
Evaluering av myndighetenes krisekommunikasjon i forbindelse med Åsta-ulykken



1 Forord

Det er viktig å merke seg at vi bare har evaluert krisekommunikasjonen i denne rapporten. Vanligvis anbefaler vi at planen for krisekommunikasjonen er godt integrert med den generelle beredskapsplanen. Det ville imidlertid gå ut over Statskonsults mandat om vi skulle innbefatte den generelle beredskapen i vår evaluering.

Vårt mandat er å utvikle ny kunnskap om krisekommunikasjon i det offentlige. Dette gjør vi blant annet ved å se på erfaringer fra tidligere krisehåndteringer. Da vi ønsket å studere hvordan myndighetene håndterte krisekommunikasjonen ved Åsta-ulykken, oppdaget vi at det fantes lite dokumentasjon om dette. Den dokumentasjon som fantes, var ikke systematisert, og gjorde det vanskelig å få et godt bilde av det som skjedde.

I tro på at det er mulig å lære av erfaringene fra tidligere kriser, tok Statskonsult initiativ til denne kartleggingen av myndighetenes håndtering av krisekommunikasjonen ved Åsta-ulykken. Vi mener at dokumentet har frambrakt ny kunnskap og at det kan gi læring for framtiden.

Statskonsult november 2003

Jon Blaalid



INNHOLDSFORTEGNELSE

1	FORORD	1
2	SAMMENDRAG	5
3	INNLEDNING	8
4	PRESENTASJON AV CASE: ÅSTA-ULYKKEN	11
	HVA SKJEDDE?.....	11
	ULYKKENS AKTØRER OG DERES ROLLER.....	12
5	KARTLEGGINGENS PROBLEMSTILLINGER OG FAGLIG GRUNNLAG	15
6	METODE	21
7	FUNN I UNDERSØKELSENE	24
	BEREDSKAPSPLANENES KVALITET	24
	HVORDAN BLE MYNDIGHETENES KRISEKOMMUNIKASJON GJENNOMFØRT	27
	MEDIA	32
8	KONKLUSJONER ÅSTA-ULYKKEN	39
9	SKREDULYKKEN I VASSDALEN	44
10	KOMPARATIV DRØFTING OG KONKLUSJONER	50
11	VEDLEGG	53
	VEDLEGG 1: LITTERATURLISTE	53
	VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE MYNDIGHETER	54
	BAKGRUNNSVARIABLER	54
	KRISEKOMMUNIKASJONSPLANER.....	54
	KRISEKOMMUNIKASJONEN UNDER ÅSTA-ULYKKEN	54
	VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE MEDIA	56
	BAKGRUNNSVARIABLER	56
	”KRISEPLAN”	56
	KILDEBRUK.....	56
	KOMMUNIKASJON MELLOM MEDIA OG MYNDIGHETER.....	56



2 Sammendrag

I forbindelse med Åsta-ulykken har vi kartlagt og undersøkt

- det totale kommunikasjonsbildet under Åsta-ulykken
- kvaliteten på de involverte virksomhetenes krisekommunikasjonsplaner
- hvordan den gjennomførte krisekommunikasjonen ble oppfattet av media (den ene av hovedmålgruppene)
- hvordan media oppfattet virksomhetenes kriseorganisering
- om myndighetene ble en relevant informasjonskilde for media.

Vi har også gjennomført en analyse av en tidligere krisesituasjon (Vassdalen-ulykken) og sammenlignet erfaringene fra denne med Åsta-ulykken. Hensikten med dette var å se om de funn vi gjorde i Åsta-ulykken, sammenfalt med erfaringer fra Vassdalen-ulykken.

2.1 Funn generelt

De kartlegginger vi har gjennomført viser at det er nødvendig å gjøre en strategisk vurdering av kommunikasjonen og øve organisasjonen før en krise. Vi fant at:

- Kommunikasjonsbildet under Åsta-ulykken var preget av sviktende koordinering mellom flere av hovedaktørene. Både for Åsta-ulykken og for Vassdalen-ulykken førte dette til en konflikt mellom to av hovedaktørene.
- Bare to av hovedaktørene hadde en egen krisekommunikasjonsplan. Én hadde ivaretatt flere kvalitetskriterier gjennom en generell plan for krisehåndtering. Både i Åsta-ulykken og Vassdalen-ulykken førte manglende planer til at krisekommunikasjonen ble svært vanskelig.
- Selv om enkelte medier opplevde myndighetenes krisehåndtering som lite forberedt, viser likevel mediekartleggingen at det totalt sett var lite kritikk mot krisehåndteringen/-kommunikasjonen.
- Myndighetenes informasjonstiltak (pressemeldinger/-konferanser) i forbindelse med Åsta-ulykken ble benyttet av media. Imidlertid fant vi ingen direkte sammenheng mellom økning av mengde informasjon og økning i tillit.

Vi kan slå fast at de funn vi har gjort i denne evalueringen, i all hovedsak støtter de konklusjoner man internasjonalt har kommet fram til for krisekommunikasjon. For eksempel vil myndighetenes totale krisekommunikasjon bli dårligere hvis en eller flere av virksomhetene i det totale bildet gjennomfører sin krisekommunikasjonen dårlig. Med andre ord vil en aktør uten en plan for krisekommunikasjon kunne framstå som lite troverdige i håndteringen i en krise. En konsekvensene vil da kunne bli at myndighetene generelt får en uklar og lite troverdig krisekommunikasjon. Videre konkluderer vi med:

- Mangel på strategi og koordinering fører lett til konflikter både med ulike målgrupper og mellom aktører.
- Dårlig eller mangelfull krisekommunikasjon kan raskt føre til sviktende tillit til virksomheten og bidra til at virksomheten kommer ut av krisen med et dårlig omdømme.

-
- Erfaringene fra Åsta-ulykken samsvarer med erfaringer fra myndighetenes håndtering av Vassdalen-ulykken, der en dårlig eller mangelfullt planlagt informasjonsberedskap også ga dårlig krisekommunikasjon.

For de enkelte hovedaktørene fant vi:

2.2 Politiet:

Redningsarbeidet kom raskt i gang, det ble utpekt tre pressekontakter og organisert en presse- og informasjonstjeneste. Et pressesenter ble hurtig bygget opp etter hvert som journalistene begynte å samle seg.

Til tross for at politiet ikke hadde noen egen krisekommunikasjonsplan utover det som var lagt inn om dette i de generelle rutinene, håndterte etaten krisekommunikasjonen bra. Flere kvalitetskriterier var ivaretatt og mye operativ erfaring i krisehåndtering har antagelig kompensert for manglende planer.

2.3 NSB

NSB var den hovedaktøren som hadde best utviklet krisekommunikasjonsplan. Konsernsledelsen kom raskt i gang med krisehåndteringen, det var god rolle- og ansvarsavklaring og det ble raskt satt en hovedstrategi for hvordan NSB skulle håndtere krisen. Plandokumentet hadde et forbedringspotensiale, men vi fant at planen bygget på flere av de generelle kriterier for god informasjonsberedskap¹.

Selv om krisehåndteringen ble utført i henhold til plan, fikk NSB en god del kritikk i media. På bakgrunn av den mediekartlegging vi har gjennomført, er vårt hovedinntrykket at virksomhetens omdømmet var bedre enn Jernbaneverkets etter Åsta-ulykken.

2.4 Jernbaneverket

JBV manglet både strategi for krisehåndteringen og plan for krisekommunikasjonen. Dette førte til dårlig koordinering av krisehåndteringen og kommunikasjonen. I følge våre vurderinger ble konsekvensen av dette at virksomheten generelt mistet tillit og kom ut av Åsta-ulykken med et svekket omdømme.

2.5 Statens jernbanetilsyn

I det krisen var et faktum ble det klart for tilsynets ledelse at de ikke hadde noen klare retningslinjer for hvilken rolle de skulle ha i slike krisesituasjoner. Dette ble likevel raskt avklart med Samferdselsdepartementet. Valg av en ”åpenhetsstrategi” førte til at de ”kom på lag” med media og at det utviklet seg et tillitsforhold mellom journalistene og SJT.

2.6 Samferdselsdepartementet:

Departementet hadde en nyutviklet krisekommunikasjonsplan for håndtering av eventuelle kriser som kunne oppstå i forbindelse med tusenårsskiftet. Lærings-

¹ Se side 9 for nærmere presentasjon av disse.

prosessen i utviklingsarbeidet fram til denne planen synes å ha vært bevisstgjørende og nyttig.

Som ”eier” av både NSB og Jernbaneverket, synes koordineringen av krisekommunikasjonen å ha vært et svakt punkt. Enkelte stiller også spørsmål om hvorfor departementet tillot *konflikten*² mellom NSB og JBV å utvikle seg.

² I følge Jernbanedirektøren var dette ikke en reell konflikt, men medieskapt. Han oppgir at departementet var klar over dette og derfor valgte ikke å gripe inn.

3 Innledning

Når en krisesituasjon oppstår, vil det være et mål for myndighetene snarest å få kontroll over situasjonen slik at tap av menneskers liv og helse samt de totale samfunnsskader blir minst mulig. Det tillitsforhold befolkningen har til myndighetene bygger også på en forventning om at det er slik. Dersom forventningene ikke innfris, vil grunnlaget for tilliten falle bort.

Hva er så god beredskap? Sårbarhetsutvalgets definisjon av krise for en offentlig virksomhet er: *En krise er en hendelse som har potensiale til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner*³. God beredskap vil derfor være å gjennomføre tiltak som minsker risikoen for at viktige verdier blir truet og for at det oppstår situasjoner som kan svekke virksomheten. Definisjonen avviker fra krisedefinisjoner for personlige kriser og for samfunnet generelt. I denne sammenhengen mener vi at Sårbarhetsutvalgets definisjon er hensiktsmessig.

Med god informasjonsberedskap mener vi at myndighetene før en krise inntreffer dels har en god forståelse av kommunikasjon i kriser, dels har gjennomført nødvendige forberedelser og dels har øvet på hvordan virksomheten ønsker å kommunisere under en krise⁴.

3.1 Erfaringer fra tidligere kriser

Erfaringene fra myndighetenes håndtering av reelle kriser er at krisehåndteringen har gått ganske bra selv om informasjonsberedskapen har vært mangelfull før krisen inntrådte. Vi ser med andre ord at krisehåndtering kan gå bra, selv om virksomheten ikke er forberedt. Vi må understreke at vi også har klare eksempler på det motsatte. Et av disse er Vassdalen-ulykken, som det refereres til i denne rapporten. Erfaringene er delt, men vi ser at det ofte kan gå svært galt når virksomheter ikke har en plan for krisekommunikasjon å støtte seg til i sin krisehåndtering.

3.2 Kvalitetskriterier

For å kunne gjøre en vurdering av krisekommunikasjonsplaners kvalitet, er det behov for å kunne se dem opp mot et sett med kriterier. Erfaringsvis kan krisekommunikasjonsplaner være satt opp på mange ulike måter. Dersom man har et felles sett med kriterier å vurdere planene ut fra, er det mulig å gjennomføre en sammenlignende analyse.

Statskonsult har derfor over de siste to år utviklet 13 kvalitetskriterier vi mener må være med i en troverdig og hensiktsmessig plan. De baserer seg blant annet på dokumentstudier av hva som er internasjonalt anerkjente prinsipper for god krisekommunikasjon. I denne evalueringen har vi benyttet vedlagte kvalitetskriterier for å vurdere hovedaktørenes krisekommunikasjonsplaner.

³ NOU 2000:24 "Et sårbart samfunn".

⁴ "Indikatorer for god informasjonsberedskap", Bertil Flodin, Con Brio, 1999.

Tabell 1: Kvalitetskriterier for en krisekommunikasjonsplan.

Nr.	Kriterium	Operasjonalisering
1.	Gjelder alle typer kriser	Plan må gjelde alle typer kriser, ikke kun spesielle hendelser.
2.	Ekstraordinær kriseledelse	Kriseledelsen internt i deptet er ekstraordinær og står beskrevet i planen.
3.	Rutiner for mediehåndtering	Planen inneholder skriftlige rutiner for mediehåndtering.
4.	Krav til spesielle lokaler og utstyr	Planen stiller krav til eget beredskapsrom og div. utstyr og verktøy som varslingslister, logger, kom.utstyr, IT-verktøy osv. Kvalitet på beredskapsrom og utstyr kan variere.
5.	Rutiner for vertikal samordning	Planen omtaler ansvarsfordeling og rutiner i forhold til underliggende etater. Tilstrekkelig med omtale av akuttfasen. Har godtatt at omtalen står i generell plan.
6.	Rutiner for horisontal samordning	Virker vanlig å ta med i beskrivelse av ansvarsfordeling. Tema kan være omtalt i generell plan.
7.	Segmentert på målgrupper	Planen må inneholde skriftlige omtale av hvem som er målgruppene for deptets informasjon. Antakelig høyst variabel bredde og dybde i segmenteringen. Noen har kun nedfelt generelle prinsipper.
8.	Krav til øvelser	Krav til øvelser må være nevnt i planen.
9.	Rutiner for evaluering	Krav til evaluering, oppdatering eller fornyelse må stå i planen. Kan stå i generell plan.
10.	Bygger på ROS/ scenarier	Kan være usikkert hva som menes med ROS mht. omfang og innhold.
11.	Har faseinndeling	Planen må dekke mer en kun akuttfasen gjennom omtale av forebyggende tiltak/prinsipper før krisen eller evt. håndtering av konsekvenser etter krisen.
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.
13.	Omtaler kompetanseoppbygging	Må være skriftlig omtalt som eget tema.

3.3 Tidligere kartlegginger

Statskonsult (tidligere Statens informasjonstjeneste) har gjennomført kartlegginger av informasjonsberedskapen i departementer, direktorater og tilsyn (omtales under), for å få et bilde av hvordan statusen er i dag. Resultatene fra disse kartleggingene er beskrevet i Statskonsult-rapport 2003:21. Vi mener disse to rapportene sett under ett gir viktig kunnskap om den informasjonsberedskap som finnes i offentlige virksomheter i dag.

De tre kartleggingene som er gjennomført tidligere viser at det står forholdsvis bra til med kommunikasjonsberedskapen i departementene og et flertall av de mest kriseutsatte direktorater og tilsyn. Kartleggingene viser at departementene har oppfylt flere av Statskonsults kvalitetskriterier enn direktoratene og tilsynerne. Dessuten viser kartleggingene at hendelsene i New York 11. september

2001 førte til en betydelig bevisstgjøring innen en rekke virksomheter og at mange jobbet med sitt planverk i tiden etter.

De områder det svikter mest på for både departementer og direktorater/tilsyn er:

- at de ikke har sett for seg de ulike faser 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

Kartleggingen viser samtidig at de fleste departementer og direktorater/tilsyn har oppfylt kriterier som:

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

4 Presentasjon av case: Åsta-ulykken

Åsta-ulykken er et godt eksempel på den type kriser som kan karakteriseres ved at de oppstår plutselig og praktisk talt uten noen spesiell risikofase⁵. Selve hendelsen er svært dramatisk og av forholdsvis kort varighet. For de fleste hovedaktørene vil det etter en svært kort periode med krisehåndtering være behov for et *opprydningsarbeid* for å gjenreise den tillit virksomhetene hadde før ulykken⁶.

4.1 Hva skjedde?

Det direkte hendelsesforløpet slik det er referert i granskingskommisjonens utredning (NOU 2000: 30 Åsta-ulykken) var:

Tirsdag 4. januar 2000 forlot tog 2302 Trondheim kl. 07.45. Toget hadde dieseldrevet lokomotiv og tre vogner. Det var i rute og skulle til Hamar. På grunn av forsinkelser i forbindelse med kryssende tog underveis var toget 21 minutter forsinket ved avgang fra Røros stasjon. Det var lokomotivførerbytte på Røros. Ved ankomst og utkjøring fra Rena var forsinkelsen redusert til 7 minutter. Det var 75 personer ombord, inkludert lokomotivfører og konduktør, da toget forlot Rena kl. 13.07. Togsporsignalet på Rena stasjon viste grønt og loggen som ble tatt ut fra Hamar togledersentral etter ulykken indikerer at også hovedsignalet viste grønt.

Tog 2369 forlot Hamar stasjon i rute kl. 12.30. Toget var et motorvognsett av type BM 92, dieseldrevet og bestående av en motorvogn og en styrevogn. Motorvognen gikk først. Tog 2369 skulle til Rena stasjon og tilbake til Hamar. Det ankom Rustad stasjon i rute kl. 13.06, stoppet og tok opp en passasjer. Toget skulle i henhold til ruten ha et opphold på Rustad stasjon fra kl. 13.06 til 13.10 for kryssing med tog 2302. Da toget forlot Rustad kl. 13.07 var det 11 personer ombord inkludert lokomotivfører og konduktør. Loggen indikerer at utkjørssignalet ikke viste grønt og at sporvekselen ved utkjøring fra Rustad stasjon var kjørt opp av nordgående tog.

Togene var utstyrt med mobiltelefon som et hjelpemiddel. På Rørosbanen var det ikke installert ATC (automatisk togstopp) da ulykken skjedde og heller ikke togradio. Slik er heller ikke installert etter ulykken. Eneste måte for togleder å få kontakt med lokomotivfører på er via mobiltelefonen.

⁵ Også her var det en for-fase. Lokomotivførerne har en fast rutine på tilbakemelding av de signalfeil de oppdager langs det norske jernbanenettet. Endelig mottaker av slike meldinger er Jernbaneverket. Slike tilbakemeldinger gis fra tid til annen og ble også gitt før Åsta-ulykken, får vi bekreftet i Norsk Lokomotivmannsforbund. Det kan virke som om Jernbaneverket ikke hadde tatt tilstrekkelig tak i dette (det var et latent problem som man måtte forvente ville dukke opp hvis en ulykke skulle inntreffe).

⁶ Jf. også Vassdalen-ulykken, som var av samme type.

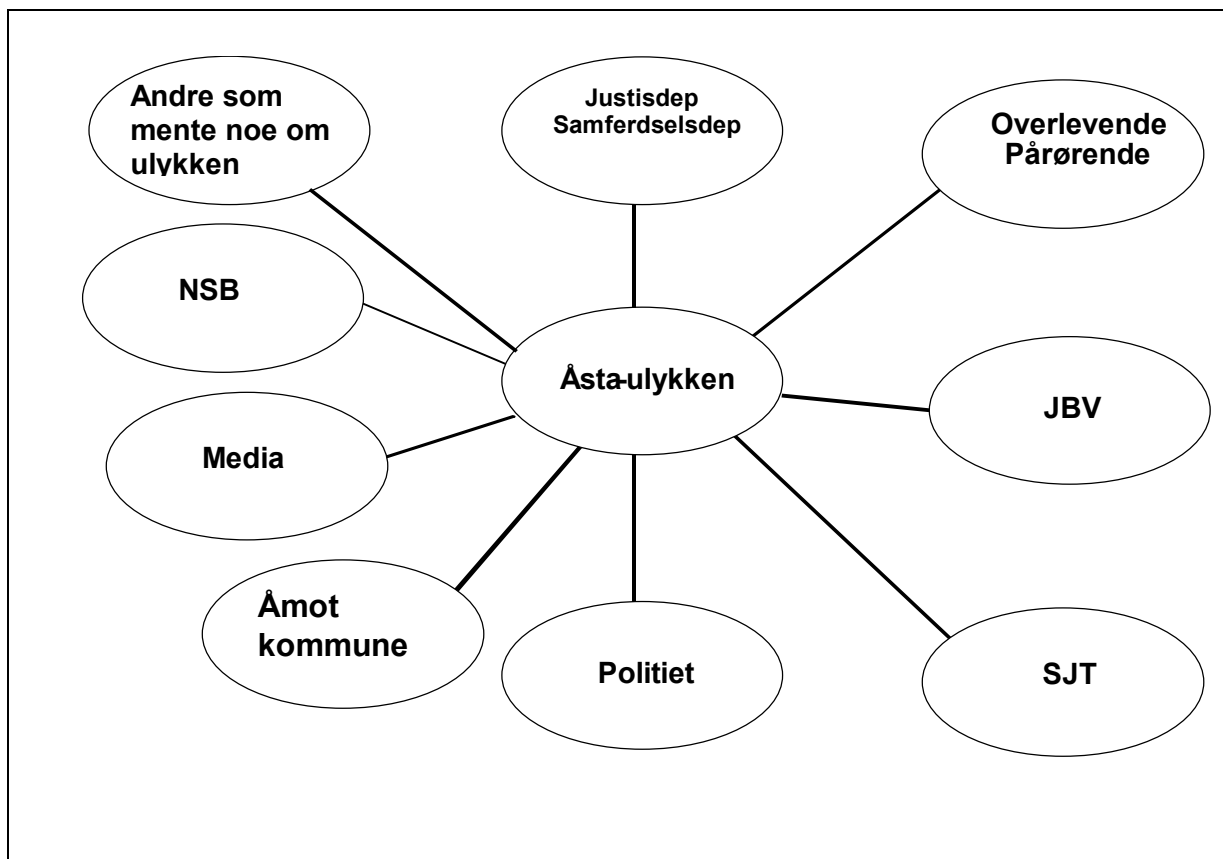
Togene støtte sammen ved Åsta stasjon mellom Rustad og Rena kl. 13.12.35. Motorvognen i nordgående tog ble totalt ødelagt, mens styrevognen fikk mindre skader og ble stående på sporet. Lokomotivet i sydgående tog fikk store skader i fronten og veltet over på siden. Den første vognen ble kraftig bøyd og sporet av. Også den neste vognen sporet av, men ble stående i sporet. Den siste vognen ble stående på sporet. Det oppstod umiddelbart etter sammenstøtet en kraftig brann i området ved lokomotivet og restene av motorvognen, og noen minutter senere også i den første vognen. Brannen spredte seg etter hvert også til de to siste vognene.

Det omkom totalt 19 personer i sammenstøtet og brannen som fulgte. 67 personer overlevde ulykken. Den siste overlevende ble tatt ut av toget ca. kl. 17.00. Ingen av de overlevende ble livstruende skadd.

4.2 Ulykkens aktører og deres roller

Vi skiller mellom ulykkens aktører og de myndigheter som var involvert. I tillegg til et klart bilde av hvordan omverden så ut for de viktigste aktørene under ulykken, er det viktig å ha klart for seg hvilke formelle roller de hadde. Et kommunikasjonskart er et nyttig verktøy for å skaffe seg et godt bilde av de ulike aktørene i en krise.

Figur 1: Dette er et forenklet bilde over de aktører som ble en del av kommunikasjonen i forbindelse med Åsta-ulykken.



I denne gjennomgangen har vi definert følgende som hovedaktører:

- Politiet
- Norges Statsbaner (NSB)
- Jernbaneverket (JBV)
- Statens jernbanetilsyn (SJT)

I tillegg må vi si at **Samferdselsdepartementet (SD)** spilte en så aktiv rolle at det må være riktig å regne departementet inn blant hovedaktørene. Departementet er ”eier” av de to hovedaktørene NSB og JBV. I tillegg hadde departementet en politisk agenda som måtte ivaretas. Den rikspolitiske siden av ulykken kom overraskende raskt opp på dagsorden etter Åsta-ulykken (dagen etter). Media stilte spørsmål ved det politiske ansvar, et spørsmål som også samferdselsstatsråden, som departementets øverste politiske leder, måtte ta stilling til.

De mest sentrale aktørene hadde følgende roller:

NSB: Den første juli 1999 ble særlovselskapet NSB BA og forvaltningsorganet JBV endelig delt i to selvstendige virksomheter. Fra 1996 hadde de to virksomhetene hatt felles styre og administrerende direktør, en organisering som viste seg å skape mange uklarheter. NSBs ansvar var alt materiell som gikk på det norske jernbanenettet inkludert de ansatte på togene. I tillegg har virksomheten, som et hvert annet transportselskap, ansvar for alle passasjerer som måtte befinne seg i togene. Virksomheten var et heleid statlig selskap som rapporterte til Samferdselsdepartementet.

JBV: Virksomhetens ansvar er å ivareta all drift og utvikling av infrastrukturen på det norske jernbanenettet, herunder skinne- og sikkerhetsmateriell (så som for eksempel signalsystemer). JBV har også ansvar for trafikkstyring gjennom operativ togledelse av trafikken på jernbanenettet.

Et fullstendig organisatorisk skille mellom NSB BA og Jernbaneverket ble gjennomført 1. juli 1999. Før det hadde de to virksomhetene hatt et felles styre og en felles administrerende direktør. I følge JBV var dette en svært kunstig organisering og skapte en uklar situasjon for JBV på en rekke områder. Ved utskillelsen av JBV ble Steinar Killi ansatt som direktør i JBV.

Politiet: I januar 2000 var politiet lokalt organisert med Østerdal Politidistrikt i politihuset på Elverum. På ulykkestidspunktet var ikke Politidirektoratet opprettet og politikammeret rapporterte direkte til Politiavdelingen i Justisdepartementet. Politiet har gjennom Politilovens paragraf 27 et formelt samordningsansvar i forhold til alvorlige ulykker der det kan være snakk om å redde liv og store materielle verdier. ”.... Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen.”

Etaten vil under gitte forhold etablere såkalt **Lokal redningsentral**, som vil være Politimesterens samordningsorgan i en redningsaksjonen av stort omfang.

Statens Jernbanetilsyn: Tilsynet ble opprettet i oktober 1996. Hovedoppgavene er å vedlikeholde/utarbeide sikkerhetsforskrifter og føre tilsyn med de ulike jernbane- og sporvegsaktørene uavhengig av om virksomheten drives i offentlig eller privat regi. Deres formelle rolle i forbindelse med Åsta-ulykken var primært i forkant av ulykken.

Kommunale myndigheter: Den enkelte kommune har til enhver tid ansvar for kommunens innbyggere og mer generelt det som skjer innen kommunen. I praksis vil alle kriser oppstå innen en eller annen kommune, noe som medfører at kommunale myndigheter alltid vil ha en rolle i de krisesituasjoner som måtte oppstå. Åmot kommune fikk derfor en viktig rolle, da ulykken skjedde der. Kommunen ble en viktig ressursleverandør til politimesterens lokale rednings-sentral. I tillegg fikk enkelte av kommunens etater raskt en viktig plass i den totale kommunikasjonen⁷.

Vi har i denne rapporten begrenset oss til å vurdere krisekommunikasjonen hos de myndigheter vi har latt inngå i gruppen *hovedaktører* (se side 13). Det betyr at kommunene Åmot og Elverum i denne rapporten har fått en mindre plass enn de kunne være berettiget til i forhold til deres plass i den totale krisekommunikasjonen.

4.3 Helhetlig og koordinert

Myndighetenes beredskapssystem bygger på visse hovedprinsipper. Blant annet skal myndighetenes kommunikasjon under en krise på den ene siden være helhetlig og koordinert. På den andre siden har hver av hovedaktørene et selvstendig informasjonsansvar. Skal deres krisekommunikasjon være koordinert, må de ha avtalt på forhånd hvordan dette skal foregå. En annen modell, som enkelte av våre intervjuobjekter har nevnt, er å la en overordnet myndighet (for eksempel Samferdselsdepartementet) ta et koordinerende ansvar for krisekommunikasjonen. I forbindelse med Åsta-ulykken så vi tegn til begge deler; noe som ga et inntrykk av uklar og svakt koordinert krisehåndtering for omverden. I kapittel 7 *Funn i undersøkelsen* oppsummerer vi hvordan koordineringen av krisehåndteringen ble opplevd fra eksterne grupper.

⁷ Se side 30.

5 Kartleggingens problemstillinger og faglige grunnlag

Ingen kan garantere at ulykker som den vi opplevde på Åsta, ikke vil skje igjen. Risikoen for slike ulykker minskes likevel ved innføringen av stadig bedre sikringssystemer. Som det framgår innledningsvis, forventer befolkningen at myndighetene har gjort det som er mulig for å sikre at slike ulykker ikke oppstår. Videre at myndighetene er beredt og i stand til å begrense menneskelige skader og tap av liv og materielle verdier ved slike tragiske hendelser. Hvis disse forventningene ikke blir innfridd, oppstår det tillitskriser mellom myndigheter og befolkning. Dette kan bli en belastning som kommer i tillegg til den krisesituasjonen som myndighetene allerede håndterer. En slik tillitskrise vil også lett kunne føre til en informasjonskrise da flere av kriteriene for slike kriser vil være oppfylt (og ville kunne trekke flere med seg)⁸.

Informasjonskriser

kan oppstå som en isolert krise, men følger ofte i etterkant av den primære krisen. En informasjonskrise har følgende kjennetegn:

- Informasjonsvakuum – virksomheten klarer ikke å etterkomme informasjonsetterspørselen.
- Fravær av fakta gjør at spekulasjoner begynner å dominere i nyhetsbildet.
- Det skapes usikkerhet om hvordan man skal forholde seg til problemet. Under en krise vil det normalt dukke opp eksperter (pop-up eksperter) som mener å ha eller faktisk har relevant informasjon å komme med. Dersom ikke virksomhetene har koordinert og avklart sine roller før krisen, kan slike eksperter føre til at det oppstår usikkerhet.

Disse kjennetegnene på informasjonskriser opptrer ofte samtidig.

Statskonsult baserer seg på en antakelse om at en virksomhets kommunikasjonssevne i en krisesituasjon er proporsjonal med kommunikasjonsberedskapen. En virksomhet vil kunne håndtere en krise bedre dersom den på forhånd har en realistisk og kvalitetsmessig plan for dette.⁹ Selve arbeidet med utformingen av en slik plan vil sette i gang en læringsprosess og vil forankre innholdet i planen hos alle som deltar i planprosessen.

5.1 Nærmere om problemstillingene

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

⁸ NOU 1986: 19 ”Informasjonskriser.

⁹ Planene bør bygge på en eller annen form for omverdensanalyse.

-
- a) Hvordan var myndighetenes krisekommunikasjonsplaner før Åsta-ulykken?
 - b) Gir god informasjonsberedskap en bedre krisekommunikasjon?
 - c) Hvordan var myndighetenes krisekommunikasjon under Åsta-ulykken?
 - d) Hvordan fungerte media under Åsta-ulykken?

Et av kvalitetskriteriene er at kommunikasjonen skal være brukerorientert. En framgangsmåte for å ivareta dette kan være å legge det inn som et verdigrunnlag i planleggingsprosessen. I to-veis symmetrisk kommunikasjon (se kapittel 5.3 *Faglig grunnlag*) er det ikke bare avsender som kan vurdere kvaliteten på kommunikasjonen. Mottakers oppfatning av krisekommunikasjonen vil langt på vei være avgjørende for effekten. Vi har derfor villet se både på innholdet av kommunikasjonen og hvordan dette ble oppfattet av den ene av målgruppene (media). En slik studie vil kunne fortelle oss i hvor stor grad brukerorienteringen i krisekommunikasjonen etter Åsta-ulykken var.

Et annet av kvalitetskriteriene for krisekommunikasjonsplaner er at kommunikasjonen er koordinert og helhetlig. Erfaringen fra flere tidligere kriser er at dette har vært et svakt punkt. Vi har derfor ønsket å kartlegge hvor godt koordinert myndighetenes krisekommunikasjon var under Åsta-ulykken og hvilken effekt dette hadde på det bildet som ble formidlet gjennom media.

5.2 Avgrensning av problemstilling

Informasjonsberedskapen bør være integrert som en naturlig del av den totale beredskapen, og det kunne derfor ha vært naturlig at vi tok for oss det totale beredskapsapparatet som var involvert under Åsta-ulykken. På bakgrunn av det mandat Regjeringen gjennom Stortingsmelding nr. 17 (2001-02) har gitt Statskonsult, har vi begrenset oss til myndighetenes krisekommunikasjon under ulykken.

Evalueringen ville fått et interessant perspektiv dersom vi hadde gått inn og sett på hvilket inntrykk de ulike sluttbrukerne hadde av myndighetenes krisekommunikasjon. Med sluttbrukere mener vi her de som var direkte berørt av ulykken (overlevende og pårørende), men også journalister og andre (jernbaneansattes fagforbund etc.). Av flere årsaker har vi vært nødt til å begrense oss i forhold til dette. Blant annet kan to og et halvt år være kort tid for de som har mistet noen av sine kjære.

Vi har derfor valgt å avgrense vår *sluttbruker-gruppe* til intervjuer med et utvalg journalister som arbeidet med ulykken – på Åsta eller i redaksjonene. Disse intervjuene er imidlertid støttet av to mediekartlegginger der den ene ble utført for JBV i 2000, mens den andre er utført for Statskonsult i 2003. I tillegg har vi intervjuet sentrale personer i de fire virksomhetene.

5.3 Faglig grunnlag

5.3.1 Excellence-teorien

Denne teorien tar i utgangspunktet et overordnet grep på virksomheters kommunikasjon. Excellence-teorien, til James Grunig slik den beskrives i boka Ex-

cellent Public Relations and Effective Organizations, legger bl.a. vekt på momenter som *likeverdighetsprinsippet* og *toveis symmetrisk kommunikasjon*.

Med likeverdighetsprinsippet mener vi at man idealistisk sett ønsker å sette seg selv på samme nivå som målgruppen og lytte til dennes behov.

Med toveis symmetrisk kommunikasjon menes gjensidig forståelse og dialog med målgruppene. Avsender må innrette sin kommunikasjon etter målgruppens behov, og vil etterstrebe et balansert maktforhold. Det er visse forutsetninger som må være oppfylt for at denne teorien skal fungere.

På overordnet nivå konkluderer excellence-teorien med at kommunikasjonen må være **strategisk styrt**. Med dette forstår vi:

- Teorikjennskap (vi har en forståelse av hva vi kan oppnå med kommunikasjon).
- Kunnskap om målgruppene (at vi vet hvem vi skal kommunisere med).
- Evaluere (at vi har satt oss klare og målbare mål for vår kommunikasjonsinnsats).
- Planlegging (at vi har en plan for vår kommunikasjonsinnsats).

Hvorfor vil det være fornuftig å bygge vår krisekommunikasjonsplan på Excellence-teorien? Svaret på dette finner vi dels i punktene over, som inngår i den strategiske styringen av kommunikasjonen. Vi finner det også i de to hovedeffekter som erfaring viser vi kan oppnå:

- Vi får en positiv endring av relasjonene til de berørte partene.
- Konflikter med de berørte partene unngås eller reduseres.

Dette er effekter som vi ønsker å oppnå nettopp under en krise, der vi ellers har svært mange andre utfordringer å håndtere.

5.3.2 Issues Management-teorien

Det finnes en rekke forklaringer på hva Issues Management (*Sakshåndtering*) er, men vi finner ingen klare definisjoner i litteraturen. W. Howard Chase kom i 1982 med en tidlig sammenfatning av begrepet som er nærmest det vi kan kalle en definisjon:

Issues Management is the capacity to understand, mobilize, coordinate, and direct all strategic and policy planning functions, and all public affairs/public relations skills, toward achievement of one objective: meaningful participation in creation of public policy that affects personal and institutional destiny.

En enkel forklaring på forskjellen mellom krisekommunikasjon og *sakshåndtering* er:

Krisekommunikasjon brukes ofte som et verktøy til å reparere skader som virksomheten har fått gjennom en krise. Issues Management er en form for overvåking av omverdenen før skadene oppstår og brukt for å unngå eller redusere skadene ved kriser.

Professor Robert Heath¹⁰ vektlegger et helt sentralt element i Issues Management-teorien:

- Legitimeringsgapet (legitimacy gap)

Dette gapet vil i praksis alltid være tilstede og vil være et gap mellom virksomheten og interessentgruppene. Gapet består av sprikende forståelse eller anerkjennelse av organisasjonens operasjoner, fakta verdier og politikk. Det vil alltid være et mål for en virksomhet å redusere dette gapet i størst mulig grad gjennom blant annet kommunikasjon.

I følge professor Robert Heath har et issue (*sak*) forskjellige utviklingsstadier:

- 1) Et potensielt issue kan være trender eller ideer som ennå ikke har kommet til overflaten.
- 2) Et boblende (emerging) issue har kommet til et punkt hvor en eller flere interessentgrupper prøver å legitimere issue de er opptatt av.
- 3) Et kriseissue har kommet så langt at det virkelig kan skade organisasjonen.

Alt dette tilsier at man må ha en kontinuerlig prosess som har til formål å:

- Identifisere ulike saker/hendelser/scenarier som kan få betydning for organisasjonen.
- Identifisere hvilke av disse som kan utvikle seg til å bli kriser.
- Identifisere interessegrupper (stakeholders).
- Finne dem som vil skape kommunikasjonsutfordringer for oss.
- Innarbeide denne informasjonen i en strategisk kommunikasjonsplan (krisekommunikasjonsplan)

I vår sammenheng vil Issues Management bety at en virksomhet har en god forståelse av hvilke saker/hendelser/scenarier som kan utvikle seg til å bli kriser. Har en god forståelse av hvilke målgrupper som man vil måtte kommunisere med – og spesielt dem som kan bli en utfordring for virksomheten. Og at virksomheten har en plan for hvordan de vil kommunisere med sine målgrupper.

I tillegg til dette sier vi at virksomheten må tilrettelegge for reell kommunikasjon (toveis) med de viktigste målgruppene.

5.3.3 Internkommunikasjon under kriser

Internkommunikasjonen i en virksomhet danner grunnlaget for det som kommuniseres ut av virksomheten. Tilnærmet hver eneste ansatt har en eller annen gang i løpet av arbeidsdagen kontakt med noen utenfor virksomheten. I kommunikasjon som dreier seg om jobbrelaterte saker, vil den ansatte være avhengig av og måtte bygge på den interne kommunikasjon i virksomheten. Dersom den har fungert godt, vil den ansatte kunne videreformidle informasjon med høy

¹⁰ Institute of Issues Management, University of Houston

grad av saklighet. På den måten vil de ansatte være nyttige formidlere for virksomheten.

Spesielt settes internkommunikasjonen på prøve under kriser for virksomheten. Da øker frekvensen på informasjonen mange ganger. Under kriser vil kravet til korrekt informasjon til alle deler av virksomheten være betydelig.

”Hvis du ikke takler krisen, kan den være en trussel mot selve virksomheten. Hvis du takler den bra, kan det styrke virksomhetens troverdighet og anseelse.”¹¹

5.3.4 Statens informasjonspolitikk

For statlige virksomheter er statens informasjonspolitikk (vedtatt i 1993) førende for hvilket informasjonsansvar virksomhetene har. Det vi ser er at disse prinsippene (som er utledet av excellence-teorien) også vil ligge til grunn for god krisekommunikasjon. Prinsippene for statlig informasjonspolitikk er:

- **Kommunikasjonsprinsippet**
Med dette prinsippet menes det at forvaltningen skal ta hensyn til både avsender og mottakers behov for å kommunisere. Dette krever god kunnskap om brukernes behov og ønsker.
- **Prinsippet om aktiv informasjon**
Dette handler om aktiv informasjon fra staten om befolkningens, næringslivets og organisasjonenes plikter, rettigheter og muligheter. Informasjonsvirksomheten planlegges aktivt på grunnlag av ulike målgruppers situasjon og behov.
- **Helhetsprinsippet**
Med helhetsprinsippet menes det at informasjon som gis fra en statlig virksomhet i størst mulig grad skal samordnes internt og med informasjonen fra tilgrensende virksomheter slik at den blir helhetlig sett fra mottakerens ståsted. Utgangspunktet er her derfor mottakerens behov for informasjon.
- **Linjeprinsippet**
Her mener man at informasjonsansvaret følger saksansvaret. På denne måten angår det ikke bare linjelederne, men også den enkelte medarbeider. Informasjon og kommunikasjon må vurderes som en naturlig del av saksbehandlingen.
- **Prinsippet om informasjon som lederansvar**
Ledelsen er ansvarlig for at informasjon og kommunikasjon blir brukt på en profesjonell og etisk forsvarlig måte i arbeidet i den enkelte virksomhet. Prinsippet om informasjon som lederansvar er en konsekvens av linjeprinsippet. Det innebærer at hvert enkelt departement, hver etat og hver avdeling har ansvar for informasjon og kommunikasjon på sine fagområder.

¹¹ Internkommunikasjon, Bente Erlie, 2002.

5.3.5 Prinsipper for samfunnsberedskap

Arbeidet for styrket samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i tre prinsipper både når det gjelder årsaksreduksjon og konsekvensreduksjon:

- Ansvarsprinsippet betyr at den som har et ansvar i en normalsituasjon også har et ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser.
- Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.
- Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå.

Disse prinsippene må sees i lys av at det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektordepartement ikke kan håndtere alene. Det vil også kunne være tilfeller der ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng og det vil kunne oppstå et behov for samordning.

5.3.6 God krisekommunikasjon

Vi har tidligere satt opp kriterier for god informasjonsberedskap. God krisekommunikasjon vil være å:

- sikre at målgruppene får korrekt informasjon så tidlig som mulig og at informasjonen oppfattes som relevant for dem
- bistå målgruppene til å forstå situasjonen herunder også kriser som involverer ny teknologi og komplekse forhold
- bistå de berørte slik at de kan gjøre tiltak slik at de kan beskytte seg selv og sine nærmeste
- bistå med informasjon som avklarer rolle- og ansvarsforhold
- sikre at virksomhetens hovedbudskap og verdier ("hva den står for") blir kommunisert til målgruppene på en forståelig måte[eks. viser medfølelse, påtar seg det ansvar den har og praktiserer åpenhet]

6 Metode

Det var et overordnet mål med evalueringen å finne ut om de involverte myndighetsetater hadde tilfredsstillende krisekommunikasjonsplaner, hvordan kvaliteten på krisekommunikasjonen var og hvordan den ble oppfattet utenfra. Vi ønsket også å finne ut om det var en sammenheng mellom planenets kvalitet og kvaliteten på krisekommunikasjonen.

Vår metode har vært:

- a) Kartlegge hvilke hovedaktører blant myndigheter og media som var tilstede ved hjelp av teoretiske kommunikasjonsverktøy
- b) Kartlegge kvaliteten på myndighetenes krisekommunikasjonsplaner (ut fra gitte kriterier¹²) gjennom dokumentanalyser
- c) På basis av dokumenter og intervjuer analysere av de informasjonstiltak som ble gjennomført kartlegge hvordan myndighetene utførte sin krisekommunikasjon
- d) Kartlegge hvordan myndighetenes krisekommunikasjon ble oppfattet utenfra ved å sammenligne den skriftlige informasjon som finnes fra aktørene med de oppslag man fikk i media

Vi har benyttet oss av både kvantitative og kvalitative metoder.

- Kvalitative dybdeintervjuer med 8 representanter fra myndighetenes hovedaktører
- Kvalitative dybdeintervjuer med 6 representanter fra de mest sentrale mediene som dekket ulykken
- En kvantitativ kartlegging av (bl.a.) hvilke medier som var viktigst i dekkningen av ulykken, hvordan de dekket saken (vinkling) og i hvilken grad de benyttet myndighetene som kilde

Gjennom kvalitative dybdeintervjuer med lederne i de mest sentrale virksomhetene, ønsket vi å skaffe oss et godt inntrykk av hvor bevisst lederne var kriser og krisekommunikasjon. Dette var informasjon vi ikke kunne hente ut ved en dokumentanalyse av krisekommunikasjonsplanen.

En kvantitativ mediekartlegging av medieoppslagene etter Åsta-ulykken, ville gi oss mye informasjon om journalistenes holdninger, vurderinger og prioriteringer. Gjennom vurderinger av medieoppslagene innhold, ville vi kunne si noe om hvilken effekt den informasjon myndighetene kommuniserte ut hadde i media. Samtidig innså vi at det kunne være en rekke andre forhold som påvirket resultatet slik at medieoppslagene ble slik de framsto i aviser og i etermedia. Dybdeintervjuene var helt nødvendige for å gi oss utfyllende informasjon om journalistenes personlige oppfatning av krisekommunikasjonen.

Det var alternativer til den metoden vi har valgt. Utvalget av representanter fra offentlige virksomheter kunne vært betydelig større. Dette ville ha økt detaljkunnskapen om hvordan krisekommunikasjonen foregikk, men det er et spør-

¹² Jfr. kvalitetskriterier for krisekommunikasjonsplaner, se tabell 1 s. 9.

mål om ressurser. Da det er nøkkelpersoner vi har intervjuet, mener vi likevel at vi har fått tilfredsstillende bilde av situasjonen.

Vi kunne også tenke oss et bredere utvalg av nyhetsredaksjoner i både den kvantitative kartleggingen og i de kvalitative intervjuene. Det er både lagt vekt på fordeling av lokalmedier med nærhet til Åsta-området, riksmedier, printmedier og etermedier. I tillegg har vi tatt med den viktigste riksdekkende nettavisen.

Det har også vært et mål for oss å se om de funn vi gjorde i forbindelse med Åsta-ulykken også er registrert ved andre ulykker og myndighetskriser. Vi har derfor foretatt en analyse av myndighetenes krisekommunikasjon under Vassdalen-ulykken (mars 1986) basert på de rapporter som finnes. I tillegg har vi gjennomført et dybdeintervju med en av de som sto mest sentralt i kommunikasjonsarbeidet i forbindelse med ulykken.

6.1 Metodiske problemstillinger

Det er vårt inntrykk at alle som har blitt intervjuet har utvist stor samarbeidsvilje og et ønske om å bidra til å gi et mest mulig utfyllende bilde av det som skjedde. Det er derfor grunn til å anta at det intervjuobjektene har fortalt gjennom intervjuene er identisk med det de husker.

En problemstilling som har påvirket resultatet er selvsagt den tiden som har gått mellom ulykken skjedde og denne evalueringen. Dette setter flere begrensninger i det innsamlede materialet. Vi registrerte blant annet i intervjuene at det var vanskelig for aktørene å huske alle detaljer rundt ulykken og tidsperioden etter. Det er også mulig at noen av de detaljene som ”huskes” er feil. Erfaringen fra andre kriser og dramatiske hendelser er at enkelte aktører gjenskaper et bilde fra krisen som er tilnærmet slik de ønsker at det skulle ha vært, og ikke slik det var¹³. De som har opplevd en krisesituasjon/sittet i en krisehåndteringsstab, har altså en tendens til å nedtone de negative opplevelsene, når de gjenforteller det som skjedde.

I denne undersøkelsen var formålet å få fram intervjuobjektene subjektive og personlige oppfatninger av ulykken – tanker intervjuobjektene har hatt, når de har tenkt tilbake på ulykken. Det er med andre ord ikke nøytrale framstillinger. Delvis på grunn av tidsperspektivet ble det en del ”synsing” – subjektive oppfatninger som intervjuobjektene ikke argumenterte for.

I tillegg til de begrensninger som er nevnt over, ligger det også en begrensning i den skriftlige dokumentasjonen ved at noe av den har blitt kassert i mellomtiden.

Selv om kommunikasjonen knyttet til en krise også strekker seg ut både før og etter akuttfasen, har vi av praktiske hensyn måtte avgrense oss i tid. Dette er en svakhet, da vi registrerte at mye av det bildet, som satte seg under krisehåndteringen (korrekt eller ukorrekt), fortsatt er bildet i dag. Med det forstår vi at for

¹³ Erfaringer fra Tsjernobyl-ulykken, professor Lars Weisæth, Universitetet i Oslo.

enkelte aktører er etter-fasen i krisekommunikasjonen etter Åsta-ulykken fortsatt ikke over.

7 Funn i undersøkelsene

7.1 Beredskapsplanenes kvalitet

På bakgrunn av de gitte kvalitetskriterier (se side 9), mente vi det ville være forholdsvis enkelt å vurdere virksomhetenes krisekommunikasjonsplaner. Vi så at det settet med kriterier vi hadde var et nyttig verktøy. Likevel var det flere områder der det var vanskelig å gi entydige svar. Dybdeintervjuene bidro til å bringe klarhet der.

7.1.1 Politiet

Gjennom våre undersøkelser har det vist seg at politiet ikke hadde noen krisekommunikasjonsplan utover politiets generelle plan for håndtering av ulike typer krisesituasjoner. Spesielt nevnes de såkalte ”blå-bøkene” som er operative beskrivelser av hvordan politiet skal håndtere ulike situasjoner. Generelt kan det sies at hvilke virkemidler politiet vil sette inn er situasjonsbestemt, og ansvaret hviler på politimesteren. Som øverste ansvarlig i redningsarbeidet har han ansvar for løpende å vurdere hvilke informasjonstiltak han vil iverksette.

På grunn av tiden som har gått var det vanskelig å få et riktig bilde av hvordan beredskapsplanene så ut i januar 2000. Det skyldes ikke minst den oppgradering av planen på blant annet kommunikasjonssiden, som i følge politiet har funnet sted i tiden etter ulykken og fram til i dag. Som det framgår av tabell 1, har vi avdekket i alt fire usikre kriterier der vi ikke kjenner til status (i januar 2000) og hvor godt de var ivaretatt i den daværende plan. De kriterier som er sikre er:

- Gjelder alle typer kriser (det er den samme planen politiet bruker ved enhver situasjon der de skal koordinere redningsinnsats)
- Det er utpekt en kriseledelse samt rollebeskrivelse
- Rutiner for mediehåndtering
- Vertikal og horisontal samordning¹⁴
- Det synes å være en begrenset grad av faseinndeling i planverket. Politiets mandat fokuserer stort sett på akuttfasen.

Det planen ikke synes å ta hensyn til er kommunikasjonsprinsippet og brukerdialog. I de samtaler vi har hatt har det ikke framkommet noe informasjon om hvordan etaten ønsker å ”lytte” til målgruppenes behov. Heller ikke de rutiner man hadde for mediehåndtering synes å være spesielt utviklet. I de samtaler vi har hatt framgår det at den kontakt man hadde med NTB, langt på vei skulle ivareta politiets mediekontakt. Det er vår erfaring at de fleste nyhetsredaksjoner er av en annen oppfatning. Den ansamling av både norske og utenlandske ny-

¹⁴ Koordineringen oppover og nedover i systemet er det gode rutiner på i politiet. Politiet har også innøvde rutiner for kontakt med andre redningsetater. Det er imidlertid usikkert hvor systematisk de har gjennomgått tenkelige krisescenarier og avtalt rutiner med de mulige samarbeidspartnere de kan tenkes å få i de respektive scenarier.

hetsredaksjoner som var tilstede på Åsta var i høyeste grad også mer fasettert enn som så.

Totalt har planen oppfylt seks av i alt tretten kriterier.

Tabell 2: Tabellen viser hvilke aktører som har planer med hvilke kriterier.

Nr.	Kriterium	POL	SD	SJT	KOM	NSB	JBV	Sum
1.	Gjelder alle typer kriser	x	x					2
2.	Ekstraordinær kriseledelse	x	x			x		3
3.	Rutiner for mediehåndtering	x	x			x		3
4.	Krav til spesielle lokaler og utstyr	x						1
5.	Rutiner for vertikal samordning	x	x			x		3
6.	Rutiner for horisontal samordning	?	x			x		2
7.	Segmentert på målgrupper					x		1
8.	Krav til øvelser	?	?					0
9.	Rutiner for evaluering	?						0
10.	Bygger på ROS/ scenarier	?	x					1
11.	Har faseinndeling	x				x		2
12.	Kommunikasjonsprinsipp/ krav til brukerdialog							0
13.	Omtaler kompetanseoppbygging							0
	Sum kriterier	6	6	0	0	6	0	

7.1.2 Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet hadde ikke en generell krisekommunikasjonsplan på det tidspunkt da ulykken skjedde. Det fantes imidlertid en egen informasjonsplan (som er datert to uker før ulykken) for hvordan departementet ville håndtere eventuelle kriser knyttet til tusenårsskiftet. Mye tyder på at de prosesser som departementet hadde gjennomført i forarbeidet til dette, bidro til at man håndterte Åsta-ulykken forholdsvis godt. I tillegg hadde man den dagen ulykken skjedde personell med betydelig faglig kompetanse på informasjonssiden tilgjengelig. Følgende kriterier var ivaretatt av departementets plan:

- Gjelder alle typer kriser
- Ekstraordinær kriseledelse
- Rutiner for mediehåndtering
- Rutiner for vertikal og horisontal samordning
- Bygger på en form for scenariovurdering

I tillegg står øvelser også nevnt i planen, men det er ikke utformet som et krav.

I planen er det i alt seks av tretten kvalitetskriterier ivaretatt.

7.1.3 NSB

NSB, som tidligere omfattet både det senere JBV og Jernbanetilsynet, hadde lang erfaring i krisehåndtering gjennom flere større og mindre togulykker. Virksomhetens plan tyder på at erfaringene fra tidligere ulykker har blitt tatt vare på og blitt innarbeidet i bl. a. planen for krisekommunikasjonen¹⁵. Den gir et generelt godt inntrykk, men som så mange andre virksomheters planer, synes også denne å ha et hovedfokus på den operative siden.

I forhold til gitte kriterier for krisekommunikasjonsplaner, har den tilsynelatende oppfylt 6 av i alt 13 punkter. Følgende kriterier synes å være godt ivaretatt:

- Utpeker ekstraordinær kriseledelse
- Rutiner for mediehandtering
- Krav til spesielle lokaler og utstyr
- Rutiner for horisontal og vertikal samordning
- Segmentering av målgrupper (bra på nærmeste samarbeidspartnere, men lite på andre målgrupper)
- Har faseinndeling (delvis – noe utover akuttfasen)

Det er uklart hvilken prosess som har gått forut for planen (om planen bygger på en risiko- og sårbarhetsanalyse). Det går heller ikke fram av planen hvilke typer kriser den skal håndtere (scenarioanalyse).

7.1.4 JBV

Jernbaneverkets direktør oppgir at de ikke hadde noen krisekommunikasjonsplan, da ulykken inntraff. Organiseringen av NSB og JBV fram til 1. juli 1999, med felles styre og administrerende direktør, skapte mange uklare ansvarsforhold. I følge Jernbanedirektøren ble av denne grunn ikke de erfaringer og kriseplaner som var utviklet i NSB over tid med inn i den nye organisasjonen.

7.1.5 SJT

Heller ikke SJT hadde skriftlige og innøvde planer for hvordan de ville håndtere eventuelle kriser.

7.1.6 Åmot kommune

Gjennom de samtaler vi har hatt med kommunen, framgår det at de ikke hadde noen detaljert, skriftlig og innøvd plan da ulykken skjedde. Redningsetatene i kommunen hadde opparbeidet seg både erfaring og rutiner for handling når kriser oppsto, men uten at dette fantes i en helhetlig plan. Det fantes heller ingen innøvde varslingslister. Konsekvensen var at det ble en forsinkelse av nødvendig ressursmobilisering i kommunen.

¹⁵ Dateringen på den mottatte plan er svært uklar, men synes å være 29.10.98. Et krav til korrekt oppsatte planer er at det går klart fram hvilken versjon (datering) planen er.

7.2 *Hvordan ble myndighetenes krisekommunikasjon gjennomført*

En hovedutfordring i hele krisekommunikasjonen etter ulykken på Åsta, ble forholdet mellom Samferdselsdepartementet, NSB, SJT og JBV. Undersøkelserne våre viser at få innen nyhetsredaksjonene hadde registrert utskillelsen av JBV fra NSB og enda færre synes å ha forstått hva det innebar. SJTs rolle og eksistens var det også få journalister som var klar over. Heller ikke i SJT var man klar over hvilken rolle de var tiltenkt i forbindelse med større ulykker.

7.2.1 **Politiet**

Redningsarbeidet på åstedet ble startet etter et minimum av tid, gjennomført profesjonelt og slik det var forventet. Som det framgår av tidligere rollebeskrivelse for politiet, hadde de en sentral rolle i dette.

Alle aktørene vi har vært i kontakt med uttaler at de hadde et godt forhold til politiet. De medieklipp vi har gjennomgått og de intervjuer vi har hatt med representanter for de ulike aktørene, peker overveiende i retning av at politiet har gjennomført sin kommunikasjon med de ulike berørte grupper rutinemessig og stort sett slik som det har vært forventet av dem.

Likevel bekrefter medieklippene at det alltid vil være grupper, som for eksempel pårørende og overlevende, som har et betydelig informasjonsbehov utover det som i praksis vil være mulig å dekke fullt ut. Intervjuer med journalister som var tilstede, bekrefter at de ønsket at de hadde fått noe videre rammer (knyttet til arbeidsforhold) enn de fikk av politiet. Samtidig understrekes det ganske enstemmig fra de intervjuede journalistene at de ikke hadde noen form for *konflikter* med politiet under redningsarbeidet. Journalistene oppgir at politiet ble en viktig informasjonskilde; ikke som kilde til nyheter, men for å få bekreftet den informasjon de har mottatt fra andre kilder.

Politiet oppgir at de forholdsvis raskt opprettet et pressesenter på politihuset på Elverum, der de gjennomførte i alt 7 pressekonferanser og en rekke fortløpende presseorienteringer. Politiet oppgir at de sendte ut 22 pressemeldinger til NTB og over 20 til andre medier i tiden etter ulykken. Strategien til politimesteren var at hyppige pressemeldinger skulle få ned presset fra media.

Det generelle inntrykket fra politiets gjennomføring av krisekommunikasjonen, er at den fulgte de innarbeidede rutinene de hadde på ulykkestidspunktet.

7.2.2 **NSB**

Kort tid etter at ulykken var kjent, begynte NSB-ledelsen å samles i forhåndsutpekte beredskapslokaler. Der ble innhentet bakgrunnsinformasjonen samlet og vurdert, og dannet etter hvert et grunnlag for videre krisehåndtering. Oppstarten av krisehåndteringen i NSB, ble etter vår vurdering preget av gode rutiner og profesjonalitet.

Konsernsjef Osmund Ueland valgte forholdsvis raskt en empatisk strategi og etter Statskonsults vurdering var dette valget fornuftig. NSB ville prioritere de overlevende, pårørende og virksomhetens ansatte som dem NSB skulle bruke sin tid på. De øvrige konserndirektørene skulle også følge opp de samme prioriterte grupper. Mediekartleggingen og våre intervjuer med journalistene tyder på

at dette valget ble akseptert uten nevneverdige protester fra media; som erfaringsvis er svært vare mot å bli *nedprioritert*. (Som det framgår av oppsummeringen under ble media fulgt opp av informasjonsstaben i NSB.)

I sin oppsummering av ulykken peker daværende informasjonsdirektør blant annet på at:

- man i NSB-ledelsen hadde klare ansvarslinjer og rollefordeling internt
- de første henvendelsene kom samtidig med at NSB fikk vite om ulykken
- informasjonsstaben ble langt på vei en *kommandosentral* for hele organisasjonen
- fordi det ble førte en løpende logg i de første tre uker, kunne de følge opp nesten alle henvendelser som kom inn
- interninformasjonen ble fulgt opp nøye med ca. 1-2 elektroniske meldinger pr. dag i 3-4 uker
- alt som ikke var i orden i NSB dukket nå opp i media (tidligere tilsynsrapporter fra SJT)
- det dukket opp en rekke *sannhetsvitner* (folk som selv mener de har viktige momenter å tilføre saken)

En annen erfaring var at det ble brukt lite tid på å utforme pressemeldinger, samtidig som at det ble lagt stor vekt på å besvare alle telefonhenvendelser. Det ble også lagt stor vekt på å holde internett oppdatert. NSB arrangerte ikke noen egen pressekonferanse i løpet av de første fire ukene.

7.2.3 JBV

Den krisekommunikasjon som virksomheten gjennomførte var preget av fravær av planer, mangel på forberedelser og manglende koordinering i forhold til andre hovedaktører. Som Jernbanedirektøren selv uttrykker det, var deres kommunikasjon preget av at de gjorde ... *det de kunne for å besvare flest mulig av de henvendelser som kom inn...* og at det ikke var ..*rom for strategisk tenking*. (I følge direktør Killi ringte hans telefon sammenhengende i flere døgn etter ulykken.) Fravær av strategisk kriseplanlegging før ulykken, førte derfor til at andre satte agendaen for JBV i forbindelse med ulykken. I tillegg manglet deres kommunikasjon med omverden klare, forhåndsdefinerte og strategisk funderte mål.

I følge Jernbanedirektøren var det tett kontakt mellom ham og departementet etter at ulykken var kjent. Samtidig peker han på at det ikke fantes noen krisekommunikasjonsplan der man i planprosessen hadde avtalt koordineringsrutiner og kontaktpunkter mellom virksomheten og departementet. Det er mulig at ikke alle uttalelser Jernbanedirektøren kommuniserte utad, var omforent med departementet, men stort sett var de det, i følge ham selv. Et interessant spørsmål er om pressekonferansen 9. januar og framleggingen av uhellskommisjonens foreløpige rapport var koordinert med departementet (se neste side). Både fra Jern-

banedirektøren og fra departementet får vi bekreftet at det var tett kontakt i forkant av pressekonferansen. Departementet bekrefter også at de var orientert om hovedinnholdet i uhellskommissjonens foreløpige rapport¹⁶.

På grunn av manglende rolle- og ansvarsfordeling internt, ble Jernbanedirektøren sittende *alene* som kriseledelse, da ulykken ble kjent. Dette kom fram i samtaler med Jernbanedirektøren. Først neste dag hadde man klart å organisere fire personer (inkl. Jernbanedirektøren), som skulle komme til å utgjøre *kriseledelsen* i tiden etter ulykken.

Et annet forhold som var med på å skape en problematisk krisekommunikasjon, var den interne uhellskommissjon som var brukt for å granske slike ulykker i det tidligere NSB. Den var nå etter delingen overført til JBV. Da den la fram sin foreløpige rapport fem dager etter ulykken, oppfattet mange dette som en måte for JBV å frikjenne seg selv for ansvar. Faktisk fulgte JBV kun innarbeidede rutiner slik virksomheten alltid hadde gjort i det tidligere NSB, i forbindelse med denne type ulykker.

Tilnærmet alle vi har hatt kontakt med husker det media brakte fra JBV's pressekonferanse søndag 9. januar der tema var rapporten fra JBV's egen uhellskommissjon. Det som blir trukket fram av de vi har intervjuet er Steinar Killis redegjørelse, og at han skulle ha begynt å fordele skyld *samtidig med at det pågikk begravelser av de omkomne*¹⁷. Samtidig ser vi at det er ikke mange som påstår at det som kom fram i den foreløpige rapporten var feil, men praktisk talt alle sier at uttalelsen kom på et helt feil tidspunkt. Jernbanedirektøren hevder at han følte seg presset av journalistene til å komme med en slik uttalelse. Alternativet til at denne konklusjonen ble offentliggjort, var flere spekulasjoner. Hvis det hadde vært slik at uhellskommissjonen fant det sannsynliggjort at det var feil på signalsystemene, *var vi nødt til å stanse all jernbanetraffikk i landet inntil feilen var rettet*, understreker Jernbanedirektøren.

Jernbaneverket var den mest medieeksponerte aktør under Åsta-ulykken. Alle de journalistene vi har intervjuet sier at det var forholdsvis lett å få JBV (v/Steinar Killi) i tale. De oppgir også at de ikke hadde noen konflikter med JBV. Dette samsvarer godt med det bildet vi får, når vi går inn i medias innhold de første ukene. Samtidig ser vi at spekulasjonene om Jernbaneverket øker etter hvert som tiden går. Spesielt etter nevnte pressekonferanse øker spekulasjonene om virksomheten forsøkte "å skjule noe".

7.2.4 SJT

Da ulykken ble kjent for tilsynets direktør, tok han kontakt med Samferdselsdepartementet og fikk raskt avklart at de ikke hadde noen formell rolle knyttet til ulykken. Det som også ble klart var at de, til tross for at de ikke hadde noen formell rolle knyttet til ulykken, likevel raskt ble en sentral kommunikasjonsak-

¹⁶ Departementets holdning var at uhellskommissjonen på den ene siden var en faglig og selvstendig gruppe og at de av den grunn ikke ønsket å gripe inn av den grunn. Det andre var at når rapporten først var ferdig, var det ikke riktig å holde den tilbake.

¹⁷ Sitat fra intervjuene. Slik ble det oppfattet av andre og framstilt i media.

tør i det journalistene begynte å kontakte dem for å få svar på ulike faglige spørsmål.

Et spesielt og interessant trekk tilsynets direktør gjorde, var at han etter å ha fått en rolleavklaring fra departementet, gjorde seg utilgjengelig for media i ca. ett døgn. Dette for å få en oversikt over situasjonen og hvordan den utviklet seg. Etter at Samferdselsministeren hadde gjennomført sin andre pressekonferanse, der hensikten var å klargjøre rollefordelingen mellom NSB, JBV og SJT (to dager etter ulykken), økte mediehenvendelsene betydelig.

Den nye måten å gjennomføre tilsyn på, *uavhengig systemtilsyn*, skapte mange ekstra nyhetssaker i media. Det var tilsvarende slik man hadde drevet i en årrekke i oljevirkosomheten i Nordsjøen. Det var nå positivt for driftselskapene (NSB og JBV) å få påpekt avvik fra en uavhengig tilsynsetat i full offentlighet, i motsetning til tidligere, da NSB/JBV førte tilsyn med seg selv. Dette ble oppfattet helt motsatt av media: *Mange tilbakemeldinger om avvik måtte bety at det var alvorlige problemer.*

7.2.5 Samferdselsdepartementet

Allerede rundt fire timer etter ulykken innkalte Samferdselsministeren til pressekonferanse i Regjeringskvartalet. Pressekonferansen var berammet til klokken 19.30. Det er grunn til å tro at pressekonferansen ble oppfattet av media og andre, som et sterkt signal om departementet ønsket å ha en sentrale rolle i håndteringen av ulykken og kommunikasjonen rundt den. Videre er det rimelig å anta at dette inntrykket forsterket seg da samferdselsministeren inviterte til ny pressekonferanse to dager senere; denne gangen for å orientere om Statens jernbanetilsyn og blant annet tilsynets rolle knyttet til Åsta-ulykken og Rørosbanen. Det må derfor ha forundret mange, når den *konflikten* som oppsto mellom NSB og JBV, fikk lov til å utvikle seg. I tillegg sendte Samferdselsdepartementet ut en pressemelding 10. januar der de understreket at de ikke lenger kom til å gi ytterligere kommentarer. Dette var under henvisning til den uavhengige undersøkelseskommissjon, den pågående etterforskning, arbeidet til JBV's uhellskommissjon og NSB's ulykkesgruppe.

7.2.6 Åmot kommune

Bare få minutter etter at Åsta-ulykken var et faktum kom de første henvendelser til Åmot brannvesen. Dette var blant annet BBCs nyhetsredaksjon i Stockholm, og er et godt eksempel hvor raskt nyheter spres, hvor raskt media arbeider og hvilke utfordringer myndighetenes informasjonsberedskap står overfor.

Til tross for manglende krisekommunikasjonsplan, håndterte brannvesenet i Åmot kommune de mange henvendelsene de fikk kort tid etter ulykken faglig sett hensiktsmessig. Umiddelbart etter at brannvesenets folk ankom Åsta, fikk de kontakt med politiets skadestedsledelse og svært raskt ble telefonnummer, som henvendelser fra media og andre kunne kanaliseres til, formidlet tilbake til brannstasjonen på Rena.

7.3 Intern kommunikasjon

Vi har tidligere understreket viktigheten av god internkommunikasjon som en del av krisekommunikasjonen. Uten å gå i dybden, har vi sett om dette synes å ha fungert hos hovedaktørene.

7.3.1 Politiet

Igjen synes politiet å ha fungert forholdsvis godt med støtte i godt innøvde rutiner. For at ikke politimesterens stab i politihuset på Elverum skulle komme i et informasjonsvakuum i forhold til det som skjedde på Åsta, ble det utpekt eget personell som hadde spesielt til oppgave å holde staben i Elverum oppdatert. I våre undersøkelser har vi ikke avdekket noen åpenbare feil og mangler i politiets internkommunikasjon.

7.3.2 NSB

Konsernsjefens hovedstrategi var: Oppfølging av de skadde, de pårørende og de ansatte i NSB. I det siste ligger det implisitt god internkommunikasjon. Dette ble ivaretatt gjennom betydelig møtevirksomhet med ulike grupper ansatte, og god oppfølging av informasjonen gjennom NSBs intranett.

Kommunikasjonen innen ledergruppen fungerte godt. Det ble avholdt hyppige møter og gruppen samordnet seg for øvrig ved hjelp av kontakt over mobiltelefon.

7.3.3 JBV

Kommunikasjonen til de øvrige av JBVs ansatte gikk for en stor del over intranettet. I tillegg ble det holdt allmøter med direkte og indirekte berørte i de to regionene som Rørosbanen sorterte under¹⁸.

Etter det første døgnet bestod kriseledelsen av en firemannsgruppe (jernbanedirektør, trafikksikkerhetsdirektør, regiondirektør og informasjonsdirektør). Kommunikasjonen internt i kriseledelsen var i følge Jernbanedirektøren svakt organisert og gikk i de første dagene stort sett via mobiltelefon før det ble etablert faste møter.

7.3.4 SJT

SJT's kriseteam bestod av tre personer. Samarbeidet var tett og koordinert i gruppen og mot departementet.

7.3.5 Samferdselsdepartementet

I følge departementet selv ble ikke Åsta-ulykken en krise for departementet. Det ble etablert et kriseteam, som hadde til oppgave å følge utviklingen. Intern-

¹⁸ Region Nord og Region Øst.

kommunikasjonen i teamet fungerte godt. Departementet oppgir at de hadde tett kontakt med både Justisdepartementet og de andre involverte aktørene.

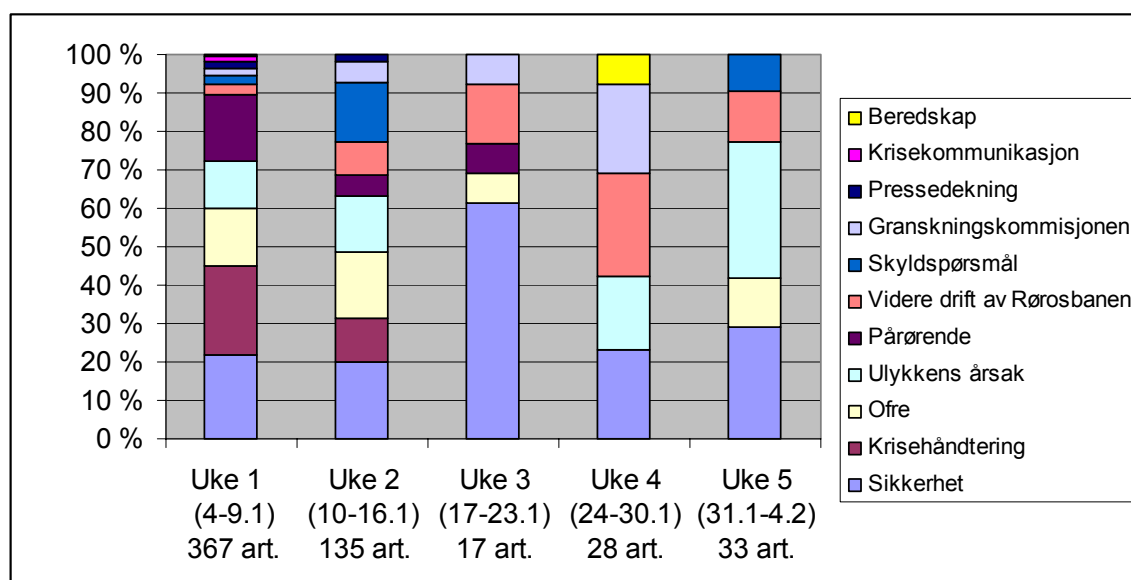
7.4 Media

Mediekartleggingen har hatt som overordnet målsetting å finne ut hvor godt media fungerte som en kommunikasjonskanal for myndighetenes krisekommunikasjon. Vi har derfor sett nærmere på hva de skrev om, hvilken rolle de inntok, og hvordan de brukte den informasjon myndighetene sendte ut

7.4.1 Mediefokuset

Mediefokuset kan si oss hva media var opptatt av i tiden etter ulykken. Det var ingen store overraskelser i det vi fant.

Figur 2: Figuren viser hvordan mediefokuset varierer gjennom kartleggingsperioden.



Fokuset i uke 1

I overkant av 30% av artiklene fokuserer på *ofre* eller *pårørende*. Disse artiklene er i stor grad intervjuer med overlevende og pårørende om hvordan de opplevde ulykken og tiden etterpå. De omhandler også krisehjelp og sorgarbeid for pårørende og lokalbefolkningen. I tillegg blir navnene på de første identifiserte omkomne offentliggjort denne uken.

Sikkerhet og *ulykkens årsak* får også mye fokus denne uken, med i overkant av 30% av artiklene. I mangel på rapporter om ulykken, som først kommer i uke 2, spekulerer mediene i hva årsaken til ulykken kan være og hvorvidt sikkerheten er god nok. Mange artikler gjenforteller også hendelsesforløpet ulykkesdagen for å kartlegge ulike mulige årsaker for ulykken. På grunn av manglende mulighet til å komme med konklusjoner fokuserer svært få artikler på *skyldspørsmålet*.

I den første uken etter ulykken er *krisehåndteringen* det mest sentrale fokuset for over 20% av alle artiklene. Temaene er først og fremst redningsarbeidet på Åsta med identifisering av omkomne, og krisehjelp til berørte grupper. Artiklene er enten saklige og faktaorienterte, eller dramatiske skildringer av ulykkesstedet.

Fokuset i uke 2

I uken etter ulykken øker fokuset på *skyldspørsmål* betraktelig. Dette bl.a. i forbindelse med at Jernbaneverket offentliggjør sin midlertidige rapport om ulykken. I følge medias framstilling¹⁹ fastslår JBV at nordgående tog kjørte mot signal ”stopp” (rødt lys). NSB og politikere blir av media tillagt ansvar for at menneskelig svikt kan få så fatale konsekvenser, mens Jernbaneverket kritiseres for å trekke for enkle konklusjoner i sin rapport. Debatten har også *sikkerhet* og *ulykkens årsak* som hovedfokus. Til sammen utgjør disse tre kategoriene nesten 50% av publisiteten denne uken.

Krisehåndteringen blir mindre viktig i denne uken og handler i større grad om rydningsarbeidet av området etter at ofre er fjernet. Fokuset på *pårørende* blir også mindre. Lister over omkomne blir offentliggjort denne uken, noe som opprettholder fokuset på *ofre*.

Den regjeringsoppnevnte *granskningskommisjonen* trår sammen i begynnelsen av uke 2 og får dermed økt fokus. Det samme gjør *videre drift av Rørosbanen*, særlig i avisen Østlendingen, hvor avisens målgruppe påvirkes av den midlertidige stansen i togdriften og er bekymret over banens sikkerhet.

7.4.2 Hva var medias rolle

En overveiende del av artiklene i de fire ukene (64%) er nyhetsartikler. Resten fordeler seg på ”debatt”, ”feature” og ”notiser”. Vi må derfor kunne si at media for en stor del fylte rollen som nyhetsformidleren.

Vinklingen er sett opp i mot hvor positivt eller negativt myndighetenes instanser blir presentert i artiklene, og hvordan berørte grupper oppfatter konsekvensene av ulykken. Vinklingen er vurdert både i forhold til innholdet i artikkelen og journalistens fargelegging gjennom språkbruk.

Andelen negative artikler øker utover i ukene. Dette kommer som en følge av at flere faktiske forhold blir presentert gjennom rapporter og høringer, og at artiklene skifter stil fra å være nøytralt rapporterende til å bli mer kritiske og analyserende.

Det som blir mest negativt vinklet er *sikkerhet* og *skyldspørsmål*. Artiklene er i stor grad kritiske til sikkerheten og de ansvarlige offentlige instanser. Artikler som omhandler *ulykkens årsak* er mindre negativt ladete, da de i større grad er artikler som beskriver hendelsene. Selv om hendelsene i seg selv er fryktelige, beskrives de i stor grad på en nøytral måte. Negativt vinklede artikler i denne

¹⁹ Og i følge JBV's egen pressemelding samt den offisielle rapport fra JBV's uhellskommisjon.

kategorien stammer fra ulike aktørers diskusjon om hva som var ulykkens årsak.

7.4.3 Medias kilde til informasjon

Mediene referer i ulik grad til sine kilder. Mange av artiklene har ufullstendig henvisning til kilder, særlig mener vi dette gjelder skriftlige kilder og andre medier. *Egenprodusert* er valgt som alternativ både der hvor ingen kilde er benyttet og der hvor ingen kilde kan dokumenteres. Tabellen nedenfor viser hvilke kilder media brukte.

Tabell 3: Kilder media brukte.

Funksjoner	Kilder	Hovedkilde
Støttefunksjoner	Brannvesenet	4
Støttefunksjoner	Kriseteam	4
Støttefunksjoner	Prest	11
Støttefunksjoner	Skoleverket	9
Støttefunksjoner	Sykehus	9
Skrevne kilder	Diverse rapporter	3
Skrevne kilder	Jernbanetilsynets rapport	
Skrevne kilder	Jernbaneverkets rapport	9
Sentrale instanser	Jernbanetilsynet	13
Sentrale instanser	Jernbaneverket	40
Sentrale instanser	Kripos	11
Sentrale instanser	NSB	25
Sentrale instanser	Politikere nasjonalt	22
Sentrale instanser	Andre sentrale instanser	2
Regionale instanser	Politikere fylkesplan	9
Lokale instanser	Politiet	50
Lokale instanser	Politikere kommuneplan	17
Interesseorganisasjoner	Forsikrings-selskap	1
Interesseorganisasjoner	Jernbaneforbundet	
Interesseorganisasjoner	Konduktørenes Landsråd	1
Interesseorganisasjoner	Norsk Jernbaneforbund	6
Interesseorganisasjoner	Norsk Lokomotivmannsforbund	11
Interesseorganisasjoner	Andre interesseorganisasjoner	2
Instanser på alle nivåer	Forsvaret	4
Instanser på alle nivåer	Redningsmannskap	22
Ingen dokumenterte kilder	Egenprodusert	65
Ekspert	Ekspert	17

Eksperter	Sintef	1
Berørte grupper	Ansatte Jernbaneverket	5
Berørte grupper	Ansatte NSB	15
Berørte grupper	Lokalbefolkningen	20
Berørte grupper	Ofre	31
Berørte grupper	Passasjerer NSB	3
Berørte grupper	Pårørende	20
Andre medier	Andre medier	21
Andre medier	NTB	62
Andre	Anonym kilde	1
Andre	Granskningskommisjonen	11
Andre	Granskningskommisjonens høringer	16
Andre	Kongehuset	2
Andre	Annet	5
	Sum	580

Sentrale instanser og berørte grupper er de gruppene som det blir referert mest til i mediene. Sentrale instanser blir som regel benyttet som kilde for saksopplysninger, mens Berørte grupper i stor grad skildres gjennom intervjuer. Aktører som det refereres mye fra er *Jernbaneverket*, *NSB*, *redningsmannskap*, *politiet* og *sentrale politikere*, som også er blant de viktigste aktørene. Sitater fra *granskningskommisjonens høringer* ble hyppig brukt i artikler i uke 4 og 5. I tillegg refererer mange til *NTB* som førstehåndskilde for informasjon.

7.4.4 Medias bruk av informasjon fra myndighetene

Pressekonferanser og pressemeldinger ble i følge de intervjuer vi hadde med journalistene i hovedsak brukt til å bekrefte fakta. Ellers var det viktig å få intervjuer med enkeltpersoner fra hovedaktørene slik at man kunne få en personlig vinkling på saken.

12 av 580 artiklene, som klart henviser til en opphavskilde, henviser til bruk av tilrettelagt informasjon fra myndighetene. 11 av henvisningene er til pressekonferanser, mens én er til bruk av pressemelding. Henvisningene er hovedsakelig gjort i artikler fra den første uken etter ulykken.

For en grundigere analyse av medias bruk av informasjonen fra myndighetene, har vi valgt ut fire av de pressemeldinger som ble sendt ut de første ukene. Vi har så sett på mediebildet i perioden etter publisering. I praksis vil det kun være nettutgavene samt Nettavisen²⁰ som har mulighet til å ”trykke” innholdet samme dag. Alle papirmediene vil tidligst komme ut dagen etter. De pressemeldingene vi har valgt ut er:

²⁰ Foruten radio og TV.

- 5. januar, Jernbaneverket: Orientering om jernbaneulykken (Informasjon om det faktiske hendelsesforløp samt de tekniske sikringstiltak på strekning, kommunikasjonen og loggføring).
- 5. januar, NSB: Tekniske opplysninger i forbindelse med ulykken mellom Rustad og Rena (Informasjon om bl.a. materiell, dieseltank, bruk av mob. tlf. og uhellskommisjoner).²¹
- 6. januar, Samferdselsdepartementet: Virksomheten til Statens jernbanetilsyn (Informasjon om SJTs tilsynsvirksomhet generelt og for Jernbaneverket spesielt).
- 13. januar, Jernbaneverket: Kommunikasjonen mellom togledelse og lokfører (Innholdet redegjør for hvordan kommunikasjonen skal være mellom togledelse og lokfører samt hvilke kanaler som skal brukes).

For de to utvalgte pressemeldingene fra 5. januar, fant vi følgende:

I perioden 5. – 8. januar var det 31 nyhetsreportasjer i de mediene vi har i vår mediekartlegging, som har hovedfokus på *sikkerhet*. I tillegg fant vi seks debattinnlegg, to featureartikler, én leder og én notis. Av dette kan vi spore pressemeldingenes innhold direkte i 20 nyhetsreportasjer. Av disse var fem nøytrale og i alt 15 negative.

Samferdselsdepartementets pressemelding (og pressekonferanse) kunne vi relatere til innholdet i fire nyhetsreportasjer. Av disse er tre nøytrale og én positiv.

I forbindelse med Jernbaneverkets pressemelding 13. januar, kan vi ikke finne noen spor i mediebildet etter denne. Derimot finner vi mye i mediebildet om det pressemeldingen omhandler (kommunikasjonen mellom lokfører og togledelse) før den 13. januar (noe som kan ha sammenheng med at temaet også var en del av pressemeldingene 5. januar).

7.4.5 Medias vurdering av myndighetenes krisekommunikasjon

Over halvparten av hovedfokusene blir i overveiende grad nøytralt vinklet. De mest fremtredende av de store kategoriene er *krisehandtering* og *pårørende*, hvor ca. 90% av alle artiklene er nøytrale. Offentlige instansers krisehandtering ble i svært liten grad kritisert av pressen. Likeledes ble ikke kritikk fra pårørende presentert i artiklene. Dette føler vi også er holdningen journalistene uttrykker i våre intervjuer med dem.

Enkelte av de journalistene vi intervjuet mente det var kritikkverdige forhold ved myndighetenes krisekommunikasjon. Bortsett fra politiet som fikk skryt for sin profesjonalitet, oppfattet media hovedaktørene som lite forberedt på krisen. Spesielt gjennom det faktum at flere av informasjonspersonellet var utilgjengelig på telefon de første dagene av krisen. Dette ga deretter anledning til spekulasjoner og mistenksomhet om at de hadde noe å skjule.

²¹ De to pressemeldingene fra 5. januar har vi valgt å se under ett.

Det er vårt inntrykk at NSBs strategi om å gi førsteprioritet til pårørende og ansatte fikk sympati.

SJT ga inntrykk av å være troverdige, mye på grunn av at de ikke hadde noe å tjene på å skjule fakta rundt hendelsen.

Det at JBV gikk så tidlig ut med en årsaksforklaring på ulykken, til tross for at politiet ikke hadde avsluttet etterforskningen, var heller ikke overbevisende for media. Da media etter en del undersøkelser fant ut at flere av SJTs sikkerhetspålegg til JBV ikke var fulgt opp, ble trolig tilliten til JBV sterkt svekket.

7.4.6 Forholdet mellom myndigheter og media

Alle hovedaktørene mener at den betydelige medieinteressen var en stor utfordring for dem.

Politiet

Politiet oppgir at de hadde et godt forhold til media. Vi vet gjennom intervjuene at det var et press fra media mot blant annet politiet for å komme nærmere skadestedet, få tilgang til de skadde og pårørende og for å få politiet til å spekulere i årsak. Alle disse punktene er noe man må forvente, men så langt vi har registrert ble dette presset håndtert korrekt av politiet uten at det skapte nevneverdige konflikter med journalistene.

NSB

Den strategien og prioriteringen av målgrupper som NSB-ledelsen valgte, fikk de forståelse for. Til tross for at media ikke var med i denne prioriteringen, fikk de stort sett den informasjon de hadde behov for av informasjonsavdelingen i NSB. Vi har ikke registrert noen negative holdninger i media knyttet til denne prioriteringen.

JBV

I intervjuene med journalistene kommer det i flere sammenhenger fram at de oppfattet Steinar Killi som lett tilgjengelig. Og at ”det var lett å få ham til å snakke”, som enkelte uttrykte det.

SJT

Tilsynet ble raskt en viktig kilde til nyttig bakgrunnsinformasjon for journalistene. Tilsynets direktør avgjorde raskt at de ville legge an en **åpenhets-politikk** der de ville opp-prioritere alle innsynanmodninger, og ekspedere disse så raskt det lot seg gjøre. Det er derfor vårt inntrykk at forholdet mellom SJT og media ble oppfattet som godt av begge parter.

Samferdselsdepartementet

Fra departementets side oppfattes kontakten med media som god. Henvendelser fra media ble betjent så godt som mulig. Medietrykket på departementet blir betegnet som håndterbart. I tillegg førte pressekonferansene til at medietrykket

sank. En annen effekt av pressekonferansene var at departementet fikk være med å påvirke det som kom ut i media, slik at innholdet stort sett var i samsvar med departementets oppfatning.

De journalistene vi har intervjuet gir heller ikke uttrykk for noen negative holdninger i sitt forhold til departementet. Likevel stiller enkelte seg noe uforstående til den rolle departementet inntok (skulle man være en koordinator i forhold til underliggende virksomheter eller ikke?) og til at departementet tillot *konflikten* mellom NSB og JBV å utvikle seg.

8 Konklusjoner Åsta-ulykken

Innledningsvis i denne konklusjonen må vi kunne slå fast at de kvalitetskriterier for krisekommunikasjonsplaner vi ønsket å teste, fungerte slik vi forventet. Vår erfaring er at utformingen av de krisekommunikasjonsplanene vi undersøkte i forbindelse med Åsta-ulykken var svært forskjellig. Ved å undersøke dem opp mot et felles sett av kvalitetskriterier, var det mulig å vurdere dem opp mot hverandre.

Det er vår oppfatning at myndighetenes krisekommunikasjonen i forbindelse med ulykken ble vanskeliggjort mer enn nødvendig. Dette skyldtes spesielt forholdet mellom NSB og JBV og at departementet etter å ha inntatt en svært aktiv og synlig rolle i den første fasen, lot *konflikten* mellom de to underlagte virksomheter videreutvikle seg.

Et interessant funn var at Jernbaneverket, som fikk mye kritikk i media, var den som hadde sendt ut flest pressemeldinger. Det er derfor naturlig å trekke den slutningen at det ikke er mengden informasjon som er avgjørende for hvordan man blir framstilt i media, men mer hvilken tillit man har i målgruppen og hvordan det generelle omdømmet er.

Vi ser også at de vanskelige forhold som oppsto for myndighetenes krisekommunikasjon, kan tilbakeføres til manglende oppfyllelse av flere av de kvalitetskriterier vi måler krisekommunikasjonsplaner opp mot.

På bakgrunn av det vi skrev om de forventninger befolkningen vanligvis har til myndighetene, må vi slå fast at vi ikke har registrert noe åpenbart tillitsbrudd mellom myndighetene og befolkningen i forbindelse med Åsta-ulykken.

8.1 Plan i forhold til gitte kriterier

Selv om flere av hovedaktørene hadde ivaretatt viktige kriterier som må være med i en helhetlig og troverdig krisekommunikasjonsplan, må vi fastslå at bare to av de aktørene vi undersøkte hadde slike planer da ulykken skjedde.

Segmentering av målgruppene er et kriterium som vi ikke fant igjen hos noen av aktørene. Riktig nok så vi noe til det i krisekommunikasjonsplanen til NSB, men ufullstendig utviklet. Erfaringen fra tidligere kriser er at manglende målgruppeinndeling fører til en overvurdering av media. Et eksempel på dette er politiet på Elverum der en forutgående målgruppeanalyse mangler og der NTB blir trukket fram når vi spør om hvem man kommuniserte med eksternt.

Det vi også ser hos flere av aktørene er at man ikke på forhånd har forsøkt å sette seg inn i hvilke krisesituasjoner som kan oppstå, slik at man kan avdekke om man er forberedt på å håndtere disse eller om det gjenstår forberedelsesarbeid. Samferdselsdepartementet, som har oppfylt ca. halvparten av de 13 kriteriene, synes å ha kommet lengst i det arbeidet. I NSB, som har ivaretatt like mange kriterier som departementet, er det uklart om dette er gjort.

Verken SJT, JBV eller Åmot kommune hadde skriftlige og helhetlige planer for sin krisekommunikasjon da ulykken skjedde. Konsekvensen av dette ser vi for JBVs del ble at det manglet en klar ansvars- og rollefordeling. Dette førte til at Jernbanedirektøren ble sittende alene å besvare de mange hundre henvendelsene som kom inn det første døgnet. Mangelen på en klar strategi og mål for JBVs

krisekommunikasjon førte til at det bildet av JBV som avtegnet seg i media, ikke ble spesielt fordelaktig og høyst sannsynlig ikke slik virksomheten kunne tenke seg. Slik vi oppfatter mediebildet, avtegnes Osmund Ueland som en empatisk og følelsesmessig leder, mens Steinar Killi avtegnes som en leder opptatt av tekniske forhold. Forklaringen på dette forholdet er enkel: Som leder av transportselskapet er det Osmund Uelands ansvar å tenke på passasjerer og pårørende. Som jernbanedirektør er det Steinar Killis ansvar å svare på de tekniske forhold rundt Åsta-ulykken.

Mangelen på en plan for kommunikasjonen fra SJT og Åmot kommune ser ikke ut til å ha gitt like dramatiske følger. For SJTs vedkommende kan dette ha sammenheng med den rolle de kom til å spille etter ulykken. For Åmot kommune førte mangelen av en plan til en forsinket start på deres krisehåndtering, likevel ikke så forsinket at dette ga alvorlige konsekvenser.

Heller ikke politiet har noen krisekommunikasjonsplan. Dette ser imidlertid ikke ut til å virket inn på deres kommunikasjonsarbeid med omverden. En teori kan være at de gjennom virkelige *kriser* opparbeider seg så mye operativ og praktisk erfaring, at det kompenserer for manglende planer.

8.2 Plan versus gjennomføring

Blant dem som hadde en krisekommunikasjonsplan (SD og NSB) ble ikke plandokumentet brukt under krisehåndteringen. Alle nevner at telefonlister og oversikter over kontaktpersoner er nyttig, men at selve planen ikke ble åpnet. Likevel ser det ut til at den krisehåndteringen som ble gjennomført var relevant og ikke gikk på tvers av planens innhold. Det er derfor grunn til å tro at prosessen fram mot en plan, øvelser og erfaring fra reelle kriser var viktige momenter i disse aktørenes håndtering av krisen. Det vi også ser er at erfaring fra faktiske krisesituasjoner ofte vil føre til økt bevissthet rundt kriser og beredskap – man kommer inn i en *positiv* spiral.

8.3 Myndighetsinformasjon versus medias bruk av denne

Bare i en håndfull nyhetsreportasjer oppgis pressemeldinger og pressekonferanser å være journalistenes kilde. Erfaringsvis vet vi at media har et behov for å framstå med egenprodusert stoff. I tillegg til artikler og nyhetsnotiser der det direkte henvises til pressemeldinger og pressekonferanser, framgår det indirekte gjennom andre reportasjer at mye av mediestoffet stammer fra pressekonferanser og presseorienteringer hovedaktørene har arrangert. Vi kan derfor anta at det reelle antallet er høyere.

Til tross for enkelte unntak, benyttet hovedaktørene forholdsvis lite ressurser på å produsere informasjon i form av tradisjonelle pressemeldinger. Svært mye av kommunikasjonen utad ble håndtert muntlig og en god del av det skriftlige behovet syntes nå å være ivaretatt av virksomhetenes hjemmesider på internett.

8.4 Hvordan fungerte media som krisekommunikasjonskanal?

For å kunne gi et fornuftig svar på dette kan det være nyttig å se på tre forhold: 1) Hva var medias fokus, 2) hvordan ble innholdet presentert og 3) hvilken rolle inntok media.

På det første punktet må vi kunne si at media hadde en relevant tilnærming til ulykken. I den første uken omhandlet godt over halvparten av nyhetsartiklene temaene ofre, pårørende, sikkerhet og ulykkens årsak. I tillegg omhandler ca. 20 % av artiklene selve krisehåndteringen.

Hvordan innholdet presenteres har det vært, og vil det også i framtiden være mange meninger om. Enkelte av de vi snakket med mente det var stor forskjell på hvordan riksmediene behandlet Åsta-ulykken og den måten lokale medier håndterte stoffet. De lokale journalister forteller at de satt på betydelig mer stoff og bilder enn det de kunne benytte i avisene. Dette av hensyn til pårørende, som de i mange tilfeller hadde et personlig forhold til. Mange uttrykket et ønske om å ta sterk avstand fra den måten løssalgsavisene brukte det stoffet de fikk fram. Vi opplever at det ofte er bildebruken som fremkaller de sterkeste følelsene. Likevel får vi opplyst at det var forholdsvis få *overtramp* fra de nyhetsredaksjonene som var på Åsta.

Også når det gjelder det siste av de tre punktene om media som kommunikasjonskanal, må vi kunne si at media fungerte bra. En overveiende del av det som kommer i media i de fire første ukene etter ulykken er nyhetsartikler. I den første uken er de i tillegg forholdsvis nøytrale. I denne fasen må vi derfor kunne si at media fyller rollen som *nyhetsformidleren*. Altså en forholdsvis nyttig funksjon for myndighetenes krisekommunikasjon. Vi ser av mediekartleggingen at andelen av kritiske artikler øker med tiden. Dette er også noe man måtte forvente, da fokuset på årsaksforhold og sikkerhetsaspektet øker.

8.4.1 Spesielle forhold

JBVs interne uhellskommisjon

Et forhold som skapte en unødvendig komplisert krisekommunikasjon, var de reaksjoner som oppsto da JBVs interne uhellskommisjon la fram sin foreløpige rapport. Dette var fem dager etter ulykken og i en periode hvor mange av ofrene var i ferd med å bli begravd. Det var også midt under politietterforskingen av ulykken og like etter at regjeringen hadde nedsatt sitt granskingsutvalg. I følge Jernbanedirektøren følte han seg presset til å gå ut med de resultater den interne uhellskommisjonen hadde kommet fram til så langt. Kommisjonen understreket at det var en *foreløpig rapport* som ble offentliggjort på pressekonferansen søndag 9. januar. Samtidig ble det sagt at uhellskommisjonen følte seg rimelig sikker på at den videre undersøkelsen ikke ville endre på de funn som var gjort til da²².

Kommunikasjonsfaglig vil vi hevde at tidspunktet for offentliggjøring av en foreløpig rapport var helt feil. Både på grunn av de pårørende og på grunn av at det ville virke uheldig i forhold til de øvrige granskingene som pågikk. Jernba-

²² Foruten å ha orientert departementet om hovedinnholdet i den foreløpige rapporten, arrangerte Jernbanedirektøren et møte med ledelsen i NSB, Norsk Jernbaneforbund og Norsk Lokomotivmannsforbund om formiddagen før pressekonferansen. Der ble de orientert om innholdet i rapporten. I følge Jernbanedirektøren gikk Lokomotivmannsforbundet mot en offentliggjøring, mens de øvrige var enig i at den ble offentliggjort.

nedirektøren uttaler at de føler at de ble presset til å legge fram den foreløpige rapporten. I hovedsak kom dette presset fra media. Det er imidlertid grunn til å tro at det også overfor de ansatte var viktig å få fram ledelsens syn på årsaks-sammenhengen. Jernbanedirektøren sa også at han også overfor media følte seg presset til å gå betydelig lengre i sine uttalelser enn han ønsket. Slik vi vurderer effekten skapte det et negativt omdømme for virksomheten, og mye kan tyde på at JBV har båret dette med seg fram til i dag.

Det er god grunn til å anta at dersom Jernbaneverket hadde en klar strategi for sin krisekommunikasjon, med god koordinering til andre hovedaktører i ulyk-ken og til departementet, og med godt innarbeidede rutiner for håndtering av slike kriser, ville de ha unngått å havne i en slik situasjon. Presset fra media ville ha vært der uansett, men man ville i JBV trolig hatt en mental beredskap til å stå i mot presset.

”Konflikt” NSB – JBV

Foruten konsekvensene for JBV's omdømme av framleggingen av den foreløpi-ge rapport fra JBV's interne uhellskommisjon, førte dette til en konflikt mellom NSB og JBV i media. Gjennom media ble dette framstilt som en konflikt mel-lom Osmund Ueland, som forsvarer av NSB's ansatte og Steinar Killi som ville frikjenne sine ansatte for ansvar. Det var ingen overraskelser i medias håndte-ning av saken. Stikkord som går igjen i journalisters håndtering av de fleste sli-ke saker er: Konfliktsøking, forenkling og personifisering. Vi ser at *konflikten* NSB –JBV tilrettelegger alt dette.

Med god koordinering av krisekommunikasjonen mellom de to virksomhetene ville man langt på vei kunne ha unngått at en slik *konflikt* hadde fått utvikle seg i media.

Samferdselsdepartementets rolle

Effekten av at departementet gikk sterkt ut og markerte seg i media like etter ulykken for så etter noen dager trekke seg å tilbake, skapte et kommunika-sjonsmessig forvirrende bilde av departementets rolle, som ble vanskelig å tolke utad. Ser vi isolert på hver av disse budskap kan de likevel være korrekte i den daværende situasjon:

- a) **Pressekonferanse 4. og 6. januar:** Departementet, som *eier* av NSB og JBV, viser at de tar ulykken alvorlig og følger håndteringen tett. Trolig var effekten av den andre pressekonferansen forsterkende for dem som på det tidspunktet oppfattet departementet som koordinator og at det hadde overtatt ansvaret for den videre krisehåndteringen.
- b) **Pressemelding 10. januar:** Regjeringen har oppnevnt en uavhengig grans-kingskommisjon og det vil være galt av departementet å uttale seg om år-saksforholdet før granskingskommisjonens arbeid er avsluttet.

Det er viktig å merke seg at vi her peker på *signaleffekten* av ulike informa-sjonstiltak. Ikke hva som formelt ble gjort. Ser vi på disse tiltakene i sammen-heng må de ha gitt et uklart bilde av departementets rolle. I den plan for krise-kommunikasjon som forelå i departementet står det at**ansvar for å hånd-tere en eventuell krise skal ligge hos den myndighet og virksomhet som til**

daglig har ansvar..... Inntrykket av at departementet hadde overtatt ansvaret ville derfor ha vært et signal om at situasjonen var svært alvorlig og at de som hadde det daglige ansvaret ikke var i stand til/egnet til å håndtere situasjonen. Dette er også noe av det som kom fram i intervjuene med journalistene; en forvirring i forhold til hvilken rolle departementet skulle ha i *konflikten* mellom NSB og JBV, og at *konflikten* fikk lov til å utvikle seg.

Etter vår oppfatning kunne den situasjonen og det forvirrende inntrykk som utviklet seg, ha vært unngått gjennom øvelser før ulykken skjedde mellom departementet, NSB og JBV. Erfaringsvis er det vanskelig å få til realistiske øvelser mellom departementene og underliggende virksomheter. Det er likevel faglig sett ingen alternativer til slike tiltak for å få gode rolle- og ansvarsavklaringer.

9 Skredulykken i Vassdalen

Bakgrunnen for skredulykken i Vassdalen var at NATO-landene hvert år i februar/mars gjennomførte en større militærøvelse i Nord-Norge som avslutning på vintertreningen for de norske og allierte styrkene. Annet hvert år var dette en større øvelse i ”Express-serien” i regi av NATOs øverstkommanderende i Europa.

Øverstkommanderende i Nord-Norge var ansvarlig for planlegging og gjennomføring av Express-øvelsene. Øvingsleder var til vanlig kommandøren for landstridskreftene i Nord-Norge.

Den allierte vinterøvelsen i 1986, Anchor Express, startet den 23. februar med overføring av de utenlandske styrkene som skulle delta i øvelsen. Starten på feltøvelsen, med deltakelse av samtlige styrker, ble satt til natten mellom 5. og 6. mars.

9.1 Hva gikk galt – funn i undersøkelsene

Innledningsvis er det riktig å si at på grunn av rask reaksjon fra Forsvarsdepartementet, har vi i dag betydelig dokumentasjon om ulykken. Hvordan Forsvaret håndterte den og med spesiell vekt på krisekommunikasjonen. I etterkant av ulykken ble det utvist betydelig vilje til å rette opp de svakheter som ble avdekket i systemet. Det kan være grunn til å anta at dette både var en erkjennelse av at ulykken rokket ved tilliten til det militæres evne til effektiv krisehåndtering, og ved tilliten til norske myndigheter generelt.

9.1.1 Forholdet til media

Skredulykken i Vassdalen førte primært til en informasjons- og tillitskrise. Kanskje spesielt i forholdet mellom Forsvaret og media, men også overfor andre sentrale målgrupper (eks. pårørende).

Forholdet til media utviklet seg raskt til et klassisk konfliktmønster, som langt på vei inneholdt de samme konfliktområder som Hernes-utredningen²³ oppsummerte med: tidskonflikt, kildekonflikt, ansvarskonflikt, kunnskapskonflikt, prioriteringskonflikt og troverdighetskonflikt.

Spesielt kan vi trekke fram tids-, prioriterings- og til slutt troverdighetskonflikten. En mulig årsak til denne utviklingen var at øvingsledelsen ikke forstod informasjonsbehovet, så hvilket strategisk verktøy det etablerte informasjonsapparatet kunne ha vært i blant annet det å beholde et godt forhold til media. Stortingsmeldingen peker på at den første pressekonferansen ble gjennomført etter ca. 10 timer. Det allierte presse- og informasjonssenteret (APIC) hadde lite relevant informasjon å tilby journalistene samtidig som hele skredområdet ble avstengt for bl.a. journalister, både på bakken og i luften. Videre var det vans-

²³ Utredningen om hvordan norske myndigheter håndterte informasjonen under Tsjernobyl-ulykken (NOU 1986: 19 ”Informasjonskriser” Informasjonskriser).

kelig for journalistene å få uttalelser fra forsvarets representanter. Journalister fikk også beslaglagt film.

På dette tidspunkt ble utviklingen i forholdet mellom Forsvaret og media slik som man kunne forvente og en tillitskrise var et faktum. På den ene siden begynte det å versere rykter om at myndighetene forsøkte å skjule ”noe”. For det andre begynte media å bruke sine kraftigste verbale virkemidler. Overskrifter som ”Folkemord” og ”Kommandert i dødsfelle” ble brukt på førstesidene. Samtidig ble Forsvarets krisehåndtering et stadig bredere tema i reportasjene.

Gjennom et samarbeid med media kunne man ha brukt denne kanalen til å formidle informasjon til andre målgrupper. Det må være riktig å si at mangelen på en plan for samarbeid med media, førte til at forholdet til media ble en krise i seg selv, og skapte ytterligere problemer for Forsvaret i en ellers vanskelig situasjon.

Forsvarets egen evaluering av sin krisehåndtering²⁴ konkluderte slik:

- a) Forsvaret klarte ikke å dekke det informasjonsbehov som oppsto etter ulykken.
- b) Dårlig kommunikasjon og mangelfull oversikt gjorde at øvingsledelsen ikke informerte godt nok videre.
- c) Det ble avdekket manglende forståelse for det store informasjonsbehov som oppstår i media/samfunnet i forbindelse med slike ulykker.
- d) Øvingsledelsen hadde ikke grunnleggende kunnskaper om politiets rolle når slike ulykker skjer.
- e) Mangelfull og motstridende informasjon om de faktiske forhold svekket tilliten mellom sentrale aktører i forsvar og media.
- f) Forsvaret maktet ikke å utnytte det potensialet som ligger i bruk av media som en rask kommunikasjonskanal.

9.1.2 Forholdet til de pårørende

Det må legges til at Forsvaret ikke tilstrekkelig raskt å klarte få ut informasjon om eksakt hvilke militære avdelinger som var involvert. Dette til tross for at den første meldingen til øvingsledelsen om skredet inneholdt en korrekt identifikasjon av hvilke avdeling som var tatt av skredet. Dette skapte et betydelig udekket informasjonsbehov. Konsekvensen ble at mange flere enn de pårørende som faktisk var berørt, begynte ringe til styrkenes hjemmeavdelinger i Norge og utlandet. Pågangen medførte en veritabel telefonstorm til Forsvarets avdelinger i indre Troms. I følge Forsvaret mottok man i løpet av 10 timer den 5. mars mer enn 62 000 samtaler over Bardufoss militære sentral. Dette førte til at det nasjonale telesambandet mellom Sør- og Nord-Norge i perioder brøt sammen, og i følge Telenor var det en reell fare for mer alvorlige konsekvenser for større deler av det nasjonale telenettet²⁵. I Stortingsmelding nr. 68 (1986-87) Om skredulykken i Vassdalen 5. mars 1986, ble evalueringen oppsummert med:

²⁴ Forsvarets ”Forsvarets informasjon etter ulukka i Vassdalen 5. mars 1986/Rapport frå utval nedsett av forsvarsministeren 24. mars 1986”, Forsvarsdepartementet, 1986 forsvarsministeren, 24. mars 1986.

²⁵ I flg. uttalelser fra representanter fra Telenor (da Televerket), 1998 (tidl. Televerket).

Både øvingsleiinga og ØKN²⁶ hadde i utgangspunktet nok ressurser til rådvælde for å imøtekomme behovet for informasjon. Med ei betre organisering og prioritering av informasjonsapparatet kunne Forsvaret ha klart informasjonsoppgåvene med dei ressursar som var i landsdelen.

9.1.3 Krisekommunikasjonsplan i forhold til kvalitetskriterier

Forsvaret hadde et sterkt fokus og en høy beredskap i forhold alle typer militære hendelser. Likevel manglet det et fokus på og en klar plan for å håndtere sivile kriser som kunne oppstå i løpet av en militær øvingsperiode²⁷. Det er derfor rimelig å anta at mange av de kriterier, som presenteres på side 9 i denne rapporten, ikke var oppfylt.

Som det framgår av Stortingsmeldingen hadde Forsvaret i Nord-Norge tilstrekkelig med ressurser til å håndtere informasjonsarbeidet etter ulykken. I Stortingsmeldingen pekes det på dårlig organisering. Det kan i ettertid, i lys av de omtalte kriterier for god krisekommunikasjon²⁸, likevel være nyttig å gå litt nærmere inn i hva som kan ligge i begrepet organisering og vurdere om det også er andre bakenforliggende årsaker.

I begrepet organisering kan vi tenke oss:

- a) Generell organisering av kriseorganisasjonen internt.
- b) Organisering av medie- og informasjonsfunksjonen spesielt.
- c) Samordning mot andre aktører på samme nivå.
- d) Samordning mot overordnet og underordnet nivå.

Viktige kriterier om planen, som ikke kommer inn under organisering vil være om planen:

- gjelder alle typer kriser (bygger planen på en scenarioprosess i organisasjonen?),
- kun begrenser seg til akuttfasen (har man i prosessen har tatt høyde for flere faser i løpet av en krise),
- skiller mellom de ulike målgrupper og om planen prioriterer mellom dem,
- tar utgangspunkt i kommunikasjonsprinsippet (tar utgangspunkt i målgruppens behov og legger til rette for tilbakemeldinger fra målgruppene),
- utpeker spesielle lokaler og hvor nødvendig utstyr skal hentes,
- har rutiner for hvordan man skal ta vare på erfaringene fra tidligere kriser/øvelser og hvordan disse skal innarbeides i beredskapen.

²⁶ ØKN = Øverstkommanderende i Nord-Norge (red. anm.)

²⁷ Intervju med Gunnar Mjell 21.05.2003, delt. i det allierte presse- og informasjonssenteret, representant for APIC/Anchor Express.

²⁸ Statskonsult-rapport 2003:21 Informasjonsberedskapen i departementer, direktorater og tilsyn.

I mangel av en plan (og en planleggingsprosess), kan det likevel tenkes at noen av kriteriene var ivaretatt. Dette ville i så fall skyldes mer tilfeldigheter enn systematisk planleggingsarbeid. Det man i utgangspunktet ikke vil få ivaretatt uten en troverdig plan, vil i så fall være systematikken i planprosessen og hvordan denne skaper en kvalitetssikring i seg selv.

9.1.4 Generell organisering av kriseorganisasjonen internt

Stortingsmeldingen konkluderer med at Forsvaret i den konkrete situasjonen hadde tilstrekkelige informasjonsressurser tilgjengelig, som under gitte forhold kunne ha fungert relevant. Forsvarets operative kommandoapparat var på det tidspunkt Vassdalen-ulykken inntraff bygget opp for å kunne håndtere den mest ekstreme av alle situasjoner: å lede norske og allierte avdelinger under et væpnet angrep på Norge som del av NATOs kommandoapparat. Det som var problemet foruten det at man manglet en norsk kriseplan, var at man for den situasjonen som oppsto, ikke hadde innøvd et relevant handlingsmønster. Derved var det i den foreliggende situasjon mye usikkerhet²⁹ om hvem som skulle gjøre hva.

Et annet punkt som ville vært avgjørende for en effektiv eksternekommunikasjon, er den interne kommunikasjonen mellom de ulike militære enhetene. Rapporten konkluderer med at Forsvaret ikke hadde en velfungerende internkommunikasjon, som kunne holde de involverte militære enhetene løpende oppdatert på situasjonen og gi informasjonen fra de militære enhetene et helhetlig preg.

9.1.5 Organisering av medie- og informasjonsfunksjonen spesielt

Forsvaret hadde etablert et betydelig informasjonsapparat da ulykken skjedde. Dette apparatet ble imidlertid ikke benyttet som det strategiske verktøy det kunne ha vært.

En årsak som rapporten peker på er at øvingsledelsen ikke prioriterte krisekommunikasjonen høyt nok. Det er stor sannsynlighet for at en grundig planprosess på forhånd ville ha sikret en god forankring i ledelsen samt forståelse for betydningen av en troverdig informasjonsberedskap.

En annen faktor som skapte problemer for at APIC kunne gjennomføre den rolle de var tiltenkt, var at øvelsen utspant seg over et område som dekket flere hundre kvadratkilometer, og at det kommunikasjonssystemet som forelå ikke ble utnyttet hensiktsmessig.

²⁹ Usikkerheten økte spesielt pga. at man hadde tre organisasjoner som skulle fungere parallelt (en øvingsorganisasjon, NATO-systemet og det norske nasjonale forsvaret). Mange fikk derfor tre forskjellige roller de skulle betjene. En plan ville ha ført til klarhet i hvordan man skulle håndtere situasjonen.

9.1.6 Samordning mot andre aktører på samme nivå

Politiet er en av de aktører på samme nivå det ville ha vært naturlig å samordne seg med på forhånd. Rapporten etter ulykken konkluderte med at øvingsledelsen ikke hadde tilstrekkelig kjennskap til hvilke roller politiet har under slike ulykker. Tiltak for samordning mot andre aktører ville ha avdekket behovet for slik rolleavklaring.

9.1.7 Samordning mot overordnet og underordnet nivå

Stortingsmeldingen konkluderer med at internkommunikasjonen mellom de ulike militære enhetene samt kommunikasjonen med overordnet nivå fungerte dårlig. Eksempelvis ble to viktige aktører (Forsvarets Overkommando og Forsvarsdepartementet) liggende i et informasjonsvakuum ved at de ikke mottok relevant og vesentlig bakgrunnsinformasjon for å kunne danne seg et oppdatert situasjonsbilde.

Bakgrunnen for dette var at det i APIC fantes ingen policy for internkommunikasjon til de øvrige informasjonsavdelingene i Forsvarets organisasjon, vertikalt eller horisontalt. Årsaken til det ble syndet så kraftig mot dette viktige budet i all krisekommunikasjon finner man i den norske delen av bemanningen av APIC: En tilfeldig, og for anledningen sammensatt gruppe informasjonsfolk, innkalt til tjeneste for øvelsens varighet og en tilfeldig sammensatt gruppe offiserer (yrkes og vernepliktige) uten informasjonsbakgrunn satt til å lede senterets ulike seksjoner. Blant disse var det få eller ingen som kjente informasjonsavdelingene i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando, eller for den saks skyld visste at slike avdelinger fantes og at det var avgjørende for Forsvaret at de ble løpende informert. Informasjonsvakuum er en dekkende beskrivelse av situasjonen som oppstod, man kan tilføye: den var en følge av kunnskapsvakuum. (I følge Gunnar Mjell som tok over som leder av presse- og informasjonssenteret etter Vassdalen-ulykken).

I tillegg til dette hadde man ikke i Forsvarets organisasjon gjennomført en planprosess for slike kriser og derfor verken avtalt kontaktpunkter eller rutiner for informasjonsutveksling mellom de ulike nivåer.

For at myndighetenes krisekommunikasjon skal være troverdig og forståelig må kommunikasjonen være helhetlig. Med det menes at hovedbudskapet bør være det samme uansett hvilket nivå det informeres fra. Gode rutiner for løpende oppdatering av andre viktige aktører må derfor finnes i en plan. Hvem disse aktørene er vil normalt avdekkes gjennom en god planleggingsprosess.

9.1.8 Andre faktorer

Når det gjelder andre sentrale faktorer som har stor betydning for krisekommunikasjonen, vil vi peke på dem som er nevnt under det tidligere punktet "Krisekommunikasjon i forhold til kvalitetskriterier". Alle punktene, men ikke nødvendigvis punktet om ressurstilgang (lokaler og utstyr), vil langt på vei være avhengig av en god planleggingsprosess. Forsvaret hadde verken en krisekommunikasjonsplan eller gjennomført en prosess for hvordan de ville håndtere "sivile", kriser før ulykken i Vassdalen skjedde. Ut fra den dokumentasjon som foreligger, er det grunn til å tro at tilnærmet ingen av de kvalitetskriteriene vi bruker

i dag var ivaretatt. Punktet om ressurser må ut fra dokumentasjonen, likevel sies å ha vært svært godt ivaretatt.

9.2 Oppsummering

I denne sammenfatningen av Vassdalen-ulykken ser vi den situasjonen som oppsto i lys av det vi i dag betrakter som gode kvalitetskriterier for informasjonsberedskap. Disse er anderledes og mer utfyllende enn dem man la vekt på i 1986. Vår hensikt har vært å se om det er mulig å peke mer konkret på hva som var årsakene til at det gikk som det gikk.

Innledningsvis kunne vi ha en teori om at det var ”tilrettelagt” for en krise allerede før skredulykken skjedde. Dette pga. at sentrale beredskapstiltak ikke var på plass før krisen. Dernest var det gjennomføringen av krisekommunikasjonsarbeidet, som brøt med allment anerkjente kriterier for god krisehåndtering. Den siste hovedfaktoren vil også langt på vei bygge på og vil være avhengig av den første. Kort kan vi oppsummere at Forsvaret den 5. mars 1986 ikke var forberedt på den type krise som oppsto. Spesielt mener vi følgende faktorer har hatt avgjørende betydning:

- Den interne organiseringen, i forhold til effektiv krisehåndtering av en slik krise, var ikke på plass. Herunder også organisering av media- og informasjonsfunksjonen.
- Det var ikke forberedt noen samordning mot andre hovedaktører på samme nivå.
- Det var dårlig (ikke forberedt?) samordning mot overordnet/underordnet nivå.
- Forsvaret er i utgangspunktet en kriseorganisasjon som i sin natur er etablert for å løse militære kriser. Alt tyder imidlertid på at Forsvaret i sine planer har vært helt fokusert på militære kriser og ikke hatt fokus på kriser som kan oppstå i en normalsituasjon (planen gjelder ikke alle typer kriser).
- Det manglet en forståelse i den militære ledelsen om hva slags informasjonsbehov som kunne oppstå (de ulike målgruppene var ikke segmentert og det var heller ikke tatt utgangspunkt i brukernes behov).

Bortsett fra det tilgjengelige ressurspotensialet, var de fleste av de vi kan kalle sentrale kvalitetskriterier i en troverdig informasjonsberedskap for håndtering av slike kriser ikke oppfylt, da ulykken skjedde. Kort oppsummert kan vi si at:

- **En grunnleggende forståelse av betydningen av en god informasjonsberedskap manglet.**
- **En grunnleggende planprosess manglet** (for utvikling av en krisekommunikasjonsplan).
- **En troverdig og hensiktsmessig krisekommunikasjonsplan manglet.**

Vi kan si at tilnærmet hele grunnlaget for en tillitsbyggende håndtering av krisekommunikasjonen var fraværende. Selve håndteringen av krisen som oppsto, må sies være et naturlig resultat av dette.

10 Komparativ drøfting og konklusjoner

Når vi sammenligner myndighetenes krisekommunikasjon ved Åsta-ulykken med tilsvarende under Vassdalen-ulykken, ser vi at de fleste konklusjoner går igjen i begge hendelser.

10.1 Plan i forhold til kriterier

Forsvarets håndtering av Vassdalen-ulykken bar preg av at de manglet en plan for håndtering av sivile ulykker. Spesielt ser vi at:

- det manglet/var dårlig forberedt koordinering av krisekommunikasjonen/håndteringen mot andre aktører i ulykken og oppover/nedover i organisasjonen
- det var en uklar organisering internt ved sivile kriser
- organisasjonen ikke var øvet i forhold til håndtering av sivile kriser

I tillegg så vi at Forsvarets internkommunikasjon ikke fungerte tilfredstillende. Konsekvensen av dette var at det oppstod konflikter mellom hovedaktører og de involverte målgruppene.

Sammenligner vi de ovennevnte manglene, ser vi at dette stort sett er manglende oppfyllelse av de samme kriterier som skapte problemer for krisekommunikasjonen under Åsta-ulykken: koordinering, intern ansvars- og rollefordeling og øving av kriseorganisasjonen. Vi mener at konsekvensen av bl.a. JBV's mangel på en krisekommunikasjonsplan var at det oppsto mye "mistenksomhet" mot virksomheten fra både journalister og andre aktører. Det er rimelig å anta at dette førte videre til tap av tillit og omdømme.

10.2 Gjennomføring av krisekommunikasjonen

Under Åsta-ulykken kom Jernbaneverket etter kort tid i samme situasjon som Forsvaret opplevde under Vassdalen-ulykken. I mangel av en plan, oppsto det raskt konflikter med ulike målgrupper, og uklarheter i forhold til andre hovedaktører. For Jernbaneverkets del ble direktøren sittende å håndtere mange hundre henvendelser alene. Dette var en umulig oppgave og etter hvert sank tilliten til JBV. Det begynte å versere rykter om at *de hadde noe å skjule*, og JBV var her så nær en informasjonskrise det er mulig å komme, uten å være der.

Under Vassdalen-ulykken ble Forsvarets presse- og informasjonssenter værende i et informasjonsvakuum, og det oppstod en alvorlig tillitskonflikt mellom media og Forsvaret. Konflikten utviklet seg så langt at journalister fikk beslaglagt film og det verserte rykter om at Forsvaret forsøkte å skjule *noe*. På bakgrunn av dette må vi kunne slå fast at informasjonskrisen var et faktum.

Det er god grunn til å tro at de fleste av de problemene som er nevnt over ville ha vært betydelig mindre dersom myndighetene hadde hatt kvalitetssikrede krisekommunikasjonsplaner. En plan ville selvsagt ikke forhindre ulykken, men ville gitt bedre koordinering og bedre ansvars- og rollefordeling blant hovedaktørene.

NSB kan være et eksempel på hvilken positiv effekt det kan gi å ha en innøvd plan før krisen oppstår. De fikk raskt mobilisert sin kriseorganisasjon, valgte en strategi for krisehåndteringen/-kommunikasjonen og hadde et system for å håndtere og følge opp de henvendelser som kom inn.

10.3 Myndighetenes krisekommunikasjon versus medias bruk av denne

Under kriser vil det alltid være et mål for myndighetene å ha en rolle som relevant informasjonskilde for media. Klarer man å få denne rollen, vil myndighetene også langt på vei kunne være med å påvirke innholdet av det som kommer ut gjennom media.

Som tidligere nevnt var det allierte presse- og informasjonscenteret i et informasjonsvakuum. Forsvaret ble derfor ikke betraktet som en relevant informasjonskilde blant dem som ønsket å finne ut hva som hadde skjedd.

I løpet av krisehåndteringen av Åsta-ulykken synes alle hovedaktørene å ha vært relevante informasjonskilder for media. Noe vi imidlertid registrerte var at rene faktabaserte pressemeldinger (for eksempel fra NSB og JBV 05.01.2000) skapte overveiende negative oppslag (2/3 av oppslagene var negative). Vår vurdering er at det er flere andre forhold enn bare innholdet som er viktige, når media vurderer den informasjon som blir sendt ut.

Vi registrerte også at Samferdselsdepartementets pressemelding (og det som ble sagt på pressekonferansen) ble mer positivt mottatt enn tilsvarende for NSB og JBV. Dette kan bety at media hadde en høyere grad av tillit til departementet.

10.4 Konklusjoner

Vi har i denne evalueringen ønsket å besvare følgende hovedspørsmål:

- a) Hvordan var myndighetenes krisekommunikasjonsplaner før Åsta-ulykken?
- b) Gir god informasjonsberedskap en bedre krisekommunikasjon?
- c) Hvordan var myndighetenes krisekommunikasjon under Åsta-ulykken?
- d) Hvordan fungerte media under Åsta-ulykken?

10.4.1 Myndighetenes krisekommunikasjon:

Når vi går inn og undersøker det planverket hovedaktørene hadde på det tidspunkt Åsta-ulykken skjedde, må vi konkludere med at det fantes få planer hos disse for hvordan de ville håndtere krisekommunikasjonen ved eventuelle kriser. Samtidig må vi på bakgrunn av det vi har funnet kunne slå fast at det ikke oppsto noen informasjonskrise for myndighetene i forbindelse med Åsta-ulykken. Vi vil raskt legge til at enkelte av aktørene synes å ha vært usedvanlig nær en slik krise uten direkte å ha opplevd det. Det er vår vurdering at grunnen til at det ikke gikk slik i stor grad skyldes tilfeldigheter. I intervjuene kom det fram at flere hadde lang erfaring og at "rutinene satt i ryggmargen". Krisehåndtering basert på ryggmargreflekser vil kunne føre til at man utfører de riktige

handlingene internt, men vil ikke alltid føre til bedre koordinering mellom ulike aktører.

Vi må også kunne slå fast at det raskt ikke ble noen god koordinering av myndighetenes krisekommunikasjon. Selv om enkelte aktører iverksatte tiltak som kunne ha bidratt til en slik koordinering, må vi kunne si at kommunikasjonen totalt sett ikke var godt samordnet.

10.4.2 Håndteres kriser bedre med en plan?

Vi må kunne si at det bildet som avtegnes fra Åsta-ulykken støtter vår antakelse om at en krisekommunikasjonsplan bidrar til å øke en virksomhets evne til å håndtere krise på en relevant og troverdig måte. Erfaringene fra Vassdalen-ulykken er med på å forsterke dette inntrykket.

Vi så også at de hovedaktører som hadde en plan (NSB og Samferdselsdepartementet) klarte å gjennomføre sin krisekommunikasjon bedre enn de som ikke hadde dette. Det synes som om NSB var den aktør som gjennomførte sin krisekommunikasjon mest rutinemessig og profesjonelt. Årsaken til dette kan trolig spores tilbake til den erfaring de har fra både øvelser og fra håndtering av faktiske ulykker. Tilsvarende så vi for politiet. Til tross for at etaten manglet en egen plan for sin krisekommunikasjon, håndterte politiet kommunikasjonen rutinemessig og som forventet. Vi mener at også dette skyldes betydelig kriseerfaring og håndtering av faktiske ulykker.

Enkelte aktører hadde en strategi for sin krisekommunikasjon, en hensiktsmessig organisering og en innøvd rolle- og ansvarsfordeling. Disse håndterte krisekommunikasjonen som man burde kunne forvente. Andre aktører under ulykken hadde ikke en strategi, rolle- og ansvarsfordeling eller hensiktsmessig organisering. Vi så at disse aktørene håndterte sin krisekommunikasjon dårlig. I de funn vi har fått, tyder alt på at det å ha en kvalitetssikret krisekommunikasjonsplan fører til en mer vellykket krisekommunikasjon. Vi mener det er rimelig å anta at JBV fikk et svekket omdømme etter ulykken og at virksomhetens krisekommunikasjon etter Åsta-ulykken har pågått helt til nå. Tilsvarende Forsvaret i Vassdalen-ulykken, hadde ikke JBV noen plan eller hadde gjennomført en planprosess, der planen var testet med en øvelse.

10.4.3 Hvordan samarbeide med media i en krisesituasjon

Media vil alltid kunne være en nyttig kommunikasjonskanal for myndighetene under kriser. Til tross for at vi ser tilfeller av en eller annen form for *overtramp*, vil media alltid være der og vil være en aktør som myndighetene må forholde seg til. Det er svært vanskelig å bygge opp gode relasjoner til media i en krisesituasjon. Vi vil derfor anbefale at myndighetene bygger opp et godt forhold til media før krisen oppstår.

Utviklingen har gått i retning av at media har fått en stadig hurtigere reaksjonsevne. Det vil være en økende utfordring for myndighetene. En hensiktsmessig og kvalitetssikret krisekommunikasjonsplan er trolig den eneste måten å møte denne utfordringen på. Dersom vi har en plan for krisekommunikasjon, vil medias raske reaksjonsevne gjøre nyhetsredaksjonene til en nyttig samarbeidspartner.

11 Vedlegg

Vedlegg 1: Litteraturliste

Coombs, W. T. *Ongoing Crisis*, London, 1999.

Erlien, B., *Intern kommunikasjon*, Oslo, 1997.

Fearn-Banks, K., *Crisis Communications*, New Jersey, 2002

Flodin, B., *Indikatorer for god informasjonsberedskap*, Göteborg, 1999.

Forsvarsdepartementet, *Forsvarets informasjon etter ulukka i Vassdalen 5. mars 1986/Rapport frå utval nedsett av forsvarsministeren 24. mars 1986*, Oslo, 1986.

Grunig, Grunig og Dozier, *Excellent Public Relations and Effective Organizations*, New Jersey, 2002.

Heath, R., *Strategic Issues Management*, London, 1997.

Jernbaneverket, *Årsmelding 2000*, Oslo, 2001.

Jernbaneverket, *Togulykken på Røros-banen*, Medieanalyse, Oslo, 2000.

NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn*.

NOU 2000: 30 *Åsta-ulykken, 4. januar 2000*.

Statens jernbanetilsyn, *Årsrapport 2000 for Statens jernbanetilsyn*. Oslo, 2001.

Statskonsult, *Krisekommunikasjonsplanlegging*, Prosjektnotat, 2003.

Statskonsult, *Mediekartlegging av Åstaulykken*, Prosjektnotat, 2003.

Stortingsmelding nr. 68 *Om skredulykken i Vassdalen 5. mars 1986*

Tilnærming til evaluering av krisekommunikasjon, Statskonsult-notat, 2003.

Veiledning fra AAD, *Informasjonspolitik for statsforvaltningen*, Oslo, rev. 2001.

Solum Belguendouz, S., Christoffersen, C-E, *Kommunikasjonsbildet under Åsta-ulykken*, Prosjekt-notat 08.09.03.

Solum Belguendouz, S., Christoffersen, C-E, *Vassdalen-ulykken*, Prosjekt-notat 29.08.03.

Vedlegg 2: Intervjuguide Myndigheter

11.1 Bakgrunnsvariabler

1. Navn på myndighet/organisasjon:
2. Navn på intervjuobjekt: (vil bli holdt konfidensielt)
3. Funksjon under krisen:
4. Alder:
5. Hvor lenge hadde du vært i stillingen da ulykken skjedde?
6. Kort info om profesjonell bakgrunn:
7. Kan du si litt om tidligere erfaring fra andre kriser?

11.2 Krisekommunikasjonsplaner

8. Hadde virksomheten en krisekommunikasjonsplan?
9. Hadde du vært med å øve/teste planen?
10. Hvor regelmessig testet din organisasjon denne? (antall ganger pr. år)
11. Hvordan tok dere vare på erfaringene fra øvelsen?
12. Hvor ofte ble planen oppdatert?

11.3 Krisekommunikasjonen under Åsta-ulykken

13. Fungerte planen som et nyttig verktøy under Åsta-ulykken? (eller ble den en ekstra belastning)
14. Hvilke utfordringer møtte dere underveis?
15. Var du en del av et team, i så fall hvilket og med hvor mange personer?
16. Var alle berørte parter i stand til å takle sine oppgaver/roller?
17. Hvem fungerte som virksomhetens talsperson?
18. Hva var event. dine øvrige oppgaver?
19. Hvordan fungerte kommunikasjonen mellom teamets medlemmer internt?
20. Hvordan definerte dere virksomhetens primærmålgrupper?
21. Hvilke kommunikasjonskanaler var planlagt benyttet for kommunikasjonen med målgruppene?
22. Hvordan fungerte kommunikasjonen med de andre myndighetene? (Hvilke)
23. Hvordan fungerte kommunikasjonen med media? (Hvilke)
24. Ble det ført logg over kontakt med media? (hvis ja, kopi?)
25. Noen velger å vente med å sende ut informasjon til media til journalistene ringer. Hva var deres strategi?

-
26. Tok dere initiativ til pressekonferanser?
 27. Hvordan oppfattet du medias holdninger?
 28. Når ble det første pressekonferansen arrangert?
 29. Hvordan oppfattet du myndighetenes krisekommunikasjon?
 30. Hva kunne vært gjort bedre?
 31. Positive / Negative tanker du har gjort deg i ettertid mht den totale krisekommunikasjonen/beredskapen?
 32. Har din organisasjon gjennomført en evaluering av denne hendelsen, event. internevaluering?
 33. Hva er resultatet av denne evalueringen?

Vedlegg 3: Intervjuguide Media

11.4 Bakgrunnsvariabler

1. Navn på Mediekanal:
2. Journalistens Navn:
3. Alder:
4. Bakgrunn/erfaring (antall år i bransjen, hvilke andre medier?):

11.5 "Kriseplan"

5. Hvordan organiserte din nyhetsredaksjon mediedekningen? (antall personer til å dekke saken, vinkling av saken etc..)
6. Hadde dere et spesielt hovedfokus? (pårørende, ulykken, skyldspørsmålet, myndighetene etc..)

11.6 Kildebruk

7. Hvilke kilder brukte du til å hente inn informasjon:
Personer på åstedet (politi, brannvesen, sykehus), Ansatte i NSB, Vitner, Lokalbefolkning, Skadde, Pårørende, Myndigheter (hvilke?), Personer med teknisk kunnskap relatert til ulykkens årsak?, Andre?
8. Hvilke av kildene ble mest brukt og hvorfor?

11.7 Kommunikasjon mellom media og myndigheter

9. Hvordan var kommunikasjonen mellom deg som journalist og ansvarlig myndighet?
 10. På hvilken måte mottok du som informasjon fra Myndighetene? (telefon, faks, pressekonferanser, intervjuer, e-post, internett, etc..)
 11. Hvordan vurderer du påliteligheten av informasjonen som du mottok fra myndigheter under denne perioden?
 12. Hva/hvem var avgjørende for hvordan informasjonen ble presentert til folket?
 13. Hva var det du som journalist var mest opptatt av under denne hendelsen?
 14. Hvordan oppfattet du myndighetenes krisekommunikasjon?
 15. Hva kunne vært gjort bedre?
 16. Positive/Negative tanker du har gjort deg i ettertid mht. den totale krisekommunikasjonen/beredskapen?
 17. Har din redaksjon gjennomført en evaluering av denne hendelsen?
 18. Hva var resultatet av denne evalueringen?
-