



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG 350
Masteroppgave

Grenseoverskridende utfordringer
En casestudie av asylkrisen i Sør-Varanger høsten 2015

Trym Erik Omberg Alvik

Høst 2019

Førord

Denne oppgaven markerer den etterlengtede slutten på min masterstudie i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Det har vært en omfattende og til tider krevende prosess, men også karakterbyggende og lærerikt.

Det er flere som fortjener en takk for støtten underveis i arbeidet med denne masteroppgaven. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til veileder Per Lægreid, som har bidratt med konstruktive tilbakemeldinger, råd og gode innspill under skriveprosessen. Jeg vil også takke forskergruppen som jeg har vært en del av under mitt masterløp «Politisk organisering og flernivåstyring» ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, der jeg har fått nyttige og hjelpsomme tilbakemeldinger underveis i oppgavens utvikling.

Jeg vil også takke alle informantene som jeg har intervjuet underveis i oppgaven, både for å ta seg tid og for å være imøtekommende. Uten informasjonen fra dem hadde ikke studien blitt den samme. Avslutningsvis vil jeg også rette en generell takk til både venner, medstudenter og familie som har bidratt med motivasjon og støtte under det som har vært en hektisk tid.

Trym Erik Omberg Alvik

Bergen 02.12.2019

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg krisehåndteringen av asylkrisen som oppsto over Storskog i Sør-Varanger kommune høsten 2015. Krisen kom svært uventet på aktørene som var ansvarlige for å håndtere dem, og skapte en stund store utfordringer for det norske asylsystemet.

Situasjonen som oppsto over Storskog hadde også grenseoverskridende trekk.

Grenseoverskridende kriser har blitt langt vanligere de siste tiårene, dette er kriser som ikke respekter etablerte grenser, blant annet nasjonale grenser, forvaltningsnivåer og politikkområder. Dette skaper også store utfordringer for de som skal håndtere slike kriser, spesielt knyttet til flernivåstyring, samordning og spesialisering. Denne studien tar for seg krisehåndteringen slik den gikk for seg i Sør-Varanger. Masteroppgaven tar for seg krisehåndteringen med fokus på både nasjonale og lokale aktører. Tidligere studier har vist at samordning er en stor utfordring i møte med krisesituasjoner. Noen av de mest sentrale funnene i denne oppgaven var at det var store vanskeligheter med samordningen under krisehåndteringen, spesielt vertikalt mellom det nasjonale og lokale nivået i startfasen av krisen.

Innhold

1 INTRODUKSJON	1
1.1 Problemstilling	2
Begrunnelse og aktualisering av problemstilling	3
1.2 Kapitteloversikt	4
1.3 Oppsummering	5
2 KONTEKST	7
2.1 Asylkrisen i Europa	7
Situasjonen i Norge	8
2.2 Samfunnssikkerhet og beredskap	9
Prinsipper for samfunnssikkerhetsarbeidet	10
2.3 Sentrale aktører	11
Justis og beredskapsdepartementet	11
Politidirektoratet	11
Politiets utlendingsenhet	12
Østfinnmark politidistrikt	12
Utlendingsdirektoratet	13
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	13
Fylkesmannen i Finnmark	13
Sør-Varanger kommune	14
Andre aktører	14
2.4 Det legale rammeverket	14
Utlendingsloven	14
Schengenavtalen og Dublin-regelverket	15
Den internasjonale flyktningkonvensjonen	15
2.5 Oppsummering	16
3 TEORI	17

3.1 Begrepsavklaring.....	17
Krisebegrepet	17
Forskjellige krisetyper.....	19
Grenseoverskridende kriser.....	20
Flernivåstyring	22
Samordning og spesialisering.....	23
3.2 Kategoriserende Teori - Krisefaser	24
Erkjennelsesfasen	25
Beslutningstaking og samordning	26
Meningsskaping	27
Avslutningsfasen	27
Læringsfasen	28
3.2 Forklarende teori	28
Det instrumentelle perspektivet.....	29
Forventninger til empirien.....	30
Det institusjonelle perspektivet	30
Forventninger til empirien.....	31
3.3 Oppsummering	32
4 METODE	33
4.1 Casestudie som forskningsstrategi	33
Utvalg av case	34
4.2 Datagrunnlag	35
4.3 Dokumentanalyse	35
Datautvalg	36
4.4 Intervjuer	37
Datautvalg	38
4.5 Validitet og reliabilitet	40

4.6 Oppsummering	41
5 EMPIRI	42
5.1 Tidslinje over hendelsesforløpet	42
5.2 Forutsetninger for krisehåndtering	44
Politiet	44
Utlendingsdirektoratet	47
Sør-Varanger kommune	48
5.3 Kriseerkjennelse	49
I forkant av asylkrisen	50
Kriseoppfattelse i Sør-Varanger	52
Barrierer for felles kriseforståelse	54
Eskalering av krisen og opprettelsen av en felles forståelse	56
5.4 Beslutningstaking og samordning	57
Ansvarsområder	58
Beslutningstaking i den akutte krisefasen	60
Ankomstsituasjonen på Storskog	61
Plassmangel i Sør-Varanger kommune	62
Håndteringen etter det andre varselet	64
Samordning	65
Endring i utlendingsloven og instruksene	68
5.5 Meningsskaping	69
I Startfasen av Krisen	70
Nasjonal Oppmerksomhet	72
Kommunikasjon fra Politisk Nivå	74
5.6 Kriseavslutning	75
Operasjonell avslutning av Krisen	76
Etterspill	77

5.7 Læring	79
Læring i Etterkant av Krisen	79
Endringer i utlendingsloven som en følge av asylkrisen.....	81
5.8 Oppsummering	82
6 ANALYSE	83
6.1 Type krise	83
Kryssing av grenser	83
En komplisert krise.....	84
Tidsdimensjonen	85
6.2 Sentrale empiriske funn.....	86
1. Generell mangel på beredskap knyttet til håndtering av situasjonen i 2015	86
2. Manglende ressursgrunnlag på lokalt nivå.....	87
3. Responsen fra nasjonalt nivå tok lang tid.....	88
4. Lokal innsats var avgjørende for god krisehåndtering	89
5. Improvisasjon ble en nødvendighet i fraværet av passende beredskapsplaner	90
6. Utfordringer med samordningen, men den fungerte bra når rutiner ble etablert	91
7. Innblanding fra politisk nivå var viktig, men virket til tider mot sin hensikt	91
8. Asylkrisen var en agendasettende krise.....	92
6.3 Fortolkning i lys av de teoretiske perspektivene	93
Det instrumentelle perspektivet.....	93
Institusjonelt perspektiv	97
Perspektivene sett opp mot hverandre.....	100
6.4 Oppsummering	101
7 AVSLUTNING	102
7.1 Refleksjoner rundt problemstilling	102
7.2 Teoretiske implikasjoner	103
7.3 Empiriske implikasjoner	105

7.4 Relatert og videre forskning	105
LITTERATURLISTE	107
Litteratur	107
Aviser	113
Internett	114

1 INTRODUKSJON

Denne studien tar for seg håndteringen av asylkrisen i Norge høsten 2015. Mer spesifikt har den fokus på situasjonen som oppsto over Storskog grensepasseringssted ved den norsk-russiske grensen i Finnmark. Ankomstsituasjonen sensommeren og høsten 2015 var en ekstraordinær hendelse sett i en norsk kontekst. Selv om det tidligere har vært perioder med større asyltilstrømninger, var ankomstnivået i 2015 langt over det som har vært tilfellet tidligere. I tillegg til dette var masseankomstene over Storskog fullstendig uventede, både på nasjonalt og lokalt nivå. I løpet av noen måneder ankom det rundt 5,500 asylsøkere over en grensepassering som vanligvis er vant til å motta mellom null til ti personer per år, i en kommune med litt i overkant av 10,000 innbyggere. Krisen i 2015 lå et stort press på myndighetene i å håndtere en situasjon som var både uventet og uforutsigbar. Ankomstene over Storskog ble håndtert etter beste evne, men de skapte store utfordringer når det kom til å bedrive god krisehåndtering.

Asylkrisen høsten 2015, og da spesielt ankomstene over Storskog, var en hendelse uten sidestykke når det kommer til norske erfaringer med flyktninger. Ikke bare ankom asylsøkere gjennom de forventede rutene, men også over den norsk-russiske grensen. Asylkrisen passer inn i en trend i kriseutvikling som i større grad blir mer fremtredende i den moderne verdenen. De siste tiårene kan man observere en utvikling der kriser blir mer grenseoverskridende i sin natur (Ansell et.al 2010; Boin 2018). Dette er kriser som enkelt overskrider administrative nivåer, politikkområder, sektorgrenser og nasjonale grenser (Christensen et.al 2016, 888). Grenseoverskridende kriser kommer dermed med et helt nytt spekter av utfordringer sammenlignet med lokalt forankrede kriser, der ansvarsområder er langt klarere definerte.

Formålet med denne oppgaven er å studere hvordan grenseoverskridende krisesituasjoner blir håndtert i en flernivåkontekst. Ankomstsituasjonen i Finnmark høsten 2015 gir en god mulighet til å skape innsikt i dette. Asylkrisen representerer en uforutsett hendelse der myndighetene må organisere og opprettholde en respons over et lengre tidsrom. I tillegg involverte situasjonen aktører fra en rekke forskjellige forvaltningsnivåer og diverse organisasjoner som måtte samordne med hverandre under komplekse og uforutsigbare forhold. Masseankomstene over Storskog belyser en rekke temaer som myndighetene må forholde seg til i krisesituasjoner preget av gjenstridige problemer, problemer preget av usikkerhet, tvetydighet og som virker resistente mot løsninger (Rittel & Webber 1973).

Denne oppgaven vil i hovedsak fokusere på selve krisehåndteringen høsten 2015 slik den gikk for seg i Sør-Varanger kommune. Det vil også bli viet oppmerksomhet til tiden i forkant og etter selve krisehåndteringen. Aktørene som hadde ansvaret for håndteringen av situasjonen tilhører både det statlige og kommunale nivået, og det er i hovedsak disse det vil fokuseres på. I mindre grad vil også rollen til blant annet Stortinget og det politiske nivået trekkes inn, samt forholdet til Russland. Aktører i sivilsamfunnet spilte også en rolle i håndteringen, blant annet Siviltforsvaret og Røde Kors, men det er først og fremst aktører innen den norske forvaltningen som det vil fokuseres på.

1.1 Problemstilling

Det overordnede formålet med denne studien er å analysere hvordan myndigheter håndterer grenseoverskridende kriser med utgangspunkt i masseankomstene over Storskog grensepasseringssted høsten 2015 som case. På bakgrunn av dette er den følgende problemstillingen formulert:

«Beskrive og forklare krisehåndteringen i sammenheng med masseankomstene av asylsøkere over Storskog høsten 2015»

Problemstillingen er todelt, en beskrivende del og en forklarende del. Den beskrivende delen dekker aspekter knyttet til selve håndteringen av flyktningkrisen. Blant annet vil det bli redegjort for forutsetninger for å kunne håndtere kriser, selve krisehåndteringen og etterspillet i etterkant av krisen. For å beskrive og kategorisere hendelsesforløpet under krisehåndteringen i Finnmark vil krisefasemodellen til Arjen Boin, Paul't Hart, Eric Stern og Bengt Sundelius benyttes. Denne modellen ser på et kriseforløp som bestående av fem faser; Erkjennelsesfasen, beslutnings og koordineringsfasen, meningsskaping, avslutning og læring (Boin et.al 2017).

Den forklarende delen vil analyseres med utgangspunkt i det institusjonelle og instrumentelle perspektivet. Dette vil gjøres for å kunne skape en forståelse for den organisatoriske settingen aktørene operer i og hvordan dette påvirker håndteringen. Det institusjonelle perspektivet ser på normer, kultur, verdier og tradisjoner som essensielle for å forstå organisasjoner. Innenfor dette perspektivet blir aktører oppfattet som drevet av en logikk om det passende (March & Olsen 2006). Det instrumentelle perspektivet vektlegger i mindre grad kultur og verdier og fokuserer mer på organisasjoner som instrumenter for diverse interesser. Innenfor det instrumentelle perspektivet er aktører drevet av en mer konsekvensdrevet logikk (March &

Olsen, 1989). Begge disse perspektivene vil bli brukt i en utfyllende strategi da de begge gir forklaringer på organisatorisk oppførsel, men fra forskjellige vinklinger. På denne måten vil perspektivene kunne komplementere hverandre (Rones 1997).

Begrunnelse og aktualisering av problemstilling

Innvandring er et tema som blir mer og mer aktuelt. Flyktningssituasjonen i Europa i 2015 var i stor grad kulmineringen av en situasjon som hadde pågått over flere år, med en jevn økning siden 2011. Denne situasjonen eksploderte i 2015 da hundretusener av migranter tok seg til Europa over Middelhavet, noe som skapte en rekke politiske og humanitære kriser langs flyktningerutene. Denne situasjonen spredde seg etterhvert også til Norge som mottok et relativt høyt antall asylsøkere i løpet av noen få måneder på sensommeren og høsten 2015. Det er vanskelig å avgjøre hvorvidt en lignende situasjon som den over Storskog kan oppstå igjen, spesielt fordi den oppsto så uventet og var så langt fra normalen. Uansett er det verdt å undersøke hvordan norske myndigheter håndterer slike hendelser da det utvilsomt kan oppstå lignende flyktningstrømmer i fremtiden. Ustabilitet som følge av krig, klimaendringer og andre problemstillinger gjør det sannsynlig at lignende situasjoner kan oppstå.

Kriser har de siste tiårene hatt en tendens til å bli mer og mer grenseoverskridende i sin natur. Terrorangrepet 11. september 2001, tsunamien i Sørøst-Asia i 2004, finanskrisen i 2008 og flyktningkrisen i 2015 er alle eksempler på grenseoverskridende kriser. Dette er kriser som ikke respekter landegrenser, forvaltningsnivåer, politikkområder eller juridiske grenser. Dette er også kriser som kan eskalere raskt, og der det er vanskelig å avgjøre hva som forårsaker dem eller hvordan de kan stoppes (Ansell et.al 2010; Boin 2018). Denne trenden påvirker også Norge, noen eksempler er blant annet terrorangrepene mot regjeringsskvartalet og Utøya 22.juli, flyktningkrisen i 2015 samt en rekke naturkriser. Utfordringene som offentlige forvaltning møter i krisesituasjoner blir forsterket så snart de inntar disse karakteristikene. Det er dermed viktig å forstå hvordan disse krisene blir håndtert slik at man kan være bedre forberedt når de inntreffer i fremtiden.

Et overordnet formål med denne studien er å undersøke hvordan offentlig forvaltning håndterer grenseoverskridende kriser. Den norske forvaltningen er preget av sterke fagdepartementer og relativt selvstendige, offentlige organisasjoner. Dette har ført til en situasjon der samordningen på tvers av sektorer er relativt svak. Dette øker behovet for en mer nettverksbasert styringsmodell preget av samordning på tvers av sektorer som et alternativ til

den tradisjonelle styringsmodellen (Fimreite et.al 2014). En økt grad av spesialisering innenfor offentlig forvaltning setter også høye krav til samordning mellom forvaltningsnivåer (Verhoest et.al 2007). Hvordan offentlige forvaltning håndterer disse samordningsproblemene i møte med grenseoverskridende kriser blir dermed svært relevant å utforske.

Situasjonen ved Storskog høsten 2015 innehar flere av kjennetegnene ved en grenseoverskridende krise, og aktørene som var ansvarlige for å håndtere situasjonen sto ovenfor mange av utfordringene som oppstår når man står i en slik situasjon. For å gi et så bredt inntrykk som mulig tar studien for seg både nasjonale aktører og lokale aktører. Dette gjøres for å kunne undersøke noen av utfordringene som oppstår når aktører med forskjellige ansvarsområder, og på forskjellige forvaltningsnivåer må samordne seg. På det nasjonale nivået vil fokuset i hovedsak ligge på Politidirektoratet og UDI. På det lokale nivået vil fokuset først og fremst ligge på aktørene som var de første som måtte forholde seg til krisen, henholdsvis Østfinnmark politidistrikt og Sør-Varanger kommune.

1.2 Kapitteloversikt

I kapittel 2 vil konteksten denne studien befinner seg i presenteres. Først vil bakgrunnen for flyktningkrisen i Norge, og masseankomstene over Storskog legges frem. Etter dette vil det bli redegjort for arbeidet med samfunnssikkerhet og krisehåndtering i Norge, dette vil også omfatte de rådende prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap. Videre vil kapittelet ta for seg de sentrale aktørene som var involvert i krisehåndteringen i Finnmark, samt diverse aktører som spiller en rolle innenfor utlendingsforvaltningen og samfunnssikkerhetsarbeidet. Avslutningsvis i kapittelet vil lovverket som legger føringer for norsk utlendingspolitikk redegjøres for.

Kapittel 3 vil presentere oppgavens teoretiske rammeverk. Innledningsvis i kapittelet vil de begrepene som er mest sentrale for å forstå moderne kriser og utfordringene med å håndtere dem redegjøres for. De mest sentrale begrepene i denne studien er; krisebegrepet, moderne kriser, grenseoverskridende kriser, spesialisering, samordning og flernivåstyring. Videre vil studiens kategoriserende teori, de fem krisefasene til Boin et.al (2017) legges frem.

Avslutningsvis i kapittelet vil studiens forklarende teori bli redegjort for. Et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv vil bli benyttet for å analysere krisehåndteringen. I denne delen vil det også utledes hvilke empiriske implikasjoner som forventes basert på perspektivene.

I kapittel 4 vil oppgavens metodiske tilnærming redegjøres for. Studiens formål er å analysere hvordan myndigheter håndterer kriser med grenseoverskridende trekk, for å gjøre dette tar den utgangspunkt som en casestudie av håndteringen av masseankomstene over Storskog høsten 2015. Det første som vil bli presentert i dette kapittelet er dermed casestudiemetoden. Det har også blitt benyttet flere former for dokumenter i oppgaven, blant annet evalueringsrapporter fra involverte aktører. Avisartikler fra blant annet lokale medier og riksmidier har også blitt benyttet i denne studien. Den andre delen av dette kapittelet vil dermed redegjøre for dokumentanalysen. Det har blitt gjennomført åtte intervjuer med aktører som på forskjellig vis var involvert i håndteringen av asylkrisen, den tredje delen av kapittel 4 vil ta for seg kvalitative intervjuer som metode. Avslutningsvis vil studiens reliabilitet og validitet diskuteres.

Kapittel 5 vil ta for seg selve krisehåndteringen slik den gikk for seg i Finnmark. Innledningsvis vil forutsetninger for å håndtere krisen diskuteres, blant annet beredskap knyttet til en slik situasjon som oppsto over Storskog. Videre vil krisehåndteringen legges frem sortert etter Boin et.al (2017) sine fem krisefaser. Fasene foregår ofte parallelt med hverandre, noe som innebærer at empirien ikke vil framstilles fullstendig kronologisk.

Kapittel 6 vil redegjøre for studiens sentrale funn. Her vil studiens empiri bli analysert ut ifra det teoretiske og analytiske rammeverket som ble presentert i teorikapittelet. Dette kapitelet vil også ta for seg forklaringskraften til de to perspektivene som blir benyttet i denne studien. Dette vil gjøres for å prøve å skape en forståelse for beslutningsgrunnlaget til de forskjellige aktørene som er involvert i studien.

Avslutningsvis vil studien oppsummeres i kapittel 7. Her vil de viktigste funnene oppsummeres og det vil svares mer direkte på problemstillingen. Kapittelet vil også ta for seg teoretiske og empiriske implikasjoner, og hva det eventuelt bør forskes mer på i fremtiden.

1.3 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg gitt en oversikt over hva denne studien omhandler. Studiens overordnede formål er å si noe om hvordan myndigheter håndterer kriser med grenseoverskridende trekk, dette gjøres med utgangspunkt i håndteringen av masseankomstene over Storskog grensepasseringssted i Sør-Varanger kommune, høsten 2015. Kriser har de siste tiårene har i større grad tatt til seg grenseoverskridende trekk, med en stadig mer globalisert verden der forskjellige systemer blir mer integrerte og komplekse er det

lite sannsynlig at denne utviklingen ikke vil fortsette. Det blir dermed bare viktigere å forstå hvordan utfordringene slike typer kriser fører med seg kan møtes.

Studien vil vise at krisehåndteringen etter hvert ble gjennomført på en tilfredsstillende måte, men at det var store utfordringer, spesielt i den akutte krisefasen i tiden før nasjonale myndigheter ble oppmerksomme på krisens alvorlighetsgrad. Mange av utfordringene som oppsto i møte med asylkrisen er kjennetegnet av dilemmaene som grenseoverskridende kriser preget av kompliserte og gjenstride problemer fører med seg. Krisen er også preget av klassiske forvaltningsutfordringer knyttet til flernivåstyring, samordning og spesialisering, noe som vil komme frem i denne oppgaven.

Videre vil oppgaven også fremheve nytten av de instrumentelle og institusjonelle perspektivene for å forklare aktørenes handlingslogikk i løpet av krisehåndteringen. Perspektivene legger til grunn forskjellige handlingslogikker noe som gjør det nødvendig å benytte en utfyllende strategi for å kunne belyse krisehåndteringen på en best mulig måte.

2 KONTEKST

Dette kapittelet vil presentere konteksten som denne studien befinner seg i. Formålet med dette er å gi en bedre forståelse for settingen og forutsetningene for krisehåndteringen av masseankomstene over Storskog. Først vil det redegjøres for den europeiske flyktningkrisen i 2015, som er med på å danne bakteppet for situasjonen som etter hvert oppstår over Storskog. Videre vil oppmerksomheten også rettes mot arbeidet med samfunnssikkerhet og kriseberedskap i Norge, her vil også prinsippene som er ledende for norsk beredskapsarbeid presenteres. Etter dette vil studiens sentrale aktører bli presentert og det vil bli redegjort for deres rolle under krisehåndteringen i Finnmark. Avslutningsvis vil dette kapittelet ta for seg lovverket som regulerer norsk utlendingspolitikk. Dette gjøres for å kunne skape en oversikt over rammene som norske myndigheter må forholde seg til

2.1 Asylkrisen i Europa

Bakteppet for situasjonen som skjedde i Norge og over Storskog var flyktningkrisen i Europa. Flyktningstrømmene til Europa har gjerne gått i bølger der man har noen år med høyere ankomster. Asylankomstene i 2015 var derimot en ekstraordinær situasjon fordi man måtte forholde seg til den største flyktningstrømmen som hadde oppstått siden andre verdenskrig. Situasjonen i 2015 skapte en rekke politiske og humanitære kriser langs de forskjellige migrasjonsrutene (Boin 2018, 1).

Flyktningkrisen i 2015 var i stor grad en kulminering av en situasjon som hadde pågått over flere år allerede. Det var en jevn økning i asylankomster til Europa etter 2011 i sammenheng med den arabiske vår og den generelle uroligheten i Midtøsten og Nord-Afrika, spesielt i etterkant av 2013 kan man se konturene av en kommende krise. På starten av 2015 varsler blant annet Frontex - som har ansvar for EUs yttergrenser - om det som skal bli den kommende krisen når de i årsrapporten for 2015 påpeker at hundretusenvise av migranter sto klare til å ta seg til Europa over Middelhavet (Frontex 2015).

Det var først i 2015 at europeiske styresmakter fikk øynene opp for omfanget av situasjonen, da ankomsttallene tok seg kraftig opp. I løpet av 2015 kom det over én million asylsøkere til Europa, noe som var tre til fire ganger så mange ankomster som sammenlignet med 2014 (UNHCR 2015). Svært mange av disse asylsøkerne tok seg til land som Tyskland og Sverige som i begynnelsen var veldig åpne for å ta imot migranter. Tilstrømningen av asylsøkere tok

seg opp i enda større grad etter at Tyskland besluttet at de ville suspendere Dublinavtalen når det kom til syriske flyktninger, noe som innebar at syriske asylsøkere ikke lenger ville bli returnert til det første EU-landet de ankom. Det svært høye ankomstnivået ble etter hvert for mye å håndtere for en rekke land. Tyskland valgte for eksempel å innføre grensekontroll etter å ha mottatt så mange som 40 000 asylsøkere på en enkelt helg. Andre europeiske stater, blant annet Østerrike, Nederland og Slovakia fulgte opp med å innføre grensekontroller i etterkant av Tysklands vedtak (Park 2015). Den høye tilstrømningen begynte etter hvert å synke som en konsekvens av en rekke innstramminger i innvandringspolitikken til europeiske stater. Antallet som tok seg over Middelhavet fra Tyrkia ble også redusert etter at EU underskrev en avtale med Tyrkia for å få ned migrasjonsnivået.

Situasjonen i Norge

Situasjonen ellers i Europa påvirket etter hvert også Norge. Det er først mot sensommeren at man faktisk innser omfanget av asylankomstene til Norge. Denne situasjonen blir enda mer komplisert når ankomstnivået over Storskog også tar seg kraftig opp. Tallene holdt seg relativt stabile sammenlignet med normalen i løpet av de første månedene av 2015. I mai 2015 var det en dobling av antallet asylsøknader, med 1,225 mennesker som søkte asyl, et tall som holdt seg relativt stabilt frem til august. I august var det igjen en stor økning i ankomsttallene og denne økningen fortsatte frem til desember 2015 (UDI 2016).

I løpet av hele 2015 ankom det 31,145 asylsøkere, noe som var en tredobling av antallet asylsøkere som kom i 2014 (UDI 2016). Ankomstnivået i 2015 var langt over prognosene som norske myndigheter hadde sett for seg for 2015. Samtidig er det først fra og med august at man kan begynne å se konturene av gryende krise. Ankomstnivået fram til august er høyt, men fortsatt mulig å håndtere innenfor det normale apparatet. Først med de svært høye ankomsttallene fra og med august blir de forskjellige etatene med ansvarsområder innenfor utlendingsforvaltningen nødt til å sette beredskap.

Situasjonen i Norge ble også ekstra utfordrende på grunn av ankomstnivået over Storskog grensepasseringssted. Håndteringen av alle ankomstene var allerede utfordrende på grunn av svært høye ankomsttall andre steder i landet, men samtidig var infrastrukturen for å motta et større antall asylsøkere langt bedre tilpasset på Østlandet, der mange av ankomstene var sentrert (UDI 2016). Hendelsene ved Storskog høsten 2015 var også svært langt unna det som er normalsituasjonen for denne grensepasseringen. I løpet av hele 2015 kom det 5,542

asylsøkere over Storskog. Før dette har det vært vanlig med et gjennomsnittlig ankomstnivå på mellom null til ti personer per år. (Politidirektoratet 2016, 3).

I Politidirektoratet sin evalueringsrapport fra asylkrisen blir ankomstene over Storskog delt opp i tre faser, der fase to kan anses som den mest krevende fasen. Den første fasen varer fra starten av året til rundt midten av august. Denne fasen er preget av et unormalt høyt ankomstnivå over Storskog, men fremdeles relativt beskjedent sammenlignet med resten av landet. Den andre fasen går fra midten av august til slutten av november. Det er i den andre fasen at den store majoriteten av asylsøkerne ankommer. I denne perioden er det et gjennomsnittlig ankomstnivå på 50,7 søkere per dag, og i løpet av disse månedene ankommer til sammen 5 327 personer. Den siste fasen starter den 30.november og varer ut 2015. Den siste fasen kommer som et resultat av endringer i utlendingsloven. I denne fasen er det ingen asylsøkere som krysser grensen over Storskog (Politidirektoratet 2016, 5). Dette markerer også slutten på det høye ankomstnivået til Norge. På bakgrunn av endringer i utlendingsloven etter et stortingsforlik 15.november synker ankomstnivået drastisk de neste månedene.

Asylkrisen i 2015 var en ekstraordinær hendelse i en norsk kontekst. For det første var ankomstnivået langt over noe man hadde opplevd tidligere, noe som skapte en utfordring i seg selv. I tillegg ble det en ekstra utfordring at asylsøkere tok seg over Storskog, en grensepassering der asylsøkere er veldig sjelden kost. Situasjonen i 2015 er dermed vanskelig å sammenligne med tidligere perioder med høye ankomster. Både på 1990-tallet i forbindelse med borgerkrigene i det tidligere Jugoslavia, og på 2000-tallet som en konsekvens av krigene i Afghanistan og Irak har det vært perioder med et høyere ankomstnivå, men ingenting som kan sammenlignes med det som skjedde i 2015. I tillegg var ikke disse tilfellene lokalisert til et område der infrastrukturen og eksisterende fasiliteter på langt nær var tilpasset en større asyltilstrømning.

2.2 Samfunnssikkerhet og beredskap

Samfunnssikkerhet er et omdiskutert begrep som favner svært bredt og er vanskelig å definere. I hovedsak omhandler samfunnssikkerhet risiko og sårbarhet i samfunnet. Dette kan både dreie seg om områder som er vitale for at samfunnet skal kunne fungere, eller områder med mindre utstrekning som kan ha lokale konsekvenser. Arbeidet med samfunnssikkerhet fokuserer på å redusere sårbarheten i samfunnet. Dette kan dreie seg om å redusere risikoen for at vitale samfunnsfunksjoner skal rammes av uønskede hendelser som for eksempel

terrorisme, naturkatastrofer, epidemier og lignende krisescenarioer (Fimreite et.al 2014, 17). Denne studien fokuserer på samfunnssikkerhet knyttet til det norske asylsystemet.

Samfunnssikkerhet kan defineres på en rekke måter. Politisk har samfunnssikkerhet blant annet blitt definert i St.meld. nr. 37 (2004-2005) som arbeidet med «*å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i situasjoner der statens grunnleggende interesser ikke er truet*» Denne definisjonen favner bredt, men utelukker militære trusler. Kruke et.al definerer en hendelse til å true samfunnssikkerheten hvis den inneholder ett eller flere kjennetegn: 1. Ekstraordinære påkjenninger og tap 2. Høy kompleksitet og gjensidig avhengighet mellom offentlige organisasjoner, og 3. potensial til å undergrave tillit til vitale samfunnsfunksjoner (Kruke et.al 2005, 10).

Prinsipper for samfunnssikkerhetsarbeidet

Norske myndigheter jobber ut ifra fire prinsipper som er gjeldene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Disse prinsippene er henholdsvis; ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet, likhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.

Ansvarsprinsippet bygger på at den organisasjonen som har ansvaret for et gitt fagområde i en normalsituasjon, også skal ha ansvar for beredskap og håndtering av ekstraordinære hendelser innenfor ansvarsområdet deres i en krisesituasjon (JBD 2017). Dette innebærer for eksempel at det er aktører med ansvarsområder innen utlendingsforvaltningen som har ansvaret for å håndtere kriser på utlendingsfeltet. Kommunene og lokal forvaltning spiller også en viktig rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet. Nærhetsprinsippet vektlegger at krisesituasjoner ideelt sett skal håndteres på det lavest mulige nivået (JBD 2017). Fylkesmannen har her en viktig oppgave med å fungere som et bindeledd mellom stat og lokalt nivå for å sikre best mulig samhandling (Fimreite et.al 2014, 18).

Likhetsprinsippet er det tredje prinsippet. Likhetsprinsippet innebærer at man under en krisesituasjon skal operere med en organisasjon som er tilnærmet lik den man opererer med i en normalsituasjon (JBD 2017). Dette er ofte vanskelig å gjennomføre i praksis. De fleste organisasjoner ser sjeldent aktivt etter situasjoner de er ute etter å unngå i førsteomgang, noe som ofte gjør det vanskelig å oppfatte potensielle krisesituasjoner (Weick & Sutcliffe 2002).

Dermed blir organisasjoner ofte nødt til å supplere planlegging for krisesituasjoner med godt innøvd og forberedt improvisasjon (Czarniawska 2009).

Det fjerde prinsippet er samvirkeprinsippet. Dette prinsippet innebærer at myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med andre aktører og virksomheter i arbeidet med krisehåndteringen (JBD 2017). Dette prinsippet ble innført for å håndtere noen av samordningsutfordringene som oppstår under krisesituasjoner. Prinsippet er i stor grad knyttet til redningstjenesten og fokuserer på at alle offentlige etater og frivillige organisasjoner som har kapasitet til det skal delta i redningsarbeid så lenge det er behov for det (Fimreite et.al 2014, 18-19). Samvirkeprinsippet bli innført som prinsipp etter terrorangrepene 22.juli, da utfordringene knyttet til samordning ble gjort helt åpenbare.

2.3 Sentrale aktører

Ansvar for norsk utlendingsforvaltning og arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er fordelt på en rekke aktører på forskjellige forvaltningsnivåer. Dette delkapittelet vil gi en oversikt over ansvarsområdene og rollen til de aktørene som på ulike måter var involvert i håndteringen av masseankomstene over Storskog grensepasseringssted høsten 2015.

Justis og beredskapsdepartementet

Det er Justis og beredskapsdepartementet som har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge. I tillegg til å ha et overordnet ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet innenfor sitt eget fagfelt har justis og beredskapsdepartementet et generelt samordningsansvar på samfunnssikkerhetsfeltet (JBD 2017). Under håndteringen av asylankomstene ved Storskog spilte Justis og beredskapsdepartementet en aktiv rolle som overordnet etat. Departementet ble holdt løpende oppdatert om situasjonen og var aktivt tilstede gjennom besøk på Storskog som skapte en direkte forståelse for utfordringene man sto ovenfor (Politidirektoratet 2016).

Politidirektoratet

Politidirektoratet er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og hovedoppgavene deres er faglig ledelse, styring og oppfølging av politidistriktene og politiets særorganer.

Politidirektoratet er ansvarlige for å omsette den gjeldene justispolitikken fastsatt av departementet. Direktoratet skal fungere som et bindeledd mellom justis og beredskapsdepartementet og ytre etat (Politidirektoratet 2016). I utgangspunktet har ikke Politidirektoratet en operativ funksjon, men opprettet etter hvert en liaisonfunksjon under håndteringen i Finnmark, og var også på flere offisielle besøk til Storskog. Politidirektoratets rolle under krisehåndteringen var i hovedsak å fordele ressurser til særorganer og politidistriktet. Politidirektoratet spilte også en viktig rolle som bindeledd mellom justis og beredskapsdepartementet og de andre aktørene involvert i håndteringen av situasjonen.

Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet er et særorgan som fungerer som politiets hovedaktør på migrasjonsfeltet. PU er den første instansen i asylskjeden og har som ansvar å registrere samtlige asylsøkere som ankommer Norge. PU er lokalisert i Oslo, og asylsøkere som ankommer Norge vil overføres til PUs lokaler i en normalsituasjon (Politidirektoratet 2016). Under flyktningkrisen i 2015 skapte den høye tilstrømningen av asylsøkere en situasjon der PU måtte flytte registreringsvirksomheten sin fra Oslo til ankomstsenteret i Østfold. Den økte tilstrømningen over Storskog førte også til at PU måtte sende opp en rekke tjenestemenn til Kirkenes for å kunne håndtere registreringen og returarbeidet i Finnmark (Politidirektoratet 2016).

Østfinnmark politidistrikt

Østfinnmark politidistrikt som nå er blitt en del av Finnmark politidistrikt er Norges nordligste politidistrikt. Politidistriktet har ansvar for et svært stort landområde med en spredt befolkning. Østfinnmark politidistrikt hadde også ansvaret for driften av Storskog grensepasseringssted, noe som gjorde at distriktet var de første til å få kontakt med asylsøkerne når de tok seg over grensen. Kapasiteten til Østfinnmark politidistrikt ble ganske presset under håndteringen av situasjonen. Distriktet måtte utføre oppgaver som gikk ut over deres opprinnelige mandat, blant annet knyttet til registreringsarbeidet. Politiet ble også nødt til å tilrettelegge for overnatting for søkerne etter registrering og transport til mottak, en oppgave som normalt skal håndteres av UDI. Distriktet ble også involvert i samvirket med andre aktører som Sør-Varanger kommune og senere også UDI og PU (Politidirektoratet

2016). Politidistriktet vil omtales som Østfinnmark politidistrikt når det er snakk om selve situasjonen i 2015.

Utlendingsdirektoratet

UDI er underlagt justis- og beredskapsdepartementet og har som ansvar å behandle asylsøknader, drift av asylmottak og utvisningsvedtak. UDI hadde en todelt rolle under håndteringen. UDI deltok aktivt som fagetat i arbeidet i Kirkenes, både når det kom til etableringen av Ankomstsenter Finnmark og med logistiske utfordringer knyttet til det svært høye ankomstnivået. UDI var også involvert i samhandling på direktoratsnivå med analyse og planleggingsarbeid (UDI 2016).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er underlagt Justis og beredskapsdepartementet. Direktoratet har en rekke roller, blant annet som rådgivende fagetat innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet. DSB spiller også en viktig rolle med å understøtte departementets koordineringsrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (Danielsen & Førde 2018). Under håndteringen av asylkrisen spilte DSB en todelt rolle. DSB bistod blant annet politiet og UDI i å etablere ankomstsenter Finnmark. Samtidig hadde DSB en koordineringsrolle som gikk ut på informasjonssinnhenting og formidling internasjonalt (Politidirektoratet 2016).

Fylkesmannen i Finnmark

Fylkesmannen har en samordningsrolle under håndtering av krisesituasjoner og andre ekstraordinære hendelser i sine respektive fylker. Fylkesmannen var aktivt involvert i håndteringen av situasjonen i Sør-Varanger. Fylkesmannen opprettet en liaisonfunksjon i Sør-Varanger kommune i starten av oktober noe som forenklet informasjonsflyten mellom de forskjellige aktørene som kunne rapportere direkte til liaisonen (Politidirektoratet 2016).

Sør-Varanger kommune

Sør-Varanger kommune spilte en sentral rolle i håndteringen av asylankomstene. Spesielt i startfasen var det et akutt behov for boplasser for asylsøkerne som ankom i Kirkenes i påvente av transport til mottak. Fjellhallen som tidligere hadde blitt tatt i bruk som transittmottak for flyktninger under Kosovokrisen i 1999 ble igjen tatt i bruk som transittmottak frem til åpningen av ankomstsenter Finnmark. Kommunen hadde også et stort ansvar når det kom til å tilby helsehjelp og skoleplasser til de som hadde bruk for det.

Andre aktører

Sivilforsvaret og Røde Kors var også involvert i krisehåndteringen, spesielt i starten av situasjonen. Blant annet hadde sivilforsvaret en rolle når det kom til å opprette forlegninger for å demme opp for plassmangelen på Storskog.

2.4 Det legale rammeverket

For å forstå konteksten håndteringen av asylankomstene over Storskog befinner seg i er det viktig å gi en oversikt over det legale rammeverket som legger føringer på håndteringen. Dette delkapittelet vil ta for seg de viktigste lovene som regulerer rammene for håndteringen av asylsøkere. Dette er blant annet Schengen-samarbeidet som legger klare føringer på Norges rolle som Schengen yttergrense til Russland. Den internasjonale flyktningkonvensjonen som legger føringer på hvordan Norge skal behandle asylsøkere vil også bli redegjort for, samt Dublin-konvensjonen. Grenseavtalen som legger føringer for det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland i grenseområdene vil også bli presentert i denne delen.

Utlendingsloven

Utlendingsloven regulerer innreise og opphold for utlendinger som kommer til Norge. Dette innebærer for eksempel regler om visum, asyl, oppholdstillatelse og hvorvidt man har rett til å oppholde seg Norge. Den nåværende utlendingsloven trådte i kraft den 1.januar 2010 og erstattet dermed den gamle utlendingsloven fra 1988. Utlendingsloven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet til. Under og i etterkant av asylkrisen ble gjort flere endringer i utlendingsloven som en følge av de høye ankomsttallene. Blant

annet ble det gjort endringer i § 32 bokstav d for å ha muligheten til å returnere asylsøkere på grensen uten realitetsbehandling. I forkant av asylkrisen dikterte utlendingsloven at man kun kunne sende personer til land der de ville få en søknad om beskyttelse behandlet, etter endringene var det nok at asylsøkeren tidligere hadde oppholdt seg i et trygt tredjeland (NOU 2019: 13, 51).

Schengenavtalen og Dublin-regelverket

Schengenavtalen ble inngått mellom Tyskland, Frankrike, Belgia, Nederland og Luxembourg i 1985, og har ved senere anledninger blitt utvidet til å gjelde nye stater. I 1997 ble Schengenkonvensjonen innlemmet i EUs traktatgrunnlag og omfatter i dag 26 medlemsland. Schengen-samarbeidet innebærer at grensekontrollen mellom medlemslandene opphører, noe som betyr at personer kan reise visumfritt mellom medlemslandene, med unntak av land som Storbritannia, Irland og Sveits (SNL 2019). Muligheten til å reise visumfritt mellom de forskjellige medlemslandene innebærer at kontrollen av Schengen-samarbeidets yttergrenser blir langt viktigere. I Norges tilfelle går denne yttergrensen mellom den 196 km lange grensen mellom Finnmark og Russland. Der det er Finnmark politidistrikt som har det overordnede ansvaret for kontrollen av den norsk-russiske grensen gjennom driften av Storskog grensepassering, som er den eneste grenseovergangen mellom Norge og Russland.

Videre setter Dublin-regelverket føringer for Norges behandling av asylsøkere, da spesielt knyttet til lovbestemmelser angående hvilket land asylsøkere kan søke asyl i. De fleste europeiske land er involvert i dette samarbeidet. Norsk tilknytning til Dublin-regelverket ble inngått i 2001. Avtalen legger føringer på innvandring til Schengen området gjennom mekanismer som avgjør hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av asylsøkere som ankommer et Schengen eller EU-land (Regjeringen 2018). Dublin-regelverket innebærer blant annet at en søknad om asyl kan nektes realitetsbehandling i et land dersom asylsøkeren kreves mottatt av et annet land som er involvert i Dublin-samarbeidet.

Den internasjonale flyktningskonvensjonen

Den internasjonale flyktningskonvensjonen er avgjørende for hvilke migranter som kan omtales som flyktninger. Konvensjonen er fundert i artikkel 14 av den universelle menneskerettserklæringen, som anerkjenner retten til å søke beskyttelse fra forfølgelse.

Konvensjonen ble utarbeidet i etterkant av andre verdenskrig og vedtatt av FNs generalforsamling i 1951. Konvensjonen ble gjeldene fra den 22. april 1954. Den opprinnelige konvensjonen gjald utelukkende for flyktninger fra Europa, som hadde flyktet før 1951.

Det ble gjort endringer i konvensjonen i 1967, som fjernet de tidsmessige og geografiske kriteriene for flyktningstatus. 1967 protokollen gjorde dermed konvensjonen universelt gjeldene (UNHCR 2010, 2). Flyktningkonvensjonen og protokollen fra 1967 er de viktigste folkerettslige reglene som gjelder for stater behandling av flyktninger. Konvensjonen definerer hvilke personer som kan regnes som flyktninger. Dette innebærer blant annet at en flyktning ikke kan returneres til land der de står i fare for forfølgelse. Stater er ikke forpliktet i henhold til flyktningkonvensjonen å ta imot flyktninger, det er opp til hver enkelt stat å vurdere hvorvidt en asylsøker går inn under definisjonen i konvensjonen (UNHCR 2010). I utgangspunktet er Norge ikke villige til å gi asyl hvis en asylsøker allerede har opphold i det som regnes som et trygt tredjeland. Siden mange av asylsøkerne som kom over Storskog hadde midlertidig opphold i Russland, skapte dette en del problemer under håndteringen av asylkrisen.

2.5 Oppsummering

Dette kapittelet har redegjort for konteksten som krisehåndteringen av masseankomstene over Storskog grensepasseringssted befant seg i. Situasjonen som oppsto i Finnmark hadde forgreininger til den pågående asylkrisen i Europa, som etter hvert også spredde seg til Norge. Norges kjølige forhold til Russland på dette punktet kan også ha bidratt til at asylsøkere fikk ta seg til grenseområdet mellom Russland og Norge. Asylkrisen i 2015 befant seg i en større samfunnssikkerhetskontekst. I delkapittel 2.2 ble det greid ut om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og prinsippene som danner grunnlaget for dette arbeidet ble presentert. Videre ble de sentrale aktørene involvert i håndteringen gjort rede for. Det er først og fremst aktører tilknyttet det norske forvaltningssystemet, både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå som det blir fokusert på i denne studien. Avslutningsvis ble det legale rammeverket som legger føringer for behandlingen av asylsøkere presentert, blant annet utlendingsloven, Schengen og Dublin-samarbeidet, samt den internasjonale flyktningkonvensjonen.

3 TEORI

I dette kapittelet vil studiens teoretiske rammeverk bli presentert. Formålet med dette er å skape en oversikt over den teoretiske konteksten denne studien befinner seg i. Oppgaven er forankret innenfor organisasjonsvitenskapen, med et fokus på krisehåndtering og samfunnssikkerhet. Innledningsvis vil jeg dermed redegjøre for en rekke begreper som er relevante for arbeidet innenfor dette feltet. Videre vil studiens analytiske rammeverk presenteres. Her vil Boin et.al (2017) sine krisehåndteringsfaser benyttes for å kategorisere de empiriske funnene. Masteroppgaven vil inneholde både en beskrivende og forklarende del. Avslutningsvis i dette kapittelet vil oppgavens forklarende teori bli redegjort for. Både det *instrumentelle* og det *institusjonelle* perspektivet vil benyttes. Perspektivene vil brukes i en utfyllende strategi noe som innebærer at perspektivene vil brukes om hverandre for å kunne forklare mest mulig (Roness 1997).

3.1 Begrepsavklaring

Krisehåndtering og samfunnssikkerhet er politikkområder som byr på en rekke organisasjonsovergripende og forvaltningspolitiske utfordringer for de som skal ivareta og håndtere dette (Fimreite et.al 2014, 21). Organisasjonene som det blir fokusert på i denne oppgaven er tilknyttet det norske forvaltningssystemet på forskjellige nivåer, og møter i løpet av krisehåndteringen i Finnmark på mange av utfordringene som moderne krisesituasjoner fører med seg. Dette delkapittelet vil redegjøre for begreper som er viktige å forstå når man studerer hendelser som er knyttet til disse politikkområdene. Innledningsvis vil krisebegrepet, forskjellige krisetyper og grenseoverskridende kriser presenteres. Videre vil det bli gjort rede for begreper knyttet til utfordringer forvaltningsorganisasjoner må forholde seg til i møte med krisesituasjoner, blant annet; *flernivåstyring*, *samordning* og *spesialisering*.

Krisebegrepet

Det er et stort spenn i hvordan krisebegrepet forstås, avhengig av hvem man spør kan oppfattelsen av hva en krise innebærer variere i stor grad. Kriser kan ta mange forskjellige former, og den kan ramme på utallige måter. En krise kan være begrenset til å ramme enkeltpersoner, eller den kan være mer omfattende og potensielt utgjøre en trussel for

samfunnet (Fimreite et.al 2014, 11). En krise kan sees på som en situasjon der de normale spillereglene ikke lenger er gjeldene, kriser er situasjoner der det utenkelige manifesterer seg i virkeligheten (LaPorte 2007).

I en akademisk kontekst blir kriser ofte sett på som perioder med ustabilitet der den normale utviklingen til et gitt system bryter sammen. En økonomisk krise kan kjennetegnes av en periode med nedgang i en økonomi som har opplevd en periode med lang vekst, mens en politisk krise kan ta form som en revolusjon som markerer en overgang mellom to regimer. Kriser kan dermed beskrives som kritiske perioder i et system der dets evne til å fungere ikke lenger kan bli tatt for gitt (Boin et.al 2017, 5). Arjen Boin beskriver blant annet kriser som *«En situasjon som truer sentrale verdier eller systemer som er helt nødvendige for at samfunnet skal fungere, og som krever en rask respons under svært stor usikkerhet»* (Boin 2008).

Under denne definisjonen kan man identifisere tre elementer som kjennetegner kriser og som kan si oss noe om hvordan forskjellige kriser skiller seg fra hverandre. Det første kjennetegnet er trusselen en krise utgjør og hvem som blir rammet av denne. Det andre kjennetegnet er i hvilken grad aktører oppfatter hvorvidt en krise krever en rask respons eller ikke. Ledere får ofte mer autoritet til å iverksette tiltak hvis det er en oppfatning blant befolkningen om at krisen krever raske beslutninger for å håndteres. Til slutt har også usikkerhet stor innvirkning på hvordan kriser håndteres. En fellesbetegnelse for krisesituasjoner er at de kan overraske på forskjellige måter, selv med en stor grad av forberedelse kan kriser utvikle seg på måter som vanskeliggjør selve krisehåndteringen (Boin et.al 2017, 7-8). Samtlige av disse elementene kan påvirke hvordan en krise utfolder seg og hvordan den best kan håndteres.

Asylkrisen i Finnmark er et eksempel på en krisesituasjon der systemer som skal opprettholde det norske asylsystemet blir satt under et ganske stort press. Hvorvidt situasjonen beskrives som en krise er avhengig av aktørene man spør, men det var uten tvil en svært presset situasjon der det var en reel fare for at man kunne mistet kontrollen over alle som ankom. Det var også en situasjon som krevde en rask respons, som det kommer frem var spesielt responsen fra nasjonalt nivå senere enn den burde ha vært, noe som skapt en ganske krevende situasjon lokalt. Usikkerhet var også en utfordring under håndteringen. Det var ingen som var vant til å håndtere en slik situasjon, siden den var helt unik en norsk kontekst. Det var også usikkerhet knyttet til hvor mange som faktisk ville ta seg over til slutt og hvor lenge det ville pågå. Når den akutte ankomstperioden var over var det også knyttet en viss usikkerhet til om ankomstene plutselig kunne begynne å ta seg opp igjen.

Forskjellige krisetyper

Kriser kommer i mange former, de kan enten være menneskeskapte eller naturskapte (Rosenthal & Kouzmin 1993; Turner & Pidgeon 1997). Krisens natur vil ha stor innvirkning på virkemidlene som blir tatt i bruk for å forhindre og forebygge dem. Det er nesten umulig å forhindre at diverse naturfenomener inntreffer, vulkanutbrudd, jordskjelv, flommer og orkaner er bare noen eksempler på naturlige hendelser utenfor vår kontroll som har skapt større krisesituasjoner de siste tiårene. Selv om man ikke kan forhindre at disse inntreffer, kan man forebygge skadepotensialet gjennom tiltak før og etter krisen har inntruffet (Fimreite et.al 2014, 12). Det potensielle skadeomfanget ved et jordskjelv kan for eksempel forebygges gjennom bygningsforskrifter og rutiner for nødsituasjoner. To store jordskjelv som inntraff i henholdsvis Haiti og Chile i 2010 illustrerer dette. Selv om jordskjelvet som rammet Chile var langt kraftigere enn det som rammet Haiti, var ødeleggelsene og tap av menneskeliv langt mer omfattende i det fattigere og mindre jordskjelvsikrede Haiti.

Menneskeskapte kriser oppstår gjerne som en følge av menneskelige og organisatoriske svikt. Menneskeskapte og naturskapte kriser overlapper ofte, da menneskelig svikt og manglende kriseforståelse kan forverre konsekvensene av en krise. En overdreven tro på egne forskrifter og teknologi var blant annet en utløsende årsak til atomkrisen i Fukushima i forbindelse med tsunamien i 2011 (Boin et.al 2017, 30). Det har også blitt argumentert for at moderne systemer gjør seg mer utsatte for sammenbrudd i møte med krisesituasjoner. Charles Perrow argumenterte i *Normal Accidents* (1984) for at moderne samfunn gjør seg mer utsatte i møte med krisesituasjoner, fordi de oppretter stadig mer komplekse og sammenkoblede systemer. Moderne systemer er dermed så komplekse at det blir vanskeligere for aktørene som skal navigere systemene å forstå dem i sin helhet. Denne tesen gjør seg spesielt gjeldene når man studerer noen av nåtidens kriser. Et eksempel er den globale finanskrisen som startet i 2008, der konkursen til en rekke finansinstitusjoner i USA fikk store konsekvenser for den globale økonomien. Flyforbudet i etterkant av et vulkanutbrudd på Island er et annet eksempel på et komplekst system – det internasjonale luftfartssystemet – som blir satt i knestående av en isolert hendelse.

Asylkrisen går under den menneskeskapte kategorien. Det er en krevende oppgave å forutse kriser som utvikler seg som en konsekvens av geopolitiske forhold relativt langt unna Norge. Det er en rekke signaler man kan feilvurdere som fører til at en gitt situasjon kommer som en overraskelse (Gundel 2005). I forkant av selve situasjonen var det klare tegn på at en stor flyktningstrøm var i emning. Norske myndigheter hadde også en for stor tro på at

flyktningene ikke i noen særlig grad ville søke seg til Norge, spesielt fra regjeringshold var det en gjennomgående holdning om at Norges relativt strenge asylpolitikk ville føre til at få ville prøve å ta seg til Norge. Det var heller ingen forventninger om at asylsøkere ville ankomme over den norsk-russiske grensen, da mye av fokuset lå på grensepasseringen i sørøst mellom Norge og Sverige. Dette førte til at mange av etatene med ansvarsområder på samfunnssikkerhetsfeltet var uforberedt på situasjonen som oppsto i Finnmark. Mange av signalene som ble gitt av lokale myndigheter ble heller ikke fulgt opp med den oppmerksomheten som hadde trengtes, noe som gjorde at en omfattende respons til situasjonen ved Storskog kom senere enn hva som hadde vært optimalt.

Grenseoverskridende kriser

Moderne samfunn er i økende grad preget av krisesituasjoner med grenseoverskridende trekk. Dette er kriser som enkelt overskrider forvaltningsnivåer, politikkområder, geografiske, juridiske, og kulturelle grenser (Ansell et.al 2010, 195; Boin et.al 2008; Boin et.al 2014). I motsetning til mer lokalt forankrede kriser, der det er langt enklere å identifisere årsakene til en gitt krise, er signalene fra grenseoverskridende kriser mer uklare og løsningsalternativene er preget av langt mer usikkerhet. De siste tiårene har det vært en rekke eksempler på slike kriser, et godt eksempel er flyktningkrisen i 2015 der hundretusener av migranter tok seg til Europa, noe som skapte en rekke politiske og humanitære kriser langs de forskjellige rutene (Boin 2018, 1). Denne krisen førte også til flyktningssituasjonen ved den norsk-russiske grensen som er fokuset for denne studien.

Man kan identifisere flere dimensjoner som kjennetegner grenseoverskridende kriser. For det første strekker denne type kriser seg i mange tilfeller over forskjellige land og politiske jurisdiksjoner (Boin 2018, 2). Etablerte grenser blir sjeldent respektert av denne typen kriser, noe som innebærer at de ofte ikke kan lokaliseres til et spesifikt geografisk område, krisen kan dermed utgjøre en utfordring for opptil flere byer, regioner, land og til og med kontinenter på samme tid (Ansell et.al 2010, 196). Dette innebærer at grenseoverskridende kriser både har en horisontal og vertikal dimensjon da enheter både på forskjellige og lignende administrative nivåer vil være involvert i å håndtere dem, noe som stiller høye krav til rutiner for samordning og koordinering mellom nivåer (Chisholm 1989).

Den andre dimensjonen går på de funksjonelle aspektene av krisehåndteringen. Når kriser krysser organisatoriske grenser innebærer det en økning i kompleksitet for kriseledere og

operative aktører (Ansell et.al 2010, 196). Denne type kriser innebærer at en rekke aktører med forskjellige kompetanser, rutiner og ansvarsområder må samarbeide med hverandre i en situasjon der arbeidsfordeling og ansvar mellom de forskjellige aktørene sjeldent er fastsatt eller definert. Det blir dermed uklart for de forskjellige aktørene hva som er deres arbeidsoppgaver og ansvarsområder i slike situasjoner, de organisatoriske grensene som skal forsikre en effektiv respons blir visket ut og kompleksiteten på håndteringen øker betraktelig når flere organisasjonsstrukturer og kulturer må samarbeide om å organisere en respons (Boin 2018, 2).

En tredje dimensjon er tidsdimensjonen, mens noen kriser har en definert start og avslutning er dette ofte ikke tilfellet med grenseoverskridende kriser. Det er i mange tilfeller vanskelig å si hvor krisen har sitt opphav, når den startet eller når situasjonen vil bli avklart. Det er vanskelig å fastslå hvilke konsekvenser hendelser langt borte vil ha for dine egne ansvarsområder. Det er også vanskelig å fastslå når en krise plutselig vil utvikle seg å eskalere, og når den først gjør det må kriseledere forholde seg til en eskalerende krise utvikler seg på en uoversiktlig måte og der beslutninger må tas under et sterkt tidspress (Ansell et.al 2010, 196). Asylkrisen er et eksempel på en slik krise. Tilstrømningen av migranter tok seg opp i forkant av 2015, men det ble først ansett som en krisesituasjon når antallet eskalerte kraftig og tusenvis av mennesker druknet i Middelhavet. Det vil også være vanskelig for kriseledere å fastslå når krisen er avsluttet da konsekvensene av den kan føles mange år i etterkant, et spørsmål som for eksempel måtte stilles så snart flyktningstrømmene hadde avtatt var hvordan man skulle håndtere alle menneskene som hadde kommet til Europa.

Den «ideelle» grenseoverskridende krisen omfatter gjerne samtlige av disse tre dimensjonene. Kriser som inneholder flere av de overnevnte elementene i seg vil dermed være langt mer krevende for myndighetene å håndtere enn der disse ikke er tilstede (Ansell et.al 2010, 197). Asylkrisen i Norge, og da spesielt i Finnmark som er grunnlaget for denne studien kan sies å inneholde samtlige av disse dimensjonene. For det første var situasjonen et resultat av forhold utenfor Norge, da spesielt for migranter som i mange tilfeller allerede hadde oppholdt seg i Russland men så et mulighetsrom for å komme seg til Norge. Krisen involverte også en rekke forskjellige myndighetsnivåer, der både aktører på det nasjonale og lokale nivået måtte samarbeide for å håndtere situasjonen. I tillegg var man også nødt til å forholde seg til russiske myndigheter noe som skapte en rekke utfordringer. Krisen kom også uventet på en rekke aktører, da spesielt aktører på det nasjonale nivået som undervurderte en del av varslene som kom i den akutte krisefasen. Når krisen først eskalerte var også kriseledere nødt til å

treffe beslutninger raskt under svært pressede forhold. Slike kriser skaper en rekke utfordringer for kriseledere som de er nødt til å forholde seg til hvis håndteringen skal bli sett på som effektiv og legitim (Boin et.al 2017; Ansell et.al 2010).

Krisehåndteringen som er fokuset for denne studien, og samfunnssikkerhet på et mer generelt plan er preget av det man kan omtale som gjenstridige problemer eller «wicked problems». Dette er samfunnsproblemer som kan virke resistente mot gode løsninger (Churchman 1967; Rittel & Webber 1973; Head & Alford 2014). I motsetning til problemer av en mer teknisk art som ofte har en klar løsning, finnes det sjeldent tilfredsstillende løsninger på utfordringer av politisk natur da oppfattelsen av hva en god løsning innebærer i høy grad er subjektiv. Dette innebærer at gjenstridige problemer ikke kan løses for godt, men må løses på nytt og nytt i en endeløs syklus. I de fleste tilfeller krysser de enkelt ansvarlinjer mellom forskjellige organisasjoner, forvaltningsnivåer og politikkområder (Rykkja et.al 2014). Dette er elementer som kjennetegner de fleste grenseoverskridende kriser.

Flernivåstyring

Håndteringen av masseankomstene av asylsøkere over Storskog involverte en rekke aktører tilknyttet forskjellig nivåer. Det er dermed hensiktsmessig å benytte et flernivåperspektiv for å skape en forståelse for forholdene aktørene i studien jobber under. Å benytte et flernivåperspektiv innebærer at man tar høyde for at casen man forsker på foregår på mer enn ett nivå (Rykkja 2008). I denne studien innebærer dette organisasjoner som befinner seg på forskjellige forvaltningsnivåer. Bache og Flinders fremhever at flernivåperspektivet kan oppfattes mer som et organiserende perspektiv enn som teori (Bache & Flinders 2004). Dette innebærer at perspektivet i denne oppgaven benyttes for å si noe om hvilke aktører som er involvert i krisen, hvilke forhold de har til hverandre og hvordan dette påvirker samhandlingen under håndteringen.

Flernivåstyring eller «multi-level governance» er et omdiskutert begrep og har fått økt oppmerksomhet de siste tiårene, spesielt i sammenheng med økt integrasjon mellom europeiske stater (Hooghe & Marks 2001). Utrykket blir først benyttet av Gary Marks (1993) i artikkel om EUs strukturpolitikk. Flernivåstyring kan oppfattes som en spesiell styringsform der forholdene mellom aktører på forskjellige nivåer, både overnasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt er preget av en økende gjensidig avhengighet langs de vertikale og horisontale styringskjedene.

Flernivåstyring innebærer en utvisking av de tradisjonelle grensene mellom offentlig og privat sektor, mellom staten og overnasjonale nivåer og mellom stat og kommune (Fimreite et.al 2014, 25-26). Dette står i kontrast til den tradisjonelle mer hierarkiske modellen for styring. Denne blir utfordret av nyere styringsmodeller der man får mer delegering av ansvar og en mer fragmentert maktstruktur. Styring blir på denne måten mer nettverksbasert, det staten bare er en av mange parter (Rykkja 2008). Et flernivåperspektiv fremhever kompleksiteten som eksisterer i forholdet mellom ulike aktører innenfor det norske forvaltningssystemet.

Krisesituasjoner med grenseoverskridende trekk rammer flere styringsnivåer på samme tid, dette innebærer situasjoner der et bredt spekter av aktører fra forskjellige nivåer blir nødt til å koordinere med hverandre for å organisere en respons. Et flernivåperspektiv på krisehåndteringen er dermed nyttig å benytte da det gir rom for å analysere fordelingen av oppgaver, både vertikalt mellom forskjellige forvaltningsnivåer, og horisontalt mellom lignende forvaltningsnivåer. På denne måten er det mulig å fokusere på hvor denne samordning fungerer bra og hvor den ikke fungerer (Rykkja 2008). Krisehåndteringen i Finnmark involverte en hel rekke aktører, både fra organisasjoner tilknyttet forvaltningen og sivilsamfunnet. Gjennom bruken av flernivåperspektivet vil jeg som nevnt prøve å avdekke de overnevnte temaene.

Samordning og spesialisering

Kriser med grenseoverskridende trekk setter høye krav til rutiner for samordning og spesialisering. Når flere organisasjoner må forholde seg til hverandre, setter det spesielt samordning og spesialisering innenfor organisasjonene på prøve. Hver organisasjon vil også ha utviklet forskjellige rutiner, noe som innebærer at flere unike organisasjonsstrukturer må forholde seg til hverandre. Organisasjonsstrukturen vil også påvirke hvordan organisasjonene forholder seg til seg selv samt andre organisasjoner (Christensen et.al 2015).

Krisehåndtering og samfunnssikkerhet er et politikkområde som involverer en rekke aktører innenfor offentlig forvaltning, noe som innebærer at samordning blir spesielt viktig på dette feltet. Man kan skille mellom to former for samordning innenfor offentlig forvaltning (Christensen & Lægreid 2008). Den første formen, horisontal samordning, går på forholdet mellom organisasjoner på det samme forvaltningsnivået, for eksempel samordning mellom forvaltningsenheter på det nasjonale nivået. Den andre formen er vertikal samordning, som går på samordningen mellom forvaltningsenheter på forskjellige nivåer, for eksempel mellom

nasjonal og lokal forvaltning (Bouckaert et.al 2010, 24). Videre kan man skille mellom *positiv* og *negativ* samordning. Negativ samordning innebærer en felles forståelse mellom aktører om at de ikke vil skade hverandres håndtering av en situasjon. Negativ samordning blir dermed sett på som et tiltak for å minske potensielle konflikter mellom forskjellige aktører. Positiv samordning innebærer en mer holistisk tilnærming til krisehåndtering, der visse aktører kan bli nødt til å oppgi sine foretrukne preferanser for forebygging av kriser (Bouckaert et.al 2010; Fimreite et.al 2014, 24).

Samordning i møte med grenseoverskridende kriser vanskeliggjøres også av endrede spesialiseringsprinsipper innenfor forvaltningen. I sammenheng med NPM tankegangens inntog i offentlig forvaltning har fokuset på spesialisering økt, noe som har ført til at behovet for samordning har økt i takt med en mer spesialisert forvaltning (Fimreite et.al 2014, 24). Man kan skille mellom to forskjellige former for spesialisering, henholdsvis vertikal og horisontal. Horisontal spesialisering innebærer splitting av organisasjonsstrukturer på lignende forvaltningsnivåer, dette kan for eksempel innebære en spissing av ansvarsområder gjennom oppsplitting av et departement, eller opprettelsen av direktorater, innenfor samfunnssikkerhetsfeltet er opprettelsen av direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap et eksempel på dette. Den andre formen, vertikal spesialisering, innebærer en fordeling av ansvarsområder mellom forvaltningsenheter på ulike nivåer. Dette kan for eksempel ta form som fristilling av forvaltningsorganer som ligger tett på politisk ledelse (Lægreid et.al 2010, 5).

3.2 Kategoriserende Teori - Krisefaser

Dette delkapittelet vil redegjøre for studiens analytiske rammeverk. Oppgaven vil ta i bruk Boin et.al (2017) sine fem krisefaser for å kategorisere det empiriske materialet. Faseperspektivet ser på et kriseforløp som bestående av fem faser, henholdsvis – erkjennelsesfasen, beslutningstaking og samordning, meningsskaping, avslutning og læring – Fasene kan gå parallelt med hverandre, så empirien vil dermed ikke bli presentert fullstendig kronologisk.

Erkjennelsesfasen

Når en krise manifesterer seg er det en viktig oppgave for kriseledere å identifisere hva krisen dreier seg om. Selv om det kan være en vanskelig oppgave å forutse en krisesituasjon, er det likevel mulig å forutse at en slik situasjon er i emning. Forståelse for at en krisesituasjon er på vei kan være med på å redusere konsekvensene for de som blir rammet av den, da kriseledere vil ha muligheten til å allokere ressurser for å være best mulig forberedt på den kommende krisen. Kriser blir ofte oppfattet som noe som plutselig oppstår, men dette er sjeldent tilfellet. Kriser bygger seg gjerne opp over tid, og signalene som kriseledere må forholde seg til er uklare, ambivalente og motstridende, noe som er med på å vanskeliggjøre oppgaven for kriseledere (Boin et.al 2017, 15).

Kriseledere er også nødt til å forholde seg til en rekke barrierer som kan svekke deres mulighet til å identifisere en krise under opptrapping. Da det er veldig vanskelig å skape en felles forståelse for at en krise er under oppbygging, er det en rekke faktorer som kan stå i veien for å skape en slik forståelse. Organisasjonsfaktorer er ofte medvirkende til at kriser ikke blir håndtert tilstrekkelig. Organisasjoner er i stor grad utformet for å oppnå noen spesifikke mål, og risikovurderingene deres er satt innenfor disse grensene (Simon 1997). Organisasjoner er sjeldent utformet for å håndtere hendelser som har en svært lav sannsynlighet for å inntreffe, noe som kan svekke deres evne til å oppfatte krisesituasjoner før de eskalerer ut av kontroll (Weick 1993; Weick & Sutcliffe 2002). Turner og Pidgeon (1997) argumenterer for at mange av signalene på at en krisesituasjon er i ferd med å oppstå ligger latent innen organisasjonene som skal forhindre slike hendelser, men at slike signaler i en del tilfeller aldri når opp til de øverste beslutningstakerne eller at informasjonen de mottar ikke er sikker nok til at de setter inn nødvendige tiltak.

Kriseforståelse krever også en felles anerkjennelse blant aktørene som er involvert i forebygging av kriser om at de faktisk står ovenfor en reell krisesituasjon. Krisesituasjoner er i mange tilfeller subjektive konstruksjoner, som krever at kriseledere faktisk anerkjenner at en spesifikk situasjon utgjør en trussel før det kan bli gjennomført konkrete tiltak for å håndtere situasjonen (Bovens & 't Hart 1996). Prosessen der kriseledere kollektivt prøver å resonere seg frem til en felles forståelse av situasjonens alvorlighetsgrad er preget av høy usikkerhet. I noen tilfeller vil kriseledere ignorere helt åpenbare signaler om at en krisesituasjon er på vei, mens i andre tilfeller kan tiltakene som blir iverksatt være så omfattende at vitale samfunnsfunksjoner kan lammes av relativt begrensede trusler (Boin et.al 2017, 30). Usikkerheten blir også forsterket av at kriseledere må trekke beslutninger om svært

komplekse spørsmål under et svært stort tidspress. Menneskesinnet er ikke utformet for å analysere komplekse situasjoner under tidspress, noe som legger et stort press på aktørene som skal håndtere krisen (Nisbett & Ross 1980, 15-16).

Beslutningstaking og samordning

Når krisen først rammer står myndigheter og kriseledere ovenfor en situasjon der beslutninger må bli tatt for å kunne håndtere det de står ovenfor. Kriseledere blir ofte konfrontert med kompliserte situasjoner der de ofte må overveie beslutningene sine på bakgrunn av organisatoriske, politiske, etiske og av og til personlige forhold (Crandal et.al 2011; Svedin et.al 2011). I tillegg må disse beslutningene fattes under pressede omstendigheter der man må forholde seg til informasjon som er begrenset, uklar og motstridende, noe som bidrar til å komplisere beslutningsprosessene ytterligere (Boin et.al 2017). Krisesituasjoner fører gjerne med seg krav om at noe bør gjøres så snart som mulig, i en del tilfeller fattes beslutninger på bakgrunn av en følelse av at beslutninger bare må bli tatt. I andre tilfeller kan presset rundt tenkte konsekvenser et gitt valg vil føre med seg føre til at beslutninger ikke blir fattet raskt nok (Boin et.al 2017).

Krisesituasjoner fører med seg mange utfordringer som er svært kompliserte å håndtere, dette gjør seg enda mer gjeldene når krisen innehar grenseoverskridende trekk. Organisasjoner har en tendens til å falle tilbake på gamle rutiner i møte med nye utfordringer, noe som reflekteres i eksisterende beredskapsplaner som har en tendens til å reflektere erfaringer med tidligere kriser (Simon 1957). Når krisen faktisk rammer har den en lei tendens til å gjøre nøyte gjennomførte beredskapsplaner overflødige. Dette innebærer at improvisasjon ofte blir en nødvendighet (Boin et.al 2017). Evnen til å improvisere i krevende situasjoner er ikke noe som kommer automatisk, mange myndighetsorganer er ikke nødvendigvis tilpasset for implementering av improvisasjon i deres strategiske beslutningstaking. Evnen til å improvisere er ofte mest tilstede hos organisasjoner som jobber med å håndtere uventede hendelser på en daglig basis (Kahneman & Klein 2009). Improvisasjon blir svært viktig når man står ovenfor en krise der man ikke har etablerte rutiner å falle tilbake på.

I tillegg til at beslutninger skal treffes, må de også gjennomføres. Kriseledere er avhengig av at organisasjonene som står under dem faktisk klarer å gjennomføre tiltakene som er nødvendige. Krisesituasjoner involverer gjerne en rekke aktører som må samarbeide om å gjennomføre disse beslutningene. Koordinasjon innebærer at en rekke aktører må samarbeide

om å håndtere en gitt krise (Hilliard 2000). Man kan skille mellom to dimensjoner av samordning som er viktig å få til i krisesituasjoner, vertikal og horisontal samordning (Boin et.al 2017). Vertikal samordning innebærer samarbeid mellom aktører på forskjellige nivåer, mens den horisontale angår forholdet mellom aktører på lignende nivåer.

Meningsskapning

Kriseledere har også et ansvar for å kommunisere klare beskjeder til de som blir rammet av krisesituasjoner. Kriser har en tendens til å skape usikkerhet blant personene som blir rammet av dem, og blant befolkningen generelt når krisen er omfattende nok. De som blir rammet av kriser har et stort behov for informasjon om situasjonen de befinner seg i. Kriseledere må klare å presentere en overbevisende fortelling som beskriver hva som har forårsaket krisen, hva krisen handler om og hvilke tiltak de skal benytte seg av for å løse krisesituasjonen (Coombs & Holladay 2009).

Kriseledere er dermed avhengige av at man har effektive kommunikasjonskanaler der man kan få ut informasjon om situasjonen man befinner seg i. For kriseledere er det essensielt at de får befolkningen til å ha tiltro til deres forklaringer. Det er viktig at befolkningen har forståelse for og respekterer de valgene som blir foretatt, slik at det er mulig å iverksette nødvendige tiltak for å håndtere krisen. Sosiale medier har også skapt en helt ny utfordring for kriseledere. Før var det i langt større grad mulig for kriseledere å vinkle krisenarrative i sin egen favør, da de fleste konsumerte nyheter gjennom tradisjonelle mediekanaler. Med inntoget til sosiale medier er det langt mer krevende oppgave å styre narrative da samtlige av avgjørelsene som blitt tatt i langt større grad blir gransket av publikum, dermed blir det en umulig oppgave for kriseledere å ha full kontroll over informasjonsflyten (Boin et.al 2017, 18).

Avslutningsfasen

Avslutningsfasen er den fasen av kriseforløpet der kriseledere gradvis må gå vekk fra krisemodus og tilbake til normaltilstanden som rådet før krisesituasjonen. Man kan se to momenter som definerer avslutningsfasen. Først må det rådende krisenivået nedskaleres, dette innebærer blant annet at aktørene på det operative nivået må skalere ned tiltakene de har iverksatt i sammenheng med krisesituasjonen, for eksempel gjennom å overføre aktører

tilbake til sine daglige arbeidsoppgaver. Videre er det en strategisk dimensjon til avslutningsfasen der kriseledere må avgjøre i hvilken grad de skal redusere kriseberedskapen de har befunnet seg i. Et samfunn kan ikke forbli i kriseberedskap over for lang tid, men det er uansett essensielt for kriseledere at beslutningen om å nedskalere beredskapen ikke går ut over deres evne til å håndtere situasjonen hvis den skulle blusse opp igjen. Avslutningsfasen handler også om å definere hvem som står ansvarlig for kriseforløpet. Det er spesielt viktig i demokratiske samfunn at befolkningen er klar over hvem som har stått for valgene gjort under slike situasjoner, og at kriseledere kan forklare hvorfor de har gjort akkurat disse valgene (Boin et.al 2017, 111).

Læringsfasen

Den siste fasen av et kriseforløp er læringsfasen. Denne fasen kommer i etterkant av en krisesituasjon. Krisesituasjoner kan gi de aktørene som er involvert i håndteringen av krisen en rekke lærdommer som de kan benytte i fremtidige krisesituasjoner. Læring fra kriser bør dermed være en essensiell strategi for organisasjoner som har krisehåndtering som et ansvarsområde. I realiteten er derimot læring fra krisesituasjoner en av de mer forsømte områdene innenfor krisehåndteringen (Boin et.al 2017, 19). Selv om kriser bør sees på som gode muligheter for å lære fra erfaringene man opparbeider seg under håndteringen, og som bør kunne utnyttes i fremtidige situasjoner, er ikke den prosessen så rett frem som den bør være. Det å implementere endringer i etterkant av kriser er heller ikke en enkel oppgave, og noe som ofte tar svært lang tid å gjennomføre.

3.2 Forklarende teori

I dette delkapittelet vil studiens forklarende perspektiver bli gjort rede for. Målet med dette er å gi en oversikt over perspektivene som blir benyttet for å prøve å forklare handlingsmønstrene til aktørene som var involvert i håndteringen av asylankomstene over Storskog og den generelle håndteringen av asylsøkere i Sør-Varanger høsten 2015. For å forklare dette vil det brukes to organisasjonsteoretiske perspektiver, henholdsvis det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet. Responsen på en krisesituasjon kan ofte forklares med bakgrunn i de organisatoriske strukturene til organisasjonene som håndterer den (Fimreite et.al 2014, 28).

Studien vil ta i bruk en utfyllende strategi når det kommer til bruken av perspektivene (Roness 1997). Dette innebærer en forventning om at begge perspektivene kan bidra til å forklare handlingsmønstrene til aktørene i studien, og at begge derfor vil brukes om hverandre. Dette gjøres for å kunne gi en så utfyllende forklaring på håndteringen av asylankomstene over Storskog som mulig. Det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet bygger på forskjellige handlingslogikker som kan bidra til å belyse aspektene av hva denne studien omhandler. Det instrumentelle perspektiver bygger i stor grad på konsekvenslogikk eller formålsrasjonelle handlinger der mål-middel tankegang står sentralt for organisasjoners handlingsmønstre (Simon 1995). Til motsetning vektlegger det institusjonelle perspektivet en handlingslogikk basert på logikken om det passende, organisasjoners handlingsmønstre vil ut ifra dette perspektivet kunne forklares gjennom omgivelsene som organisasjonene befinner seg i, der normer og regler blir styrende for organisasjoners handlingsmønstre (March & Olsen 1989). Disse perspektivene vil bli benyttet for å forstå handlingsmønstrene til aktørene i studien. I tillegg er det forskjellige varianter av perspektivene som vil gjennomgås i de neste delkapitellene.

Det instrumentelle perspektivet

Gjennom bruken av det instrumentelle perspektivet vil studien kunne sette et fokus på den instrumentelle rollen organisasjoner spiller for å nå spesifikke mål relatert til håndteringen av asylankomstene over Storskog. Innenfor perspektivet blir organisasjoner oppfattet som redskaper eller instrumenter for å nå mål som blir sett på som viktige for samfunnet (Christensen et.al 2015, 35). Det instrumentelle perspektivet baserer seg på en handlingslogikk der aktører handler basert på formålsrasjonalitet (Simon 1957). Videre er det mulig å skille mellom forskjellige former for formålsrasjonalitet. Klassiske tenkere innenfor organisasjonsteorien gikk ut ifra en forutsetning om *fullstendig* formålsrasjonalitet (Taylor 1911; Gulick 1937). Fullstendig formålsrasjonalitet legger til grunn at aktører har en fullstendig oversikt over tilgjengelige alternativer for å nå spesifikke mål og at de på bakgrunn av denne forståelsen vil foreta kalkulerte valg som gjør at de kan nå disse målene. Denne forutsetningen har i liten grad empirisk støtte og det er også en urealistisk forutsetning å hefte på de forvaltningsansatte. Antagelsen om fullstendig formålsrasjonalitet ble kritisert av Herbert Simon som innførte begrepet *begrenset* formålsrasjonalitet (Simon 1957). Denne antagelsen tar høyde for at organisasjoner har komplekse og uklare mål og at aktørene som utgjør dem har usikker kunnskap om mål-middel sammenhengen i valgene de foretar seg.

Dette innebærer at beslutningstaking blir et resultat av hva organisasjonene oppfatter som tilfredsstillende måloppnåelse og at de ikke nødvendigvis kommer til å foreta de optimale valgene (Christensen et.al 2015, 37). Begge disse antagelsene legger til grunn en konsekvenslogikk basert på forskjellige antagelser om rasjonalitet. Felles for begge er at de vektlegger mål-middel sammenhenger, denne studien vil ta utgangspunkt i en antagelse om at aktører handler basert på en begrenset rasjonalitet.

Mål-middel tankegangen innenfor det instrumentelle perspektivet vil også antas å ha en påvirkning på organisasjonsendringer. Siden organisasjoner sees på som instrumenter til nytte for samfunnet for å nå spesifikke mål, kan man anta at endringer er et resultat av skiftende mål og krav som organisasjonen må forholde seg til. Det instrumentelle perspektivet vil dermed se på organisasjonsendringer som en rasjonell tilpasning til endrede forutsetninger for organisasjonen (Fimreite et.al 2014, 29). Endringer innenfor perspektivet trenger dermed ikke å være inkrementelle og saktegående, men heller raske og omfattende.

Forventninger til empirien

Ut ifra det instrumentelle perspektivet kan det avledes en forventning om at organisasjonene som var involvert i håndteringen av asylankomstene over Storskog handlet basert på en konsekvenslogikk drevet av mål-middel sammenhenger. Man kan anta at aktørene i erkjennelsesfasen raskt ville oppfatte at en situasjon var i emning, og komme frem til en felles forståelse basert på dette. I beslutningsfasen er det rimelig å anta at aktørene vil treffe nyttemaksimerende avgjørelser for på en best mulig måte løse krisen de står ovenfor. I kommunikasjonsfasen antas det aktørene vil bruke media for å skape et bilde av at de har kontroll over situasjonen og håndterer den på en god måte. Avslutningen av krisen forventes å komme som et resultat av situasjonen roer seg og aktørene ser det som hensiktsmessig å trappe ned beredskapen. Læring av krisesituasjonen vil også føre til at aktørene gjennomfører endringer som er i tråd med skiftende målsetninger og forventninger som en følge av krisesituasjonen.

Det institusjonelle perspektivet

Det andre perspektivet som skal benyttes i denne studien er det institusjonelle perspektivet. Det er flere varianter av dette perspektivet, den som skal brukes i denne sammenhengen er

den kulturelle varianten. Kulturperspektivet ser på organisasjonskultur som noe som forbindes med de uformelle normene og verdiene som vokser frem i organisasjonen over tid (Christensen et.al 2015). Spesielt uformelle normer vektlegges som viktige innenfor perspektivet. Uformelle normer utvikler seg i organisasjoner over tid, noe som innebærer at organisasjoner utvikler institusjonaliserte trekk der disse verdiene består uavhengig av hvem som befinner seg i organisasjonen på et gitt tidspunkt (Selznick 1957). Dette skaper organisasjoner som er mer komplekse og mindre tilpasningsdyktige til skiftende utfordringer.

Det institusjonelle perspektivet kan sies å ha en handlingslogikk som baserer seg på logikken om det kulturelt passende (March & Olsen 1989). Organisasjoners handlinger blir dermed sett på som en konsekvens av en overveining over hvordan det er passende å opptre i en gitt situasjon, dette er i stor grad basert på hva som har skjedd ved tidligere anledninger. Beslutninger blir ofte et resultat av kulturelle normer og erfaringer, basisen for hvordan aktører vil opptre i krisesituasjoner er gjerne hvordan de eventuelt har opptred i tidligere situasjoner.

Siden organisasjoner innenfor perspektivet blir sett på som produkter av sin egen kulturelle utvikling, fører dette til robuste organisasjoner der tilpasning til nye situasjoner blir sett på som en utfordring (Olsen & Peters 1996). Endringsprosesser i organisasjoner kan dermed sees på som langvarige og inkrementelle prosesser. Der endringer i det instrumentelle perspektivet kan sees på som en rasjonell tilpasning til skiftende omstendigheter, blir endringer innenfor det institusjonelle perspektivet mer saktegående. Endringer når de skjer vil forventes å være i tråd med kulturelle og historiske tradisjoner innad i organisasjonene. Det vil også være motstand mot endringene hvis de bryter med den etablerte organisasjonskulturen (Brunsson & Olsen 1997).

Forventninger til empirien

Basert på det institusjonelle perspektivet kan man anta at det vil ta relativt lang tid å oppfatte situasjonen som oppsto over Storskog, da hendelsene i 2015 i stor grad bryter med det som har vært normaltilstanden for området. Videre blir det også avledet en forventning om at beslutningstaking vil bli gjort bakgrunn av tidligere erfaringer med lignende situasjoner, for eksempel tidligere perioder med høye ankomsttall. Dette er også gjeldende for samordningen i forbindelse med krisehåndteringen. Kommunikasjonen med blant annet media under krisehåndteringen vil antageligvis være forankret i de erfaringene og rutinene som har blitt

bygd opp basert på andre krisesituasjoner. Det er også forventet at avslutningen av krisen vil komme som et resultat av at man trekker paralleller til andre krisesituasjoner og at disse legger grunnlaget for når situasjonen avsluttes. Læring i etterkant av krisen antas å ha vært inkrementell og i tråd med den rådende organisasjonskulturen til de aktuelle aktørene.

3.3 Oppsummering

Dette kapitlet har tatt for seg studiens teoretiske rammeverk. Innledningsvis ble sentrale begreper redegjort for, dette var blant annet krisebegrepet, forskjellige krisetyper og grenseoverskridende kriser. Videre har begreper som er sentrale for å forstå utfordringene som oppstår når man skal organisere en respons til krisesituasjoner blitt presentert, dett var henholdsvis flernivåstyring, samordning og spesialisering. Etter dette ble oppgavens kategoriserende teori gjort rede for, dette er de fem krisefasene til Boin et.al (2017) som brukes til å kategorisere det empiriske materialet. Avslutningsvis gikk jeg gjennom oppgavens forklarende teori. Det instrumentelle og institusjonelle perspektivet vil benyttes for å forklare de forskjellige aspektene av krisehåndteringen. I denne delen ble det også avledet en rekke forventninger til aktørenes handlemåter basert på perspektivene.

4 METODE

Dette kapitlet vil presentere studiens metodiske tilnærming og redegjøre for hvorfor denne er benyttet. Selve studien er en casestudie av håndteringen av det ekstraordinære ankomstnivået over Storskog grensepasseringssted høsten 2015. Studiens datagrunnlag baserer seg på henholdsvis dokumentanalyse av forskjellige rapporter, evalueringer, utredninger, medieoppslag og intervjuer med aktører som på forskjellige måter var involvert i håndteringen av denne situasjonen. Videre i dette kapitlet vil studiens metodiske fremgangsmåte redegjøres for. Innledningsvis vil casestudie som forskningsstrategi diskuteres. Videre vil studiens datagrunnlag bli presentert, sammen med metodene som har blitt benyttet for å innhente og analysere data, da henholdsvis gjennomføringen av intervjuene og innsamling av relevante dokumenter. Avslutningsvis i kapitlet vil validitet og reliabilitet knyttet opp til studien diskuteres.

4.1 Casestudie som forskningsstrategi

Hva en casestudie faktisk innebærer finnes det ingen felles forståelse for, det vil være store variasjoner både mellom og innen forskjellige fagområder (Andersen 1997). Casestudier kan dermed ta en rekke forskjellige former avhengig av hva det forskes på, dette kan omfatte alt fra studier av en bestemt hendelse, et politisk regime, en stat eller organisasjoner. Casestudier kan også variere i størrelse og omfang, noen studier vil fokusere mer på en enkelt enhet, mens andre studier vil fokusere på opptil flere caser med en komparativ tilnærming (Gerring 2017). Casestudier er også svært fokuserte på studieobjektet, spesielt når det kun er én case det forskes på. Dette tillater forskeren å gå mer i dybden på det som studeres. Formålet med studien er å forklare casen som det forskes på, men også å si noe om den større konteksten på samfunnsikkerhetsfeltet. Det å si noe om den generelle konteksten casen befinner seg i er ofte et av formålene med casestudiet, det er ofte stor usikkerhet rundt dette da casene man studerer gjerne er heterogene og funnene i en enkelt casestudie kan ha begrenset overføringsverdi (Gerring 2017, 30).

Det er en rekke fordeler med casestudiemetoden sammenlignet med for eksempel statistiske metoder. En av de fremste fordelene er at den konseptuelle validiteten ved casestudier er høy, spesielt når antallet caser man studerer er lavt. Forståelsen man kan få ved å nøye studere en bestemt enhet kan være langt høyere enn den man kan oppnå gjennom å studere mange

enheter der man må ha et mer overfladisk perspektiv. Dybdeforståelsen gjør også at man i større grad kan bedrive hypotesetesting når man gjennomfører casestudier, det vil være enklere å oppfatte avvik fra hypotesene når man har en dypere forståelse for det man studerer. Det er også en større mulighet for å finne ut hvilke mekanismer som fører til kausale sammenhenger når man har en dypere forståelse for studieobjektet, disse forbindelsene vil være langt vanskeligere å oppdage i studier med et langt høyere antall enheter (George & Bennett 2005, 19-21).

Det er viktig å være klar over de potensielle svakhetene ved casestudier. De er godt egnet for hypotesetesting og teoriutvikling, derimot er metoden mindre egnet for å komme med generelle antagelser om gitte fenomener, noe statistiske metoder - der potensiale for å håndtere store mengder med data - er mer egnet til. Slutningene som blir truffet i en studie blir ikke nødvendigvis overførbare til en annen situasjon, dermed må man være oppmerksom på at resultatene som oppnås ikke nødvendigvis er generaliserbare i statistisk forstand. Hensikten med studien vil heller ikke være å komme med konkrete antagelser om krisehåndtering, men heller å bidra til mer teoretiske generaliseringer.

Som med de fleste andre metoder kan også seleksjonsskjevhet oppstå når man gjennomfører casestudier. Dette innebærer at man for eksempel overdriver betydningen av forskjellige slutninger man trekker. Dette er noe som kan forekomme hvis man er for ivrig etter å oppnå visse resultater, og dermed velger å se bort fra eller underdrive resultater som kan svekke forskerens hypoteser (George & Bennett 2005, 21). Det er dermed viktig å være bevisst på at seleksjonsskjevhet kan oppstå slik at man ikke trekker disse feilaktige slutningene.

Utvalg av case

Utvalg av en case baserer seg gjerne på strategisk utvelgelse over hvilken case som er mest interessant å forske på sett ut ifra et teoretisk perspektiv. Siden casestudier i stor grad egner seg til teoretisk generalisering, er det av interesse å studere ekstraordinære hendelser som utfordrer kapasitetene til for eksempel det systemet man studerer (Grønmo 2015). Dette er utgangspunktet for å studere krisehåndteringen av asylkomstene over Storskog. Det er åpenbart andre tilfeller som også kunne vært studert, men situasjonen i Sør-Varanger høsten 2015 var en såpass unik situasjon at det i stor grad utfordret kapasitetene til det norske asylsystemet på en måte som det ikke har blitt utfordret på tidligere.

Krisen som oppsto i Sør-Varanger er det som kalles en uforståelig eller en agendasettende krise (Boin et.al 2017). Dette er kriser som man ikke forventer og der man er nødt til å revurdere hvordan man opererer i slike situasjoner. Det er også en type kriser som setter visse spørsmål på agendaen. Spesielt i etterkant av krisen var det et høynet fokus på hvordan man skal forholde seg til et så høyt ankomstnivå, både fra et krisehåndteringsperspektiv men også fra et samfunnsmessig et. Ressursmangelen i Sør-Varanger gir også en god mulighet til å studere hvordan man håndterer en krise lokalisert på sted der man ikke har noen forventninger om at noe slikt vil oppstå.

4.2 Datagrunnlag

Denne studien baserer seg på en rekke forskjellige datakilder. Under arbeidet med oppgaven har det blitt hentet inn både offentlige og interne dokumenter i form av årsrapporter, utredninger og evalueringsrapporter. Det har blitt gjennomført en rekke intervjuer med aktører som var involvert i krisehåndteringen. Forskjellige former for offentlig tilgjengelig informasjon, da spesielt artikler fra lokale og nasjonale medier. Det har vært en fordel å kunne kombinere forskjellige metoder. Evalueringsrapporter kan ofte være preget av dem som har skrevet dem, spesielt når det er en gitt etat som evaluerer sin egen innsats. Gjennom å gjennomføre intervjuer med nøkkelaktører får man muligheten til å plukke opp data som kanskje ikke kommer frem i evalueringsrapportene. Videre i dette kapittelet vil det redegjøres for henholdsvis dokumentanalyse og intervjuer som metode.

4.3 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse har vært en sentral del av arbeidet med studien. Denne formen for analyse gir en god mulighet til å innsamle kunnskap om de faktiske og konkrete forholdene som denne oppgaven omhandler (Bratberg 2017, 11). Mye av informasjonen som foreligger om håndteringen og de forskjellige momentene av den kan finnes i evalueringsrapportene som er utgitt av de etatene som var involvert i krisehåndteringen. Disse rapportene har vært svært nyttige for å få en viss innsikt i håndteringen, spesielt for å få en forståelse for hvordan den utspilte seg og hva som var noen av de mest sentrale utfordringene. Forskjellige dokumenter innhentet fra media har også vært nyttige for å samle informasjon, spesielt for å utarbeide en tidslinje over situasjonen. Formålet med dokumentanalyse som metode i denne studien har vært å kunne skape en viss innsikt i handlingsmønstrene til aktørene i løpet av

krisehåndteringen, dette har blitt gjort for å kunne kategorisere innholdet og registrere de dataene som har vært relevante for studien (Grønmo 2015).

Det er viktig at man er bevisst på potensielle fallgruver som kan støtes på når man bruker dokumentanalyse som metode. Forskerens perspektiv kan risikere å påvirke hvordan man velger å fortolke et gitt dokument, i den grad det er mulig. Et snevert perspektiv fra forskerens side kan føre til en ensidig tolkning av tekstene. Seleksjonsskjevhet er også noe man må være klar over når man gjennomfører dokumentanalysen, det er viktig at man ikke utelukker diverse kilder fordi de ikke passer inn i foruttagelsene man selv har om resultatene som vil oppnås. Videre er det viktig med en bevissthet angående hvem som har skrevet dokumentene, det kan være av interesse for forskjellige etater å vinkle hendelser i deres egen favør eller å ikke gå dypt inn i visse momenter. Rapporter kan ofte være utformet for å gi et visst inntrykk, dermed er det viktig å forstå konteksten rapporten er skrevet i (Grønmo 2015). Det er også en mulighet for at de som har skrevet en gitt rapport ikke har inkludert informasjon som er relevant for studien. Dette er svakheter som kan demmes opp for gjennom å bruke intervjuer som et supplement til rapportene, der man klargjøre elementer som er uklare i rapportene.

Datautvalg

Datautvalget i denne studien består av forskjellige typer dokumenter. De viktigste dokumentene som er innhentet i denne sammenhengen er de interne evalueringsrapportene fra etater involvert i krisehåndteringen. Rapportene gir en grei oversikt over blant annet hendelsesforløp og momenter som var krevende under håndteringen i Sør-Varanger. Evalueringene til for eksempel POD og UDI er til tider ganske selvkritiske når de kommer til visse momenter av innsatsen under asylkrisen. Offentlige utredninger har også vært nyttige under arbeidet med oppgaven, spesielt knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge. NOU 2019: 13 «*Når Krisen Inntreffer*» har vært spesielt nyttig da deler av den tar for seg ankomstsituasjonen over Storskog høsten 2015.

Som nevnt er evalueringsrapportene fra blant annet UDI og POD noen av de mer sentrale dokumentene i denne oppgaven. I etterkant av asylkrisen evaluerte POD sin egen innsats under krisehåndteringen i «*Den Langsomme Krisen*» (2016). På rundt 19 sider så er rapporten relativt kort, samtidig er den nyttig fordi den trekker frem mange av momentene som var krevende under håndteringen av situasjonen. Dette gjelder spesielt i startfasen av krisen da det tok lang tid før man på nasjonalt nivå oppfattet situasjonens alvorlighetsgrad og omfang.

Rapporten er som nevnt relativt selvkritisk når det kommer til dette aspektet av håndteringen. Nasjonalt ID-senter sin «*evaluering av ID-arbeidet*» (2016) under asylkrisen har også vært benyttet, denne gir blant annet et godt inntrykk av de manglende fasilitetene for å bedrive dette arbeidet på Storskog. Denne evalueringen er på 53 sider, der deler av det er relevant for ankomstene over Storskog.

UDI evaluerte også sin egen innsats i etterkant av asylkrisen i «*Beredskap høsten 2015*» (2016). Denne evalueringen er også til dels kritisk når det kommer til direktoratets egen rolle i håndteringen. Det er spesielt når det kommer til fraværet av beredskap knyttet til den situasjonen som oppsto i Sør-Varanger, og de manglende forutsetningene for å håndtere en hendelse med masseankomster over den norsk-russiske grensen som trekkes frem som kritiske punkter. Ressurssituasjonen i forkant av asylkrisen, der organisasjonen var tilpasset et ankomstnivå på kun 11,000 asylsøkere i løpet av 2015 trekkes også frem som en viktig grunn til at situasjonen ble krevende. UDI har kun evaluert sitt eget arbeid i rapporten. Selve rapporten er på 91 sider.

NOU 2019: 13 «*Når krisen inntreffer*» ble utarbeidet for å utrede om det i andre ekstraordinære situasjoner utenom krig er nødvendig med en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse som gir hjemmel for å midlertidig gjøre unntak fra gjeldende lovgivning (NOU 2019: 13, 11). I denne utredningen brukes ankomstsituasjonen over Storskog ofte som et referansepunkt, og deler av den er viet til å beskrive situasjonen.

Artikler fra aviser var også nyttige, både for å etablere en tidslinje over hendelsene men også for å få et inntrykk av debatten og forståelsen rundt situasjonen i Sør-Varanger. Det er viktig å være kildekritisk når man bruker avisartikler som kilde da aviser ofte kan være interesserte i å vinkle saker på en spesiell måte (Yin 2014). Avisartikler blir i hovedsak brukt som et supplement til de andre kildene. De fleste artiklene har blitt hentet gjennom retriever. Det var stor dekning av situasjonen i Sør-Varanger både i lokale og nasjonale medier, og til en viss grad i større internasjonale medier.

4.4 Intervjuer

Det har blitt gjennomført til sammen åtte intervjuer i forbindelse med studien. Intervjuene var en blanding av strukturerte og ustrukturerte intervjuer, der intervjuguiden var ledende for spørsmålene som ble stilt men der det fortsatt var rom for å tilpasse intervjuene avhengig av svarene som ble gitt (Grønmo 2015). Denne formen for intervjuing, såkalte halvstrukturerte

intervjuer ga en god mulighet for å føre en samtale der den ble strukturert og styrt etter intervjuguiden. Målet med dette var å få et innblikk i informantenes erfaringer og meninger (Tjora 2010). Intervjuene hadde en lignende struktur, og på den måten ble det enklere å sortere dataene som ble innhentet gjennom intervjuene. Det ble utformet en intervjuguide i forkant av hvert intervju – eksempel på intervjuguide kan finnes som vedlegg – som ble tilpasset avhengig av hvem informanten var. Strukturen på intervjuguiden var lignende for hvert intervju og var tilpasset etter Boin et.al (2017) sine fem krisefaser. Intervjuene ble gjennomført for å kunne samle inn mer informasjon om håndteringen enn det som var mulig å oppdrive gjennom evalueringsrapportene og andre kilder, noe som det ble fokusert på når intervjuguidene ble utformet, det var for eksempel av spesiell interesse å gå dypere inn i hvordan de forskjellige aktørene oppfattet samhandlingen enn det som kommer frem i evalueringsrapportene.

Informantene som ble intervjuet er hva man kan kalle for såkalte elite-informanter (Marshall & Rossman 2011). Dette er informanter som blir valgt ut fordi de er velinformerte og har en dyptgående kunnskap om temaene som skal belyses (Andersen 2006, 282). Når man gjennomfører intervjuene er det viktig å være påpasselig ovenfor de potensielle fallgruvene man kan havne i. Informantene har ofte stor kunnskap om temaet som diskuteres (Ostrander 1995). Forskeren kan fort komme i en underdanig posisjon der det er informanten som i stor grad styrer intervjuet, noe som kan påvirke informasjonen man ender opp med. Dette problemet vil også oppstå hvis man som intervjuer er for lite forberedt på å gjennomføre intervjuer, manglende sakkunnskap kan føre til at informasjonen man sitter igjen med blir mangelfull sammenlignet med hva man hadde fått ved bedre forberedelser. Disse fallgruvene kan i stor grad avverges gjennom at man som intervjuer tar en aktiv rolle under intervjuene og prøver å styre intervjuene i riktig retning hvis det sporer av. Det er også viktig med en dyptgående innsikt i temaene man diskuterer, på denne måten vil man kunne være mer bevist på når det er verdt å stille oppfølgings spørsmål og lignende.

Datautvalg

Det ble til sammen gjennomført åtte intervjuer i forbindelse med oppgaven. Det var ønskelig å ha et bredt utvalg, så det ble holdt intervjuer med aktører tilknyttet etater både på nasjonalt og lokalt nivå. Informantene var på forskjellige måte involvert i arbeidet med krisehåndteringen under asylkrisen. Det ble gjennomført tre intervjuer med politiet, ett av disse var med

Politidirektoratet og de to andre med Finnmark politidistrikt. Det ble også gjennomført to intervjuer med UDI og to intervjuer med Sør-Varanger kommune. Det siste intervjuet var med Fylkesmannen i Finnmark. Så lenge det var mulig ble intervjuene gjort ansikt til ansikt. Syv av intervjuene ble holdt på denne måten, mens det siste intervjuet ble gjort over Skype. Det ble utarbeidet en intervjuguide for hvert intervju. Intervjuguiden var strukturert etter de fem krisefasene og det ble gjort tilpasninger avhengig av hvem det var som ble intervjuet.

Datainnsamlingen foregikk over tre feltopphold, de to første i Oslo i februar og mars, mens det tredje var i Kirkenes i slutten av april. Under det første feltoppholdet i Oslo ble det gjennomført to intervjuer med UDI i lokalene deres i Oslo, ett med en informant fra asyldivisjonen og en annen informant fra statistikk- og analyseavdelingen. Det andre oppholdet i Oslo var i mars. Her ble det gjennomført ett intervju med en informant i Politidirektoratet, dette intervjuet ble holdt på politidirektoratets kontorer i Oslo.

Det siste feltoppholdet tok sted i Kirkenes over to dager i slutten av april. I Kirkenes ble det gjennomført til sammen fire intervjuer. To av disse intervjuene var med informanter fra Sør-Varanger kommune mens de to andre var med informanter fra Finnmark politidistrikt. Det første intervjuet ble holdt på Thon hotell med en informant fra Sør-Varanger kommune, som var involvert i driften av transittmottaket i Fjellhallen under asylkrisen. Det andre intervjuet ble holdt med informant fra Finnmark politidistrikt på politihuset i Kirkenes. Det tredje intervjuet ble holdt med en annen informant fra Finnmark politidistrikt, dette ble holdt på biblioteket i Kirkenes. Det siste intervjuet var med en informant fra Sør-Varanger kommune, dette intervjuet ble gjennomført på rådhuset i Kirkenes.

Det ble også gjennomført et åttende intervju. Dette intervjuet var med Fylkesmannen i Finnmark. På grunn av avstand var det ikke mulig å gjennomføre dette intervjuet ansikt til ansikt, så det ble heller gjennomført over Skype.

Informant	Arbeidssted i 2015	Varighet	Dato
Informant 1	Utlendingsdirektoratet	51 minutter	15.03.2019
Informant 2	Utlendingsdirektoratet	40 minutter	18.03.2019
Informant 3	Politidirektoratet	42 minutter	05.04.2019
Informant 4	Sør-Varanger kommune	40 minutter	30.04.2019
Informant 5	Finnmark politidistrikt	36 minutter	30.04.2019
Informant 6	Finnmark politidistrikt	31 minutter	30.04.2019
Informant 7	Sør-Varanger kommune	45 minutter	30.04.2019

Informant 8	Fylkesmannen i Finnmark	37 minutter	15.05.2019
-------------	-------------------------	-------------	------------

Tabell 1. Liste over informanter

4.5 Validitet og reliabilitet

Hvert forskningsprosjekt er avhengig av at kvaliteten på den innsamlede dataen er god. Spesielt innenfor kvalitativ forskning kan ikke denne kvaliteten måles på en generell basis, kvaliteten på dataen må sees i sammenheng med hva det er datamaterialet skal benyttes til, jo mer velegnet datamaterialet er til å belyse studiens problemstillinger jo høyere vil datakvaliteten være (Grønmo 2011, 217). Kvaliteten på datamaterialet er essensielt for at studien skal produsere gode resultater. Validitet og reliabilitet er begreper som gir en god måte å teste denne datakvaliteten på. En studies validitet sier noe om hvorvidt datamaterialet faktisk gir en riktig representasjon av det som forskes på (Moses & Knutsen 2012).

Reliabilitet dreier seg om hvor pålitelig en gitt studie er. Dette innebærer hvor etterprøvable studien er. I prinsippet innebærer dette at hvis man gjennomfører en lignende studie skal man kunne oppnå lignende resultater (Ringdal 2013). Dette vil åpenbart fungere på en annen måte når man benytter seg av et kvalitativt studieopplegg da forståelsen av en gitt hendelse kan endre seg over tid, noe som innebærer at man kan få helt forskjellige resultater hvis man gjennomfører en lignende studie med noen års mellomrom.

Når man vurderer hvorvidt validiteten i en studie er høy er det mulig å forholde seg til konseptene om intern og ekstern validitet. Intern validitet går ut på om hvorvidt datamaterialet er representativt for det fenomenet man forsker på (Moses og Knutsen 2012). Ved en nøye gjennomgang av datamaterialet rundt casen har jeg prøvd å bygge opp den interne validiteten. Høy intern validitet er også en av styrkene til casestudier da forskeren kan bygge opp en svært høy forståelse av en case ved å gå i dybden på den, dette gjelder spesielt når man forholder seg til én enkelt eller få caser (Yin 2014). På den andre siden går ekstern validitet ut på om funnene fra studien kan generaliseres over til andre lignende situasjoner (Jacobsen 2005). I motsetning til kvantitative studier der generaliseringspotensialet ofte er høyt, er det lavere innenfor kvalitative studier. Hver case vil ha sine individuelle særtrekk som vil gjøre dem uegnede for statistisk generalisering. Kvalitative casestudier er bedre egnet for teoretisk generalisering.

Reliabilitet handler om hvor troverdig en gitt studie er (Grønmo 2015). Dette har mye å gjøre med hvor etterprøvable en studie er. I prinsippet skal andre kunne gjennomføre en lignende

studie og oppnå lignende resultater (Ringdal 2013). Dette er mer gjeldende for statistiske studier der resultatene i langt større grad vil være etterprøvbare. I denne studien har det blant annet blitt gjennomført halvstrukturerte intervjuer, noe som vil senke reliabiliteten i den grad enhver intervjusituasjon vil være egenartet og det er tilnærmet umulig for en informant å kunne gi de samme svarene i hver eneste intervjusituasjon. Selv om kravene til reliabilitet vil være annerledes med et kvalitativt forskningsopplegg, er det en rekke grep man kan gjøre for å øke en studies reliabilitet. Et bredt datautvalg og bruken av forskjellige metoder er grep som er tatt for å øke studiens reliabilitet.

4.6 Oppsummering

I dette kapitlet har oppgavens metodiske rammeverk blitt gjort rede for. Denne studien er en casestudie av asylkrisen i Sør-Varanger høsten 2015, noe som ble redegjort for innledningsvis. Videre ble dokumentanalyse som metode redegjort for og de mest sentrale dokumentene ble presentert. Etter dette ble intervjuer som forskningsmetode og de forskjellige intervjuene som er gjort i denne oppgaven diskutert. Avslutningsvis ble validitet og reliabilitet redegjort for.

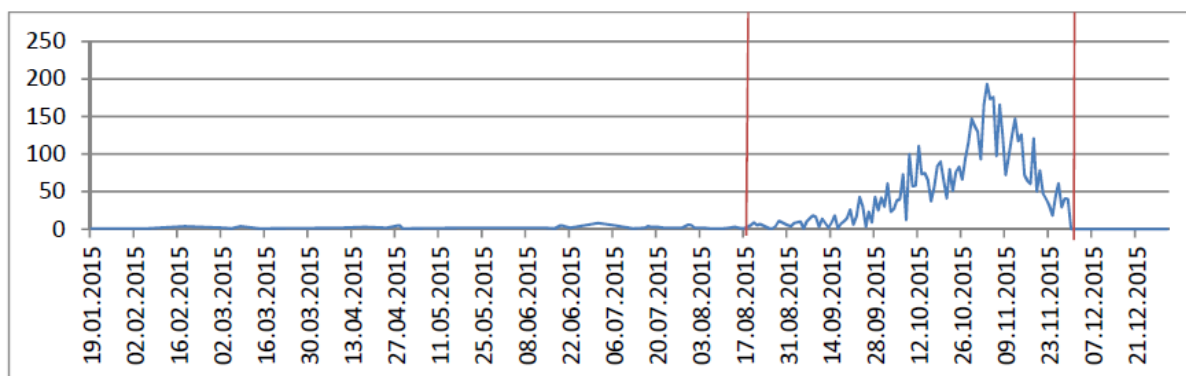
5 EMPIRI

Dette kapittelet vil ta for seg krisehåndteringen slik den utspilte seg høsten 2015.

Innledningsvis i dette kapittelet vil det gis en kort oversikt over hendelsesforløpet før og under asylkrisen i Finnmark. Videre vil det bli redegjort for forutsetningene de forskjellige aktørene hadde for å håndtere ankomstene over Storskog. De neste fem delkapittelelene etter dette vil ta for seg krisehåndteringen sett opp mot de fem krisefasene til Boin et.al (2017) som ble presentert i teorikapittelet. Avslutningsvis i dette kapittelet vil det komme en oppsummering der de viktigste momentene fra de forskjellige fasene blir listet opp.

5.1 Tidslinje over hendelsesforløpet

Dette delkapittelet vil gi en kort oppsummering av hendelsesforløpet under flyktningkrisen i Sør-Varanger høsten 2015. Dette gjøres for å gi en oversiktlig fremstilling av de forskjellige delene av krisesituasjonen. Man kan dele kriseforløpet opp i tre forskjellige perioder, der det i hovedsak er den andre perioden som er den faktiske krisesituasjonen. Det er i den andre perioden at det store flertallet av asylsøkerne ankommer over Storskog. Figuren under gir en oversikt over hvordan asylankomstene over Storskog fordelte seg i løpet av året.



Figur 1, Asylankomster over Storskog 2015 (Politidirektoratet 2016).

Som man kan se i figuren over går den første perioden fra starten av 2015 frem til midten av august. I denne perioden er det en unormalt høy tilstrømning av asylsøkere som tar seg over Storskog, men i en nasjonal kontekst er antallet fortsatt lavt. I denne perioden ankommer det til sammen 112 asylsøkere over Storskog. Selv om antallet er relativt lavt er det et ganske høye tall sammenlignet med tilstrømningen over Storskog i de foregående årene, der ankomstnivået har ligget på mellom null til ti personer per år. Denne første perioden har et

gjennomsnittlig ankomsttall på 0,48 personer per dag. I løpet av denne perioden er det høyeste antallet som kommer på en enkelt dag åtte personer. Selv om ankomstnivået er langt over normalen er det håndterbart på denne tiden, og på langt nær en situasjon som kan oppfattes som en krise.

Den andre perioden er det som kan regnes som den faktiske krisesituasjonen. Denne fasen strekker seg fra midten av august og frem til slutten av november. Det store flertallet av asylankomstene skjer i denne perioden. I løpet av disse månedene ankommer det 5,327 asylsøkere over Storskog, noe som betyr et gjennomsnittlig daglig ankomstvolum på 50,7 personer. I starten av denne perioden er de lokale myndighetene i stor grad nødt til å håndtere situasjonen alene. Det er spesielt en stor utfordring å oppdrive nok soveplasser i starten av denne perioden, da mye av kapasitetene i Kirkenes og nærliggende områder er fylt opp. I slutten av september blir det opprettet et transittmottak i Fjellhallen i Kirkenes etter en avtale mellom Sør-Varanger kommune og UDI for å løse problemet med manglende soveplasser. Inne i denne perioden kan man regne tiden i etterkant av det første varselet 9.september som den mer krevende perioden.

Østfinnmark politidistrikt får også store problemer med å håndtere den økte asyltilstrømmingen med det eksisterende ressursgrunnlaget deres. 9.september sender Østfinnmark politidistrikt et varsel til politidirektoratet om situasjonen ved Storskog grensepasseringssted. I etterkant av dette varselet sender politidirektoratet opp en person for å følge det opp, men utover dette blir det ikke gjort noen særlige tiltak. Situasjonen fortsetter å være prekær fram til oktober, da det blir sendt inn et nytt varsel 8.oktober. Etter det andre varselet blir nasjonale myndigheter involvert i langt større grad enn tidligere. Det er også i denne perioden at ankomstsenter Finnmark kommer på plass, dette blir etablert av UDI i november 2015 for å forenkle gjennomstrømmingen av asylsøkere. Opprettelsen av ankomstsenteret gjorde at bruken av Fjellhallen kunne skaleres ned. Etter at nasjonale myndigheter ble tungt involvert i krisehåndteringsprosessen ble det i langt større grad kontroll over det som hadde vært en ganske krevende situasjon.

Den tredje perioden strekker seg fra 30.november og ut 2015. Denne fasen kommer som en konsekvens av endringene i utlendingsloven og innføringen av en ny instruks i etterkant av disse endringene. Denne innebærer blant annet at politiet innfører fremskutt grensekontroll og stopper potensielle asylsøkere før de kommer til grensen. Som man kan se i figuren over stopper asyltilstrømmingen over Storskog fullstendig opp etter dette vedtaket (Politidirektoratet 2016). Denne perioden kan i praksis regnes som slutten av krisesituasjonen.

Det er fortsatt høy aktivitet i etterkant av stortingsvedtaket, men man begynner med en sakte nedskalering av beredskapsnivået, da det ikke lenger ankommer asylsøkere over Storskog.

5.2 Forutsetninger for krisehåndtering

Dette delkapittelet vil ta for forutsetninger for krisehåndtering blant aktørene i studien. Oppmerksomheten her vil blant annet rettes mot planverk knyttet opp mot krisesituasjoner, i hvilken grad situasjonen som oppsto over Storskog var vurdert som et realistisk scenario, og fasiliteter og ressursgrunnlag for å kunne håndtere en krisesituasjon.

Denne delen vil vise at det var en generell mangel på relevante beredskapsplaner tilpasset et scenario med masseankomster, da spesielt over Storskog, både blant aktører på det nasjonale og det lokale nivået. Det at det i det hele tatt skulle oppstå en flyktningkrise i Finnmark kom også som en stor overraskelse på aktørene i studien, det var ingen antagelser om at noe slikt kunne skje. Det var heller ingen tidligere erfaringer med svært høye ankomsttall over Storskog, noe som innebar at man ikke hadde få rutiner og erfaringer å falle tilbake på. Fasilitetene og ressursgrunnlaget som eksisterte i Sør-Varanger kommune var også lite tilpasset en så omfattende og langvarig krisesituasjon som den som oppsto høsten 2015.

Politiet

Østfinnmark politidistrikt var i liten grad forberedt på massankomstene som kom i 2015. Som driftsoperatør av Storskog grensepasseringssted har distriktet en lang erfaring med å håndtere grensetrafikken over den norsk-russiske grensen. Blant informantene som er intervjuet for denne oppgaven fremheves det at situasjonen som oppsto høsten 2015 var et scenario som ble sett på som fullstendig urealistisk. Siden man ikke hadde noen antagelser om at den norsk-russiske grensen plutselig kunne bli en destinasjon for flyktninger, var det heller ikke et scenario man hadde sett noe behov for å planlegge for.

«Masseankomster over Storskog var blant scenarioene som samme året var blitt vurdert nasjonalt, hvor man så på sannsynligheten for at det kunne skje som minimal. Det var heller ikke laget planer som skulle takle et slikt antall, det var rett og slett utenfor de scenarioene vi så for oss skulle være sannsynlige å planlegge for» (Intervju, Finnmark politidistrikt a)

Normalsituasjonen for Østfinnmark politidistrikt når det kom til driften av Storskog var heller ikke rettet inn mot asylkomster. Antallet asylsøkere som kommer over Storskog per år er vanligvis lavt og det er relativt sjeldent noen tar denne ruten. Det hadde vært noen få tidligere hendelser der flere personer hadde ankommet på samme tidspunkt, men dette var langt fra normalen og forekom svært sjeldent, det var heller ikke noe som kunne sammenlignes med det svært høye volumet i 2015.

«Det er noen få personer innimellom, og da har de gjerne visum og kom over som følge av dette før de søker asyl. Vi hadde en hendelse der vi hadde en del afghanske flyktninger som dukket opp, det var 16 stykker samtidig. Det var i 2008 tror jeg, uten å huske årstallet helt» (Intervju, Finnmark politidistrikt b).

Det som kanskje utgjorde den største utfordringen under krisehåndteringen var den generelle mangelen på ressurser og fasiliteter for å håndtere en såpass omfattende situasjon. I Politidirektoratets evalueringsrapport fremheves blant annet ressursmangelen i Østfinnmark politidistrikt. Sammenligner man Sør-Varanger med Råde, der størsteparten av asylkomstene i Norge ankom, kan man se at det er svært store forskjeller. Østfold politidistrikt hadde for eksempel tilgang til 2,500 tjenestemenn innenfor en radius på 1,5 timer med kjøring. Før asylkrisen var det kun 22 polititjenestemenn i Kirkenes, og tar man utgangspunkt i den samme avstanden på 1,5 timer med kjøring hadde distriktet tilgang på ytterligere fire politifolk (Politidirektoratet 2016).

Det svært begrensede ressursgrunnlaget til Østfinnmark politidistrikt gjorde oppgaven med å registrere asylsøkere som kom over Storskog svært krevende når ankomstallene begynte å ta seg oppover. Distriktet måtte strekke seg til det ytterste for å utføre denne oppgaven parallelt med sine vanlige oppgaver, noe som krevde en utstrakt bruk av overtid samt disponeringer fra andre deler av politidistriktet (Politidirektoratet 2016).

Storskog grensestasjon var heller ikke dimensjonert for å ta imot det antallet asylsøkere som ankom i 2015. Normalt sett blir grensepasseringen benyttet av mennesker som bor i nærområdet, både i Norge og i Russland *«Normalsituasjonen på den tiden var standard inn og utreisekontroll av Schengen, russiske og norske borgere som reiste på kryss og tvers, noen dagpendlet andre ukependlet»* (Intervju, Finnmark politidistrikt b). Normalsituasjonen var dermed i stor grad kun å håndtere vanlige reisende og ikke asylsøkere. Hvis asylsøkere tok seg over var det gjerne ikke det store antallet som ankom, som nevnt var det kun åtte

asylsøkere som tok seg over Storskog i 2014. Grensepasseringen var dermed dimensjonert for vanlig reisende, men også på dette området var den underdimensjonert.

«Bygget er ikke dimensjonert for å takle mer enn 170-180 tusen passeringer i året, og da snakker vi om vanlig reisende. Når du da i tillegg fikk asylsøkere som krevde en helt annen håndtering i forhold til registrering, intervju også videre, så var det ikke fasiliteter igjen» (Intervju, Finnmark Politidistrikt).

Østfinnmark politidistrikt var dermed lite forberedte på situasjonen som oppsto i 2015. Dette gjaldt både når det kom til planverk knyttet til en hendelse med massankomster over Storskog, samt tidligere erfaringer med å håndtere et større antall asylsøkere. Siden normalt strømningen av asylsøkere over Storskog er såpass lav og det er svært sjeldent at et betydelig antall kommer på samme tid, var det lite som tilsa at over 5,000 ville komme i løpet av noen måneder.

Manglende forutsetninger og beredskap for en slik situasjon var også tilfellet på det nasjonale nivået. I Politidirektoratets evaluering trekkes det eksisterende planverket frem som manglende *«Planverket i politiet var, i likhet med det som var tilfelle i andre virksomheter, ikke tilrettelagt for masseankomster generelt. En tilleggsutfordring som konsentrasjon på et lite lokalt område var heller ikke implementert i planverket»* (Politidirektoratet 2016, 15). Det var dermed ikke mulig for politiet og falle tilbake på et felles dokument når krisen rammet. Planverket for masseankomster som forelå i PU var heller ikke tilstrekkelig oppdatert i forkant av asylkrisen, noe Politidirektoratet ikke hadde reagert raskt nok på for å fange opp (Politidirektoratet 2016). Denne generelle mangelen på et oppdatert planverk kommer også frem i intervjuet med Politidirektoratet.

«Det har alltid kommet noen få asylsøkere over Storskog, enkelte år var det 1-2 andre år kunne det være 10-15 totalt, men det var ikke noe mer enn det. Det fantes dermed ingen beredskapsplaner for asylankomster, hverken for Finnmark politidistrikt eller noen av de andre distriktene» (Intervju Politidirektoratet).

Politiet sine prognoser på hvor mange asylsøkere som ville ankomme Norge i løpet av 2015 var også langt unna det som ble det faktiske antallet når asylkrisen eskalerte. Dette hang i stor grad sammen med et relativt lavt ankomstbilde i landet i starten av 2015 *«Ankomstbildet i landet totalt var jo heller ikke særlig høyt før sommeren. Vi hadde prognosemøte på vårparten, da diskuterte vi faktisk å sette ned prognosen for ankomsttall i 2015»* (Intervju Politidirektoratet). Situasjonen i Oslo-området og særlig Østfold tilspisset seg også tidligere

enn i Finnmark, samtidig som ankomstnivået over Storskog holdt seg relativt lavt sammenlignet med på Østlandet. Dette kan ha komplisert prosessen med å oppfatte oppbygningen av en kommende krise i Sør-Varanger.

Utlendingsdirektoratet

Asylkrisen i 2015 kom som en stor overraskelse på UDI, antallet som ankom i 2015 var langt over prognosene som direktoratet hadde operert med i forkant av året. Organisasjonen selv var også kun tilpasset et ankomstnivå på 11,000 personer, en tredjedel av alle som ankom til Norge i løpet av året (UDI 2016, 4). I enda mindre grad var direktoratet forberedt på at såpass mange av ankomsten i 2015 ville komme over den norsk-russiske grensen, noe som skapte store utfordringer både med å oppfatte situasjonen og under håndteringen av den.

Både i UDI sin egen internevaluering av håndteringen av asylkrisen samt i interjuvene med informanter i UDI kommer det frem at beredskapsplanverket var lite tilpasset situasjonen som oppsto både i Norge som en helhet, men spesielt i Sør-Varanger.

«Man hadde utarbeidede planer, men disse var ikke akkurat tilpasset det som skjedde på Storskog. Det var både noe med infrastrukturen og at man ikke hadde noen kapasitet til stede som gjorde det veldig utfordrende for organisasjonen. Så noen konkrete planer for hva man gjør hvis det kommer veldig mange over Storskog eksisterte ikke» (Intervju, UDI a).

I evalueringsrapportene kommer det frem at planverket på et generelt plan ikke var godt nok utarbeidet i forkant av situasjonen. UDI hadde et generelt planverk på plass over hvordan de skulle håndtere en situasjon med masseankomster, men dette hadde en rekke mangler som ble klare under krisehåndteringen, i tillegg var det lite tilpasset for det som skjedde på Storskog *«UDIs overordnede beredskapsplan var ferdigstilt. De avdelingsvise planene rettet fokus mot de mest sentrale oppgavene, men var ennå ikke ferdigstilt» (UDI 2016, 17).*

Hver avdeling innad i UDI skulle ha utarbeidet egne beredskapsplaner, men som nevnt var en del av disse fortsatt ikke ferdige når asylkrisen inntraff. Region- og mottaksavdelingen som vil være de første i asylkjeden som blir påvirket av økte ankomster, hadde blant annet ikke ferdigstilt sine planer (UDI 2016). Siden planverket til UDI ikke var tilstrekkelig utarbeidet ga de begrenset veiledning for hvordan flyktningkrisen skulle håndteres, spesielt situasjonen i Sør-Varanger. Det ble heller ikke tatt høyde for en så omfattende situasjon som krisen utviklet

seg til. Planene var heller ikke i noen særlig grad utarbeidet med andre etater, som for eksempel politiet og helsemyndigheter. Dette reflekteres planene sine mangler når det kom til hvordan UDI skulle koordinere seg med andre aktører i møte med en krisesituasjon (UDI 2016).

Sør-Varanger kommune

Sør-Varanger kommune hadde en generell beredskapsplan for det som kan kalles et noenlunde lignende scenario som det som oppsto i 2015. Dette var et planverk som i hovedsak var knyttet til potensielle massankomster fra Russland, da i forbindelse med en potensiell atomkrise *«Vi hadde en beredskapsplan for akkurat dette området, masseankomster fra Russland i forbindelse med atomkrise, men også masseinnvandring generelt»* (Intervju, Sør-Varanger kommune b). Under håndteringen av asylkrisen var en av de viktigste oppgavene til Sør-Varanger kommune driften av transittmottak i Fjellhallen, på dette området ga planverket klare retningslinjer på hvordan dette skulle etableres, men på et generelt plan hadde beredskapsplanen sine begrensninger i møte med situasjonen i 2015.

«Vi skal nok bare ærlig innrømme at den beredskapsplanen er for dårlig, noe vi også har fått avvik på fra Fylkesmannen. Jeg vil nok si at vi er gode til å håndtere kriser når de skjer, men det er nok ikke helt i henhold til en beredskapsplan som er veloverveid og gjennomtenkt. Så beredskap er et område som er forsømt, og det gjelder nok ikke bare hos oss» (Intervju, Sør-Varanger kommune b).

Når det kom til etableringen av transittmottaket i Fjellhallen hadde som nevnt kommunen en viss nytte av beredskapsplanen. På dette området hadde også Sør-Varanger kommune tidligere erfaring med å drifte hallen som mottak. Fjellhallen hadde også blitt benyttet i forbindelse med å huse flyktninger fra Kosovokrigen i 1999. Dette var en annerledes situasjon enn den i 2015, spesielt fordi den var varslet på forhånd. Flyktingene ble den gang flydd inn fra Makedonia via Helsinki, og det var rundt 1,000 personer totalt. *«Hele samfunnet sto på for å håndtere det, og det var en hektisk periode fra mai til juni når vi hadde seks flyankomster inn. Men det var også annerledes fordi vi hadde passasjerlister over de som kom»* (Intervju, Sør-Varanger kommune a). Denne hendelsen hadde likhetstrekk med 2015, selv om asylkrisen var av et langt større volum og den var også mer uoversiktlig.

Arbeidet med asylsøkere i Sør-Varanger har for det mest dreid seg om ordinær bosetting av personer «*Vi er en kommune som har drevet med bosetning av flyktninger siden 1989 og gjør det fortsatt. Det er etter en avtale med IMDI, og det er kommunestyret som vedtar antallet vi skal bosette*» (Intervju, Sør-Varanger kommune a). Dette er uansett et arbeid som foregår under kontrollerte former og der rammevilkårene allerede er fastsatt.

Ressursgrunnlaget i Sør-Varanger kommune var også ganske begrenset når det kom til å håndtere asylkrisen. Kommunen har et relativt lavt folketall, spredt utover et område som er på størrelse med Østfold. Det bor litt over 10,000 mennesker i Sør-Varanger, der 3,500 av disse bor i Kirkenes. Under asylkrisen ankom over 5,000 asylsøkere Sør-Varanger, noe som tilsvarer over halvparten av befolkningen i kommunen. Det var for eksempel ingen etablerte asylmottak i Sør-Varanger eller i de nærliggende områdene, noe det heller ikke hadde vært behov for de siste årene da antallet asylsøkere ikke hadde vært høyt nok til å rettferdiggjøre det. Som en relativt liten kommune befolkningsmessig var det også et begrenset antall alternative overnattingsplasser der asylsøkere kunne bosettes i påvente av ledig mottaksplass. Denne plassmangelen var en de største utfordringene under krisehåndteringen.

5.3 Kriseerkjennelse

Erkjennelsesfasen handler i stor grad om å oppfatte at man står ovenfor en krisesituasjon, dette er ofte en erkjennelse det er lettere å komme frem til i teorien enn i virkeligheten. Kriser har en tendens til å utvikle seg på uforutsigbare måter, en krisesituasjon kan virke harmløs på et tidspunkt før den plutselig eskalerer og skaper helt nye utfordringer. Dette var en utfordring man støtte på i møte med asylankomstene over Storskog. Innledningsvis hold ankomstene seg på et unormalt høyt, men håndterbart nivå, før de i løpet av noen måneder økte kraftig i volum og skapte en svært krevende situasjon.

Kriser kan som nevnt sees på som konstruerte hendelser, i den grad en rekke sentrale aktører må komme frem til en felles forståelse for at man står ovenfor en krise (Bovens & 't Hart 1996). Denne problematikken er noe som spesielt kommer frem i starten av håndteringen i Sør-Varanger. Dette delkapittelet vil vise at det var en stor utfordring å etablere en felles kriseforståelse. Situasjonsforståelsen mellom det lokale og nasjonale nivået var ganske avvikende, noe som førte til at det tok relativt lang tid før de nødvendige tiltakene ble iverksatt fra sentrale myndigheter.

Asylkrisen kom også på et tidspunkt der mye av fokuset innenfor norsk utlendingspolitikk var rettet mot returarbeidet av grunnløse asylsøkere. Organisasjoner er gjerne satt opp med visse mål de skal nå, og kriser er sjeldent optimale for å nå disse målene. Dette innebærer at beredskap i mange tilfeller er et forsømt område, da det er en komplisert oppgave å forberede seg på hendelser som har en svært lav sannsynlighet for å skje, noe som kan svekke evnen til å oppfatte krisesituasjoner (Weick & Sutcliffe 2002). Innledningsvis i dette delkapittelet vil hendelsene i forkant av selve asylkrisen bli tatt for seg, denne perioden er preget av et relativt lavt ankomstvolum, selv om det er langt over gjennomsnittet for hva som er normalt over Storskog. Videre vil den lokale kriseoppfattelsen i den akutte krisefasen diskuteres. Kriseerkjennelsen kom tidligere på det lokale nivået, og denne perioden er preget av en ganske forskjellig kriseoppfattelse mellom det lokale og nasjonale nivået. Etter dette vil forskjellige barrierer for effektiv kriseoppfattelse diskuteres, før den

I forkant av asylkrisen

Det er lite som tyder på at man står ovenfor en omfattende asylkrise i Sør-Varanger i starten av 2015. Perioden før ankomstvolumet virkelig tar seg opp er preget av et unormalt høyt ankomstnivå, men det er ikke så avvikende fra normalen at man antar at over 5000 mennesker vil ankomme over Storskog i løpet av noen måneder. I lokale medier blir det viet noe oppmerksomhet til ankomstene, en notis fra Sør-Varanger Avis den 5.mars 2015 omhandler to syrere som har tatt seg gjennom Russland og ankommet Norge over Storskog (Andreassen 2015a). Når man kommer til juli har det allerede ankommet 55 personer over Storskog, sammenlignet med åtte det foregående året. Dette er en trend som oppfattes av politiet som har god kontroll på situasjonen. Politistasjonssjef i Kirkenes uttaler blant annet til Sør-Varanger avis «*Politiet har ikke gjort noen forberedelser foruten den rutinen som vi følger. Per i dag har vi nok kapasitet til å håndtere de som kommer og ber om asyl*» (Sandø 2015a).

Informantene fra Finnmark politidistrikt trekker også frem denne perioden som en relativt rolig periode. Antallet var en del høyere enn normalen, men samtidig er det en oppfattelse om at med flyktnings situasjonen i resten av Europa er det ikke for usannsynlig det vil være litt høyere aktivitet på Storskog enn normalt «*Tidlig i 2015 tenkte vi at vi ville få en eller annen slenger på bakgrunn av krisen ellers i Europa, og at det ville komme noen gjennom Russland måtte vi kanskje regne med, men det var ingen som forutså det som faktisk skjedde*» (Intervju, Finnmark politidistrikt b).

Noe som kjennetegner denne perioden er en stadig flytting av normalen på det forventede antallet asylsøkere. Jo flere det kommer jo lengere opp flyttes denne antagelsen. Samtidig er situasjonen ikke enkel å lese. Selv om ankomstnivået er høyere enn det vanligvis har vært de foregående årene, er tallene fortsatt relativt lave. Det er heller ikke noen særlig jevn strøm av flyktninger på dette tidspunktet, noen dager kan det komme noen, mens det også går lengere perioder uten at det kommer noen som helst. Situasjonen i seg selv er også ganske håndterbar på dette punktet, og det er lite som tilsier at ankomstnivået ville ta seg kraftig opp.

«Vi så tidlig i løpet av våren 2015 at antallet asylsøkere over Storskog var betydelig høyere enn det vi hadde opplevd før. Det var veldig vanskelig å forutse, det kunne være dager vi ikke fikk noen, og så kunne det være dager det kom flere. Det var utrolig vanskelig å finne predikatorer på hvordan det ville utvikle seg, annet enn at det var noe som skilte seg fra normalsituasjonen» (Intervju, Finnmark politidistrikt a).

Informanten i Politidirektoratet uttrykker også at det var få antagelser om at ankomsttallene ville eskalere på måten de gjorde utover høsten. Dette gjorde at Politidirektoratet hadde lite fokus på ankomstnivået i Finnmark på dette tidspunktet av året. Samtidig blir det også gjort klart at man på et tidligere tidspunkt burde rettet mer oppmerksomhet mot det som skjedde på Storskog, med tanke på hvordan ankomsttallet hadde sett ut i 2015 sammenlignet med tidligere. Det var uansett en utfordring å fange opp denne utviklingen da ankomstprognosene for 2015 var langt under det som etter hvert ville komme. Situasjonen ellers i landet var på dette tidspunktet heller ikke særlig kritisk. Når det først spisset seg til på Østlandet ble det igjen en enda større utfordring å fange opp det som foregikk i Finnmark.

«Med den erfaringen med antallet ankomster over Storskog i årene før, så skulle vi egentlig på et mye tidligere tidspunkt synes at antallet var ganske høyt i Finnmark, allerede i april/mai burde kanskje alarmklokkene ringt. Men det var fortsatt på et ganske lavt volum, slik at driften gikk jo rundt, det var ingen krise på det tidspunktet» (Intervju Politidirektoratet)

At en større flyktningstrøm skulle oppstå over Storskog kom også som en stor overraskelse på UDI. Som nevnt i forrige delkapittel hadde direktoratet en organisasjon tilpasset et ankomstnivå på 11,000 personer. Det var dermed få antagelser om at man ville få et såpass høyt ankomstnivå som man til slutt fikk, både nasjonalt, men spesielt når det kom til Finnmark. Det var et fokus på situasjonen ellers i Europa, og det var visse antagelser om at

den kunne påvirke Norge også. I det tilfellet var fokuset uansett rettet mot svenskegrensen i Østfold som har vært det naturlige stedet for asylsøkere å ankomme.

«Det var ikke noe vi så for oss, for min del var det veldig overraskende. Vi fikk jo med oss det som skjedde lenger sør i Europa og antok at noen kom til å komme via svenskegrensa, men ikke over Storskog, det var overraskende for oss. Vanligvis har det kommet sånn en i året, så vi tenkte ikke at her kommer det plutselig til å komme over 5500 personer» (Intervju, UDI a).

I perioden før ankomstnivået begynte å ta seg skikkelig opp var det dermed få antagelser om at man ville få en så omfattende situasjon over Storskog, både blant aktører lokalt og nasjonalt. På dette tidspunktet var som sagt antallet som kom over grensen ikke spesielt høyt så situasjonen var fremdeles svært håndterbar. Når ankomstvolumet begynner å stige i midten av august og starten av september begynner kriseforståelsen å bli mer etablert, spesielt på lokalt nivå. Den neste delen av dette delkapittelet vil ta for seg utfordringene med å etablere en felles kriseforståelse i den akutte krisefasen.

Kriseoppfattelse i Sør-Varanger

I den andre perioden kommer den store majoriteten av de mer enn 5,500 asylsøkerne over Storskog. Det er på det lokale nivået at man først må forholde seg til denne situasjonen. Selv om ankomstnivået i 2015 allerede før den andre fasen var unormalt høyt sett opp mot tidligere år, var det fremdeles få antagelser om at tilstrømmingen av asylsøkere ville ta seg opp på den måten det gjorde og at en såpass omfattende krisesituasjon ville utvikle seg *«Det som kom tidlig i 2015 var mer sånn «Ja vi vil få en eller annen slenger på bakgrunn av den krisen ellers i Europa» og at det ville komme noen gjennom Russland måtte vi kanskje regne med. Men det var ingen som forutså det som faktisk skjedde»* (Intervju Finnmark politidistrikt b).

Den andre perioden er også preget av at de virkelig høye ankomsttallene ikke begynner før midten av september. Fra og med midten av august er det en stigning i antallet asylankomster, men antallet er fortsatt håndterbart for Finnmark politidistrikt (Politidirektoratet 2016).

Situasjonen er også håndterbar i Sør-Varanger kommune da det på dette punktet ikke er noe behov for å huse et stort antall asylsøkere, for det meste ble asylsøkerne på dette punktet registrert ved grensen før de ble sendt videre til Oslo med fly (Andreassen 2015b, 22).

Samtidig som at tallene frem til det første varselet 9.september fortsatt er håndterbare, er det

en stadig forskyvning av hva som kan regnes som normalen, da det gradvis ville ankomme flere og flere asylsøkere.

«Det er så vanskelig å forutse. Den første asylsøkeren fikk vi i uke fire. Så hadde vi fire i februar og sju i mars, så da var vi jo på det tallet som normalt kanskje har hatt på årsbasis. Men så er det beskjedene tall. Det er flere uker med null, én eller to ankomster. I uke 28 i ferieavviklingen i juli fikk vi elleve på en uke og det var mye, men samtidig var mengden som kom håndterbar og vi klare å gjøre jobben med å registrere» (Intervju Finnmark politidistrikt a).

Situasjonen holder seg forholdsvis stabil frem til September da ankomsttallene begynner å stige kraftig. Det er også på dette tidspunktet at situasjonen begynner å bli svært krevende å håndtere med det eksisterende ressursgrunnlaget. *«Når vi kommer til uke 36,38 så ender vi opp med 40 på en uke, så 54 og 86 og det går kjapt oppover, det er da vi sender disse varslene til POD og sier at det her vil vi ikke klare å håndtere» (Intervju Finnmark politidistrikt a).* Det første varselet fra Østfinnmark politidistrikt til Politidirektoratet blir sendt 9.september og beskriver ankomstsituasjonen som krevende på grunn av manglende personell og fasiliteter. Det blir også anmodet om at politidirektoratet tar et initiativ til å involvere UDI og PU for å skape en felles situasjonsforståelse og finne gode løsninger for hvordan man skulle håndtere situasjonen (Politidirektoratet 2016).

Dette varselet blir fulgt opp av Politidirektoratet som avholder et møte med PU, Østfinnmark politidistrikt og UDI fredag 11.september. På møtet blir det bestemt at PU skulle sende opp noen tjenestemenn for å gi støtte til Østfinnmark politidistrikt. Varselet ble ikke fulgt opp i noen større grad enn dette, det ble blant annet ikke gitt ekstra ressurser til distriktet selv om det i varselet ble uttrykt at det var *«Store problemer med å håndtere den økte strømmen av asylsøkere» (Politidirektoratet 2016).* Håndteringen av varselet kan peke på at situasjonsforståelsen mellom Østfinnmark politidistrikt og Politidirektoratet på dette punktet i stor grad varierer.

«For oss var situasjonsbevisstheten at vi ikke hadde ressurser til å ta det. Jeg er usikker på om POD bare leste det som at vi bare ønsket ressurser eller om det var noe mer de leste ut av det fordi vi sendte det både til beredskapsseksjonen i POD og de som hadde grense og utlending, i dag er de seksjonene slått sammen av åpenbare grunner. Men jeg oppfatter ikke at de forsto ut ifra det beskjedene antallet hvor hard det rammet er politidistrikt og lokalsamfunn med knappe ti tusen mennesker og den

dimensjoneringen som er her, jeg tror ikke man klarte å skjønne hvor stor effekt det hadde på oss» (Intervju Finnmark politidistrikt a).

Onsdag 9.september blir det også avholdt politiråd med forskjellige aktører i Sør-Varanger der asylsituasjonen er tema «*Vi ble innkalt til politiråd den 9.september» «Det ble etablert krisestab, og da ble det lagt et organisasjonskart over hvem som skal håndtere krisen» «Og de som skulle håndtere krisen fikk utvidede fullmakter til å håndtere den» (Intervju Sør-Varanger kommune b).* På dette punktet når asyltilstrømningen begynner å ta seg kraftig opp over Storskog kan man si at den lokale kriseforståelsen i hvert fall er etablert, da påkjennningene på lokalsamfunnet begynner å gjøre seg gjeldene. Med den økte tilstrømningen blir det også en større utfordring å sende asylsøkere videre til andre steder i landet. Dette er blant annet en konsekvens av tidsforskyvningen av situasjonen som er nevnt tidligere. Det at situasjonen sør i Norge allerede var ganske omfattende gjorde det vanskelig å sende asylsøkere videre fordi mottaksplassen allerede var ganske begrenset i andre deler av landet (UDI 2016). Dette var noe som skapte en svært krevende situasjon for lokale myndigheter, som i en periode måtte bruke det meste av hoteller og campingplasser i nærområde for å bosette asylsøkere.

Barrierer for felles kriseforståelse

Som nevnt vil det vanligvis ikke bli gjennomført tilstrekkelige tiltak før nok sentrale aktører kan enes om at man står ovenfor en krisesituasjon. Denne manglende enigheten om hvor kritisk asyltilstrømningen over Storskog var i startfasen av krisen førte til at det lokale nivået i stor grad måtte håndtere situasjonen på egenhånd. Dette innebar at kriseforståelsen kom tidlig på plass på det lokale nivået. Kriseberedskapen ble satt så snart situasjonen tilspisset seg. Det er i denne fasen situasjonsforståelsen for hvor høye ankomsttallene over Storskog faktisk var, og hvor krevende det ville være for lokalsamfunnet å håndtere den er mangelfull på det nasjonale nivået. Det er flere grunner til dette, både en manglende forståelse for de lokale forholdene og en allerede svært høy pågang av asylsøkere andre steder i Norge førte til at det på nasjonalt nivå tok relativt lang tid å oppfatte hvor kritisk situasjonen i Sør-Varanger var.

Det var en stor overraskelse for både det lokale og nasjonale nivået at situasjonen tok seg opp i den graden det gjorde. Dette kommer godt frem i midten av september da UDI og Sør-Varanger kommune inngår en avtale om å etablere Fjellhallen i Kirkenes som et transittmottak «*Vi har valgt å ta imot henvendelsen fra UDI med åpne armer. De antyder at*

dette foreløpig ikke vil ha samme volum som Kosovokrisen. Men det er vanskelig å spå det endrer seg hele tiden, sa ordfører Hansen» (Sandø 2015b, 10-11). Ankomsttallene i 2015 endte opp med å være rundt fem ganger høyere enn det som kom som en følge av Kosovokrisen.

UDI valgte å sette beredskap den 9.september, men ikke kriseberedskap, denne beslutningen ble blant annet kritisert i ettertid av DSB da det vil utløse en del ressurser og gi en større forståelse for situasjonen hvis den hadde blitt erklært som en krise (UDI 2016).

Uforutsigbarheten i ankomsttallene over Storskog kan ha vært medvirkende til at UDI brukte lang tid på å respondere ordentlig på situasjonen. I region- og mottaksavdelingen i UDI var det blant annet en oppfatning om at UDI ikke tok raskt nok grep da ankomsttallene over Storskog begynte å øke, det tok også for lang tid å endre beslutningen om at alle som kom over Storskog skulle forbli i Nord-Norge (UDI 2016). Det tok også lang tid før avdelingen var representert med noen på ledernivå, ikke før 17.september var avdelingen representert med leder på fast basis i Kirkenes.

Fra politiets side tok det også en stund før situasjonsforståelsen på det nasjonale nivået samsvarte med situasjonsforståelsen blant de som opererte i Sør-Varanger. Det første varselet fra Østfinnmark politidistrikt kom 9.september, noe som resulterte i at det ble sendt opp noen tjenestemenn fra PU, men utover dette ble det ikke gjort så mye mer. Det at antallet som tok seg over Storskog var relativt lavere enn det som var tilfellet på Østlandet kan ha påvirket evnen til å innse alvorlighetsgraden av situasjonen i Finnmark.

«Hvis man ser på de absolutte tallene så var det mye større trykk her nede på østlandsområdet enn det var i Finnmark. Men ser på tilgang til ressurser så er jo bildet helt annerledes. Så i den «langsomme krisen» har vi prøvd å gi et eksempel på det, hvor mange som måtte kommet i Sør-Norge for å skape det samme presset som det var i Sør-Varanger, og det er klart at det tallet så vi aldri her. Slik sett var nok belastningen relativt sett mye større i nord, men fordi den absolutt sett var ille nok her i sør, så var mye av fokuset her i Sør-Norge» (Intervju Politidirektoratet).

Politiets målprioritering kan også hatt en påvirkning på oppfattelsesevnen i denne perioden. Over lengere tid hadde arbeidet til politiet vært rettet mot returarbeidet. Av Justisdepartementet ble det fremhevet at retur av personer uten lovlig opphold var svært viktig. Det ble dermed lagt mye ressurser i å nå måltallet på 7,800 returner i løpet av 2015. Rett før asylsituasjonen tilspisset seg på sommeren hadde Politidirektoratet gitt klar beskjed til PU

og de største politidistriktene om å prioritere arbeidet med å nærme seg måloppnåelsen. Når det første varselet fra Østfinnmark politidistrikt kommer 9. september var måloppnåelsen på returarbeidet rundt femten prosent etter planlagt fremdrift (Politidirektoratet 2016).

Omdisponering av ressurser til å fokusere på returarbeid kan dermed ha virket mot sin hensikt gitt det som hadde vært fokuset på asylfeltet over lang tid.

I Politidirektoratets rapport blir også fragmentering innad i direktoratet nevnt som en utfordring i møte med situasjonen over Storskog. Retur og asylarbeid er ansvaret til grense- og utlendingsseksjonen, noe som gjorde det naturlig at asylankomster ble håndtert av denne avdelingen. Situasjonen i 2015 utfordret denne fragmenteringen da krisens natur endte med å involvere en rekke forskjellige avdelinger. Beredskapsaspektet av håndteringen hadde koblinger til avdeling for politiberedskap og krisehåndtering. Den store medieinteressen for ankomstene over Storskog krevde at kommunikasjonsstabben ble involvert. Flere spørsmål måtte også koordineres med avdeling for strategi, økonomi og virksomhetsstyring, samt at politidirektoratets ledelse også måtte holdes oppdatert. Etter hvert ble det opprettet en innsatsgruppe for asylankomster. Fortsatt var det i stor grad grense og utlendingseksjonen som sto for den aktive håndteringen av situasjonen på Storskog (Politidirektoratet 2016). Denne fragmenteringen innad i direktoratet var ikke ideell med tanke på situasjonen man sto ovenfor.

Eskalering av krisen og opprettelsen av en felles forståelse

Situasjonen i Finnmark ble etter hvert såpass kritisk at lokalt politi og PU-tjenestemennene som var sendt til Kirkenes for å bistå i arbeidet med håndteringen begynte å bli utslitt av situasjonen. På bakgrunn av dette ble det sendt et nytt varsel fra Østfinnmark politidistrikt den 8. oktober. I dette varselet ble bekymringene fra det første varselet gjentatt. Det andre varselet gikk langt lenger i å beskrive krisesituasjonen. I varselet fremkommer det at situasjonen siden det første varselet har endret seg dramatisk, i tillegg avsluttet varselet med en anmodning om tilbakemelding på at overordnet nivå hadde forstått alvoret i situasjonen (Politidirektoratet 2016).

På bakgrunn av varselet ble det besluttet at leder for grense og utlendingsseksjonen i Politidirektoratet skulle reise til Kirkenes i forbindelse med et møte 12. oktober med PU og UDI for å vurdere forholdene på Storskog grensepasseringssted. UDI-direktøren omtalte blant annet situasjonen som en nasjonal krise (Politidirektoratet 2016). Det er spesielt etter det

andre varselet at det blir etablert en mer sammenfallende kriseoppfattelse mellom det nasjonale og det lokale nivået.

«Det var ikke før det andre varselet kom i begynnelsen av oktober at man virkelig forsto at nå er det viktig. Og da reiste min seksjonssjef her opp sammen med lederen for UDI og så på situasjonen, og det var 12.oktober, og ga tydelig tilbakemelding om at det er krise, så nå må vi kjøre på. Også ble det bestemt dagen etterpå at vi skulle styrke midlertidig med 24 årsverk i Finnmark politidistrikt» (Intervju politidirektoratet).

Situasjonen begynte også å få langt større oppmerksomhet blant media og politisk ledelse. Både statsministeren, ministere og statssekretærer var på befaring på Storskog og sikret at situasjonen ble prioritert på et nasjonalt nivå.

«Når det ble mye avisskriverier kom Justisdepartementet og Politidirektoratet på banen. Justisdepartementet på ministernivå, men også statssekretær Kallemyr var personlig veldig engasjert og gjorde veldig mye for å ta grep når de kom dit, så det var først, særlig når justis kom inn i bildet og det politiske nivået, da ble det fart i sakene» (Intervju Finnmark politidistrikt a).

I etterkant av dette er det nasjonale nivået involvert i en svært stor grad i situasjonen i Sør-Varanger og ressursene for å håndtere situasjonen begynner å bli overført. Tilstrømningen av asylsøkere tar seg også kraftig opp utover oktober og fortsetter å stige ut i november. På dette punktet er det i hvert fall opprettet en felles kriseforståelse mellom de sentrale aktørene som gjør at de viktige beslutningene kommer på plass, noe som vil dekkes i det neste delkapittelet.

5.4 Beslutningstaking og samordning

Dette delkapittelet vil ta for seg beslutningstakingen og samordningen under krisehåndteringen av situasjonen i Sør-Varanger. Krisebeslutninger innebærer at involverte aktører må treffe de rette beslutningene for å håndtere krisen de står ovenfor.

Beslutningstaking i krisesituasjoner er i de fleste tilfeller en krevende oppgave. Beslutninger må fattes under pressede omstendigheter som er preget av ofte uklar og motstridende informasjon (Boin et.al 2017). Som dette delkapittelet vil vise var dette en stor utfordring under håndteringen av asylkrisen, spesielt i den innledende delen av krisehåndteringen tok det lang tid før de rette beslutningene ble fattet fra nasjonalt hold.

Som nevnt har også krisesituasjoner en lei tendens til å gjøre gjennomtenkte og godt utarbeidede beredskapsplaner overflødige, dette innebærer at man ofte må falle tilbake på improvisering for å løse utfordringer krisen fører med seg (Boin et.al 2017). Dette er noe som ble essensielt under asylkrisen i Finnmark. Da situasjonen både var uforventet og uoversiktlig var det store mangler på konkrete planverk tilpasset situasjonen. Under selve håndteringen resulterte dette i at nye løsninger hele tiden måtte implementeres for å løse problemene som oppsto. Dette er noe som ville komme frem i denne delen. Spesielt på Storskog grensestasjon der fasilitetene var lite tilpasset en stor flyktningstrøm ble improvisasjon essensielt for å klare å håndtere alle som kom.

I tillegg til at beslutninger skal tas, må de også gjennomføres. Dette innebærer at kriseledere er avhengig av at organisasjonen som står under dem klarer å gjennomføre disse tiltakene. Krisesituasjoner med grenseoverskridende trekk involverer i de fleste tilfeller en rekke aktører som befinner seg på like og ulike nivåer. Samordning både horisontalt mellom aktører på samme nivå, og vertikalt mellom aktører på ulike nivåer er svært viktig for å kunne implementere beslutninger på en effektiv og god måte. Samordningen under krisehåndteringen var preget av en del utfordringer, spesielt er dette gjeldene i den tidligere perioden av håndteringen, noe som vil diskuteres i dette delkapittelet.

Ansvarsområder

Innledningsvis vil de viktigste ansvarsområdene og prioriteringene til de sentrale aktørene som var involvert i krisehåndteringen bli redegjort for. Det er først og fremst aktørene som var direkte involvert i håndteringen som vil bli presentert her.

For Østfinnmark politidistrikt var det spesielt viktig å håndtere situasjonen på Storskog grensestasjon. I intervjuene med distriktet fremheves spesielt det å registrere asylsøkere som ankom over grensen som den viktigste oppgaven til distriktet under krisehåndteringen. Spesielt i den innledende fasen av krisehåndteringen var dette et arbeid som tok svært mye tid og ressursbruk. Lokalt politi tok også på seg en del oppgaver som i en normalsituasjon ville vært utenfor deres ansvarsområde, og som UDI og PU opprinnelig skulle ha utført. PU ble også etter hvert involvert i arbeidet på Storskog, og tok et større ansvar for registreringen når krisen utviklet seg (Politidirektoratet 2016).

«Vi var veldig jammet ned i å ta imot de som kom over grensen, registrere dem, formidle hjelp hvis de skulle til helse og få dem sendt videre med buss eller fly. Vi tok egentlig hele kjeden av ansvar, og kommunen også lokalt tok veldig mye ansvar i forhold til å ta det som kanskje både PU og UDI skulle ha gjort» (Intervju Finnmark politidistrikt a).

Politiet ble etter hvert mer involvert i situasjonen også på nasjonalt plan. Politidirektoratet trekker frem ressursdisponeringer som kanskje sin mest sentrale oppgave. Dette ble spesielt viktig da ressursgrunlaget når det kom til mannskap og fasiliteter var alt for begrenset i Sør-Varanger til å håndtere de etter hvert svært så høye ankomsttallene over Storskog. Det å sørge for at Øst-Finnmark politidistrikt fikk tilført ressurser var dermed den viktigste oppgaven. Direktoratet hadde også en viktig oppgave som bindeledd mellom departementet og ytre etat da informasjonsbehovet til tider var svært høyt. Etter hvert ble det opprettet en liaisonfunksjon som bidro til å forenkle informasjonsflyten til politikere og politisk ledelse i departementet.

«Det viktigste var ressursdisponering, det var alt for lite mannskap i området til å kunne håndtere det volumet som kom av asylsøkere hver dag. Så det var en av våre hovedoppgaver, og sørge for at de fikk flere ressurser. Og det var antageligvis for lite og det tok for lang tid» (Intervju, politidirektoratet).

Videre i asylkjeden har UDI et ansvar for å behandle søknader om asyl etter at asylsøkere er blitt registrert av politiet, i tillegg har UDI et ansvar for å sørge for midlertidig bosetting av asylsøkere mens søknaden deres behandles. I intervjuer med UDI vektlegges spesielt det å få til en tilstedeværelse på Storskog, og å få opprettet et bra samarbeid med PU som svært viktig (Intervju, UDI a). Dette var noe som var krevende da UDI var ganske presset ressursmessig på dette tidspunktet. Noe som også trekkes frem i evalueringsrapporten er at det tok for lang tid å sende opp ledere med beslutningsmyndighet til Sør-Varanger, noe som gjorde prosessen krevende (UDI 2016). Direktoratet fikk en stor utfordring når det kom til å opprette nye mottaksplasser. Mottakskapasiteten var ikke tilstrekkelig for det høye antallet mennesker som ankom, så det ble en ganske viktig oppgave å opprette nok bostedsplasser for å få sendt asylsøkere videre fra Sør-Varanger. UDI hadde også en rolle i opprettelsen av transittmottaket i Fjellhallen og senere i etableringen av mottakssenter Finnmark i Vestleiren.

Fylkesmannen i Finnmark fikk etter hvert en rolle under håndteringen. I løpet av oktober ble det opprettet en liaisonfunksjon, der mange av de viktigste oppgavene var spesielt

informasjonsinnhenting. I intervjuet med fylkesmannen i Finnmark blir spesielt det å delta på samarbeidsmøtene med politiet og den generelle informasjonsoppdateringen til Fylkesmannen gjennom daglige rapporter fremhevet som noen av de viktigste oppgavene under håndteringen (Intervju, Fylkesmannen i Finnmark). Dette var en nyttig funksjon når det kom til informasjonsflyten siden andre aktører slapp å viderefordre informasjon til Fylkesmannen selv.

Sør-Varanger kommune fikk også en viktig rolle under håndteringen. Den mest sentrale oppgaven kommunen utførte i løpet av krisehåndteringen var opprettelsen og driften av transittmottaket i Fjellhallen (Intervjuer, Sør-Varanger kommune). Transittmottaket var svært viktig da det var begrenset med bostedsplasser i Sør-Varanger. I midten av november ble ankomstsenter Finnmark opprettet, med 600 soveplasser, noe som gjorde at trafikken på transittmottaket ble ganske redusert. Kommunen hadde også en viktig oppgave når det kom til områder som helsehjelp og undervisning for de som hadde behov for det.

Beslutningstaking i den akutte krisefasen

Man kan se flere forskjellige stadier av håndteringen i Sør-Varanger. Som nevnt er den første perioden preget av et unormalt høyt, men fremdeles et håndterbart ankomstnivå. Selve kriseperioden kan sees på som tiden fra midten av august, der det eskalerer tidlig i september og Østfinnmark politidistrikt sender det første varselet til Politidirektoratet, frem til slutten av november med den nye instruksjonen som avslutter ankomstene. Inne i denne fasen kan man også skille mellom tiden før og etter nasjonalt nivå blir tungt involvert i situasjonen. I tiden før nasjonalt nivå bli ordentlig innblandet blir krisen i hovedsak håndtert på det lokale nivået.

Det er spesielt to utfordringer som gjør seg gjeldene i starten av asylkrisen i Sør-Varanger. Den første er knyttet til ankomstnivået over Storskog, som overgikk det stasjonen var dimensjonert for å håndtere, noe som skapte svært store utfordringer for det lokale politidistriktet og etter hvert de tjenestemennene som var sendt opp fra PU i etterkant av det første varselet. Den andre var selve bosteds situasjonen i Sør-Varanger kommune. Når ankomstvolumet tok seg opp, fikk etter hvert UDI store problemer med å transportere asylsøkere ut av Sør-Varanger. Dette skapte en krevende situasjon for en kommune med litt i overkant av 10,000 innbyggere og et begrenset antall bostedsplasser. Opprettelsen av transittmottaket i Fjellhallen var dermed en svært viktig beslutning i startfasen av krisehåndteringen.

Ankomstsituasjonen på Storskog

Som nevnt var arbeidet med å registrere asylsøkere håndterbart for det lokale distriktet så lenge ankomstene holdt seg på et relativt lavt nivå. I løpet av september stiger ankomstvolumet betraktelig noe som legger et stort press på distriktet når det kommer til å kunne løse sine mest sentrale oppgaver. Denne perioden fremheves i intervjuene med Finnmark politidistrikt som kanskje den mest krevende under hele asylkrisen. Mye av det skyldes ressursgrunnlaget som var tilstede i distriktet på dette tidspunktet, noe som krevde at svært mange av ressursene på denne tiden måtte rettes mot situasjonen på grensen. Dette var et arbeid som måtte foretas ved siden av den ordinære grensekontrollen på Storskog, noe som ikke påvirket dette arbeidet i noen grad (Politidirektoratet 2016).

I tiden frem mot det andre varselet 8.oktober blir en allerede presset situasjon enda mer krevende da ankomstvolumet stiger fort. I løpet av september ankommer det 414 personer over grensen, sammenlignet med 63 personer i august (Nasjonalt ID-senter 2016). Det høye antallet utfordret de begrensede fasilitetene på Storskog. En av informantene fra Finnmark politidistrikt fremhever dette som kanskje den største utfordringen på Storskog. Det begrensede ressursgrunnlaget på Storskog gjør improvisasjon til en nødvendighet, man måtte hele tiden komme opp med nye løsninger på problemer som oppsto på bakgrunn av plassmangelen.

«Det var improvisasjon jamt og trutt. Det å finne nye løsninger ble egentlig mye av arbeidet. Vi måtte etablere signaleringskontor på varetektscella, tilgjengelige kontorer ble til saksbehandlingskontorer og vi måtte etablere brakkerigger og telt. Man måtte bare tenke ut nye løsninger når man så antallet øke» (Intervju, Finnmark politidistrikt b).

Situasjonen på Storskog ble etter hvert ganske kritisk når ankomsttallene begynte å ta seg kraftig opp utover september og oktober, i hele oktober kom det 2201 asylsøkere over Storskog (Nasjonalt ID-senter 2016). Det ble dermed svært vanskelig å utføre oppgavene knyttet til ankomstene på en god måte. Dette resulterte i at Østfinnmark politidistrikt på nytt sendte et varsel til Politidirektoratet den 8.oktober.

Plassmangel i Sør-Varanger kommune

En av de viktigste oppgavene under asylkrisen var å oppdrive nok bostedsplasser til alle personene som ankom. Dette ble den mest sentrale oppgaven til Sør-Varanger kommune under håndteringen, spesielt i tiden før flyten i gjennomgangen av asylsøkere og ankomstsenter Finnmark ble etablert. I startfasen når ankomsttallene fortsatt var relativt lave gikk flyten greit og de fleste personene som ankom ble sendt videre til andre steder av landet. Når ankomstene etter hvert tok seg opp begynte den store tilstrømningen å skape problemer. Sør-Varanger kommune hadde ikke fasiliteter til å bosette antallet flyktninger som ankom kommunen. Det var ingen asylmottak i Sør-Varanger eller nærliggende områder og det var begrenset med hotellplasser og lignende. Det ble dermed et stort press på å få videresendt personer til andre steder i landet. Samtidig var ankomstnivået ellers så høyt at UDI hadde store problemer med å oppdrive mottaksplasser (UDI 2016). Dette bidro til at det oppsto en flaskehals i Sør-Varanger der man ikke fikk sendt mennesker videre.

«Vi så hva som skjedde, det var ikke husvære for dem. Det var en stor bekymring for hva det ville gjøre med lokalsamfunnet, og det var det som utløste at kommunen fikk den rollen. Vi hadde ikke behov å ta større ansvar enn vi hadde, men når folk begynner å gå på gata i Kirkenes fordi de ikke har et sted å bo så blir det jo et kommunalt ansvar med innlosjering» (Intervju Sør-Varanger kommune a).

En av de første tingene som ble gjort når man så hvordan situasjonen utviklet seg ved grensen var å etablere et midlertidig transittmottak for å demme opp for de høye ankomsttallene. *«Den viktigste beslutningen var jo å få på plass en avtale med UDI. Det er jo UDI som har ansvar for å imot asylsøkere. Men vi hadde mulighet til å bidra og vi så at dette skjedde innenfor våre kommunegrenser»* (Intervju Sør-Varanger kommune b). Det ble tatt en avgjørelse om å gå i forhandlinger med UDI om å etablere transittmottak i Fjellhallen med en stemmes motvekt på et ekstraordinært møte mandag 14.september (Sandø 2015b, 10-11). Avtalen om å opprette transittmottaket ble så skrevet under tirsdag den 22.september og mottaket begynte å ta imot asylsøkere torsdag den 24.september (Sandø 2015c, 6-7).

Transittmottaket bidro til en del ekstra mottaksplasser i Sør-Varanger, men det var fremdeles ikke nok til å demme opp for det totale antallet som ankom. I utgangspunktet er et transittmottak kun et sted der asylsøkere skal oppholde seg i noen dager før de blir sendt videre. Som nevnt var bostedsproblematikken i andre steder av landet såpass pressende at det ikke var mulig å få sendt ut nok personer før det kom flere over Storskog. Dette innebar at en

del personer endte med å tilbringe langt mer tid i Fjellhallen enn det som var planlagt opprinnelig.

«Etter hvert så vi at flyktningene måtte videre, det var jo meningen at dem skulle bo hos oss i fire dager, men noen bodde jo i Fjellhallen opp mot tre uker og det var jo aldri intensjonen eller meningen. Men det var jo ikke lett for UDI heller, de hadde jo tross alt veldig mange å forholde seg til i Oslo» (Intervju Sør-Varanger kommune b)

Ankomsttallene fortsatte å stige utover september og oktober og det kom svært mange per dag, noe som bare forsterket bostedsmangelen. I denne perioden var det meste av overnattingssteder i Kirkenes og Sør-Varanger tatt i bruk for å huse asylsøkere mens de ventet på å bli sendt videre til andre steder av landet. I starten av oktober er allerede det meste av plasser på transittmottaket og diverse hoteller fulle. Onsdag 7.oktober kommer det for eksempel 73 personer over Storskog, noe som var det høyeste antallet asylsøkere som hadde tatt seg over grensen på dette tidspunktet. En artikkel fra Sør-Varanger Avis lørdag den 10.oktober som omtaler disse ankomstene gir en god illustrasjon på hvor presset bostedsmangelen er på dette tidspunktet *«Vi klarte å få de inn og lagt for natta med et nødscrik. De ble lagt på Fjellhallen, på Svanhovd, på hotellene i byen, og på Neiden Transitt så lenge. Alt var tatt i bruk» (Mækelæ 2015a, 4).*

At det var en prekær situasjon i Sør-Varanger på dette punktet av asylkrisen trekkes også frem i UDI sin egenevaluering. Blant annet var det en oppfattelse i region- og mottaksavdelingen om at *«UDI ikke tok grep raskt nok da ankomsttallene over Storskog begynte å øke, og at det tok for lang tid å endre beslutningene om at alle over Storskog skulle forbli i region nord» (UDI 2016, 66).* Det blir også nevnt at det i tiden før ankomstsenter Finnmark ble opprettet *«rådet til dels kaotiske forhold med å håndtere det store antallet søkere» (UDI 2016, 66).* Det var i denne tiden et stort press fra kommunen og politiet om å få personer ut av Kirkenes, samtidig som UDI hadde store problemer med å oppdrive mottaksplasser andre steder i landet.

Det ble også nødvendig med improvisasjon mens man driftet transittmottaket, dette gjorde seg spesielt gjeldene når det kom til registrering av de som skulle bo i Fjellhallen. UDI har et elektronisk registreringssystem, SESAM, som skulle brukes til å registrere hvem som hadde ankommet, hvem som hadde tilbragt lengst tid i Fjellhallen og hvem det var som skulle videre. På grunn av den store belastningen sluttet etter hvert systemet å fungere, noe som betydde at kommunen måtte gå over til et manuelt registreringssystem, noe som krevde mye

ekstraarbeid og store mengder med papirer. «Vi skulle produsere lister på hvem som skulle videre og hvem som hadde vært her lengst. Da måtte vi bruke manuelle systemer fordi SESAM systemet, når det først var oppe og gikk i en periode, så ramlet det sammen igjen» (Intervju, Sør-Varanger kommune a).

Håndteringen etter det andre varselet

«Det var først etter det andre varselet, der det ble bedt om kvittering på at situasjonen var forstått, at det begynte å skje noe. Først i form av at personer kom opp for å se an situasjonen. Av det kan man jo lese mistillit til at vi snakket sant eller at man ikke forsto alvorret. Det var i hvert fall etter dette at de skjønnte at her må vi inn» (Intervju, Finnmark politidistrikt).

I etterkant av Østfinnmark politidistrikts andre varsel til Politidirektoratet ble det en langt større oppmerksomhet rundt alvorlighetsgraden på situasjonen i Sør-Varanger. Etter et møte i Sør-Varanger 12.oktober der UDI også var til stede ble det besluttet at den nasjonale innsatsen måtte forsterkes. I intervjuet med Politidirektoratet fremheves dette som punktet der man beslutter å iverksette omfattende tiltak. I etterkant av møtet blir Østfinnmark politidistrikt styrket midlertidig med 24 årsverk (Intervju, Politidirektoratet). Dette ble ytterligere utvidet i november da direktoratet ga tilsagn til ti ekstra engasjementer. I tillegg ble det i slutten av november sendt opp 44 tjenestemenn og dokumenteksperter fra ulike distrikter, Kripos og Nasjonalt ID-senter, utover dette avga i tillegg Utrykningspolitiet tjue tjenestemenn (Politidirektoratet 2016).

På det meste var det rundt 100 ekstra polititjenestemenn involvert i håndteringen av asylkrisen i Sør-Varanger. Selv om det var såpass mange involvert var det fremdeles steder der kapasiteten ikke strakk ordentlig til, noe som gir et godt innblikk i hvor stor utfordring de svært høye ankomsttallene var. Blant annet så var det kapasitetsproblemer når de kom ledelse i PU og når det totale mannskapsvolumet skulle fordeles på forskjellige steder i Kirkenes, noe som til tider førte til underbemanning også i denne perioden. Dette var ikke et hinder for å holde systemet i drift, men optimal oppgaveutførelse kunne heller ikke sikres kontinuerlig (Politidirektoratet 2016).

Det tok en viss tid før det ble en ordentlig flyt i gjennomstrømningen av asylsøkere. For UDI var det en svært viktig oppgave å få opprettet flere mottaksplasser da det som nevnt var store

kapasitetsproblemer i forbindelse med alle ankomstene. UDI arbeidet dermed hardt i denne perioden for å oppdrive bostedsplasser for å demme opp for alle ankomstene. I starten av oktober hadde for eksempel UDI skaffet 500 plasser på mottak i Sulitjelma, Rognan og Svolvær i Nordland øremerket for flyktninger som kom over Storskog men igjen var tilkomsten såpass høy at disse plassene raskt ble opptatt «*Det begynner å nærme seg at vi har fylt dem opp også. Da haster det å få flere plasser. Om det ikke blir flere ledige plasser rundt om i Nord-Norge, tetter flaskehalsen seg igjen i Sør-Varanger*» (Mækelæ 2015b, 6-7).

«Vi chartret inn fly som fløy opp til Kirkenes hvor vi fikk på passasjerer som da ble flydd til Bergen, Oslo, Stavanger, Trondheim og Kristiansand. For de måtte jo videre. Når det står 300 personer på grensa og du har et fullt mottak, da må jo de som er på mottaket ut» (Intervju, UDI a).

På et tidspunkt gikk det daglige flyvninger med asylsøkere vekk fra Kirkenes, på grunn av kapasitetsproblemene var det essensielt at man fikk sendt personer videre til andre steder. Selv om mye av krisehåndteringen er preget av dette problemet, blir problemene med gjennomstrømningen etter hvert mindre. Der personer ofte hadde blitt værende over lengere tid i Fjellhallen tidligere, overnattet de der nå i en natt før de ble sendt videre (Mækelæ 2015c, 6-7). Da ankomstsenter Finnmark var etablert ut i november, hadde man fått etablert et system med fungerende rutiner der registreringen og saksbehandlingen ble gjennomført på ankomstsenter Finnmark.

Samordning

Det var en stund svært mange aktører involvert i krisehåndteringen i Sør-Varanger, spesielt etter det andre varselet 8.oktober. Et kjennetegn med grenseoverskridende kriser er at det ofte er mange aktører involvert i håndteringen av dem. Når aktører på en rekke forskjellige forvaltningsnivåer skal koordinere en respons setter dette høye krav både til vertikale og horisontale samordningsmekanismer (Boin et.al 2017). Planverk knyttet til kriseberedskap legger i mange tilfeller klare føringer for samordningsrutiner. Hvordan disse planene utspiller seg i virkeligheten er preget av tilfeldighet. Ofte viser disse planene seg å ikke være mer enn såkalte fantasidokumenter som ikke klarer å fange opp realitetene av en gitt krisesituasjon (Clarke 1999).

Et manglende planverk for hvordan en krisesituasjon som den som oppsto over Storskog skal håndteres var noe som gjorde arbeidet med håndteringen komplisert, spesielt i starten av ankomstene var det lokale nivået i stor grad etterlatt til seg selv. Vertikal samordning er i mange systemer basert på nærhetsprinsippet, noe som innebærer at en krise i førsteomgang skal håndteres av aktører på det laveste mulige nivået og at nasjonalt nivå involveres først når lokale aktører ikke lenger klarer å håndtere krisen på egenhånd (Boin et.al 2017, 64). Dette er noe som ofte blir et problem når krisen faktisk rammer.

Sen respons fra det nasjonale nivået var også et problem under håndteringen av asylkrisen. I startfasen var situasjonen håndterlig for aktørene på det lokale nivået, men fortsatt krevende å stå i. Dette kan vise noen av problemene man møter på når aktører på forskjellige nivåer skal koordinere en respons. En krevende del av kriseresponsen er det såkalte oppskaleringdilemmaet, altså i hvilken grad nasjonale myndigheter skal gripe inn i en gitt situasjon (Boin et.al 2017, 64). Beslutningstakingen i etterkant av det første varselet 9.september kan illustrere dette problemet, da responsen var alt for begrenset sett opp mot hvordan situasjonen hadde utviklet seg på dette punktet. Det var først når det andre varselet kom 8.oktober at de effektive tiltakene kom på plass. På dette tidspunktet var det politiske nivået også langt mer opptatt av situasjonen ved Storskog og det kom høyt på den politiske agendaen.

Etter at nasjonale myndigheter ble mer involvert i situasjonen ble det også langt flere aktører som skulle forholde seg til hverandre. Dette ble spesielt merket på Storskog der den nevnte kapasiteten skapte utfordringer når antallet personer der økte.

«Igjen kommer det til den kaotiske situasjonen du får når det er så trangt om plassen, du har så mange asylsøkere og ikke minst så mange politifolk samlet inne på et trangt lite område. Vi var rundt 100-200 politifolk og asylsøkere på et så lite sted og det var en stor utfordring, uavhengig av hvordan vi snur og vender på det kommer vi tilbake til dette med infrastruktur som er den store utfordringen på Storskog» (Intervju Finnmark politidistrikt b).

Det tok en også en viss tid før man fikk etablert en god flyt i registrering og saksbehandlingsarbeidet på Storskog. I starten av situasjon var det Østfinnmark politidistrikt som måtte gjøre mye av registreringsarbeidet selv før PU også ble involvert ved Storskog. Selv om det var visse innkjøringsproblemer fungerte samordningen mellom Østfinnmark politidistrikt og PU bra. Det som ble en av de større utfordringene var dette å få til en effektiv

flyt i asylkjeden mellom politiet og UDI «*De innledende registreringene av søkerne, manglende innskanning av dokumenter og PUs manglende implementering av elektronisk saksbehandling gjorde det svært utfordrende å behandle sakene*» (UDI 2016, 68). Det kan også ha vært en utfordring at det tok lang tid før UDI sendte opp noen ledere til Storskog.

«Man hadde hatt en del saksbehandlere på plass på Storskog, men det var som sagt ingen ledere som hadde vært der for å organisere en flyt. Noe av det første vi måtte gjøre når vi kom opp dit var å få til et godt samarbeid med PU, få noen saker igjennom, få til litt flyt, som var en del av oppgavene jeg hadde når jeg dro opp dit» (Intervju UDI a).

Med såpass mange aktører involvert ble det også en viss forvirring rundt ansvarsområder. I starten av krisen endte både Østfinnmark politidistrikt og kommunen opp med å ta på seg en del ansvar som opprinnelig tilhørte PU og UDI, blant annet knyttet til registreringsarbeid, transport av asylsøkere og etableringen av Fjellhallen. Etter hvert når flere aktører ble involvert var det noen problemer med å opprette en samordnet ledelse.

«Det som var mest påtagende var fraværet av samordna ledelse. Det ble litt sånn, jeg vet ikke om jeg bruker rett uttrykk, maktkamp mellom miljøene, alle skulle eie krisa på en måte. Så jeg tror de kanskje ble litt hår med hverandre oppe i denne situasjonen. De sto ikke helt samlet om å løse det» (Intervju Fylkesmannen i Finnmark)

Det ble holdt jevnlig statusmøter mellom de involverte aktørene i Sør-Varanger, noe som var til stor nytte for å organisere responsen aktørene imellom. I lang tid var det møter mellom de forskjellige organisasjonene på en daglig basis, ofte var det også møter to ganger om dagen. Dette var i hovedsak møter der det ble gitt oppdateringer på hva som hadde skjedd og hvordan man skulle handle videre.

«Det var lenge statusmøter hver dag, til tider to ganger om dagen, hvor politiet hanket inn flere og oppdaterte om hva som skjedde på grensa, hva som skjedde i byen, hva som var status i Fjellhallen. UDI var med på de møtene, sivilforsvaret var med og av og til var det aktuelt at kommunen var med. Der gikk vi gjennom hva det er som skjer og hvordan håndterer vi det. Det var særdeles viktige møter» (Intervju Fylkesmannen i Finnmark).

Endring i utlendingsloven og instruksen

«29.november sendte vi et brev til russisk side og informerte om at vi skulle nekte folk å komme over grensen fra og med mandag 30.november. Og når det ble gjennomført stilte politiet opp langs grenselinjen og ba folk som kom om å snu, og det gjorde de. Etter dette kom det jo ingen, og sånn sett var den akutte ankomstfasen avsluttet»
(Intervju, Politidirektoratet).

Underveis i asylkrisen ble det gjennomført flere endringer og innstramninger på utlendingsfeltet. Den 13.november 2015 fremmet regjeringen et hasteforslag om å endre vilkårene i utlendingsloven § 32 bokstav d for å kunne returnere asylsøkere på grensen uten realitetsbehandling. Disse endringene ble vedtatt i Stortinget ved førstegangsbehandling 16.november der kun MDG stemte imot forslaget, andregangsbehandling 19.november og sanksjonert 20.november (NOU 2019: 13, 51). Denne endringen innebar at det var tilstrekkelig at en asylsøker hadde hatt opphold i det som ble ansett som et trygt tredjeland for å bli returnert fra Norge (Prop. 90 L [2015-2016]). Disse lovendringene trede i kraft den 20.november og innebar i praksis at Russland ble sett på som trygt tredjeland for retur av personer.

På bakgrunn av disse endringene ble det gitt en instruks fra Justisdepartementet til politiet om *«rask håndtering av personer som ankommer over norsk-russisk landegrense uten gyldig visum eller annen gyldig innreisetillatelse til Norge»* (Politidirektoratet 2016, 13). Denne instruksjonen trede i kraft fra 25.november 2015. I denne perioden var ankomsttallene allerede på vei ned. I etterkant av at instruksjonen ble gjennomført varsler politiet russiske myndigheter om at det vil gjennomføres fremskutt grensekontroll, som innebar at personer uten gyldig innreise grunn ville bli nektet innreise i Norge. Etter at dette tiltaket blir innført er det ingen flere ankomster over Storskog grensestasjon.

Mye av fokuset for politiet rett i etterkant av instruksjonen blir rettet mot å returnere asylsøkere som ikke hadde gyldig grunnlag for opphold i Norge. Fra politisk hold ble spesielt viktigheten av dette fremhevet. Det ble blant annet gjort forsøk på å returnere personer med engangvisum, personer som russiske myndigheter i utgangspunktet ikke kom til å akseptere. Dette ble gjort for å avklare hvordan Russland tolket tilbaketagelseavtalen på disse punktene (Politidirektoratet 2016). Politiet ble bedt om å gjennomføre disse returene, med det resultatet at asylsøkerne ble returnert av russisk grensevakt før de hadde passert den russiske grensen. Dette var noe som var en utfordring i denne perioden. Politiet ba flere ganger om å slippe å

prøve dette, da det i stor grad var nytteløse forsøk som kun bidro til økt arbeidspress og større irritasjon på russisk side.

«Mange av dem som kom over grensa fikk jo et utvisningsvedtak fra Russland som gjorde dem ureturnerbare. Dette var kanskje den største kimen til konflikt mellom Norge og Russland, denne avvikende forståelsen om hvilke personer som var returnerbare eller ikke» (Intervju, Finnmark politidistrikt b).

I intervjuene mine med politiet samt i Politidirektoratets evalueringsrapport nevnes det at det i forbindelse med instruksene var et sterkt press fra nasjonale myndigheter når det kom til å vise symbolsk handlekraft. *«Statssekretæren ønsket selv å overvære implementeringen av instruksene, og i denne forbindelsen presiserte departementet at det var viktig at all behandling skulle foregå på Storskog»* (Politidirektoratet 2016, 14). På dette tidspunktet hadde man som nevnt tidligere fått opprettet en god saksflyt, der man foretok registreringen av asylsøkere på ankomstsenter Finnmark. Justisdepartementet ville unngå at grunnløse asylsøkere skulle oppleve å komme inn i landet og dermed skulle snus på grensepasseringsstedet.

Fasilitetene på Storskog er begrensede for å håndtere et stort antall mennesker, noe som ble påpekt ovenfor departementet. Det ble for eksempel foreslått at man kunne gjennomføre det meste av registreringen på ankomstsenter Finnmark, men prosessere en liten gruppe asylsøkere på Storskog for å klargjøre poenget med instruksene. Dette forslaget ble avvist av departementet og PU og UDI fikk pålegg om å gjennomføre registreringen på Storskog. Perioden fra instruksene blir gjennomført og frem til det blir innført fremskutt grensekontroll 29.november er både krevende og uoversiktlig.

5.5 Meningsskaping

Krisesituasjoner fører med seg et umettelig informasjonsbehov, både blant media, folket og de som står i krisen. Myndighetene kan fort miste kontrollen når slike hendelser oppstår, det blir dermed en utfordring å vinkle det på en måte som gir kontroll over situasjonen.

Meningsskaping kan defineres som et forsøk på å redusere offentlig og politisk usikkerhet, og skape tillit til kriseledere som er ansvarlige for krisehåndteringen gjennom å skape en overbevisende fortelling om hva det er som foregår (Boin et.al 2017, 78-79). Masseankomsten over Storskog skapte etter hvert et svært stort mediepress der det som skjedde i Sør-Varanger

var på toppen av den nasjonale agendaen i flere måneder. I dette delkapittelet vil jeg ta for meg meningsskapingsprosessen under håndteringen av asylkrisen.

I Startfasen av Krisen

Det er begrenset hvor stor oppmerksomhet som blir gitt til ankomstene over Storskog i startfasen av asylkrisen. Mye av det som blir skrevet om asyltilstrømmingen på dette punktet er for det meste noen artikler i lokale aviser som for eksempel Sør-Varanger Avis. Det er veldig liten nasjonal oppmerksomhet rundt ankomsttallene i Finnmark noe som også er reflektert i en lav grad av politisk oppmerksomhet. Dette gjenspeiles også i kommunikasjonen fra Østfinnmark politidistrikt som kommuniserer at de har god kontroll over situasjonen. Samtidig anerkjennes det også at antallet mest sannsynlig vil øke og at det er vanskelig å forutse akkurat hvor mange som vil komme over grensen. En artikkel fra Sør-Varanger avis illustrer dette «*Ja, det er all grunn til å tro at antallet vil øke. Erfaring viser at dersom det kommer én så kommer det ti. Kommer det ti, så kommer det hundre. Så får vi se hvor vi ender, sier politistasjonssjef Møllebakken*» (Sandø 2015a, 9).

Noe som også blir vektlagt i kommunikasjonen fra politiet til befolkningen på dette tidspunktet er det at man ikke skal transportere personer uten gyldig pass og visum til grensepasseringen. Politisjefen ved Kirkenes politistasjon uttaler blant annet følgende til Sør-Varanger avis: «*De som transporterer folk over den norsk-russiske grensen uten at de har gyldig pass og visum, vil heretter bli straffeforfulgt*» (Andreassen 2015b, 3). Det kommer også klart frem at strafferammen på dette vil være bøter eller fengsel inntil tre år, med opptil seks år hvis det handler om transport i vinning hensikt.

Etter hvert begynner det å bli mer uttrykk for en viss bekymring for det som skjer over Storskog. 27. august blir det for eksempel uttalt til Sør-Varanger avis at «*kapasiteten på Storskog er i ferd med å bli sprengt*» (Olsen 2015, 4-5). Men fremdeles blir det fremholdt at situasjonen er under kontroll.

«Politistasjonssjef Hans Møllebakken har fått henvendelser både fra Sør-Varanger kommune ved rådmannen og andre som spør om det er behov for hjelp på noen måte til de flyktningene som kommer hit. Enten over Storskog eller via andre steder. Mange ønsker å bidra og hjelpe asylsøkere på en god måte, men ifølge politiet er det ikke noe spesielt hjelpebehov lokalt» (Andreassen 2015b, 22).

Samtidig begynner det å bli en viss oppmerksomhet for situasjonen fra politisk hold. Blant annet gir stortingsrepresentant Kirsti Bergstø (SV) uttrykk for at asylankomstene over Storskog er *«et nasjonalt ansvar og krever at regjeringen tar en grundig vurdering av situasjonen»* (Gramnæs 2015, 4). Behovet for et transittmottak i Nord-Norge blir også påpekt av lokalpolitikere fra SV *«Det har til nå vært helt naturlig at transittmottak har ligget på Østlandet, men med økningen vi ser over Storskog har dette endret seg»* (Gramnæs 2015, 4).

Etter hvert som ankomsttallene øker begynner lokale aktører i langt større grad å gi uttrykk for at det er en presset situasjon og at ressursene for å håndtere den er mangelfulle, spesielt fra Østfinnmark politidistrikt sin side. Sør-Varanger kommune begynner også med opprettelsen av transittmottak i Fjellhallen. I forbindelse med opprettelsen av dette blir det også kommunisert en del ut til befolkningen i Kirkenes om følgene av dette. Blant annet blir det påpekt at *«Det er helt klart at kommunens økonomi ikke skal belastes som en følge av dette. UDI dekker alle utgifter hundre prosent»* (Sandø 2015b, 10-11). På dette tidspunktet ble det også antatt fra UDI at volumet på ankomstnivået ikke ville være det samme som under Kosovokrisen, noe som i etterkant viste seg å være en kraftig undervurdering.

Det er også viktig for kommunen å kommunisere at det er kontroll på situasjonen og at det vil ikke gå ut over tjenestetilbudet ellers i kommunen. Det blir også lagt vekk på at det mye uforutsigbarhet knyttet til asylankomsten og at det er en sak som vil endre seg hele tiden. Kommunen uttaler for eksempel til Sør-Varanger avis at:

«Opprinnelig var henvendelsen at UDI hadde behov for et mottak fram til jul. Dette er en sak som forandrer seg fra time til time og når UDI så behovet strekke seg lengre enn til jul, så er avtalen gjort for seks måneder. Hva som skjer innen den tid, om avtalen blir ytterligere forlenget, kan vi ikke si noe om nå. Vi er godt fornøyde med avtalen. Kommunen har ikke noen utgifter og dette vil ikke på noen måte gå ut over tjenestetilbudet vårt» (Sandø 2015c, 6-7).

Det var også viktig at situasjonen ikke skulle gjøres til noe mer dramatisk enn den var. Det ble dermed viktig å få overbevist lokalbefolkningen om at man hadde kontroll på håndteringen av krisen og at den ikke gikk på akkord med den daglige driften i kommunen.

«Ovenfor lokalbefolkningen prøvde vi alltid å ha en holdning om å ikke hausse opp noe, det var et veldig stort mål for meg at kommunen skulle driftes helt ordinært. Så vi hadde noen som håndterte organisasjonen og noen som håndterte flyktningkrisen. Så mange sier jo at man nesten ikke kan se for seg at det var 5000 flyktninger her, for så

rolig gikk det for seg. Så vi var aldri ute i media og hausa opp, vi prøvde alltid å roe ned.» (Intervju Sør-Varanger kommune b).

Når ankomsttallene stiger over Storskog blir mer og mer av kommunikasjonen rettet mot hvor uforutsigbar situasjonen over Storskog er og at det er et behov for ekstra ressurser. I slutten av september, etter det første varselet fra Østfinnmark politidistrikt, begynner situasjonen å bli ganske krevende. Dette bildet er også noe som bekreftes av PU som på dette tidspunktet er involvert i håndteringen av asylankomstene ved Storskog. Til Sør-Varanger avis den 24.september uttrykker seksjonssjef i PU, Rolf-Arne Kurthi at myndighetene må ta situasjonen på Storskog alvorlig og sørge for at det blir sendt flere personer til å til å assistere i håndteringen.

«PU så tidlig at det kunne dukke opp en ny rute for menneskesmuglere mellom Syria og Storskog via Russland. Nå er det daglig et titalls flyktninger som kommer over grensen. Min følelse er at dette kommer til å vedvare. Det er ikke utenkelig at man kommer til å se 50-100 flyktninger per dag komme over Storskog» (Mækelæ 2015b, 8-9).

Dette er en bekymring som også deles av politimester i Østfinnmark politidistrikt som bekrefter bildet av situasjonen. Ankomstnivået er fortsatt håndterbart på dette stadiet, men det er en jevn økning i asylsøkere som krysser grensen og en vedvarende bekymring for at tallene kan ta seg kraftig opp etter hvert. Mye av kommunikasjonen fra det lokale politidistriktet til media på dette tidspunktet handler nettopp om dette, en bekymring for at det kan eskalere og at man ikke nødvendigvis har et ressursgrunnlag til å håndtere dette på en tilfredsstillende måte. *«Slik det ser ut foreløpig og med den hjelpen vi får fra PU, så er vi nok folk. Dette forutsetter at det ikke skjer en veldig stor økning av asyltrafikken» (Sandø 2015d, 7).*

Nasjonal Oppmerksomhet

I takt med at ankomsttallene over Storskog virkelig tar seg opp utover i oktober blir det også en langt større nasjonal bevissthet rundt situasjonen. Dette fører også til en stor økning i medietrykket. I løpet av september er det bare noen få artikler som omhandler asylkrisen på den norsk-russiske grensen. Dette endrer seg i oktober da antallet artikler om flyktningssituasjonen i Sør-Varanger stiger i været i nasjonale medier. også i internasjonale medier blir det gitt oppmerksomhet til hva som foregår, store mediehus som New York times

og The Guardian var blant annet noen av de som dekket hendelsene i Finnmark (Higgins 2015; Kingsley).

Mediepresset var en ny utfordring som man måtte forholde seg til lokalt, det ble stor interesse for både situasjonen på Storskog og i Kirkenes ellers. Det var også en ganske ny virkelighet å forholde seg til så mye oppmerksomhet fra medier, spesielt nasjonale og internasjonale medier.

«For det første foregikk alt på engelsk for det var jo mange internasjonale medier også. De var mye mer frekke enn det vi er vant til. Vi er vant til Sør-Varanger Avis og Finnmarken som ringer og skal høre hvordan det går. Her hadde vi noen som skulle inn i Fjellhallen å filme. Så derfor måtte vi sette opp vaktsselskap, ikke for å holde flyktningene inne men for å holde media ute. Vi klarte å begrense dem såpass mye at de fikk den informasjonen de skulle ha, men samtidig ikke alt». (Intervju Sør-Varanger kommune b).

Det var også en krevende oppgave for Østfinnmark politidistrikt å måtte forholde seg til media. Over lengere tid var det ingen designerte kommunikasjonsrådgivere tilstede i Kirkenes så distriktet måtte ta de fleste medieforespørlene selv. Dette var en helt ny oppgave for politidistriktet som ikke hadde så mye erfaring med et såpass omfattende mediepress som det som oppsto. Det var også et behov å skape en bevissthet rundt det at situasjonen ved Storskog ikke nødvendigvis var akkurat den samme som den som foregikk i Middelhavet.

«Det var et helt umettelig mediebehov og særlig det som skjedde samtidig med det her, det i Middelhavet ble jo koblet opp mot det som skjedde i Finnmark, det er to ting som ikke henger sammen. Media koblet det sammen med krisen i Middelhavet, sånn at narrative til media var jo at det her bare var en annen del av den krisen som var i Middelhavet. Det forsøkte vel vi å forklare at det ikke var.» (Intervju Finnmark politidistrikt a).

Det ble kommunisert i media fra UDI at det skulle opprettes et mottakssenter i Kirkenes, som skulle hjelpe til å løse problemet med flaskehalsen som hadde oppstått når UDI ikke fikk sendt asylsøkere videre til andre steder i landet (Mækelæ 2015d, 7). Mye av kommunikasjonen fra UDI ut til media generelt i denne perioden er en vektlegging av den store bostedsproblematikken som har oppstått som en følge av asylkrisen. Spesielt blir det gitt en del appeller til kommuner om at de må være behjelpelige i å oppdrive bostedsplasser for å demme opp for de svært høye ankomsttallene.

Kommunikasjon fra Politisk Nivå

Den økte nasjonale bevisstheten rund asylsituasjonen i Sør-Varanger ledet også til at saken kom høyt opp på den politiske agendaen. Det var en rekke besøk av politikere i Sør-Varanger under asylkrisen. Både statsminister, ministere, statssekretærer og opposisjonspolitikere var på orientering i Finnmark. Fra regjeringens side ble det et stort fokus på å eie krisen og gi et inntrykk av at Norges strenge asylpolitikk sto ved lag. Justisdepartementet varsler blant annet om at asylsøkere som kommer over Storskog via Russland ikke vil få behandlet asylsøknadene sine (Klassekampen 2015, 8). Statssekretær Jøran Kallmyr i Justisdepartementet uttaler på denne tiden at: *«Mange av de som kommer har fått oppholdstillatelse i Russland, eller vi mener at de kan få det. Da kan vi la være å realitetsbehandle de søknadene og sende dem tilbake etter prinsippet om første ankomstland»* (Hustad 2015).

Dette blir også utformet som en instruks fra Justisdepartementet til UDI der det slås fast at asylsøkere som har fått russisk visum kan sendes ut av Norge. Det blir lagt vekt på fra regjeringshold at det skulle tas sikte på å behandle slike søknader så raskt som mulig. På dette tidspunktet er det mye fokus på å kommunisere at grunnløse asylsøkere ikke skal få opphold i Norge, justisminister Anders Anundsen (FRP) uttaler for eksempel *«Det er viktig at norske myndigheter sender et tydelig signal til personer som ikke har behov for beskyttelse eller allerede har lovlig opphold i Russland»* (NTB 2015). Det blir også vedgått at man sto foran en større utfordring enn det man faktisk hadde sett for seg, men at regjeringen nå var aktive med å håndtere situasjonen *«Vi står ovenfor en større utfordring enn vi egentlig har sett for oss. Det er en slags overraskelse at vi plutselig får mange inn over Storskog. Det betyr at vi må sette oss i stand til å håndtere den situasjonen»* (NTB 2015).

Vedtaket var uansett av en begrenset effekt da Russland fant måter å unngå å ta tilbake personer som hadde søkt asyl i Norge. Russland var fort ute med å utvise personer med Russisk visum som hadde tatt seg over Storskog. Dette betydde at for Russland sin del var de ikke lenger forpliktet ovenfor internasjonale lover til å ta personer tilbake etter at de hadde ankommet Norge. For regjeringen sin del var det et fokus på å kommunisere at Norge fulgte internasjonale lover, men i kommunikasjonen med Russland falt dette på døde ører (Dagbladet 2015, 2).

Fra politisk hold kommer det også et større ønske om å stoppe de høye asylankomstene gjennom å stenge grensen til Russland. Dette holdes åpent som et alternativ av Anders Anundsen «*Vi holder alle muligheter åpne. Det sporet vi nå følger ovenfor russerne, er dialog. Men foreløpig har ikke det gitt resultater*» (Salvesen 2015, 6). Det er også en vedvarende strategi i kommunikasjonen til media at man gir uttrykk for at det er en uoversiktlig situasjon, men at man følger internasjonale normer og regler. «*Vi kontrollerer jo ikke antallet som kommer til oss, det er det jo ingen land som gjør. Det som er viktig nå, er at vi skal ha en god prosess for dem som er kommet, og at grunnløse asylsøkere blir returnert til sine opprinnelige hjemland*» (Salvesen 2015, 6).

5.6 Kriseavslutning

Et samfunn kan ikke bli i krisemodus til evig tid. På et tidspunkt må den akutte beredskapen bygges ned, og man må begynne å bevege seg tilbake til normaltstanden som eksisterte i forkant av krisen, eller i hvert fall noe som ligner (Boin et.al 2017). Hvordan denne prosessen foregår er ofte avhengig av hvordan krisen har utviklet seg og blitt håndtert. Kriser er i stor grad unntakstilstander som befinner seg langt fra normalen. Av og til blir kriser avsluttet og konsekvensen i ettertid blir minimale. I andre tilfeller er myndigheter nødt til å forholde seg til etterspillet av krisen i svært lang tid. Selv om den operasjonelle delen av krisehåndteringen kan avsluttes uten problemer, kan de politiske konsekvensene av krisen føles flere år i etterkant. I en tid der kriser i større grad ofte innehar grenseoverskridende trekk er den andre formen blitt langt vanligere.

Som nevnt er det to måter kriser kan avsluttes på. Den første formen er den såkalte raskt brennende krisen. Dette er kriser som ofte har en klar begynnelse og avslutning. Raskt brennende kriser blir ofte nettopp det fordi de håndteres på en måte som oppfattes som effektiv og legitim av befolkningen. Krisen kan by på problemer og traumatiske opplevelser mens den pågår, men etterpå går man tilbake til normaltstanden og det politiske etterspillet av krisen er enten ikke eksisterende eller veldig raskt over. Moderne kriser er i mange tilfeller nesten like mye definert av hva som kommer etter dem (Boin et.al 2017).

Den andre formen for kriser er den som i langt større grad manifesterer seg i den moderne verdenen. Såkalte saktebrennende kriser er krisesituasjoner der effektene av dem kan føles i lang tid etterpå. Som dette delkapittelet vil vise passer asylkrisen i Finnmark til en viss grad inn i denne beskrivelsen. Den operasjonelle delen av krisen gikk relativt raskt over, med et

politisk etterspill som varte en stund i etterkant. Samtidig var det også en anerkjennelse av at situasjonen som oppsto var så uforutsigbar at de politiske konsekvensene i etterkant av krisen var begrensede, det at det var et samlet stortingsforlik om endringer i utlendingsloven som bidro til å avslutte situasjonen kan også ha bidratt til dette. Innledningsvis i denne delen vil den operasjonelle avslutningen av krisen redegjøres for, før det politiske etterspillet vil diskuteres i etterkant.

Operasjonell avslutning av Krisen

Ankomstnivået stopper fullstendig etter endringene i utlendingsloven og innføringen av fremskutt grensekontroll den 30.november. I dagene som fulgte etter dette er det fremdeles en viss usikkerhet om hvorvidt situasjonen faktisk er avsluttet. I intervju med Politidirektoratet trekkes denne usikkerheten frem. Selv om det ikke lenger ankommer noen asylsøkere over Storskog er det fortsatt en viss forventning om at ankomstnivået plutselig kan ta seg opp igjen. Håndteringen er også aktiv på dette tidspunktet, men arbeidet tar på seg en ny karakter der det ikke lenger handler så mye om å registrere personer som tar seg over grensen, men mer mot returarbeidet av søkere uten gyldig oppholdsgrunnlag.

«Fra og med 30.november var den akutte ankomstfasen avsluttet, men vi visste jo ikke da om det kunne ta seg opp igjen. I starten av desember var vi i møte med russiske myndigheter og der var jo tema hvordan situasjonen ville være fremover, så vi trodde at det kanskje kunne komme flere, men det kom ingen» (Intervju, Politidirektoratet).

Selv om den akutte ankomstsituasjonen var over opprettholdt politiet beredskapen en stund til. I intervjuene med Finnmark politidistrikt blir det fremhevet at beredskapen etter hvert ble gradvis nedtrappet når ankomstnivået tok slutt. Samtidig ble beredskapen til en viss grad opprettholdt frem til sommeren 2016. Brakkene som var opprettet på Storskog ble blant annet ikke fjernet med det første, i tilfellet ankomstnivået skulle begynne å ta seg oppover igjen. Vestleieren ble også opprettholdt en stund etter at ankomstnivået hadde tatt seg ned. Uavhengig av om selve asylkrisen er over er det fortsatt en viss usikkerhet knyttet til forholdet til Russland. Dette blir trukket frem som en grunn til at man fortsatt ikke ser seg helt ferdig med situasjonen, dette er spesielt gjeldene for lokalt politi *«Vi mener vel situasjonen enda ikke er helt avsluttet. Grunnlaget for det som skjedde i 2015 er fortsatt tilstede i dag»* (Intervju, Finnmark politidistrikt a).

For UDI sin del ble beredskapen også bygd gradvis nedover etter at ankomstene ble avsluttet etter 30.november. Det var fortsatt en viss bekymring for at situasjonen kunne ta seg opp igjen, så som nevnt ble en del av fasilitetene vedlikeholdt en stund etter at ankomstsituasjonen var over. Det ble fremdeles værende en del saksbehandlere i Sør-Varanger utover i desember, men når det gikk flere uker uten at det ankom noen begynte disse å bli trukket tilbake da det fortsatt var en del saker som skulle behandles i Oslo, noe som gjorde behovet for saksbehandlere mindre når det ikke lenger kom asylsøkere over Storskog.

«Situasjonen var jo avsluttet i slutten av november, starten av desember. Vi fortsatte å ha beredskap der oppe en liten stund. Etter at det hadde gått 2-3 uker uten at en eneste person kom og søkte om beskyttelse, begynte vi å trappe ned. Vi holdt vel fol der i noen uker, og ble jo mottaket og brakkene stående i tilfelle situasjonen skulle blusse opp» (Intervju, UDI a).

Etter at ankomstsenter Finnmark hadde blitt opprettet i midten av november gikk situasjonen over i en ny fase for Sør-Varanger kommune. Inntil da hadde det vært en krevende oppgave å drifte transittmottaket i Fjellhallen, men etter at ankomstsenteret ble etablert var det daglige presset langt lavere. Fjellhallen ble fortsatt driftet, men de fleste ble nå sendt direkte til ankomstsenteret, så i denne perioden var UDI i langt større grad ansvarlige for den daglige driften. I intervjuene med Sør-Varanger kommune blir det informert om at den akutte krisefasen var over for dem i midten av november (Intervjuer, Sør-Varanger kommune).

Avslutningen av det høye ankomstnivået førte også til at rollen til Fylkesmannen i Finnmark endret seg. Under krisen hadde Fylkesmannen hatt en liaisonrolle i Sør-Varanger, som spesielt hadde vært nyttig med tanke på informasjonsflyten under krisehåndteringen. Siden situasjonen var mindre presset fra og med midten av november, var det ikke like viktig å være etablert i Sør-Varanger lenger. Fylkesmannen sin rolle gikk dermed mer ut på tilsynsansvar med helsehjelp og barnevern, samt å følge opp de midlertidige mottakene som var etablert i Finnmark (Intervju, Fylkesmannen i Finnmark).

Etterspill

Selv om den operasjonelle delen av en krisesituasjon er avsluttet, er det fremdeles et stort behov både blant involverte aktører, myndigheter og befolkningen selv å fordele ansvar og

skyld i etterkant av en slik situasjon. I denne delen vil det politiske etterspillet etter at situasjonen var avsluttet bli gjort rede for.

I etterkant handlet det mye om å komme til bunns i forskjellige faktorer som gjorde krisehåndteringen mer krevende enn den kunne ha vært hvis situasjonen hadde blitt forutsett i større grad enn den ble. Og hvorfor det tok såpass lang tid før nasjonalt nivå mobiliserte en respons for å svare på den ganske pressede ankomstsituasjonen over Storskog. Flere av aktørene har evaluert seg selv i etterkant av asylkrisen, der flere kritiske punkter på hvorfor det tok så lang tid å oppfatte krisesituasjonen blir nevnt.

Politidirektoratet sin evalueringsrapport kan sies å være ganske selvkritisk til håndteringen av asylkrisen, spesielt når det kommer til den innledende fasen av krisen. Det er spesielt den krevende situasjonen med samordning med andre etater i starten av krisen som fremheves som en av de fremste grunnene til at det ble såpass utfordrende i starten. Her er et ankerpunkt kommunikasjonen med Øst-Finnmark politidistrikt i forbindelse med det første situasjonsvarslingen 9.september. Den avvikende situasjonsforståelsen i denne fasen av kriseforløpet blir nevnt som en av de sentrale årsakene til at responsen ikke kom raskt nok.

«Oppfølgingen av varselet er etter POD sin oppfatning ett av de mest sentrale punktene i hele asylkrisen. Den løpende håndteringen i POD frem til det neste varselet i oktober tyder på at situasjonsforståelsen avvek fra det inntrykket Østfinnmark politidistrikt selv hadde og forsøkte å formidle gjennom brevet 9.september»
(Politidirektoratet 2016, 10).

UDI sin egevaluering fra asylkrisen trekker frem det at det tok relativt lang tid før direktoratet blant annet sendte opp noen med beslutningsmyndighet til Sør-Varanger, dette bidro blant annet til at det var visse problemer med å få i gang en god saksflyt i starten av krisen. Et annet punkt som blir trukket frem som noe som kan ha skapt utfordringer var at det tok en stund før man besluttet at asylsøkerne som ankom over Storskog skulle forbli i region nord. Det som kanskje blir kritisert mest i rapporten er fraværet av konkrete beredskapsplaner som kunne tas i bruk i under krisen. En generell beredskapsplan for masseankomster var på plass, men denne kritiseres i rapporten for ikke å ta høyde for et såpass omfattende og langvarig ankomstnivå som det som oppsto. Det at beredskapsplanene til de forskjellige avdelingene heller ikke var ferdig utarbeidet var også et moment som ble kritisert i rapporten (UDI 2016).

På lokalt nivå var det en stor misnøye med at nasjonalt nivå ikke involverte seg mer i krisen på et tidligere tidspunkt. Både Sør-Varanger kommune og lokalt politi uttrykker i intervjuene mine at situasjonen ble veldig krevende fordi det tok lang tid før nasjonalt nivå involverte seg ordentlig i krisehåndteringen. Forholdet mellom Sør-Varanger og UDI var også krevende i etterkant av asylkrisen da det var uenigheter om hvem det var som skulle ta deler av utgiftene knyttet til driften av Fjellhallen (Intervju, Sør-Varanger kommune b).

5.7 Læring

Læringsfasen foregår under og etter et kriseforløp, dette er fasen da man må samle sammen erfaringene som man tar med seg under krisen og prøve å omforme dette til læring som man kan ta med seg videre i nye krisesituasjoner. Krisesituasjoner gir ofte en god mulighet for en «omstart», dette innebærer at kriser kan sees på som situasjoner som avslører svakheter i et gitt system. Krisesituasjoner kan dermed fungere som læringsarenaer som kan føre til forbedringer når det kommer til beredskap, organisasjonsutforming og rutiner (Boin et.al 2017). Mye av læringen i etterkant av krisehåndteringen av asylkrisen er såkalt erfaringsbasert læring. Dette delkapittelet vil vise at aktørene tok med seg mange av erfaringene fra håndteringen i sitt videre virke.

I tillegg til å lære fra situasjoner er det også viktig at disse lærdommene implementeres i form av reformer, beredskapsarbeid og nye rutiner. Dette delkapittelet vil vise at det har blitt implementert visse endringer i etterkant av krisesituasjonen. Dette er både i form av endringer innad i organisasjonene, utarbeiding av nye beredskapsplaner og forskjellige endringer i lovverket, da spesielt endringene som kom i utlendingsloven både underveis i krisen og i etterkant.

Læring i Etterkant av Krisen

Ankomstsituasjonen over Storskog i 2015 var en helt ny utfordring for norske myndigheter. Som nevnt er det eksempler på tidligere situasjoner der det har kommet et større antall flyktninger til Norge på et kort tidspunkt, men ingenting som har vært i nærheten av antallet som ankom i 2015. Det at tilstrømmningen også var lokalisert på et sted der man hadde lite erfaring med å håndtere høye asylankomster gjorde bare krisen enda mer komplisert og unik.

Disse faktorene førte også til at man hadde en mulighet til å opparbeide nye erfaringer og trekke læring fra en situasjon som var unik i en norsk kontekst.

De fleste av endringene som ble gjort i politiet i etterkant av asylkrisen var relatert til planverket for masseankomster. Det ble blant annet lagt ned arbeid for å utarbeide et overordnet planverk knyttet til masseankomster. Erfaringene fra at man under asylkrisen måtte håndtere en krise lokalisert på et sted der man hadde ikke hadde erfaringer med å håndtere masseankomster, har nok også vært med å bidra til at alle politidistriktene utviklet et regionalt eller lokalt planverk knyttet til masseankomster. Informanten i Politidirektoratet sier også at det har vært gjennomført øvelser med andre aktører der man har øvd på hva som eventuelt kunne skje ved en lignende hendelse.

«Det har blitt gjort et arbeid for å ha et nasjonalt overordnet planverk knyttet til masseankomster og basert på det skal alle politidistrikter ha utarbeidet et regionalt eller lokalt planverk for masseankomster. Så har vi også holdt en øvelse i 2017 hvor man hadde en table top øvelse med alle involverte aktører» (Intervju, Politidirektoratet).

Erfaringene som man fikk fra krisehåndteringen trekkes også frem som ganske viktig, i hvert fall hvis man skulle stått ovenfor en lignende situasjon i fremtiden. Dette blir også trukket frem som viktig læring i etterkant av krisen i intervjuene med Finnmark politidistrikt. Spesielt uforutsigbarheten som det å dele en grense med Russland i øst fører med seg, er noe man har blitt enda klarere over. Videre trekkes også dette med situasjonsrapportering frem som noe man antageligvis har blitt bedre på, både lokalt og nasjonalt (Intervjuer, Finnmark politidistrikt). Selv om situasjonen for distriktet er lignende nå som den var i 2015 trekkes erfaringene med å håndtere asylkrisen og fasiliteter som kan raskt bygges opp igjen som noe som antageligvis hadde gjort det enklere å håndtere en lignende krise i fremtiden.

«Vi hadde nok vært mye bedre forberedt enn vi var i 2015. Vi har en del ting som nå er etablert og vi har et planverk som ligger klart. Man har nok fått en erkjennelse på nivået over at hvis vi sier ifra så er det faktisk noe som er på vei til å skje. Så jeg tror det raskere ville bli etablert et mottaksapparat og en infrastruktur som gjør at man lettere kan sende flyktninger videre fra Sør-Varanger, som ble en stor utfordring i 2015» (Intervju, Finnmark politidistrikt b).

I intervjuene med UDI blir også erfaringene fra å håndtere asylkrisen over Storskog beskrevet som en øyeåpner når det kom til kriseberedskap. Blant annet har utviklingsprosjektet PUMA,

som er et samarbeidsprosjekt mellom UDI og PU, blitt opprettet for å sikre en bedre saksflyt og ankomstfase for asylsøkere (UDI 2017). Videre ble det også gjennomført en prosess fra 2016 der det ble jobbet mye med beredskapsplaner «*Vi har jobbet mye med beredskapsplaner og etter min mening utviklet nye og bedre planer*» (Intervju, UDI a). Erfaringene med å håndtere et stort antall asylsøkere blir også nevnt som viktige i den grad det gir de som eventuelt håndterer den neste krisen erfaringer som de kan benytte i møte med en lignende situasjon. På den andre siden blir fremdeles ressursituasjonen beskrevet som lite tilpasset et såpass høyt ankomstnivå (Intervjuer, UDI).

Sør-Varanger kommune har ikke gjort noen særlige endringer i etterkant av asylkrisen, men uttrykker i intervjuene at det har blitt mer bevissthet rundt beredskap som en følge av krisen. Også erfaringene med å håndtere asylkrisen nevnes som noe man har tatt med seg videre. Fra kommunen sin side trekkes det frem at hvis en slik situasjon skulle oppstå på nytt hadde man vært bedre rustet til å håndtere den i dag, dette er spesielt knyttet til det at fasilitetene til å huse asylsøkere er mer tilstede nå enn de var i 2015.

«Jeg tror vi hadde håndtert en lignende situasjon på rutinen. Vi er også mye bedre rustet, for i dag jo UDI et mottakssenter her, noe som gjør at vi ville tatt en annen rolle enn i 2015. Så det ville antageligvis ikke vært nødvendig for oss å etablere Fjellhallen hvis det skulle skje igjen» (Intervju, Sør-Varanger kommune a)

Endringer i utlendingsloven som en følge av asylkrisen

Underveis og i etterkant av asylkrisen ble det gjennomført noen endringer i lovverket. Det ble blant annet gjennomført flere innstramminger på utlendingsfeltet under selve situasjonen og på senere tidspunkter etter at den var over (Prop. 16 L [2015-2016]; Prop. 90 L [2015-2016]). Endringen som blant annet førte til at situasjonen etter hvert ble avsluttet ble fremmet uten en høring den 13. november 2015. Med innføringen av denne endringen ble blant annet vilkårene i § 32 bokstav d forandret for å kunne returnere asylsøkere som ankom grensen uten realitetsbehandling. Disse endringene innebar for eksempel at det ikke lenger var et vilkår om at asylsøkere ville få asylsøknaden sin behandlet i et annet land for at de skulle kunne returneres. Etter dette var det nok at asylsøkeren hadde oppholdt seg i et land eller område hvor de ikke var forfulgt før han eller hun kom til Norge. Den praktiske implikasjonen av denne endringen var at Russland ble regnet som et trygt tredjeland som man kunne returnere personer til (NOU 2019: 13, 51).

5.8 Oppsummering

Dette kapitlet har beskrevet krisehåndteringen i sammenheng med asylkrisen slik den foregikk i Sør-Varanger høsten 2015. Den første delen av dette kapitlet tok for seg forutsetningene de forskjellige aktørene som den studien omhandler, hadde for å håndtere situasjonen. I denne delen ble det klargjort at aktørene hadde få konkrete beredskapsplaner som var tilpasset den type krise som oppsto i Finnmark. Det var heller ingen som hadde noen forventninger om at en den norsk-russiske grensen plutselig ville oppleve en større asyltilstrømning.

Videre ble krisehåndteringen presentert etter de forskjellige krisefasene til Boin et.al (2017). kriseerkjennelsesfasen ble det etablert at det tok lang tid før lokalt og nasjonalt nivå kom frem til en felles kriseforståelse, noe som gjorde håndteringen svært krevende i startfasen av krisen. I beslutnings og samordningsfasen ble de mest sentrale beslutningene gjort rede for, utfordringene knyttet til samordning ble også klargjort i denne delen. I kapitlet om krisekommunikasjon ble spesielt kommunikasjonen med media beskrevet. I avslutningsfasen ble den operative avslutningen av situasjonen greid ut om. Avslutningsvis ble læring og endring som en konsekvens av situasjonen redegjort for.

6 ANALYSE

I dette kapitlet vil studiens sentrale funn diskuteres og analyseres, sett opp mot de teoretiske perspektivene som ble presentert i kapittel 3. Den første delen av kapitlet vil redegjøre for hvilken type krise masseankomstene over Storskog var. I den andre delen av kapitlet vil de sentrale funnene bli presentert, disse vil deles opp ut ifra i forkant av krisen, under krisen og i etterkant av krisen. Den tredje delen av kapitlet vil tolke krisehåndteringen gjennom de to forklarende perspektivene som ble redegjort for i kapittel 3; det instrumentelle og det institusjonelle (kulturelle) perspektivet. Videre vil forklaringskraften til de respektive perspektivene sammenlignes.

6.1 Type krise

I kapittel tre ble det forklart at moderne kriser i større og større grad tar på seg grenseoverskridende trekk. Dette er kriser som er vanskelige å forutse og kompliserte å håndtere når man først er rammet av dem. Grenseoverskridende kriser respekterer sjeldent etablerte grenser, uavhengig av om dette er nasjonale grenser, forvaltningsnivåer eller juridiske grenser (Ansell et.al 2010, Boin 2018, Boin & Lodge 2016). I teorikapitlet ble det presentert tre dimensjoner som ofte er tilstede når man snakker om grenseoverskridende kriser:

- Grenseoverskridende kriser respekterer ikke forskjellige grenser
- Håndteringen av grenseoverskridende kriser er svært kompleks
- Grenseoverskridende kriser har sjeldent en definert begynnelse og avslutning

Disse tre dimensjonen kan sies å være tilstede i den ideelle grenseoverskridende krisen, som dette delkapitlet vil vise var asylkrisen i Finnmark til en viss grad preget av alle disse dimensjonene.

Kryssing av grenser

Grenseoverskridende kriser har som navnet tilsier en tendens til å ikke respektere etablerte grenser, uavhengig av om dette er nasjonale, administrative, politiske eller juridiske grenser. Denne typen krise kan dermed ramme over flere land og politikkområder samtidig (Boin

2018). Asylkrisen som oppsto i Finnmark høsten 2015 kan sies å inneholde disse elementene. Flyktningkrisen på et generelt plan kan sies å ha sitt utspring i den svært kompliserte flyktnings situasjonen i Midtøsten, der denne har utviklet seg videre til Europa. Asylsøkerne som kom over den norsk-russiske grensen har antageligvis sett et mulighetsrom oppstå på bakgrunn av situasjonen ellers i Europa, og senere har flere personer utnyttet den samme muligheten etter de tidligere ankomstene. Norges kalde forhold til Russland på dette tidspunktet kan også hatt en betydning for at personer som i mange tilfeller allerede hadde en form for opphold i Russland fikk ta seg til grenseområdet.

Asylkrisen var heller ikke lokalisert utelukkende til et bestemt sted i Norge. Normalt sett vil et høyere ankomstvolum være konsentrert over den norsk-svenske grensepasseringen i Østfold. Det er dermed på Østlandet konsekvensene av dette vanligvis vil føles. Dette var også tilfellet i starten av asylkrisen da ankomstnivået i den innledende fasen først og fremst økte over svenskegrensen. Det var først når man allerede hadde en krevende oppgave ellers i landet at asyltilstrømmningen over Storskog begynte å stige i et raskt tempo. Dette skapte en krevende situasjon der krisehåndteringen måtte foregå på flere fronter, og dette ble enda mer krevende når det var snakk om et område der det var lite erfaring med å håndtere et større antall flyktninger, og der fasilitetene og ressursgrunnlaget var svært begrenset.

Asylkrisen krysset også enkelt forvaltningsgrenser og ansvarsområder. I første omgang ble det meste av håndteringen foretatt på lokalt nivå, der det innledningsvis var greit etablerte rutiner på hvordan den skulle foregå. Etter hvert som ankomstnivået steg kraftig ble også langt flere aktører direkte involvert i krisehåndteringen i Sør-Varanger. Dette førte blant annet med seg utfordringer knyttet til ansvarsområder, som også ble gjort mer krevende av at man var nødt til å operere på et sted der det var få tidligere erfaringer med å håndtere en slik type hendelse.

En komplisert krise

Den andre dimensjonen som kjennetegner grenseoverskridende kriser angår det funksjonelle aspektet av håndteringen. Som det ble klargjort over krysser denne typen kriser enkelt etablerte grenser. Dette innebærer ofte en markant økning i kompleksiteten til krisehåndteringen. Asylkrisen i Finnmark befant seg innenfor rammer som var helt ukjente for de fleste som håndterte krisen. Dette innebar en situasjon der aktørene ikke var like godt kjent med sine egne ansvarsområder og rutiner som de ville vært i en normalsituasjon, noe som

skaper utfordringer når man skal mobilisere en respons på krisesituasjonen (Ansell et.al 2010). Siden masseankomster over den norsk-russiske grensen lå såpass langt utenfor det noen av aktørene hadde forutsett av krisescenarioer var det få rutiner som var etablert for hvordan en slik situasjon skulle håndteres.

Asylkrisen førte til at flere aktører måtte involveres i krisehåndteringen i Sør-Varanger, noe som skapte en ny utfordring for mange av de som var involvert i situasjonen. Når flere organisasjoner skal koordinere en respons blir ofte de organisatoriske grensene visket ut (Boin 2018, 2). Dette var noe som var spesielt gjeldene i de innledende fasene av situasjonen der man enda ikke hadde fått etablert et system for gjennomstrømming av asylsøkere, og spesielt det lokale politidistriktet måtte ta på seg oppgaver som til vanlig ville gått utover deres ansvarsområde. Dette var også gjeldende for Sør-Varanger kommune. Etter hvert når flere aktører blir involvert i håndteringen blir det en utfordring å etablere rutiner og det er en viss usikkerhet om hvem det er som faktisk har det overordnede ansvaret. Dette er utfordringer som blir mer kompliserte av at man jobber under ukjente forutsetninger på et sted der man i første omgang ikke hadde hatt noen antagelser om at en situasjon som den i 2015 kunne oppstå.

Tidsdimensjonen

Et tredje kjennetegn med grenseoverskridende kriser er at de sjeldent har en definert begynnelse og avslutning. Det er ofte vanskelig å si hvor grenseoverskridende kriser har sitt opphav, når den faktisk starter og om situasjonen er avklart eller ikke. Når hendelser for eksempel tar sted i andre verdensdeler er det vanskelig å forutse at ringvirkningene vil nå helt fram til egen bakgård. Dermed blir det også en utfordring for myndigheter å fastslå hvorvidt en krise plutselig vil eskalere, og når en krise først har eskalert operer man plutselig under et stort tidspress (Ansell et.al 2010, 196).

Tidsdimensjonen var en av de store utfordringene når det kom til å organisere en respons til asylankomstene over Storskog. Selv om man kunne observere konturene av en eskalerende situasjon utover i 2015, var håndteringen av denne fortsatt håndterbart på lokalt nivå. Samtidig som ankomstene var på et unormalt høyt nivå over den norsk-russiske grensen, var det allerede en utfordring å håndtere ankomstene andre steder i landet. Her kan man observere hvordan det er vanskelig å forutse når en krise faktisk vil manifestere seg. Det er en tidsforskyvning mellom ankomstene i Finnmark og i andre deler av landet, noe som gjør det

mer krevende for det nasjonale nivået å oppfatte hva som skjer over Storskog. Dette sammen med en begrenset forståelse for lokale forhold er mulige forklaringer på hvorfor responsen fra nasjonalt nivå ikke kommer på et tidligere tidspunkt.

En annen utfordring når krisen først var i gang var uforutsigbarheten som den førte med seg. Det er som nevnt krevende å skulle forutse hvordan en grenseoverskridende krise vil utvikle seg, dette var også tilfellet under asylkrisen i 2015. Det var blant annet vanskelig å si nøyaktig hvor mange som ville ta seg over Storskog, og det var umulig å si hvor lenge situasjonen faktisk ville vare. Det var for eksempel en stor usikkerhet rundt når flyktningstrømmen ville avta, og dette var en usikkerhet som også vedvarte etter at den akutte krisefasen var over i slutten av november. Det tok flere måneder før beredskapen gikk tilbake til det man kan omtale som et normalt nivå, og fremdeles er det en viss usikkerhet, spesielt knyttet til forholdet til Russland.

Dette delkapittelet har tatt for seg hva slags type krise asylkrisen var. I kapittel tre ble det forklart at grenseoverskridende kriser gjerne kan identifiseres basert på tre dimensjoner: De krysser enkelt etablerte grenser, de er kompliserte å håndtere, og de har sjeldent en etablert begynnelse og avslutning. Masseankomstene over Storskog kan sies å ha trekk av alle disse dimensjonene, noe dette delkapittelet har vist.

6.2 Sentrale empiriske funn

I dette delkapittelet vil de sentrale funnene som har kommet frem i kapittel 5 – empirikapittelet – presenteres. Funnene vil bli presentert i en noenlunde kronologisk rekkefølge, der funn fra perioden i forkant av asylkrisen vil bli presentert først, mens funn fra avslutningen og i etterkant av krisen vil bli presentert til slutt.

1. Generell mangel på beredskap knyttet til håndtering av situasjonen i 2015

Noe som kommer klart frem i både UDI og Politidirektoratet sine evalueringer av krisehåndteringen av asylkrisen, samt i intervjuer med aktører involvert i situasjonen, er en generell mangel på beredskapsplaner tilpasset den type krise som oppsto i Finnmark. I Politidirektoratet sin evaluering blir det blant annet gjort klart at politiets planverk ikke var tilrettelagt for masseankomster. I tillegg var heller ikke ankomster konsentrert på et lite lokalt

område implementert i planverket. PU sitt eksisterende planverk for masseankomster var heller ikke tilstrekkelig oppdatert når situasjonen inntraff (Politidirektoratet 2016, 15-16).

UDI hadde tilgjengelig et overordnet planverk til bruk ved ekstraordinært høye ankomster, i tillegg skulle hver avdeling ha egne beredskapsplaner, men samtlige av disse var ikke ferdigstilt høsten 2015. Siden planene ikke var tilstrekkelig gjennomarbeidet ga de ikke tilstrekkelig veiledning i situasjonen. Planverket var også lite tilpasset en såpass voldsom og langvarig krise som den som oppsto (UDI 2016, 17-18). Sør-Varanger kommune hadde en generell beredskapsplan knyttet til beredskapsarbeid i kommunen, men denne var lite tilpasset en situasjon med masseankomster over Storskog. Et område der kommunen faktisk hadde erfaring var med å drifte Fjellhallen som transittmottak, noe som hadde blitt gjort i forbindelse med kosovokrisen i 1999. Disse rutinene og erfaringene kom godt med når man i løpet av krisen på nytt etablerte transittmottak i Fjellhallen.

Kriser er vanskelige å forutsi, og det er gjerne få muligheter for at de faktisk inntreffer. Når kriser først rammer kommer de gjerne som en overraskelse på de som skal håndtere dem (Fimreite et.al 2014). Analytisk kapasitet omhandler myndighetenes evne til å oppfatte uønskede hendelser før de inntreffer (Lodge & Wegrish 2014). I en krisekontekst kan dette måles opp mot evnen forskjellige aktører har til å forutse risiko. Situasjonen i Finnmark var det ingen på hverken nasjonalt eller lokalt nivå som hadde forutsett i forkant. Dette kan tyde på en manglende analytisk kapasitet når det kom til å oppfatte asylkrisen, både på et generelt plan, men spesielt en krise lokalisert i et område som Sør-Varanger.

2. Manglende ressursgrunnlag på lokalt nivå

Det andre funnet dreier seg om det manglende ressursgrunnlaget for å håndtere store ankomsttall i Sør-Varanger. Dette gjelder både når det kommer til mangelen på asylmottak og generelle bostedsplasser, og mangelen av fasiliteter på Storskog grensestasjon til å kunne håndtere tusenvis av asylsøkere. Storskog var allerede underdimensjonert sett opp mot den normale trafikken over grensepasseringen. Da var det også snakk om normale reisende og ikke asylsøkere. Som nevnt ligger det gjennomsnittlige årlige ankomstnivået av asylsøkere på mellom null til ti personer i året (Politidirektoratet 2016). Det var dermed få fasiliteter for å drive registreringsarbeid på stasjonen, noe som til tider skapte en flaskehals når ankomstene tok seg opp. Storskog grensestasjon var dermed svært underdimensjonert for å motta over 5000 flyktninger.

Fasilitetene for å huse flyktninger var også ganske begrensede i Sør-Varanger kommune. Med en relativt lav befolkning spredt utover et ganske stort geografisk område, var det få soveplasser å oppdrive i kommunen. Det hadde heller ikke vært en nødvendighet tidligere å ha mottakskapasitet i Sør-Varanger da det årlige ankomstnivået er svært lavt, og asylsøkere blir sendt direkte til Oslo i en normalsituasjon. Det var dermed ingen asylmottak eller lignende i Sør-Varanger. Den begrensende kapasiteten skapte en utfordring når ankomsttallene begynte å ta seg opp. UDI som var lite forberedte på asylkrisen fikk store problemer med å oppdrive nok mottaksplasser, noe som betydde at asylsøkere ofte ble værende lenge i Sør-Varanger.

Håndteringskapasiteten for å håndtere asylkrisen både i Norge og spesielt i Sør-Varanger kan sies å være lav i forkant av situasjonen. Dette kan sies å henge sammen med det overnevnte funnet. Da masseankomster over Storskog var så fjernt fra det som var forutsett som et realistisk scenario, var heller ikke ressursgrunlaget, hverken i kommunen eller på grensepasseringsstedet tilpasset en svært høy og langvarig asyltilstrømning.

3. Responsen fra nasjonalt nivå tok lang tid

En av de mer sentrale momentene under krisehåndteringen var at det tok relativt lang tid før det nasjonale nivået på tilstrekkelig vis responderte på krisen. En sammenfallende forståelse mellom sentrale aktører er essensielt for at de rette tiltakene skal bli iverksatt, dette var noe det tok relativt lang tid å etablere (Boin et.al 2017). Det er flere grunner til at situasjonsforståelsen mellom det nasjonale og lokale nivået varierer fra hverandre. Noe som trekkes fram i både evalueringsrapportene og intervjuene er en manglende forståelse for de lokale forholdene. Dette gjør seg spesielt gjeldene i sammenheng med det første varselet fra Østfinnmark politidistrikt til Politidirektoratet den 9.september, der responsen fra Politidirektoratet ikke er tilstrekkelig nok. Ikke før det andre varselet 8.oktober blir situasjonen prioritert høyt nok.

Tidsforskyvningen mellom situasjonen ellers i landet og over Storskog blir også trukket frem som en grunn til at ankomstene over Storskog ble nedprioritert så lenge de var på et håndterbart nivå. Når antallet personer som tok seg over den norsk-russiske grensen begynte å ta seg opp var det allerede en krevende oppgave å håndtere ankomstnivået ellers i landet. Antallet som kom over Storskog var fortsatt relativt lavt sammenlignet med for eksempel

antallet som tok seg over Svinesund, noe som førte til at fokuset var rettet mot andre steder enn Sør-Varanger.

Etter det andre varselet kom det en relativt omfattende respons, men tiden i forkant ble antageligvis gjort mer krevende av at det tok såpass lang tid. Dette relaterer også til nærhetsprinsippet og visse problemer som kan oppstå når det kommer til vertikal samordning. I prinsippet skal lokale aktører håndtere en krise i nærområdet så lenge de har muligheten til det, før nasjonale myndigheter trer inn når krisen ikke lenger kan håndteres lokalt. Det store spørsmålet blir når dette punktet faktisk har kommet (Boin et.al 2017, 64). I tilfellet med asylkrisen er det åpenbart at det tok for lang tid før de nødvendige tiltakene fra nasjonalt nivå kom.

Den sene responsen fra nasjonale myndigheter gir et klart inntrykk over utfordringene man møter på i erkjennelsesfasen av krisehåndteringen og spenningene som kan oppstå mellom strategisk og operativt nivå i en krisesituasjon (Boin 2008). Evnen til å oppfatte alvorlighetsgraden av en krisesituasjon er gjerne langt høyere hos de som må stå i håndteringen, dette kommer klart frem under situasjonen i Sør-Varanger der kriseoppfattelsen på lokalt nivå er langt tidligere tilstede enn den er på det nasjonale nivået. Oppfattelsen fra nasjonalt nivå kommer først som et resultat av at man aktivt drar til Storskog og evaluerer situasjonen, noe som fører til en langt større involvering fra nasjonalt nivå.

4. Lokal innsats var avgjørende for god krisehåndtering

Siden det tok såpass lang tid før det nasjonale nivået ble ordentlig involvert i håndteringen av masseankomstene over Storskog, var det nødvendig at det lokale nivået tok på seg mye av ansvaret i den innledende fasen av asylkrisen. Det lokale politidistriktet måtte bruke mye ekstra tid på innledende registrering av asylsøkere og dette krevde mye bruk av overtid samt ressursdisponeringer fra andre distrikter. Det var også viktig at distriktet tok på seg oppgaver som normalt sett ville befinne seg utenfor deres egne ansvarsområder. Det lokale politiet sto blant annet ansvarlig for overnatting og videre transport til mottak, oppgaver som vanligvis faller under UDI sine ansvarsområder (Politidirektoratet 2016).

Det var krevende for UDI å oppdrive nok mottaksplasser til alle som ankom. Dette betydde at det var vanskelig å få sendt asylsøkere videre fra Sør-Varanger når ankomsttallene begynte å ta seg opp. Det var en stor mangel på overnattingsplasser i Sør-Varanger, noe som var en stor

utfordring. Det var essensielt at man fikk opprettet et transittmottak i Fjellhallen. Mottaket løste ikke alle utfordringene man hadde med å finne overnattingsplasser, men det var til stor hjelp. Opprettelsen og driften av transittmottaket var også en av de få tilfellene der man kunne falle tilbake på etablerte planer. Mye av det som ble gjort i 2015 var det samme som var blitt gjort under kosovokrisen i 1999. Det var også en stor overlapp blant de som var involvert i driften av Fjellhallen i 1999 og 2015.

5. Improvisasjon ble en nødvendighet i fraværet av passende beredskapsplaner

Krisesituasjoner har en tendens til å gjøre beredskapsplaner overflødige, noe som gjør at de i mange tilfeller vil fremstå som såkalte fantasidokumenter når krisen faktisk rammer. Etablerte planer og rutiner vil ofte falle bort når man plutselig står ovenfor en krise man ikke tilstrekkelig hadde forberedt seg på (Boin et.al 2017, 60). Både i evalueringsrapportene og i intervjuene som er gjennomført kommer viktigheten av improvisasjon frem. Med tanke på hvor uventet masseankomstene over Storskog var og hvor lite forberedte på situasjonen de som skulle håndtere den var, ble improvisasjon essensielt for å løse utfordringene man sto ovenfor.

I tiden frem mot opprettelsen av ankomstsenter Finnmark i Vestleiren, før det hadde blitt etablert en flyt i gjennomstrømningen av asylsøkere, var det et stort behov for å oppdrive overnattingsplasser i Sør-Varanger. Transittmottaket i Fjellhallen ga en del ekstra sengeplasser, men det var også essensielt at det ble tatt i bruk alternative soveplasser for å kunne huse alle som ankom. Uten en stor vilje til å finne disse alternative løsningene ville antageligvis situasjonen blitt mer kritisk enn den var. Alternative løsninger var også et behov når det kom til å håndtere alle ankomstene over Storskog. Stasjonen var som nevnt svært underdimensjonert for å ta imot et stort antall asylsøkere. Mangelen på fasiliteter ble ganske klar når flere aktører ble involvert i håndteringen. Det var dermed en nødvendighet at man hele tiden kom opp med alternative løsninger på problemer som oppsto, blant annet for å demme opp for de manglende fasilitetene.

Viktigheten av improvisasjon er noe som gjør seg gjeldene for de fleste krisesituasjoner. Det er en svært krevende oppgave å utforme beredskapsplaner som fanger opp alle kompleksitetene til en eventuell krise. Evnen til å improvisere er ofte mest tilstedeværende hos organisasjoner som ofte må håndtere uventede hendelser som en del av sitt daglige virke

(Kahneman & Klein 2009). Dette gjelder for eksempel redningstjenester som politiet, som i svært mange tilfeller under krisehåndteringen i Sør-Varanger måtte ty til improvisasjon.

6. Utfordringer med samordningen, men den fungerte bra når rutiner ble etablert

Et sentralt trekk med grenseoverskridende kriser er at de ofte krysser forvaltningsgrenser og ansvarsområder, dette var absolutt tilfellet med situasjonen i Sør-Varanger (Boin 2018). Når forskjellige nivåer skal koordinere en respons setter det høye krav til vertikal og horisontal samordning. Noe som kommer frem i flere av intervjuene mine med aktører på lokalt nivå var at det var et bra samarbeidsklima mellom dem. Spesielt lokalt politi og kommunen var godt kjent med hverandre og hadde en god kommunikasjon mellom seg. Dette var også gjeldene når det kom til organisasjoner som røde kors og sivilforsvaret.

Det var spesielt den vertikale samordningen som bydde på problemer innledningsvis. I intervjuer blir det trukket frem at Sør-Varanger kommune et hadde et anstrengt forhold til UDI sentralt i Oslo. Dette kom spesielt som en konsekvens av UDI sine problemer med å få asylsøkere transportert videre fra Sør-Varanger. Det var også en viss frustrasjon i sammenheng med driften av Fjellhallen mellom Sør-Varanger kommune og UDI der det spesielt var gnisninger på bakgrunn av hvordan driften skulle foregå.

I Politidirektoratets evaluering blir det trukket frem at samvirket mellom PU, Østfinnmark politidistrikt og PU var vellykket. Det fremheves også at samordningen med UDI var mer utfordrende, men at det også fungerte bra når rutinene for prosesser var etablert (Politidirektoratet 2016, 8). I UDI sin evalueringsrapport blir samarbeidet med PU trukket frem på lignende måter, her blir det også påpekt at samvirket i forbindelse med opprettelsen av ankomstsenter Finnmark fungerte bedre enn med ankomstsenter Østfold.

7. Innblanding fra politisk nivå var viktig, men virket til tider mot sin hensikt

Etter hvert som ankomstsituasjonen ble viet mer oppmerksomhet nasjonalt, ble det også viktig for politisk ledelse å vise handlekraft. Politisk oppmerksomhet er i de fleste kriser svært nødvendig for at nødvendige tiltakene for å løse krisesituasjonen kan bli gjennomført (Boin et.al 2017). Dette var også tilfellet under krisehåndteringen i Sør-Varanger. Politisk ledelse var veldig engasjerte i situasjonen etter hvert, dette vises blant annet i antall besøkt fra blant annet statsministeren, justisministeren og statssekretærer. Justisdepartementet tok etter hvert

en ganske aktiv rolle i håndteringen. Det blir gjort klart i intervjuer med blant annet Finnmark politidistrikt at det var svært viktig at politisk nivå rettet såpass stor oppmerksomhet mot situasjonen.

Den politiske innblanding er svært viktig for å skape større oppmerksomhet rundt situasjonen. Når det kommer til avslutningen av ankomstnivået var spesielt den politiske prosessen rundt endringene i utlendingsloven ganske viktig. Behovet for å vise handlekraft var antageligvis en svært nødvendig faktor når det kom til å få gjennom et bredt stortingsforlik for å få iverksatt lovendringer som førte til instruksene som gjorde det mulig å stoppe asylsøkere uten gyldig innreisegrunnlag før de ankom Norge.

Innblanding fra politisk nivå handlet også om å vise politisk handlekraft i møte med asylkrisen, til tider kunne dette også virke mot sin hensikt. Et godt eksempel på dette er styringen fra politisk hold etter innføringen av instruksene. Det var viktig for politisk hold å sette et standpunkt ovenfor Russland, samt og teste hvordan russiske myndigheter responderte på forsøk på å returnere personer som allerede hadde passert grensen. Instruksjonen om å forsøke og returnere grunnløse asylsøkere tilbake til Russland var noe som skapte en frustrerende situasjon for politiet. Dette gjelder også pålegget om å behandle samtlige asylsøkere på Storskog i dagene etter instruksene, dette var på et tidspunkt der man hadde etablert en flyt med å registrere asylsøkere på Vestleiren. Når man igjen skulle gjennomføre dette arbeidet på Storskog, kom mange av kapasitetsutfordringene tilbake.

8. Asylkrisen var en agendasettende krise

Asylkrisen kan beskrives som en agendasettende krise, dette er kriser som utfordrer de etablerte antagelsene som lå til grunn i forkant av krisen, og setter nye temaer på dagsordenen (Boin et.al 2017; Boin 2008). Asylkrisen kan sies å være en slik type krise. Krisen førte til at mangler når det kom til å håndtere masseankomster ble gjort ganske klare, noe som førte til et større arbeid med å lage nye og oppdaterte beredskapsplaner for å møte lignende situasjoner i fremtiden. Krisen som oppsto i 2015 er en form for krise som det ikke er helt utenkelig at oppstår igjen i en eller annen form. Dette kan også reflekteres i endringen som ble gjort i utlendingsloven både i løpet av og i etterkant av krisen. Endringene som ble gjort var blant annet avgjørende for at situasjonen kunne avsluttes og åpner også for at en fremtidig situasjon kan bli mindre komplisert å løse.

6.3 Fortolkning i lys av de teoretiske perspektivene

I denne studien benyttes et instrumentelt og institusjonelt perspektiv for å forklare de forskjellige aspektene av krisehåndteringen slik den gikk for seg i Sør-Varanger. Disse to perspektivene ble presentert i teorikapittelet, der det også ble utledet en rekke forventninger til det empiriske materialet basert på de to perspektivene. Disse perspektivene brukes om hverandre i en utfyllende strategi, da det forventes at dette vil skape en større forståelse for krisehåndteringen. Som nevnt baserer perspektivene seg på forskjellige logikker. Det instrumentelle perspektivet fokuserer på organisasjoner som redskap som står til disposisjon for ledere, der rasjonalitet er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen. På den annen side er det institusjonelle perspektivet mer opptatt av at organisasjoner formes av uskrevne normer og regler som vokser frem over tid (Fimreite et.al 2014).

I de neste delkapitlene vil det tas utgangspunkt i de to perspektivene for å forklare handlingene i de forskjellige fasene som empirikapittelet er organisert etter. Etter dette vil det følge en del der perspektivenes forklaringskraft settes opp mot hverandre og sammenlignes.

Det instrumentelle perspektivet

Denne delen vil tolke de forskjellige fasene av krisehåndteringen sett opp mot det instrumentelle perspektivet. Perspektivet bygger på en handlingslogikk basert på formålsrasjonalitet (Simon 1957). Dette innebærer at aktørers handlinger blir ansett å foretas på vegne av en mål-middel tankegang, der aktører på en best mulig måte prøver å forutse de fremtidige konsekvensene av valgene de foretar seg. Det er også viktig å påpeke at det i denne konteksten tas utgangspunkt i at aktører handler med utgangspunkt i en begrenset formålsrasjonalitet (Christensen 2015). Organisasjonsendring innenfor dette perspektivet blir også sett på som et resultat av at organisasjoner tilpasser seg nye utfordringer så når de dukker opp.

Erkjennelsesfasen

Kriseerkjennelsesfasen er den delen av kriseforløpet der sentrale aktører må komme frem til en felles forståelse om at man står ovenfor en krisesituasjon. I de fleste tilfeller kan ikke de rette tiltakene mot en gitt krisesituasjon bli iverksatt hvis ikke det er en oppfatning blant viktige beslutningstakere om at man faktisk er i en krisesituasjon (Boin et.al 2017). I denne

delen ble prosessene mot å komme frem til denne forståelsen redegjort for. Det som var spesielt gjeldene i denne delen av krisen var at det var ganske avvikende situasjonsforståelse mellom aktører lokalt i Sør-Varanger, og mellom aktører nasjonalt.

Det instrumentelle perspektivet bygger på en handlingslogikk basert på en mål-middel tankegang der aktører prøver å forutse fremtidige konsekvenser av valgene de foretar seg (Fimreite et.al 2014). I teorikapittelet ble det dermed avledet en forventning om at aktører ville foreta valg preget av effektivitet og nyttemaksimering når det kom til å erkjenne at man sto ovenfor en krisesituasjon. Det er mulig å oppfatte to forskjellige prosesser i denne fasen av kriseforløpet. Lokalt i Sør-Varanger har man lokale aktører som står tett oppe i situasjonen, og merker tidlig at situasjonen begynner å bli krevende, noe som innebærer at de er tidlig i krisemodus når ankomsttallene begynner å ta seg opp. Når man først forsto alvorret av situasjonen ble også nasjonalt nivå tidlig varselet om at situasjonen var krevende.

På den andre siden var responsen fra nasjonalt nivå relativt sen, situasjonen hadde blitt ganske kritisk i Sør-Varanger før den nødvendige forståelsen for omfanget av masseankomstene over Storskog kom på plass og dette tok lang tid selv om det hadde blitt varslet om at situasjonen begynte å bli kritisk. På dette tidspunktet hadde ekstra ressurser kunne bidratt til at krisehåndteringen hadde blitt mindre komplisert i startfasen av krisen. Det instrumentelle perspektivet kan sies å ha en høy forklaringskraft når man ser på reaksjonen blant aktører lokalt i Sør-Varanger i startfasen av krisen. På nasjonalt nivå har perspektivet en lavere forklaringskraft da det tok lang tid før aktører på det nasjonale nivået oppfattet alvorlighetsgraden av hendelsene, uavhengig av varselet som ble sendt til politidirektoratet 9.september. Først i etterkant av det andre varselet ble aktører på det nasjonale nivået ordentlig beviste på det som foregikk.

Beslutningstaking og samordning

I denne fasen må kriseledere fatte beslutninger for å håndtere den eventuelle krisesituasjonen de står ovenfor, dette er ofte beslutninger som må tas under krevende og uoversiktlige forhold. I denne fasen er også samordning et viktig element, avgjørelser må også implementeres, dette setter høye krav til at både horisontal og vertikal samordning er fungerende blant de som skal iverksette beslutningene (Boin et.al 2017).

Ser man beslutningstakingen opp mot det instrumentelle perspektivet kan man se at perspektivets forklaringskraft varierer avhengig av om man ser på aktører på lokalt eller

nasjonalt nivå. Ut fra perspektivet var det forventet at aktører ville handle basert på en mål-middel logikk der beslutningene ville være preget av konsekvenslogikk og en nyttemaksimerende tankegang. Lokalt i Sør-Varanger blir beslutninger implementert så snart ankomsttallene begynner å utgjøre et problem, blant annet blir det raskt gjort tiltak for å opprette transittmottak i Fjellhallen så snart kriseberedskapen er satt. Fra politiet sin side blir det også tatt beslutninger om å intensivere arbeidet på Storskog med det økte presset, samt at det blir sendt et varsel til Politidirektoratet om at situasjonen er krevende. På lokalt nivå kan dermed det instrumentelle perspektivet sies å ha en høy forklaringskraft.

Perspektivet har en lavere forklaringskraft når det kommer til beslutningstakingen på nasjonalt nivå. Beslutningene som blir tatt i de tidligere delene av krisehåndteringen kan verken beskrives som effektive eller nyttemaksimerende da de har et altfor begrenset omfang sett opp mot hvordan ankomstvolumet utviklet seg i Finnmark. Det må også legges inn et forbehold om det avledes en forventning om at aktørene handler basert på begrenset rasjonalitet (Simon 1957). Da det som skjedde over Storskog var en fullstendig ukjent situasjon, var ikke nødvendigvis organisasjonenes strukturer oppbygd for å håndtere en slik hendelse, noe fraværet av relevante beredskapsplaner viser.

Det er normalt sett et utstrakt samarbeid mellom aktører innenfor utlendingsfeltet, samtidig var det visse problemer med å få samordningsrutinene opp å gå under krisehåndteringen. Hvordan samordningsrutinene skulle fungere mellom aktører både horisontalt og vertikalt var ikke godt nok utarbeidet i de formelle organisasjonsstrukturene, noe som gjorde samordning komplisert innledningsvis. Dette reflekteres blant annet i mangelen på planer for samordning i beredskapsplanene som lå tilgjengelige hos de involverte etatene. På den annen side ble det gjort flere tiltak for å få samordningen til å fungere, blant annet gjennom daglige statusmøter som bidro til å skape en mer samlet forståelse mellom forskjellige aktører.

Meningsskaping

Meningsskaping handler i stor grad om å konstruere en overbevisende forklaring på problemene man står ovenfor. Krisesituasjoner fører til et stort informasjonsbehov både blant media, folket og de som står i krisen. I slike situasjoner er det essensielt for kriseledere og politikere å redusere usikkerheten og vinkle hendelsene på en måte som skaper tillit til de som er ansvarlige for krisehåndteringen (Boin et.al 2017).

Ser man denne prosessen opp mot det instrumentelle perspektivet ble det avledet en forventning om at aktørene i denne fasen av krisen ville bruke media på en måte som reduserer usikkerheten rundt situasjonen. Dette er et arbeid som ville være preget av en formålsrasjonell tilnærming der man er ute etter å bruke media til å skape aksept for håndteringen og få informasjon ut til befolkningen. Det var etter hvert et ganske stort mediepress i Sør-Varanger, noe som innebar at aktørene måtte bruke mye tid på å håndtere media under krisehåndteringen. Kommunikasjonen til media var for det meste rettet mot å skape forståelse for situasjonen, samtidig som man prøvde å hause ned de mer sensasjonalistiske aspektene.

Samtidig er det områder der man handler mer i konflikt med perspektivet. Politiet er på et generelt plan erfarne når det kommer til informasjonsarbeid knyttet opp til uventede hendelser da det ligger tett opp mot deres daglige arbeidsområder. Uansett tok det lang tid før det fra sentralt hold ble sendt noen designerte kommunikasjonsarbeidere som kunne ta seg av kontakten med media. Dette førte til at lokalt politi måtte bruke mye av tiden sin på å kommunisere med media i løpet av krisehåndteringen. Med tanke på mediepresset var dette en helt ny oppgave for distriktet som ikke var vant til et så stort press.

Kommunikasjonsarbeidet kunne antageligvis blitt gjort på en mer effektiv måte hvis kommunikasjonsrådgivere hadde blitt sendt til Sør-Varanger på et tidligere tidspunkt. Forklaringskraften til det instrumentelle perspektivet kan dermed sees på som middels i denne sammenhengen.

avslutning

Avslutningsfasen handler i stor grad om å gå tilbake til normalsituasjonen som rådet i forkant av at krisen oppsto (Boin et.al 2017). Ut ifra perspektivet ble det avledet en forventning om at aktørene ville gå vekk fra kriseberedskapen så snart situasjonen roet seg ned og virket til å være under kontroll. Det instrumentelle perspektivet kan sies å ha en høy forklaringskraft da aktørene begynte å redusere beredskapen så snart situasjonen hadde roet seg. I tillegg var det fremdeles en forståelse knyttet til usikkerheten om hvorvidt situasjonen kunne blusse opp igjen, noe som innebar at man gradvis tok ned beredskapsnivået, men samtidig hadde strukturene på plass i tilfellet situasjonen skulle oppstå igjen.

Læring

Læringsfasen innebærer å trekke lærdommer fra krisehåndteringen, og på bakgrunn av dette innføre endringer som gjør kriseberedskapen mer robust (Boin et.al 2017). Ut ifra det instrumentelle perspektivet ble det utledet en forventning om at det ville bli trukket flere lærdommer fra krisehåndteringen og at dette ville bli omgjort til konkrete endringer innenfor beredskapsarbeidet og på utlendingsfeltet. Dette vil bli gjort på bakgrunn av en konsekvenslogikk der man tilpasser seg til skiftende omstendigheter (March & Olsen 1975).

Innenfor de forskjellige organisasjonene har ikke endringene vært spesielt omfattende. Det har blitt trukket mange lærdommer fra håndteringen, noe som også har ført til et større fokus på arbeidet med beredskap knyttet til situasjoner med masseankomster. Dette kommer i stor grad i form av nye beredskapsplaner og et større fokus på samarbeid med andre involverte aktører. Det kan også sies å ha forekommet en rasjonell tilpasning til den endrede flyktnings situasjonen. Både under og etter krisehåndteringen ble det gjort endringer i utlendingsloven noe som kan tyde på at det instrumentelle perspektivet har en viss forklaringskraft i denne sammenhengen.

Institusjonelt perspektiv

Denne delen vil tolke de forskjellige fasene av krisehåndteringen ut ifra det institusjonelle perspektivet. Denne oppgaven tar utgangspunkt i den kulturelle varianten av perspektivet. I motsetning til det instrumentelle perspektivet der organisasjoner antas å handle etter en formålsrasjonalitet drevet av en mål-middel logikk, legger det institusjonelle perspektivet til grunn en handlingslogikk drevet av logikken om det passende (March & Olsen 1989). Dette innebærer at organisasjoner handler på bakgrunn av kulturelle normer og regler som vokser frem over tid (Fimreite et.al 2014). Tidligere erfaringer vil dermed legge grunnlag for hvordan man opptrer i en krisesituasjon.

Kriseerkjennelsen

Innenfor det institusjonelle perspektivet ble det avledet en forventning om at aktørene i erkjennelsesfasen ville komme frem til en forståelse for krisesituasjonen basert på deres egne erfaringer med tidligere hendelser. Hvordan krisen oppfattes i startfasen mellom aktører på nasjonalt og lokalt nivå varierer i stor grad. Som nevnt er erkjennelsen av situasjonens alvor

lang tidligere på plass lokalt i Kirkenes, mens det på nasjonalt nivå tar langt lenger tid å innse situasjonens alvorlighetsgrad. Perspektivet kan sies å ha en lavere forklaringskraft på lokalt enn på nasjonalt nivå.

Når det kom til å håndtere en svært stor og langvarig tilstrømning av asylsøkere over Storskog var det svært få erfaringer å se tilbake på. Uavhengig av dette ble det relativt tidlig opprettet en erkjennelse av at man befant seg i en krisesituasjon lokalt. Det at forståelsen ble etablert såpass tidlig selv om det ikke var noen tidligere erfaringer å se tilbake på når det kom til den type situasjon som oppsto, kan innebære at forklaringskraften til det institusjonelle perspektivet er begrenset. På nasjonalt nivå kan det sies at forklaringskraften er høyere. Ut ifra antagelsen som ble gjort i teorikapittelet ville erkjennelsen gå saktere da det ikke var noen erfaringer å se tilbake på, dette er i større grad gjeldene for kriseerkjennelsen på nasjonalt nivå som tar lengere tid å etableres.

Beslutningstaking og samordning

Det institusjonelle perspektivet kan i stor grad forklare den begrensede beslutningstakingen fra nasjonalt nivå i startfasen av krisen. Perspektivet ser på beslutninger som et resultat av stiavhengighet, dette innebærer at valg vil bli tatt på bakgrunn av erfaringer fra tidligere hendelser (Krasner 1988). Masseankomstene over Storskog var en helt unik hendelse sammenlignet med de normale ankomsttallene. Det hadde heller aldri vært et så stort ankomstnivå over Storskog, allerede i august hadde man for eksempel satt ny rekord når det kom til grensepasseringer av asylsøkere. Man hadde dermed svært få erfaringer med å håndtere det som oppsto i 2015.

Det har tidligere vært situasjoner der man må forholde seg til et høyere ankomstnivå enn normalt, men dette har vanligvis vært lokalisert på steder der man forventer at asylsøkere normalt vil ankomme. Situasjonen i Sør-Varanger var unik fordi den skjedde på et lite sted der man ikke hadde noen forventninger om at det plutselig ville ankomme over 5,000 asylsøkere over en periode på noen få måneder. Hverken på nasjonalt nivå eller på lokalt nivå var det dermed få erfaringer å falle tilbake på under krisehåndteringen. Et av de få eksemplene der tidligere erfaringer kunne brukes var under opprettelsen av transittmottaket i Fjellhallen, noe som også hadde blitt gjort under Kosovokrisen i 1999. Prosessen med å opprette og drifte Fjellhallen var svært lik som i 1999.

Når det kommer til samordningsdelen er forklaringskraften til det institusjonelle perspektivet ikke fulgt så sterkt. Innenfor utlendingsforvaltningen var det en lang tradisjon med samarbeid når det kom til det generelle arbeidet med asylsøkere, men det var langt mer krevende å få til samordningen når man sto ovenfor en krisesituasjon på et sted man hadde lite erfaring med. Samordningen fungerte etter hvert bedre, men det tok tid før rutineene ble ordentlig etablert, og spesielt i startfasen av krisen var samordningen mellom nasjonalt og lokalt nivå svært krevende.

Igjen kan perspektivet sies å ha en bedre forklaringskraft når det gjelder samordningen på lokalt nivå. Lokale aktører hadde generelt sett god kommunikasjon seg imellom, dette hadde mye å gjøre med at aktørene allerede hadde god kjennskap til hverandre og god erfaring med å samarbeide med hverandre.

Meningsskaping

Det ble antatt at kommunikasjonen under krisehåndteringen i stor grad ville formes av tidligere erfaringer med å for eksempel håndtere media i lignende situasjoner som den i 2015. Forklaringskraften til perspektivet kan sies å være i middels i denne sammenhengen. Mediepresset var blant annet noe helt annet enn det man har vært vant med i Sør-Varanger kommune ved tidligere anledninger. Selv om det å håndtere et så stort mediepress var en krevende oppgave, gikk det for det meste greit og man fikk nådd ut med de beskjedene man ville. For politiet sin del var det også en ny oppgave å håndtere et såpass stort mediepress, men samtidig er det å håndtere media i slike situasjoner noe som er etablert i politiet sin organisasjonsstruktur basert på lang erfaring med å håndtere hendelser utenfor normalen.

På nasjonalt nivå kan perspektivet sies å ha høy forklaringskraft. Blant annet tok det lang tid før man fra sentralt hold i politiet sendte opp kommunikasjonsarbeidere for å forenkle arbeidet med mediekontakt under krisehåndteringen, dette kan antageligvis tilskrives manglende erfaringer med å forholde seg til en krisesituasjon på et sted som Sør-Varanger. Bortsett fra dette var mye av kommunikasjonen det man kunne forventet i ordinær krisesituasjon, mye av den gikk på å skape ro rundt situasjonen. Arbeidet med kommunikasjonen kan sies å være i tråd med etablerte rutiner og erfaringer.

Avslutning

Igjen vil det antas at kriseavslutningene vil være i tråd med en logikk om det passende. Her vil det antas at beredskapen vil trappes gradvis ned når situasjonen har roet seg. Det institusjonelle perspektivet kan sies å ha en middels høy forklaringskraft i denne sammenhengen. På bakgrunn av tidligere erfaringer vil det antas at aktørene har en forståelse for når situasjonen er avsluttet. Dette er til en viss grad tilfelle i etterkant av at ankomstene over Storskog hadde stoppet opp. Samtidig var det ingen erfaringer som tilsa at situasjonen ikke kunne oppstå på nytt.

Læring

Innenfor det institusjonelle perspektivet blir organisasjoner sett på som robuste og resistente mot endringer. Endringer kan ofte komme som et resultat av eksterne sjokk som bryter med tidligere praksis i organisasjonen (March og Olsen 2006). Samtidig vil antageligvis endringene være saktegående og i tråd med organisasjonenes verdier og normer. Det ble avledet en forventning om at læring og endring ville være saktegående og preget av institusjonell treghet.

I etterkant av krisehåndteringen har det blitt lagt et større fokus på å fornye beredskapsplaner og etablere bedre rutiner for samordning med andre involverte aktører, dette er et arbeid som begynte relativt raskt etter asylkrisen. Uavhengig av dette har det ikke vært noen større endringer i organisasjonens virke utenom et større fokus på beredskapsplanlegging og til en viss grad samordning. Der det har vært endringer som strider mot antagelsene i perspektivet er i den nevnte utlendingsloven. Disse endringene ble gjennomført under selve krisehåndteringen og det har også kommet flere endringer i loven i etterkant av krisen. Perspektivets forklaringskraft kan sies å være middels når det kommer til læring av krisen på det nasjonale og lokale nivået.

Perspektivene sett opp mot hverandre

Dette delkapittelet har sett på forklaringskraften til de to perspektivene som har blitt benyttet i denne oppgaven. Perspektivene har blitt brukt utfyllende om hverandre for å forklare mest mulig av krisehåndteringen under asylkrisen. Som forventet hadde perspektivene ulik forklaringskraft avhengig av hvilken av krisefasene man så på og hvorvidt aktørene befant seg

på det lokale eller det nasjonale nivået. I tabellen under gis det en oppsummering av de respektive perspektivenes forklaringskraft.

Fase	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Kriseerkjennelse nasjonalt	Lav	Høy
Kriseerkjennelse lokalt	Høy	Lav
Beslutningstaking og samordning nasjonalt	Lav	Middels
Beslutningstaking og samordning lokalt	Høy	Middels
Meningsskaping nasjonalt	Middels	Høy
Meningsskaping lokalt	Høy	Lav
Avslutning nasjonalt	Høy	Lav
Avslutning lokalt	Høy	Lav
Læring nasjonalt	Middels	Middels
Læring lokalt	Lav	Høy

Tabell 2. Perspektivenes forklaringskraft

6.4 Oppsummering

I dette kapittelet har det blitt gjort rede for hva slags type krise masseankomstene over Storskog høsten 2015 var, i den innledende delen ble det gjort klart at asylkrisen var en grenseoverskridende krise. Videre i dette kapittelet har studiens sentrale funn blitt redegjort for. Dette var blant annet at forutsetningene for å håndtere situasjonen var mangelfulle, noe fraværet av relevante beredskapsplaner illustrerer. Det var også et manglende ressursgrunnlag i forkant av krisen. Det ble også gjort klart at den nasjonale responsen kom svært sent, og at dette gjorde den innledende innsatsen fra lokalt nivå svært viktig. I mangel av konkrete planer ble også improvisasjon en nødvendighet. Samordningen var også som i mange andre krisesituasjoner svært krevende, dette gjaldt spesielt den vertikale samordningen mellom nasjonalt og lokalt nivå i startfasen av krisen. Det var også viktig at politisk nivå involverte seg i situasjonen, men til tider virket innblanding mot sin hensikt. Krisen var også en agendasettende krise som har ført til endringer etter krisehåndteringen. Avslutningsvis i dette kapittelet ble de forskjellige fasene av krisen analysert i lys av det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Begge disse bidrar til å forklare aspekter av håndteringen.

7 AVSLUTNING

Denne studien har tatt for seg krisehåndteringen av masseankomstene av asylsøkere over Storskog grensepasseringssted høsten 2015. I dette avslutningskapittelet vil jeg innledningsvis gå tilbake til problemstillingen som ble presentert i innledningen og oppsummere oppgaven i lys av denne. Videre vil det bli reflektert rundt de teoretiske implikasjonene for denne studien. Etter dette vil det følge en del der de empiriske implikasjonene av funnene blir presentert. Avslutningsvis vil potensiale for eventuell videre forskning redegjøres for.

7.1 Refleksjoner rundt problemstilling

Denne studien har basert seg på den følgende problemstillingen:

«Beskrive og forklare krisehåndteringen i sammenheng med masseankomstene over Storskog høsten 2015»

Problemstillingen består av en beskrivende og forklarende del. I den beskrivende delen var formålet å kartlegge krisehåndteringen i lys av teorier om krisehåndtering og samfunnssikkerhet. Den forklarende delen av oppgaven var ute etter å forklare de forskjellige aspektene av krisehåndteringen med utgangspunkt i henholdsvis det instrumentelle og institusjonelle perspektivet.

Asylkrisen har i denne studien blitt beskrevet som en krise med grenseoverskridende trekk (Ansell et.al 2010; Boin 2018). Noen av de sentrale funnene både fra tiden før selve krisehåndteringen og under den viser hvor krevende det er å organisere en respons i møte med slike kriser. Det var ingen som forventet at det ville komme et såpass mange asylsøkere over Storskog i 2015. Basert på tidligere erfaringer har den norsk-russiske grensen vært en relativt rolig grensepassering der det årlige ankomstnivået av asylsøkere har ligget på kanskje en håndfull i året, om noen i det hele tatt. Situasjonen som oppsto kom dermed helt uventet på de som skulle håndtere den.

Denne uforutsigbarheten var noe som hadde store konsekvenser i starten av krisehåndteringen i Sør-Varanger. En av de mest sentrale funnene er at den sene responsen fra nasjonalt nivå i denne perioden gjorde håndteringen av ankomstene mer krevende i starten, da lokalt nivå ble ganske alene i den daglige håndteringen av krisen. Etter hvert som en mer samlet kriseforståelse oppsto ble det nasjonale nivået langt mer involvert. Det var visse

vanskeligheter med å etablere god samordning, men når rutinene etter hvert ble etablert ble samordningen også mer velfungerende. Krisen ble også avsluttet på bakgrunn av et bredt stortingsvedtak om endringer i utlendingsloven, noe som etter hvert førte til at det ble innført en instruks som førte til en fullstendig stopp i ankomstnivået. Asylkrisen har også ført til endringer i lovgivningen. Både under og etter håndteringen ble det gjennomført endringer i den nevnte utlendingsloven. Krisen kan dermed sies å ha vært en agendasettende krise (Boin et.al 2008).

Den forklarende delen av problemstillingen tok til sikte på å forklare de forskjellige aspektene av krisehåndteringene sett opp mot det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Som kapittel 6 viste hadde perspektivene en forskjellig grad av forklaringskraft avhengig av hvilken av krisefasene man befant seg i, og hvorvidt man ser på det lokale eller det nasjonale nivået. Perspektivene ble brukt utfyllende, og begge bidrar på ulike måter til en forståelse for prosessene under krisehåndteringen.

7.2 Teoretiske implikasjoner

Det har blitt benyttet flere teoretiske perspektiver i denne oppgaven, blant annet har Boin et al (2017) sitt faseperspektiv vært svært viktig for å kategorisere studiens empiri.

Faseinndelingen har vært svært nyttig da den har gjort det mulig å skille de forskjellige aspektene av krisehåndteringen fra hverandre. Dette bidrar også til å skape en forståelse for hvordan de forskjellige delene av krisen henger sammen med hverandre. Mange av utfordringene som beskrives i hver av disse fasene er også utfordringer som man møter på under krisehåndteringen i Sør-Varanger. Krisesituasjoner, spesielt de som varer såpass lenge som asylkrisen i Finnmark gjorde, er svært komplekse prosesser, faseperspektivet har hjulpet til å gjøre dette mer oversiktlig.

Det har også blitt etablert at situasjonen som oppsto over Storskog var en krise med grenseoverskridende trekk. Dette er kriser som ofte involverer aktører på forskjellige nivåer, i denne sammenhengen har dette vært i form av forskjellige forvaltningsnivåer. Det har dermed vært nyttig for oppgaven å anlegge et flernivåperspektiv for å analysere utfordringene som oppsto i sammenheng med at flere aktører skulle organisere en respons. Flernivåstyring kan føre til en svekkelse av de tradisjonelle hierarkiske styringsstrukturene, som skaper utfordringer når det kommer til blant annet samordning på tvers av forvaltningsenheter med forskjellige spesialiseringer, noe som bare forsterkes i en krisesituasjon (Rykkja 2008).

Mangel på horisontal samordning er også et kjent problem innenfor samfunnssikkerhet og beredskap (Høydal 2007). Manglende horisontal samordning er kanskje det mest kritiske momentet under hele asylkrisen. Utfordringene flernivåstyring fører med seg i krisesituasjoner er noe som står sentralt i denne oppgaven.

For å forklare forskjellige aspekter av krisen har henholdsvis det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet blitt benyttet. I det instrumentelle perspektivet blir mål-middel sammenhenger og formålsrasjonelle handlinger vektlagt. I den kulturelle varianten av det institusjonelle perspektivet som har blitt benyttet i denne oppgaven blir organisasjoner drevet av en logikk om det passende, der historiske erfaringer og stivhengighet vektlegges (March & Olsen 1989). Disse perspektivene har blitt benyttet i en utfyllende strategi, det ble forventet at begge perspektivene ville bidra til å forklare hendelsene på hver sin måte. I denne studien har det vært et mål å prøve å forklare mest mulig av handlingene til de forskjellige aktørene. Perspektivene har forskjellig forklaringskraft når det kommer til de ulike fasene av krisehåndteringen, og avhengig av om man ser på aktører på det lokale eller nasjonale nivået.

Det er også flere perspektiver som kunne ha blitt benyttet, men det ble sett på som tilstrekkelig med de to som ble brukt. Hvis det hadde vært av interesse gå mer i dybden på prosessene som foregikk innenfor de forskjellige organisasjonene som var involvert i krisehåndteringen kunne man for eksempel brukt forhandlingsvarianten eller den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet. Den hierarkiske varianten vektlegger ovenfra- ned prosesser der ledere har stor innflytelse til å få gjennom målene de setter seg. Mens forhandlingsvarianten i større grad vektlegger forhandlinger og kompromisser som viktige for beslutningstaking.

Den kulturelle varianten av det institusjonelle perspektivet som har blitt benyttet i denne oppgaven fokuserer på at uformelle normer vokser frem over tid i organisasjonen. Myteperspektivet legger et større fokus på verdier som vokser frem organisasjoners omgivelser (Christensen et.al 2015). Dette kunne vært et supplerende perspektiv. Blant annet kunne dette bidratt til en større forståelse for blant annet rollen til media under krisen. Det kunne også gitt mer innsikt i rollen det politiske nivået spilte, spesielt med tanke på at det var stort markeringsbehov å vise handlekraft i situasjonen.

7.3 Empiriske implikasjoner

Det var i hovedsak et formål å bidra med teoretisk generalisering i forbindelse med denne studien. Da krisesituasjoner ofte kan ha helt ulike og unike karakteristikk og mekanismer er det vanskelig å si noe om generaliseringspotensiale til en enkelt hendelse. Uavhengig av dette er det fortsatt lærdommer som kan trekkes fra enkelthendelser når lignende situasjoner oppstår i fremtiden.

Flyktningeproblematikken er mest sannsynlig et problem som kommer til å vedvare i fremtiden. Væpnede konflikter, klimaendringer, omfattende fattigdom og overbefolkning er problemer som ikke vil avta med det første. Det er dermed ikke en urimelig antagelse at lignende hendelser som den som oppsto i 2015 kan skje igjen i løpet av de neste tiårene. Lærdommen som kommer fra å håndtere slike situasjoner er dermed viktig å ta med videre. Kompleksiteten slike kriser fører med seg er også noe som i større grad kjennetegner moderne kriser. Et gjennomgående tema i denne oppgaven har vært at dagens kriser innehar grenseoverskridende trekk som enkelt krysser etablerte grenser og nivåer. Mange av utfordringene som oppstår i sammenheng med slike kriser er det nødvendig å være bevist på også i fremtiden.

Funnene kan også sies å være relevante for krisesituasjoner generelt. Når kriser først rammer krever det i de fleste tilfeller at en rekke aktører på lignende og forskjellige nivåer blir nødt å organisere en samlet respons for å svare på den. Samordning i krisesituasjoner er et område som er forsømt både i norsk og en internasjonal kontekst. En av de mest krevende oppgavene under asylkrisen var å skape et felles bilde på alvorlighetsgraden den medførte. Dette er noe som i enda større grad kan oppstå når en krise oppstår på et sted der man har lite forutsetninger for å håndtere den, og der etablerte beredskapsplaner ikke er tilpasset situasjonen.

7.4 Relatert og videre forskning

Denne studien har tatt for seg krisehåndteringen av asylkrisen i Sør-Varanger høsten 2015. I denne oppgaven har det vært viktig å fremme utfordringene som oppstår når myndigheter skal organisere en respons på en krisesituasjon med grenseoverskridende trekk. Andre studier ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitet i Bergen har også pekt på lignende utfordringer, blant annet; Dalheim (2009) Lango (2010), Husabø (2013), Lillestøl (2016) og Gaukstad (2017). Andre studier har også studert forskjellige aspekter av situasjonen

over Storskog og asylkrisen i 2015. Blant annet; Yttervoll (2016), Kofoed (2017) og Voll og Vaage (2017). Da asylkrisen i Norge generelt, og spesielt masseankomstene over Storskog var en såpass unik hendelse i en norsk kontekst, er det mye som fortsatt kan utforskes. Blant annet hadde det vært spennende å se håndteringen av situasjonen over Storskog sammenlignet med andre lignende hendelser i Europa under den europeiske flyktningkrisen.

LITTERATURLISTE

Litteratur

- Alford, J & Head, B.W. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society* 47 (6): 711-739
- Andersen, S.S. (1997). *Case-studier og generalisering*. Fagbokforlaget
- Andersen, SS. (2006). Aktiv Informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22, (3): 278-298
- Ansell, C. Boin, A, Keller, A. (2010) Managing Transboundary Crisis: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18 (4): 195-207.
- Bache, I. & Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford University press
- Bennet, A & George, A.L. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press
- Boin, A & Lodge, M. (2016). Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration. *Public administration* 94 (2): 289-298
- Boin, A. (2008). Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings. I Boin, A (red.) *Crisis Management: Volume 1*. Sage.
- Boin, A. (2010). The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2018 (0): 1-6.
- Boin, A. 't Hart, P. Stern, E. Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press.
- Boin, A., McConnell, A. og 't Hart, P. (2008). *Governing After Crisis: The Politics of Investigating Accountability and Learning*. Cambridge University Press.
- Boin, A., Rhinard, M. og Ekengren, M. (2014). Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22 (3), s. 131–142.

- Bouckaert, B. Peters. Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan.
- Bovens, M & t Hart, P. (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. Transaction Publishers.
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for Samfunnsvitere*. Cappelen Damm.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1993). *The Reforming Organization*. Routledge.
- Chisholm, D. (1989). *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multi-Organizational systems*. University of California Press.
- Christensen, T & Lægreid, P. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review* 8 (2): 97-116.
- Christensen, T. Lægreid, P. Rykkja, L.H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review* 76 (6): 887-897.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. Røvik, K. A. (2015): Organisasjonsteori for offentlig sektor. Universitetsforlaget
- Churchman, W. (1967). Guest Editorial: Wicked Problems. *Management Science* 14 (4): 141-142
- Clarke, L (1999). *Mission Impossible: Using Fantasy Documents to Tame Disaster*. University of Chicago Press.
- Coombs, W.T & Holladay, S.J. (2009). *The Handbook of Crisis Communication*. Wiley-Blackwell.
- Crandall, C.S. Bahns, A.J. Warner, R. Schaller, M. (2011). Stereotypes as Justifications of Prejudice. *Personality and Social Psychology Bulletin*
- Czarniawska, B. (2009). *Organizing in the Face of Risk and Threat*. Edward Elgar.
- Dalheim, E. (2009) *Giardiasaken i Bergen – Krisehåndtering, samordning og flernivåstyring*. [Masteroppgave] Universitetet i Bergen.
- Danielsen, O. Førde, J. (2019). Organizing for Societal Security and Crisis Management in Germany, The Netherlands, Norway, Sweden and the UK, i Lægreid & Rykkja (red) *Societal Security and Crisis Management*. Palgrave Macmillan

- Fimreite, A.L. Lango, P. Læg Reid, P. Rykkja, L. (2014). *Organisering, Samfunnssikkerhet og Krisehåndtering*. Universitetsforlaget
- Frontex. (2015). *Annual Risk Analysis 2015*. Frontex
- Gaukstad, E. (2017) *Risiko, sårbarhet og beredskap: En casestudie av tre kommuner som ble rammet av oktoberflommen på Vestlandet i 2014*. [Masteroppgave] Universitetet i Bergen
- Gerring, J. (2017). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- Grønmo, S. (2015). *Samfunnsvitenskapelige Metoder*. Fagbokforlaget.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization i Gulick, L & Urwick, L.F (red). *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration.
- Gundel, S. (2005) Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (3), s. 106-115.
- Hilliard, M. (2000). *Public Crisis Management*. Writer's Club Press
- Høydal, H.R. (2007). *Samordning av samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning*. Rokkan-notat nr 7. Bergen: Rokkansenteret.
- Husabø, E. (2013) *Beredskap tatt av vinden? Ein casestudie av handteringa av stormen «Dagmar» i Sogn og Fjordane*. [Masteroppgave] Universitetet i Bergen.
- Jacobsen, D.I (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskoleforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen)*.
- Kahneman, D & Klein, G. (2009). Conditions for Intuitive Expertise: A Failure to Disagree. *American Psychologist*, 64 (6): 515-526
- Kofoed, M.S (2017) *Stabilitet og endring: Utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda. En komparativ casestudie av to beslutningsprosesser*. [Masteroppgave] Universitetet i Oslo.

- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty – An institutional perspective. *Comparative Political Studies*, vol 12, nr. 1, s. 66-94
- Kruke, B. I., Olsen, O. E., Hovden, J. (2005) *Samfunnssikkerhet: forsøk på en begrepsfesting*. Notat 2005/ 034. Rogalandsforskning.
- Læg Reid, P. Rolland, V.W. Roness, P.G. Ågotnes, J.E. (2010). The Structural Anatomy of the Norwegian State. Increased Specialization or a Pendulum Shift? i Læg Reid, P & Verhoest, K (red). *Governance of Public Sector Organizations*. Aldershot: Palgrave Macmillan.
- Lango, P. (2010) Samordning i krise eller krise i samordning? En studie av Hatlestad-raset i Bergen kommune. [Masteroppgave] Universitetet i Bergen
- LaPorte, T.R. (2007). Critical Infrastructure in the Face of a Predatory Future: Preparing for Untoward Surprise. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15: 60-64.
- Lillestøl, C.S. (2010) *Krisehåndtering, læring og endring: en studie av flommene i Gudbrandsdalen 2011 og 2013*. [Masteroppgave] Universitet i Bergen.
- Lodge, M. & Wegrich, K. (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press
- March, J. G. & J. P. Olsen (1975). The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity, *European Journal of Political Research*, 3 (2): 147-171
- March, J. G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*. The Free Press.
- March, J. G. & J. P. Olsen (2006) The Logic of Appropriateness i M. Morgan et. al. (red.): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press
- Marks, G. & L. Hooghe (2004) Contrasting Visions of Multi-Level Governance, i Bache, I & Flinders, M.V. (red.) *Multi-Level Governance*. Oxford University Press.
- Marks, G. (1993) Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, i Cafruny, A & Rosenthal, G (red.) *The State of the European Community Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Longman.
- Marshall, C. & Rossman, G. (2011). *Designing Qualitative Research*. SAGE Publications.
- Moses, J.W & Knutsen, T.L (2012). *Ways of Knowing*. Palgrave Macmillan.

- Nasjonalt ID-senter. (2016). *Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015*. Nasjonalt ID-Senter
- Nisbett, R. Ross, L. (1980). *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgement*. Prentice-Hall
- NOU 2019: 13, Når krisen rammer
- Olsen, J. P. og Peters, G. (1996) *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Universitetsforlaget
- Ostrander, S. (1995). Surely you are not in this just to be helpful. Access, rapport and interviews in three studies of elites. I Hertz, R. & Imber, J.B (red.) *Studying elites using qualitative methods*. Sage.
- Park, J. (2015) Europe's Migration Crisis. Council of Foreign Relations
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. Basic Books.
- Politidirektoratet. (2016) *Den langsomme krisen – asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015*. Politidirektoratet
- Prop. 90 L (2015-2016). Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)
- Ringdal, K (2013). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rittel, M.M & Webber, H.W.J. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 155-169.
- Roness, P. G. (1997): *Organisasjonsendringar- Teoriar og strategiar for studier av endringsprosessar*. Fagbokforlaget: Oslo.
- Rosenthal, K.H. & Kouzmin, A. (1993). Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1 (1): 1–12.
- Rykkja, L., Neby, S, Hope, K. (2014) Implementation and Governance: Current and Future Research on Climate Change Policies. *Public Policy and Administration*, 29 (2): 106-130

- Rykkja, L.H. (2008). *Flernivåperspektiv og Krisehåndtering*. Bergen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Notat 12.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Harper & Row.
- Simon, H. A. (1995): Rationality in Political Behavior, *Political Psychology*, 16, (1): 45-61
- Simon, H.A. (1957). *Administrative behavior*. The Free Press
- St. meld. nr. 37 (2004-2005). Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering.
- Svedin, L. Giacalone, R. Jurkiewicz, C (2011). *Ethics and Crisis Management*. Information age
- Taylor, F.W. (1911) *The Principles of Scientific Management*. Harper & Brothers Publishers
- Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal.
- Turner, B.A. & Pidgeon, N.F. (1997). *Man-made Disasters*. 2.utgave. Oxford: Butterworth-Heinemann
- Utlendingsdirektoratet. (2016) *Beredskap høsten 2015: Rapport fra egevalueringen*. Utlendingsdirektoratet.
- Verhoest, K. Roness, P.G. Verschuere, B. Rubecksen, K. MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Voll, A & Vaage, M.U (2017) *Håndteringen av flyktningstrømmen over Storskog*. [Masteroppgave] Universitetet i Stavanger.
- Weick, K. E, & Sutcliffe, K. M. (2002) *Managing the unexpected: assuring high performance in an age of complexity*. Jossey-Bass.
- Weick, K.E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38 (4): 628–52.
- Yin, R.K. (1984). *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills: Sage.
- Yttervoll, O.J.H. (2016) *Masseinnvandring og moderne kriser: En studie av krisehåndteringen i Sør-Varanger kommune høsten 2015*. [Masteroppgave] Universitetet i Tromsø.

Aviser

Andreassen, R.F (2015). Skal straffeforfølge de som tar folk over grensen, *Sør-Varanger Avis*, 22.08

Andreassen, R.F (2015). Syrere over grensen, *Sør-Varanger Avis*, 05.03.

Andreassen, R.F (2015). Syrerne er kun kort tid i Kirkenes, *Sør-Varanger Avis*, 05.09.

Ber Russland forklare seg, *Klassekampen*, 16.10

Gramnæs, M (2015). Flyktningsantallet kan eksplodere, *Sør-Varanger Avis* 24.09

Gramnæs, M (2015). Vil etablere transittmottak i Sør-Varanger, *Sør-Varanger Avis* 08.09

Higgins, A (2015). Avoiding Risky Seas, Migrants Reach Europe With an Artic Bike Ride, *The New York Times* 09.10

Hustad, J (2015) Slik vil regjeringa få ned asyltala, *Dag og Tid*, 16.10.

Kingsley, P (2015). Syrians fleeing war find new route to Europe – via the Artic Circle, *The Guardian*. 29.08

Mækælæ, H.S (2015). 800 asylsøkere på én uke, *Sør-Varanger Avis*, 03.11

Mækælæ, H.S (2015). Har skaffet 500 asylplasser, *Sør-Varanger Avis*, 10.10.

Mækælæ, H.S (2015). Nå må vi ha hjelp, *Sør-Varanger Avis*, 13.10.

Mækælæ, H.S (2015). Oppretter ankomstsenter for asylsøkere, *Sør-Varanger Avis*, 13.10.

NTB (2015) De kan sendes ut av Norge, *Dagsavisen*, 21.10

Olsen, B.W (2015). Asylsøkende sykler over grensa, *Sør-Varanger Avis*, 27.08

Salvesen (2015) Holder alle muligheter åpne, *Aftenposten*, 05.11

Sandø, T (2015). 55 kommet hittil i år, *Sør-Varanger Avis*, 07.07.

Sandø, T (2015). Fjellhallen blir transittmottak fram til jul, *Sør-Varanger Avis* 15.09.

Sandø, T (2015). Fjellhallen klar for mottak og omsorg, *Sør-Varanger Avis*, 24.09.

Sandø, T (2015). Ingen økt grensekontroll, *Sør-Varanger Avis* 24.09

Smutthullet i Finnmark, *Dagbladet*, 22.10

Internett

Fredriksen, H.H (2019). *Schengenavtalen*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Schengenavtalen>

Regjeringen (2018) *Schengen- og Dublin-samarbeidet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/innsikt/schengen--og-dublin-samarbeidet/id578315/>

UNHCR (2010) *Convention and Protocol: Relating to the Status of Refugees*. Tilgjengelig fra: <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>

UNHCR. (2015). *Refugees/Migrants Emergency Response- Mediterranean*. Hentet fra: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>