1: informantoversikt

Aktørene:	Intervjuet informant som representerer aktør
Fylkesmannen i Finnmark	3
Politiet ved Kirkenes politikammer	1
Politiets utlendingenhet	0
Utlendingsdirektoratet (UDI)	0
Sør-Varanger kommune – 3600 innbyggere, kommunesenter i Kirkenes by	5
Finnmarkssykehuset ved Kirkenes sykehus	1
Siviltforsvaret i Kirkenes	1
Røde Kors	0

For å rekruttere informanter til denne oppgaven tok jeg direkte kontakt med Sør-Varanger kommunes sentralbord. Her ble jeg satt i forbindelse med en av mine ønskede informanter. I tillegg til å få gjort avtaler om intervju med flere av de ansatte i kommunen som hadde vært involvert i krisehåndteringen høsten 2015, ble jeg også anbefalt andre aktuelle informanter fra andre etater i kommunen som hadde vært delaktig i krisehåndteringen. Denne fremgangsmåten for å rekruttere informanter kalles ofte for snøballmetoden, hvor man ber en eller flere av de rekrutterte informantene å henvise til andre personer som kan tenkes å ha lignende egenskaper eller roller som dem selv (Thagaard, 2003). Disse informantene ble kontaktet per telefon, og etter avtale om intervju også tilsendt informasjonsskrivet per e-post hvor mye av samtalens innhold og tema for oppgaven var gjengitt. Her ble også de forskningsetiske hensyn presentert for informantene.

I datainnsamlingen ønsket jeg helst å få intervjuet mine informanter ansikt til ansikt, dette for å sikre at formidlingen av både spørsmål og svar ble så god som mulig. Planen var å få avtalt intervjuene på en slik måte at de lot seg gjennomføre over et kortere opphold i Sør-Varanger. Dette førte til et ett ukers opphold i Kirkenes fra 20. til 27. februar. I forhold til dokumentstudium ble kildene valgt ut på bakgrunn av at de hadde relevans for hvordan denne krisen ble håndtert.

### **3.4 Analysestrategi**

Det meste av data er avhengig av en form forenkling eller manipulering for å gjøre dem mulig å analysere i etterkant (Blaikie, 2010). Hvordan bearbeide datamaterialet i etterkant av innsamlingen? Etter intervju med informantene med bruk av båndopptaker, ble intervjuene transkribert til dokumentform. Dette for å forenkle prosessen for behandling av innsamlet data og få en bedre oversikt over alt intervjumaterialet. Som tidligere gir en utforskende tilnærming sammen med en semi-strukturert intervjuguide forskeren rom for å være mer fleksibel i intervjusituasjonen. Siden jeg var opptatt av å ha en god og sammenhengende dialog med mine informanter under intervjuet ble spørsmålene, av hensyn til samtalens utvikling, i noen tilfeller stilt i en annen rekkefølge enn intervjuguidens opprinnelige oppsett. Dette grepet ble gjort for å legge mer til rette for at informanten skulle få mulighet til å fortelle mer fritt og sammenhengende, uten inngripen eller korrigerende fra min side. Ved å unngå å skape brudd i samtalen eller brått hoppe fra ett tema til et annet. Etter at intervjuene var transkribert måtte derfor spørsmål og svar bli sortert etter rekkefølgen i intervjuguiden for å gjøre databehandlingen enklere, samt tydeliggjøre likheter og ulikheter i svarene. Selv om

denne måten å gjennomføre intervjuene på skapte en del merarbeid, tror jeg dette hevet kvaliteten og grundigheten i svarene jeg fikk.

### **3.5 Troverdighet og pålitelighet**

I forbindelse med denne oppgaven har jeg totalt intervjuet elleve informanter som representerer fem av totalt åtte involverte aktører under håndteringen av masseinnvandringen til Sør-Varanger kommune høsten 2015. Mine elleve informanter fordeler seg til representanter for fylkesmannen i Finnmark, politiet i Finnmark ved Kirkenes politikammer, sivilforsvaret i Finnmark, Finnmarksykehuset i Kirkenes og ansatte i Sør-Varanger kommune. Det er selvsagt mulig at representanter for de ulike etatene jeg intervjuet har oppgitt uriktige opplysninger om hva som faktisk skjedde i Sør-Varanger kommune høsten 2015. Dette muligens med et ønske å fremstille seg, sin etat eller hendelsen fra en annen og muligens bedre side enn hva som faktisk var tilfellet. Antallet og variasjonen i utvalgte informanter øker i så måte validiteten til de funn jeg har gjort siden jeg på denne måten kunne bruke den enes fortellinger til å vurdere troverdigheten i de andres. Mange beretninger synspunkter og forklaringer fra mine informanter samsvarer med hverandre uavhengig av hvilke etat de har representert. I tillegg gjennomgikk jeg diverse dokumenter medbragt fra enkelte av mine informanter og her fikk jeg bekreftet mye av det den enkelte informant hadde opplyst om i intervjuet. På denne måten fikk jeg også sjekket troverdigheten i intervjudata. Ved å ha intervjuet flere ulike aktører som var involvert i denne håndteringen øker dette påliteligheten til mine empiriske funn. Informantene har ved flere anledninger bekreftet hverandres inntrykk av egen og andre aktørers roller og handlinger i krisehåndteringen. I tillegg kommer også den dokumentasjon jeg har fått tilgang til fra enkelte av informantene. Disse dokumentene støtter i flere tilfeller opp om både den enkelte informant og andre informanternes troverdighet ut fra hva som har blitt sagt under intervjuene.

### **3.6 Forskningsetiske hensyn**

Under rekrutteringen av informanter til denne oppgaven ble de oppfordret til å medbringe all form for dokumentasjon som de mente kunne være nyttig i sammenheng med oppgavens tema. For de av informantene som hadde med dokumentasjon til intervjuet ble det avtalt at de skulle bli informert i forkant og ha mulighet til å få lese avsnittet hvor denne informasjonen hadde blitt anvendt. Dette av hensyn til informantens integritet, jobbtrygghet og at informanten ville få anledning til å se at denne informasjonen var brukt korrekt. Noe av dette kan karakteriseres som litt sensitiv, og jeg anså denne forsikringen som et tiltak for å få innsyn i dokumenter som ellers ville kunne blitt holdt utenfor. Det ble også sendt søknad til



Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) om forskningsprosjektet og de hensyn som ble tatt i forhold til oppbevaring og behandling av data. All data i oppgaven har i så måte blitt behandlet i tråd med NSDs retningslinjer. Kirkenes by og Sør-Varanger kommune er en forholdsvis liten plass. Det derfor ikke usannsynlig at en informant muligens kan gjenkjenne synspunkter som er gitt av andre informanter i denne oppgaven, gikk det tette samarbeidet mine informanter hadde med hverandre høsten 2015. Noe som dessverre kan være vanskelig å unngå når man forsker i slike sosiale miljøer.

### 3.5 Svakheter

Dette er en single-case-studie. Noe som betyr at overføringsverdien, muligheten til å trekke slutninger og overføre funn til andre situasjoner, kan diskuteres. Det betyr ikke at slike studier er uten verdi, men de gir ikke grunnlag for bastante konklusjoner som uten videre kan generaliseres. Til det er ofte utvalget informanter for lite. Ved å gå i dybden på et fenomen kan også premissene for å gjenta lignende studier bli vanskelig og sammensatte. Intervjuene kan ikke gjentas på samme tidspunkt eller i samme setting, og informanter/representanter kan ha blitt skiftet ut eller flyttet siden det enkelte case-studiet ble gjennomført. Når jeg i denne oppgaven har valgt å se på blant annet ansvarsprinsippet i denne oppgaven, mener jeg at det i ettertid er en klar svakhet at jeg ikke fikk intervjuet representanter fra UDI som var en del av krisehåndteringen. UDI omtales i denne oppgaven, men på bakgrunn av prinsippet om at enhver etat skal ha samme ansvarsområde under normale forhold som i krisetid. Røde kors og UDI var to involverte aktører jeg ikke fikk intervjuet, selv om dette var ønskelig. Dette kan ha bidratt til at jeg ikke har fått det fulle bildet av situasjonen og hvordan krisehåndteringen foregikk. Likevel mener jeg at ved å ha intervjuet representanter for totalt fem ulike aktører har klart å få et godt helhetlig bilde av krisen og krisehåndteringen i Sør-Varanger kommune høsten 2015.

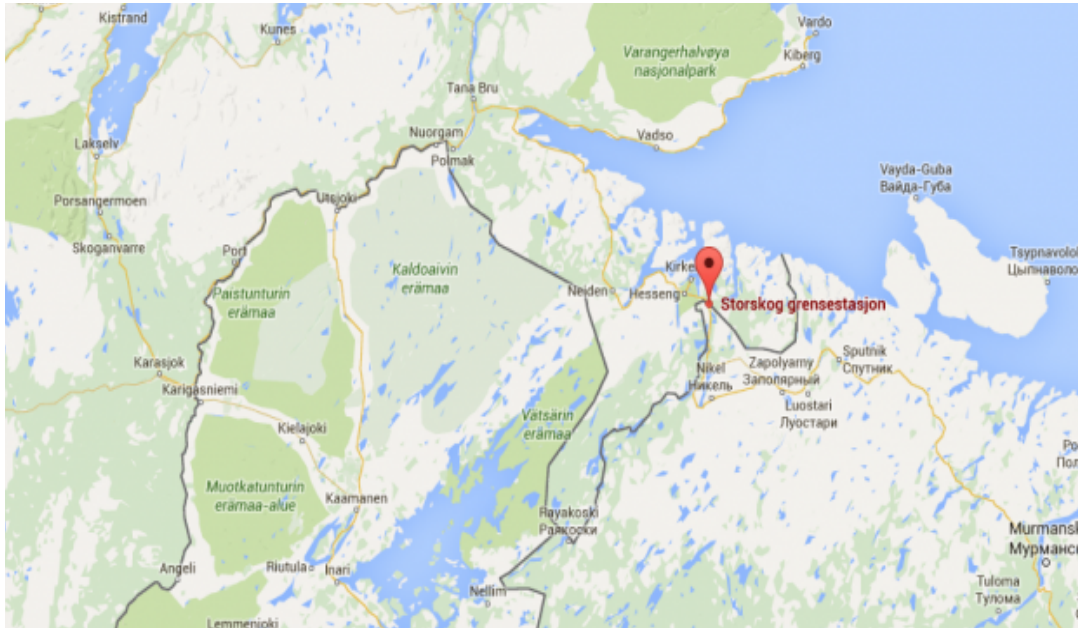
## 4. Empiri

For en mest mulig helhetlig fremstilling og forståelse av den empiriske delen av denne oppgaven har jeg funnet det hensiktsmessig å innlede dette kapittelet med å redegjøre for de faktorene og føringene som lå til grunn for håndteringen av masseinnvandringen til Sør-Varanger kommune høsten 2015. Dette innbefatter Sør-Varanger kommune sin unike geografiske beliggenhet, dens tidligere erfaring med en lignende situasjon i 1999 og hvorfor akkurat den norske grensepasseringen over Storskog er så annerledes enn andre norske

grensepasseringspunkter som en Schengen yttergrense. Avslutningsvis i denne delen presenteres det en tabell av de involverte aktørene og deres rolle i håndteringen av krisen i Sør-Varanger. Denne tabellen over de mest sentrale aktørene og deres rolle i håndteringen av krisen i Sør-Varanger.

#### 4.1 Bakgrunn

Schengen-samarbeidet ble første gang etablert i 1985, Norge undertegnet avtalen i 1999 og ble et fullverdig medlem av samarbeidet i 2001 (regjeringen.no 10.04.16). Samarbeidet er tuftet på avtalen som avskaffet passkontroll for personer som ønsker å krysse grensene mellom medlemslandene. Avtalens har regler om politisamarbeid, rettslig samarbeid i straffesaker, om visumsamarbeid og regler om personkontroll ved de ytre grensene. Disse er ment å kompensere for utfordringer som følger av at kontrollen er opphevet ved de indre grensene (regjeringen.no 17.09.16). Schengenområdet består i dag av 27 europeiske land, inkludert Norge, Sverige og Finland. Hvis du har gyldig visum eller oppholdstillatelse/pass fra et av disse 27 landene, kan du da fritt også besøke andre land som er en del av denne avtalen. I denne Schengen-avtalen står prinsippet om ”de fire friheter” fra EØS-avtalen sentralt. *De fire friheter* står for at det skal være fritt varebytte over landegrensene, fri bevegelighet for arbeidstakere, fri adgang for borgere i ett land til å yte tjenester i et annet, og fri bevegelse av kapital Schengenlandene seg imellom (regjeringen.no 17.09.16). Russland, som et av de tre land Norge har fysisk grensepassering mot, er ikke en del av Schengen-samarbeidet. Dette betyr at grensestasjonen mot Russland i Sør-Varanger er Norges eneste landegrense mot et ikke-Schengenland. Derfor er det andre regler som gjelder for norske myndigheter i grensekontroll av mennesker som ønsker å passere over grensen fra Russland til Norge. Selve grensepasseringen ligger i et lite område kalt Storskog (se kart under) her ligger et liten toll- og politikontor som utgjør den norsk-kontrollerte delen av grensepasseringen mellom Norge og Russland. Dette lille området er altså da en yttergrense for Schengen. Alle som ønsker å krysse fra et ikke-Schengen land over til et Schengen medlemsland må ved grensepassering igjennom en personkontroll. En personkontroll innebærer å avklare formålet med besøket i Norge og Schengen, i tillegg må de vise gyldige innreisedokumenter i form av pass og besøksvisum/Schengenvisum (udi.no 20.04.16). Sør-Varanger kommune er den sørøstligste kommunen av i alt 19 kommuner i Finnmark fylke, med grense mot Finland og Russland (se kart). Kommunen teller i januar 2016 totalt 10227 innbyggere.



Figur 1: Finnmark fylke og Storskog grensepassering markert. Kilde: Google.maps.com(2016).

Sør-Varanger har altså ansvar for grensepassering med kontroll mot Russland, og det at Russland ikke er et Schengenland, dette gjør grenseovergangen er unik i Norsk sammenheng. For eksempel legger dette helt spesielle føringer på Finnmark politidistrikt sammenlignet med andre norske politidistrikt med grense mot Schengenland som Sverige og Finland. Kirkenes by er kommunesenteret, og her holder kommuneadministrasjonen til. I tillegg til å holde ro og orden i Finnmark fylke må også kirkenes politikammer bruke ressurser på dokument- og personkontroll av alle som vil inn i Norge, og resten av Schengen, ved grensepasseringen på Storskog. Kommunen har samtidig lange tradisjoner med grensepassering til og fra Russland, samt handel og samarbeid på tvers av landegrensen. Forholdet til Russland har vært fruktbart for den økonomiske handel- og turistvirksomheten i kommunen. Et symbol på det gode samarbeidet er den Norsk-Russiske kunst- og kulturfestivalen Barents Spektakel som arrangeres årlig først helg i februar. Festivalens fokus er på samtidskunst, musikere og lydkunstnere i Norge og Russland, og er en hjørnestein i det gode samarbeidet over grensen (pikene.no, 05.05.16). Kirkenes er som sagt administrasjonssenter og den største byen i Sør-Varanger kommune med i underkant av 3600 innbyggere. Kirkenes politikammer fungerer som administrasjonssenter for politiet i Finnmark, etter sammenslåingen av Vest- og Øst-Finnmark politidistrikt til Finnmark politidistrikt. Sivilforsvarets distriktskontor for Øst-Finnmark er også lokalisert i Kirkenes i tillegg til Kirkenes sykehuset som er et av to sykehus i Finnmark under helse nord. Der har for eksempel ansvaret for spesialisthelsetjenesten i

Finnmark fylke. Sykehuset består av akuttavdelingen, avdeling for medisinsk biokjemi og blodbank, fysikalsk avdeling, føde- og gynekologisk avdeling, kirurgisk avdeling, medisinsk avdeling og radiologisk avdeling og teller per i dag totalt 297 årsverk (finnmarkssykehuset.no 04.04.16). Kirkenes by ligger omtrent 15 kilometer fra Storskog grensepassering.

De seneste årene har det vært en jevn og stabilt økning i antall lovlige grensepasseringer mellom Norge og Russland ved Storskog grensestasjon (politiet.no, 03.04.16). Tidligere år har det i tillegg til de lovlige grensepasseringene, kommet en håndfull personer over denne grensen uten gyldig dokumentasjon. I de fleste av disse tilfellene har årsaken vært å søke asyl i Norge. Fram til 2015 var det årlige antallet dokumentløse flyktninger og asylsøkere håndterbart. Kirkenes politikammer kunne selv registrere, intervju og gjennomføre personkontroll av de ankomne på vegne av politiets utlendingsenhet, som normalt har ansvaret for dette arbeidet, før sakene ble videresendt til utlendingsdirektoratet (UDI) eller utlendingsnemnda (UNE) for videre behandling og vedtak (politiet.no 03.04.16, udi.no 22.04.16). Det som skjedde sensommeren 2015, var en ganske plutselig og betydelig økning i antallet av denne typen flyktninger som ville krysse grensen. Dette førte til en flyktningstrøm som måtte håndteres av en liten kommune. Flyktninger kom syklende over grensen i store antall, ofte på sykler som hadde sett bedre dager. Dette fordi Russland har regler som tilsier at mennesker kun kan passere grensen ved hjelp av kjøretøy. Sykkel regnes av Russiske og Norske myndigheter som kjøretøy. Situasjonen på og rundt Storskog var derfor av stor nyhetsverdi på grunn av denne noe spesielle måten å måtte passere en grense på, og den daglige mediedekningen med både bilder og reportasjer fra området var massiv. Politiet ved Kirkenes politikammer hadde i den forbindelse et spesielt stort ansvar ved Storskog grensestasjon under masseankomsten til Sør-Varanger kommune høsten 2015. Schengen-avtalen legger klare føringer for hvordan et Schengenland skal ha grensekontroll mot et ikke-schengenland. De måtte drive grensekontroll på en helt annen måte enn ved andre grensepasseringer i Norge ved å kontrollere innreisepapirer, gyldig visumdokumentasjon og personkontroll av alle som passerte en Schengen yttergrense ved Storskog. Det er imidlertid ikke første gangen Sør-Varanger kommune har erfart å håndtere store flyktningestrømmer til Kirkenes. I forbindelse med borgerkrigen i Kosovo mellom 1998 og 1999, tok Norge imot kvoteflyktninger fra det kriserammede Kosovo (Finnmarken 27.11.15, UDIs årsrapport for 1999). Her hadde Sør-Varanger kommune i forkant av at flyktninger ble fly inn, inngått avtaler med UDI i forhold til tilretteleggingen, mottakelse og innlosjeringen av dem. I den forbindelse utarbeidet Sør-Varanger kommune et planverk for hvordan de skulle omstille det

lokale tilfluktsstedet Fjellhallen om til et provisorisk mottakssenter for disse flyktingene. Fjellhallen i Kirkenes er en innendørs idrettshall og tilfluktssted som var ferdigstilt i 1984. Hallen ligger i Kirkenes sentrum med nær tilknytning til Kirkenes barne- og ungdomsskole. Det var denne hallen, og tilhørende planverk, som nok en gang ble benyttet under håndteringen av masseinnvandringen over Storskog til Sør-Varanger kommune høsten 2015 (aftenposten.no 02.12.16). Kapasiteten ved Fjellhallen akuttmottak viste seg likevel å være alt for liten med sine rundt 250 sengeplasser, og tidvis var kapasiteten sprengt også på hotellene i Kirkenes og hoteller i nabokommuner som Neiden og Vadsø (aftenposten.no 22.11.16). Håndteringen av en slik flyktingestrøm over en grense fra et ikke-Schengenland setter et helt apparat av aktører i aksjon. De viktigste aktørene er presentert i tabell 2 under.

Tabell 2: Oversikt over de viktigste aktørene som var involvert i håndteringen av flyktingkrisen og deres ansvarsområder.

Aktørene:	Rolle og ansvar i flyktingkrisen
Fylkesmannen i Finnmark	Instruksene til fylkesmannens rolle i kriser og krisehåndtering pålegger fylkesmannen en rolle som varslingsformidler, bistandsyter og samordner og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter.
Politiet ved Kirkenes politikammer	Opprettholde grensen ved Storskog som en Schengen-yttergrense, i tillegg til å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke annen myndighet er pålagt ansvaret.
Politiets utlendingenhet	Registrerer asylsøkere som kommer til Norge, etterforsker identitet og uttransportere personer uten lovlig opphold.
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Behandle søknader om beskyttelse (asyl), besøksvisum, familieinnvandring, oppholdstillatelser for å arbeide og studere, statsborgerskap, permanent oppholdstillatelse og reisedokumenter. UDI fatter også vedtak om bortvisning og utvisning.
Sør-Varanger kommune – 3600 innbyggere-kommunesenter Kirkenes	Kommunens ansvar under ulike former for påkjenninger er formulert i sivilbeskyttelsesloven ved å;  <i>”beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid”</i> (sivilbeskyttelsesloven, 2010). De uønskede hendelsene i dette tilfellet var de konsekvenser innvandringskrisen fikk for Sør-Varanger kommune og Kirkenes by.
Sykehuset i Kirkenes	Gjennomføre helsesjekker og, sammen med kommunen og kommuneoverlege, sørge for at smittbare sykdommer heller ikke sprer seg i kommunen eller resten av Norge.
Sivilforsvaret i Kirkenes	Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs for nød- og beredskapsstatene ved håndtering av uønskede hendelser og ble i dette tilfellet en viktig brikke for logistikk og provisorisk, midlertidig, innløsning av flyktinger og asylsøkere i telt ved Storskog grense. Samt omstilling av Fjellhallen til akuttmottak med blant annet tilgang til feltsenger.

Røde kors	mandat i Genèvekonvensjonene til å gi beskyttelse og hjelp til mennesker som er ofre for væpnet konflikt.
-----------	---

Det er representanter fra noen av disse aktørene som har bidratt med informasjonen som presenteres under neste punkt.

## 4.2 hvilken type krise utgjorde flyktningsstrømmen, og hvordan ble den håndtert?

### 4.2.1 Krise

Totalt var antallet ankomne asylsøkere og flyktninger over grensen ved Storskog til Norge og Sør-Varanger kommune i løpet av 2015 mellom 5,450 (UDI, årsrapport 2015) og 5,601 (se vedlegg 4). Over halvparten av det totale antallet det året ankom Sør-Varanger kommune i løpet av en fireukers periode mellom oktober og november (se vedlegg 4). Fra midten av september og frem til desember jobbet både politiet, helsevesenet og kommunen på høygir for å håndtere antallet ankomne over Storskog på en så god måte som mulig. Fjellhallen, som til daglig fungerte som et idrettsanlegg for de lokale skolene og idrettslagene, ble omgjort til et provisorisk mottakssenter/transittmottak for de ankomne asylsøkerne. Dette anlegget ble også benyttet på samme måte i 1999 da Kirkenes og Sør-Varanger kommune under Kosovo-krisen tok imot seks fly med flykninger fra Kosovo. Selv om begge situasjoner medførte håndtering av mange mennesker, påpekte en informant den store forskjellen mellom de to hendelsene. Under Kosovokrisen hadde kommunen hele tiden oppdaterte passasjerlister, og visste nøyaktig hvor mange som skulle tas hånd om og en fjellhall klargjort på forhånd gjennom avtaler med UDI. Høsten 2015 utgjorde en helt annen utfordring fordi man for det første ikke hadde forutsett dette, og for det andre ikke ante hvor mange som kom til å komme.

Antallet ankomne over en relativt kort tidsperiode til Sør-Varanger kommune satte flere av etatenes systemer på en hard prøve. Sør-Varanger kommune var ikke ment å ta stilling til hvor vidt de ankomne hadde krav på beskyttelse eller opphold i Norge. De var, og er, forpliktet til å ta vare på alle innbyggernes helse og sikkerhet den tid de oppholdt seg i kommunen. Det være seg fastboende, turister eller innvandrere og asylsøkere. For Kirkenes og Sør-Varanger kommune og de involverte etatene var masseankomsten over Storskog høsten 2015 en ekstraordinær påkjenning. De ansatte i kommunen, helsevesenet og politiet jobbet langt utover rammene for fastlagte antall arbeidstimer per uke for å klare å håndtere antall ankomne over Storskog. *"Folk jobbet jo utover rammene. Det var helt nødvendig at vi gjorde det, vi jobbet 60 timer i uka"*. Informantene hadde ulike meninger i forhold til om dette var en krise,

eventuelt hvilken type krise dette var, og i så fall for hvem. Selv om flere var av en klar oppfatning av at dette var en krise, mente de at den hadde flere sider og var av en annen karakter enn mange hadde en forestilling om på forhånd, like fullt mente de at det var en krise som kunne fått alvorlige konsekvenser for de ankomnes liv og helse hvis de ikke hadde blitt innlosjert og tatt hånd om. Flere av informantene brukte også ordet krise mer eller mindre ubevisst når de uttalte seg om saken, for eksempel var det en som sa: *”Det var veldig kritisk. En kritisk situasjon i forhold til at folk ikke skulle ligge på gata”*. Det var viktig for politiet og Sør-Varanger kommune å få startet uttransporteringen av flyktninger og asylsøkere fra kommunen fordi kapasiteten på sengeplasser i Fjellhallen og alternative overnattingssteder som lokale hoteller og mottak i nabokommuner var på et bristepunkt over lengre tid. Uten uttransporteringen ville det vært umulig for Sør-Varanger kommune å tilby husly og sengeplasser til de som eventuelt ville komme over Storskog den neste dagen. Det var også veldig vanskelig for de lokale myndighetene å forutse hvor mange som ville ankomme neste dag. I tillegg til andre normalt pålagte oppgaver, skulle registrering og søknader behandles, helsesjekker av de ankomne gjennomføres og andre kommunale oppgaver ivaretas ved siden av driften av akuttmottaket Fjellhallen: *”Vi brukte å si det på statusmøtene våre at hvis alle de som har jobbet med dette skulle ta det ut i avspasering så ville dette samfunnet vært stengt for et halvår. Fordi folk jobbet jo 20 timer i døgnet”*. En informant kunne blant annet fortelle at denne hastige og noe uoversiktlige situasjonen med uttransporteringen fra kommunen også førte til at mange av de avtalte screening- og helsesjekkene som skulle gjennomføres ved Kirkenes sykehus ikke ble gjort. Dette fordi de som skulle møte opp på helsesjekk i mellomtiden var blitt uttransportert fra kommunen. Mangelen på tilgang og tilføringen av ressurser, og det faktum at denne krisen strakte seg over en periode på flere måneder, førte til at belastningen og påkjenningen ble ekstra stor på de involverte. Flere av informantene trakk frem utfordringen ved at Sør-Varanger kommune hadde begrensede ressurser og at de var nødt til å klare seg med det de hadde av personell og materiale. På dette tidspunktet var arbeidsledigheten i Sør-Varanger kommune svært lav, og resurstilfanget fra omkringliggende kommuner til Sør-Varanger var heller ikke noe de kunne lene seg på. En informant uttalte seg slik: *”når vi har så mange flykninger eller immigranter da, på grensa, så er det jo sånn at Kirkenes er jo ett lite sted. Det er jo rundt 3500 innbyggere i byen. og det er jo ikke noe omland til Sør-Varanger eller Kirkenes. Altså vi kan ikke lene oss på Nesseby. Vi kan ikke lene oss på Vardø eller Vadsø”*. Det kom også fram under intervjuene at for flere av de



ansatte i kommunen, politiet og det lokale helsevesenet gikk håndteringen av flyktningkrisen ut over andre oppgaver som de normalt jobbet med.

Da informantene ble bedt om å beskrive på hvilken måte de oppfattet dette som en krise, og i så fall hvordan den hadde utviklet seg, pekte flere på at dette var en form for saktevoksende krise. En informant uttalte det slik:

*”Jeg tenker at en krise er noe som kommer sånn plutselig, voldsomt. Og så er den egentlig ganske kortvarig, den går over. Det begynte med små ankomster, og så etter hvert ble det bare mer og mer og mer. Og det der med å liksom, tenke kanskje krise, som mye mer langvarig. Så jeg tenker at dette var på mange måter en litt sånn ny situasjon å tenke beredskap og krise på. At den ble langtrukket, veldig dynamisk, det endret seg mye. Vanskelig å lese bildet liksom”.*

Sør-Varanger kommune har vært vant med at det årlig har kommet en håndfull asylsøkere og innvandrere over grensen ved Storskog. Disse har blitt registrert, behandlet og tatt hånd om av de lokale myndigheter selv. Derfor påpekte flere av informantene at de ikke tok det som et tegn på at noe unormalt var i ferd med å skje, da det sommeren 2015 allerede hadde kommet relativt beskjedent antall mennesker over grensen ved Storskog uten gyldig innreisedokumentasjon. Dette var ikke noe uvanlig situasjon, og dermed så forutså de ikke det som skulle komme. En av informantene fortalte at han forholdt seg til situasjonen slik den var, uten å ville ta stilling til om det var en krise eller ikke. Han beskriver likevel situasjonen som svært krevende og for mange involverte som nesten u håndterlig; *”...men hvem er det som definerer krisen? Det er mange som på mange måter har ytret seg i forhold til, knyttet til det begrepet der og hva er en krise. Det skal ikke mye til før noe blir definert som en krise”.*

#### **4.2.2 Håndteringen**

Som en Schengen yttergrense, var Sør Varanger kommune og politiet i Finnmark i en helt annen stilling enn andre norske grensekommuner under flyktningkrisen høsten 2015. Alle som passerer grensen ved Storskog mellom Norge og Russland måtte ha gyldige innreisedokumenter og i tilfeller hvor dette ikke er på plass måtte disse da registreres og kontrolleres av norske myndigheter som en del av de forpliktelsene ved å være en del av Schengen-samarbeidet. En unik situasjon sammenlignet med andre grenseovergangen i Norge.

*”Antallet ble så stort, og vi måtte håndtere dette akutt på Storskog. Til forskjell fra andre grenser, som over Svinesund, og andre grenser som ikke hadde noen grensekontroll. Så forskjellen mellom det, og det som vi har, er at vi sto her og måtte ta de som kom inn. Fordi vi har en Schengen yttergrense. Vi må drive dokumentkontroll, vi må drive grensekontroll”.*

I tillegg til denne dokumentasjons- og grensekontrollen fra politiets side måtte også Sør Varanger kommune ta hånd om disse nyankomne til Norge og sørge for deres helse og sikkerhet i tråd med både kommune- og sivilbeskyttelsesloven (regjeringen.no 17.04.16, sivilbeskyttelsesloven, 2010). *”kommunen så at hvis vi ikke gjør noe, kan dette bli et tragisk utfall. Det var kaldt. Vi var jo litt redde for at vi skulle se overskrifter om at de var frosset i hjel”.*

Over halvparten av det totale antallet flyktninger som kom til Norge det året ankom Sør Varanger kommune i løpet av en fireukers periode mellom oktober og november (se vedlegg 6). Flere av informantene påpekte også at deres inntrykk var at de som håndterte denne krisen følte et eierskap og en stolthet knyttet til at dette var noe de skulle klare å håndtere og lykkes med sammen. På spørsmål om hva informanten trodde var årsaken til den til tider massive dekningen av krisen fra nasjonale og internasjonale medier, svarte en informant at dette på mange måter kanskje ble oppfattet som en eksotisk krise. At mennesker skulle komme syklende over en grense vinterstid. Voksne mennesker, noen ganger på barnesykler. En annen informant kunne opplyse at denne syklingen egentlig var/er et russisk anliggende. Fordi Russland definerer passeringen mellom Norge og Russland, over Storskog, som et sted for kjørende trafikk. Samme informant kunne også opplyse at å transportere disse menneskene over grensen i bil ansees som menneskesmugling, og derfor var det noe de advarte folk mot å gjøre. Etter hvert trappet krisen seg opp når 10 til 20 ankomster i måneden ble til 10 til 20 ankomster i uken. Fra slutten av august og begynnelsen av september måned var dette antallet oppe i 10 til 20 ankomster om dagen. I løpet av september, oktober og november måned kunne dette antallet være et sted mellom 100 og 200 daglige ankomster. Dette til ulike tidspunkt på døgnet, og uten noen forvarsel for dagsankomstens størrelse. På denne måten ble krisen både langvarig og vanskelig i forutse utviklingen av for Sør-Varanger kommune. Overraskelsesmomentet i denne krisen lå i både usikkerheten rundt antallet ankomster per dag, og når denne masseankomsten eventuelt skulle ta slutt. I løpet av månedene mellom

august og november bidro også svingningene i antall dagsankomster til at det var vanskelig å gi noen prediksjoner for utviklingen av krisen i umiddelbar fremtid (vedlegg 6).

*”Og det var helt sånn, folk var helt på tuppet i forhold til hvor mange som kommer. Så det var et helt ekstremt fokus på antall og det var telefoner, og alle skulle stå på meldingslisten i forhold til oppdateringer fra Storskog. For å få vite hvor mange som kommer til en hver tid. Og det er klart, det viser jo kanskje hvor marginalt det var”.*

En annen informant utdype også dette med å fortelle at flere av de som kom over grensen ved Storskog uttrykte et ønske om å jobbe eller studere i Norge. Og at de var blitt forledet hit med beskjed om at grensa var åpen. Da de forsto at dette ikke var tilfellet valgte mange av dem likevel å søke asyl.

Sør-Varanger kommune hadde allerede en beredskapsplan for masseinnvandring til sin kommune. Denne planen beskrev blant annet hvordan man raskest og best mulig kunne omstille Fjellhallen til et egnet mottak for de som i en krisesituasjon skulle komme over grensen til dem. Beredskapsplanene inneholdt likevel ikke noen beskrivelse for hvordan å håndtere media eller informasjonsstrømmen i en eventuell flyktningkrise. Flere informanter opplyste at løsningen på ulike strukturelle eller organisatoriske problemer som oppsto måtte finnes ut av og løses underveis i håndteringen av denne krisen. Blant annet fungerte sjeldent og aldri den felles databasen for UDI, sykehusene og politiet. Et systemet som skulle benyttes som en felles informasjons- og helseprofil for alle de som først ble registrert med midlertidig identitetsnummer ved Storskog grensepassering og senere fikk gjennomført alminnelig helsesjekk, screening, tuberkuloseundersøkelser med mer. På grunn av dette måtte blant annet operatørene ved Fjellhallen akuttmottak føre et skyggeregnskap ved siden av det offisielle systemet for registrering og informasjon for hver enkelt som kom over grensen til Norge og Sør-Varanger kommune for å ha kontroll over hvem som kom inn og hvem som forlot Fjellhallen. Fjellhallen hadde også i løpet av denne perioden egne sykepleiere og leger tilgjengelig. I tillegg hadde de også matleveranser fra lokale næringsaktører som sørget for tre daglige, ferdiglagde, måltider. Disse rettene ble alle servert kald av hensyn til smittevern og hygiene. Logistikken mellom Fjellhallen og andre innkvarteringer til Kirkenes sykehus ble også løst ved hjelp av lokale aktører med stor stå-på vilje og innsats. En informant opplyste også at det på et tidspunkt var ryddet timeplan på sykehuset og klargjort for gjennomføring av flere helsesjekker og screeninger, men at disse ikke ble gjennomført fordi flyktningene og

asylsøkerne i mellomtiden hadde blitt uttransportert fra kommunen uten at det var gitt beskjed om dette.

#### 4.2.3 Ansvar, nærhet og likhet under krisen

Politiet i Øst-Finnmark, nå Finnmark politidistrikt, og Kirkenes hadde et spesielt stort ansvar i henhold til å overholde de traktater, lover og regler som Norge er en del av gjennom Schengen-samarbeidet. I tillegg til disse oppgavene det lokale politiet skulle ivareta, har også UDI som er underlagt justis- og beredskapsdepartementet ansvar for å behandle søknader om beskyttelse (asyl), besøksvisum, familieinnvandring, oppholdstillatelser for å arbeide og studere, statsborgerskap, permanent oppholdstillatelse og reisedokumenter. I tillegg til et ansvar for at alle asylsøkere får tilbud om et sted å bo mens de venter på at vi skal behandle søknadene deres (UDI.no 22.04.16). *”Det er jo på en måte UDI som per definisjon eier masseankomst som ei krise. I henhold til ansvarsprinsippet så er det dem som eier den. Jeg tror nok flere, blant annet politiet, kjente på at UDI kanskje ikke forsto omfanget av situasjonen, og jeg tror heller ikke de enda har forstått det”*. ANL-prinsippene formulert i st. Meld 17 fra 2002 er ansvarsprinsippet beskrevet som at den som har ansvaret i en normalsituasjon også har ansvaret ved ekstraordinære hendelser. Dette prinsippet gjelder alle offentlige og private virksomheter.

Halvparten av informantene påpekte at uklare ansvarsforhold var en klar svakhet under håndteringen av krisen. Hva sa avtalen kommunen hadde inngått med UDI om alle menneskene som ankom utover de 200 plassen det var klargjort for i Fjellhallen. Og hva var ansvaret til UDI for mottakelse og behandling av disse menneskene opp mot kommunens generelle ansvar for liv og helse til de som oppholdt seg i kommunen deres. Kommunen følte et naturlig ansvar for å bistå og håndtere, samtidig som andre myndigheter som satt med beslutningsmakt, økonomi og mulighet til å fatte de nødvendige vedtakene ved denne hendelsen. De ulike etatene jobbet godt innenfor sine rammer, men flere informanter påpekte mangel av en aktør som kunne ha den samhandlende og overordnede ansvaret. UDI, som en av hovedaktøren i denne sammenhengen, hadde sitt nærmeste regionskontor i Narvik. En biltur på over 800 kilometer og derfor lang fysisk avstand til Kirkenes og Sør-Varanger kommune. Det ble av flere informanter sagt at Sør Varanger kommune hele tiden hadde et ønske om å at denne håndteringen skulle involvere UDI, fordi de kjente systemene best og at håndteringen på den måten ville bli best mulig, men at oppgaven etter hvert viste seg for stor selv for dem å håndtere. Noen av informantene pekte også på problematikken omkring at de representantene fra UDI som etter hvert kom til Sør Varanger kommune ikke nødvendigvis

var samme person fra gang til gang, og de hadde ofte et inntrykk av at UDI ikke helt forsto situasjonen. Selv om flere av informantene også ville presisere at UDI sikkert gjorde så godt de kunne, men at de ikke påtok seg det forventede ansvaret med nødvendige ressurser til å begynne med. *”Det som er, er at kommunens drift er jo underlagt kommuneloven, så vi valgte jo å se på dette som kommunens samfunnsansvar. Og det er liksom bakgrunnen for hele håndteringen”*. I dette tilfellet kan man på mange måter si at UDI var blant premissgiverne for hvordan krisen skulle håndteres, etter ansvarsprinsippet, men at de kom alt for sent på banen. *”ansvarsfordelingen var ikke like sikker, men ansvarsfølelsen var der”*.

I kraft av kommune-, sivilbeskyttelsesloven og en stor grad av ansvarsfølelse for medmennesker forsøkte Sør-Varanger kommune etter beste evne å håndtere denne krisen. Sør-Varanger gjorde de nødvendige tiltakene for å sette seg i beredskapsmodus med blant annet å danne en kriseledelse med rådmannen i spissen. Dette arbeidet utførte de uten assistanse. En av informantene var særdeles lite fornøyd med UDI sin rolle: *”Og de ulike lederne fra UDI, de bidro ikke alle til bedre håndtering. Av situasjonen i sør Varanger, det uttrykte jeg litt. Så samhandlingen lokalt var fragmentert, og fungerte ikke optimalt. Det ble for mange sjefer. Og dette skapte uklarhet. Når det kokte som verst. Man husket ikke alltid å involvere andre, og snakke sammen”*. Som tidligere nevnt påpekte omtrent halvparten av informantene uklare ansvarsforhold og ansvarsfordeling under håndteringen av denne krisen. Samtlige involverte etater gjorde en kjempejobb ut fra sine forutsetninger og uten noen form for overstyring, mente flere av informantene.

Prinsippet om likhet innebærer at samfunnet må kunne fungere så normalt som mulig, uansett hva det blir utsatt for, og at de ordinære ansvarslinjene ligger fast. Samfunnet skal i utgangspunktet kunne møte enhver trussel og håndtere enhver situasjon (st. Meld. 17). Sør-Varanger kommune klarte, med noen justeringer, å opprettholde en så normal drift som mulig ved siden av håndteringen av denne krisen. På Kirkenes sykehus ble avtalte timer noe forskjøvet, men størsteparten av de helsesjekkene som måtte gjennomføres av de ankomne over Storskog ble tatt i løpet av ettermiddagen og på kveldstid, av ansatte som jobbet overtid, for at dette skulle gå så lite utover de fastboende i Sør-Varanger kommune som mulig. Hos både politiet, kommunen, sykehuset og sivilforsvaret ble det jobbet overtid, og i noen tilfeller også mer overtid enn arbeidsmiljøloven tillater den enkelte arbeidstaker. Sør-Varanger kommune og andre involverte etater i kommunen klarte å tilstrebe en så normal drift som mulig under store påkjenninger. En informant fortalte for eksempel at han opplevde få eller

ingen hendelser i kommunen som viste at de ikke klarte å gjøre jobben sin ved siden av håndteringen av krisesituasjonen, likevel fryktet han at de kunne få en episode ved siden av dette som blottstilte hvor dårlig stilt situasjonen i realiteten var for dem.

Flere av informanter fremhevet at selve håndteringen av krisen med tanke på organisering og strukturelle endringer i eller på tvers av etatene var avhengig av en felles forståelse av at dette var noe som de bare måtte få til å løse, sammen. Dette innebar å finne de beste løsningene ut fra de forutsetningene og ressursene som lå tilgjengelig for Sør Varanger kommune. Flere påpeker at en høy grad av fleksibilitet når det kom til arbeidstider, organisering og samhandling var avgjørende faktorer for å klare å håndtere krisen. *”Jeg synes de var ekstremt fleksibel. Og jeg tror det var det som gjorde at de lyktes”*.

#### **4.2.4 hva var det som fungerte bra?**

Et tenkt krisescenario allerede på 90-tallet i Kirkenes var muligheten for en masseflukt over grensen ved Storskog som følge av mulige atomulykker fra kraftverk på den andre siden av grensen. Det ble i den forbindelse utviklet en beredskapsplan, for hvordan best mulig å håndtere en slik situasjon. Denne ble så benyttet som en øvelsesplan da Kirkenes og Sør-Varanger kommune i 1999 ble forespurt om å ta imot flykninger fra Kosovo som kom per fly fra Makedonia via Helsinki. Sør-Varanger kommune så da denne situasjonen som en mulighet til å få øvet beredskap ut fra denne planen som var utviklet for en, noe annerledes, lignende situasjon for kommunen sin (Avisa Finnmarken, 27. November 2015). Dette planverket ble, med noen justeringer, igjen benyttet under håndteringen av krisen i Sør-Varanger kommune høsten 2015. Selv om deler av kontaktlistene og annen informasjon ikke hadde blitt revidert siden sist planen ble benyttet, mente de av informantene som hadde brukt dette planverket høsten 2015, at den var til stor hjelp og fungerte som en rettesnor. Dette gjaldt særlig for logistikken omkring en effektiv omstilling av Fjellhallen til et akuttmottak/transittmottak for ankomsten av mennesker over Storskog. I tillegg til dette var også flere av de som håndterte ankomsten av asylsøkere per fly i 1999 fortsatt ansatt eller bosatt i Sør-Varanger kommune da de fikk en ny masseankomst å håndtere. Disse personene ble på nytt engasjert i håndteringen og kjente godt til planverket og systemet fra før av, og hadde også erfaringene fra håndteringen i 1999 klart i minnet. *”Og jeg visste jo det, at her var det kompetanse i kommunen ikke sant”*. Alle informantene som hadde forutsetning for å uttale seg om dette, mente at erfaringene og planverket fra 1999 var av stor betydning, administrativt, logistisk og tidsmessig, for at krisen i Sør-Varanger kommune ble håndtert på en god måte av kommunen. Fylkesmannen i Finnmark besluttet også på et relativt tidlig tidspunkt under håndteringen av

krisen å sende en liason til Sør-Varanger kommune som bistand fra fylkesmannen og for å holde seg oppdatert på situasjonens utvikling. Samtlige informanter som var i direkte eller indirekte kontakt med liasonen fra fylkesmannen, har trukket frem dette tiltaket som noe som både bedret koordineringen og informasjonsflyten i forbindelse med håndteringen av krisen. Flere informanter påpekte at dette lettet trykket på rapporteringsplikten og at de fikk gjort mer arbeid og mindre rapportering som følge av at en representant fra fylkesmannen var til stede for å ta seg av denne delen av krisehåndteringen. En informant oppsummerte håndteringen slik:

*”Man skal lære av sine feil, men man skal jammen ta lærdom av det man gjør godt også. Og til syvende og sist. Man kan ha så mange systemer man bare vil, og de er viktige. En rettesnor og en hjelpende hånd, slik at det ikke raker fullstendig galt av garde, men menneskene som skal gjøre jobben, de blir likevel de viktigste. Og en hver plan, et hvert system, fungerer kun så langt, og så må man improvisere litt likevel. Og det er kun menneskene, det er ikke systemet, det er menneskene som må improvisere. Når de ser at systemet ikke virker. Og den jobben som er lagt ned.... den er gjort av mennesker, og den er ganske formidabel”.*

## 5. Drøfting

I denne avsluttende delen av oppgaven skal jeg drøfte mine empiriske funn i oppgaven opp mot det teoretiske rammeverket jeg har valgt for oppgaven. Krisen i Sør-Varanger kommune vil bli drøftet opp mot hva ulike teorier forklarer og definerer som en krise. Her vil det også drøftes på hvilken måte masseinnvandringen over Storskog grense til Sør-Varanger kommune og Kirkenes var en krise for dem, og hvilken type krise dette var. Videre vil Sør-Varanger kommune og involverte etaters rolle i håndteringen av krisen drøftes opp mot ansvar-, likhet- og nærhetsprinsippene som ligger til grunn for norsk beredskaps- og krisehåndteringsarbeid. Disse prinsippene vil drøftes i nevnt rekkefølge ved siden av teorier som belyser og støtter opp om denne måten å håndtere en krise på. Til slutt vil jeg på bakgrunn av dette komme med noen personlige betraktninger og konklusjon omkring forståelse av hendelsene i Sør-Varanger kommune høsten 2015 som en krise. Hvilke styrker og svakheter som ligger i å forebygge, håndtere og normalisere kriser i henhold til ANL-prinsippene og hvorfor det



kanskje er nødvendig å tenke og forstå kriser på en ny måte for krisehåndtering i norsk samfunnssikkerhetsarbeid vil også bli kommentert.

### 5.1 En saktebrennende krise

Kosovokrisen i 1999, og Norges håndtering av denne krisen, ble omtalt i st.meld 17 og lagt til grunn for en videreføring av ansvar-, likhet- og nærhetsprinsippene for norsk beredskap og krisehåndtering som følge av en vellykket håndtering den gangen. Dog var flyktningkrisen i 1999, og i 2015 to ganske ulike kriser i størrelse, omfang og alvor. Med de forutsetningene Sør-Varanger kommune hadde i forkant av å håndtere kvoteflyktningene som ankom i 1999, ligner krisen den gang mye mer en normalsituasjon enn krisen høsten 2015. Sør-Varanger kommune hadde den gangen ferdige passasjerlister på de som skulle ankomme kommunen per fly, og antallet flyktninger var fastsatt på forhånd. Planene for bosetting eller videre transport var også avtalt på forhånd. Om denne hendelsen var en krise, så hadde i så fall en klar start, klarer rammer og en fastsatt slutt. De aktører som skulle være del av mottakelsen og behandlingen av disse flyktningene var forberedt, og hadde allerede avklart ansvarsforholdene og oppgavene seg i mellom. Derfor er det kanskje heller ikke så rart at man i stortingsmelding nummer 17 fra 2002 så seg fornøyd med at ANL-prinsippet hadde fungert etter hensikten i dette tilfellet, men krisen i 1999 var mye nærmere en normalsituasjon og ankomsten var i kontrollerte og håndterbare former. Krisen høsten 2015 i Sør-Varanger var mye lengre fra en normalsituasjon. T'Hart & Boin (2001) sier at saktebrennende kriser ofte sliter med å bli anerkjent som "ekte" kriser på grunn av fraværet av et åpningsnummer, et klart anslag. Aktørene som var en del av håndteringen av krisen i Kirkenes og Sør-Varanger kommune led også tidvis under dette. Gjentatte forespørsler om ekstra ressurser og handlekraft fra sentrale hold i flere av de involverte etatenes systemer ble ikke hørt. Og om de ble det, ble behovene for assistanse og ressurser som regel ikke forstått før de sentrale myndigheter selv besøkte Sør-Varanger kommune for å få et inntrykk av situasjonen. Et annet kjennetegn ved saktebrennende kriser er at dynamikken i utviklingen gjør at behovene endres. Så også under krisen i Sør-Varanger kommune. Under den tiltakende strømmen av flyktninger og asylsøkere over Storskog var det å skaffe dem mat og tak over hode til disse lenge en hovedprioritet blant aktørene som håndterte krisen. Etter hvert ble likevel alle byens hoteller, offentlige bygg og Fjellhallen akuttmottak så fulle at det mest akutte behovet hadde endret seg fra å skaffe husrom og mat, til å forsøke å få beordret uttransportering av disse menneskene fra kommunen. Antallet flyktninger og asylsøkere over Storskog kunne i løpet av den mest akutte perioden komme opp mot 200 ankomster per dag, selv om disse tallene også varierte

voldsomt (se vedlegg 6). Fordi Sør-Varanger kommunen i en periode var på bristepunktet rent kapasitetsmessig for å tilby de ankomne mat og tak over hode, ble derfor behovet for uttransportering av eksisterende flykninger og asylsøkere fra kommunen akutt. Rett og slett for å sørge for at det ville være sengeplasser til de som ville ankomme kommunen den påfølgende dag og i så måte unngå en situasjon hvor disse menneskene måtte ligge ute på gata i minusgrader med fare for egen liv og helse.

Som nevnt tidligere kommer ofte saktebrennende kriser med forvarsler på hva som er i vente. Det er alltid lett i ettertid å peke på feil og mangler ved krisehåndtering, eller komme med påstander om at en krise burde vært forutsett og på den måten avverget på et tidligere stadiet. Det er ikke poenget med å klassifisere krisen i Sør-Varanger kommune høsten 2015 som en saktebrennende krise. Poenget er å vise en av de ulike formene kriser kan påvirke og ramme et samfunnet på. Med en bedre forståelse av hva kriser og krisesituasjoner kan bestå av kan vi bli bedre rustet til å avverge, påvirke og forebygge moderne kriser som denne. I neste avsnitt vil jeg presentere hvordan de universelt gjeldende ANL-prinsippene for norsk beredskap og krisehåndtering egnet seg for håndteringen av en saktebrennende krise.

## **5.2 ANL-prinsippene, og krisehåndteringsteoriene**

Prinsippene om ansvar-, likhet-, og nærhet for krisehåndtering er på papiret gode prinsipper. De forutsetter likevel at infrastrukturen og ressursene er til stede for å kunne etterleve dem, og derfor neppe kan sies å være like god egnet for hele kommune-Norge. Det at disse førende prinsippene bare er prinsipper, og dermed ikke lovfestet på noen måte er positivt i de tilfellene hvor de må fravikes. Dette kan også føre til uklare ansvarsforhold før, under og etter en krise. Nettopp fordi ansvaret ikke er lovfestet pålagt, men bare et prinsipp å følge. Gitt disse prinsippene ved siden av kommuneloven og sivilbeskyttelsesloven er det ikke alltid like lett å se hvem som har det formelle ansvaret for krisen og håndteringen av den med flere ulike aktører involvert. At krisen var langvarig gjorde også at enkelte aktører over tid ikke klarte å oppfylle sitt sektoransvar. Dette er også et av kjennetegnene ved de nye typer kriser slik vi kjenner dem i dag, og spesielt kriser av den saktebrennende typen. De påvirker samfunn på ukjente måter og er ofte utmattende for de som håndterer dem.

ANL-prinsippene som ble formulert for første gang rundt årtusenskiftet, var helt sikkert gode prinsipper for krisehåndteringen den gangen. Siden da har likevel Norge og verden forandret seg mye. Derfor lurer jeg på om ikke lignende kriser som den vi hadde høsten 2015 har vist

ANL-prinsippenes alderdomstegn hva gjelder å være forberedt på en saktebrennende krisene, og en endring i kriseforståelsen og beredskapstenkingen ved at kriser ikke bare er noe som oppstår veldig raskt og avslutter med et smell. Kriser kan også være varslet, og de kan påvirke samfunn på ofte uforståelige måter. Og gjerne over mye lengre tid enn først antatt. Sør-Varanger kommune hadde ingen nabokommuner de kunne lene seg på ressursmessig. Mer ressurser fra sentralt hold var også langt unna. Om disse ressursene ikke er tilstede, eller mulig å skaffe, må håndtering improviseres, og løsningene på krisen finnes underveis. Noe også krisehåndteringen i Sør-Varanger kommune høsten 2015 også har vist.

Hvis man under en krisehåndtering går vekk fra den organisasjonsstrukturen for kommunikasjon og koordinering som man har til daglig kan store deler av informasjonen og koordineringsarbeidet under en krisehåndtering falle bort (Dynes, 1994). Strukturene har vært der for å tjene en hensikt, for at et system skal fungere så godt som mulig. Dette fungerer likevel bare hvis denne strukturen og kommunikasjonslinjene er tilstede i forkant av krisen, og robust nok til å tåle de påkjenninger en krise utsetter strukturene for. I henhold til ansvarsprinsippet hadde UDI ansvaret for håndteringen av krisen i Sør-Varanger kommune, da dette var en krise som primært sett ville dreie seg om å håndtere tilbudet til flykningene og behandle søknader fra asylsøkere. Nærmeste regionskontor er å finne i Narvik, over 800 kilometer fra Kirkenes og Sør-Varanger kommune. Derfor er det ikke vanskelig å ha forståelse for at UDI hadde utfordringer med å omstille og allokere ressurser for å håndtere det tiltakende saksbehandling- og logistikkproblemene som oppsto høsten 2015 i Sør-Varanger. UDI inngikk en avtale med Sør-Varanger kommune om å opprette om lag 200 sengeplasser for umiddelbar innkvartering og mottakelse av ankomne flyktninger og asylsøkere mens søknadene og arbeidet med mer langsiktige og permanente oppholdssteder ble utredet. Ansvarsprinsippet ble ivaretatt i så måte ivaretatt av UDI, men bare til det punkt det var ressurser for dem og kommune til å kunne håndtere krisen under dette prinsippet. Sør-Varanger kommune så på et tidlig tidspunkt at denne avtalen med UDI ikke ville være tilstrekkelig for å ta i mot og evne å håndtere den massive flyktningstrømmen over Storskog. Sør-Varanger følte derfor på et formelt ansvar med bakgrunn i kommune- og sivilbeskyttelsesloven til å sørge for liv og helse til de nyankomne i kommunen. I tillegg til den store medmenneskelige ansvarsfølelsen kommunen følte for disse flyktingene og asylsøkeren. Derfor påtok kommunen seg et enormt ansvar og en stor arbeidsoppgave for å sørge for at denne krisen skulle bli håndtert så godt som mulig, og uten tap av liv eller helse for noen av kommunens innbyggere.

Det krever nærhet til krisen for å håndtere en krise best mulig, fordi det er den som står krisen nærmest som også forstår den best (Dynes 1993, Schneider, 1995). Det krever sentralisering for å koordinere under en krise, for å sørge for at informasjon og ordrer skal komme frem (Dynes, 1994). Om en krise skal håndteres fra andre deler av landet, hvilke forutsetninger har de som håndterer krisen der for å forstå hvordan situasjon i Kirkenes og Sør-Varanger kommune er? Under en krisehåndtering blir dette paradoksalt. Dette var også et problem med praktiseringen av ansvarsprinsippet under krisen, da dette ville betydd at UDI skulle vært med å styrt håndteringen muligens fra nærmeste regionskontor, Narvik. UDI inngikk som tidligere nevnt en avtale for opprettelse av Fjellhallen som akuttmottak på vegne av dem, men det ha vært vanskelig å forstå situasjonen, og enda verre å koordinere den, i Kirkenes med mindre man var på plass der for å se en flyktningstrøm som overgikk det meste av hva aktørene hadde sett for seg på forhånd. Praktiseringen av nærhetsprinsippet under denne krisen viste den evne en kommune har til å drive krisehåndtering, fordi dere ansatte også kjenner kommunen best. Slik sett er nærhetsprinsippet er godt prinsipp i dette tilfellet. Dog for at nærhetsprinsippet skal kunne praktiseres på den måten det er ment, og over lengre tid som i dette tilfellet, forutsetter det at de nødvendige ressursene og eksisterende (infra)strukturer er til stede og robust nok til å takle utfordringene forbundet med en hver krisesituasjon. Sør-Varanger kommune og Kirkenes by var ikke er dimensjonert for å håndtere noe som dette. Som Boin & T'Hart (2001) påpeker oppstår det ofte i en krisesituasjon et gap mellom de forventninger befolkningen har til krisehåndteringen, og hva sentrale og lokale myndigheter faktisk har dimensjonert og planlagt for å evne å håndtere. Beredskapen på papiret finnes ofte ikke i praksis i form av infrastruktur og bemanning. Og uten bemanning, hvordan skal den sentraliserte koordineringen og eventuelle beredskapsplaner bli utført? UDI tar i sin årsrapport for 2015 selvkritikk for at de ikke tok krisen i Sør-Varanger kommune på alvor til å begynne med, men retter også kritikk til andre involverte aktører som politiet og justis- og beredskapsdepartementet for manglende kriseforståelse. Sør-Varanger kommune og det lokale politikammeret i Kirkenes ble lenge sittende alene med ansvaret for en krise som var alt for omfattende for hva de var dimensjonert for i utgangspunktet.

Prinsippet om likhet innebærer at organisasjonen, etaten eller kommunen må fungere så normalt som mulig, uansett hva det blir utsatt for, og at de ordinære ansvarlinjene skal ligge fast. Samfunnet skal i utgangspunktet kunne møte enhver trussel og håndtere enhver situasjon (st. Meld. 17), men en krise er jo nettopp en unormal situasjon. De eksisterende organisasjonsstrukturene er skap med utgangspunkt i en daglig, normalsituasjon. Om

kommunen skulle klare å fungere så normalt som mulig måtte de tenke kreativ, improvisere og i noen tilfeller gå bort fra likhetsprinsippet for å klare å opprettholde normal drift ved siden av krisehåndteringen. Blant annet ved å lånt personell fra andre etater som skoler og eldreheim for å få Fjellhallen akuttinntak opp å gå.

## 6. Konklusjon

Sør Varanger kommune sto høsten 2015 overfor en enorm oppgave, som de maktet å håndtere på en måte som må kalles forbilledlig for andre norske kommuner innen beredskap og krisehåndteringsarbeid. At norske kommuner er selve bærebjelken for samfunnets sikkerhet og beredskap som det står å lese i stortingsmelding 29 fra 2012 mener jeg Sør-Varanger kommune langt på vei har bekreftet i denne sammenheng. Sør-Varanger kommune viser i dette studie at man ikke skal undervurdere kommunen rolle som aktør og evne til håndtering under en krise. Det er viktig med en god forståelse av krisers mange ulike sider og karaktertrekk for å kunne møte en ny hverdag bedre forberedt. ANL-prinsippene har i denne krisen vist at de til tider lider under det jeg oppfatter som et litt foreldet syn på hva kriser er. Nye typer kriser, som krisen i Sør-Varanger høsten 2015, har vist at det i noen tilfeller var tvingende nødvendig og ofte helt naturlig å måtte gå på akkord med disse prinsippene for krisehåndtering for å lykkes best mulig. Jeg er ikke av den oppfatning av at disse prinsippene over hode ikke fungerer, men at de ble presentert i år 2000 og ikke har vært revidert siden er et tankekors. Prinsipper for krisehåndtering er i utgangspunkt gode ideer, fordi det kan fungere som en rettesnor. Disse prinsippene burde likevel følge med samfunnsutviklingen og de kriser som følger med en økt globalisering og mobilitet over landegrensene.

## 7. Litteraturliste

### Bøker og artikler:

Blaikie, Norman. (2010). *Designing social research*. 2nd edition. UK: Cambridge Polity Press.

Boin, A., & t'Hart, P. (2003, September/October). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5 , ss. 544-552.

Boin, R.A. and Lagadec, P. (2000), 'Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 8, Number 4, pp. 185–191.

Dalland, O (2008). *Metoder og oppgaveskriving for studenter*. 4. utgave, 3. opplag  
Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS.

Dynes, R. R. (1994) Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. *International journal of mass emergencies and disasters*. Vol. 12 (2) 141-158.

Avisa Finnmarken, 27.10.15. Lokalisert på  
[https://issuu.com/mediateamreklame/docs/tema\\_kirkenes\\_november\\_2015](https://issuu.com/mediateamreklame/docs/tema_kirkenes_november_2015)

Forced migration: Health and human rights issues among refugee populations. *Science direct, nurs outlook* 63, (2015) s. 68-76.

Furevik, E. (2012) *Sivilbeskyttelsesloven*. Oslo: Høgskoleforlaget.

Gundel, S. (2005), Towards a new typology of crisis, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, volume 13, number 3, s. 106-115.

Hermann, C. F. (1963) 'Some Consequences of Crisis which Limit the Viability of Organizations', *Administrative Science Quarterly* 61–82.

Jacobsen, Dag Ingvar. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? . 2. Utgave*. Høgskoleforlaget.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2001).

*Samfunnssikkerhet, veien til et mindre sårbart samfunn.* (St.meld. nr.17, 2001-2002).

Lokalisert på

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20012002/017/PDFA/STM200120020017000DDDPDFA.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2008)

*Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning.* (St. meld. 22, 2007-2008). Lokalisert på

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ff6481eba7bf495f8532c2eeb603c379/no/pdfs/stm200720080022000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2012)

*Samfunnssikkerhet.* (St. meld. 29, 2011-2012) Lokalisert på

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>

Kreps, G.A. (1991) 'Organizing for emergency management', in T.E. Drabek and G.J. Hoetmer (Eds.), *Emergency Management: Principles and Practice for Local Governments*, International City Management Association, Washington, D.C., pp.30–54.

Lori, J. R., Boyle, J. S. (2014) Forced migration: Health and human rights issues among refugee populations. Volume 63, Issue 1, January–February 2015, Pages 68–76.

Olsen, O. E., Kruke, B. I., & Hovden, J. (2007) Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management* vol. 15(2), 69-79.

Olsen, O. E., Mathiesen, E. R., & Boyesen, M. (2008) *Media og krisehåndtering*. Oslo: Høyskoleforlaget, 2. Opplag.

*Public Papers of the Presidents of the United States, Dwight D. Eisenhower, 1957*, National Archives and Records Service, Government Printing Office, s. 818

Perry, R. W., Lindell, M.K. (2003) Preparedness for emergency response: Guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, Vol. 27(4) s. 336-350

Preparing for the future: *critical challenges in crisis management*. Blackwell Ltd 2000, Vol. 8, number 4, 2000.

Ringdal, K. (2009) *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget, 2. Opplag.

Rosenthal, U., Boin, A., Comfort, L. (2001) Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities. *Charles C Thomas, Springfield, Illinois*

Quarantelli, E.L. (2000). Disaster planning, emergency management and civile protection: the historical development of organized efforts to plan for and to respond to disasters. *Disaster research center*, University of Delaware.

Schneider, S.K. (1995), Flirting with disaster: public management in crisis situations, M.E. Sharpe, New York.

Thagaard, Tove (2003). Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget.

UDIs årsrapport fra 1999, "Om gjennomføringen av innvandrings-, flyktning- og integreringspolitikken". Lokalisert på

[https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter\\_i/aarsrapport-1999.pdf](https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/aarsrapport-1999.pdf)

UDIs årsrapport fra 2015, "virksomhetsrapport". Lokalisert på

[https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter\\_i/arsrapportvirksomhetsrapport-for-udi-2015.pdf](https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/arsrapportvirksomhetsrapport-for-udi-2015.pdf)

### **Referanse fra nettside:**

Aftenposten. (2015-2016).

<http://www.aftenposten.no/meninger/Solidaritet-i-grenseland--Rune-Gjertin-Rafaelsen-8235094.html> hentet ut 11.11.2015.

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Desperat-jakt-pa-asylmottak-i-nord--ma-bo-i-telt-8201638.html> hentet ut 02.12.2015

<http://www.aftenposten.no/norge/Frp-Anundsen-bygger-gjerde-ved-Storskog-58752b.html> hentet ut 22.05.2016

<http://www.aftenposten.no/norge/Regjeringen-vurderer-passkontroll-pa-grensen-27232b.html> hentet ut 20.09.2015

Folkehelseinstituttet. (2016).

[http://www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=239&trg=Content\\_6493&Main\\_6157=6287:0:25,5499&MainContent\\_6287=6493:0:25,6832&Content\\_6493=6441:82336::0:6446:1:::0:0](http://www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=239&trg=Content_6493&Main_6157=6287:0:25,5499&MainContent_6287=6493:0:25,6832&Content_6493=6441:82336::0:6446:1:::0:0) hentet ut 04.04.2016.



Helse nord. (2016).

[http://www.finnmarkssykehuset.no/?lang=no\\_NO](http://www.finnmarkssykehuset.no/?lang=no_NO) hentet ut 04.04.2016

Helse nord, Finnmark sykehus ved Kirkenes sykehus (2016).

<http://www.finnmarkssykehuset.no/klinikk-kirkenes/category922.html> hentet ut 04.04.2016

Flyktninghjelpen. (2016).

<http://www.flyktninghjelpen.no/?aid=9079310#.Vw4Gm7Nf23I> hentet ut 07.04.2016

FN-sambandet. (2016).

<http://www.fn.no/Tema/Flyktninger/Internt-fordrevne> hentet ut 07.04.2016

<http://pikene.no/> hentet ut 05.05.2016

Google. (2016)

Google.maps.com, Krikenes og Storskog

Politiet. (2016).

[https://www.politi.no/ostfinnmark/grense\\_norge\\_russland/statistikk\\_grensepasseringer\\_storskog/](https://www.politi.no/ostfinnmark/grense_norge_russland/statistikk_grensepasseringer_storskog/) hentet ut 03.04.2016

[https://www.politi.no/ostfinnmark/om\\_oss/](https://www.politi.no/ostfinnmark/om_oss/) hentet ut 03.04.2016

[https://www.politi.no/politiets\\_utlendingsenhet/](https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/) hentet ut 03.04.2016

Sivilforsvaret. (2016).

<http://www.sivilforsvaret.no/Distrikter/Ost-Finnmark/Om-distriktet/> hentet ut 17.04.2016

<http://www.sivilforsvaret.no/Om-Sivilforsvaret/Oppgaver/> hentet ut 03.05.2016

Statistisk sentralbyrå. (2016).

<http://www.ssb.no/folkendrhist> hentet ut 04.04.2016

<http://ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256001> hentet ut 03.02.2016

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016).

<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/schengen-justis-samarbeid/id684929/> hentet ut 19.04.2016

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/Europa/HandbokEUEOS.pdf>  
hentet ut 10.04.2016

<https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/> hentet ut 17.04.2016  
Utlendingsdirektoratet. (2016).

<https://www.udi.no/ord-og-begreper/schengen--schengenomradet/> hentet ut 20.04.2016

<https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/> hentet ut 22.04.2016

Utlendingsnemda. (2016).

<http://www.une.no/Menneskerettigheter/Menneskerettighet2/> hentet ut 22.04.2016

### **Figurer og tabeller:**

Figur 1: P. T'Hart og R.A. Boin, 2001; i Rosenthal, U., Boin, A., Comfort, L. (2001)  
Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities. *Charles C Thomas, Springfield, Illinois.*

Tabell 1: denne studien

Tabell 2: denne studien

## **8. vedlegg**

### **Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet**

# ” En studie av Sør-Varanger kommune sin håndtering av flyktningkrisen høsten 2015”

## Bakgrunn og formål

Jeg heter Ole Johannes Yttervoll og er student ved Universitet i Tromsø på master i samfunnssikkerhet med fordypning i sikkerhet og beredskap i nordområdene. I min avsluttende masteroppgave ønsker jeg å se nærmere på kommunal krisehåndtering, i mitt tilfelle Sør-Varanger kommune sin håndtering av flyktningkrisen høsten 2015. En krise kan forstås som en hendelse som krever innsats utover det daglige virke/beredskap, og som påvirker et samfunns evne til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner. I min oppgave ønsker jeg bidra til kunnskap omkring kommunal håndtering av krise i en form og størrelsesorden man ikke har vært vitne til tidligere. Jeg vil legge vekt på at dette ikke er ment som en evaluering eller revisjon av Sør-Varanger kommune og dens etaters håndtering eller beredskapsarbeid. Ønsket er å dra lærdom gjennom en kartlegging av hvilke ressurser, samarbeid, planverk og improvisering en krise som dette har krevd av ulike aktører i en grensekommune som Sør-Varanger. Min forespørsel om din deltakelse til dette forskningsprosjektet beror på at du som informant kan ha verdifull kunnskap om hva håndteringen av flyktningkrisen i Sør-Varanger kommune krevde, høsten 2015.

## Hva innebærer deltakelse i studien?

Ved deltakelse som informant i dette forskningsprosjektet vil du utgjøre viktig del av datagrunnlaget, i form av et intervju, for min masteroppgave. Annen dokumentasjon som beredskaps, handlingsplaner og annen korrespondanse du mener kan være interessant å se nærmere på vil også være av stor interesse for meg. Datagrunnlaget du bidrar til vil bli drøftet opp mot ulike teorier omkring krise, krisehåndtering og organisering, samt danne bakteppe for eventuell publisering av artikkel basert på oppgaven i etterkant. Med intervjuet ønsker jeg å få innsikt i hvordan Sør-Varanger kommune har jobbet for å best mulig håndtere masseinnvandring til kommunen høsten 2015. I intervjuet ønsker jeg derfor å avdekke erfaringer, meninger og oppfatninger knyttet til håndteringen av flyktningkrisen og å få beskrevet hvordan krisen har blitt oppfattet av de som har stått håndteringen av den nærmest. Tidsaspektet for studie er avgrenset til høsten 2015 av både praktiske og faglige årsaker. Dette med tanke på at denne perioden sannsynligvis innebar den mest akutte fasen for håndtering og samt at det gir min oppgave en tentativ start og slutt punkt.

## Hva skjer med informasjonen om deg?

All informasjon som blir innhentet til dette forskningsprosjektet vil bli behandlet konfidensielt. All oppbevaring og behandling av informasjon vil gjort i henhold til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste sine retningslinjer. Informasjon fra alle intervju vil bli anonymisert i etterkant slik at informasjonen ikke vil kunne spores til deg som enkeltperson. Det er kun jeg samt min veileder, Maria Hammer, som vil ha tilgang til lydopptak, transkriberinger og annen dokumentasjon i oppgaveprosessen. Ved fullføring av masteroppgaven juni 2016 vil all oppgitt informasjon fra deg som informant bli slettet. I løpet av forskningsprosessen kan du som informant når som helst, og uten å måtte oppgi årsak, trekke deg fra forskningsprosjektet. All informasjon og dokumentasjon som er oppgitt av deg vil da bli slettet.

Jeg ønsker å benytte meg av båndopptaker under intervjuet for å kunne få med meg all den informasjon du som informant kan bidra med i intervjuet. Om du ikke ønsker dette kan intervjuet også gjennomføres uten båndopptaker. Kopi/transkripsjon av intervjuet vil også kunne sendes til deg som informant i etterkant, om dette skulle være ønskelig. Til intervjuet har jeg forberedt en del spørsmål, med mulige oppfølgingsspørsmål til disse. Derfor vil anslått tidsbruk kunne variere, men intervjuet vil trolig ta mellom 30 og 60 minutter å gjennomføre. Som informant står du fritt til å selv velge å svare på de spørsmål som jeg stiller deg. Det er ønskelig fra min side å kunne få intervjuet deg personlig, derfor har jeg satt av uke 8 (22. - 26. februar) til besøk av Kirkenes og Øst-Finnmark. Om det av praktiske årsaker ikke er mulig for deg å stille til intervju i løpet av denne uken, håper jeg du er åpen for å kunne gjennomføre et intervju med meg via telefon eller videosamtale/skype.

Håper du finner det interessant å delta som informant på dette forskningsprosjektet!

Har du noen spørsmål omkring intervjuet eller prosjektet er det bare å ta kontakt.

Vennlig hilsen

Ole Johannes H. Yttervoll

## Vedlegg II

# **Intervjuguide Sør-Varanger kommune, 2016**

## **Masseinnvandring og krisehåndtering**

# **Ole Johannes H. Yttervoll**

Universitetet i Tromsø, Norges Arktiske Universitet

## **FASE 1: RAMMESETTING/INTRODUKSJON**

### *Del 1. Uformell prat*

- Presentere meg selv
- Presentere forskningsprosjektet og bakgrunn for valg av kommune og tema
- Bakgrunnsinformasjon om aktuell informant og hans eller hennes tilknytning til håndteringen av masseinnvandringen til Sør-Varanger kommune høsten 2015

### *Del 2. Informasjon*

- Si litt om temaet for samtalen –meningen med intervjuet er å få beskrevet utfordringer, ressursbehov, samarbeid, improvisasjoner, tilpasninger og beredskapsplaner knyttet til høstens masseinnvandring.

Mitt generelle inntrykk er at dette var en hendelse som ble håndtert godt, ut fra de forutsetninger som lå til grunn. Ønsket er derfor å kunne beskrive og drøfte de utfordringer en grensekommune som Sør-Varanger hadde høsten 2015, hvilke tiltak var nødvendig og hvordan håndterte kommunen denne hendelsen som har blitt beskrevet som en innvandringskrise. Du velger selv hva du kan svare og ikke svare på.

- Takke informant for at han/hun kunne stille opp
- Forklar hva intervjuet skal brukes til og forklar taushetsplikt og anonymitet
- Spør om noe er uklart og om informanten har noen spørsmål
- Informer om ev. opptak, sørg for samtykke til ev. Opptak

### **Fase 2: ERFARING og Krisetypologi**

1. Hva heter du og hvilken bakgrunn/erfaring har du?
2. Hvilken stilling er du besatt i, hvor lenge, og hva går denne rollen ut på?
3. Ta meg tilbake til høsten 2015, månedsskiftet august-september. Når vil du si masseinnvandringen over Storskog nådde en størrelse av betydning for deg og din etat?
4. Kom situasjonen høsten 2015 som en stor overraskelse på deg/din etat?
5. Når var den mest akutte perioden for hendelsen etter din mening?

### **Fase 3: Ansvar, likhets, nærhets, samvirke og dugnadsprinsippet**

1. Hvilken primæroppgaver og rolle hadde din etat i håndteringen høsten 2015?
2. Lignet disse oppgavene på det som du og din etat håndteres også under mer normale omstendigheter?

3. Var det nødvendig med noen strukturelle endringer organisatorisk og med hensyn til rapportering? Oppfølgingsspørsmål: Hvor viktig tror du denne fleksibiliteten og grad av endring var for vellykket håndtering og kommunikasjon?
4. Var det på noe tidspunkt slik at andre enn deg og din etat måtte ta over for den funksjonen dere var ment å ha under håndteringen av massetilstrømmingen?
5. I hvor stor grad vil du si at denne håndteringen var tuftet på frivillig arbeid og dugnadsånd?

#### **Fase 4: en krise? Og for hvem?**

1. Hva vil du kalle den situasjonen/hendelsen som oppsto høsten 2015 med egne ord?
2. vil du selv beskrive hendelsene høsten 2015 som en krise/flyktningkrise/humanitær?
3. I hvor stor grad vil du si at denne hendelsen hindret dere i å utføre andre pålagte offentlige oppgaver?
4. Var dere på noe tidspunkt ute av stand til å håndtere andre oppgaver ved siden av denne hendelsen?
5. Var tidspress en faktor?
6. vil du si det var noen form for usikkerhet knyttet til hva som kunne møte dere neste dag og om dere ville ha kapasitet til å kunne håndtere det?
7. Følte du, under noen omstendighet i løpet av denne perioden, at denne hendelsen avviket i så stor grad fra normaltilstand i kommunen/fylket at det kunne være tilløp til sosial uro hos befolkningen i nærliggende kommuner og i fylket?

#### **Fase 6: planverk og improvisasjon, hånd i hånd?**

1. hadde dere noe form for beredskapsplan for denne typen tilfeller?
2. Ble det til noen improviserte løsninger under håndteringen av masseinnvandringen?
3. UDI iverksatte sin beredskapsplan for håndteringen av masseinnvandring, hvilket inntrykk fikk du av dette planverket? Hvis du hadde noe med det å gjøre?

#### **Fase 8: Media og krisehåndtering**

1. Hvordan opplevde du medias dekning av masseinnvandringen?
2. Var det vanskelig ut fra ditt ståsted å få kommunisert behov og perspektiv?

3. Hvordan var ditt inntrykk av medias fremstilling av krisen kontra din egen oppfatning av situasjonen? Stemte det overens, eller hvorfor ikke i så fall?

### *Avslutningsspørsmål*

Var der noen varselsignal for det som skulle komme?

Ble situasjonen regnet som avklart på sentralt og lokalt hold samtidig?

Fikk du og din etat utført mer eller mindre godt arbeid ut fra de ressurser og forutsetninger som lå til grunn, tror du?

### **FASE 9: TILBAKEBLIKK, noe du vil legge til?**

Der det er ønskelig å få vite mer stil oppfølgingsspørsmål. Disse kan lyde som følger:

- Kan du beskrive nærmere?
- Kan du fortelle mer om?
- Har du et eksempel/flere eksempler på dette?
- Hvordan opplever du det?
- Hva tenker du om det?

Spørsmål det kan være aktuelt å stille underveis i intervjuet for å sjekke tolkningen:

- Du mener altså?
- Forstår jeg deg riktig når jeg sier? Er det noe du vil legge til?

### **Vedlegg III**





Maria Hammer  
Institutt for ingeniørvitenskap og sikkerhet UiT Norges arktiske universitet

9037 TROMSØ

Vår dato: 21.03.2016

Vår ref: 47478 / 3 / STM

Deres dato:

Deres ref:

#### TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 18.02.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>47478</i>	<i>En studie av Sør-Varanger kommune sin håndtering av flyktningkrisen høsten 2015</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>UiT Norges arktiske universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Maria Hammer</i>
<i>Student</i>	<i>Ole Johannes Haverinen Yttervoll</i>

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

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

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

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

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.06.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Siri Tenden Myklebust

Kontaktperson: Siri Tenden Myklebust tlf: 55 58 22 68

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

*Avdelingskontorer / District Offices*

*OSLO:* NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no  
*TRONDHEIM:* NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrr.svarva@svt.ntnu.no  
*TROMSØ:* NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@svt.uib.no



Utvalget informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er i all hovedsak godt utformet, men vi har imidlertid følgende kommentarer:

-Vi vil gjøre oppmerksom på at sluttdato for prosjektet i informasjonsskrivet må rettes da det oppgis at prosjektslutt er juni 2015.

-Videre ber vi om at følgende setning tas ut av informasjonsskrivet: "All oppbevaring og behandling av informasjon vil gjort i henhold til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste sine retningslinjer."

Vi legger til grunn at du går gjennom informasjonsskrivet og sørger for at overnevnte punkter er med, før utvalget kontaktes.

I informasjonsskrivet blir det opplyst om at det kan bli aktuelt å samle inn personopplysninger gjennom video- og lydopptak, via Skype. Vi har endret meldeskjemaet i tråd med disse opplysningene.

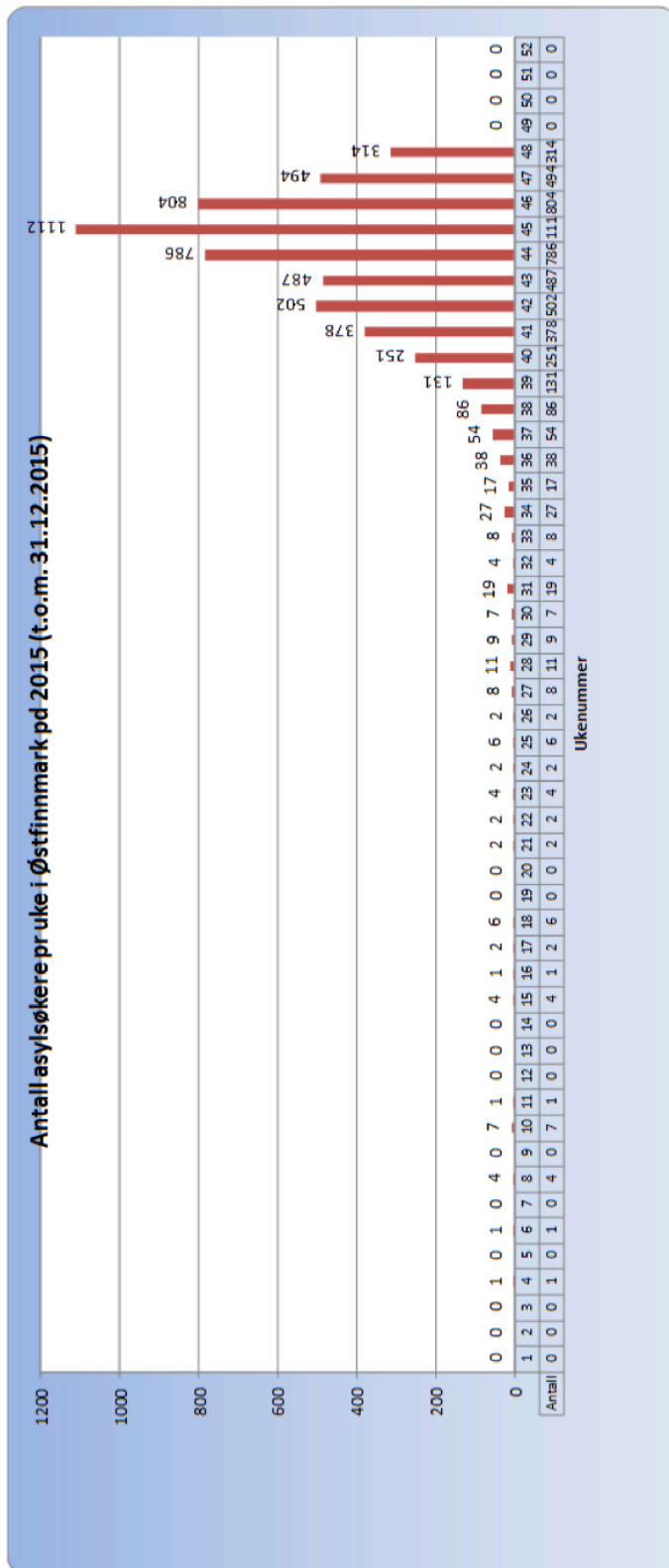
Personvernombudet minner om at data bør innhentes og lagres i systemer innenfor virksomhetens kontroll. Bruk av eventuell databehandler må avklares med UiT. Institusjonen er ansvarlig for at personopplysningene behandles på en sikker måte gjennom hele prosessen. Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger UiT Norges arktiske universitet sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc/mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Det oppgis at personopplysninger skal publiseres. Personvernombudet legger til grunn at det foreligger eksplisitt samtykke fra den enkelte til dette. Vi anbefaler at deltakerne gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

Forventet prosjektslutt er 01.06.2016. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

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

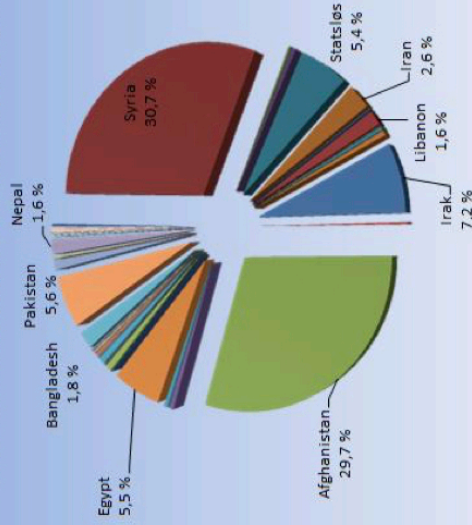
## Asyltilstrømmingen over Storskog – januar – desember 2015 - uke for uke i 2015



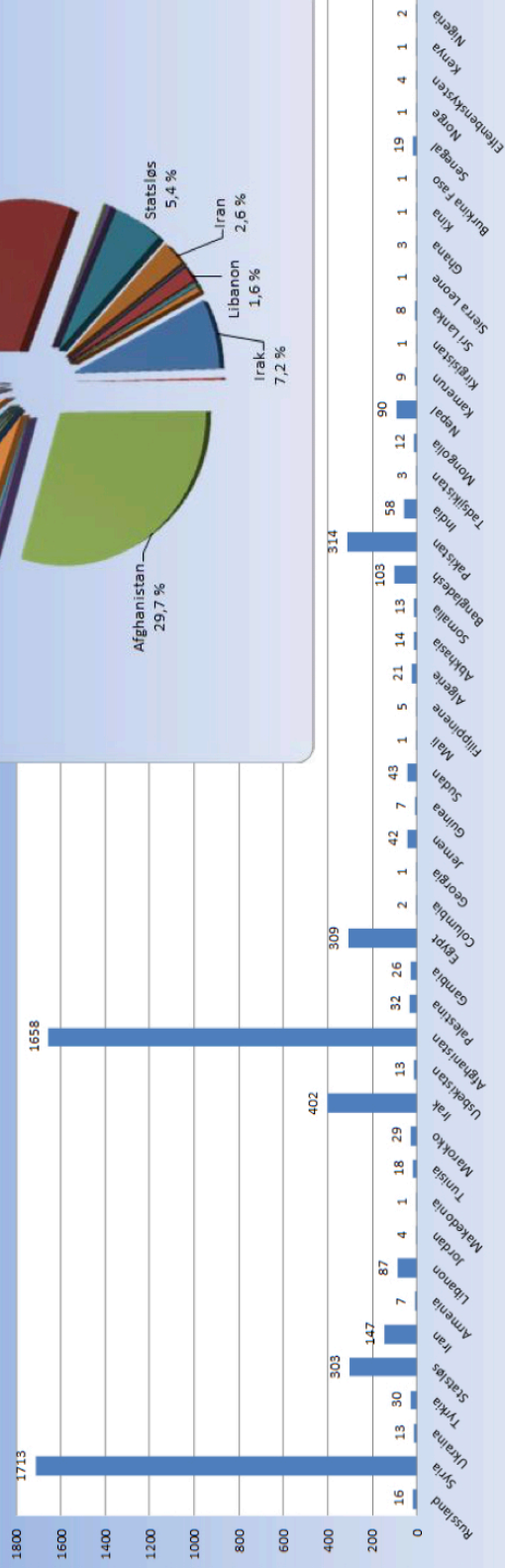
## Hvilke grupper søker asyl?

### Vedlegg IIIII

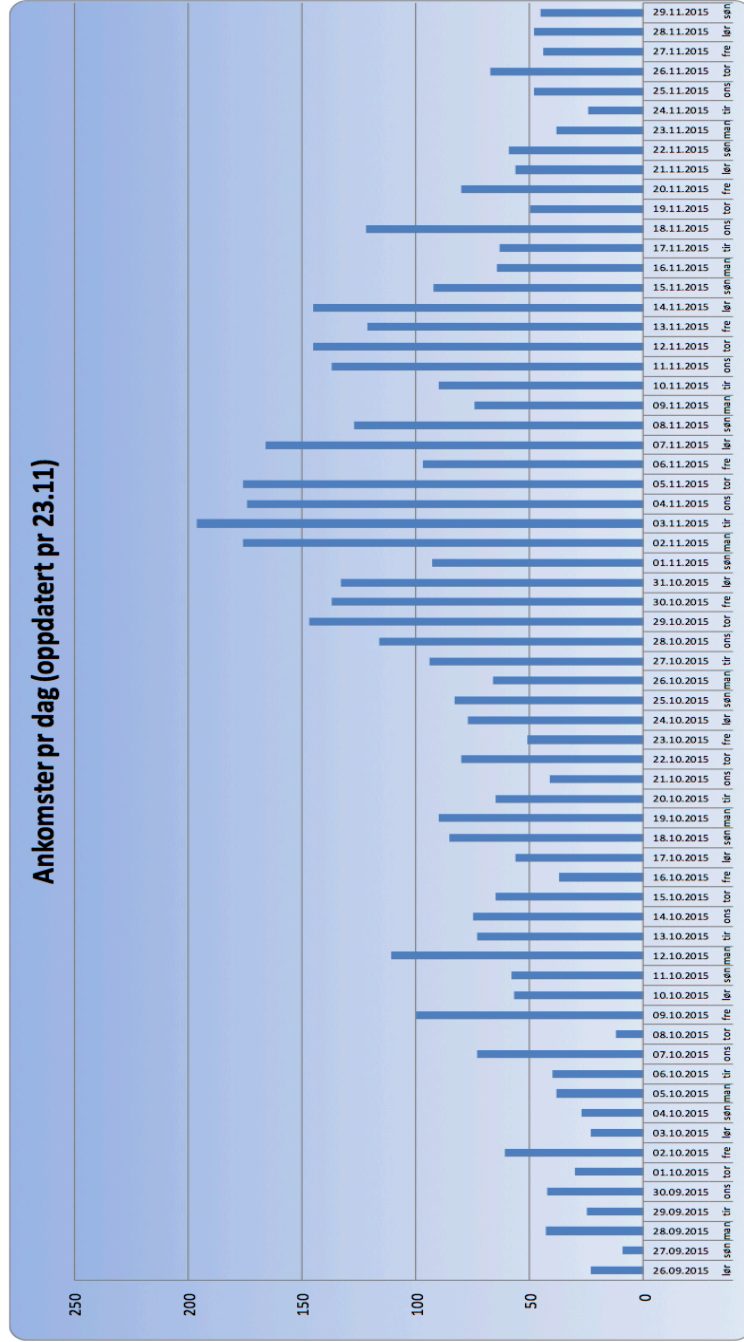
Ankomster fordelt på nasjonalitet (>1%) 2015 (pr 31.12)



Fordelt på nasjoner pr 31.12.15



## Ankomster/dag – vanskelig å gi en pålitelig prognose



Vedlegg IIIII