



Nr. 2005:3

Informasjonsberedskapen i departementene

Statuskartlegging

Forord

På oppdrag fra Moderniseringsdepartementet, har Statskonsult gjennomført en kartlegging av dagens beredskap for kriseinformasjon i departementene. Statskonsult har utviklet kriterier for god krisehåndtering. Disse kriteriene er lagt til grunn for intervjuguiden i undersøkelsen. Informantene i undersøkelsen har vært den informasjonsansvarlige (informasjonssjefene) i departementene. Statskonsult har både vært ansvarlige for gjennomføringen av intervjuene og bearbeiding av resultatene i denne rapporten.

Rapporten omfatter også en sammenstilling fra en identisk undersøkelse Statskonsult gjennomførte i samarbeid med Agenda blant departementene høsten 2001.

Seniorrådgivere Ingri Assum og Sissel Motzfeldt har stått for gjennomføringen av intervjuene, mens seniorrådgiver John Nonseid har utarbeidet rapporten.

Oslo mars 2005



Vivi Lassen

Innhold

1	Sammendrag.....	4
2	Problemstilling og tilnærming.....	5
2.1	Oppdraget.....	5
2.2	Andre statuskartlegginger	5
2.3	Intervjuguide for kartleggingen.....	5
2.3.1	Informanter.....	6
2.4	Erfaringer med metoden.....	6
2.5	Kartleggingstemaer	7
3	Undersøkelserfunn	8
3.1	Antall departementer med i undersøkelsen	8
3.2	Informasjonssjefenes kompetanse.....	8
3.3	Kriseforståelse	10
3.4	Risiko og sårbarhetsanalyse	11
3.5	Endringer i krisebevisstheten	12
3.6	Pådrivere for arbeid med krisekommunikasjon	12
3.7	Planstatus - kriseinformasjonsplaner.....	12
3.7.1	Hvem har laget planen og når ble den sist revidert?	13
3.7.2	Planinnhold i forhold til kriterier	13
3.7.3	Resultatet på planinnhold i forhold til kriterier.....	15
3.8	Øvelse av kommunikasjon i en krise.....	18
3.9	Mestring av utfordringer	19
3.10	Evaluerings av dagens beredskap	20
3.10.1	Sterke sider.....	20
3.10.2	Svake sider	21
3.10.3	Prioritering av forbedringstiltak	22
3.11	Eksternt bistandsbehov.....	22
3.12	Kontakt med MOD, JD eller DSB	23
4	Oppsummering og anbefalinger.....	24
4.1	Hovedfunn.....	24
4.2	Anbefalinger.....	26

1 Sammendrag

Denne rapporten beskriver funnene fra Statskonsults kartlegging av informasjonsberedskapen i 15 departementer. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2004. En lignende undersøkelse ble gjennomført høsten 2001. Kartleggingen er gjennomført ved intervju av øverste informasjonsansvarlig i departementet, som regel informasjonssjefen. Undersøkelsen er basert på Statskonsults faglige normer for god krisekommunikasjonsberedskap.

Undersøkelsen viser at departementenes krisekommunikasjonsberedskap er forbedret. Flere av departementene har nå kriseinformasjonsplaner sammenlignet med kartleggingen i 2001. Flere av departementenes krisekommunikasjonsplaner kan også kategoriseres som helhetlige og robuste sammenlignet med tidligere, men fortsatt har noen av departementene planer som Statskonsult vil vurdere som mangelfulle. De enkeltes informasjonssjefer har god kompetanse i krisekommunikasjon. Ni av 15 informasjonssjefer har direkte erfaring fra kriser og 12 av 15 erfaring fra øvelser.

Flere av departementene har gjennomført øvelser sammenlignet med tidligere. Undersøkelsen avdekket samtidig at tre departementer ikke har gjennomført øvelser i løpet av de siste tre årene. Mange av informasjonssjefene uttrykker bekymring for at det øves for lite. Behovet for regelmessige øvelser understrekes, og mange savner øvelser hvor flere departementer deltar samtidig. I den sammenheng uttrykker noen av informasjonssjefene usikkerhet i forhold til hvordan den horisontale koordineringen vil fungere.

Informasjonssjefene mener deres evne til å håndtere mediene og til å tenke strategisk er god. De fleste mener også dialogen med underliggende organer er god. I forhold til svake sider blir blant annet mangel på øvelser og usikkerhet i forhold til den horisontale koordineringen trukket frem.

Funnene viser at mange av departementene ikke har regelmessige risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) eller krisescenariogjennomganger. Kun fem av 15 departementer sier de gjennomfører sårbarhetsanalyser jevnlig.

Undersøkelsen viser at det er et klart behov for ytterligere tiltak for å forbedre krisekommunikasjonsberedskapen. Statskonsult anbefaler blant annet at koordinering av oppgavefordeling/samarbeid/eierskap mellom departementene i forkant av kriser, på basis av krisescenarier som blir vektlagt i ROS eller scenariogjennomgangen, styrkes. Videre anbefaler Statskonsult at det arrangeres årlige eller halvårslige øvelser i krisekommunikasjon og generell beredskap og at flere departementer øver sammen.

Statskonsult anbefaler også departementene å gjennomføre regelmessige scenariogjennomganger/ ROS-analyser. På den måten kan departementene få et realistisk bilde av hvilke kriser og hvordan disse vil ramme departementene. Det er nødvendig for å vurdere krisehåndteringsevnen. Flere av departementene bør også gjennomføre evalueringer av dagens kriseinformasjonsplanverk for å avdekke svakheter eller mangler.

2 Problemstilling og tilnærming

2.1 Oppdraget

Undersøkelsen er gjennomført på oppdrag fra Moderniseringsdepartementet (MOD)(tidligere Arbeids- og administrasjonsdepartementet), og er en videreføring av et kartleggingsprosjekt av krisekommunikasjonsberedskap i departementer og direktorater/etater. Kartleggingsprosjektet startet høsten 2001 da Statskonsult i samarbeid med Agenda kartla departementenes krisekommunikasjonsberedskap. En nesten identisk undersøkelse ble gjennomført blant spesielt kriseutsatte direktorater og etater høsten 2002. Kartleggingsprosjektet skal gi Moderniseringsdepartementet økt kunnskap om krisekommunikasjonsberedskap i forvaltningen. Prosjektet er også et ledd i MODs pådrivervirksomhet når det gjelder krisekommunikasjonsberedskap. God krisekommunikasjonsberedskap følger av prinsippene i Den statlige informasjonspolitikken som Moderniseringsdepartementet forvalter.

Undersøkelsen har følgende innhold og rammer:

- Kartleggingen skal være sammenlignbar med kartleggingen som ble foretatt i 2001. Den skal omfatte planstatus og begrunnelser for eksisterende planer, vurdering av sterke og svake sider for krisekommunikasjonsberedskap og behov for forbedringer.
- Kartleggingen skal skje gjennom intervju av øverste informasjonsansvarlig i departementet. Statskonsult er ansvarlig for utarbeidelse av intervjuguide som baseres på Statskonsults målsettinger og faglige normer for god krisekommunikasjonsberedskap.
- Statskonsult er ansvarlig for gjennomføring av intervjuene og rapportering.

2.2 Andre statuskartlegginger

Fra de seneste år foreligger informasjon fra to andre og tidligere kartlegginger av departementenes krisekommunikasjonsberedskap, begge gjennomført rundt år 2000. Den første kartleggingen ble gjennomført høst 1999 av medarbeidere i Statens informasjonstjeneste (SI) i forbindelse med utarbeidelse av beredskap mot år 2000-problemet i departementene. Kartleggingen omfattet innhenting av informasjon om generell planstatus i departementene og planer for 2000-beredskapen. Den andre kartleggingen ble foretatt av et underutvalg til Sårbarhetsutvalget våren 2000 som hadde som mandat å utrede informasjonsberedskapen i medier og offentlige virksomheter. Kartleggingen omfattet telefonintervju med informasjonssjefene i 15 departementer. Det blir ikke i noe særlig grad gjort sammenligninger med disse kartleggingene.

2.3 Intervjuguide for kartleggingen

Den foreliggende kartleggingen ble gjennomført på basis av intervjuguiden fra 2001. Innholdet i guiden bygger dels på erfaringer fra tidligere kartlegginger, dels på de generelle prinsippene i den statlige informasjonspolitikken og dels på faglige normer for god krisekommunikasjon som foreligger i Statskonsult.

Resultatene fra statuskartleggingen er gjengitt i kapittel 2.

2.3.1 Informanter

Undersøkelsen er foretatt ut fra departementsinndeling og ansvarsfordeling for underliggende etater i oktober 2004. Etter år 2000 har det skjedd vesentlige endringer i departementenes ansvarsområder og etatsansvar for underliggende etater som påvirker deres ansvar for beredskap og krisehåndtering.

Vi ønsket å intervju den som er informasjonsansvarlig i hvert enkelt departement. I hovedsak har vedkommende tittelen informasjonssjef. Noen operer med andre titler som for eksempel avdelingsleder. I denne rapporten brukes imidlertid konsekvent informasjonssjef eller informant når vi viser til intervjuobjektet.

De aller fleste intervjuene ble gjennomført som besøksintervjuer. Noen få intervjuer er gjennomført på telefon. Kartleggingen omfatter 15 departementer. Statsministerens kontor (SMK), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og kirke- og kulturdepartementet (KKD) deltok ikke i denne kartleggingen. Statskonsult fikk i brev form en orientering av SMK om at de ikke ønsket å delta i kartleggingen denne gang, da det ikke var skjedd særlige endringer i deres beredskap siden kartleggingen i 2001. Av ulike grunner viste det seg vanskelig å få gjort avtaler med informasjonssjefene i henholdsvis KRD og KKD.

2.4 Erfaringer med metoden

Erfaringene fra intervjurunden er stort sett gode. I en del tilfeller viste det seg praktisk vanskelig å få satt av tid til intervjuene. Det hadde i mange tilfeller en sammenheng med informasjonssjefenes travle hverdag. Rekrutteringen av intervjuobjekter startet opp i september mens de siste intervjuene ble foretatt i desember måned.

Opprinnelig var planen å presentere faktainformasjon for hvert departement med angivelse av navn på departementet mens alle personlige vurderinger av situasjonen skulle anonymiseres. For å sikre ærlige svar bestemte imidlertid Statskonsult i 2001 å gå bort fra en presentasjon og sammenlikning av departementsprofiler. Alle resultatene er med andre ord anonymisert.

Vi vil anbefale Moderniseringsdepartementet å ytterligere evaluere *planstatus og planinnhold* som baseres på de skriftlige planene. Gjennom en dokumentanalyse vil det blant annet kunne framskaffes sikrere og bedre faktainformasjon på en del områder. Dokumentanalysen bør være et supplement til denne kvalitative intervjurunden. Vi vil også anbefale at anonymiteten med hensyn til informasjon om de enkelte departementene oppheves. Beredskap i forvaltningen angår alle borgere. Det burde derfor være full åpenhet rundt disse spørsmålene. Vi vil også anbefale at senere kartlegginger også inkluderer intervjuer av ledere og andre i nøkkelposisjoner når det gjelder krisekommunikasjonsberedskap. Dette for å gi en mer nøyaktig analyse av situasjonen.

Når det gjelder innholdet i samtalene, har vi stort sett gode erfaringer med intervjuguiden. De aller fleste spørsmålene virker relevante og viktige å ha med så lenge målet er å beskrive arbeidet med kriseinformasjon i alle departementene.

Ut fra erfaringene fra undersøkelsen i 2001 foretok vi visse enkle endringer i intervjuguiden for 2004. Endringene bestod i hovedsak i å forenkle og gjøre noen problemstillinger klarere.

2.5 Kartleggingstemaer

Intervjuguiden som er brukt i den siste kartleggingen inneholder spørsmål om følgende temaer:

Individuelle ressurser: Stillingstittel, antall år i stillingen, formell utdanningsbakgrunn, yrkesbakgrunn, kompetanse i kriseinformasjon, erfaring fra krisehåndtering, formalisering av ansvaret for kriseinformasjon.

Kriseforståelse og krisebevissthet: Kjennskap og eierskap til kriser, bruk av verktøy for å klargjøre trusselbildet (ROS, scenariogjennomgang etc.), endring i krisebevissthet i løpet av det siste året, uttrykksformer og pådrivere i arbeidet med kriseinformasjon.

Planstatus: Forekomst av kriseinformasjonsplan, rutiner for oppdatering og øvelser, eventuelt årsaker til at det ikke finnes en kriseinformasjonsplan.

Innhold i kriseinformasjonsplan: Ansvarlig for utarbeidelse, revisjonspraksis, gyldighetsområde, målgruppefokusering, organisering av kriseledelse, bruk av ROS, brukerorientering, beredskap for mediehandtering, rutiner for horisontal og vertikal samordning, fysisk infrastruktur, gjennomføring av øvelser, satsing på kompetanseoppbygging og rutiner for evaluering.

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

Eksternt bistandsbehov: Vurdering av behovet for eksternt bistand.

Svarene er oppsummert temavis i neste kapittel.

3 Undersøkelserfunn

3.1 Antall departementer med i undersøkelsen

Statskonsult har gjennomført intervjuer med 15 av 17 departementer. Vi har kun intervjuet informasjonssjef/informasjonsansvarlig eller tilsvarende i hvert enkelt departement. Av ulike grunner fikk vi ikke gjennomført intervjuer med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Kultur- og kirke departementet (KKD). I tillegg avslo Statsministerens kontor (SMK) å delta da de ikke hadde noe å tilføre i forhold til forrige undersøkelse som ble gjennomført i 2001.

Følgende departementer deltok i undersøkelsen:

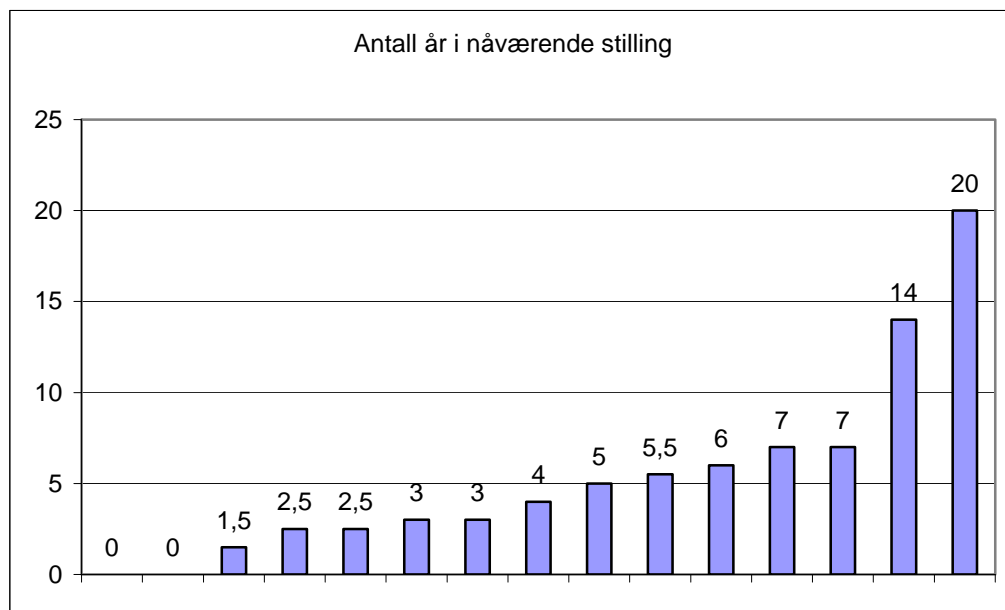
- Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)
- Barne- og familiedepartementet (BFD)
- Finansdepartementet (FIN)
- Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)
- Forsvarsdepartementet (FD)
- Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)
- Justis- og politidepartementet (JD)
- Landbruks- og matdepartementet (LMD)
- Miljøverndepartementet (MD)
- Moderniseringsdepartementet (MOD)
- Nærings- og handelsdepartementet (NHD)
- Olje- og energidepartementet (OED)
- Samferdselsdepartementet (SD)
- Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD)
- Utenriksdepartementet (UD)

3.2 Informasjonssjefenes kompetanse

I forhold til informasjonssjefenes kompetanse ble følgende kartlagt:

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

Figuren nedenfor gir en profil for informasjonssjefenes erfaringstid i nåværende stilling. Alle departementer inngår i materialet unntatt KRD, KKD og SMK. Som det framgår, er det kun to (mot tre i 2001) av informasjonssjefene som har lengre enn ti års erfaring som informasjonssjef. I sjiktet med mellomlang erfaring fra tre til syv år finner vi åtte informasjonssjefer, det samme som i 2001. I to departementer finner vi informasjonssjefer som har vært kortere enn ett år i stillingen.



Figur 1 – Hver enkelt informasjonssjefs fartstid i nåværende stilling

Denne profilen ligner på profilen vi fant i kartleggingen i 2001. Det gir grunnlag for å anta at profilen gir et godt bilde av kontinuiteten i stillingene over tid. Det betyr at det vil finnes noen få departementer med relativt ”uerfarne” informasjonssjefer som dermed ikke vil ha erfaring fra krisehåndtering i den virksomheten de skal lede. Totalt sett vil vi imidlertid si at de fleste informasjonssjefene har lang nok fartstid til at de kan ha bygd opp erfaringskompetanse fra krisekommunikasjonsplanlegging og øvelse.

At noen av informasjonssjefene har begrenset fartstid i departementet, betyr selvsagt ikke at de har lite kompetanse i krisehåndtering. Kompetanse er også et spørsmål om utdanning, annen yrkeserfaring og ikke minst erfaring med krisehåndtering fra annen jobb. Ser vi nærmere på formell utdanningsbakgrunn, finner vi følgende fordeling:

- Tre har høyere utdanning, herav én Cand Polit, én Cand Psycol og én Cand Jur.
- En er utdannet lærer
- Ni har Cand Mag, hvorav noen har annen utdanning i tillegg (ofte mediefaglig eller fra journalsthøyskole eller annen høyskole)
- En har annen høyskoleutdanning
- En har ikke besvart spørsmålet

Når det gjelder yrkesbakgrunn, finner vi følgende fordeling:

- 12 har erfaring fra presse/media (journalist)
- 10 har erfaring fra annet informasjonsfaglig arbeid
- Fem har annen yrkeserfaring, alt fra film og teater, saksbehandler, forlagsvirksomhet og befal.

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

- En av 15 har gjennomført et formelt studie av lengre varighet
- 13 av 15 har gjennomført kurs eller deltatt på konferanser i kriseinformasjon eller krisehåndtering av kortere varighet
- 12 av 15 opplyser at de har erfaring fra øvelser
- Ni av 15 opplyser at de har erfaring fra reelle kriser eller krisekommunikasjonsberedskap. Flere har denne erfaringen fra dagens stilling. Som eksempler på kriser ble det nevnt flykapringer, naturkatastrofer, samferdselsulykker, dyresykdommer, hendelser på sokkelen og atomulykke.

Intervjuene bekrefter som vist ovenfor at et flertall av informasjonssjefene har erfaring fra både øvelser og reelle kriser. Intervjuene gir videre inntrykk av at de fleste informasjonssjefene har en solid erfaringskompetanse i kriseinformasjon. Mange har selv vært i ilden og følt på kroppen hvilke utfordringer som ligger i informasjonsarbeid ved store hendelser eller krise. I forrige undersøkelse la mange vekt på at utfordringene i det daglige arbeid eller "semikrisen", også ga god trening i krisehåndtering. Denne påstanden blir gjentatt av flere også denne gang. Det er mange som peker på at kravene til det gode informasjonsfaglige håndtverk langt på vei er de samme i krise og i en normalsituasjon.

I intervjuene svarte fem av informasjonssjefene at ansvaret for kriseinformasjon er nedfelt i stillingsbeskrivelsen eller formalisert på annen måte (for eksempel i kriseinformasjonsplanen). Én var usikker på dette. Ved forrige undersøkelse (2001) hadde kun to informasjonssjefer dette nedfelt i stillingsbeskrivelsen, men de fleste mente likevel den gang at ansvaret for kriseinformasjon var formalisert i departementets beredskapsplaner og ved at informasjonssjefen deltok i departementets kriseledelse.

Dette funnet gir et inntrykk av at oppfølgingen av departementenes beredskap innenfor kommunikasjon og informasjon er personavhengig. Informasjonssjefens interesse, holdninger og prioriteringer vil i mange tilfeller være det som blir avgjørende for både sikkerhetstenkingen når det gjelder kriseinformasjon og ikke minst hvilke planer og rutiner som finnes i departementet. Dette understreker behovet for å ha overordnede rutiner og retningslinjer for å ivareta beredskapen i forhold til informasjon/kommunikasjon. En måte å gjøre beredskapen mindre personavhengig på er å nedfelle ansvaret i stillingsbeskrivelsen.

3.3 Kriseforståelse

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

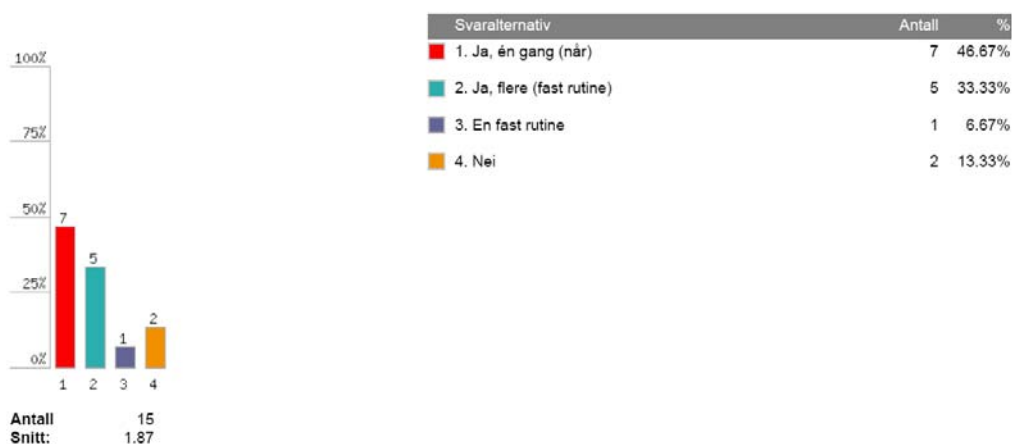
Et klart flertall av informasjonssjefene mener de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke kriser som kan ramme deres departement. Det er kun én informasjonssjef

som mener at kjennskapen til mulige kriser burde vært bedre. De fleste av informasjonssjefene nevner en rekke eksempler på hva som vil være en krise, og kan ut fra dette betegnes å ha rimelig god kjennskap til hvilken type kriser departementene vil være ansvarlig for å håndtere. Dette følger sannsynligvis av informasjonssjefenes daglige arbeid, erfaring med konkrete hendelser, planarbeidet i departementet og ikke minst mentale øvelser og diskusjoner med kolleger rundt potensielle hendelser.

I undersøkelsen fra 2001 er det en liten gruppe informasjonssjefer som mente det enten var vanskelig eller på visse områder ikke gitt hvilke type kriser som er departementets ansvar. Det kunne ha sammenheng med at noen av departementene var/er lite kriseutsatt og delvis at planarbeidet har kommet kort. Dersom ansvaret for krisehåndteringen plasseres feil, kan det få alvorlige konsekvenser for krisehåndteringen. I flere intervjuer ble det pekt på at både JD og SMK følger håndteringen av enhver viktig situasjon.

3.4 Risiko og sårbarhetsanalyse

Vi stilte informasjonssjefene spørsmål om departementet har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS)¹, en scenariogjennomgang² eller lignende for å klargjøre trusselbilde. Her svarer syv av 15 at de har gjennomført ROS eller tilsvarende én gang, fem av 15 sier at dette har vært gjort flere ganger, mens kun én sier det blir gjort som en fast rutine. To svarer nei på spørsmålet. Ut fra tilsvarende resultat fra undersøkelsen i 2001, kan vi ikke se at bildet har endret seg mye. Den gang svarte syv departementer at de hadde gjennomført ROS mer enn én gang (mange i forbindelse med år 2000), fire departementer oppga at de hadde gjennomført ROS flere ganger eller som en fast rutine. Tre departementer sa at de ikke hadde gjennomført ROS noen gang.



Figur 2 – gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser, scenarier eller lignende for å klargjøre trusselbildet.

¹ Det var satt som krav at ROS var gjennomført som en faglig prosess med et skriftlig dokument som resultat, og ikke kun i form av en diskusjon eller øvelse.

² En scenariogjennomgang innebærer en grundig prosess som inkluderer flere avdelinger. En scenariogjennomgang har som mål å kartlegge de viktigste og mest sannsynlige krisene som kan ramme virksomheten.

Som vi ser, har ganske mange av departementer erfaring med ROS eller lignende for å klargjøre trusselbildet. Det hefter likevel stor usikkerhet i forhold til om disse kartleggingene gjennomføres hyppig nok. Ansvarsområdet og trusselbildet endrer seg kontinuerlig, og det er derfor nødvendig med regelmessige analyser av denne typen.

Flere av informasjonssjefene nevner at underliggende organer gjennomfører ROS eller lignende kartlegginger.

3.5 Endringer i krisebevisstheten

13 av de 15 informasjonssjefene mener krisebevisstheten har blitt større i departementet de siste tre til fire årene. Dette må betegnes som et godt resultat. I 2001 svarte 12 av 16 informanter at krisebevisstheten var blitt større. Mens to mente krisebevisstheten var uforandret i 2004, sa fire at den var uforandret i 2001. Krisebevisstheten er slik sett heller stigende enn avtagende ut fra informantenes svar. Ingen mener at krisebevisstheten er blitt mindre de tre til fire siste årene.

Informantene nevner en rekke årsaker til at krisebevisstheten er blitt større. Noen nevner som årsak arbeidet som ble gjort i forbindelse med overgangen til år 2000. Flere nevner katastrofen den 11. september 2001. Andre kriser som blir nevnt, er SARS-krisen, strømkrisen, munn- og klovsykekrisen og kugalskap. Informasjonssjefen sier den økte krisebevisstheten kommer til uttrykk på flere måter. Det er flere interne diskusjoner og generelt sett større oppmerksomhet rundt kriser i departementene. Et flertall (ti av 15) sier at det er igangsatt arbeid med planer, evalueringer eller forbedringer. Flere nevner også at det er mange eksterne henvendelser og press utenfra. Også øvelser, seminarer, bruk av ny teknologi og nye nettsider blir nevnt som faktorer som uttrykker større krisebevissthet i departementene.

3.6 Pådrivere for arbeid med krisekommunikasjon

Kartleggingen viser at det er flere viktige pådrivere for arbeid med krisekommunikasjon i departementene. Naturlig nok mener et flertall av informantene at informasjonssjefen selv er og skal være en viktig pådriver. Dette er ikke overraskende da informasjonssjefen har det faglige ansvaret for å følge opp krisekommunikasjonsberedskapen. Den administrative ledelsen, ekspedisjonssjef og avdelingsledere, blir også nevnt som pådrivere av de aller fleste informantene (13 av 15). Et mindretall (seks av 15) nevner andre aktører som viktige pådrivere som for eksempel JD, SMK eller Stortinget. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) blir også trukket frem og i ett tilfelle Nasjonalt sikkerhetsmyndighet (NMS). Kun to av informantene trekker frem departementets egen beredskapsenhet og kun én informant trekker frem politisk ledelse som pådrivere.

3.7 Planstatus - kriseinformasjonsplaner

Kartleggingen viser at alle 15 departementer har godkjente og operative planer for kriseinformasjon. Kartleggingen i 2001 viste at ti av 15 departementer hadde en slik plan. Det har altså skjedd en klar forbedring på dette området.

Med plan mener vi et skriftlig dokument som er autorisert og godkjent av departementets ledelse. Syv informanter sier deres departement har en egen kriseinformasjonsplan, mens ni av informantene sier kriseinformasjonsplanen er en integrert³ del av den generelle beredskapsplanen.

3.7.1 Hvem har laget planen og når ble den sist revidert?

På spørsmål om hvem som har laget eller bidratt til å lage kriseinformasjonsplanen, viser kartleggingen at informasjonsenheten i de fleste tilfeller har vært hovedansvarlig for utviklingen av planen. Et stort flertall av departementene har imidlertid også involvert andre avdelinger og ledergruppen i dette arbeidet. Involvering har skjedd på flere måter. Den mest brukte måte er at planen har blitt sendt på høring i avdelingene og i ledergruppen. En annen og mindre brukt form for involvering, har vært at noen fagpersoner fra andre avdelinger deltok i selve utviklingsarbeidet i en prosjektgruppe eller liknende. Forskjeller i graden av involvering kan henge sammen med om informasjonsberedskap er håndtert i en egen plan eller om den er behandlet som en integrert del av den generelle beredskapsplanen.

I tillegg til at andre avdelinger og ledelsen har vært involvert, nevner flere at også "eksterne aktører" har bidratt. Eksempler på eksterne aktører er Justisdepartementet, Statsministerens kontor, Direktoratet for samfunnssikkerhet, Statskonsult og Statens forvaltningstjeneste. Noen nevner også enkeltkonsulenter som bidragsyttere i utviklingsarbeidet. De som har brukt eksterne aktører, har som regel brukt en eller to bidragsyttere.

På spørsmål om når planen sist ble revidert, svarer hele ti av 15 at planen ble revidert i løpet av 2004. To sier planen ble revidert i løpet av 2003, og to i 2002. Én sier at planen ble revidert før 2003. Dette vil si at alle planene er revidert i løpet av de tre siste årene, noe som må betegnes som tilfredsstillende.

Kartleggingen i 2001 viste at åtte av ti hadde revidert sine planer i løpet av samme år, mens de resterende to reviderte planen sin året før (2000).

3.7.2 Planinnhold i forhold til kriterier

Undersøkelsen av departementenes planer bygger ikke på en gjennomgang av selve dokumentet. Vi stilte informasjonssjefene spørsmål ut fra 13 forskjellige normer eller kriterier som Statskonsult har utviklet for å vurdere den innholdsmessige kvaliteten ved en kriseinformasjonsplan. Nedenfor følger to tabeller. Den første forklarer kriteriene. Den andre tabellen viser hvor mange kriterier som er oppfylt i departementenes informasjonsplaner ifølge informasjonssjefene.

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

³ At informasjon er integrert i den generelle beredskapsplanen vil si at planen også har med et eget kapittel/punkt som beskriver hvordan informasjon/kommunikasjon skal håndteres i en krise.

Etter vår vurdering representerer kriterielisten en god oversikt over de temaer som kan være aktuelle å nedfelle i en kriseinformasjonsplan. Vi mener ingen av kriteriene peker seg ut som klart uaktuelle.

Nr.	Kriterium	Forklaring
1.	Gjelder alle typer kriser	Plan må gjelde alle typer kriser, ikke kun spesielle hendelser. Sikker informasjon. Relevant krav i alle departementer.
2.	Ekstraordinær kriseledelse	Et krav om at kriseledelsen er kartlagt og 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 diverse utstyr og verktøy som varslingslister, logger, kommunikasjons-utstyr, IT-verktøy osv.
5.	Rutiner for vertikal samordning	Planen omtaler ansvarsfordeling og rutiner i forhold til underliggende etater.
6.	Rutiner for horisontal samordning	Planen omtaler ansvarsfordeling og rutiner i forhold til sideliggende organer.
7.	Segmentert på målgrupper	Planen må inneholde skriftlige omtale av hvem som er målgruppene for departementets informasjon.
8.	Krav til øvelser	Krav til øvelser skal være nevnt i planen.
9.	Rutiner for evaluering	Krav til at evaluering, oppdatering eller fornyelse må stå i planen.
10.	Bygger på ROS/ scenarier	Krav til at en risiko- og sårbarhetsanalyse eller en scenarioprosess er gjennomført som en del av arbeidet med planen.
11.	Har faseinndeling	Planen må dekke mer en kun akutfasen 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.
13.	Omtaler kompetanseoppbygging	Må være skriftlig omtalt som eget tema.

Tabell 1 Forklaring av kriterier

3.7.3 Resultatet på planinnhold i forhold til kriterier

Resultatene fra kartleggingen i forhold til kriteriene viser et spennende mønster. I tabell 2 og 3 nedenfor finner vi kriteriene sortert etter antall departementer som gjennom intervjuet har bekreftet at kriteriet er ivarettatt i kriseinformasjonsplanen. Tabell 2 er fra kartleggingen vi gjennomførte i 2004, mens tabell 3 er fra kartleggingen vi gjennomførte i 2001. Merk at antallet planer i 2001 var 10 mot 15 i 2004.

Nr.	Kriterier	Departement nummer (case)															Sum dep
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
1.	Gjelder alle typer kriser	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	15
2.	Ekstraordinær kriseledelse	x	x	x	x	x	x	x	x								8
3.	Rutiner for mediehåndtering	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		14
4.	Krav til spesielle lokaler og Utstyr	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	15
5.	Rutiner for vertikal samordning	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		14
6.	Rutiner for horisontal samordning	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			13
7.	Segmentert på målgrupper	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	X	
8.	Krav til øvelser	x	x	x	x	x	x	x	x	x							9
9.	Rutiner for evaluering	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					12
10.	Bygger på ROS/ scenarier	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					12
11.	Har faseinndeling	x	x	x	x	x	x	x	x								8
12.	Kommunikasjonsprinsipp/ krav til brukerdialog	x	x	x													3
13.	Omtaler kompetanseoppbygging	x															1
	Sum kriterier	13	12	12	11	11	11	11	11	9	8	8	8	6	6	3	

Tabell 2 Kartlegging i 2004 - Innhold i departementenes kriseinformasjonsplaner vurdert i forhold til aktuelle kriterier n=15

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

Tabell 3 Kartlegging i 2001 - Innhold i departementenes kriseinformasjonsplaner vurdert i forhold til aktuelle kriterier n=10

Som vi ser er alle planene beregnet på alle typer kriser både i 2001 og i 2004.

Samtlige planer omtalte organisering av en ekstraordinær kriseledelse i 2001, mens kun åtte av 15 mener dette er omtalt i planen som nå foreligger. Det kan her tenkes at ekstraordinær kriseledelse tolkes forskjellig. Flere mente også at det ikke var behov for noen ekstraordinær kriseledelse, fordi den ordinære også ville utgjøre ledelsen i en krise. Et hovedkrav bør uansett være at kriseledelsen er beskrevet (roller og ansvar). Videre må organisasjonen ha tenkt over hvem som skal lede virksomhetens øvrige drift mens krisen pågår.

Som vi ser er rutiner for mediehåndtering også godt dekket opp i planene. 14 av 15 planverk har beskrevet slike rutiner i 2004, mot ni av ti i 2001.

Videre er det svært vanlig at planene omtaler lokaler og utstyr som er tilgjengelig i akutfasen. Intervjuene i 2001 tydet på at det hadde skjedd en opprustning på dette området. Resultatene ut fra 2004 kartleggingen viser at kriteriet er omtalt i alle planene.

Det er også svært vanlig at planene omtaler ansvarsfordelingen i forhold til underliggende etater, det vil si den vertikale samordningen. Som kartleggingen i 2001 viste er fortsatt mange av informasjonssjefene opptatt av en aktiv praktisering av linjeprinsippet både internt i departementet og eksternt i forhold til underliggende etater. En utbredt holdning er at "krisehåndteringen må holdes på lavest mulige nivå så lenge som mulig".

Rutiner for horisontal samordning er også godt dekket opp i de fleste planene. Ut fra kartleggingen i 2001 er det vanlig å omtale det generelle ansvarsforholdet

⁴ Flere sier krav til kompetanseoppbygging innenfor krisekommunikasjon er omtalt i egen kompetanseoppbyggingsplan.
Statskonsult, rapport 2005:03

og rollefordelingen mellom departementene i enten den generelle planen eller kriseinformasjonsplanen. Kriseinfo og departementer med et medansvar i viktige kriser kan være omtalt i kriseinformasjonsplanen.

Spørsmålet om segmentering i forhold til målgrupper var noen ganger vanskelig å få svar på ved kartleggingen i 2001. Det hadde trolig sammenheng med at ganske mange planer antakelig manglet en systematisk målgruppetekning. I forhold til årets kartlegging kan det synes som om målgruppetekning er mer utbredt. Samtlige informasjonssjefer i undersøkelsen sier at planen segmenterer i forhold til målgrupper. Dette er en klar forbedring fra undersøkelsen i 2001, hvor syv av ti sier de tok høyde for dette.

Krav til øvelser ser ut til å være et tema som overraskende nok mangler i flere av planene. Som vi kommer til senere i rapporten etterspørres øvelser, både i departementet som sådan, men også mellom de ulike departementene. Et poeng med å ha med dette kriteriet er at ledelsen da forplikter seg til å følge opp øvelser. Ni av femten planer omtaler øvelse i 2004, mens seks av ti i 2001.

Rutiner for evaluering, oppdatering og fornyelse ble av de fleste vurdert som et viktig kriterium i 2001-kartleggingen. I 2001 berørte seks av ti planer dette punktet, mens kartleggingen i 2004 viste at hele 12 av 15 berørte punktet.

Et svakt punkt ved mange av planene i 2001-kartleggingen var at de ikke bygde på ROS-analyse eller scenariogjennomgang. Undersøkelsen viste at halvparten av planene bygde på en ROS-analyse. Resultatene av kartleggingen i 2004 viste imidlertid at hele 12 av 15 planer bygger på slike analyser. Kartleggingen gikk ikke i dybden og undersøkte hvordan analysen var foretatt. Det er likevel et svært positivt resultat at så mange har gjennomført slike analyser, analyser som i sum vil øke krisebevisstheten og beredskapen.

I 2001 kartleggingen kom det frem at flere mener trusselbildet har blitt mer åpent, uforutsigbart og uklart. Intervjuene i 2004 ga ingen grunn til å tro at dette synet hadde forandret seg særlig. En ROS-analyse eller en scenariogjennomgang er et virkemiddel for å gjøre trusselbildet noe mer klart og forutsigbart. Det er videre et virkemiddel for å vurdere om virksomheten har de ressurser og egenskaper som er nødvendig for å håndtere en gitt krisesituasjon og et virkemiddel for å forberede seg på de ulike utfordringer krisen reiser.

Som for kartleggingen i 2001 viser også 2004-kartleggingen at de tre siste kriteriene er minst berørt i planene. De tre siste kriteriene var oppfylt i under halvparten av planene i 2001. Bildet er nesten det samme i 2004, bortsett fra kriteriet hva gjelder faseinndeling. Her svarer åtte av femten eller litt over 50 prosent at planen omtaler faseinndeling. Utover dette er det kun tre av femten planer som omtaler krav til brukerdiallog /kommunikasjonsprinsippet, og en plan som omtaler kompetanseoppbygging.

Mange av planene er med andre ord begrenset til akuttfasen. Det kan være et signal om at tenkningen rundt forebygging (før krisen) og gjenoppbygging (etter krisen) ikke har kommet like langt i alle departementer.

Kravet til brukerdiallog (kommunikasjonsprinsippet) er også i svært liten grad trukket inn i planene. I intervjuene framkom ulike holdninger til om det er relevant og da særlig i forhold til bruk av verktøy som brukerundersøkelser og omverdenanalyse. Flere av informantene mente også at de kjente sine brukere godt allerede.

Statskonsult mener brukerdiallog i forkant av kriser vil avdekke sannsynlige informasjons- og kommunikasjonsbehov, og videre avdekke hvilke kanaler som er hensiktsmessige å bruke i den sammenheng. Dette vil i sum hjelpe virksomheten til en mer målrettet bruk av kommunikasjon med omgivelsene. Også enkle tilbakemeldingsrutiner fra målgruppene under selve krisen vil kunne hjelpe eieren av krisen å avklare hvorvidt målgruppenes (for eksempel pårørende og ofre) behov tilfredsstilles både med hensyn til informasjons- og kommunikasjonsbehov og eventuelt andre behov de måtte ha. Dette gjør krisehåndtereren bedre rustet til å fokusere sin handlekraft og sin energi ut fra de reelle behov, og ikke ut fra de behov den selv "tror" er til stede.

Kompetanseoppbygging i kriseinformasjon er også som regel et glemt tema i planen. Mange av informasjonssjefene sier at satsing på kompetanseoppbygging er svært viktig. Det skyldes at dagens kompetanse er sårbar og at det er lett å nedprioritere kompetanseoppbygging i en stresset hverdag. Flere sier at departementet har en egen kompetanseplan hvor krisekommunikasjon blir omtalt.

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

Gruppe 1 oppfylder ti eller flere kriterier og består av åtte departementer. Denne gruppen bestod av fire departementer i 2001. Disse framstår som best rustet til å håndtere en krise da de har omfattende og helhetlige planer for kriseinformasjon.

Gruppe 2 oppfylder syv til ni kriterier og består av fire departementer. Denne gruppen bestod av fem departementer i 2001. Disse har relativt differensierte planer, men med mulige mangler på visse områder.

Gruppe 3 oppfylder færre enn syv kriterier og består av tre departementer. Denne gruppen bestod av ett departement i 2001. Dette er en minimumsplan med til dels store avvik i forhold til kriteriene.

3.8 Øvelse av kommunikasjon i en krise

På spørsmål om beredskapen for krisekommunikasjon er øvet i løpet av de to til tre siste årene, svarer seks av informantene at de har gjennomført øvelser med jevne mellomrom, mens fire sier øvelser blir gjennomført ved behov. Tre av informantene svarer at departementet ikke har gjennomført øvelser. Dette er en

forbedring i forhold til kartleggingen i 2001 hvor åtte av 15 departementer svarte at de ikke hadde gjennomført øvelser i løpet av de siste to til tre årene.

Samtidig uttrykker de fleste informasjonssjefene at det blir øvet for lite. Flere ønsker regelmessige øvelser, og mange savner øvelser hvor flere departementer deltar samtidig.

3.9 Mestring av utfordringer

I undersøkelsen stilte vi noen spørsmål om mestring av aktuelle utfordringer i en tenkt krisesituasjon. Spørsmålet som ble stilt hadde følgende ordlyd: Hvis det skjedde en alvorlig krise i morgen, hvordan tror du departementet ville håndtert krisen på følgende områder:

- Forholdet til media
- Forholdet til ofre og pårørende
- Forholdet til myndigheter som er overordnet i en krisesituasjon (for eksempel JD, SMK)
- Forholdet til sideordnet myndighet
- Interninformasjon i departementet
- Forholdet til underliggende etater

Svarene ble organisert etter kategoriene bra, middels, dårlig og uvisst.

	Bra	Middels	Dårlig	Uvisst	Antall svar
Media	14	1	0	0	15
Ofre og pårørende	7	3	0	3	13
Overordnede myndigheter	12	2	0	0	14
Sideordnede myndigheter	7	7	0	1	15
Underliggende etater	11	2	0	2	15
Interninformasjon	10	5	1	0	15

Som vi ser av tabellen, tror ingen av informantene at krisen ville bli håndtert direkte dårlig i forhold til noen av disse områdene.

De områdene som informantene er mest trygge på vil fungere, er forholdet til henholdsvis media, overordnede myndigheter og underliggende etater. Kun to informanter er usikre på hvordan deres departement ville ha håndtert en krise i forhold til underliggende organer. Av disse svarer en av informantene at det vil fungere godt i forhold til flere av de underliggende instansene, men at man er usikker på hvordan noen få vil fungere. Uvissheten synes først og fremst å ha en sammenheng med liten erfaring fra å håndtere kriser i samarbeid med underliggende etater.

Vi ser av svarene at flere er middels sikre på hvordan forholdet til sideordnede myndigheter ville fungert i en krise.⁵ Dette kan ha en sammenheng med at ikke alle departementene har samsnakket og blitt enige om hvilket ansvar de enkelte

⁵ Sideordnet koordinering eller horisontale koordinering betyr koordinering/samarbeid mellom myndigheter på samme myndighets-/virksomhetsnivå.
Statskonsult, rapport 2005:03

departementene har i forhold til ulike krisescenarier. Undersøkelsen i 2001 viste imidlertid enda større usikkerhet i dette punktet. Informantene er med andre ord litt tryggere i forhold til samarbeid med andre departementer enn tidligere.

Når det gjelder forholdet til ofre og pårørende, kan vi også spore en viss usikkerhet selv om et flertall også her mener krisen ville bli håndtert på en bra måte. Flere av informasjonssjefene sier enten at de har liten erfaring med håndtering med pårørende og ofre fordi andre normalt tar seg av denne oppgaven, eller at departementet ikke vil få ansvaret for håndteringen av denne gruppen.

Når det gjelder interninformasjon, mener nok en gang et klart flertall at forholdet ville bli håndtert på en god måte. Kun én informant tror at interninformasjon vil bli håndtert direkte dårlig. Fem tror den ville bli håndtert middels og ti bra.

3.10 Evaluering av dagens beredskap

I undersøkelsen har vi spurt om hva informasjonssjefene vurderer som de sterkeste og svakeste sidene ved dagens krisekommunikasjonsberedskap. Vi spurte også informantene om hvilke tiltak de ville iverksatt for å bedre dagens beredskap hvis de kunne bestemme.

3.10.1 Sterke sider

Departementene svarer egentlig svært forskjellig på hva som representerer de sterke sidene i forhold til krisekommunikasjonsberedskap. Skal vi forsøke oss på en oppsummering er de sterke sidene først og fremst:

- God informasjonsberedskap i forhold til mediehåndtering
- God erfaringskompetanse
- God bevissthet i forhold til beredskap og rolleforståelse
- God evne til å tenke strategisk
- God dialog med underliggende etater

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

- Gode på mediehåndtering
- Hyppig kontakt med underliggende etater, holder hverandre gjensidig informert
- Forholdet til underliggende etater – god og ærlig dialog
- Fagpersonene er informasjonsorienterte
- Erfaring fra krisesituasjoner - god erfaringskompetanse - departementet er vant til å håndtere komplekse saker
- Høy generell kompetanse
- Raskt operative – gode varslingsrutiner
- Bevissthet rundt beredskap
- God faktabank
- Gode til å tenke strategisk

-
- Bevissthet rundt nødvendigheten av rutiner
 - God plan
 - Mye informasjonsressurser og god kompetanse
 - God på omverdensanalyse og raskt ute i forhold til mediene
 - Gode på samordning av andre departementer
 - God rolleforståelse
 - God oversikt
 - Identifiserte stillinger og klare roller

Det er verdt å merke seg at to av informasjonssjefene ikke nevnte noen sterke sider, og at én ikke har noen mening om dette.

De sterke sidene som samlet sett kommer frem, er alle viktige områder i krisekommunikasjonsberedskapssammenheng. Disse kompetanseområdene kan med fordel utnyttes i læring på tvers mellom departementene. Hvorvidt denne kompetansen tas i bruk og deles i et nettverk mellom informasjonssjefene i et forum eller liknende, har ikke Statskonsult undersøkt.

3.10.2 Svake sider

Departementene svarer også svært forskjellig når det gjelder hva som utgjør de svake sidene for krisekommunikasjonsberedskap. Skal vi forsøke oss på en oppsummering, er de svake sidene først og fremst:

- Mangel på øvelser
 - særlig i forhold til andre departementer
 - noen trekker frem behovet for å øve mer i eget departement og involvere alle (flere) avdelinger og nivåer i slike øvelser
- Usikkerhet i forhold til koordinering og samordning

Usikkerhet i forhold til koordinering og samordning henger på mange måter sammen med mangelen på øvelser i følge flere av informantene. Øvelser på tvers av departementene vil fått testet ut samordning, og eierskap/ansvar gitt ulike krisescenarier. En tolkning av disse svarene kan være at flere etterspør en utprøving og avklaring av rolle- og ansvarsfordeling mellom de ulike departementene i forhold til gitte krisescenarier.

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

- Mangel på øvelse sammen med andre departementer – ”vi vet derfor lite om hvordan forholdet til sideordnet departement ville fungert”
- Mangel på øvelser generelt
- Øver for lite hvor alle fagavdelingene, ledelse og info er involvert
- For svak på koordinering; for diffuse ansvarsområder
- For individavhengig
- Mangel på erfaring fra kriser
- Mangel på testing av rutiner i forhold til underliggende etater

-
- Usikkerhet i forhold til hvordan IT og utstyr ville fungert
 - Internkommunikasjon mellom parter i krisen/samordning mellom departementene
 - Uklart hva slags krise vi eventuelt skulle eie
 - Ressurstilgang ved kriser av lang varighet
 - Kriseforståelse av større og langvarige kriser
 - Manglende erfaring i å håndtere pårørende
 - Mangel på praktisk erfaring fra en krise
 - Bevissthet i forhold til krisekommunikasjonsberedskap
 - Uklart om de elektroniske systemene er gode nok

3.10.3 Prioritering av forbedringstiltak

Forslagene til forbedringstiltak gjenspeiler for mange de svake sidene når det gjelder krisehåndtering. Under følger de forbedringstiltak informasjonssjefene ville ha prioritert mest:

- Nærmere kontakt mellom departementene – planlegge krisehåndtering
- Mer øvelser – også øvelser der flere departementer deltar samtidig
- Oppjustering av kriseinformasjonsplanen – forankre den bedre i ledergruppen
- Øvelser der også underliggende etater er med
- Bevisstgjøre ansatte
- Opprette en ny permanent krisestyringsenhet under SMK som kan koordinere nasjonale kriser
- Scenariogjennomgang
- Varslingssystem

3.11 Eksternt bistandsbehov

Vi stilte spørsmål om informasjonssjefene hadde behov for ekstern bistand til departementets arbeid med beredskap for krisekommunikasjon. Her svarer 12 av 15 ja, mens kun tre svarer nei. Ingen er usikre på hvorvidt de har eller ikke har behov for bistand.

På spørsmål om hva slags bistand som ønskes er det flere som kommer frem. Under har vi listet opp de behovene som er viktigst i følge informasjonssjefene:

- Øvelser
- Evalueringer
- Opplæring i krisekommunikasjon

Behovet for bistandsbehov må sees i sammenheng med hvilke svake sider informasjonssjefene tror departementet har i forhold til krisekommunikasjonsberedskap. Informasjonssjefene nevner flere miljøer som de kan tenke seg å få slik bistand av. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Justisdepartementet har en naturlig bistandsrolle ifølge flere. Noen mener virksomheter med erfaring fra krisehåndtering er best egnet, og noen nevner private miljøer/virksomheter med kompetanse innenfor krisekommunikasjon/øvelse.

3.12 Kontakt med MOD, JD eller DSB

Moderniseringsdepartementet, Justisdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har alle en viktig rolle i utviklingen av beredskap i forvaltningen. Vi stilte derfor informasjonssjefene spørsmål om de noen gang hadde vært i kontakt med en av disse i forbindelse med krisekommunikasjon. 13 av 15 svarte at de hadde vært i kontakt, mens to av informasjonssjefene svarte at de aldri hadde vært i kontakt. Et mindretall har vært i kontakt med flere av virksomhetene. Noen mener det kom lite ut av denne kontakten.

4 Oppsummering og anbefalinger

4.1 Hovedfunn

Under har vi sammenfattet det vi mener er undersøkelsens hovedfunn. Funnene er ikke satt opp i noen prioritert rekkefølge. Generelt viser undersøkelsen at departementenes krisekommunikasjonsberedskap er forbedret. Flere av departementene har nå kriseinformasjonsplaner sammenlignet med kartleggingen i 2001. Flere av departementene gjennomfører også øvelser. Sammenfatningen under gir samtidig grunn til å anbefale en større innsats på området enn i dag. Det gjelder særlig i forhold til rutinemessig eller jevnlig gjennomføringer av scenariogjennomganger og øvelser.

Kompetanse – erfaring og utdanning/kurs

De fleste av informasjonssjefene har tilstrekkelig fartstid i departementet til å ha bygd opp egen erfaring og kompetanse i forhold til krisekommunikasjonsberedskap, blant annet gjennom kurs, øvelse og planlegging.

- De fleste vi intervjuet har vært informasjonssjef i departementet i 2 år eller mer
- De fleste av informasjonssjefene har deltatt på kurs eller liknende kompetansehevende tiltak
- 12 av 15 har erfaring fra øvelser
- Ni av 15 har direkte erfaring fra kriser

Rutinemessig scenariogjennomgang og jevnlig øvelser

Undersøkelsen viser at mange av departementene ikke har formalisert ansvaret for å følge opp krisekommunikasjonsberedskapen. Videre viser undersøkelsen mangelfulle rutiner i forhold til regelmessige krisescenariogjennomganger. Statskonsult mener det må gjennomføres jevnlig ROS eller scenariogjennomganger. Skal en virksomhet realistisk vurdere sin krisehåndteringsevne, må den forsøke å analysere hvilke kriser som kan ramme virksomheten og hvilke krav krisene stiller. Det innebærer et forsøk på å finne ut hvilke funksjoner og oppgaver departementet må kunne mestre for å forhindre eller redusere krisens omfang maksimalt.

Flere av informasjonssjefene uttrykker også en bekymring for at det blir øvet for lite. Informasjonssjefene ønsker regelmessige øvelser, og mange savner øvelser hvor flere departementer deltar samtidig. I den sammenheng viser undersøkelsen at det er forbundet noe usikkerhet i forhold til hvordan den horisontale koordinering vil fungere (samarbeid mellom departementene). De fleste mener den vertikale koordineringen overfor underliggende etater vil fungere godt, men viser altså noe mer usikkerhet i forhold til koordineringen mellom departementene, spesielt når det gjelder eierskap til kriser.

-
- Kun fem av de 15 informasjonssjefene har nedfelt eller på annen måte formalisert ansvaret for krisekommunikasjonsberedskap.
 - Syv av de 15 departementene har gjennomført Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) eller liknende (scenariogjennomgang) én gang.
 - Kun fem av 15 gjennomfører slike sårbarhetsanalyser jevnlig.
 - Kun seks av informasjonssjefene sier de gjennomfører øvelser med jevne mellomrom. Fire sier øvelser blir gjennomført ved behov.
 - Tre av informantene svarer at departementet ikke har gjennomført øvelser i det hele tatt i løpet av de siste 2 – 3 årene. Dette er likevel en forbedring sammenlignet med kartleggingen i 2001 hvor 8 departementer ikke hadde gjennomført øvelser.

Kriseinformasjonsplaner

Undersøkelsen viser at flere av departementene enn tidligere har planverk for kriseinformasjon. I 2001-kartleggingen delte vi departementene inn i tre grupper etter hvor robuste planene var. Gruppene ble kategorisert ut fra Statskonsults 13 kriterier for hva som kjennetegner en god kriseinformasjonsplan. Undersøkelsen i 2004 viste en klar forbedring av planverkene sammenlignet med kartleggingen i 2001.

- Alle de 15 departementene som deltok i undersøkelsen har planverk for kriseinformasjon. Kriseinformasjon er enten behandlet som en integrert del av den generelle beredskapsplanen eller i et eget planverk for kriseinformasjon.
- Gruppe 1: Departementer med planer som framstår helhetlige og robuste. Planene oppfyller ti eller flere kriterier. Denne gruppen bestod av åtte departementer i 2004 mot fire departementer i 2001.
- Gruppe 2: Departementer med planer som er relativt differensierte, men som har mulige mangler på visse områder. Planene oppfyller syv til ni kriterier. Denne gruppen bestod av fire departementer 2004 mot fem departementer i 2001.
- Gruppe 3: Departementer med planer som kan kategoriseres som en minimumsplaner med flere mangler. Planene oppfyller kun seks eller færre kriterier. Denne gruppen bestod av tre departementer i 2004 mot ett departement i 2001.

Krisebevissthet og vurdering av sterke og svake sider

Et flertall mener krisebevisstheten er blitt større. Undersøkelsen viser også at det finnes flere pådrivere for krisekommunikasjon, både i departementet og utenfra (bl.a. JD, SMK eller DSB).

Informantene er mest trygge på at forholdet til henholdsvis media, overordnede myndigheter og underliggende etater vil fungere. Vi ser av svarene at flere er middels sikre på hvordan forholdet til sideordnede myndigheter ville fungert. Når det gjelder forholdet til ofre og pårørende, kan vi også spore en viss usikkerhet selv om et flertall også her mener krisen ville bli håndtert på en bra måte.

De sterke sidene i forhold til krisekommunikasjonsberedskap betegnes først og fremst av:

- God informasjonsberedskap i forhold til mediehåndtering
- God erfaringskompetanse
- God bevissthet i forhold til beredskap og rolleforståelse
- God evne til å tenke strategisk
- God dialog med underliggende etater

De svake sidene i forhold til krisekommunikasjonsberedskap betegnes først og fremst av:

- Mangel på øvelser
- Usikkerhet i forhold til koordinering og samordning

Ut fra disse resultatene er det ikke overraskende at informasjonssjefene først og fremst mener det er et eksternt bistandsbehov i forhold til:

- Øvelser
- Evalueringer
- Opplæring i krisekommunikasjon

4.2 Anbefalinger

Undersøkelsen viser at krisekommunikasjonsberedskapen er forbedret i departementene i forhold til kartleggingen Statskonsult gjennomførte i 2001. Samtidig mener Statskonsult undersøkelsen viser at det er et klart behov for ytterligere tiltak for å forbedre krisekommunikasjonsberedskapen. Anbefalingene nedenfor bør følges opp av hvert enkelt departements ledergruppe i året som kommer.

Videre vil vi anbefale at Justisdepartementet og Moderniseringsdepartementet, som har et pådriveransvar overfor de andre departementene på området, intensiverer arbeidet med krisekommunikasjonsberedskap i departementene.

Anbefalinger:

- Departementene bør sikre en god forankring/involvering av arbeidet med krisekommunikasjonsberedskap i ledergruppen. Ledergruppen har blant annet ansvar for å koordinere oppgavefordeling/samarbeid/eierskap mellom departementene i forkant av kriser på basis av krisescenarier som blir vektlagt i ROS eller scenariogjennomgangen.

-
- Formaliser ansvaret for krisekommunikasjonsberedskap. Dette kan enten skje ved å regulere krav til krisekommunikasjonsberedskap i stillingsbeskrivelser, eller integrere kravet i kriseinformasjonsplanen/den generelle beredskapsplanen. Formaliseringen bør omfatte ansvaret for planverk, ansvaret for gjennomføring av ROS eller scenariogjennomganger og for øvelser.
 - Arranger årlige eller halvårlige øvelser i krisekommunikasjon og generell beredskap. Det bør legges vekt på øvelser hvor flere departementer øves sammen, og hvor det øves på situasjoner som utfordrer departementene på eierskap til krisen.
 - Gjennomfør årlige revideringer av planverk. Gjennomfør årlige scenariogjennomganger for å vurdere krisehåndteringsevnen/sårbarheten.
 - Utfør kartlegginger som kan gi kunnskap om målgruppers informasjons- og kommunikasjonsbehov i en gitt krise. Kartleggingene kan skje i samarbeid med flere departementer ut fra noen få relevante krisescenarier. Kartleggingene kan også skje i samarbeid mellom departementene og relevante underliggende organer.
 - Gjennomfør evalueringer av dagens kriseinformasjonsplanverk for å avdekke svakheter eller mangler.

I tillegg til anbefalingene over vil vi anbefale Moderniseringsdepartementet å ytterligere evaluere *planstatus og planinnhold*. Denne evalueringen bør baseres på de skriftlige planene som eksisterer i departementer og underliggende organer. Gjennom en dokumentanalyse vil det blant annet kunne framskaffes sikrere og bedre faktainformasjon på en del områder. Dokumentanalysen bør være et supplement til den kvalitative intervjurunden. Vi vil også anbefale at senere kartlegginger inkluderer intervjuer av ledere og andre i nøkkelposisjoner når det gjelder krisekommunikasjonsberedskap. Dette for å gi en mer nøyaktig analyse av situasjonen.

Departementene rår over ulike ressurser når det gjelder personell med spesielt ansvar for beredskap. Mellom departementene finnes det ulike mannskapsressurser, størrelser på fagmiljøene og måter å organisere beredskapspersonellet på. Vi tror også det kan være interessant å kartlegge disse variasjonene og studere behov og erfaringer nærmere.

Vi vil til slutt anbefale at anonymiteten med hensyn til informasjon om de enkelte departementenes krisekommunikasjonsberedskap oppheves. Åpenhet rundt beredskap åpner for ytterligere erfaringsutveksling og læring i forvaltningen. Videre er beredskap i forvaltningen noe som angår alle. Det burde derfor prinsipielt sett være full åpenhet rundt disse spørsmålene der det er mulig. Vi tror en kartlegging som kan sammenligne de enkelte forvaltningsorganer med hverandre på sikt vil styrke beredskapen. Her må man

naturligvis gjøre unntak for informasjon som kan bidra til å svekke
kriseberedskapen i departementene dersom den offentliggjøres.

REFERANSER

Tittel:	Informasjonsberedskapen i departementene - statuskartlegging
Forfatter(e):	John Nonseid
Statskonsults rapportnummer:	2005:3
Prosjektnummer:	1055
Prosjektnavn:	Risiko- og krisekommunikasjon
Prosjektleder:	John Nonseid
Oppdragsgiver(e):	Moderniseringsdepartementet
Resymé:	<p>På oppdrag fra Moderniseringsdepartementet, har Statskonsult gjennomført en kartlegging av dagens beredskap for kriseinformasjon i departementene. Statskonsult har utviklet kriterier for god krisehåndtering. Disse kriteriene er lagt til grunn for intervjuguiden i undersøkelsen. Informantene i undersøkelsen har vært den informasjonsansvarlige i departementene. Statskonsult har både vært ansvarlige for gjennomføringen av intervjuene og bearbeiding av resultatene i denne rapporten.</p>
Arbeidsområde:	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering<input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer<input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi<input checked="" type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling<input type="checkbox"/> Internasjonalisering<input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	
Dato:	04.03.2005
Sider:	30
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO