



Notat 2004:3

## **Bruk av Internett og servicekontor i informasjonsberedskapen**

## Forord

Prosjekt ”Kommunal informasjonsberedskap – Bruk av hjemmesider og servicekontorer i en krisesituasjon” har vært et selvinitiert utredningsprosjekt i Statskonsult-regi. Prosjektet bygger dels på det mandat Statskonsult fikk gjennom Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003) Samfunnssikkerhet, og er dels en erkjennelse av at de fleste kriser har en lokal forankring.

Erfaring viser at det meste av krisehåndtering består av kommunikasjon i en eller annen form. Det er derfor ikke å forvente at det er mulig å håndtere en krise tilfredsstillende dersom man ikke har en god plan for hvordan kommunikasjonen skal foregå.

Resultatet av dette prosjektet er tenkt å være mest mulig til nytte for de som har ansvaret for å planlegge informasjonsberedskapen lokalt og regionalt. Med det utgangspunktet var det naturlig for Statskonsult å konsultere en referansegruppe bestående av representanter for fylkesmennene, Forum for offentlige servicekontor (FOSK), Fagrådet for offentlig informasjon i kommunikasjonsforeningen (NKF), og enkeltkommuner. Deltakere i gruppa har vært Eli Margrete Pedersen (Fylkesmannen i Troms), Ulf Grøndahl (Fylkesmannen i Hedmark), Elfrid Elstad (FOSK/Ullensaker kommune), Egil Johansson (NKF/Nittedal kommune), Bengt Eggen (Bardufoss kommune) og Stein Halvorsen (Åmot kommune). Fra Statskonsults side har Ragna Karina Priddy og Mari Vestre vært prosjektmedarbeidere, mens Carl-Erik Christoffersen har vært prosjektleder.

Oslo mars 2004



Egil Jacobsen  
avdelingsdirektør, kommunikasjonsutvikling

---

## Innhold

1	Innledning .....	3
2	Sammendrag .....	6
3	Informasjonsbehovet under lokale kriser – hvordan reagerer befolkningen? .....	8
4	Hvordan reagerer media i kriser? .....	14
5	Hvordan har kommunene planlagt sin krisekommunikasjon? .....	16
6	Analyse .....	18
7	Anbefalinger .....	22
8	Kildehenvisninger .....	29

---

# 1 Innledning

## Hva er en krise?

Når man ser på hvor mange ulike krsedefinisjoner vi har, tyder det på at det kan være behov for en klargjøring av hva som menes med begrepet. Innledningsvis vil det være viktig å klargjøre hva slags kriser det er snakk om. Eksempelvis:

- Samfunnskriser
- Kriser i virksomheter
- Personlige kriser

Deretter kan det være nyttig å hente fram de krsedefinisjoner som er mest vanlige, og sette dem inn i den sammenhengen de hører hjemme.

### **Samfunnskrise:**

En krise som kjennetegnes av at det er en situasjon som avviker fra det normale, oppstår relativt hurtig, har betydning for samfunnet, truer grunnleggende verdier og krever raske tiltak/avgjørelser.

*(SPF 163: 2, Bertil Flodin, 1993)*

### **Krise i en virksomhet:**

En krise vil her si en hendelse som har potensialet til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige (samfunns-)funksjoner.

*(NOU 2000: 24, Et sårbart samfunn)*

### **Personlig krise:**

En krise definert som ”en avgrenset tidsperiode med psykisk ubalanse hos en person som blir konfrontert med et vanskelig problem som vedkommende på det aktuelle tidspunktet verken kan flykte fra – eller løse ved hjelp av sine problemløsende krefter”.

*(Haslund m.fl. 1997: 7)*

Selv om både samfunnskriser og personlige kriser kan føre til kriser i virksomheter, er i denne sammenhengen etter Statskonsults oppfatning definisjonen som kom fram i *NOU 2000:24 Et sårbart samfunn*, den mest hensiktsmessige for offentlige virksomheter/ myndigheter.

Overordnet denne definisjonen finner man at:

⇒ ***Det er den opplevde krisen som er den virkelige.***

Dette er det viktig å ta innover seg når man arbeider med krisekommunikasjon.

---

## Samfunnets sikkerhet og kriseberedskap

Hovedmålene med regjeringens arbeid med samfunnssikkerhet er<sup>1</sup>:

- Effektiv forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner
- Effektiv håndtering av kriser
- God organisering av samfunnets beredskapsapparat

Tilsvarende kan man formulere formålet med enhver informasjonsberedskap. På den ene siden å skaffe seg en oversikt over hvilke mulige krisesituasjoner som kan oppstå, på den andre siden å utvikle ett sett av gjennomtenkte krisetiltak, som kan iverksettes dersom det blir behov for det. Slik kan antallet mulige hendelser, som kan true virksomhetens verdier og svekke dens evne til å utføre viktige funksjoner, avgrenses til et minimum.

Siden de fleste kriser opptrer lokalt, har kommunene en svært viktig plass i beredskapen. I *Stortingsmelding 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet* understrekes det at *”kommunene er en bærebjelke i beredskapsarbeidet”* og *”En god kommunal beredskap er en forutsetning for en god nasjonal beredskap”*.

Gjennom de statuskartleggingene som Statskonsult har gjennomført om informasjonsberedskapen i forvaltningen, har det kommet fram at alvorlige krisesituasjoner har hatt en positiv effekt på beredskapsarbeidet i offentlige virksomheter.

Likevel ser man at det er en del arbeid som gjenstår før virksomheter i forvaltningen – både sentralt, regionalt og på lokalplanet – har en tilfredsstillende beredskap. Det er gjennomført en del tiltak, men mange av disse ikke er godt nok kvalitetssikret.

### Mål

I dette notatet har Statskonsult ønsket å besvare spørsmålene:

- Er hjemmesider på Internett og servicekontorer relevante kommunikasjonskanaler i en krisesituasjon?
- Hvor ønsker befolkningen å finne informasjon i en krise? (informasjonskilde)
- Hva slags kanaler bruker befolkningen? (kanalvalg)
- Hvilke hensyn må man ta for å benytte hjemmesider på Internett i en krisesituasjon?
- Hvilke hensyn må man ta for å planlegge bruk av servicekontorer i en krisesituasjon?

### Metode

Dette notatet er primært en litteraturstudie, en sammenstilling og systematisering av tilgjengelig og kjent kunnskap om befolkningens informasjonsbehov og kommunikasjonsatferd under kriser. Statskonsult har ønsket å stille spørsmål

---

<sup>1</sup> Stortingsmelding nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet  
Statskonsult, notat 2004:03

---

slik at fokuset har blitt rettet mot de problemstillinger som får størst konsekvenser for virksomheten i en krisesituasjon.

Det har vært et mål å få resultatet av dette arbeidet mest mulig brukerrettet. Med det utgangspunktet har det vært naturlig å konsultere en referansegruppe bestående av representanter for fylkesmennene, Forum for offentlige servicekontor (FOSK), Fagrådet for offentlig informasjon i kommunikasjonsforeningen (NKF), og enkeltkommuner.

Prosjektet har også benyttet seg av en elektronisk spørreundersøkelse rettet mot deltakerne i referansegruppen. Antallet intervjuobjekter er få, men personene har kommunikasjonsansvar og besitter relevant kunnskap, og er det prosjektgruppen anser som hovedmålgruppen i dette prosjektet. Det var derfor interessant for oss å se om noen av de svar prosjektgruppen fikk inn fra referansegruppen gikk på tvers av de erfaringer som hadde kommet fram for øvrig gjennom kriser og undersøkelser.

I tillegg har vi gjort intervjuer av rådgiver/nettredaktør Roger Holmsen (ansvarlig for oppfølging av Kommunal- og regionaldepartementets internett-side for presentasjon av valgresultater ved stortings- og samtingsvalget i 2001) samt seniorrådgiver/nettredaktør Tor Martin Bærum (ansvarlig for oppfølging av Finansdepartementets internettportal for årlig presentasjon av statsbudsjettet).

Vi vet at Internett har blitt et viktig verktøy for informasjonsinnhenting for media. Vi mener derfor at det også er viktig å fokusere på medias arbeidsmåter i denne gjennomgangen – ikke bare befolkningens atferd under kriser. Det vil derfor etter Statskonsults oppfatning være galt å planlegge en informasjonsberedskap med blant annet Internett som sentral kommunikasjonskanal, uten å planlegge med presse, radio og TV som en del av målgruppen<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> I dette dokumentet har vi brukt begrepet ”media” der vi mener presse, radio, TV og nettaviser  
Statskonsult, notat 2004:03

---

## 2 Sammendrag

Det vi ser gjennom denne studien av de undersøkelser som har vært gjort og de kriseerfaringer vi sitter med, er at

- det finnes mye relevant kunnskap som man kan bygge sin krisekommunikasjonsplanlegging på.
- det er viktig å sette seg i målgruppenes sted i forbindelse med slik planlegging.

Vi har tatt for oss to hovedmålgrupper i denne studien – media og befolkningen. På den ene siden vet vi at media er en aktiv målgruppe, samtidig som gruppen er liten. På den andre siden vet vi at befolkningen i sin helhet er betydelig større, og i stigende grad har blitt mer aktiv i forhold til å skaffe seg informasjon under kriser. Det vil derfor være viktig å se på og planlegge for kanaler som kan dekke begge disse gruppenes behov.

Vi reiste spørsmålet om hjemmesider på Internett og servicekontorer i kommunene er relevante kommunikasjonskanaler i en krisesituasjon. Svaret på denne problemstillingen var avhengig av hvilken kilde befolkningen går til for å skaffe seg informasjon i en krisesituasjon samt hva slags kanaler de bruker for å skaffe seg informasjon.

**Tilrettelegge for myndighetsinformasjon.** I vår gjennomgang ser vi at mange bruker media for å skaffe seg informasjon under kriser. Samtidig ser vi at et stort antall også velger å kontakte myndighetene. I mange tilfeller henvender de seg til myndighetene for å få stadfestet at det som media bringer er korrekt. Vi kan derfor ut fra det slå fast at det er viktig at myndighetene tilrettelegger informasjon og kommuniserer direkte med befolkningen under kriser, er viktig.

**Direktekommunikasjon er viktig.** Erfaring fra tidligere kriser viser at TV og radio er viktige kanaler for å nå raskt ut til befolkningen med informasjon. Samtidig ser vi at et servicekontor i kommunen vil være en vel så viktig kanal i forhold til innbyggerne. Dette fordi det er en ”rikere” kanal der misforståelser kan oppklares umiddelbart. Det å kunne snakke med noen gir også mange trygghet i en usikker situasjon.

**Nærhet til de berørte.** Undersøkelser i befolkningen og erfaring fra faktiske kriser forteller oss at kommunale myndigheter (servicekontorene) har en annen nærhet til sin befolkning enn andre etater og myndigheter. Et eksempel kan være politiet, som i forbindelse med alvorlige kriser skal prioritere andre oppgaver (redde liv og verne om store verdier som kan gå tapt).

**Kombinasjon av kanaler.** Det vil ikke være snakk om enten servicekontor eller kriseside på Internett i valg av kanaler for myndighetsinformasjon. For optimal kommunikasjon med innbyggerne, må man kombinere flere kanaler. Dette fordi de dekker forskjellige behov.

**Internett er relevant.** I vår gjennomgang ser vi at en hjemmeside på Internett kan være en relevant kommunikasjonskanal å bruke. Ikke minst fordi informasjonen i prinsippet vil være tilgjengelig i det øyeblikk brukeren vil søke etter den. Vi ser også at mange, og et stigende antall, bruker Internett som en naturlig kanal for å finne informasjon.

---

**Kommunikasjonskanalene må være kjent.** En forutsetning for at kanalene skal bli brukt er at de er godt kjent av brukerne på forhånd. I tillegg ser vi at det er en rekke kriterier som må være oppfylt for at de skal fungere som planlagt i krisekommunikasjonsplanen.

**Kapasitetsreserver er nødvendig.** Både for hjemmesider og de kanalene servicekontorer baserer seg på (telefon, telefaks, skrankehenvendelser) vil det være fare for sammenbrudd dersom man ikke har tatt høyde for det store antall henvendelser som kan komme under kriser. Begge stedene vil det være behov for å øke kapasiteten, når pågangen øker.

**Reserveløsninger er viktig.** Beredskap handler om å gjøre seg minst mulig sårbar. En måte å gjøre dette på er å planlegge reserveløsninger, som benyttes når de ordinære kanalene ikke fungerer. Både for virksomhetens Internettbruk og for servicekontorer bør det planlegges reserveløsninger.

**Samordnet kommunikasjon nødvendig.** Det er viktig å finne en optimal organisering av web-redaksjonen og servicekontorets plassering i virksomheten. Begge er avhengige av å motta de mest oppdaterte informasjonen under krisen. Samtidig må de raskt få vite når tidligere godkjent informasjon ikke lenger er gyldig. En mulig løsning på dette er at den informasjonen servicekontoret baserer seg på er den samme som ligger på Internett. Web-redaksjonen er da tillagt en nøkkelrolle i den interne informasjonsflyten, noe som må tas hensyn til i planleggingen.



---

### **3 Informasjonsbehovet under lokale kriser – hvordan reagerer befolkningen?**

Vi har gjennom de siste tiårene fått en rekke erfaringer fra reelle kriser. Ved hjelp av disse erfaringene vet vi mye om hvordan befolkningen reagerer når den føler uro, oppfatter situasjonen som uoversiktlig eller når folk føler de mister kontrollen over sin egen situasjon. I dette notatet har vi bare vektlagt det vi mener er det viktigste som kan trekkes ut av de ulike hendelser, uten å gå i detalj om selve hendelsene.

#### **Hva er en krisesituasjon for befolkningen?**

Ifølge fagfolk innen krisepsykiatrien<sup>3</sup> defineres en krisesituasjon for den enkelte når denne opplever/føler:

- En alvorlig trussel mot viktige verdier.
- En rekke sammenfallende hendelser som skaper en ny og ikke forutsett situasjon.
- Stor usikkerhet med hensyn til vurdering av situasjonen.
- Redusert kontroll (over sin egen situasjon).
- Begrenset eller manglende informasjon.
- Tidsnød.

Det er viktig å merke seg at situasjonen strengt tatt ikke behøver å være slik, men at den oppfattes på den måten. Videre ser vi også at de fleste av disse punktene omhandler kommunikasjon.

#### **Hvilke krisetyper vurderes som de mest sannsynlige?**

På spørsmål om hvilke typer kriser befolkningen oppfatter som de mest sannsynlige, svarer rundt 80 prosent ”store kollektivtransportulykker”, 79 prosent svarer ”naturkatastrofer” og ca. 75 prosent svarer ”store forurensingskatastrofer”<sup>4</sup>. Dette samsvarer bra med andre undersøkelser, der rundt 75 prosent frykter det å ”bli utsatt for ulykker”. Dette forbigås kun av det å ”bli rammet av alvorlig sykdom”, som ca. 80 prosent svarer<sup>5</sup>.

#### **Befolkningens informasjonsbehov**

Erfaring viser at befolkningens informasjonsbehov har økt i takt med informasjonssamfunnets framvekst. På den andre siden erfarer vi at befolkningen blir stadig mer aktivt informasjonssøkende sammenlignet med hva den var for noen tiår tilbake.

I en undersøkelse Statskonsult har gjennomført om befolkningens kunnskap om atomulykker<sup>6</sup>, svarer 37 prosent at de ville ved en atomulykke søke aktivt etter

---

<sup>3</sup> Dr. Atle Dyregrov, Senter for krisepsykiatri, foredrag, 12. november 2003

<sup>4</sup> ”Status for beredskapsarbeidet i kommunene”, DSB, 2002

<sup>5</sup> MMI (Dagbladet 29.05.02)

<sup>6</sup> ”Befolkningens kunnskap om atomulykker”, landsrepresentativ undersøkelse gjennomført for Statskonsult, 2001

---

informasjon (ringe noen eller søke på Internett). Hele 57 prosent svarer at de ville følge ekstra godt med på nyhetene.

Kartlegginger som ble gjort etter Tsjernobyl-ulykken<sup>7</sup> viste at befolkningens psykiske problemer blir mindre dersom belastningene (uro, frykt) man utsettes for er begripelige, håndterlige og meningsfulle. Det er viktig å merke seg at for en ”krisehåndterer” involverer de tre punktene et betydelig innslag av kommunikasjon. Med belastninger her menes:

- Konkret fare
- Trussel om fare
- Umerkkelig fare (kan ikke sanses)

Erfaringen forteller oss også at krisens årsak er av stor betydning for hvilke konsekvenser man kan forvente.

**Tabell 1: Hvordan enkeltmennesker reagerer på ulike typer kriser**  
(Kilde: Prof. Lars Weisæth, UiO)

Årsak	Sannsynlig virkning
Naturen (naturkatastrofer)	Lettere å akseptere (naturen er farlig, men ikke ond)
Mennesket (menneskelige feil)	Det er menneskelig å feile, men man kan bebreide myndighetene dersom beredskapen ikke har vært god nok.
Mennesket (forsømmelse)	Vanskelig å akseptere, kritikk, tap av tillit.
Mennesket (ondskap)	Kamp (aggresjon), flukt (frykt), overgivelse (skam). Angrep på menneskets egenverdi; ydmykende, krenkende, uakseptabelt, hat – gjengjeldelse/hevn – voldsyklus.

### **På hvilke kanaler ønsker befolkningen å få informasjon?**

Det bildet som framkommer i de nyeste undersøkelsene (2003)<sup>8</sup>, avviker lite fra tidligere mønstre. På spørsmål om hvor (hvilken kommunikasjonskanal) man ønsker å hente informasjon i en krisesituasjon, svarer over halvparten (55 %) at de ønsker informasjon på riksdekkende TV. Noen færre (43 %) svarer at de ønsker informasjon over riksdekkende radio. Omtrent en fjerdedel svarer at de ønsker telefonmelding/tekstmelding, mens Internettinformasjon for de fleste ikke er aktuelt.

Disse svarene er spesielt interessante dersom de settes i sammenheng med svar vi har fått fra tidligere undersøkelser om hvordan befolkningen ønsker informa-

---

<sup>7</sup> Prof. Lars Weisæth, Kontoret for katastrofepsykiatri, foredrag 03.11.94

<sup>8</sup> ”Nasjonalt beredskapsbarometer august 2003”, DSB, 2003

---

sjon fra myndighetene. Der framgår det at informasjon på fjernsyn er svært ønsket.

I Sverige (2002)<sup>9</sup> svarte en tredjedel av alle spurte at de vil søke på Internett hvis noe alvorlig hendte i deres kommune. Rundt 20 prosent av alle spurte sa de vil søke videre på kommunens hjemmeside for å få mer informasjon. I samme undersøkelse konkluderte man med at alt tyder på at Internett er i ferd med å styrke sin posisjon som en nyhetskanal.

### **Hos hvem ønsker befolkningen å hente informasjon i kriser?**

I en landsrepresentativ undersøkelse, som Statskonsult har fått gjennomført, om kommunikasjonsatferd i tilfelle en atomulykke, er de tre mest valgte alternativene: Politiet (17 %), Kommunen (15 %) og Statens strålevern (15 %)<sup>10</sup>.

I en svensk undersøkelse er kommunale myndigheter førstevalget til over en fjerdedel av de spurte. En noe mindre gruppe (23%) svarer at politiet vil være det mest naturlige sted å få informasjon<sup>11</sup>. Denne gruppen har i Sverige vært minkende.

I en serie målinger Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har gjennomført (tidl. Direktoratet for sivilt beredskap) framgår det at kommunale myndigheter får en stadig mer sentral plassering i folks bevissthet, som et sted der de kan få relevant informasjon i en lokal krisesituasjon. Av disse målingene har gruppen som svarer at de vil kontakte sin kommune for å få mer informasjon under kriser, vært jevnt økende.

Det at kommunale myndigheter får en mer sentral plass til fordel for politiet, er svært interessant i vår sammenheng. Det kan bety at den kommunale informasjonsberedskapen må regne med et økende påtrykk fra befolkningen. Samtidig kan vi på kort sikt ikke si at politiet vil merke noe vesentlig mindre påtrykk – eller at behovet for en informasjonsberedskap hos politiet har blitt mindre.

### **Hvilke kanaler velger befolkningen i kriser?**

I en befolkningsundersøkelse etter flommen på Østlandet i 1995 framgikk det at tilliten til media generelt er noe lavere enn tilliten til for eksempel myndighetene. På samme tid erfarer vi at mange følger nyhetene på TV og lytter til radio (og lokalradio) i en krisesituasjon. Dette faktum har blitt utnyttet av myndighetene ved at kjente myndighetspersoner i lokalsamfunnet (f.eks. ordfører, rådmann) har benyttet seg av etermedia og kunnet informere befolkningen direkte om hvordan de skulle forholde seg.

Det kan også være nyttig å se på hvilke kommunikasjonsmessige erfaringer man gjorde i forbindelse med terrorangrepene på New York 11. september 2001<sup>12</sup>. Vi ser at 78 prosent av den amerikanske befolkningen brukte TV som sin primære nyhetskanal. Radio var nummer to ved at 15 prosent svarte at det

---

<sup>9</sup> "Kommunens hemsida vid en kris", Styrelsen för psykologisk försvar, januar 2002

<sup>10</sup> "Befolkningens kunnskap om atomulykker", landsrepresentativ undersøkelse gjennomført for Statskonsult, 2001

<sup>11</sup> "Kommunens hemsida vid en kris", Styrelsen för psykologisk försvar, januar 2002

<sup>12</sup> "Crisis Communication and the Internet: Risk and Trust in a Global Media", First Monday, 25.02.02

---

var deres primære nyhetskanal. På delt tredje plass kom Internett og det å snakke med andre.

Tallene endrer seg imidlertid signifikant når de spurte blir bedt om å angi hvilke nyhetskanaler de forholdt seg til (kunne krysse av for flere kanaler) for å få informasjon om hva som skjedde i New York. Da svarer 97 prosent "TV", 76 prosent "radio" og hele 64 prosent "Internett" (omtrent like mange som svarer "snakke med andre mennesker").

Til tross for at få svarer at Internett er en kanal de vil bruke under en krise, er altså erfaringene fra ovennevnte krisesituasjoner at Internett velges av svært mange. Andre undersøkelser forteller oss at det er grunn til å anta at bruken av Internett er stigende<sup>13</sup>.

Erfaringene fra Sverige under 11. september 2001<sup>14</sup> er at antallet TV-seere økte dramatisk. Enkelte nyhetskanaler/-programmer nådde ut til over 60 prosent av den svenske befolkningen denne tirsdagen (på onsdagen var rekkevidden på hele 68 % for SVT).

Også lengden av tiden foran TV økte betydelig. Den totale TV-tittingen økte fra 139 minutter pr. svenske på mandag 10. september til 179 minutter pr. svenske på 11. september. Spesielt var det nyhetssendingene som dominerte. Det mest sette programmet var Rapports ordinære 19.30-sending onsdag 12. september med 2,2 millioner TV-seere.

Internett-bruken i Sverige økte også dramatisk. Noe over en halv time etter at nyheten var kjent, økte trafikken til fire ganger mer enn normalt på Aftonbladets Internett-sider. Totalt fikk "aftonbladet.se" 1 242 000 besøkende 11. september og 1 429 000 dagen etter. Normalt ligger besøksgjennomsnittet på 750 000 pr. dag.

Nettsidene til avisen Expressen ("expressen.se") doblet besøkstallet på tirsdagen til 400 000 (normalt 200 000). I løpet av onsdagen økte tallet til 600 000. Ifølge redaktøren for nettsidene tålte serveren trykket fra pågangen på tirsdagen, mens den stoppet opp noen timer på onsdagen og det ble umulig å oppdatere sidene.

Tilsvarende erfaringer ble gjort i Dagens Nyheter. Da belastningen økte til 545 000 i løpet av onsdagen (tidligere rekord var 290 000), ble det mer enn hva serverne tålte. Hele systemet stoppet opp og de måtte restarte de fem serverne de hadde flere ganger mellom kl. 15.00 og 16.00, da belastningen var på topp.

De ansvarlige for alle de nevnte hjemmesidene svarte at de løste mye av problemene ved å erstatte de ordinære hjemmesidene med sider uten reklame og med betydelig enklere utforming. Faktisk meldte alle de store nyhetsformidlerne på Internett (eksempelvis CNN og NBC) om større eller mindre problemer i dagene etter 11. september 2001.

I tillegg til Internett er det interessant å merke seg andre og nye kanaler som for eksempel WAP (Internett på mobiltelefon). I Sverige økte antallet sidehentinger

---

<sup>13</sup> "Norsk mediebarometer", Statistisk sentralbyrå, 2001

<sup>14</sup> "Terrorens dag i medierna", Styrelsen för psykologisk försvar, januar 2002

---

fra mobiltelefoner markant. På Aftonbladet og Svenska Dagbladets sider ble det i løpet av de to første dagene gjort i alt 42 000 sidehenting av personer som benyttet WAP til å holde seg oppdatert.

Et interessant eksempel på hvilken betydning direkte og muntlig kontakt med berørte i en krisesituasjon kan ha, opplevde man i dagene etter "Bandidos-bomben" i Drammen (4. juni 1997). Politiet var klar over at mange av beboerne i området var eldre, som verken var kjent med Internett eller hadde lett for å ta seg fram til kommunens informasjonskontor<sup>15</sup>. Dette faktum førte til at det ble satt opp midlertidige informasjonskiosker i området bemannet med uniformerte politikonstabler.

Informasjonskioskene ble en god informasjonskanal spesielt tilpasset flere av målgruppene. På samme måte som i et servicekontor ble publikums behov for informasjon, behovet for raskt å oppklare eventuelle misforståelser og behovet for å snakke med noen i en usikker situasjon, imøtekommet gjennom dette informasjonstiltaket.

### **Hvem tar befolkningen kontakt med?**

Vi har tidligere sett på hvor befolkningen sier de ønsker å hente sin informasjon i kriser. Erfaringen fra krisesituasjoner er at svært mange ringer politiet og kommunale myndigheter<sup>16</sup>.

Fra tidligere hendelser har vi erfart at mange ringte sin familie, venner og kjente for å få utfyllende informasjon om situasjonen. Andre rapporter forteller at kommuner som hadde vært tidlig ute med å etablere kommunal opplysnings-tjeneste (en forløper til servicekontorene) opplevde at denne tjenesten raskt fikk en sentral plass i krisekommunikasjonen og krisehåndteringen i kommunen<sup>17</sup>.

Rapporter fra begynnelsen av 90-årene fortalte at lokale myndigheter (politi og kommuneadministrasjonen) var i ferd med å få en sentral plass i befolkningens informasjonsbilde. I forbindelse med hendelser der det oppstår lokal uro og frykt, kontakter en stor del av befolkningen bekjente eller noen av de lokale myndigheter de tror kan ha ytterligere informasjon om saken (23 % av alle som kjente til hendelsen). Kanalen som ble benyttet var som oftest telefon<sup>18</sup>.

Nyere undersøkelser (1998) bekrefter dette inntrykket. Forholdsvis mange "har snakket med noen" (37 %). Videre ser vi at radio fortsatt er en viktig kilde til informasjon – 40 prosent svarer at de først fikk nyheten gjennom radio<sup>19</sup>.

### **Konsekvenser av manglende informasjon til befolkningen**

Erfaring viser at tillit tapes og spekulasjoner begynner å dominere dersom myndighetene ikke klarer gi tilstrekkelig informasjon. Konsekvensen av dette kan være at den som krisehåndterer får problemer med å nå ut med sin krise-

---

<sup>15</sup> I flg. samtale med representanter for politiet i Drammen

<sup>16</sup> "Flom '95", SI-rapport nr. 18, Statens informasjonstjeneste 1996

<sup>17</sup> Intern rapport Kristiansund kommune, 1992 (Stormen på Nord-Vestlandet)

<sup>18</sup> "Gaslarmet i Hammarö den 13 januari 1990", Styrelsen för psykologisk försvar, april 1990

<sup>19</sup> "Olyckplats Borlänge bangård", Styrelsen för psykologisk försvar 1998

---

kommunikasjon (å bli trodd). Erfaringen er også at det kan ta lang tid (flere år) før tilliten er bygget opp igjen.

Vassdalen-ulykken (1986) gav oss andre viktige erfaringer om hvilke dramatiske konsekvenser vi kan oppleve, når de berørte ikke får nødvendig informasjon raskt nok. Da Forsvaret sendte ut melding om at ”en tropp norske soldater som deltok i NATO-øvelse Anchor Express var tatt av ras”, utløste det over 62 000 telefonhenvendelser til den militære telefonsentralen i Bardu<sup>20</sup>. Rundt 5000 norske soldater deltok i øvelsen, og langt på vei alle pårørende til disse ringte. I tillegg ringte en rekke pårørende av de utenlandske soldatene som deltok. Siden Forsvaret ikke hadde gjort noen dypere analyse av en slik situasjon, kom denne dramatiske konsekvensen som en stor overraskelse. Det viste seg også at konsekvensene ble langt større enn man i første omgang fikk inntrykk av. Faktisk ble det nasjonale telefonnettet i perioder totalt blokkert mellom Sør- og Nord-Norge<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> ”Evaluering av myndighetenes krisekommunikasjon i forbindelse med Åsta-ulykken”, Rapport 2003:22, Statskonsult, november 2003

<sup>21</sup> Intervju med tidligere leder for NATOs Allied Press and Information Centre under øvelse Anchor Express.

---

## 4 Hvordan reagerer media i kriser?

”Nøkkelen til en god informasjonsberedskap ligger i å ha kunnskap, ikke bare om den nåværende mediesituasjonen, men også om tendenser i utviklingen av mediene”, mener den svenske krisekommunikasjonsekspert Bertil Flodin. Ifølge ham er det av største viktighet at lokale myndigheter setter av tid til å følge med i medieutviklingen for å skaffe seg en beredskap som setter dem i stand til å kunne handle ut fra de endrede forhold.

Generelt sier kommunikasjonseksperter at ”hele medieområdet preges av en gradvis sammensmeltning av ulike kommunikasjonsteknikker”<sup>22</sup>.

Vi har en del erfaringer fra medienes atferd under kriser. Ved enkelte tilfeller har vi sett at myndighetene har ønsket å bruke media aktivt som en kommunikasjonskanal, men at det har lyktes dårlig på grunn av manglende rutiner. Vi har også sett at allerede inngåtte avtaler ikke har blitt benyttet fordi man ikke har øvd på rutinene, og at de ansvarlige ikke har hatt nødvendig kunnskap om dem. Et konkret eksempel på det så under gassbrannen på Lillestrøm i 2001. Da var det om å gjøre å få raskt ut evakueringsinformasjon til befolkningen. Man hadde de nødvendige avtaler i orden, men det var dårlig kunnskap om hvordan man tok avtalene i bruk.

Hovedinntrykket er likevel at media ønsker et samarbeid med myndighetene i krisesituasjoner. Media og myndigheter har flere felles interesser. Erfaringene fra reelle kriser er imidlertid at et slikt samarbeid fungerer svært dårlig uten at nødvendige rutiner er avtalt og innøvd på forhånd. Dette kan for eksempel tenkes gjennom øvelser der media og myndigheter øver sammen. Et eksempel på det var ”Øvelse Flyinfo 94”, der Regjeringens kriseinformasjonsenhet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og representanter for NRK Dagsrevyen og andre redaksjoner øvde sammen.

En del kritiserer det som kommer ut gjennom media. ”Feilinformasjon”, ”unøyaktig” og ”omtrentlig” har vært stikkord som har gått igjen.

”*En fullkommen fallitt*” var formuleringen kommunikasjonsforsker Solikki Vetenranta brukte på medienes dekning av Tsjernobyl-ulykken i 1986<sup>23</sup>.

”Mediene løper fra sitt ansvar. Når det eneste som teller er å være først, hva vil man da med journalistikken”, spør daværende kriminalsjef Roger Andresen i Oslo politi<sup>24</sup>.

Erfaringen er likevel at kvaliteten på det som kommer ut i mediene står i forhold til kvaliteten på den bakgrunnsinformasjon den krisehåndterende myndighet kan legge til rette for journalistene. Internett blir i dag benyttet som et verktøy, og vil i framtiden kunne utnyttes enda bedre av myndighetene, til å holde journalistene oppdatert under kriser.

---

<sup>22</sup> ”Informationsberedskap för 2000-tallets kriser”, Styrelsen för psykologisk försvar, februar 1998

<sup>23</sup> Aftenposten 26.10.98

<sup>24</sup> Journalisten nr. 18, 06.11.98

---

Et annet faktum er at en rekke nyhetskanaler ofte vil reagere mange ganger raskere enn offentlige virksomheter. Dette er en utfordring samtidig som det kan være en nyttig egenskap for en krisehåndterende virksomhet. Imidlertid må et samarbeid og en utnyttelse av denne egenskapen planlegges, avtales og innøves på forhånd.

## Overtramp

En stor del av den moderne medieforskningen viser at massemediene styres av en stadig mer dramatiserende medielogikk og virkelighetsbegrensende produksjonsvilkår, heller enn av en vilje til å gi fylldig informasjon<sup>25</sup>. I kjølvannet av journalisters iver etter en dramatiserende journalistikk, oppfatter at mange at flere medier opptrer kritikkverdige. Media har blitt kritisert for

- ”*utilbørlig nærgåenhet*” overfor ofre i alvorlige ulykker og mennesker i sorg,
- ”*skandaleoppslag*” med ensidig fokus på det negative,
- ”*skandaleoppslag*” for å selge flest mulig aviser (tjene mest mulig penger på en ulykke).

Media selv hevder at de har en viktig rolle som formidler av nyheter befolkningen har krav på å få. Andre roller som trekkes fram er talerør for ”mannen i gata”. Mediekritikk som framkommer om utilbørlig nærgåenhet overfor mennesker i sorg, blir besvart med at dette ofte er mennesker som har behov å få uttalt seg, og at media bistår med dette.

I en del tilfeller kan det også være vanskelig å se om media virkelig har hatt den nyhetsrapporterende rollen de ofte hevder de har. Et eksempel som ofte blir trukket fram er den måten media gikk inn på overlevende etter Estonia-katastrofen. Dette skapte en betydelig samfunnsdebatt i Sverige i ettertid.

Et annet eksempel er enkelte journalisters framferd etter flyulykken på Svalbard der et fly fra Ukraina styrtet under innflyging til Longyearbyen. I ettertid pekte Sysselmannen på direkte feilinformasjon som kom i nyhetene. Dessuten ble det reagert på hvordan reportasjene var lagt opp.

Berettiget kritikk eller ikke, det er grunn til å tro at det også i framtidige krisesituasjoner vil forekomme overtramp i redaksjonene. Hovedinntrykket er likevel at de fleste redaksjonene ønsker å utføre en så profesjonell jobb som mulig.

---

<sup>25</sup> Petersson & Calberg 1990, McManus 1994, Strömbäck 1997, Hvitfelt 1989  
Statskonsult, notat 2004:03



---

## 5 Hvordan har kommunene planlagt sin krisekommunikasjon?

I de fleste krisesituasjoner – små eller store – vil det være behov for et sentralt sted i kommunen der befolkningen kan ta kontakt for å få informasjon, råd eller henvisning til rett hjelpeinstans. Vi har gode eksempler på at kommuner som har døgnmobilisert opplysningstjenesten eller servicekontoret ved for eksempel lokale uværs- eller flomkriser, har kunnet imøtekomme befolkningens primære behov for generell informasjon allerede i førstelinjen. På den måten blir kriseledelsen spart for å bruke tid på de mest alminnelige henvendelsene.

De siste årene har vi sett en sterk vekst i antallet servicekontorer rundt i landet. Tallet nærmer seg 200. Servicekontorene utgjør en ressurs som bør kunne finne sin plass også i beredskapssammenheng. I tillegg er det 59 som har etablert opplysningstjeneste/informasjonstjeneste<sup>26</sup>. Nesten alle norske kommuner har i dag aktivt tatt i bruk Internett som en av sine kanaler for å kommunisere med innbyggerne. Dette danner et godt grunnlag for en god informasjonsberedskap mot innbyggerne.

Generelt viser undersøkelser at bare få offentlige virksomheter/myndigheter har gjennomført noen grundig vurdering av sine målgrupper. Med det menes at få har forsøkt å sette seg inn i den enkelte publikummers sted, vurdert hvem det er, hvilke kanaler den enkelte har tilgang på og hva slags informasjonsbehov den enkelte har.

Vi kan fastslå at det ennå finnes lite stoff rundt krisekommunikasjon i og for kommunesektoren. I 1998 kom det et hefte om kommunal informasjon utarbeidet av Kommunenes informasjonskollegium (KIK) for rådmannsutvalget i Kommunenes Sentralforbund. Her er blant annet krisekommunikasjon omtalt spesielt. Enkelte av fylkesmannsembetene har også gått ut med noen skriftlige anbefalinger rundt krisekommunikasjon i kommunene. For øvrig ser vi at det etter hvert også finnes kommunikasjonstiltak innarbeidet i kriseplanene i en del kommuner. Det er imidlertid vårt inntrykk at mange av de tiltak som er planlagt mangler tilstrekkelig kvalitetssikring. Videre ser vi at en del arbeid gjenstår før virksomheter i forvaltningen – både sentralt, regionalt og på lokalplanet – har en tilfredsstillende kommunikasjonsberedskap.

I kommunelovens § 4 slås det fast at "Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning." I dette ligger at det skal informeres aktivt i kommunene om det som angår innbyggerne samt at det skal utvises betydelig åpenhet. Det skilles heller ikke mellom en normalsituasjon og en krisesituasjon.

Selv om mange kommuner har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser og utarbeidet kriseplaner (ni av ti)<sup>27</sup>, er det fortsatt for svak oppfølging av disse

---

<sup>26</sup> I hht. statusrapport for servicekontorer 2003)

<sup>27</sup> I flg. DSBs kommuneundersøkelse 2003.

---

tiltakene i den daglige virksomheten. ROS-analyser er i stor grad gjennomført som engangsprosjekt, og blir i liten grad oppdatert<sup>28</sup>.

På den ene siden oppgir over 90 prosent av spurte kommuner at de har utarbeidet en plan for krisekommunikasjon<sup>29</sup>, og samtidig ser vi at mange av de tiltak som kan regnes inn i en informasjonsberedskap er av minimalistisk art.

Rundt 95 prosent oppgir at de har oppdaterte varslingslister. Ca. 78 prosent av kommunene oppgir at de har øvelser i krisehåndtering for kommuneledelsen og rundt 77 prosent oppgir at de har kartlagt (flagget) innbyggere med særskilte informasjonsbehov. Kun 60 prosent svarer at de bygger sin beredskap på en risiko- og sårbarhetsanalyse<sup>30</sup>.

Som nevnt innledningsvis gjennomførte vi en elektronisk spørreundersøkelse i Referansegruppen for å finne ut om det i denne gruppen var store avvik fra det vi hadde kommet fram til.

Vi kan nå slå fast at tilbakemeldingene vi fikk i svært stor grad bekreftet det inntrykk vi allerede hadde:

- Nesten alle benyttet seg av Internett og servicekontor i den daglige informasjonsvirksomheten.
- Seks av åtte svarer at de etter egen vurdering har en relevant informasjonsberedskap. To svarer at de har påbegynt arbeidet.
- Seks av åtte svarer at hjemmeside på Internett inngår i informasjonsberedskapen.
- Ingen av de åtte svarte at de hadde beregnet trafikken på denne hjemmesiden.
- Fem av de åtte spurte at de hadde kunnskap om hvilken beredskap det var for den serveren de benyttet.
- Seks av de åtte spurte svarer at det inngår et servicekontor i informasjonsberedskapen.
- To av åtte hadde gjort en vurdering av hvor stor pågang man kunne få på servicekontoret i en krisesituasjon. De hadde også benyttet denne informasjonen til å dimensjonere bemanningen og kapasiteten for øvrig.

Svarene forteller oss at flertallet har et godt utgangspunkt for å få en troverdig informasjonsberedskap, men at det vil være behov for kvalitetssikring av tiltakene.

---

<sup>28</sup> Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet

<sup>29</sup> "Status for beredskapsarbeidet i kommunene", DSB, 2002.

<sup>30</sup> Samme sted.

---

## 6 Analyse

### Generelt

På bakgrunn av den informasjon Statskonsult har samlet gjennom dette arbeidet må vi kunne slå fast at informasjonsbehovet i krisesituasjoner vil øke dramatisk. Vår erfaring er videre at en hensiktsmessig planlegging og en vellykket krisehåndtering kan:

- Bidra til å minske informasjonsbehovet (at det blir dekket)
- Bidra til at et økt informasjonsbehov ikke får utvikle seg til noen krise i seg selv

En annen grunnleggende konklusjon er at all erfaring (både fra faktiske kriser og fra evalueringer av ulike informasjonstiltak<sup>31</sup>) viser:

- a) Det er vanskelig og krever uforholdsmessig mye ressurser å introdusere nye informasjonstilbud under en krise. Dette fordi det er stor sannsynlighet for at befolkningens oppmerksomhet er rettet mot helt andre områder i en krisesituasjon.
- b) Den faktiske bruken av informasjonstilbud til befolkningen øker dersom de "markedsføres" overfor målgruppen (hvis man på forhånd har et innarbeidet forhold til kommunikasjonskanalen).

I denne erkjennelsen ligger at dersom en virksomhet (f. eks. kommuner) ønsker å benytte hjemmesider på Internett og servicekontorer som kanaler i en krisesituasjon, *må* slike informasjonstiltak være kjent i målgruppen før krisen kommer.

### Er hjemmeside på Internett og servicekontorer relevante kommunikasjonskanaler i en krisesituasjon?

For å kunne svare på denne problemstillingen må vi først finne svar på to underspørsmål:

1. Hvor ønsker befolkningen å finne informasjon i en krise? (hvilke kilder velger de)
2. Hva slags kanaler foretrekker befolkningen å bruke i en krise? (kanalvalg)

Utgangspunktet for det vi kommer fram til her vil være at Internett fortsatt er en kanal under utvikling.

Svar på det første underspørsmålet kan vi finne ved å se på hva folk sier de vil gjøre og hva de faktisk gjør under kriser. Erfaringen fra tidligere lokale kriser er at rundt en tredjedel av husstandene gjør noe aktivt for å skaffe seg informasjon. Det er omtrent like mange som kontakter politiet som kommunen.

I nyere undersøkelser<sup>32</sup> i Norge og Sverige svarer over en fjerdedel av de spurte at de vil hente informasjon i kommunen. I underkant av en fjerdedel svarer at de vil henvende seg til det lokale politiet. *Dette kan være en utvikling i retning*

---

<sup>31</sup> Flere rapporter fra Statens informasjonstjeneste – evaluering av informasjonstiltak.

<sup>32</sup> Bl.a. DSBs "Norsk Beredskapsbarometer 2003".

---

av at de kommunale myndigheter får en mer sentral rolle enn andre viktige etater på lokalplanet.

I forbindelse med det andre underspørsmålet ser vi at riksdekkende fjernsyn og radio fortsatt vil være viktige kanaler for å nå mange samtidig. Samtidig ser vi at oppmerksomheten rundt bruk av Internett øker raskt, og at rundt en femtedel av de spurte svarer at de vil søke på kommunenes hjemmesider for å få mer informasjon. Erfaringen fra faktiske krisesituasjoner/dramatiske hendelser er at bruken av Internett (som nyhetskilde) dobles i løpet av kort tid. *Det er derfor etter vår oppfatning all grunn til å hevde at hjemmesider på Internett vil være en relevant kanal for myndighetene for å kunne kommunisere med befolkningen.* Statskonsult vil spesielt understreke at denne kanalen må brukes i kombinasjon med andre kanaler.

På bakgrunn av den økte trafikken/pågangen som vil oppstå, *må både Internett-servere og servicekontorer kapasitetsmessig kunne håndtere den økte pågangen fra et stort antall samtidige brukere.* Det forutsetter at dette er tatt hensyn til under planleggingen.

### **Hvilke hensyn må man ta for å benytte hjemmesider på Internett i en krisesituasjon?**

Erfaringene fra faktisk bruk av hjemmesider på Internett i krisesituasjoner<sup>33</sup>, sammen med det befolkningen sier den vil gjøre i en krisesituasjon, kan tolkes som at pågangen på slike sider raskt vil dobles fra det som er normalsituasjonen. Fordelen med dette er at det kan erstatte mye av den direktekontakten befolkningen ellers ville hatt per telefon eller per personlig fram møte. Ulempen er at det er stor fare for overbelastning både av nett og servere.

Det er vanskelig å unngå overbelastning, derfor må man ha tatt hensyn til det i planleggingen. De enheter som er involvert i drift av nettstedet må inngå i kriseplanene. Dette omfatter også eventuelle leverandører både av datanettverkstjenester og drift av selve nettstedet. Dessuten må det være tatt hensyn til følgende:

- Den generelle kapasiteten på systemet til å håndtere alle samtidige brukere
- Om det er mulig å øke kapasiteten raskt
- Innholdet på hjemmesidene (hvor ”tunge” sidene er)
- Hvordan man har organisert ”inngangen” på sidene (enkelte løsninger kan kreve mer kapasitet i systemet enn andre)

Ved å stille seg de riktige spørsmålene under planleggingen, vil det altså være mulig å ha både alternative løsninger og beredskap for de problemene som kan oppstå.

### **Hvilke hensyn må man ta for å planlegge bruk av servicekontorer i en krisesituasjon?**

Folks behov, når de føler en trussel eller faktisk opplever en krise, er ofte ønsket om å kunne snakke med noen. Enten for å få bekreftet at de har forstått situasjonen korrekt eller behov for ytterligere informasjon, som kan hjelpe dem

---

<sup>33</sup> For eksempel terror-angrepene i USA 11. sep. 2001 og mindre kriser i Sverige. Statskonsult, notat 2004:03

---

til å forstå situasjonen/ta de rette valg. Servicekontoret representerer den nære kontakten med innbyggerne, og har i praksis mye av "call senter"-funksjonen når det først skjer noe. Medarbeiderne i servicekontoret er rekruttert for – og gode på – å takle pågang fra befolkningen. De har daglig trening i å ta seg av alle typer henvendelser. Servicekontorets styrke er både å være operativt og kunne informere bakover til ledelsen. Et servicekontor jobber alltid på vegne av andre. Til daglig er dette gjerne fagetatene, i en krisesituasjon er det kriseledelsen.

Forutsetningen for en slik oppgavefordeling er selvsagt at førstelinjetjenesten er satt i stand til å møte krisesituasjoner. Skal kriseledelsen kunne dra nytte av servicekontorets kompetanse i en krise må servicekontorets rolle framgå av kommunens beredskapsplaner/kriseplan. Rolleavklaring i forhold til ledelsen, ekstra bemanningsplan og tilføring av kompetanse/fagpersonell ved kriser og toveis tilbakemeldingsrutiner for løpende oppdatering om situasjonen under krisen, må være avgjort på forhånd. Når dette er på plass i planene, må servicekontoret også få delta i kriseøvelsene.

### **Hva skal til for at servicekontoret skal kunne informere i en krisesituasjon?**

Innspill og erfaringer fra kommuner som har erfart kriser, og tilbakemeldinger fra krise- og beredskapsøvelser, gir godt grunnlag for å trekke noen konklusjoner. Det er spesielt fire forhold som bør være sentrale og må bli tatt høyde for, hvis servicekontoret skal bidra som aktiv medspiller for kriseledelsen:

- Servicekontoret må inngå som en del av kriseplanen.
- Servicekontorets ansvar og rolle som en del av kommunens informasjonsapparat i kriser må avklares før krisen inntreffer.
- Servicekontoret må ha kjennskap til beredskapsarbeidet i kommunen, og være forberedt på hvordan møte utfordringene med informasjonssultne innbyggere i kriser.
- Servicekontoret må øves, både som egen stab og som del av kommunens øvrige kriseorganisasjon.

For å få dette til må den ansvarlige for å holde servicekontoret oppdatert være utpekt. Det må også være avklart hva slags type informasjon servicekontoret skal gi på vegne av kommunen/kriseledelsen. Videre må servicekontoret kunne styrkes med spesialkompetanse/aktuelt fagpersonale. Grensene mellom kriseledelsen og servicekontoret må være klart trukket opp. Oppgavefordelingen internt i servicekontoret må være avklart. Det må være tilrettelagt gode kommunikasjonsrutiner mellom kriseledelse og servicekontor. Herunder også tilbakemeldingsrutiner fra servicekontoret til kriseledelsen.

### **Alternativer**

En del kommuner har ikke opprettet et servicekontor/informasjonsenhet. Finnes det i denne sammenhengen alternativer til et servicekontor? Svaret er at det finnes alternativer til å organisere informasjonsfunksjonen i et servicekontor. Også dette krever særlig innsats fra kommunenes side.

For å håndtere den daglige informasjonen, særlig overfor media, har enkelte kommuner utpekt rådmannen til informasjonsansvarlig, mens fagetatene informerer til daglig på sine respektive arbeidsfelt. Samtidig er den hverdagslige

---

publikumsinformasjonen lagt til sentralbordbetjeningen, andre igjen har lagt denne funksjonen til resepsjonsbetjeningen i kommunen.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap anbefaler prinsippet om at man i kriser beholder den daglige organiseringen i størst mulig grad. Ser vi dette i lys av de ovennevnte løsninger, forstår man raskt at det kan bli problemer i en krisesituasjon:

- En rådmann vil raskt få viktigere oppgaver å skjøtte enn å sørge for medie og publikumsinformasjonen.
- Kommunens sentralbord vil få store problemer med å yte nødvendig bistand til krisestaben, dersom pågangen av publikumshenvendelser blir for stor.
- Kommunens resepsjonsfunksjon vil kunne være en nyttig ressurs for en kriseledelse, men vil raskt bli "lammet" dersom de også er tillagt oppgaver som å yte publikumsinformasjon uten at det på forhånd er tilrettelagt for det.

Antall personer til disposisjon vil ha betydning. Kommunen kan ha en kriseplan der det er utpekt en informasjonsfunksjon. I den eksisterende kriseplanen kan det også være utpekt hvem som skal være kommuneledelsens talsperson utad. Utfordringen som én person ikke vil kunne håndtere alene, er når pågangen øker betydelig. I en slik situasjon vil det være begrenset kapasitet mht. hvor mange henvendelser per tidsenhet én informasjonsansvarlig i kommunene vil kunne håndtere.

Undersøkelser viser at mange kommuner fortsatt ikke har noen generell informasjonsstrategi eller informasjonsplan. Det er ofte disse kommunene som har en løs og litt tilfeldig organisering av både den interne og eksterne informasjonen.

I en krisesituasjon kan dette være problematisk fordi man ikke har noe "apparat" til å møte presset som vil oppstå utenfra.

Kriseplanleggingen byr på særlige utfordringer for disse kommunene. De fleste problemstillinger som vi har nevnt tidligere i dette notatet, vil det også være aktuelt for kommuner uten eget servicekontor / informasjonsenhet å ta høyde for. Poenget vårt er at kommunene vil være tjent med en faglig oppdatert 1. linje - gjerne i form av et servicekontor - når en krise kommer.

---

## 7 anbefalinger

På bakgrunn av den analysen vi har gjort i kapittelet foran, vil vi anbefale at man tar hensyn til følgende anbefalinger ved bruk av hjemmesider på Internett og bruk av servicekontorer i informasjonsberedskapen:

### **Hvilke kriterier må man ta hensyn til ved planlegging av bruk av hjemmesiden i en krisesituasjon?**

En myndighets internett-side til bruk under kriser – kriseside – må gjennomtenkes og bygges opp før krisen kommer. Selve prosessen for oppbygging av Internettsiden kan fungere som en nyttig gjennomgang av kriseberedskapen. Den må imidlertid ikke ses på som en erstatning for en beredskapsøvelse.

Nedenfor har vi satt opp noen viktige kriterier som må være oppfylt for at siden skal fungere som forutsatt. Noen av kriteriene er direkte avledet av beredskapen, mens andre er av mer teknisk karakter.

### **Tekniske problemstillinger**

#### **I) Kapasiteten på krisesidens server**

I en krisesituasjon må antall brukere forventes å øke dramatisk. Det er derfor en grense for hvor liten kapasitet en server som skal benyttes i informasjonsberedskapen kan ha. Det er nødvendig å kjøre kapasitetstest på en server som skal benyttes i krisesituasjon. Når svartiden går opp, vil brukerne sannsynligvis forsøke å komme inn på siden om igjen og om igjen. Dette gjør at vanlige måter å beregne antall brukere på ikke kan benyttes. Det bør fortrinnsvis være mulig å øke kapasiteten ved å sette inn flere servere på kort varsel. Den kapasiteten publikum opplever (svartider) avhenger også i stor grad av hva slags utstyr den enkelte bruker sitter på. Dette gjelder både hvor kraftig PC de har og hva slags forbindelse de har (oppringt linje, ISDN, ADSL, osv).

#### **II) Plasseringen av krisesidens server**

Det er flere modeller som er vanlige når det gjelder plassering av en kommunes nettsted.

- a) Nettstedet ligger på en server som er en del av kommunens øvrige IT-nettverket
- b) Nettstedet ligger på en server som står hos en ekstern leverandør
- c) Drift av nettstedet er satt bort, enten i et Web-hotell eller i form av en ASP-løsning.

Hvis nettstedet driftes internt, kan det være vanskelig å øke kapasiteten raskt ved behov, hvis dette ikke er nøye planlagt på forhånd. Fordelen er at man har kompetanse selv og full kontroll over nettstedet.

Hvis eksterne leverandører er involvert i driften av nettstedet, bør man ha planlagt hva som er ønskelig å gjøre i en krisesituasjon og nedfelt dette i avtalen med leverandøren. Det man kan ha behov for er, på kort varsel å kunne benytte

---

annet utstyr hos leverandøren for å øke kapasiteten. Man vil også ha behov for overvåking av nettstedet slik at eventuelle feil kan rettes umiddelbart.

Hos de fleste leverandører vil det normalt ikke være vanskelig å få en avtale med høy beredskap, men det vil være et prisspørsmål.

### **III) Organiseringen av Internettssidene**

Krisesidene bør være organisert slik at brukeren kommer inn på en enkel side, med lite bruk av bilder etc. Det er imidlertid viktig at den inneholder kommunens logo slik at det ikke kan oppstå tvil om at dette er en "autorisert" side. Bilder, kart, videoer etc bør ligge på sider lenger ned i sidehierarkiet.

### **IV) Skal Internettssidene også ha mulighet til lyd og bildeoverføring?**

Internett er en kanal som legger til rette for kommunikasjon av både tekst, bilde, lyd, og video. I krisesituasjoner oppleves det ofte som ønskelig å kunne formidle kart over kriserammede områder og hvilke områder befolkningen kan ferdes trygt i. Vi må likevel ha fokus på at en del forutsetninger må være ivare-tatt:

- a) Har publiseringsprogrammet mulighet til å håndtere denne typen filer?
- b) Bilde-, lyd- og videofiler er normalt tunge. Er kapasiteten på linjene og på serveren tilpasset for slike filer?

Generelt anbefales at selve multimediefilene er lagret separat (hver for seg) slik at den enkelte fil ikke blir for tung. Videre må slike filer/opplasting av slike filer legges lengre bak i sidehierarkiet.

### **V) Har krisesidene blitt stresstestet?**

Etter at en kriseside er integrert i informasjonsberedskapen er det viktig å gjennomføre øvelser der også en realistisk "stresstest" av krisesiden inngår. Viktige problemstillinger som det må fokuseres på er:

Ikke stol på anslag over antall brukere og estimert tidsbruk for nedlasting ved en krise.

Merk! Belastningen samsvarer aldri med antall innbyggere.

Dårlig (lang) svartid gir mange ekstra "klikk" fra brukerne og fører raskt til en "propp" i systemet.

Disse viktige problemstillingene fokuserer på den usikkerheten som vi alltid vil stå overfor i planleggingen. Enkelte spørsmål er det ikke mulig å finne eksakte svar på. Målet vårt er å begrense antallet slike spørsmål til et minimum.

## **Organisatoriske problemstillinger**

### **I) Klar ansvarsfordeling og plassering av redaksjon**

Ansvar for krisekommunikasjonen og hvem som skal oppdatere krisesidene må være klargjort på forhånd. I den forvirringen som normalt oppstår under kriser, er det spesielt viktig at alle involverte kjenner hvilken ansvars- og rollefordeling som virksomheten har blitt enig om.



---

## II) Web-redaksjonens plassering i forhold til resten av krisestaben

Det kan være vanskelig å avgjøre hva som er optimal plassering av web-redaksjonen under kriser. På den ene siden anbefales færrest mulige organisatoriske endringer når virksomheten går inn i krisemodus. På den andre siden ser vi at det ofte er andre behov enn dem vi har i normalsituasjonen, som er viktige under en krise. Øvelser der både intern og ekstern kommunikasjon blir testet kan ofte gi svar på hva som vil være optimal organisering.

## III) Web-redaksjonens organisering

Web-redaksjonen kan organiseres på flere måter. Virksomhetens størrelse, og mer eller mindre oversiktighet, vil ofte være med å avgjøre hva som er mest hensiktsmessig. De mest vanlige måter å organisere på er:

- a) En samlet og selvstendig web-redaksjon (som en del av informasjonsenheten).
- b) En hovedredaktør (i informasjonsenheten) og et nettverk av underredaktører i fagavdelingene, som sender sin informasjon til web-redaktøren.
- c) En hovedredaktør (i informasjonsenheten) og et nettverk av selvstendige underredaktører som fortløpende kan legge sin informasjon ut på krisesiden.

Fordelen med den første modellen er at informasjonen er godt koordinert og har en enhetlig form. Ulempen kan være at det kan oppstå "flaskehalser" og at informasjonen kan bli forsinket.

Fordelen med den andre modellen vil være at man beholder en god koordinering og en enhetlig form. Ulempen er at web-redaktøren selv kan bli en "flaskehals".

I den tredje modellen er det lite trolig at det vil oppstå flaskehalser. Ulempen vil være at det kan bli en svakere koordinering og en mindre enhetlig form på informasjonen.

Uansett hvilken modell som velges er det viktig at organisasjonens IKT-personell kan fungere som støtte for web-redaksjonen.

## IV) Bør Internettssidene bygge på forhåndsutviklede maler for krisemodus?

Avhengig av hvilken programvare som velges, vil det være mulig å bygge opp ulike sidemaler. Disse kan være mer eller mindre statiske for endringer. I utgangspunktet kan vi tenke oss to hovedtyper sider:

- Én blank, enkel tekstsider – der det er tilstrekkelig å formidle ren tekst.
- Én variant der det er mulig å legge inn kart og/eller bilder, video og lignende.

Fordelen med rene tekstsider er at de krever betydelig mindre kapasitet å laste opp.

## V) Er det utarbeidet rutiner for etablering av sidene?

Erfaringen er at når en krise blir kjent, oppstår det ofte diskusjoner om hvilke tiltak som skal iverksettes. Ofte stilles den ansvarlige overfor dilemmaer som å iverksette nødvendige og tilstrekkelige tiltak som ikke virker "krisedrivende". Diskusjonene om når virksomhetens kriseside skal tas i bruk, må tas før krisen

---

kommer. Gode rutiner med klare indikatorer for når de ulike krisetiltak skal iverksettes (inkl. bruk av krisesider) må utvikles før krisen kommer.

## **VI) Er det utarbeidet rutiner for fjerning av gammel informasjon?**

Ofte vil gammel informasjon kunne villed og føre til misforståelser i målgruppen. Det er derfor svært viktig at det utvikles rutiner for hvor lenge informasjon skal ligge på krisesiden/regelmessige gjennomganger av kriseinformasjonen der innholdet blir vurdert.

## **Kommunikasjonsmessige problemstillinger**

### **I) Er sidene godt kjent av brukerne på forhånd (markedsføring)?**

Det er lite trolig at brukerne, uten videre og spesielt ikke under en krise, i stort antall vil benytte en til da ukjent kommunikasjonskanal. Hvordan og til hvilket tidspunkt krisesidene skal introduseres overfor brukerne må planlegges i god tid før krisen er et faktum.

### **II) Er sidene lette å finne?**

Det kan være riktig å stille spørsmål ved hvor lett sidene lar seg finne. Bortsett fra en ”markedsføring” av krisesidene, finnes det enkelte grep for å forenkle letingen for dem som ønsker å hente informasjon, som for eksempel gjennomtenkte søkeord.

### **III) Kan brukerne kommunisere tilbake på krisesidene?**

En av Internettets store fordeler er at kanalen i stor grad tilrettelegger for kommunikasjon begge veier. I praksis vil en bruker kunne lese den informasjonen avsender har lagt ut, for deretter å kunne sende tillegsspørsmål tilbake. Dersom virksomheten vil utnytte denne muligheten, må man tenke på hvordan slike tilbakemeldinger skal håndteres og hvem som skal motta og håndtere dem.

### **IV) Hva er anbefalt inngang på krisesidene?**

Vi ser at det i dag finnes ulike planer for hvordan krisesidene er tenkt tilgjengelig for brukerne. To modeller ser ut til å ha størst oppslutning:

- a) Bytte ut/erstatte de ordinære Internettssidene med krisesidene (med mulighet til å gå tilbake til de ordinære sidene)
- b) Beholde de ordinære sidene som en portal der det er mulig å gå videre til krisesidene.

Fordelen med den første modellen er at den vil minske antallet trinn for brukerne, for å komme til den informasjonen svært mange vil lete etter. Den andre modellens fordel er at selv under en krise (som kan være en lengre periode), vil det være enkelte som er interessert i annen informasjon fra myndighetene. Ulempen kan være at for stor pågang vil kunne lamme virksomhetens ordinære Internettssider.

### **V) Sidenes oppbygging**

Det er viktig å gjøre en vurdering av hvor godt sidene fungerer i forhold til brukerne. Stille spørsmålene:

- 
- a) Er sidene enkelt bygget opp?  
b) Er sidene lettleste og forståelige (intuitivt)?

Kort og godt om brukerne på en enkel måte klarer å finne den informasjonen de har behov for.

#### **VI) Skal media ha egne Internetsider?**

Det er viktig å gjøre en vurdering av om informasjonen som er lagt ut til befolkningen generelt også skal dekke medias behov. Alternativet vil selvsagt være å etablere en egen side for journalistene. Ikke fordi det skal være informasjon som skal være ”hemmelig” for hver av gruppene (tilgangsstyrt med passord), men fordi målgruppene har ulike behov.

#### **VII) Skal det ligge bilder, lyd og video på sidene?**

Dette punktet har tidligere vært tatt opp under ”tekniske problemstillinger”. Det er fordi en slik avgjørelse har tekniske konsekvenser. Kommunikasjonsmessig er det store fordeler med å kunne bruke grafiske virkemidler sammen med tekst. Internett tilrettelegger en svært integrert bruk av tekst og ulike former for illustrative virkemidler.

#### **VIII) Skal sidene tilby lenker til alternativ informasjon?**

Det bør være et policysspørsmål om man skal legge inn lenker på krisesidene til alternativ informasjon. På den ene siden kan vi tenke oss lenker til andre myndigheter, men vi kan også tenke oss lenker til relevante organisasjoner og lignende (for eksempel miljøorganisasjoner). Dette vil kunne styrke tilliten til virksomheten, men det kan også være grunner til ikke å legge inn denne type lenker.

### **Hvilke kriterier må man ta hensyn til ved planlegging av bruk av servicekontorer i en krisesituasjon?**

Det er ikke gitt at et servicekontor vil fungere som en effektiv kommunikasjonskanal i en informasjonsberedskap uten at dette er særskilt planlagt. Av de erfaringer som finnes fra faktiske kriser, og svarene vi får gjennom spørreundersøkelser, mener vi det må legges vekt på følgende punkter:

- Plassering i kriseberedskapen
- Personellberedskap
- Teknisk kapasitet

#### **Tekniske problemstillinger**

##### **I) Hvordan er behovet for telefonlinjer beregnet?**

Er behovet for telefonlinjer beregnet på grunnlag av en analyse over antall mulige henvendelser som vil kunne komme i en krisesituasjon og erfaringer fra faktiske hendelser?

##### **II) Finnes det alternative kommunikasjonskanaler?**

Er det avklart hvilke kommunikasjonskanaler man skal bruke for internkommunikasjonen dersom de eksterne linjene blir overbelastet?

---

### **III) Hvordan skal servicekontoret oppdateres på ny informasjon?**

Det må være helt avklart hvilke kommunikasjonskanaler som skal brukes for å holde servicekontoret oppdatert. For å unngå blokkering må disse være helt adskilt fra de kommunikasjonskanalene som brukes i kontakten med omverdenen.

### **IV) Har servicekontoret behov for avlastning av telefonstrømmen?**

Et datastøttet telefonsystem kan bidra til at de som ønsker svar på enkle spørsmål kan få det uten å måtte involvere saksbehandlere. Det er også sannsynlig at innringere raskere kommer direkte til de saksbehandlere som kan gi gode svar på deres spørsmål.

## **Organisatoriske problemstillinger**

### **I) Er servicekontorets rolle og oppgaver avklart i forhold til resten av informasjonsberedskapen?**

Det må være avklart hvem servicekontoret skal betjene og hvordan de skal forholde seg dersom for eksempel media begynner å bruke dem.

### **II) Er alle på servicekontoret klar over sine roller og oppgaver?**

Det må finnes en plan for varsling, bemanning og oppgavefordeling på servicekontoret. I tillegg må alle vite hvilke roller og oppgaver de er tiltenkt.

### **III) Hvordan skal servicekontoret forholde seg ved økt personellbehov?**

Normalt skjer ikke kriser innen normal arbeidstid. Ved alvorlige kriser kan det være behov for utvidede åpningstider på servicekontoret og behov for skiftordninger. I planen må det derfor være pekt ut kvalifisert personell til definerte situasjoner når slike behov oppstår.

### **IV) Hvordan løses behov for fagpersonell?**

Ved kriser der det er kompliserte problemstillinger involvert, vil det være behov for tilgang på fagpersonell på servicekontoret. I planen må disse pekes ut.

## **Kommunikasjonsmessige problemstillinger**

### **I) Er det markedsført at servicekontoret skal benyttes i en krisesituasjon?**

Forhåndsinformasjon til innbyggerne om kommunens kriseplaner, med info om servicekontorets og hjemmesidene plass i kriseberedskapen (og krisetelefonnummer) må markedsføres for befolkningen før krisen kommer. Den dagen krisen er der skal folk vite hvor de finner informasjon, eller hvor de kan henvende seg.

### **II) Finnes det ferdigprodusert trykt informasjon**

Selv om det å snakke med noen er viktigst, kan en enkel brosjyre ofte dekke informasjonsbehovet mange kan ha. Dette kan føre til at den tid man bruker pr. henvendelse vil bli betydelig mindre.

---

## **Fungerer det?**

På samme måte som man tester serverkapasitet, vil det være viktig å teste telefonkapasitet og trimme beredskapen i servicekontoret. Servicekontorets personale må være forberedt på krisesituasjoner gjennom deltakelse på kommunenes beredskapsøvelser, vakt- og turnuslister må foreligge – og jevnlig oppdateres. Servicekontorets ansvarsområde må være klart; hvem som skal kommunisere med ledelsen, type fagpersoner som skal være på plass og andre eventualiteter. Innbyggerne skal også vite om kommunens beredskapsplaner på forhånd, og kjenne til hvor de skal henvende seg, hvor de eventuelt kan finne informasjon. Forhåndsinformasjon til innbyggerne kan også gjøres kjent gjennom media i forbindelse med lansering av beredskaps-/kriseplaner og ditto øvelser. Når flest mulig vet hva de skal gjøre før en eventuell krise oppstår, kan det bidra til mindre press når en krise er et faktum.

---

## 8 Kildehenvisninger

Bjurgren Jan, Veileder i kommunal kriseinformasjon, Fylkesmannen i Oppland, 2003.

Bjørn Rita, Rapport fra prosjekt, Kriseinformasjon i offentlige servicekontor, Bardu kommune, 2003

Bucher Hans-Jurgen; Crisis Communication and the Internet: Risk and Trust in a Global Media, First Monday, 2002

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Nasjonalt beredskapsbarometer, Oslo 2003

Direktoratet for sivilt beredskap, Status for beredskapsarbeidet i kommunene, Oslo, 2002

Heine Sophie, Liljeström Magnus, Kommunens hemsida vid en kris, Styrelsen for psykologiskt försvar, 2002

Kommunenes informasjonskollegium (KIK), Kommunalt informasjonsarbeid, KS, Oslo, 1998

Larsen Ann-Kristin, StrålevernRapport 1994:8, Atominformasjon i Finnmark

Liljeström Magnus, Utbildningsserie nr. 6, Nya väger för nyheter, Styrelsen för psykologisk försvar, 2000

Morge Sara, Modh Malin, Utbildningsserie nr. 12, Terrorrens dag i medierna, Styrelsen for psykologisk försvar, 2002

Morge Sara, Tågbranden i Lilleström, Styrelsen for psykologiskt försvar, 2002

Morge Sara; Rapport , Alarmera – Informera, Varnings- och informations-systemer i fyra länder, Styrelsen for psykologisk försvar, 2002

Sjöstedt Gunnar, Stenström Paula, Rapport 183, Vilsledning på internett, Styrelsen for psykologisk försvar, 2002

Statskonsult, Rapport 2002:8, Ja takk, begge deler, Oslo 2003

Statskonsult, Rapport 2003:22, Evaluering av myndighetenes krisekommunikasjon i forbindelse med Åsta-ulykken, Oslo november 2003

Statskonsult, Befolkningens kunnskap om atomulykker, gjennomført av Opinion, Oslo, 2001

Weisæth Lars, Foredrag om kriser, katastrofer og traumer, Universitetet i Oslo

Winsents Helene, Bruk av internett i kriseberedskap, Oslo 2001

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Bruk av Internett og servicekontor i informasjonsberedskapen
<b>Forfatter:</b>	Carl-Erik Christoffersen
<b>Statskonsults notatnummer:</b>	2004:3
<b>Prosjektnummer:</b>	9793
<b>Prosjektnavn:</b>	Risiko- og krisekommunikasjon – rådgivning og utvikling
<b>Prosjektleder:</b>	Carl-Erik Christoffersen
<b>Oppdragsgiver:</b>	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
<b>Resymé:</b>	Hensikten med notatet er å gjøre en vurdering av relevans av å benytte Internett og servicekontorer i kommunene som kommunikasjonskanaler i informasjonsberedskapen. I tillegg ønsker Statskonsult å gi nyttige anbefalinger om hvordan dette bør gjøres til dem som har ansvaret for planlegging av myndighetenes krisekommunikasjon lokalt og regionalt.
<b>Arbeidsområde:</b>	Kommunikasjonsutvikling
<b>Emneord:</b>	Informasjonsberedskap
<b>Dato:</b>	Mars 2004
<b>Sider:</b>	29
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO