

# **Informasjonsberedskapen i departementer, direktorater og tilsyn**

*Statuskartlegging*



## Forord

Statskonsult arbeider på krisekommunikasjonsområdet ut fra en grunnleggende antakelse om at en virksomhets kommunikasjonsevne i en krisesituasjon er proporsjonal med kommunikasjonsberedskapen. Videre mener vi at beredskapen styrkes gjennom en realistisk og gjennomførbar kommunikasjonsplan. I dette ligger at vi mener en virksomhet vil kunne håndtere en krise bedre dersom den på forhånd har en realistisk og kvalitetsmessig plan for dette.

Gjennom Kongelig Resolusjon av 1. juni 1989 fikk Arbeids- og administrasjonsdepartementet ved tidligere Statens informasjonstjeneste oppdraget med å vurdere og videreutvikle informasjonsberedskapen i departementene. Dette oppdraget ble fulgt opp og ytterligere presisert i Stortingsmelding nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet*.

I tråd med dette oppdraget har Statskonsult, ved Avdeling for kommunikasjonsutvikling, gjennomført statuskartlegginger av informasjonsberedskapen i departementer og direktorater/tilsyn. Det rådgivende konsulentfirmaet Agenda Utredning & Utvikling gjennomførte høsten 2001 og høsten 2002 kartleggingene på oppdrag fra Statskonsult, og alle funn og resultater det henvises til i denne rapporten, er hentet fra deres oppsummeringsrapporter.

Avslutningsvis har vi gjort en analyse der vi har pekt spesielt på hvilke konsekvenser en svak beredskap kan få og hvilke konsekvenser denne kartleggingen bør få for arbeidet med risiko- og krisekommunikasjon i den nærmeste framtid.

Oslo, november 2003

Jon Blaalid  
direktør



# INNHOLD

1	SAMMENDRAG	5
2	METODE OG FAGLIG GRUNNLAG	7
	2.1 Metode	7
	2.2 Tidligere erfaringer	9
	2.3 Faglig grunnlag	10
3	RESULTAT AV TIDLIGERE KARTLEGGINGER	12
4	DAGENS BEREDSKAP	16
	4.1 Informasjonsberedskapen i departementene	16
	4.2 Informasjonsberedskapen i direktorater og tilsyn	27
5	VURDERING AV DAGENS KRISEINFORMASJONSBEREDSKAP	36
	5.1 Sterke og svake sider ved dagens informasjonsberedskap	36
6	ANALYSE	38
	6.1 Relevante og mindre relevante kriterier?	38
	6.2 Sammenlikning mellom departementer og direktorater og tilsyn	38
	6.3 Departementene ”flinkest”?	39
	6.4 Konsekvenser	41
7	ANBEFALINGER	43



# 1 Sammendrag

I løpet av de siste årene (1999, 2000, 2001 og 2002) har det blitt gjennomført kartlegginger av informasjonsberedskapen i sentralforvaltningen. I forbindelse med kartleggingen av departementene (2001), benyttet vi anledningen til å foreta en sammenstilling av to tidligere kartlegginger og en sammenlikning av resultatene fra disse. I forbindelse med kartleggingen av direktorater og tilsyn (2002) ble det foretatt en sammenlikning av de resultatene man kom fram til, med resultatene fra departementene året før.

Statskonsults utgangspunkt for de kommunikasjonsfaglige vurderingene vi gjør på dette området, er at: Kommunikasjonsevnen ved kriser har sammenheng med kommunikasjonsberedskapen, slik at beredskapen styrkes gjennom en hensiktsmessig kommunikasjonsplan. Erfaringen fra tidligere kriser er dels at en overveiende del av krisehåndteringen består av kommunikasjon i en eller annen form. Et sammenbrudd i kommunikasjonen kan derfor lede til at hele krisehåndteringen stopper opp i perioder. Erfaringen er også at kriser har blitt håndtert tilfredsstillende av virksomheter med mangelfulle eller manglende krisekommunikasjonsplaner. I slike situasjoner er det mer tilfældigheter som råder. Befolkningens tillit til forvaltningen bygger på at man har en grunnleggende tro på at virksomhetene er i stand til å håndtere de situasjonene som måtte oppstå. Uten en realistisk og hensiktsmessig plan vil mye av tillitsgrunnet falle bort.

**Krisedefinisjon:** *For virksomheter i forvaltningen kan det være hensiktsmessig å legge til grunn den definisjonen på krise som ble introdusert av Sårbarhetsutvalget (NOU 2000 :24):*

*En krise er en hendelse som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner.*

Direktoratene er den operative organisasjonen for å gjennomføre den politikken departementene har vedtatt. Vi hadde derfor en antakelse om at dersom den operative informasjonsberedskapen var forskjellig, ville den være mer utviklet i direktoratene enn i departementene. Det viste seg at dette ikke var tilfellet.

De to kartleggingene viser at det står bra til med kommunikasjonsberedskapen i et flertall av de mest kriseutsatte direktoratene og tilsynene. Videre viste kartleggingene at departementene har oppfylt flere av de kvalitetskriteriene vi hadde pekt ut på forhånd, enn det direktoratene og tilsynene hadde. Dessuten viser kartleggingene at hendelsene i New York 11. september 2001 førte til en betydelig bevisstgjøring innenfor en rekke institusjoner, og at mange jobbet med planverk i tiden etter.

Kartleggingene viste at de fleste departementer og direktorater/tilsyn har oppfylt kriterier som at planene:

- inneholder rutiner for mediehåndtering
- utpeker en egen kriseledelse
- gjelder alle typer kriser

De områdene det imidlertid svikter mest på for både departementer og direktorater/tilsyn, er:

- at de ikke har sett for seg de ulike fasene kriser normalt består av

- at de i bare ubetydelig grad har lagt til rette for å kunne fange opp målgruppens behov (brukerdialog)
- at planene svært sjelden omtaler hvordan kompetansen i kriseteamet skal bygges opp og videreutvikles

I tillegg registrerte vi at planene for krisekommunikasjon var dårlig forankret i virksomheten – som oftest kun hos informasjonssjefen – og at det spesielt i departementene manglet forutgående scenariovurderinger som grunnlag for informasjonsberedskapen.

De viktigste utfordringene for departementene synes å være:

- at planarbeidet bygger på realistiske vurderinger av potensielle krisescenarier
- at krisekommunikasjonsplanene omfatter flere av krisens faser
- at kommunikasjonsprinsippet innarbeides i planene

I tillegg synes de største utfordringene for direktoratene/tilsynene å være:

- at det innarbeides faste rutiner for øvelser i krisekommunikasjonsplanene
- at det innarbeides rutiner for evaluering av planene
- at krisekommunikasjonsplanene utvikles for å dekke ”alle typer kriser”

Uansett viste kartleggingene at mange departementer og andre statlige virksomheter fortsatt har behov for en grundig evaluering av sin informasjonsberedskap.



## 2 Metode og faglig grunnlag

De overordnede føringene for kartleggingsprosjektene var at det skulle forestas en systematisering og oppsummering av materialet fra en tidligere statuskartlegging av beredskap for kriseinformasjon i departementene som ble foretatt i forbindelse med 2000-problemet og Sårbarhetsutvalget.

Prosjektet skulle også omfatte en ny kartlegging av dagens beredskap for kriseinformasjon i departementer og direktorater/tilsyn. I tillegg skulle kartleggingen omfatte planstatus og begrunnelser for eksisterende planer, behov for forbedringer, forutsetninger for bedre beredskapsplanlegging.

### 2.1 Metode

Vår metode var:

- Kartleggingen skulle skje gjennom intervju med øverste informasjonsansvarlig i departementet. Agenda utredning & utvikling har bistått Statskonsult med å utarbeide en intervjuguide basert på Statskonsults målsettinger og faglige normer for god kriseberedskap.
- Agenda utredning & utvikling har også stått for gjennomføring av intervjuene og rapportering. Statskonsult var ansvarlig for rekruttering av informanter til intervjuene og koordinering av møteplanen.
- I tillegg til de nye kartleggingene ble det foretatt dokumentstudier av tidligere kartlegginger.

Kartleggingene ble på oppdrag fra Statskonsult foretatt ut fra intervjuguiden som ble utarbeidet i et nært samarbeid mellom Statskonsult og Agenda. Innholdet i guiden bygger dels på erfaringer fra tidligere kartlegginger, dels på de generelle prinsippene i den statlige informasjonspolitikken og dels på faglige normer for god krisekommunikasjon som foreligger i Statskonsult.

#### 2.1.1 Kartleggingstemaer

Gjennom utvalgte kartleggingstemaer ønsket vi å få fram hvilken status og kvalitet det var på krisekommunikasjonsplanene i virksomhetene, hvor godt integrert informasjonsberedskapen var i den totale beredskapen og hvilken kompetanse virksomhetene hadde på dette området. Intervjuguiden som ble brukt i kartleggingene, inneholdt spørsmål om følgende temaer:

- *Individuelle ressurser:* Stillingstittel, antall år i stillingen, formell utdanningsbakgrunn, yrkesbakgrunn, kompetanse i kriseinformasjon, erfaring fra krisehåndtering, formalisering av ansvaret for kriseinformasjon.
- *Kriseforståelse og krisebevissthet:* Kjennskap og eierskap til kriser, bruk av verktøy for å klargjøre trusselbildet (ROS, scenarier etc.), endring i krisebevissthet i løpet av det siste året, uttrykksformer og pådrivere i arbeidet med kriseinformasjon.
- *Planstatus:* Forekomst av generell beredskapsplan og kriseinformasjonsplan, rutiner for oppdatering og øvelser, eventuelt årsaker til at det ikke finnes en kriseinformasjonsplan.
- *Innhold i kriseinformasjonsplanen:* Ansvar for utarbeidelse, revisjonspraksis, gyldighetsområde, målgruppefokusering, organisering av kriseledelse, bruk av ROS, brukerorientering, beredskap for mediehåndtering, rutiner for horisontal og vertikal samordning, fysisk infrastruktur, gjennomføring av øvelser, satsing på kompetanseoppbygging og rutiner for evaluering.

- *Evaluering av dagens beredskap:* Mestring av kommunikasjonsutfordringer i forhold til ulike målgrupper, sterke og svake sider ved dagens beredskap, prioritering av viktigste forbedringsområde.

**ROS:** Risiko- og sårbarhetsanalyse – et verktøy som kan avdekke områder i samfunnet der beredskapen er for svak. I vår sammenheng har vi hatt et pragmatisk forhold til hvordan denne analysen er gjennomført.

### 2.1.2 Erfaringer med metoden

Erfaringene fra intervjurunden er stort sett gode, heter det i kartleggingsrapportene. Det ligger store muligheter for å høste positive gevinster av denne formen for samtaler. Det har sammenheng med flere forhold:

- *Viktig signal:* Initiativet til samtalene oppfattes som et signal om at ”noen utenfor virksomhetene bryr seg”. De aller fleste informantene satte pris på dette, bl.a. fordi flere føler behov for å drøfte bruk av eksterne kompetanseresurser og spesielt Kriseinfos funksjoner.
- *Erfaringsoverføring mellom virksomhetene:* Selv om det finnes et formalisert nettverk mellom informasjonssjefene og en del uformell utveksling av erfaringer når det gjelder kriseinformasjon, fikk man et inntrykk av at det er et stort potensial for læring og informasjonsspredning mellom virksomhetene. I løpet av samtalene var det flere informanter som gav uttrykk for at det *var på høy tid at noen tok runden*, og at de satte pris på at noen utenfra stilte spørsmål om beredskapen. Det ble sagt at ”det er behov for kvalitetssikring og at noen ser på dagens beredskap ut fra hva de andre departementene driver med”.
- *Nettverksbygging og legitimitet:* En systematisk oppfølging av virksomhetene bidrar til kontaktskaping og kunnskaper om informasjonssjefenes arbeidsbetingelser. Flere av informantene ser det som viktig at det ikke utvikles et for stort gap mellom teori og fagutvikling i eksterne miljøer og den virkeligheten som informasjonssjefene lever i. En løpende kontakt og oppfølging av departementene er derfor viktig for å skape legitimitet for utvikling av støttetjenester.
- *Tilleggsinformasjon:* Intervjurunden gav innblikk i også andre potensielt interessante problemstillinger av informasjonsfaglig art, jf. nærmere omtale nedenfor.

### 2.1.3 Metodiske forbehold

I kvalitative dybdeintervjuer er det de subjektive oppfatningene hos intervjuobjektene som danner datagrunnlaget. Ren faktainformasjon og subjektive vurderinger presenteres om hverandre. For å motvirke eventuelle tendenser til ”skjønnmaling” har begge kartleggingene vært gjennomført under løfte om anonymitet. Det er vår oppfatning at alle intervjuobjektene, på bakgrunn av dette, har hatt et oppriktig ønske om å samarbeide mest mulig. Vi mener derfor at svarene i intervjuene avspeiler situasjonen slik de informasjonsansvarlige faktisk ser det.

### **Utvalg av virksomheter:**

- a) I utgangspunktet omfattet kartleggingen alle departementer i kartleggingen. Av praktiske årsaker ble det ikke gjennomført intervjuer med ett av departementene.
- b) For kartleggingen av direktorater og tilsyn var det ikke praktisk og ressursmessig mulig å gjennomføre intervjuer i alle virksomheter. Vi måtte således gjennomføre en utvelgelse. Vi konsentrerte oss om de som var ”spesielt kriseutsatte” (se pkt. c under). I denne utvelgelsesrunden fant vi ett direktorat som ble vurdert som kriseutsatt, men som ikke hadde en relevant informasjonsberedskap. Denne virksomheten måtte utelates fra kartleggingen på grunn av at de fleste intervjuetemaene ville ha falt bort. Dersom hensikten med kartleggingen var å få fram representativ informasjon for alle virksomheter, ville vi ikke valgt å utelate noen.
- c) Et utvelgelseskriterium vi benyttet for direktorater og tilsyn, var ”spesielt kriseutsatt”. Som tidligere nevnt har vi lagt Sårbarhetsutvalgets kridedefinisjon til grunn.

### **Utvalg av intervjuobjekter:**

Av ressursmessige årsaker valgte vi kun å intervju de informasjonsansvarlige i de utvalgte virksomhetene. Det kunne ha gitt et bedre grunnlag om vi hadde intervjuet flere grupper. Vår erfaring er at de informasjonsansvarlige ut fra sin funksjon sitter sentralt i arbeidet med informasjonsberedskapen. Kartleggingene bekreftet dette og viste at det i mange tilfeller var de informasjonsansvarlige som hadde hele ansvaret for informasjonsberedskapen. Det er derfor grunn til å tro at valget av intervjuobjekt var hensiktsmessig.

## **2.2 Tidligere erfaringer**

Fra de seneste år foreligger informasjon fra to tidligere kartlegginger av departementenes informasjonsberedskap, begge gjennomført rundt år 2000.

Den første kartleggingen ble gjennomført sommer/høst 1999 av medarbeidere i Statens informasjonstjeneste i forbindelse med utarbeidelse av beredskap mot år 2000-problemet i departementene. Kartleggingene omfattet innhenting av informasjon om generell planstatus i departementene og planer for 2000-beredskapen. Det ble foretatt en kvalitativ vurdering av arbeidet med kriseinformasjon i hvert enkelt departement. Denne erfaringen var delvis basert på innhenting av foreliggende kriseinformasjonsplaner fra departementene. Kartleggingen omfatter informasjon fra 12 av 16 departementer, alle unntatt BFD, FIN, KRD og UD. Dokumentasjon foreligger i form av faktaopplysninger og kvalitative vurderinger vedrørende status og framtidsplaner i hvert enkelt departement. En nærmere oppsummering av materialet er gjort i kapittel 2.

Den andre kartleggingen ble foretatt av et underutvalg til Sårbarhetsutvalget våren 2000, som hadde som mandat å utrede informasjonsberedskapen i medier og offentlige virksomheter. Kartleggingen ble foretatt av en medarbeider i Statens informasjonstjeneste og omfattet telefonintervju med informasjonssjefene i 15 departementer<sup>1</sup>. Inter-

---

<sup>1</sup> Ut fra SIs oppsummeringer av undersøkelsen i internt arbeidsnotat kan det være tvil om det ble hentet inn informasjon fra 15 eller 16 departementer. I alle de statistiske oppsummeringene er n=16, og på ett av de åpne spørsmålene er det også gjengitt svar for 16 departementer. I materialet er det ikke skilt mellom ”vet ikke” og ”ubesvart”.

vjuene ble foretatt ut fra en strukturert intervjuguide med 11 spørsmål av kvantitativ art og fire åpne spørsmål.

Resultatene fra undersøkelsene foreligger oppsummert i form av interne arbeidsdokumenter og i en egen delutredning fra underutvalget. Konklusjonene er også omtalt i kap. 16 i Sårbarhetsutvalgets utredning (NOU 2000:24 s. 161–167). De viktigste resultatene fra kartleggingen er gjengitt i kapittel 3.

Det foreligger også noe dokumentasjon om departementenes arbeid med risiko- og kriseinformasjon fra Informasjonsundersøkelsen 2000. Undersøkelsen omfatter bl.a. intervju med informasjonsledere i 9 departementer. Dette materialet er det ikke gått nærmere innpå.

## 2.3 Faglig grunnlag

Statskonsults faglige utgangspunkt for arbeidet med krisekommunikasjon er en grunnleggende antakelse om at kommunikasjonsevnen ved kriser har sammenheng med kommunikasjonsberedskapen, og videre at slik beredskap styrkes gjennom en hensiktsmessig kommunikasjonsplan.

For å kunne gjøre en vurdering av krisekommunikasjonsplanenes kvalitet var det behov for å se dem opp mot et sett med kriterier. Statskonsult utviklet derfor slike kriterier for god informasjonsberedskap i forkant av departementskartleggingen.

**Tabell 1: Kriterier for planverk og operasjonalisering av dem**

Nr	Kriterium	Operasjonalisering, vurdering av usikkerhet og relevans
1.	Gjelder alle typer kriser	Planen må gjelde alle typer kriser, ikke bare spesielle hendelser. <b>Departementer:</b> Sikker informasjon, relevant krav i alle departementer <b>Direktorater:</b> Sikker informasjon, usikkerhet om relevans i direktorater som pr. definisjon har et begrenset ansvarsområde
2.	Ekstraordinær kriseledelse	Kriseledelsen internt i virksomheten er ekstraordinær og står beskrevet i planen. <b>Departementer:</b> Sikker informasjon, relevant krav i alle departementer <b>Direktorater:</b> Sikker informasjon, relevant krav i alle direktorater
3.	Rutiner for mediehåndtering	Planen inneholder skriftlige rutiner for mediehåndtering. <b>Departementer:</b> Sikker informasjon, relevant krav i alle departementer <b>Direktorater:</b> Sikker informasjon, relevant krav i alle direktorater
4.	Krav til spesielle lokaler og utstyr	Planen stiller krav til eget beredskapsrom og div. utstyr og verktøy som varslingslister, logger, kommunikasjonsutstyr, IT-verktøy osv. Kvalitet på beredskapsrom og utstyr kan variere. <b>Departementer:</b> Relativt sikker informasjon, relevant krav i alle departementer <b>Direktorater:</b> Sikker informasjon, usikkerhet om relevans
5.	Rutiner for vertikal samordning	Planen omtaler ansvarsfordeling og rutiner i forhold til underliggende etater. Tilstrekkelig med omtale av akutfasen. Har godtatt at omtalen står i generell plan. <b>Departementer:</b> Relativt sikker informasjon, relevant krav i de fleste departementer <b>Direktorater:</b> Relativt sikker informasjon, relevant krav

6.	Rutiner for horisontal samordning	Virker vanlig å ta med i beskrivelse av ansvarsfordeling. Temaet kan være omtalt i generell plan. <b>Departementer:</b> Relativt sikker informasjon, ulike oppfatninger om relevans <b>Direktorater:</b> Relativt sikker informasjon, ulike oppfatninger om relevans
7.	Segmentert på målgrupper	Planen må inneholde skriftlig omtale av hvem som er målgruppene for departementets informasjon. Antakelig høyst variabel bredde og dybde i segmenteringen. Noen har bare nedfelt generelle prinsipper. <b>Departementer:</b> Litt usikker informasjon, uenighet om relevans <b>Direktorater:</b> Relativt sikker informasjon, relevant krav
8.	Krav til øvelser	Krav til øvelser må være nevnt i planen. <b>Departementer:</b> Noen kan ha svart ja uten at det eksplisitt står i planen, ut fra at øvelser er planlagt, likevel relativt sikker informasjon, relevant i alle departementer <b>Direktorater:</b> Sikker informasjon, uenighet om relevans ("virkeligheten gir tilstrekkelig trening")
9.	Rutiner for evaluering	Krav til evaluering, oppdatering eller fornyelse må stå i planen. Kan stå i generell plan. <b>Departementer:</b> Sikker informasjon, uenighet om relevans <b>Direktorater:</b> Sikker informasjon, relevant krav
10.	Bygger på ROS/ scenarier	Kan være usikkert hva som menes med ROS mht. omfang, innhold og hvem som må ha initiert analysene. <b>Departementer:</b> Likevel relativt sikker informasjon, uenighet om relevans <b>Direktorater:</b> Usikker informasjon, enighet om relevans
11.	Har faseinndeling	Planen må dekke mer enn bare akuttfasen gjennom omtale av forebyggende tiltak/prinsipper før krisen eller evt. håndtering av konsekvenser etter krisen. <b>Departementer:</b> Sikker informasjon, uenighet om relevans <b>Direktorater:</b> Sikker informasjon, uenighet om relevans
12.	Kommunikasjonsprinsipp/ krav til brukerdialog	I planen er det formulert prinsipper for brukerorientering, eller det er forutsatt bruk av verktøy som brukerundersøkelser eller omverdenanalyse. Prinsipiell omtale er godtatt. Kan være nedfelt i generell plan. <b>Departementer:</b> Usikker informasjon, uenighet om relevans <b>Direktorater:</b> Usikker informasjon, uenighet om relevans
13.	Omtaler kompetanseoppbygging	Må være skriftlig omtalt som eget tema. <b>Departementer:</b> Sikker informasjon, oppfattet som relevant av de fleste, selv om det ofte er glemt <b>Direktorater:</b> Sikker informasjon, oppfattet som relevant, men dels som hjemmehørende i annen type planverk

Det ble videre gjort en grundig gjennomgang av tilgjengelig krisekommunikasjonsfaglig materiale, for at vi i størst mulig grad skal være avstemt mot internasjonalt kunnskapsnivå.

### **3 Resultat av tidligere kartlegginger**

I forbindelse med Sårbarhetsutvalgets kartlegging etter år 2000 ble det foretatt en mer grundig undersøkelse med bruk av både kvantitative og kvalitative spørsmål. De kvantitative spørsmålene omhandlet følgende temaer:

- Hvem som er ansvarlig for kriseinformasjonsberedskapen i departementet, type stilling og fartstid i stillingen.
- Hvor ofte departementet hadde gjennomført ROS-analyser.
- Planstatus for generell kriseledelse og tidspunkt for utarbeidelse av denne (før eller etter år 2000-forberedelsene startet).
- Hvor det var faste rutiner for å holde à jour en plan for kriseledelse i departementet.
- Gjennomføring av øvelser og hvilke deler av departementets organisasjon som eventuelt var blitt øvet.
- Vurdering av nytten av eventuelle øvelser i forhold til krisehåndteringsevne ved overgangen til år 2000.
- Planstatus for en særskilt plan for informasjonsberedskap og tidspunkt for utarbeidelse av denne (før eller etter år 2000-forberedelsene).
- Nyttens av en eventuell plan for informasjonsberedskap i forberedelsene til år 2000.
- Hvor det var faste rutiner for å holde à jour en plan for informasjonsberedskap i departementet.

De åpne spørsmålene var:

- Hva forbinder du med en god kriseinformasjonsplan?
- Hvordan vil du karakterisere departementets kriseinformasjonsplan?
- Hvilke hovedutfordringer ser departementet i forhold til kriseinformasjonsberedskap?
- Hvilke tiltak kan iverksettes for å gjøre kriseinformasjonsberedskapen bedre?

Resultatene viser at det må ha skjedd til dels store framskritt i arbeidet med planer og beredskap for kriseinformasjon i departementene fra høsten 1999 til våren 2000. De viktigste funnene i 2000-kartleggingen er oppsummert i det følgende.

#### **3.1.1 Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyse)**

- Bare tre av informasjonssjefene bekreftet at departementet hadde gjennomført generelle ROS-analyser før overgangen til år 2000.
- Av de øvrige tolv departementene oppgav seks at de gjennomførte ROS-analyse for første gang i forbindelse med år 2000-problematikken.
- Det gjestod dermed seks departementer der informasjonssjefen var ukjent med ROS-analyser.

I løpet av 1999 ble det med andre ord gjennomført betydelig arbeid på områder som vi regner som helt grunnleggende for et troverdig planverk.

#### **3.1.2 Generelle planer for kriseledelse**

- Tre av 15 departementer manglet en generell plan for kriseledelse før 2000-forberedelsene startet. Alle disse tre departementene lagde en slik plan for første gang i forbindelse med år 2000. Fra år 2000 hadde dermed samtlige av 15 departementene som deltok i undersøkelsen, en plan for kriseledelse. Ut fra

undersøkelsen er det ikke mulig å fastslå om dette var en permanent plan eller en midlertidig plan spesielt tilpasset 2000-problemet.

- De fleste departementene (12 av 15) hadde også utarbeidet rutiner for å holde planen à jour.

### 3.1.3 Planer for informasjonsberedskap

- Seks av 15 departementer manglet en plan for informasjonsberedskap før forberedelsene til år 2000. Alle disse utarbeidet en slik plan for overgangen til år 2000. I år 2000 hadde dermed alle departementer en kriseinformasjonsplan (ubesvart fra ett departement). I undersøkelsen ble det ikke kartlagt nærmere hva slags planer dette dreide seg om, dvs. om planen var en informasjonsplan tilpasset alle typer kriser, eller en spesialplan kun beregnet for overgangen til år 2000.
- Ganske mange departementer, seks av 15, hadde ikke utarbeidet rutiner for å holde planen à jour for informasjonsberedskap. Det kan tyde på at flere av planene var av kortsiktig karakter.
- Et flertall av departementene mente at arbeidet med informasjonsberedskap var et nyttig tiltak i forberedelsene til år 2000. Ser vi nærmere på fordelingen oppgav fire departementer at de hadde stor nytte av forberedelsene, fem hadde litt nytte, mens fire departementer oppgav at de hadde liten eller ingen nytte av forberedelsene. Fordelingen gjenspeiler antakelig at departementene i ulik grad følte seg berørt av år 2000-problemet. Det kan også ha vært ulike holdninger til behovet for planer blant informasjonssjefene.

### 3.1.4 Øvelser av departementets evne til å håndtere kriser

- To departementer oppgav at de ikke hadde gjennomført øvelser, verken før eller etter år 2000.
- Fire departementer gjennomførte øvelser for første gang i forbindelse med år 2000.
- Sju departementer hadde erfaring fra øvelser tidligere, enten ved at det var en fast rutine (4), eller ved at beredskapen ble øvet etter behov (3).

### 3.1.5 Kjennetegn ved en god plan for informasjonsberedskap

Kjennetegnene ble kartlagt gjennom et åpent spørsmål. Basert på stikkord og oppsummeringer for hvert enkelt departement har vi forsøkt oss på en gruppering av svarene.

- Den mest utbredte forståelsen av en god plan er en plan der *ansvar og oppgaver er fordelt*. Mange kopler dette sammen med at det må være klart hvilke personer som kan disponeres, at de kjenner sin funksjon og hvilken myndighet de har i forhold til kriseledelsen og sitt daglige arbeid, at de raskt er tilgjengelige hvis krisen inntreffer, og at det foreligger varslingslister og annen nødvendig infrastruktur.
- En annen gruppe av departementer er først og fremst opptatt av at *planen må være enkel*, kortfattet, konkret og praktisk orientert. Disse er opptatt av at planen i størst mulig grad må bygge på daglige funksjoner for å være operativ. Det hevdes at *mennesker er viktigere enn planen*. Disse mener trolig sterkere enn andre at normalberedskapen bør dekke det meste, også når det gjelder krisehåndtering, og at planverket bør holdes på et minimum.
- Noen få departementer gir uttrykk for en mer *strategisk og helhetlig forståelse*. Disse er opptatt av at planen må dekke alle typer kriser, at den må bygge på en god kriseforståelse og realistiske oppstillinger av mulige krisescenarier, og at

planen må være en integrert del av kriseledelsen og den totale beredskapen ved kriser.

Disse resultatene tyder på at det er en ganske ulik forståelse av hva som er en god kriseinformasjonsplan mellom departementene. Blant informasjonssjefene finner vi både ”pragmatikere” med et positivt syn på behovet for skriftlige planer, ”planleggingsminimalister” som argumenterer for at normalberedskapen og den daglige praksisen langt på vei er tilstrekkelig, og ”tunge strateger” som ser behov for helhetlige og integrerte planer.

### 3.1.6 Vurdering av beredskapsplan

Følgende spørsmål ble stilt: Hvordan vil du karakterisere departementets kriseinfoberedskapsplan? Svarene kan oppsummeres som følger:

- Sju av 15 informasjonssjefer sier seg fornøyd med dagens planverk.
- Seks av 15 mener at det er mangler ved planen. Manglene er av ganske ulik karakter, alt fra at planen må utarbeides på nytt, til små praktiske justeringer. I ett tilfelle blir det sagt at planverket er *litt stort og upraktisk å jobbe med*.
- To av 15 sier at de ikke vet om planen er god eller dårlig. Den ene av dem sier at det skyldes at planen ikke er testet i praksis.

En nærmere vurdering av hvilket departement som har svart hva, tyder på at det ikke en gjennomgående systematikk mht. hvilken type departement som sier seg fornøyd eller ser mangler ved dagens planverk. Både departementer med omfattende beredskapsansvar og de som har mindre ansvar, ser behov for forbedringer av gjeldende planverk.

### 3.1.7 utfordringer

Følgende spørsmål ble stilt: Hvilke hovedutfordringer ser departementet i forhold til kriseinfoberedskap? Her ble ganske mange og forskjellige svar avgitt. Det kan likevel trekkes ut noen hovedutfordringer:

- Den hyppigst nevnte utfordringen dreier seg om å *gjøre planen kjent og sørge for at den er funksjonsdyktig* ved en eventuell hendelse.
- Det framheves som viktig at man følger og styrker *linjeprinsippet*, dvs. sørger for at de som har ansvaret i det daglige, innarbeider hensynet til kriseinformasjon i saksbehandling og langsiktig planlegging. Dette gjelder både i departementet og i forhold til underliggende etater.
- Videre pekes det på bedre *kriseledelse og koordinering* i regi av departementet som en viktig utfordring. I ett tilfelle sies det at det er viktig å klargjøre *statsrådets rolle* i en krisesituasjon.
- Noen er opptatt av å bedre den *horisontale samordningen* og samkjøringen mellom departementene. Andre uttrykker at det er viktig at man kjenner sitt ansvar og ikke trækker i andres bed.
- Et par departementer peker på brukerorientering og kommunikasjon som et *forebyggende tiltak* som en hovedutfordring.
- Kun ett departement nevner *øvelser* som en viktig utfordring. Det samme gjelder behov for *kompetanseoppbygging* og behov for oppdatering av *trusselbildet*.
- Blant svarene finner vi også noen som finner det vanskelig å peke på utfordringer.



### 3.1.8 Prioritering av tiltak

På spørsmål om hvilket tiltak som bør settes i verk for å bedre kriseinfoberedskapen ble særlig tre tiltak framhevet som viktig:

- *øvelser*, nevnt av seks av 15 departementer
- *opplæring* av ledelse eller andre, nevnt av tre departementer
- *bedre organisering av kriseledelse*, nevnt av tre departementer, det går dels på intern organisering av kriseledelse, dels på ekstern koordinering mellom linjen i eget departement, andre departementer og Kriseinfo

Også andre interessante tiltak ble nevnt, bl.a.:

- behov for å forenkle planverket
- behov for teoribygging og bedre avklaring av prinsipielle spørsmål
- bistand fra SI til rådgivning, øvelser og i kompetanseoppbygging
- behov for bedre fysisk infrastruktur og bedre kontakt i den vertikale styringsdialogen

## 4 Dagens beredskap

### 4.1 Informasjonsberedskapen i departementene

Innledningsvis må det presiseres at Statskonsults departementskartlegging ble gjennomført i perioden november – desember 2001. Statskonsult har fått tilbakemeldinger om at enkelte av de departementene som manglet en krisekommunikasjonsplan, i ettertid har arbeidet for å utvikle dette.

#### 4.1.1 Informasjonssjefenes utdanningsbakgrunn og kompetanse

I undersøkelsen ble følgende kartlagt:

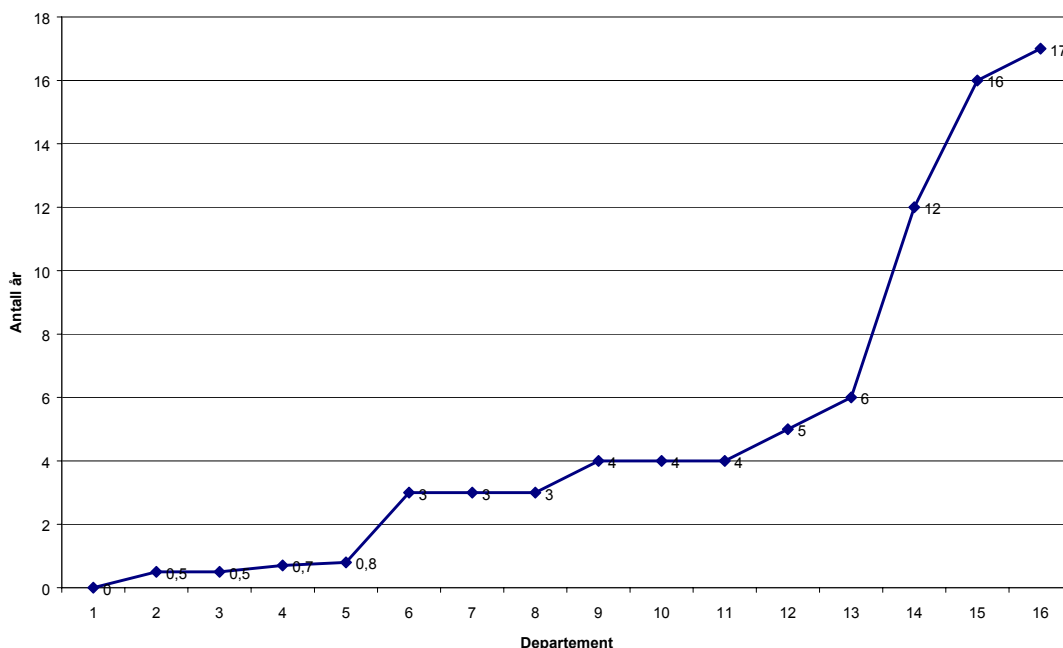
- Antall år i nåværende stilling (fartstid)
- Formell utdanningsbakgrunn
- Yrkesbakgrunn
- Kompetanse og erfaring i krisehåndtering
- Formalisering av ansvaret for kriseinformasjon

Figur 1 gir en departementsprofil for informasjonssjefenes erfaringstid i nåværende stilling. I figuren inngår alle dagens departementer unntatt BFD og UD fordi de ikke har svart. SMK og de nye HD og SD er medregnet. Som det framgår er det kun tre av informasjonssjefene som har mer enn 10 års erfaring som informasjonssjef. I skiktet med mellomlang erfaring fra tre til seks år finner vi åtte departementer. I fem departementer finner vi informasjonssjefer som har vært kortere enn ett år i stillingen.

Denne profilen gir antakelig et ganske representativt bilde av kontinuiteten i stillingene over tid. Det betyr at det alltid vil finnes en del departementer med relativt ”ferske” informasjonssjefer og som dermed ikke vil ha erfaring fra krisehåndtering i den virksomheten de skal lede.

Fra ganske mange departementer fikk vi et klart inntrykk av at departementets beredskap innenfor kriseinformasjon hviler for en stor del på den informasjonsansvarlige. Informasjonssjefens interesse, holdninger og prioriteringer vil derfor i mange tilfeller være avgjørende for både sikkerhetstenkningen når det gjelder kriseinformasjon og ikke minst hvilke planer og rutiner som finnes i departementet. I flere tilfeller ble det vist til at skifte av informasjonssjef hadde hatt store konsekvenser for prioriteringen av kriseinformasjon som arbeidsfelt. Det ble også klarlagt eksempler på at ny og gammel informasjonssjef hadde en ganske forskjellig forståelse av hvor kriseutsatt departementet er, hvilken type rutiner og planer det er behov for, osv.

**Figur 1: Informasjonssjefenes fartstid i nåværende stilling. N=16**



At ganske mange informasjonssjefer har begrenset fartstid i departementet betyr selvsagt ikke at de automatisk har lite kompetanse i krisehåndtering. Kompetanse er også et spørsmål om utdanningsbakgrunn, yrkesbakgrunn og ikke minst erfaring med krisehåndtering.

Ser vi nærmere på formell utdanningsbakgrunn, finner vi følgende fordeling:

- Seks har hovedfag på universitetsnivå, herav tre cand philol, en cand psychol og to cand polit.
- Sju har cand mag, og de fleste av dem har mediefaglig tilleggsutdanning fra Journalisthøyskolen eller annen høyskole.
- Tre har annen høyskoleutdanning, hhv. diplomøkonom, distriktshøyskole og lærerskole.

Når det gjelder yrkesbakgrunn, finner vi følgende fordeling:

- Sju har erfaring som journalist/freelance i presse og medier. Fem av dem har flere års pressebakgrunn fra nasjonale medier.
- Minst 10 har erfaring fra informasjonfaglig arbeid i offentlig virksomhet, de fleste fra direktorater, offentlige bedrifter, stiftelser og aksjeselskaper. Relativt få har erfaring fra informasjonfaglig arbeid i andre departementer.
- Fire har informasjonfaglig bakgrunn fra privat virksomhet eller store organisasjoner.
- Minst åtte har i tillegg annen yrkeserfaring, alt fra fisker til saksbehandler i Lånekassen.

Når det gjelder kompetanse i kriseinformasjon og erfaring fra krisehåndtering, ser bildet slik ut:

- Ingen har gjennomført formelle studier av lengre varighet. Et slikt tilbud finnes så vidt vi vet ikke i Norge.
- 11 opplyser at de har gjennomført kurs i kriseinformasjon eller krisehåndtering av kortere varighet. Det har skjedd i regi av Sentralskolen for sivilt beredskap,

Forsvarets Høyskole, Forum for offentlig informasjon eller i regi av private bedrifter i oljeindustrien, IBM eller andre.

- Sju opplyser at de har deltatt på konferanser om temaet.
- 11 sier at de i løpet av sin yrkeskarriere har erfaring fra øvelser. De fleste har denne erfaringen fra underliggende etater eller private bedrifter, ikke fra departementet. Noen har også erfaring fra totalforsvarsøvelser.
- 11 opplyser at de har erfaring fra reelle kriser eller informasjonsberedskap ved større hendelser. De fleste har denne erfaringen i dagens stilling. Som eksempler på kriser ble det nevnt flykapringer, naturkatastrofer, samferdselsulykker, dyresykdommer, skipsforlis, hendelser på sokkelen, store innvandrings saker og atomulykke.

Intervjuene bekrefter at et klart flertall av informasjonssjefene har en til dels meget bred erfaring fra både øvelser og reelle kriser. I det hele tatt gir intervjuene et sterkt inntrykk av at de fleste informasjonssjefene har en solid erfaring i krisekommunikasjon. De fleste har selv vært i ilden, og de har følt på kroppen hvilke utfordringer som ligger i informasjonsarbeid ved store hendelser eller krise.

Til dette kommer at så å si samtlige gir uttrykk for at utfordringene i det daglige arbeidet ("semikriser") gir god trening i krisehåndtering. Det er mange som peker på at kravene til det gode informasjonsfaglige håndverket langt på vei er de samme i krise og i en normalsituasjon.

I intervjuene ble det avdekket kun to tilfeller der ansvaret for kriseinformasjon er nedfelt i stillingsbeskrivelsen til informasjonssjefen. I det hele tatt er stillingsbeskrivelsen enten et lite kjent dokument eller et dokument som ikke finnes for et flertall av informasjonssjefene.

Ansvaret for kriseinformasjon er likevel i de aller fleste tilfellene formalisert i departementets beredskapsplaner og ved at informasjonssjefen deltar i departementets kriseledelse.

## **4.1.2 Krisebevissthet i departementene**

### **4.1.2.1 Kriseforståelse**

I undersøkelsen er det spurt om kjennskap til hvilken type kriser departementet vil være ansvarlig for, og om departementet har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for å klargjøre trusselbildet.

Svarene på kjennskapsspørsmålet gjør at vi kan gruppere departementene i to grupper:

- Et klart flertall av informasjonssjefene må sies å ha meget god kjennskap til hvilken type kriser departementene vil være ansvarlig for å håndtere. Dette følger av informasjonssjefenes daglige arbeid, erfaring med konkrete hendelser, planarbeidet i departementet og ikke minst mentale øvelser og diskusjoner med kolleger rundt potensielle hendelser.
- En liten gruppe departementer mener det enten er vanskelig eller på visse områder ikke gitt hvilke typer kriser som er departementets ansvar. I minst ett tilfelle har dette sammenheng med at departementet er lite kriseutsatt, og delvis at planarbeidet har kommet kort. I andre tilfeller kan eierskapet til visse typer kriser være vanskelig å fastslå på forhånd. Eksempler på det siste har vi fra tre typer departementer: (1) departementer som har et generelt beredskapsansvar og/eller samordningsansvar, (2) departementer som er involvert i eller kan bli berørt av en terror Krise, og (3) departementer som har et delansvar for en avgrenset sektor, for eksempel oljesektoren. Det er kun i det sistnevnte tilfellet at

manglende kjennskap til departementets kriseansvar ble ansett for å være et problem (noe det bør ryddes opp i). I flere intervjuer ble det pekt på at både JD og SMK følger håndteringen av enhver viktig situasjon, og at erfaring fra de siste årene tilsier at det raskt vil bli avklart hvilket departement som skal lede krisehåndteringen.

I spørsmålet om ROS ble det ikke definert nærmere hva vi mener med en ROS-analyse. I svarene ble skriftlige scenarier og faglige vurderinger av trusselbildet på eget ansvarsområde godtatt som ROS, men ikke diskusjonsbaserte øvelser eller såkalte ”table-top”. Svarene på spørsmålet gir følgende fordeling:

- Sju departementer oppgir at de har gjennomført ROS én gang i forbindelse med år 2000.
- Fire departementer oppgir at de gjennomfører ROS som en fast rutine.
- Tre departementer sier at de ikke har gjennomført ROS
- Ett departement svarte *vet ikke*.

Som vi ser, tyder tallene på at ganske mange departementer har relativt lite erfaring med ROS. Intervjuene forsterker inntrykket av at ROS som oftest er noe eksternt eller ”noe andre bidrar med”. Kun i et fåtall departementer kan ROS hevdes å være en innarbeidet del av den informasjonsfaglige beredskapskulturen.

Det er likevel en liten framgang i antall departementer som har erfaring med bruk av ROS sammenliknet med 2000-kartleggingen. Antakelig finnes det nå kun tre departementer som aldri har gjennomført en eller annen form for ROS-undersøkelse.

#### **4.1.2.2 Endring i krisebevissthet**

Undersøkelsen viser at *samtlig* departementer mener at *krisebevisstheten har blitt større* i departementet etter år 2000. På spørsmål om krisebevisstheten har blitt forandret i løpet av *det siste året*, svarer 12 av 16 informanter at krisebevisstheten har blitt større, mens fire sier den er uforandret.

Årsakene til at krisebevisstheten har blitt større det siste året, har først og fremst sammenheng med hendelsene 11. september og de spesielle initiativene fra Regjeringen og SMK som ble tatt i oppfølgingen. Noen få peker også på store hendelser innenfor eget ansvarsområde som en viktig begrunnelse for at krisebevisstheten har blitt større. Det er relativt få som peker på økt antall henvendelser fra befolkningen som årsak til skjerpet krisebevissthet.

En større krisebevissthet kommer til uttrykk på flere måter. De fleste peker på generelt større oppmerksomhet i departementet og underliggende etater, noe som har medført større fokus på eget ansvarsområde og eksisterende planer. Flere departementer rapporterer at det nylig er gjennomført eller igangsatt arbeid med å forbedre beredskapsplanene, både generelle planer og planer vedrørende informasjonsberedskap. Noen departementer har også iverksatt konkrete tiltak ved at varslingslister er gjennomgått, og ved at utstyr og beredskapsrom er forbedret. I noen tilfeller er det også tatt initiativ til øvelser.

Blant departementer som sier at krisebevisstheten ikke er vesentlig forandret, finner vi både kriseutsatte, tunge beredskapsdepartementer som lenge har hatt høy beredskap, og representanter for lite kriseutsatte departementer. I noen få tilfeller har vi inntrykk av at det har skjedd lite nytt, og at det er en form for stillstand i departementets beredskapsarbeid. Det kan ha sammenheng med mangel på personell og kapasitet på informasjonssiden eller intern uenighet om prioriteringer.

### 4.1.2.3 Pådrivere for arbeid med kriseinformasjon

Den viktigste pådriveren for arbeid med kriseinformasjon i departementene er i de aller fleste tilfellene informasjonssjefen selv. Det skyldes at det er informasjonssjefen som har det faglige ansvaret for, og som først og fremst føler eierskap til departementets informasjonsberedskap ved kriser. I noen tilfeller kan det være departementsråden, hele sjefsmøtet eller en underliggende etat som har tatt initiativ til gjennomgang av informasjonsberedskapen, men det ser ikke ut til å være vanlig.

Kun i to til tre tilfeller er det nevnt at statsråden har vært en aktiv pådriver for gjennomgang av departementets samlede beredskapsrutiner. Det finnes også noen få departementer der arbeidet med kriseinformasjon er integrert i så å si hele departementet som organisasjon. I disse tilfellene pekes det på mange aktuelle pådrivere og initiativtakere til arbeid med kriseinformasjon.

Når det gjelder generelt beredskapsarbeid og oppfølging av konkrete hendelser er det flere som kan være pådrivere. Departementsråden og fagpersonell innenfor beredskap er nesten alltid sentrale. Generelle beredskapssaker er ofte drøftet på sjefsmøter med hele den administrative og politiske ledelsen representert.

Det finnes også en del pådrivere for gjennomgang av beredskapsrutiner på tvers av departementene. De viktigste pådriverne som er nevnt, er SMK og JD, herunder enten administrativ ledelse, Rednings- og beredskapsavdelingen eller i noen tilfeller også DSB som underliggende etat.

Eksterne konsulenter er sjelden nevnt som viktige pådrivere for arbeid med kriseinformasjon i departementene. Flere av informasjonssjefene sier at kolleger i andre departementer eller personlig nettverk kan bety mye som støttespillere i arbeidet med å utvikle og forbedre kriseinformasjonsplaner. I denne sammenhengen er det også vist til at konsulenter fra Statskonsult har betydd mye.

### 4.1.3 Planstatus – generelle beredskapsplaner

Kartleggingen viser at det i dag finnes tre departementer som ikke har en godkjent og operativ plan for kriseledelse. Med plan mener vi her et skriftlig dokument som er autorisert og godkjent av departementets ledelse. Situasjonen i disse tre departementene kan beskrives som følger:

- Ett departement har kun en varslingsplan ved større hendelser.
- Ett departement sier de har en sovende plan uten status, og at det er satt i gang et arbeid i samarbeid med DSB for å lage en operativ plan.
- Ett departement har kun en viss beredskap knyttet opp mot spesielle hendelser, og dermed ingen generell plan som gjelder hele departementet.

Alle departementer med ett unntak opplyser at det finnes faste rutiner for oppdatering av det generelle planverket. Departementet som utgjør unntaket, opplyser at oppdatering skjer etter behov. Alle departementer som har etablert planer, har dermed enten automatiske eller behovsstyrte rutiner for oppdatering.

#### 4.1.3.1 Øvelse av departementets kriseledelse

Når det gjelder øvelse av departementets kriseledelse, er svarfordelingen som følger:

- Sju av 15 informanter bekrefter at departementet har gjennomført øvelser de siste to til tre årene, enten rutinemessig eller etter behov.
- Fra de resterende åtte departementene opplyser informasjonssjefen at departementets kriseledelse ikke er øvet de siste to til tre årene, eller at vedkommende

er ukjent med at det er gjennomført slike øvelser. Ettersom tre av disse departementene ikke har hatt noen formell kriseledelse, står vi igjen med fem departementer som ikke har gjennomført øvelser av den etablerte kriseledelsen.

Disse tallene er litt forskjellig fra 2000-kartleggingen, som viste at det kun var to av 13 departementer som ikke hadde gjennomført øvelser. Forskjellen i tallene kan skyldes flere forhold:

- I 2000-kartleggingen manglet det opplysninger fra tre departementer
- I foreliggende kartlegging kan øvelser knyttet til år 2000 ha blitt utelatt fordi år 2000-beredskapen kan ha vært en tidsbegrenset særberedskap eller ikke medført øvelse av hele kriseledelsen.
- Noen få informanter kan ha manglende kjennskap til øvelser som følge av kort fartstid i stillingen.

Uansett forklaringer er det en kjennsgjerning at det finnes flere departementer som ikke har gjennomført øvelser av den planlagte kriseledelsen. I intervjuene er det pekt på dette som en av de viktigste svakhetene ved dagens beredskapsplaner.

#### **4.1.3.2 Planstatus – kriseinformasjonsplaner**

Kartleggingen viser at det i dag finnes fem departementer som ikke har en godkjent kriseinformasjonsplan. Status og framtidige planer i disse departementene er ganske forskjellige:

- I ett av departementene har arbeidet med en plan kommet langt. En ferdig plan vil være klar om kort tid (noen måneder). Denne planen utarbeides i samarbeid med Statskonsult, og det vil være en helhetlig og moderne plan beregnet på alle typer kriser.
- I ytterligere to departementer er arbeidet med å utarbeide en kriseinformasjonsplan satt i gang, den ene i samarbeid med DSB, den andre i samarbeid med underliggende etater. Begrunnelsene for at disse departementene ikke har hatt noen plan er litt ulike. I førstnevnte tilfelle pekes det på at departementet har vært lite utsatt for kriser, at arbeidet har vært lavt prioritert, og at departementet har manglet kompetanse. Det nevnes også at departementets rolle og eieransvar i forhold til kriser har vært vanskelig å definere. I sistnevnte tilfelle knyttes årsakene til generelt større fokus på beredskap, og at departementet har blitt mer kriseutsatt som følge av omorganiseringer.
- Fra ett departement får vi opplyst at en kriseinformasjonsplan vil bli utarbeidet etter at det er gjennomført en øvelse av den generelle kriseberedskapen i departementet. I mellomtiden baseres informasjonsberedskapen på den generelle beredskapsplanen. Som årsaker til at det ikke foreligger noen plan, blir det pekt på at departementet kan ha blitt oppfattet som lite utsatt for kriser, og at det foreligger ulike syn på beredskapsarbeidet internt. Det opplyses at departementet først og fremst har behov for en begrenset plan knyttet til formidling av informasjon i akuttfasen.
- Fra ett departement blir det opplyst at det ikke foreligger planer om å utarbeide noen skriftlig kriseinformasjonsplan. Hovedbegrunnelsen er at ”det ikke er særlig operativt å ha en skriftlig plan fordi kriser kommer overraskende og må takles ut fra innarbeidede rutiner og generelle informasjonsfaglige prinsipper. Det avgjørende for en god krisehåndtering er å ha en høy bevissthet om hva som er viktig, og hvordan ting skal gjøres. Dette handler om aksjon ut fra erfaring: Hva er fakta, hvilke avklaringer må gjøres, når er riktig tidspunkt for informasjon, hva bør budskapet være, hvem bør uttale seg, gjennom hvilken kanal bør man informere, bør statsråden reise osv.”

Dette innebærer at det finnes en viss motvilje mot å lage en skriftlig kriseinformasjonsplan. Selv om det er lite støtte for at det overhodet ikke er behov for skriftlige planer, er det ganske mange som mener at planverket bør holdes på et minimum.

#### 4.1.3.3 Hva slags planer?

I intervjuene er det stilt en rekke spørsmål om innholdet i foreliggende kriseinformasjonsplaner dvs. i de 10 departementene som har offisielle planer. Først noen opplysninger om hvem som har laget planene og når de sist ble revidert.

#### 4.1.3.4 Produksjonsansvarlige og alder på planene

Når det gjelder hvem som har utarbeidet planene, finner vi tre hovedmodeller:

- En løsning der informasjonssjefen eller informasjonsenheten mer eller mindre har laget hele planen selv, synes å være det mest vanlige. Planen er langt på vei et personlig produkt som deretter er forankret og godkjent i et sjefsmøte. Ofte har informasjonssjefene i disse tilfellene fått hjelp utenfra eller hatt en mal å gå etter fra andre virksomheter. Hjelp kan ha kommet fra eksterne kolleger, kolleger i andre departementer, noen i Kriseinfo, Statskonsult eller underliggende etater.
- Planen kan også være utarbeidet i et samarbeid mellom informasjonsenheten og beredskapsansvarlige i administrasjonsavdelingen. Planen er deretter formelt godkjent i et sjefsmøte. Veiledningsmateriell fra DSB kan ha vært brukt.
- Planen kan også være et produkt av et bredt teamarbeid mellom informasjonsenheten, beredskapsansvarlige, fagavdelingene og departementets øverste ledelse (departementsråden/toppledergruppen). Ulike typer veiledningsmateriell og innspill kan ha vært brukt i prosessen, også bidrag fra private konsulenter.

Det er sjelden at politisk ledelse har vært direkte involvert i utarbeidelsen av planene. Når det gjelder revisjon av planene, har alle departementene planer av relativt ny dato:

- Åtte av 10 planer er revidert i år 2001 og seks av dem etter 11. september.
- To planer er revidert i år 2000.

#### 4.1.3.5 Planinnhold i forhold til kriterier

I undersøkelsen er det brukt ikke mindre enn 13 forskjellige normer eller kriterier for å karakterisere innholdet i kriseinformasjonsplanene. Nedenfor følger to tabeller der den første omhandler operasjonaliseringen av kriteriene, og den andre resultatene av kartleggingen.

I tabell 1 (s. 9) er det redegjort for hvordan det er mulig å *operasjonalisere* et sett normer eller kriterier med utgangspunkt i spørsmål 0 i intervjuguiden. Fra hvert enkelt spørsmål er det trukket ut den informasjonen som vi antar er den mest interessante med sikte på en innholdsmessig beskrivelse av planene.

Vår kartlegging er beheftet med *usikkerhet*. Det skyldes dels at kartleggingen baserer seg på muntlige samtaler om hva som står i planene. Vi har ikke gjennomført en dokumentanalyse eller på annen måte kontrollert de opplysningene vi har fått. Et annet forhold som skaper usikkerhet, er at det kan være tvil om hva som skal til for at kriteriene er oppfylt. Kriteriene kan være ivaretatt på minst tre informasjonsnivåer:

Nivå 1: Gjennom daglig praksis og normalberedskap basert på generelle informasjonsfaglige prinsipper

Nivå 2: Skriftlig omtale i en generell beredskapsplan



### Nivå 3: Skriftlig omtale i en kriseinformasjonsplan

Som en hovedregel har vi krevd at kriteriet skal ivaretas gjennom skriftlige formuleringer i kriseinformasjonsplanen. Vi har imidlertid godtatt at kriteriet ivaretas gjennom formuleringer i den generelle planen i de tilfellene der det er gitt slike referanser.

Tabell 1 (s. 9) inneholder også informasjonssjefenes synspunkter på kriterienes *relevans*. Med relevans mener vi hvilke temaer som bør være omtalt i den skriftlige kriseinformasjonsplanen. Vurderingene i tabell 1 er basert på et samlet inntrykk fra alle intervjuene. Etter vår vurdering representerer kriterielisten en god oversikt over de temaene som *kan* være aktuelle å nedfelle i en kriseinformasjonsplan. Alle kriterier er ivaretatt av minst to departementer og vi mener ingen av kriteriene peker seg ut som klart uaktuelle.

Uenighet omkring kriteriene skyldes som regel ulike syn på hvilket informasjonsnivå kriteriene bør ivareta. Noen mener skriftlige rutiner er en absolutt forutsetning for en god krisehåndtering, mens andre mener den daglige normalberedskapen basert på generelle prinsipper er tilstrekkelig.

Det er interessant å registrere at holdningene til formaliserte planer ikke alltid er en funksjon av hvor kriseutsatt departementet er. Vi finner ”planleggingsminimalister” i store og viktige departementer med et betydelig kriseansvar, men likevel ikke i de aller tyngste.

Resultatene fra kartleggingen i forhold til kriteriene viser et spennende mønster, jf. tabell 2 (s. 24). I tabellen er kriteriene sortert etter antall departementer som gjennom intervjuet har bekreftet at kriteriet er ivaretatt i foreliggende kriseinformasjonsplan.

Som vi ser, er alle planene *generelle planer* som er beregnet på alle typer kriser. Samtlige planer omtaler også organisering av en *egen kriseledelse* som vanligvis består av følgende personer: informasjonssjefen, departementsråden, ekspedisjonssjefen i Administrasjonsavdelingen (beredskapsansvarlig) og ekspedisjonssjef(er) fra berørte fagavdelinger. Ofte opereres det med en gruppeinndeling, gruppe 1, 2 og 3, knyttet til ulike beredskapsnivåer.

Videre er det svært vanlig at planene omtaler *lokaler og utstyr* som er tilgjengelig i akutfasen. Intervjuene tyder på at det i det siste har skjedd en opprustning på dette området. En del departementer har også konkrete planer om å bedre de fysiske arbeidsbetingelsene.

Det er også svært vanlig at planene omtaler ansvarsfordelingen i forhold til underliggende etater dvs. den *vertikale samordningen*. Mange av informasjonssjefene er svært opptatt av en aktiv praktisering av linjeprinsippet både internt i departementet og eksternt i forhold til underliggende etater. En utbredt holdning er at *krisehåndteringen må holdes på lavest mulige nivå så lenge som mulig*. Bak dette ligger prinsipielle og faglige begrunnelser og ikke på noen måte frykt eller engstelse for å trå til hvis det viser seg nødvendig.

Når det gjelder rutiner for *horisontal samordning*, er det vanlig å omtale det generelle ansvarsforholdet og rollefordelingen mellom departementene i enten den generelle planen eller kriseinformasjonsplanen. Kriseinfo og departementer med et medansvar i viktige kriser kan være omtalt i kriseinformasjonsplanen.

Spørsmålet om *segmentering i forhold til målgrupper* var noen ganger vanskelig å få svar på. Det har trolig sammenheng med at ganske mange planer antakelig mangler en systematisk målgruppetenkning. Trolig er registreringene noe optimistiske i forhold til dette kriteriet.

Krav til *øvelser* ser ut til å være et overraskende sjeldent tema i planene, særlig fordi så mange gav uttrykk for at ”planene må øves for at de skal ha noen funksjon”. Noen departementer får med jevne mellomrom god trening ved faktiske hendelser, men det gjelder ganske få departementer.

Rutiner for *evaluering, oppdatering og fornyelse* vurderes av de fleste som et viktig kriterium. Det er likevel en viss uenighet om det er nødvendig å nedfelle skriftlige rutiner om dette.

Når det gjelder *ROS* er mange informasjonssjefer brukere av ulike typer løpende vurderinger av trusselbildet, både fra interne kilder og eksterne institusjoner. Inntrykket er likevel at *ROS* som verktøy og metode ikke er spesielt utbredt, med unntak fra i noen få departementer. De *ROS*-analyser som har vært omtalt har ofte vært begrenset til spesielle sektorer eller hendelser. Vi har inntrykk av at det mangler *ROS*-analyser med et perspektiv som gjør det mulig å få bedre oversikt over det samlede trusselbildet for hvert enkelt departement. Det er mulig at det er vanskelig å lage slike analyser, men vi mener likevel det kan være en idé å vurdere en systematisk *ROS*-offensiv med sikte på å klargjøre hvilke typer kriser hvert enkelt departement vil være ansvarlig for.

En slik offensiv kan begrunnes med flere forhold. Intervjuene tyder på at flere er opptatt av å få en bedre eller mer balansert oversikt over trusselbildet. Noen peker på at trusselbildet har blitt mer åpent, uforutsigbart og uklart, andre er opptatt av at krigstenkning i for stor grad fortsatt preger de trusselvurderingene de ser. En *ROS*-offensiv kan også være en vekker for lite kriseutsatte departementer og kanskje bidra til et klarere eierskap til ulike typer kriser.

De tre siste kriteriene er oppfylt i under halvparten av planene. Det tyder for det første på at mange av planene er begrenset til *akuttfasen*, og at tenkningen rundt forebyggen- de krisearbeid ikke har kommet like langt i alle departementer. For det andre ser det ut til at *kommunikasjonsprinsippet* i liten grad er trukket inn i planene. I intervjuene framkom ulike holdninger til om det er relevant, og da særlig i forhold til bruk av verktøy som brukerundersøkelser og omverdenanalyse. For det tredje er *kompetanseoppbygging* i kriseinformasjon ofte et glemt tema. Mange av informasjonssjefene sier at satsing på kompetanseoppbygging er svært viktig. Det skyldes at dagens kompetanse er sårbar, og at det er lett å nedprioritere kompetanseoppbygging i en stresset hverdag. Bistand på dette området er derfor et høyaktuelt tema.

Ser vi nærmere på antall kriterier som er oppfylt i de respektive departementene, kan vi gruppere de 10 planene på følgende måte:

- Gruppe 1 oppfylder 10 eller flere kriterier og består av fire departementer. Disse framstår som elitedepartementer med omfattende og helhetlige planer for kriseinformasjon.
- Gruppe 2 oppfylder 7–9 kriterier og består av fem departementer. Disse har relativt differensierte planer, men med mulige mangler på visse områder.
- Gruppe 3 oppfylder færre enn 7 kriterier og består av ett departement. Dette er en minimumsplan med til dels store avvik i forhold til kriteriene.

**Tabell 2: Innhold i departementenes kriseinformasjonsplaner vurdert i forhold til aktuelle kriterier. n=10**

Nr.	Kriterier	Departement nummer (case)										Sum dep
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1.	Gjelder alle typer kriser	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
2.	Ekstraordinær kriseledelse	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
3.	Rutiner for mediehåndtering	x	x	x	x	x	x	x	x	x		9
4.	Krav til spesielle lokaler og utstyr	x	x	x	x		x	x	x	x	x	9
5.	Rutiner for vertikal samordning	x	x	x	x	x	x	x	x	x		9
6.	Rutiner for horisontal samordning	x	x		x	x	x	x	x	x		8
7.	Segmentert på målgrupper	x	x		x		x	x	x		x	7
8.	Krav til øvelser	x	x	x	x			x		x		6
9.	Rutiner for evaluering	x	x	x	x	x			x			6
10.	Bygger på ROS/ scenarier	x	x	x		x	x					5
11.	Har faseinndeling	x	x	x	x							4
12.	Kommunikasjonsprinsipp/ krav til brukerdialog	x				x						2
13.	Omtaler kompetanseoppbygging			x		x						2
	Sum kriterier	12	11	10	10	9	8	8	8	7	4	

Bakgrunnstallene viser at det er en viss systematikk i hvilke departementer som har de mest helhetlige planene. Det er likevel ikke slik at vi kun finner de mest kriseutsatte sektor- og koordineringsdepartementene i gruppe 1. Blant annet bidrar departementer som nylig har utarbeidet en kriseinformasjonsplan, til å bryte mønsteret. I lys av foreliggende planer ser det ut til at de aller fleste departementene om relativt kort tid vil fordele seg på gruppe 1 og 2. Det gjelder også de departementene som i dag ikke har en operativ kriseinformasjonsplan.

#### 4.1.4 Evaluering av dagens beredskap

I undersøkelsen har vi spurt om hva informasjonssjefene vurderer som de sterkeste og svakeste sidene ved dagens kriseinformasjonsberedskap. Vi har også spurt om hvilke tiltak de ville iverksatt for å bedre dagens beredskap hvis de hadde hatt frie hender.

##### 4.1.4.1 Sterke sider

De sterke sidene som nevnes av informasjonssjefene, er først og fremst:

- at departementet har høy informasjonsberedskap for de fleste typer hendelser
- at departementet er operativt, handlingsorientert og godt på krisehåndtering i praksis

- at informasjonsenheten er god på mediehåndtering og rådgivning til kriseledelsen

Noen hovedpunkter i svarene på sterke sider fra hvert av de 15 departementene er gjengitt nedenfor:

- Krisehåndtering i praksis
- Mediehåndtering og rådgivning til kriseledelsen
- Høy normalberedskap
- Operative, kan koordinere og har autoritet
- Opplæring innenfor systemet
- Operative, godt forberedt, avklaring og forankring av budskap
- Mediehåndtering, stort nettverk innenfor presse og medier, klar ansvarsfordeling internt
- God kriseledelse, høy medieberedskap
- Samarbeid med underliggende etater
- Operative og raske, forberedt på alt
- Handlingsorientert, solid kompetanse på krisekommunikasjon
- Hele organisasjonen er trygg og drillet, god på mediehåndtering
- Mediekjennskap
- Operativ plan, tenker forebyggende, analytisk tilnærming, omverdenanalyse
- Operativ, kan ta ansvar som kriseleder, mye erfaring

Det er grunn til å merke seg at noen nevner interessante spesialfelt som sterke sider, for eksempel kompetanse på krisekommunikasjon, forebyggende arbeid, omverdenanalyse eller evne til å skape en trygg og drillet organisasjon. Dette er eksempler på noen av de kompetanseområdene som kan utnyttes i læring på tvers mellom departementene. Vårt inntrykk er at det er masse kompetanse å ta av blant dagens informasjonssjefer.

#### **4.1.4.2 Svake sider**

De svake sidene ved dagens beredskap er ifølge informasjonssjefene særlig knyttet til følgende sider:

- Krisehåndtering over tid
- Sårbar kompetanse
- Mangel på øvelser
- Mangelfulle planer
- Koordinering og samordning

Noen stikkord fra hvert av departementene:

- Mangel på øvelser
- Feil trusselvurdering, endret trusselbilde, håndtering av det uforutsigbare
- Kriser som varer lenge, sårbarhet, ressurser til døgndrift, svikt i ansvarsplasing mellom departementene
- Krisehåndtering over tid som krever ekstra mannskap og erstatning av de som er trent, håndtering av mange myndigheter
- Usikker
- Kontinuitet i krisehåndtering, holde trykket over tid, mangel på ledelseskompetanse
- Vertikal og horisontal samordning
- Håndtering av svikt og kaos

- Mangel på øvelser, sårbar kompetanse
- Kontinuitet i informasjonsarbeidet
- Mangel på referanser og kvalitetssikring av planer
- Lite krisebevissthet, undervurderer mulighetene for krise, mangel på kompetanse
- Uklar rollefordeling mellom politikk og fag, holde øvelser, forbedre plan
- Mer detaljert planverk
- Internt samspill, kriseledelse, samordning eksternt, kapasitet

## 4.2 Informasjonsberedskapen i direktorater og tilsyn

### 4.2.1 Informasjonssjefenes utdanningsbakgrunn og kompetanse

I undersøkelsen ble følgende kartlagt:

- Antall år i nåværende stilling (fartstid)
- Formell utdanningsbakgrunn
- Yrkesbakgrunn
- Kompetanse og erfaring i krisehåndtering
- Formalisering av ansvaret for kriseinformasjon

Ett av direktoratene hadde ikke egne informasjonsmedarbeidere. Her fungerte direktøren som informasjonssjef.

Antall år i nåværende stilling / funksjon som informasjonssjef fordelte seg som følger:

Antall år i stilling	0-1	1-2	2-3	3-4	4-5	5-6	6-7	7+
Antall informasjonssjefer	3	3	1	5	0	1	3	2

Tolv – to tredjedeler – av informasjonssjefene i de 18 presumptivt mest kriseutsatte direktoratene har vært mindre enn fire år i stillingen. Til sammenlikning hadde bare halvparten av informasjonssjefene i de undersøkte departementene under fire års fartstid i stillingen.

Det betyr – som vi også har registret gjennom andre spørsmål – at en god del av informasjonssjefene ikke har erfaring fra reell krisehåndtering i *den virksomheten de er i nå*.

Det betyr imidlertid ikke at de automatisk har lite kompetanse i håndtering av kriser og krisekommunikasjon. Kompetanse er også et spørsmål om utdanningsbakgrunn, yrkesbakgrunn og ikke minst erfaring med krisehåndtering fra andre sammenhenger.

Ser vi nærmere på utdanningsbakgrunn, finner vi følgende fordeling:

- Fem har hovedfag på universitetsnivå eller tilsvarende, hvorav en cand. polit., en cand. med., en sivilingeniør, en krigsskolekandidat og en med studier i kommunikasjonsvitenskap.
- Seks har cand. mag. eller bachelorgrad, tre av dem med journalistikk i fagkretsen eller som tilleggsutdannelse.
- Tre oppgir annen høyskoleutdanning. Alle har journalistikk eller informasjon og samfunnskontakt i fagkretsen eller som tilleggsutdannelse.
- Fire oppgir videregående skole som utdanningsbakgrunn.

Når det gjelder yrkesbakgrunn, finner vi følgende fordeling:

- Ni har erfaring som journalist og / eller redaktør i presse eller medier. To av disse har også erfaring fra utenlandske medier.
- Fem har erfaring fra informasjonsfaglig arbeid i andre offentlige virksomheter enn der de er nå.
- Fire har erfaring fra informasjonsfaglig arbeid i større bedrifter.
- Minst ti har i tillegg annen yrkeserfaring, innenfor et bredt spekter av yrker (polititjenestemann, stortingssekretær, undervisning, leder for internasjonale militæroperasjoner, personalsjef med mer).

Når det gjelder kompetanse i kriseinformasjon og erfaring fra krisehåndtering, ser bildet slik ut:

- 11 opplyser at de har deltatt på kurs eller konferanser om kriseinformasjon eller krisehåndtering av kortere varighet. Kursleverandører som er nevnt, er Forsvarets Høyskole, Forum for offentlig informasjon og Beredskapsskolen.
- 12 opplyser at de har vært gjennom øvelser.
- 15 av de 18 informasjonssjefene har erfaring fra reelle kriser. Krisetyper som de nevnte, var naturkatastrofer, samferdselsulykker, militæroperasjoner, skipsforlis, atomulykke og spredning av farlige produkter.

Et klart flertall av informasjonssjefene har erfaring både fra øvelser og reelle kriser. Mange understreker i intervjuet spesielt den læringen som følger av å ha følt utfordringen på kroppen i reelle krisesituasjoner. Samtidig er det åpenbart en glidende overgang mellom læringspotensialet i ”normalsituasjonen” og rene krisesituasjoner. Mange peker nemlig også på at normalsituasjonen stadig byr på hendelser som har flere av den reelle krisens informasjonsfaglige utfordringer i seg. I enkelte etater synes utfordringene i det daglige arbeidet å fungere som en kontinuerlig øvelse. Noen av dem anfører dette som årsak til at de ikke avholder øvelser. Virkeligheten gir dem den treningen de trenger. Men her er det åpenbart forskjell også mellom antatt kriseutsatte etater. For noen etater er hverdagen preget av ”semikriser”, for andre er det mer ”enten – eller”.

For 11 av informasjonssjefene er ansvaret for kriseinformasjonen nedfelt i deres stillingsbetegnelse. I departementsundersøkelsen var dette tilfelle bare for to. For ytterligere én er dette nedfelt i beredskapsplanen, men seks informasjonssjefer svarer negativt på om, eller er usikre på om ansvaret er formalisert.

## 4.2.2 Direktoratenes krisebevissthet

Fra og med spørsmålene under dette kapitlet opererer vi med et totalantall på 17 respondenter.

### 4.2.2.1 Kriseforståelse

De aller fleste informasjonssjefene framstår som svært godt inneforstått med hva slags *typer kriser* direktoratet / tilsynet kan bli utsatt for og vil være ansvarlig for. 15 av informasjonssjefene svarer at de har god nok kunnskap om dette, og de har ingen vansker med å utdype dette nærmere for intervjuerne. Kun to svarer benektende på at de har tilstrekkelig kunnskap om hva slag type kriser de kan komme til å stå overfor. Dette kan imidlertid i det ene tilfellet forklares med at vedkommende var ny i stillingen, og i det andre tilfellet med at direktoratets ansvarsområde stod overfor en betydelig endring.

Ti av direktoratene oppgir å ha gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser, skriftlige scenarier eller faglige vurderinger av trusselbildet. Av disse oppgir sju at dette gjennomføres rutinemessig. Seks direktorater har ikke foretatt risiko- og sårbarhetsanalyser, mens en respondent er usikker på om dette er gjort.

#### 4.2.2.2 Endring i krisebevisstheten siste år

Ti informanter mener at krisebevisstheten i direktoratet har økt i løpet av *det siste året*. Ytterligere to oppgir at styrken på bevisstheten trolig er den samme ("har alltid vært høy") men at *fokus* er endret i løpet av det siste året. Av de i alt 12 direktoratene som rapporterer endring i krisebevissthet, er det seks som oppgir 11. september som direkte årsak til økning eller endring av fokus. De øvrige nevner etatsrelaterte, nasjonale hendelser som årsak, dels hendelser som ligger mer enn ett år tilbake i tid (Lillestrømulykken, Åsta-ulykken, Sleipner-forliset, Dentosept-saken, oljeulykker).

Et fellestrekk for alle 12 er at endringer i krisebevissthet tilbakeføres til *konkrete krisehendelser/ulykker*, og ikke til politiske utspill, Stortingsmelding 17 om samfunnsikkerhet eller andre mer generelle fokuseringer på temaet.

Fire informanter mener at verken bevissthet eller fokus er endret siste år, mens én oppgir å ha vært for kort tid i jobben til å kunne mene noe om dette.

Endringer i krisebevissthet kommer til uttrykk på mange ulike måter i de 12 direktoratene som oppgir at så har vært tilfelle. Følgende forhold nevnes:

- Endringer i organisering av krisekommunikasjonsarbeidet (forsterking av informasjonsavdelingens rolle som rådgiver i krise, innføring av døgnskuttinuerlig informasjonsberedskap med mer) (5)
- Igangsetting/intensivering av arbeid med planer, strategier og / eller sårbarhetsvurderinger (4)
- Skjerping av sikkerhetsrutiner internt i etaten (4)
- Gjennomføring av øvelser (2)
- Generelt mer fokus på å opprettholde en mental kriseberedskap (2)
- Økning i ekstern pågang fra departementet og samarbeidsinstanser om kriserelaterte spørsmål (2)
- Økt informasjon til alle ansatte i forbindelse med situasjoner som kan medføre sikkerhetsrisiko (statsbesøk med mer)

To av de informantene som har registrert endret krisebevissthet, finner det imidlertid vanskelig å konkretisere dette i synlige handlinger.

Blant de fire direktoratene som sier at krisebevisstheten *ikke* er vesentlig forandret siste år, finner vi direktorater som i varierende grad må betegnes som kriseutsatte. Gitt det tidligere påpekte forholdet at det synes å være konkrete krisehendelser som utløser endringer i krisebevissthet, er det mest nærliggende å se svarene til disse fire i sammenheng med at det siste år ikke skjedde noen kriser av *uvanlig* karakter innenfor deres respektive ansvarsområder.

#### 4.2.2.3 Pådrivere for økt aktivitet i arbeid med kriseinformasjon

Den viktigste pådriveren for arbeidet der det har skjedd en kvalitetsmessig bedring i informasjonsberedskapen, synes å være informasjonsenheten og/eller informasjonssjefen selv. I åtte av de 12 tilfellene trekker informasjonssjefen fram seg selv og/eller enheten blant de viktigste pådriverne. Men det er flere pådrivere. Bare i fire av tilfellene nevnes infosjefen/infoenheten som *eneste* pådriver. Tre informanter trekker fram direktoratets beredskapsenhet. Andre instanser som nevnes minst én gang, er gjeldende departementet, direktoratets administrative ledelse, fagavdelinger og samarbeidende direktorat. En av informantene mener at *pressen* har vært den viktigste pådriveren gjennom at den er blitt mer aggressiv.

## 4.2.3 Kriseinformasjonsplanene

### 4.2.3.1 Integrerte versus separate planer

Forekomsten av en viss kommunikasjonsberedskap ved kriser var et rekrutteringskriterium for det utvalget av direktorater/tilsyn vi skulle undersøke. (Som nevnt ble ett direktorat byttet ut og ett utelatt fra utvalget underveis, fordi dette kriteriet viste seg ikke å være oppfylt). Det er derfor ikke spesielt oppsiktsvekkende å kunne fastslå at 16 av de undersøkte direktoratene hadde en skriftlig kriseinformasjonsplan. Det syttende var i ferd med å utforme en plan, og vil ha denne ferdig i løpet av 2003.

Bare åtte av direktoratene oppgir imidlertid å ha *separate* kriseinformasjonsplaner (herunder en som hadde form av eget vedlegg til den generelle kriseberedskapsplanen). Ett av direktoratene hadde brutt ned kriseinformasjonsplanen ytterligere i en kort operativ prosedyre til bruk i det daglige arbeidet.

I de øvrige åtte tilfellene var kriseinformasjonsplanen en *del av den generelle kriseberedskapsplanen*. Det er ikke nødvendigvis gitt at en separat plan gir en bedre funksjonalitet enn en integrert plan, men vi noterte oss at de fleste av de som ikke hadde separate kriseinformasjonsplaner, mente det ville være en fordel å ha det.

### 4.2.3.2 Når ble planene laget, og hvem var ansvarlig?

Tidspunktene for utforming av siste versjon av kriseinformasjonsplanene kan summeres som følger:

**Tabell 3: Tidspunkt for siste versjon av kriseinformasjonsplanen**

Tidspunkt for produksjon / siste revisjon av kriseinformasjonsplanen	Antall	Merknad
2000 eller tidligere	6	Tre av disse er under revisjon nå
2001	6	Kun én oppgir sammenheng med 11. september
2002	3	
2003	1	Under utarbeiding
Ukjent	1	

Vi finner overraskende mange ”gamle” planer. Går vi til bakgrunnsdataene, finner vi at det er et visst samsvar mellom informasjonssjefens fartstid i stillingen og alderen på planene (lang fartstid – gammel plan, kort fartstid – ny plan).

I 15 av direktoratene/tilsynene var det informasjonsenheten selv som i sin tid stod ansvarlig for utforming av kriseinformasjonsplanen. To direktorater har benyttet eksterne konsulentfirmaer i arbeidet med planen, mens ett har samarbeidet med Statskonsult. I to tilfeller er det den administrative ledelsen som har utarbeidet planen. I flere direktorater har fagavdelinger, stabsfunksjoner og beredskapsavdelinger bidratt i arbeidet.

### 4.2.3.3 Øvelse av kriseinformasjonsberedskapen

Kriseinformasjonsberedskapen blir gjerne øvet som en del av et helt krisescenario. Ni direktorater har hatt øvelser i løpet av de siste to til tre årene, alene eller i samarbeid



med andre. Sju direktorater gjennomfører øvelser én eller flere ganger i året mer eller mindre som rutine. Typisk for disse er at de må anses å høre til de mer ulykkesutsatte direktoratene. Det ivrigste direktoratet hadde hatt tre til fire øvelser det siste året, men dette skyldes at direktoratet skulle overta nye oppgaver og trengte å ” Brushe opp ” krisberedskapen.

Åtte direktorater hadde ikke gjennomført øvelser i kriseinformasjonsberedskap siste to til tre år. Mange av disse opplevde at de fikk kontinuerlig øvelse i form av små og store hendelser i hverdagen, og noen mente dette dekket øvelsesbehovet. Som *en* uttrykte det: ”Vi øver oss på virkeligheten”. Et av direktoratene som ikke hadde hatt øvelser, hadde gjennomført varslingsøvelser, mens to andre *planla* øvelser i 2003.

#### 4.2.3.4 Planinnhold

I undersøkelsen er det brukt 13 forskjellige normer eller kriterier for å karakterisere innholdet i kriseinformasjonsplanene. De samme kriteriene ble brukt i undersøkelsen av kriseinformasjonsberedskapen i *departementene* i 2001. I tabell 4 (s. 31) ser vi resultatene av kartleggingen. I tabellen er kriteriene ført opp etter grad av oppfyllelse, slik at det kriteriet som er oppfylt av flest direktorater, kommer først osv.

Vår kartlegging er beheftet med *usikkerhet*. Det skyldes dels at kartleggingen baserer seg på muntlige samtaler om hva som står i planene. Vi har ikke gjennomført en dokumentanalyse eller på annen måte kontrollert de opplysningene vi har fått. Et annet forhold som skaper usikkerhet, er at det kan være tvil om hva som skal til for at kriteriene er oppfylt. Kriteriene kan være ivaretatt på minst to nivåer:

- Nivå 1: Gjennom daglig praksis og normalberedskap basert på generelle informasjonsfaglige prinsipper
- Nivå 2: Skriftlig omtale i en kriseinformasjonsplan eller generell beredskapsplan

Som en hovedregel har vi krevd at kriteriet skal ivaretas gjennom skriftlige formuleringer i kriseinformasjonsplanen eller den generelle beredskapsplanen.

Tabell 1 (s. 9) inneholder også tentative synspunkter på kriterienes *relevans*. Med relevans menes hvilke temaer som *bør* være omtalt i en skriftlig kriseinformasjonsplan. Vurderingene i tabell 6 (s. 39) er basert på et samlet inntrykk fra alle intervjuene, herunder grad av oppfyllelse av hvert enkelt kriterium, slik det framkommer i tabell 5 (s. 38).

En nærmere diskusjon av kriterienes relevans framkommer i kapittel 6, der vi sammenlikner graden av kriterieoppfyllelse i direktoratsundersøkelsen med den tilsvarende undersøkelsen i departementene.

I tabell 5 er kriteriene sortert etter antall direktorater som gjennom intervjuet har bekreftet at kriteriet er ivaretatt i foreliggende kriseinformasjonsplan.

Resultatene fra kartleggingen i forhold til kriteriene gir grunnlag for en del refleksjoner, ikke minst sammenliknet med den tilsvarende departementundersøkelsen i 2001, der det foreligger et tilsvarende tabelloppsett. Denne sammenlikningen er diskutert nærmere i analysekapitlet (kap. 6 s. 38).

**Tabell 4: Innhold i direktoratenes kriseinformasjonsplaner vurdert i forhold til gitte kriterier**

Kriterier	Direktorat/tilsyn nummer (case)																	Sum dir
	13	4	3	6	14	15	12	8	2	10	9	16	7	11	17	1	5	
Rutiner for mediehåndtering	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	15
Segmentert på målgrupper	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		15
Rutiner for vertikal samordning	x	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x		x	14
Rutiner for horisontal samordning	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x			13
Krav til spesielle lokaler og utstyr	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x			13
Ekstraordinær kriseledelse	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x			x	x		12
Bygger på ROS	x	x	x	x	x	x				x		x	x	x				10
Gjelder alle typer kriser	x		x				x		x	x	x			x		x	x	9
Rutiner for evaluering	x	x	x	x	x		x	x	x	x								9
Krav til øvelser	x	x	x	x	x	x	x			x	x							9
Faseinndeling	x	x		x	x	x		x	x									7
Kommunikasjonsprinsipp/ krav til brukerdialog	x		x			x												3
Omtaler kompetanseoppbygging		x					x											2
Sum kriterier	12	11	11	10	10	9	8	8	8	7	7	7	6	5	5	4	3	

#### 4.2.3.5 Fra helhetlige til minimalistiske planer

Vi vil først ta et helhetlig blikk på informasjonen i tabell 4, deretter ser vi nærmere på informasjonen i tilknytning til hvert enkelt spørsmål / kriterium.

Ser vi nærmere på antall kriterier som er oppfylt i de respektive direktoratene, kan vi gruppere de 17 planene på følgende måte:

- Gruppe 1 oppfyller 10 eller flere kriterier og består av fem direktorater. Disse framstår som direktorater med omfattende og helhetlige planer for kriseinformasjon.
- Gruppe 2 oppfyller 7–9 kriterier og består av sju direktorater. Disse har relativt differensierte planer, men planene har mangler på visse områder.
- Gruppe 3 oppfyller færre enn 7 kriterier og består av fire direktorater. Dette er minimumsplaner med til dels store avvik i forhold til kriteriene.

De 17 virksomhetene i utvalget er alle forutsatt å være blant de mest kriseutsatte direktoratene og tilsynene. Men også *innenfor* dette utvalget vil det være variasjoner i forhold som ulykkeskarakter, hyppighet og allment opplevd alvorsgrad i de typene kriser som er aktuelle. Direktoratenes *rolle* i krisene vil også variere.

Vi har ikke foretatt noen kategorisering innenfor disse variablene, men har mer løselig sett om det kan spores noen systematikk i måten direktoratene fordeler seg på i gruppe 1–3 over.

Er det for eksempel slik at direktorater som involveres i kriser av typisk ulykkeskarakter, har mer omfattende planer enn de som eksponeres for mer ”langsomme” kriser? Er de som ofte eller nylig har vært utsatt for kriser, mer tilbøyelige til å lage mer omfattende planverk enn de som ikke har vært i ilden på lenge?

Blant de fem i gruppe 1 finner vi fire direktorater som typisk må regne med å håndtere akutte kriser i form av store ulykker. Tre av dem har relativt fersk erfaring med slike. Det femte direktoratet må kunne sies å operere i en permanent ”semikrise” og har dertil en flunkende ny plan.

Ut fra det underliggende premisset om at en god plan er et viktig verktøy i krisekommunikasjon, er det er ikke spesielt overraskende å finne disse fem i denne gruppen.

Mer interessant er det å konstatere at også blant de fem i gruppe tre – ”planleggingsminimalistene” – er det hele fire som typisk må regne med å håndtere akutte kriser i form av større ulykker. Det femte direktoratet i denne gruppen, derimot, vil neppe komme i posisjon som kriseeier, og har heller ikke kriseerfaring.

Hvilke inntrykk har vi ellers fra intervjuene i gruppe tre? Disse informasjonssjefene er alle relativt erfarne. De har gjennomsnittlig over 5 år bak seg i stillingen (for hele utvalget: 3,4 år), og alle de fire ”kriseutsatte” har erfaring fra reelle kriser. De framstår i hovedsak som trygge på egen rolle og bevisste på egen praksis. En mulig tolkning kan således være at disse lederne har mer tro på erfaring enn på planverk som basis for krisekommunikasjonsberedskap. Ingen av dem framstår imidlertid som spesielt skeptiske til planer for krisekommunikasjon, tvert om er det slik at fire av informantene uttaler at planverket er under revisjon eller burde revideres.

Vi finner i det hele tatt ingen klare mønstre som peker mot noen felles forklaring på hvorfor de fem er havnet i denne gruppen.

Bare én av de fem virksomhetene framstår som generelt lite krisekommunikasjonsberedt. Den har ikke gjennomført øvelser, finner ingen sterke sider å vise til, oppgir å ha for liten kunnskap om type kriser, og har ikke krisekommunikasjon som del av informasjonssjefens stillingsbeskrivelse.

#### 4.2.3.6 Nærmere om oppfyllelse av de enkelte kriteriene

15 av 17 direktorater svarer at rutiner for *mediehåndtering* er en del av kriseinformasjonsplanen. Av de øvrige to opplyser den ene at dette ikke er skriftlig nedfelt, og den andre at det forutsettes at alle i informasjonsavdelingen kan håndtering av medier.

En informasjonssjef var opptatt av å identifisere de såkalte ”stakeholders” (de som hadde berørte interesser) i en krisesituasjon, og å samordne disse før de gikk til mediene. Dersom det så dukket opp en ekstern aktør i mediene de ikke hadde vært i kontakt

med på forhånd, tolket de det som et symptom på at de ikke hadde greid å identifisere alle interessentene. Flere understreker også betydningen av proaktiv mediehandtering.

Vi kartla om kriseinformasjonsplanen var rettet mot *spesielle målgrupper*, og om disse var omtalt i planen, såkalt segmentering. Aktuelle målgrupper var ledelsen internt, ansatte internt, pårørende, samarbeidspartnere/andre etater, medier, befolkningen direkte eller andre. 15 av 17 direktorater hadde en plan som var segmentert på målgrupper, mens to ikke hadde det.

13 hadde skriftlige *rutiner for horisontal samordning* (se side 9), mens fire ikke hadde det. 14 hadde *rutiner for vertikal samordning*, mens tre svarer at de ikke hadde det, hvorav én sier at det likevel er en rutine, men at den er ikke skriftlig nedfelt. Vårt inntrykk er at det ikke alltid er like stort fokus på horisontal som vertikalt samordning.

Vi stilte spørsmål om kriseinformasjonsberedskapen stilte krav til *lokaler* eller *utstyr*, som for eksempel beredskapsrom eller tilrettelagte lokaler, utstyr i form av logger, adresselister, kommunikasjonsutstyr og IT-verktøy. 13 svarte at kriseinformasjonsberedskapen stiller krav til lokaler og utstyr, mens tre svarer at det ikke gjør det, og én er usikker.

Ti direktorater bygger sin informasjonsberedskap på ROS-analyser, mens seks ikke gjør det, og én er usikker. Vårt inntrykk er at det er usikkerhet om hva som menes med ROS-analyser, både med hensyn til omfang, innhold og hvem som hadde initiert analysene. De fleste mente imidlertid at konkrete beskrivelser av risiko- og sårbarhetsscenarioer som utgangspunkt for beredskap var ønskelig.

Vi stilte spørsmål om direktoratene hadde *planer for generelle eller spesielle typer kriser*. Åtte informanter svarer at kriseinformasjonsberedskapen gjelder alle typer hendelser, mens sju svarer at den gjelder spesifikke hendelser som er aktuelle for etaten. En svarer at planen gjelder både generelle og spesielle hendelser.

Fire direktorater har ingen *ekstraordinær organisering av kriseinformasjonsledelsen*, mens 12 har det. En oppgir at de vurderer hvordan man skal organisere seg i hvert enkelt tilfelle.

Åtte svarer bekreftende på om planen omtaler *rutiner for evaluering av planen, øvelsene eller krisen*, mens seks svarer benektende på dette spørsmålet. Av de som svarer bekreftende, svarer én at de evaluerer planen, øvelsene og krisene, én evaluerer planen og øvelsene, én evaluerer planen og krisene ved behov, én svarer at de evaluerer øvelser og kriser, mens to svarer at de bare evaluerer planen.

Ni av planene inneholder *krav til øvelser*, mens åtte svarer at den ikke gjør det. Flere av de som svarer nei, sier at de har så mange hendelser i hverdagen at de ikke trenger å øve kriseinformasjonsberedskapen i tillegg, mens én svarer at øvelser framgår av annet planverk enn dette.

Åtte direktorater opererer med *faseinndeling* av kriseinformasjonsberedskapen. Det innebærer blant annet at man planlegger bemanningen utover en akutfase på 24–48 timer. Ett direktorat hadde hatt faseinndeling før, men hadde nå fjernet det fordi de opplevde at det var for lite fleksibelt. Ni hadde ikke faseinndeling, mens én ikke er sikker på om de har det eller ikke.

To svarer ja, mens 11 svarer nei på spørsmålet om det var formulert *prinsipper om brukerorientering i planen*. To er usikre, én svarer at de har en overordnet plan for brukerorientering, og én svarer at de har lagt dette inn i den nye planen som er under utarbeidelse. Vårt inntrykk er at de fleste er av den oppfatning at det er lite meningsfullt å knesette prinsipper om å spørre brukere om hva som vil være deres informa-

sjonsbehov i potensielle krisesituasjoner, og at det er lite realistisk å stille krav til en aktiv brukerdiallog i akuttfasen.

Fire direktorater har planer som omtaler satsning på *kompetanseoppbygging i kriseinformasjon*, mens de andre ikke har det. Flere mener at kompetanseutviklingsspørsmål hører hjemme i de generelle kompetanseplanene.

## 5 Vurdering av dagens kriseinformasjonsberedskap

### 5.1 Sterke og svake sider ved dagens informasjonsberedskap

I undersøkelsen har vi spurt informasjonssjefene om hva de vurderer som de sterkeste og svakeste sidene ved dagens kriseinformasjonsberedskap. Videre har vi spurt om hvilke tiltak de ville iverksatt for å bedre dagens beredskap dersom de hadde hatt frie hender.

#### 5.1.1 Sterke sider

Svar på spørsmål om sterke sider vil erfaringsmessig ofte være en vurdering både av viktighet og dyktighet, dvs informanten trekker fram forhold som *både* er viktige *og* som man er dyktig på. Svarene på dette spørsmålet spriker nokså mye i tema og konkretiseringsnivå, men skal vi forsøke oss på en sammenfatning, er det er særlig tre forhold som peker seg ut:

##### *Praktisk erfaring fra kriser*

Seks peker på praktisk erfaring fra kriser som en utpreget sterk side ved kriseinformasjonsberedskapen. ”Vi vet hva dette går ut på”, ”Vi vet hva som er vår rolle”, ”Vi får apparatet raskt opp å stå”, ”Det er ikke mulig å skjønne hvordan det er før man har vært gjennom det en gang” (om medietrykket), ”Vi har mye erfaring”.

##### *Ledelse*

Fem trekker på ulike måter fram ledelsens håndtering av kriseinformasjonen som en av de sterkeste sidene. ”Optimal kommunikasjon mellom beslutningstakere og informatører”, ”Vår direktør er erfaren i kriseinformasjonshåndtering”, ”Høy krisebevissthet hos ledelsen” og ”Vi tenker taktisk og strategisk og setter stab”.

##### *Håndtering av medier*

Fire informasjonssjefer nevner mediehåndtering som deres sterke side. Mer spesifikt nevnes både evnen til å være proaktiv, dvs. i forkant, i forhold til medier, og kriseweb som virkemiddel i håndtering av medier.

Nedenfor gjengir vi noen stikkord fra hvert av direktoratene om deres sterke side:

- Vi har en god forelesning om kriseinformasjon som kjøres jevnlig for ledergruppen.
- Det er sammenheng mellom scenarier og planlegging, optimal kommunikasjon mellom beslutningstakere og informatører.
- Vi tenker taktisk og strategisk og setter en stab. Vi får opp dagsorden raskt. Vi har stå-på vilje og evne til å jobbe døgnet rundt.
- Vi har god systematikk, øvelser, praktiske erfaringer, planer og prosedyrer.
- Direktøren og informasjonssjefen er erfarne i kriseinformasjonshåndtering.
- Rolleforståelsen til alle ansatte som er på stedet, er god.
- Vi har praktisk erfaring og vet hva det går ut på.
- Vi er konstruert for krisehåndtering. Vi er svært operative og har kontinuerlig overvåkning av brukersynspunkter og omdømme.
- Vi har evnen til å være proaktive i forhold til medier.
- Vi har god internkommunikasjon.
- Vi er flinke til å informere alle berørte parter på tvers av etater, slik at man unngår at ”ekspertene strides”.

- Vi har mange øvelser og kontinuerlig fokus på muligheten for kriser fra ledelsen.
- Vi er gode til mediehåndtering.
- Vi har høy krisebevissthet, gode planer som er øvd, og mye erfaring

Ett direktorat mener at de ikke har noen sterke sider i forhold til krisekommunikasjonshåndtering.

### 5.1.2 Svake sider

#### *Ressurssituasjonen*

Over halvparten av informasjonssjefene (ni) berører på en eller annen måte *ressurssituasjonen* som svakhetstrekk ved kriseinformasjonsberedskapen. Det pekes på at beredskapen er så sterkt knyttet opp til én person, informasjonssjefen, at man ikke har ressurser nok til å dekke opp kontinuerlig vaktberedskap og til å etablere nødvendige skiftordninger i krisesituasjoner som varer over tid. ”Vi er ikke dimensjonert for det verst tenkelige”.

#### *Intern informasjon*

Fem av informasjonssjefene peker på manglende rutiner for intern informasjon og koordinering (i direktoratet eller til underliggende enheter) som en alvorlig svakhet.

Noen stikkord fra hvert av direktoratene:

- Krisekommunikasjonen vår er ikke prøvd ut i øvelser ennå.
- Vi mangler rutiner for interninformasjon innad i direktoratet.
- Det er ikke utpekt hvem som er med i kriseinformasjonsgruppen.
- Det tar for lang tid å kalle inn kriseutvalgets informasjonsgruppe.
- Vi har ikke dimensjonert for det verst tenkelige.
- Beredskap og tilgjengelighet utenom arbeidstid er et problem.
- Vi sliter med omdømme, tillit og troverdighet etter forrige krise.
- Planverket er ikke fleksibelt nok til å håndtere dagens situasjon.
- Det tar for lang tid å lage pressemelding på hjemmesidene, fordi hjemmesidene redigeres av et eksternt firma.
- Det er for lav bemanning ved store saker og i ferier når det er behov for å organisere skift.
- Det er for få informasjonsfolk når man må organisere skift, og vi må forholde oss til mange enheter som ligger spredt over hele landet.
- Vi mangler en plan for å håndtere kriser over lengre tid.
- Det er bare to av oss som er erfarne i krisekommunikasjonshåndtering, derfor er beredskapen personavhengig. Informasjonssjefen har vakt hele tiden.
- Det er Mange små enheter å forholde seg til, og få er tilgjengelige på Internett.
- Det er vanskelig å koordinere arbeidet med mange enheter.
- Evnen til å bytte ut personell er for dårlig.
- Informasjonssjefen får ikke fagkunnskapen raskt nok fordi vi ikke har gode nok rutiner for interninformasjon.

## 6 Analyse

### 6.1 Relevante og mindre relevante kriterier?

I tabell 1 (s. 9) gjorde vi en tentativ vurdering av om informantene gjennomgående oppfattet hvert enkelt kriterium som relevant. Spørsmålet om relevans kan også belyses ved helt enkelt å se på hvilke kriterier som gjennomgående oppfylles / ikke oppfylles i planene. Av tabell 5 (s. 38) ser vi at de samme to kriteriene ("krav til brukerdialog" og "omtale av kompetanseoppbygging") mangler hos henholdsvis 14–15 av 17 antatt kriseutsatte direktorater og hos 8 av 10 departementer. Vi har tidligere slått fast at ingen av informantene i direktoratsundersøkelsen finner disse kriteriene uviktige, snarere at kvalitetssikringen av dem naturlig hører hjemme andre steder enn i krisekommunikasjonsplanen.

På disse punktene kan det således være grunn til å vurdere om det er kriteriene eller planene som bør justeres. Når det gjelder brukerdialogen, er det imidlertid erfaring for at det i akuttfasen av en krise er *spesielt* viktig å opprettholde dialogen med interessentene, men at dette sjelden lykkes særlig bra, fordi det å gi informasjon må få høyere prioritet enn det å innhente og tolke informasjon. (Se for eksempel Bertil Flodin: *Professionell kommunikation*, Styrelsen for psykologisk försvar, 1999). Brukerorientering som kriterium for krisekommunikasjonsplanen kan derfor oppleves urealistisk, men behøver ikke være uviktig av den grunn.

### 6.2 Sammenlikning mellom departementer og direktorater og tilsyn

Undersøkelsen av kriseinformasjonsberedskapen i *departementene* (2001) bygde på det samme kriteriesettet for evaluering som påfølgende undersøkelser.

Dette gir grunnlag for visse sammenlikninger. I tabell 5 (s. 38) ser vi på i hvilken grad hvert enkelt kriterium er oppfylt i de to undersøkelsene. I tabell 6 (s. 39) ser vi på hvor stor andel av planene i hver av de to undersøkelsene som havner i gruppene "omfattende og helhetlige planer", "relativt differensierte planer" og "minimumsplaner".

Vi ser også visse forskjeller i mønstrene mellom departementer og direktorater. Mest slående er kriteriet "planen gjelder alle typer kriser". Samtlige 10 deltakende departementer oppfyller dette kriteriet, mens bare ni av 17 direktorater gjør det. Dette avspeiler muligens helt enkelt det forhold at departementene skal ha en samfunnsvergripende rolle, mens direktorater har et mer avgrenset sektoransvar og dermed også en mer avgrenset oppfatning av hva slags typer kriser de vil bli involvert i. På dette punktet bør kanskje kriteriene differensieres.

Andre ulikheter av betydning finner vi i de forhold at direktoratsplanene i høyere grad enn departementsplanene er segmentert på målgrupper, og at krisehåndtering utløser ekstraordinær kriseledelse i samtlige departementer i kartleggingen, men bare i 12 av de 17 direktoratene.



**Tabell 5: Kriterieoppfyllelse i direktoratsplaner og departementsplaner**

Kriterium	Oppfyllelesandel – direktorater. N=17	Oppfyllelesandel – departementer. N=10
Rutiner for mediehåndtering	88 %	90 %
Segmentert på målgrupper	88 %	70 %
Rutiner for vertikal samordning	82 %	90 %
Rutiner for horisontal samordning	76 %	80 %
Krav til spesielle lokaler og utstyr	76 %	90 %
Ekstraordinær kriseledelse	71 %	100 %
Bygger på ROS	59 %	50 %
Gjelder alle typer kriser	53 %	100 %
Rutiner for evaluering	53 %	60 %
Krav til øvelser	53 %	60 %
Faseinndeling	41 %	40 %
Kommunikasjonsprinsipp/ krav til brukerdiallog	16 %	20 %
Omtaler kompetanseoppbygging	12 %	20 %

### 6.3 Departementene "flinkest"?

I utgangspunktet er direktoratene de som på vegne av fagdepartementene skal gjennomføre den vedtatte politikken i praksis, altså en operativ rolle. Det kunne derfor være naturlig å tro at disse virksomhetene ville ha en mer operativ tilnærming til informasjonsberedskapen enn de respektive departementene. Kartleggingene viser ikke en slik klar sammenheng. Vi velger å tolke dette som at det er andre faktorer som er av større betydning enn denne rollefordelingen på departement og direktorat.

Under har vi sortert planene i tre grupperinger basert på antall kriterier oppfylt. Vi gjorde det samme i departementsundersøkelsen i 2001. I tabellen under sammenstiller vi disse resultatene. Tabellen indikerer at vi på departementsnivå finner flere helhetlige / differensierte planer enn vi gjør på direktoratsnivå – gitt foreliggende kriteriesett.

**Tabell 6: Sammenlikning av direktoratsplaner og departementsplaner**

	Dir.	Dept.
<b>Pulje 1</b> Omfattende, helhetlige planer (10 eller flere kriterier oppfylt)	29 %	40 %
<b>Pulje 2</b> Relativt differensierte planer (7–9 kriterier oppfylt)	41 %	50 %
<b>Pulje 3</b> Minimumsplaner (færre enn 7 kriterier oppfylt)	29 %	10 %

Bakgrunns materialet gir oss grunnlag for å sjekke nærmere om det er noen sammenhenger langs ”linja”. Er det f.eks. slik at ”flinke” departementer har ”flinke” direktorater? Vi finner blant annet følgende:

- En gruppe på tre departementer kan karakteriseres både ved at de er kriseutsatt, og at de har to eller flere underliggende direktorater representert i denne undersøkelsen. Alle disse tre departementene har 10 eller flere kriterier oppfylt. To av dem har direktorater med like omfattende eller tilnærmet like omfattende planer som departementet selv, mens det tredje har direktorater med mer variable planer (fra fem til 10 kriterier oppfylt).
- De to direktoratene som har *færrest* kriterier oppfylt (henholdsvis tre og fire kriterier), sorterer begge under samme departement – et departement som *ikke* har krisekommunikasjonsplan. Et av disse direktoratene er definitivt kriseutsatt, og informasjonssjefen hadde bred kriseerfaring fra ulike sektorer, men erfaring og internalisert praksis ble nok vurdert som viktigere enn formelle planer i dette tilfellet.
- Tre direktorater har mer omfattende planer enn sitt eget departement. Et av disse direktoratene – som for øvrig hadde 12 av de 13 kriteriene oppfylt – må kunne sies å leve i en tilstand av permanent ”semikrise”. Dette direktoratet sorterer under et departement som måtte utelates av departementsundersøkelsen pga. manglende plan. Et annet av disse direktoratene forvalter en særberedskap, mens det tredje må kunne sies å ha bred kriseerfaring.

En tolkning av det første funnet (pkt. a) kan være at praktisk erfaring fra krisesituasjoner, eller flere og tydelige krisescenarier, normalt gir høyere krisebevissthet i virksomhetene. Dette er en erfaring som vi kan finne mange eksempler på. Det kan også være en tolkning at departementer med høy krisebevissthet vil ha en positiv effekt på underliggende virksomheter.

Tilsvarende burde vi kunne forvente at en lite utviklet beredskapskultur i et fagdepartement også vil kunne føre til en svak beredskap i underlagte virksomheter (pkt. b). Kartleggingen viste at et definitivt kriseutsatt direktorat, som sorterer under et fagdepartement der en plan for krisekommunikasjonshåndtering var fraværende, hadde en svært svak informasjonsberedskap.

Kartleggingene forteller oss også at det finnes klare unntak fra hovedreglene: På enkelte fagområder ser vi at det ikke er noen klar sammenheng mellom svak krisebevissthet i fagdepartementet og en ”smitteeffekt” på de underlagte virksomhetene (pkt. c). Direktoratene har en plan for krisekommunikasjonen med betydelig høyere kvalitet enn sine fagdepartementer. En tolkning av dette funnet kunne være at siden det er stor spredning på informasjonssjefenes erfaringsbakgrunn, vil dette kunne influere på arbeidet med informasjonsberedskapen.

En annen problemstilling det kan være grunn til å se nærmere på, er hvor godt forankret de eksisterende planene for krisekommunikasjonen er i virksomheten. Kartleggingene viste at det i de fleste tilfellene var informasjonssjefen som stod både for utvikling av informasjonsberedskapen og oppdatering av planene. Dette er naturlig siden informasjonssjefen ofte vil være den som har best kompetanse på dette området. Faren er likevel at informasjonssjefen ikke får involvert ledelsen i virksomheten i tilstrekkelig grad. Det er toppledelsen som i de fleste tilfeller skal representere virksomheten utad. Det er derfor om å gjøre at personene i ledelsen kjenner krisekommunikasjonsplanene godt, og at planene fungerer som et strategisk verktøy for toppledelsen. Oppdatering av krisekommunikasjonsplanene, eller manglende oppdatering, er også et område som er knyttet til dette. Planer for virksomhetens generelle beredskap og oppdatering av planene vil normalt ha godt innarbeidede rutiner. Det er et faktum at de fleste informasjonssjefer gjennom arbeidsdagen skal forholde seg til mange og krevende målgrupper (f.eks. journalister). Faren for at oppdatering av krisekommunikasjonen kan bli et venstrehåndsarbeid og ikke integrert i det øvrige beredskapsarbeidet i virksomheten, er absolutt til stede.

## 6.4 Konsekvenser

Som det framgår av kartleggingene, er det flere departementer og direktorater/tilsyn som enten har mangelfulle krisekommunikasjonsplaner eller som mangler slike dokumenter. På den ene siden er erfaringene fra faktiske kriser at myndighetene stort sett har klart seg bra når det skjer dramatiske hendelser. Mye tyder på at informasjonssjeferne har et godt bilde av hvilke mulige kriser som kan komme. De har ofte bred erfaring, også fra faktiske kriser, og mange har et godt forhold til de journalistene som virksomheten vil måtte kommunisere med under kriser. På den andre siden kan det være grunn til å stille spørsmål ved en rekke forhold:

- Medier er en målgruppe som vil være til stede enten det er krise eller ikke, men hvor tydelig er virksomhetenes bilde av de andre målgruppene de må forholde seg til i ulike kriser? I kartleggingene svarer mange at planen ikke har med "ofre" og "pårørende" som målgrupper – at disse gruppene ikke er naturlige målgrupper for virksomheten. Likevel er det et faktum at bak de fleste ansatte i statlige virksomheter finnes det mange pårørende. Hva så om det oppstår en krisesituasjon knyttet til selve virksomheten?

*I ytterste konsekvens kan manglende kunnskap om målgruppene føre til at virksomheten kommuniserer i en kommunikasjonskanal som bare en liten del av målgruppen har tilgang til.*

- Mange svarer at god kjennskap til hvilken funksjon virksomheten vil ha under en krise er viktig. Det kan likevel være grunn til å stille spørsmålstegn ved om alle eksterne som vil bli trukket inn i krisen, har snakket sammen før krisen kommer. Hva med alle interne som inngår i informasjonsberedskapen – er de helt klar over hvilke roller de er tildelt? Et annet relevant spørsmål er om de også har de øvd på disse rollene?

*I et slikt tilfelle som beskrevet over, vil ikke krisekommunikasjonen fungere som et så egnet verktøy at virksomheten når de målene den har satt seg for krisehåndteringen. Krisehåndteringen vil høyst sannsynlig framstå som lite koordinert, og den vil være lite effektiv. Det er lite trolig at virksomheten vil framstå som helhetlig i sin kommunikasjon, og de budskapene den går ut med, kan det være vanskelig å forstå.*

*I de tilfellene der det ikke har foregått noen kommunikasjon med andre myndigheter før krisen kommer, er faren overhengende for at myndighetenes krisehåndtering totalt sett vil framstå som ineffektiv og fragmentert.*

- Varsling av ledelsen er en del av beredskapen som de fleste har en plan for. Øving av denne planen foregår forholdsvis ofte og helst i ordinær arbeidstid uten at noen fysisk møter fram. Verdien av disse øvelsene kan diskuteres, men de vil trolig bidra til å holde beredskapsbevisstheten oppe. Likevel vil det være mer interessant å finne ut om alle kjenner til hvor de skal møte fram, og om de kjenner oppgavene de er tiltenkt i startfasen av beredskapen.

*Erfaring tilsier at en "militær" og stram organisering er den mest effektive i en krisehåndteringsstab. En slik organisering bygger på at alle kjenner sin plass og sine oppgaver, en kunnskap man får gjennom øvelser. Konsekvensen av det motsatte er ineffektivitet og at de som skal krisehåndtere, mister verdifull tid. Dette vil være tid som er helt avgjørende for en vellykket krisehåndtering, slik at virksomheten får så raskt som mulig kontroll over situasjonen.*

- Et annet sentralt spørsmål er om ledelsen klar over hva som forventes av dem under en krise, og om den er robust nok til å holde hele krisen gjennom?

*Det er selvsagt mange nyttige råd som ledelsen kan tilegne seg gjennom litteraturen. Likevel vil praktisk øving være det viktigste. Gjennom øvelser kan kriseledelsen få testet ut hvordan den fungerer som kollegium under en stresset situasjon.*

*Dette er et viktig øvingsmoment å teste før krisen kommer. Konklusjonen fra slike øvelser kan også være at virksomhetens kriseledelse bør settes sammen på en annen måte enn først tenkt.*

*Det er også et faktum at alle krisestaber består av enkeltpersoner. De egenskapene som kreves av hver enkelt under kriser, kan være helt andre enn de egenskapene som er viktige til daglig. Øvelser av krisestaben vil derfor kunne egne seg for å teste ut om man har fått riktig person på rett plass. Det er for eksempel ikke gitt at det skal være topplederen i virksomheten som skal være den eneste som representerer virksomheten utad. I så fall har man utpekt en annen person som har den nødvendige erfaringen og bakgrunnen til en slik rolle?*

Avslutningsvis kan det være grunn til å stille spørsmål ved at krisekommunikasjonsplanen i enkelte virksomheter stort sett eksisterer i informasjonssjefens hode. Et nærliggende krisescenario er således den krisen som skjer den dagen informasjonssjefen er fraværende (ferie utenlands, alvorlig syk osv.). Finnes det en alternativ plan for slike situasjoner?

Faren for at virksomheten handler ineffektivt og mister viktig tid, med en informasjonskrise på toppen av den egentlige krisen som resultat, vil absolutt være til stede.

## 7      **Anbefalinger**

Ut fra det som har kommet fram i kartleggingene, må vi kunne si at departementene, direktoratene og tilsynene står foran en rekke utfordringer før vi kan si at informasjonsberedskapen er slik den bør være. Statskonsult vil derfor komme med følgende anbefalinger:

- a) Alle virksomhetene gjennomfører en risiko- og sårbarhetsanalyse med utgangspunkt i krisekommunikasjon.  
Dette vil inkludere en målgruppeanalyse, slik at viktige grupper ikke blir utelatt. Dersom dette gjøres etter en kvalitetssikret metode, vil det viktigste grunnlaget være lagt for en realistisk og troverdig krisekommunikasjonsplan.
- b) Alle virksomhetene foretar en gjennomgang av alle tenkbare kommunikasjonspartnere knyttet til de respektive krisescenariene.  
Analysen i punkt a) vil være et godt utgangspunkt for en slik gjennomgang.
- c) Punkt a) og b) vil være et godt utgangspunkt for en plan for krisekommunikasjon. Vi anbefaler derfor at alle virksomhetene sammenstiller disse punktene til et plandokument i tillegg til en plan, sammen med de varslingslistene og rutineoversiktene som måtte foreligge.
- d) Alle virksomheter gjennomfører en øvelse av den nye planen – i første omgang med virksomheten selv involvert. Deretter bør de øve på kommunikasjonen mellom virksomheten og de respektive samarbeidspartnerne i krisen.

Vi har dessuten merket oss et klart uttalt ønske om erfaringsutveksling mellom virksomhetene og tro på erfaringsoverføring (jf. kap. 2.1.1). Det framgikk av intervjuene at det er mange som har betydelig erfaring i krisekommunikasjon. En av våre anbefalinger vil derfor være at det bygges opp et nettverk og tilrettelegges for erfaringsutveksling mellom de personene som har mye kompetanse, og de som ikke har det.