

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E

Navn på kandidat: Svein Kosmo

Læring i ekstrem kontekst.

Hva lærte UDI av flyktningkrisen høsten 2015?

Dato: 9. juni 2017

Totalt antall sider: 60

Abstract

This study focuses on organizational learning. The scientific question is:

“What was the most important knowledge the Norwegian Directorate of Immigration gained within the area of cooperation during the immigration crisis at the border crossing Storskog in the fall 2015, and how was it implemented?”

Even though the situation was a part of a national crisis, the study is focused on the events that occurred in the remote areas on the Norwegian-Russian border, where resources were limited and the distance to decision makers in the capitol was long.

Organizational learning is a subject which is explained by several theoretical views. This study exploits David Kolb’s generic model of learning as an overarching framework, and among others Argyris & Schöns theories on organizational learning and Denyers & Pilbeams works about management of change in extreme contexts as theoretical framework to explain the findings and answer the scientific question.

The study concludes that the Norwegian Directorate of Immigration did not completely fulfill the learning cycle. The process was interrupted by higher priorities.

The process identified some lessons, which were partly implemented. The most significant barriers against learning were higher prioritized activities, and the impression that the crisis would not be repeated in the same form.

Forord

Undertegnede har i mange år syslet med tanken om å gjennomføre et MBA-studium. Det kan være mange årsaker til at det ikke har blitt gjort tidligere, men ønsket om å lære mer om tilværelsen har vært sterkt. Når anledningen så bød seg ved Universitetet i Nordland sommeren 2014, var tiden inne til å realisere intensjonen. Universitetet skiftet navn underveis, og heter nå ved uteksamineringen i 2017 Nord Universitet. Flere har spurt hvorfor jeg som godt voksen gjør dette. Svaret er at man blir aldri for gammel til å lære, og hodet har minst like stort behov for mosjon som resten av kroppen.

Tiden er inne for å takke Nord Universitet for et flott og godt tilrettelagt studium. Uten denne innovative innretningen for livslang læring, hadde min deltakelse ikke vært mulig. Jeg vil også takke alle mine medstudenter, som har bidratt til inspirerende læring, ikke minst Eva og Ronny her i Bodø, mine trofaste sparringpartnere. Trude, veilederen i masterbevarelsen fortjener ekstra honnør, for sin trygge og faglig fremragende veiledning.

Stor takk til informantene for et solid datagrunnlag. Alle mine henvendelser er blitt besvart med profesjonalitet og glimt i øyet, noe som har gjort arbeidet både inspirerende og interessant. Uten deres bidrag hadde det neppe blitt noen konklusjon.

Takk til arbeidsgiver som bidro med tilrettelegging og tålmodighet, og ikke minst familien som fant seg i alt styret som fulgte med.

Det viktigste for meg er nå at studien bidrar med nyttig kunnskap. Det er det opp til leseren å bedømme. Jeg setter strek her, med ett sitat som sier noe om læring generelt, men også om fokuset i masterbesvarelsen spesielt ...

”Den som lærer av sine tap, vinner mye” (Michelangelo, 1475-1564 e.v.t.).

Bodø 9. juni 2017

Svein Kosmo

Sammendrag

Studien er en mastebesvarelse ved Nord Universitet. Den er utarbeidet av student Svein Kosmo som avslutning på et 3-årig samlingsbasert MBA-studium. Problemstilling er som følger:

”Hva var UDIs viktigste lærdom i forhold til samhandling i situasjonen på Storskog høsten 2015, og hvordan er den implementert?”

Studien er avgrenset til en analyse av læringspunkter i samspillet mellom Utlendingsdirektoratet (UDI), Politiet og Sør-Varanger kommune i forbindelse med masseankomstene over Storskog grensepasseringssted høsten 2015. Formålet er å belyse sammenhengen mellom læring i en offentlig etat (UDI) og hvordan erfaringene omdannes til konkrete tiltak i dens organisasjon.

Jeg har gjennomført intervjuer med totalt 6 personer fra henholdsvis UDI, Politidirektoratet, Politiets Utlendingsenhet og Sør-Varanger kommune. Alle er valgt ut fra deres roller både i forhold til utviklingen av situasjonen på Storskog, men også i forhold til hvordan lærdommen bearbeides og eventuelt implementeres i UDIs reviderte rutiner og handlingsmønstre. I tillegg ligger 4 evalueringsrapporter fra deltakende etater til grunn for analysen.

Studien konkluderer med at siden læringssyklusen teoretisk sett må gjennomføres før læring kan sies å ha blitt oppnådd, så kan effekten av læringen sies å ha vært delvis oppnådd. Herunder har UDI som helhet har ikke blitt øvet, noe som svekker tilliten til at organisasjonene er bedre i stand til å møte nye kriser. Forøvrig er både problemstillingen og forskningsspørsmålet besvart. De mest fremtredende barrierene for læring er henholdsvis høye leveransekrav som presser organisasjonen slik at læringsprosessen må vike, samt forestillingen om at krisen kan skje igjen, men mest sannsynlig i en annen form.

Innholdsfortegnelse

Abstract	i
Forord	ii
Sammendrag	iii
Innholdsfortegnelse	iv
1.0 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling	1
1.2 Forskningsspørsmål.....	3
1.3 Definisjoner	4
2.0 Teori	4
2.1 Læring generelt	4
2.2 Hva er læring?.....	5
2.3 Læring i organisasjoner	5
2.4 Samhandlingskompetanse	7
2.5 Kolbs generiske modell om læring.....	9
2.6 Læring i ekstreme kontekster	9
2.7 En helhetlig forskningsmodell	12
3.0 Metode.....	13
3.1 Design.....	13
3.2 Valg av case	14
3.3 Avgrensning	15
3.4 Beskrivelse av case.....	15
3.4.1 Norsk offentlig forvaltning, ansvar og inndeling	17
3.4.2 Utlendingsforvaltningen.....	18
3.4.3 Andre aktører i utlendingsforvaltningen	20
3.5 Datagrunnlaget	21
3.5.1 Rapportene	22
3.5.2 Intervjuene.....	23
3.5.3 Presentasjon av data	25
3.6 Feilkilder	25
3.7 Reliabilitet og validitet	26
3.8 Forskningsetikk	27
4.0 Analyse.....	27
4.1 Datagrunnlag evalueringsrapporter	28
4.1.1 Observasjon	28
4.1.2 Refleksjon.....	31
4.2 Datagrunnlag intervjuer.....	35
4.2.1 Observasjon	35
4.2.2 Refleksjon.....	38
4.2.3 Konseptualisering	41
4.2.4 Eksperimentering	45
4.3 Drøfting	49
4.3.1 Observasjon – hva skjedde?	50
4.3.2 Refleksjon – hvorfor skjedde det?.....	52

4.3.3	Konseptualisering – hva bør endres?	53
4.3.4	Eksperimentering – øving?.....	55
5.0	Oppsummering og konklusjon	58
5.1	Svar på problemstillingen – hva lærte UDI?.....	58
5.2	Svar på forskningsspørsmålet – barrierer for læring?	58
5.3	Hva lærte UDI ikke?	59
5.4	Styrker og svakheter med studien	59
5.5	Forslag til videre forskning	59
5.6	Implikasjoner for ledere	60
	Litteraturliste	61
	Vedlegg 1 – Intervjuguide.....	64
	Vedlegg 2 – Samtykkeerklæring	66

1.0 Innledning

Verden er i stadig endring. Det betyr at samspillet mellom aktørene i samfunnet i ulikt tempo utfordres. Dynamikken ivaretas når enkeltindivider og organisasjoner endrer sine tenkemåter og handlingsmønstre som en respons på endringer i omgivelsene. Dersom responsen ikke tilpasses tilstrekkelig oppstår gjerne friksjon som forstyrrer samspillet. Dette kan være ødeleggende for aktørene og tidvis medføre alvorlige konsekvenser. I tillegg til stadig å være i endring, så kan det også hevdes å verden fremstår som lite forutsigbar. Noen endringer kan forutses, andre kommer med kort eller intet varsel. Omfattende endringer i omgivelsene som med kort varsel utfordrer store organisasjoner kan være krevende. Et saken kompleks og involverer ansvarsområdene til flere organisasjoner, utfordres gjerne også evnen til samhandling og felles situasjonsforståelse.

Norsk utlendingsforvaltning med Utlendingsdirektoratet (UDI) i spissen, ble høsten 2015 satt under stort press nasjonalt da en betydelig strøm av mennesker, hovedsakelig med opphav i Midtøsten og Afrika, ankom landet på flukt fra fattigdom og konflikt. En stor del av disse krysset uventet den norsk-russiske grensen over Storskog grensestasjon i Sør-Varanger kommune, et område hvor hverken infrastruktur eller bemanning var dimensjonert for en slik utfordring. Dermed oppsto en krevende situasjon, hvor UDI som hovedaktør i et samspill med blant andre Politiets Utlendingsenhet (PU) og Sør-Varanger kommune, med begrensede ressurser måtte håndtere et betydelig antall mennesker i en sårbar tilstand. Strømmen av mennesker var intensiv men tidsbegrenset, og opphørte allerede før utløpet av 2015.

Situasjonen gav sentrale aktører i norsk utlendingsforvaltning utfordringer, både i forhold til håndtering av egne oppgaver, og samhandling med andre som hadde tilgrensende oppdrag. Jeg tar med denne studien sikte på å undersøke hva UDI har lært, og hvordan eventuell lærdom fra Storskog høsten 2015 har blitt identifisert og implementert i UDIs organisasjon og handlingsmønstre. Jeg ønsker samtidig å identifisere hva som eventuelt forhindrer læring.

1.1 Problemstilling

Det valgte casen fikk stor oppmerksomhet og skapte omfattende debatt i norsk offentlighet. Årsaken kan ha vært dens karakter som et betydelig avvik fra normalsituasjonen, samt at situasjonsforståelsen og håndteringen ikke synes å være optimalt tilpasset den opplevde virkeligheten.

Stortingsmelding 29 (2011-2012) om samfunnssikkerhet fastsetter fire prinsipper som basis for det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (Justisdepartementet, 2012). Tre av disse ble introdusert allerede i Stortingsmelding 17 (2001-2002), henholdsvis ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet (Justisdepartementet, 2002). Disse skal bidra til en mest mulig sømløs overgang fra normalsituasjonen til mer krevende situasjonshåndtering, inkludert kriser. Ansvarsprinsippet medfører at den myndigheten som har det daglige ansvaret innenfor et saksområde, også skal ha ansvaret for både beredskapsplanlegging samt håndtering av katastrofer og kriser innen samme fagområde. Likhetsprinsippet innebærer at den organisasjonen som skal håndtere beredskaps- og krisesituasjoner skal være mest mulig lik den som fungerer i normalsituasjonen. Nærhetsprinsippet betyr at krisen skal håndteres på lavest mulig nivå i forvaltningen, med begrunnelse i at det er der den mest relevante kompetansen befinner seg. Stortingsmelding 29 (2011-2012) introduserte imidlertid et nytt prinsipp, samvirkeprinsippet. Dette innebærer at enhver myndighet har ansvar for å bidra til et best mulig samvirke mellom aktørene i et beredskaps- eller krisearbeid. Samvirkeprinsippet er etablert blant annet for å bygge broer mellom de ulike sektorene i den offentlige forvaltningen, for derved å bidra til en optimal ressursbruk ved beredskap og krise. Prinsippet har allerede vært benyttet og fungert svært godt innenfor redningstjenesten i mange år, hvor samfunnets ressurser blir stilt til rådighet for å redde liv når situasjonen krever det. Håpet med å introdusere prinsippet i en bredere forstand, er å kunne oppnå synergi gjennom et effektivt tverrsektorielt samvirke. Da de store asylankomstene i en periode tilsynelatende utfordret utlendingsforvaltningens evne og kapasitet til forsvarlig håndtering, fremsto situasjonen som et betydelig avvik fra en normalsituasjon, og bør dermed kunne være interessant å studere, ikke minst med tanke på erfaringslæring. Læringen kan bidra til styrket redundans og robusthet, og dermed bedret evne til å møte eventuelle tilsvarende utfordringer i fremtiden.

Gjennom innføring av samvirkeprinsippet, vektlegger Regjeringen således god samhandling også i krisehåndteringen. Dette innebærer god koordinering og kommunikasjon, noe som kan være krevende i perioder hvor mange aktører under høyt press skal kunne arbeide mot felles mål. Da utlendingsforvaltningens kompleksitet gjorde samhandling helt nødvendig, antas dette samtidig å ha lagt ekstra press på UDI og de samarbeidende aktørene. Som en svært sentral aktør i denne forvaltningen, vil være spesielt interessant å studere hva UDI lærte i den aktuelle konteksten, samtidig som at det i et samhandlingsperspektiv vil være naturlig å innhente data fra samarbeidende etater og organer. Denne type data vil kunne balansere og

utdype kunnskapen om UDIs læring. Dette er bakgrunnen for å inkludere samhandling i problemstillingen. Det bør således være grunnlag for å studere hvilken læring UDI har oppnådd, og om den er vurdert å gi grunnlag for endrede handlingsmønstre i organisasjonen. Jeg vil således fokusere på å finne svaret på følgende *problemstilling*:

Hva var UDIs viktigste lærdom i forhold til samhandling i situasjonen på Storskog høsten 2015, og hvordan er den implementert?

1.2 Forskningsspørsmål

Forskingsspørsmålet utledes fra problemstillingen og fokuserer på de erfaringene som UDI høstet i samhandlingen med andre sentrale aktører. Flere vinklinger fremstår som interessante, blant annet sammenligning av planverk og organisasjon henholdsvis før og etter hendelsen, samt vurdering av etterlevelsen av de fire prinsippene i sikkerhets- og beredskapsarbeidet. En vurdering opp mot disse prinsippene vil kunne indikere om en eventuell læring og ny kunnskap vil kunne bidra til en justering av organisasjonen i forhold til mer robusthet ved normal drift. En vurdering opp mot samvirkeprinsippet vil blant annet kunne bidra til forståelse om gjensidig kunnskap mellom deltakende parter eventuelt kan forbedres. Læring i organisasjoner krever mer enn at enkeltindivider tilregner seg ny kunnskap. Det fordrer også at kunnskapen formidles og nedfelles i rutiner og bestemmelser, slik at den institusjonelle hukommelsen stimuleres og bedres. Problemstillingen etterspør lærdom relatert til samvirket mellom ulike aktører på flere forvaltningsnivåer i en ekstrem situasjon. Det betyr at studien ikke ensidig kan fokusere på erfaringene som ble høstet fra en enkelt etat, men også de andre etatene som deltok. Studien inkluderer således et begrenset utvalg av organer som samhandlet tett i casen, direkte relatert til kjernevirksomheten, asylankomstene og håndteringen av disse. Det vil være interessant å undersøke både hva som ble lært, men også hvordan lærdommen ble håndtert videre. Herunder fremstår prosessen hvordan lærdommen ble implementert og hvilke faktorer som eventuelt motarbeidet prosessen som interessante. Forskingsspørsmålet relateres således til å identifisere barrierer for læring i ekstreme situasjoner. Dette kan bidra til kunnskap som kan styrke bevisstheten om læring i organisasjoner, noe som videre kan bidra til konkurransefortrinn som følge av optimalisering av virksomhetens leveranser.

Forskingsspørsmålet blir således som følger:

Hva hindrer læring i ekstreme situasjoner?

1.3 Definisjoner

Hva er så en ekstremisituasjon? Selv om begrepet krise bare delvis ble brukt om situasjonen på Storskog, er forståelsen av krisebegrepet likevel relevant i beskrivelsen av situasjonen.

Studien legger således en definisjon av krise til grunn for den videre forståelsen av begrepet ekstremisituasjon, da effekten av begge antas å være lik på en og samme organisasjon.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) definerer begrepet krise som følger; *”Ein organisasjon, ein institusjon eller ei verksemd er i ei krise når det oppstår ein situasjon som truar eller kan true kjerneverksemda og/eller truverdet til organisasjonen”* (DSB, 2012).

Denne definisjonen peker på det unormale i situasjonen på Storskog høsten 2015, men kan også bidra til å begrunne hvorfor enkelte var tilbakeholdne med å kalle situasjonen for krise, da den på den ene siden kunne fremstå som svært utfordrende, men på den andre siden antagelig ikke var omfattende nok til å true selve kjernevirksomheten. Det kan være grunnlag for å hevde at troverdigheten til norsk utlendingsforvaltning tidvis var utfordret, uten at det nødvendigvis var avgjørende for selve håndteringen av situasjonen. Situasjonen fremsto likevel som at hendelsene både nasjonalt og lokalt var unormal og ekstrem. Intensiteten i hendelsene på Storskog og presset på utlendingsforvaltningen i denne konteksten gjorde at situasjonen fremsto som såpass ekstrem, at dersom krisebegrepet blir for sterkt, så kan betegnelsen ekstremisituasjon i alle fall være dekkende.

Jeg velger å definere ordet normalsituasjon ut fra ordene normal og situasjon. Normal er et ord som kan defineres som mønster eller gjennomsnitt (Nordbø, 2009), og situasjon som omstendighet eller tilstand (Olseth, 2013). En definisjon av ordet normalsituasjon kan således utledes til gjennomsnittstilstand, en tilstand som utviklet over tid og som følger et kjent mønster. Omsatt i praksis fremstår definisjonen som en tilstand hvor organisasjonens oppdragsløsning følger tilpassede rutiner innenfor definerte rammer. Fravær av uforutsigbarhet, ustabile omgivelser og underdekning av ressurser bidrar til trygghet og stabilitet, noe som underbygger opplevelsen av normalitet. En normalsituasjon fremstår som motstykket til ekstremisituasjon eller krise.

2.0 Teori

2.1 Læring generelt

Problemstillingen etterspør hva som var UDIs viktigste lærdom i forhold til samhandling i situasjonen på Storskog høsten 2015, og hvordan er den implementert. Forskningsspørsmålet følger opp med hva som hindrer læring i ekstreme situasjoner. Situasjonen høsten 2015

fremstår som en ekstrem kontekst, og det finnes flere ulike teoretiske vinklinger som kan støtte opp under en analyse av denne situasjonen. Den overordnede innretningen bør være en modell som beskriver og forklarer hvordan læring foregår. Innenfor denne rammen bør det også ligge en forklaring av hva læring er, samt ulike perspektiver på læring og kompetanse, ikke minst hva som kjennetegner læring i ekstrem kontekst.

Da situasjonen høsten 2015 fremsto som en krise, kan det være aktuelt å diskutere om det er eventuelle særegenheter ved en krise som kan utfordre læreprosessen. En krise er en situasjon hvor normale ressurser og prosedyrer ikke strekker til, og stiller således sterkere krav til både personell, organisering og ressurser enn virksomhet i en normalsituasjon. Kolbs generiske læringsmodell beskriver læringssyklusens fire trinn (Kolb, 2015). Denyer et al beskriver krisens livssyklus, hvor både undersøkelse og læring inngår som viktige elementer (Denyer D., 2015). En kombinasjon av disse to vil kunne gi et godt fundament for å forklare dynamikken i læringsprosessen i en ekstrem kontekst. Siden problemstillingen også setter fokus på samhandling, er det naturlig å inkludere noen teoretiske perspektiver på samhandlingskompetanse, herunder kommunikasjon. Jeg vil i det følgende presentere de ulike teoretiske vinklingene, og samtidig søke å presentere sammenhengene mellom disse i en egen helhetlig forskningsmodell.

2.2 Hva er læring?

Læring kan beskrives som en prosess hvor mennesker og organisasjoner både tilegner seg ny kunnskap, men også endrer sin adferd som følge av denne. Begrunnelsen for å studere læring, er at det blant annet kan bidra til både innovasjon, effektivisering og tilpasning til nye omgivelser. En fremtredende indikator på at organisasjoner lærer, er at de endrer praksis. Endringen skjer gjennom høsting av erfaringer som tilsier at organisasjonen må respondere, deretter analyserer problematikken som har oppstått, og videre at nødvendige tiltak både utvikles og iverksettes (Jacobsen&Thorsvik, 2013).

2.3 Læring i organisasjoner

Læring kan foregå på både individuelt og kollektivt nivå. Problemstillingen etterspør læring i UDI som organisasjon. En organisasjon er en enhet som er sammensatt av individer i et sosialt system, som videre er satt sammen på en måte som skal legge til rette for bestemt oppdragsløsning og oppnåelse av definerte mål. Dette peker på at organisasjonen består av en samling individer som inngår i en samarbeidsform, og gjennom en definert aktivitet skaper leveranser i tråd med oppdraget de er gitt. Aktiviteten reguleres gjennom lover og ulike andre

bestemmelser, og arbeidsmetodikken styres i detalj ved etablering av rutiner og arbeidsinstruksjoner. Utførelsen av de ulike arbeidsoperasjonene krever ulik grad av kompetanse (Jacobsen&Thorsvik, 2013).

Det kan trekkes et tydelig skille mellom henholdsvis individets og organisasjonens læring. Både enkeltindivider og grupper av individer som tilhører en organisasjon kan lære likt og ulikt, uten at denne kunnskapen nødvendigvis kan sies å tilflyte organisasjonen. Det er imidlertid individer i organisasjonen som lærer og erfarer, og dersom lærdommen skal tilflyte organisasjonen på et kollektivt nivå, må den implementeres i organisasjonen. Læring i en organisasjon er således det samme som at et kollektiv lærer, der individene både har ulike forutsetninger for læring og ulike oppfatninger av de samme inntrykkene. Dersom det da skal gi noen mening om at organisasjonen som helhet lærer, er det dermed nødvendig å betrakte organisasjonen fra utsiden, og samtidig anse den som en upersonlig enhet (Argyris&Schön, 1996).

En organisasjon kan sies å lære når den innhenter informasjon, herunder kunnskap, forståelse og teknikker. Dette er uavhengig av metode, men det er avgjørende at informasjonen ikke bare innhentes og prosesseres, men også lagres. Læringen inkluderer også det som kan kalles ikke-læring, noe som innebærer at ny kunnskap bidrar til å fjerne gammel kunnskap fra organisasjonens informasjonsbase. En viktig indikator for organisatorisk læring er at den bidrar til at organisasjonen forbedrer sin effektivitet, herunder sin evne ikke bare til å nå sine mål, men også til å måle og vurdere effektiviteten av måloppnåelsen. Dette kalles instrumental læring, og avhenger av at handlingen repeteres og således kan sammenlignes med en tidligere handling som grunnlag for identifisering av eventuelle forbedringer (Argyris&Schön, 1996).

En organisasjon kan oppleves å handle irrasjonelt, til tross for at individenes samlede kunnskap skulle tilsi en rasjonell handlemåte. Dette kan være organisasjoner som opplever press, blant annet som følge av kontroversielle hendelser eller beslutninger. En organisasjon kan på den andre siden oppleves å handle rasjonelt, selv om individene som utgjør den tilsynelatende har utilstrekkelig kunnskap og erfaring. Dette kan skyldes sterk organisasjonskultur hvor rutiner og prosedyrer er godt forankret og styrer organisasjonens aktivitet. Det er videre slik at selv om både ledere og grupper av individer i organisasjoner tilegner seg kunnskap som er viktig for organisasjonen, er det ikke dermed gitt at

organisasjonen har lært. Dersom ikke kunnskapen formidles og implementeres i organisasjonens kunnskapsbase, herunder rutiner og prosedyrer, har ikke organisasjonen som helhet lært. Svaret på den organisatoriske forespørselen kan manifesteres som organisatorisk kunnskap. Kunnskapen vil kunne fremstå som en varig endring i tenkning, handling og organisering. Den kan sies å være organisatorisk også dersom den bare anvendes av enkeltindivider i driften av organisasjonen. Risikoen for å miste denne kunnskapen vil i slike tilfeller være betydelig, da den vil gå tapt dersom individet slutter i virksomheten. Dersom kunnskapen derimot enten er dokumentert i referater og prosedyrer, vil den kunne være til varig nytte. Dersom den i tillegg implementeres som nye handlemåter og mønstre, i ny strategisk tenkning til beste for måloppnåelsen, kan den nye kunnskapen sies å ha blitt implementert i organisasjonen (Argyris&Schön, 1996).

Organisatorisk undersøkelse handler om hvordan tvil oppstår når en organisasjons handlinger avbrytes av en uventet situasjon, og hvordan tvilen frembringer spørsmål som må besvares og løses for at virksomheten skal kunne reetableres med nye handlemåter og rutiner. Forespørselen forblir på organisatorisk nivå så lenge den håndteres av personer i organisasjonen som har mandat til å iverksette nye rutiner og handlemåter. En slik forespørsel kan også håndteres av enkeltindivider, noe som kan avhjelpe en unormal situasjon midlertidig, men ikke bidra til varige løsninger for organisasjonen som helhet. Dersom det er sammenfall mellom organisasjonens og enkeltindividenes behov, vil individenes innsats bidra til en styrking av den organisatoriske endringen.

Organisatorisk handling er nødvendig for at læring på kollektivt nivå i fortsettelsen skal kunne skje. Handlingen blir gjenstand for registrering og analyse, og dermed en evaluering om hvorvidt utførelsen var formålstjenlig eller bør endres. Det som skiller en organisatorisk handling fra en individuell er at det foreligger en erkjent beslutningsprosess for gruppen, at myndighet er delegert til enkeltindivider som kan handle på vegne av gruppen, samt at det er trukket grenser mellom gruppen og resten av verden (Argyris og Schön, 1996).

2.4 Samhandlingskompetanse

Johannessen og Olsen (2008) beskriver samhandlingskompetanse som en størrelse som inkluderer henholdsvis kommunikasjon, påvirkning og erfaringsoverføring. Disse størrelsene er sentrale i den sosiale interaksjonen mellom individer, men også innad i- og mellom organisasjoner (Johannessen&Olsen, 2013). Da Kolbs læringsmodell beskriver de ulike trinnene i selve læreprosessen, vil teori om samhandlingskompetanse kunne bidra i

refleksjonen til en dypere forståelse av hvorfor situasjonen utviklet seg som den gjorde, da med fokus på samhandlingen som etterspørres i problemstillingen. Størrelsene kommunikasjon, påvirkning og erfaringsoverføring fremstår også som de viktigste driverne i forhold til implementering av læring som er tilegnet på individnivå til kollektivt nivå i organisasjonen.

Kommunikasjon antas å være relevant for studien ettersom problemstillingen fokuserer på samhandling mellom UDI og andre aktører. Begrepet fremstår som en vedvarende prosess hvor deltakerne ivaretar og endrer sin organisasjon ved å føre dialog mellom både enkeltindivider og grupper, både innenfor organisasjonen og utenfor (Jacobsen&Thorsvik, 2013). Gjennom overføring av tanker, holdninger, ideer, verdier og følelser holder kommunikasjon organisasjonen sammen, og danner således basis for kunnskap, meninger og samhold. Kommunikasjon er med på å utvikle kultur, og er avgjørende både for intern integrasjon samt for ekstern tilpasning. En organisasjon er avhengig av sine omgivelser, og må stadig forme seg i takt med endringer som finner sted. Gjennom kontinuerlig kommunikasjon vil en organisasjon klare å innhente den informasjonen de trenger fra eksterne aktører. Johannessen & Olsen (2008) knytter begrepet kommunikasjon til å kunne oppfatte, forstå og beskrive en situasjon. Denne informasjonen benyttes til selv å forstå, samt til å formidle forståelsen til andre. Kommunikasjonen handler både om formidling av budskap, samt adferd. Adferden vil kunne være avhengig av konteksten, som igjen bare er relevant dersom konteksten forstås av mottakeren. Det er samtidig ofte slik at mottakeren ofte vil forsøke å tolke avsenderens intensjon, noe som igjen vil basere seg på mottakerens intuisjon. Dette kan medføre feiltolkninger, da mottaker og avsender gjerne har ulike mentale modeller av den situasjonen som er gjenstand for kommunikasjonen. Dette betyr at tolkning av intensjoner krever en felles situasjonsforståelse. Da kommunikasjon primært handler om formidling av budskap, handler påvirkning om avsenders evne til at budskapet blir tatt til følge og fører til en varig endring hos mottakeren. Erfaringsoverføring handler om evnen til å skifte perspektiv, som videre knyttes til størrelser som tilbakemelding, fleksibilitet og relasjonskompetanse (Johannessen&Olsen, 2013). Relevansen til studien knyttes til problemstillingens fokus på samhandling, herunder UDIs evne til samhandling med andre aktører i casen, men også organisasjonens evne til egenrefleksjon og implementering av ny kunnskap.

2.5 Kolbs generiske modell om læring

Kolbs modell om læring angir fire trinn for læring. Denne er generisk, og har dermed en bred gyldighet. Den består av fire trinn som beskriver ulike faser i læringsprosessen, og peker på innholdet i de ulike fasene. Den egner seg således godt i denne studien som en overordnet struktur. De ulike fasene er henholdsvis observasjon, refleksjon, konseptualisering og eksperimentering (Kolb, 2015). Da læring er en kontinuerlig prosess, er det imidlertid også naturlig å betrakte Kolbs læringsmodell, ikke bare som en sløyfe, men også som en spiral, hvor læringen fortsetter etterhvert som nye erfaringer høstes. Det blir da viktig å understreke at nye erfaringer og observasjoner må analyseres og vurderes i den nye konteksten, og at prosessen dermed vil kunne bidra med ny lærdom, som også innebærer utvikling. Fasene blir i det følgende kommentert, og senere satt inn i en krisekontekst, hvor Kolbs modell sammen med Denyers et als modell for læring i krisekontekst kombineres i en helhetlig forskningsmodell.

Observasjon er konkret erfaring, hvor det som skjer erfares eksempelvis gjennom deltakelse eller som tilskuer. Observasjonen knyttes direkte til en hendelse, prosess eller lignende som faktisk finner sted. Denne vil besvare spørsmålet om hva har skjedd. Et naturlig sluttprodukt kan være en dagbok. Refleksjonen er den fasen som kommer etter observasjonen, hvor tiden er inne for å tenke gjennom det som faktisk har skjedd og hvilken betydning det kan ha. I dette trinnet kan det være naturlig å dele erfaringene med andre, for derved å søke en dypere forståelse. Dette kan gjerne kalles evaluering, og skal kunne gi svar på hvorfor noe skjedde. Et naturlig sluttprodukt kan være en evalueringsrapport. Konseptualiseringen er den fasen hvor lærdommen skal omsettes til noe som er nyttig for individet eller organisasjonen. Et naturlig fokus etter en uønsket hendelse er å etablere planer eller prosedyrer som kan forhindre gjentakelse, eller et mer ønsket forløp i mulige lignende fremtidige hendelser. Denne fasen skal kunne besvare spørsmålet om hva som bør endres. Et naturlig sluttprodukt kan være et nytt planverk. Eksperimenteringen er det siste trinnet i læringscyklusen, hvor den nye lærdommen prøves ut gjennom praksis. Dette kan oppnås gjennom øvelser eller gjennom håndtering av nye lignende situasjoner. Eksperimenteringen vil bidra til både verifisering av funksjonalitet, samt innarbeidelse av nye konsepter som læring både på individuelt nivå og kollektivt nivå i organisasjonen (Kolb, 2015).

2.6 Læring i ekstreme kontekster

Ekstreme situasjoner oppstår fra tid til annen, og stiller nye og gjerne vanskelige krav til håndtering, som på sin side både kan fremstå som vellykket eller mislykket. Denyer et al

(2015) hevder at samfunnets bevissthet om kriser og ekstreme situasjoner nok har økt, men at antallet slike er tilnærmet konstant. Oppfatningen om økning kan skyldes økt oppmerksomhet, blant annet på grunn av kontinuerlig og pågående pressdekning. Persepsjonen om at antallet ekstreme situasjoner er i økning med den økte oppmerksomheten, bidrar til at ønsket om å unngå gjentakelser også er i vekst. I mange tilfeller oppstår således ønsker om å evaluere hva som har skjedd. Intensjonene kan være ulike, men hovedintensjonen er gjerne å unngå nye tilsvarende tilfeller (Denyer D., 2015).

Livssyklusen til en krise kan deles inn i tre faser, før, under og etter. Førfasen handler om å tolke signaler, forebygge og forberede. Krisefasen handler om å etablere kriseforståelsen, definere omfanget og gjennomføre selve håndteringen. Etterfasen handler om å verifisere at krisen faktisk er over, forberede neste krise som også inkluderer læring. Definisjonen peker på to spesifikke og viktige forhold. Dersom kriseledelsen skal være effektiv, må den integreres i den daglige driften, samt at læringsprosessen etter krisen bør vektlegges, da denne fasen faktisk kan være forberedelsene til neste krise (Aarset, 2010).

Et annet og delvis sammenfallende perspektiv på krisens livssyklus peker på tidslinjen som strekker seg fra starten på oppbyggingsfasen av en ekstrem situasjon, risiko- og krisehåndteringen under selve hendelsen, undersøkelse og etterforskning, og læring i organisasjonen. Hovedfokus er imidlertid på implementeringen av den oppnådde lærdommen, den fasen som kanskje er mest komplisert å gjennomføre, og samtidig den fasen som ofte av ulike og gjerne relevante årsaker blir neglisjert. Dette er en teoretisk vinkling som er svært relevant i analysen, for å bidra til å finne svar på forskningsspørsmålet. Til tross for åpenbare behov for endring etter kritiske hendelser, viser organisasjoner motstand mot implementering av tiltak for å kunne løse tilsvarende situasjoner på en bedre måte. Dette medfører at handlemåter ikke forbedres, og gamle utfordringer håndteres på samme måte som før, med tilsvarende resultat. Organisasjonene har ikke lært, selv om lærdommen har blitt registrert. Dette kan generelt skyldes lavere interesse for evalueringsarbeid enn håndtering av selve krisen, samt liten vilje til å legge ressurser i endringer for å møte en situasjon som sannsynligvis ikke vil hende flere ganger (Denyer D., 2015).

Det er en rekke faktorer som hindrer implementering av ny lærdom i organisasjoner som følge av ekstreme situasjoner. Mange analyser etter ekstreme situasjoner søker etter enkle svar, og skyld er gjerne et slikt eksempel. En vanlig reaksjon på håndteringen av ekstreme situasjoner

er bebreidelse. Dette skyldes at mange undersøkelser fokuserer på å finne teknologi eller personer som har feilet i situasjonen, i stedet for å søke etter systemfeil og svikt i en bredere kontekst. Dette kan medføre enkle løsninger som oppøving eller erstatning av involvert personell, noe som fjerner fokuset fra behovet for mer omfattende tiltak som for eksempel organisasjonsendringer. Avvisning av funn i en undersøkelse er også en vanlig reaksjon. Dette er ofte fremtredende hos personell som ikke har vært direkte involvert i hendelsen, men også involvert personell som ikke føler seg ansvarlige for hendelsen. En årsak kan være kompetansestrid, hvor personell med tung faglig kompetanse bestrider resultatene undersøkelsene har kommet frem til. Motvilje er en faktor som er identifisert, hvor motviljen mot endring fremstår som en følge av lav motivasjon for antatt kjedelige endringsprosesser, eventuelt nedprioritering av endringsprosesser til fordel for andre høyere prioriterte oppgaver i linjeorganisasjonen. Bitterhet og harme er også reaksjoner som bidrar til å hindre implementering av læring. Dette kan være fremtredende hos personell som ikke har vært direkte involvert i den ekstreme hendelsen, og som ikke føler direkte eierskap til problematikken. Slike reaksjoner kan fremstå som passivitet og fravær av interesse. Motstand mot endring er en reaksjon som gjerne oppstår som følge av en opplevd konflikt mellom foreslått endring og eget verdigrunnlag, eller at endringen medfører en direkte innvirkning på egne arbeidsoppgaver. Reaksjonen materialiseres gjerne ved at involverte personer velger å utføre sine oppgaver slik de alltid har gjort, på sin egen måte. Benektelse av problemet er den siste av de tydelig identifiserte reaksjonene som gjerne oppstår som følge av forslag til endring. Reaksjonen fremstår gjerne med alternative situasjonsforståelser med alternative løsningsforslag. Den kan oppstå både på individuelt-, lags- og organisatorisk nivå, og skjer gjerne i miljøer hvor spesifikke grupper var involvert i den ekstreme hendelsen, mens andre ikke var det. Innenfor denne rammen fremstår forestillingen om at sannsynligheten er lav for at en tilsvarende situasjon skal oppstå på nytt, og at endringstiltak dermed ikke er relevant (Denyer D., 2015).

Det er identifisert en rekke suksessfaktorer som kan bidra til endring innenfor de ulike stegene i en tenkt utvikling av en krise. I oppbyggingsfasen anbefales det å etablere systemperspektiv, en sunn uro, fremme tankefullhet, undersøke nestenfeil og avvik, samt bygge opp motstandsdyktighet i organisasjonen. Ved krisehåndtering under selve hendelsen anbefales det å etablere et strekt, synlig og beslutningsdyktig lederskap, rekruttere tverrfaglige og dyktige responsteam, fremme eierskap til hendelsen på toppnivået, utvikle og kommunisere en tydelig plan, engasjere reguleringsmyndighetene samt beskytte responsteamet mot

forstyrrelser utenfra. Undersøkelsen anbefales gjennomført av personell med erfaring fra denne typen arbeid, undersøke nøye og rapportere omgående. Læring og implementering bør presenteres med en klar visjon som alle involverte kan akseptere. Det bør etablere et motto som fremmer endring, ressurser til selve endringsprosessen må identifiseres og være forpliktende. Roller og ansvar må være tydelige, og nødvendig kompetanse må utvikles. Utøvelsen av prosessen må monitoreres og kommuniseres, nødvendig beskyttelse rundt endringsprosessen må bygges, og alt personell bør engasjere i endringsprogrammet med fokus på den primære prosessen. Langsiktig vedlikehold av endringsprosessen krever identifisering og spesifisering av de virkelige problemene, vern mot kunnskapstap, målrettet fokus på tidligere hendelser, feiring av vellykkede endringer, vedlikeholde endringsprosessen samt endring fra en defensiv til en utviklende agenda (Denyer D., 2015).

2.7 En helhetlig forskningsmodell

Figur 1 skisserer en helhetlig forskningsmodell for denne studien. Den kombinerer Kolbs generiske læringsmodell med Denyer et als skisse over krisens livsløp, og viser tidsfasingen mellom de ulike trinnene i de ulike modellene. Denyer et als suksessfaktorer må implementeres i de ulike trinnene hvor de hører hjemme, mens de faktorene som står i veien for læring og påfølgende endring, gjøres normalt gjeldende i lærings- og implementeringsfasene. Samhandlingskompetansen har i denne modellen sin primære forklaringskraft i risiko- og krisehåndteringen, der observasjonene i følge Kolb gjøres, men også i etterarbeidene når ny kunnskap skal implementeres.



Figur 1: En helhetlig forskningsmodell (Kolb, Denyer, samt Johannessen&Olsen)

3.0 Metode

Metodekapittelet gir en beskrivelse av studiens design, herunder beskrivelse av den valgte casen og begrunnelse for dette valget. Videre beskrives metoden for datainnsamlingen, en gjennomgang av datagrunnlaget samt gjennomføringen av analysen.

3.1 Design

Ordet *design* har sitt opphav fra det latinske språk og kan defineres som *formgivning*.

Forskningsdesignet indikerer således hvordan undersøkelsen gjennomføres.

Denne studien følger et *casedesign*, som innebærer en undersøkelse av en definert hendelse i et gitt tidsrom som grunnlag for å finne svar på studiens problemstilling. Studien legges opp som en eksplorativ undersøkelse som tar sikte på å studere UDIs læring etter den ekstreme situasjonen som oppsto som følge av den tilsynelatende uventede veksten i asylkomster i Øst-Finnmark høsten 2015.

En case-studie kjennetegnes ved at forskeren henter mye informasjon fra få enheter over en begrenset tidsperiode. Det metodiske innholdet i et case-design er generelt problemstilling, teoretiske antagelser, analyseenheter, den logiske sammenhengen mellom data og antagelser, samt kriterier for å tolke funnene (Johannessen, Christoffersen&Tuft, 2004).

Designet velges med tanke på å skulle bidra til en metodisk god gjennomføring av en undersøkelse, både ved innhenting av data og analysen av disse. Problemstillingen etterspør hvordan læring implementeres i en norsk offentlig etat som befinner seg i en presset situasjon. Det fremstår som naturlig å spørre nøkkelpersonell som selv var involverte i den aktuelle situasjonen, både om hva de erfarte og hvordan disse erfaringene kommer organisasjonen til gode. Denne innfallsvinkelen gjør det hensiktsmessig å velge et design med utgangspunkt i en case som fremstår som ekstrem, og som inneholder utfordringer som kan legge press på gjennomføringen og håndteringen, herunder i forhold til samhandling.

Det er en fordel at casen er relativt ferskt, og styrken ligger i det avgrensede fokuset både i tid og rom, samt det antatte tilfanget av tilgjengelig informasjon. Det forutsettes at aktuelle informanter er tilgjengelige og at deres erfaringer er friskt i minnet. Det har pr. våren 2017 gått tilstrekkelig lang tid etter selve hendelsen, at det skal være mulig å fastslå om analyseenheten har tilegnet seg og implementert lærdom som kan ha påvirket forhold som eksempelvis situasjonsbevissthet, planer, prosedyrer og handlemåter. Således vil det kunne være mulig å avdekke hvorvidt organisasjonen kan sies å ha lært gjennom den prosessen som blir studert.

3.2 Valg av case

Casen er valgt med utgangspunkt i en byråkratisk organisasjon, som høsten 2015 på kort varsel måtte håndtere en ekstrem situasjon som innebar en betydelig økning i arbeidsmengde. Til å begynne med var intensjonen å studere selve håndteringen av situasjonen som for meg som en utenforstående fremsto som kaotisk. Mitt fokus endret seg gradvis etter som tiden gikk, til læring og implementering av denne. Dette hadde sin begrunnelse i at situasjonen relativt raskt ble egnevaluert av sentrale involverte aktører, noe som indikerte at læreprosessen hadde startet. Det fremsto etterhvert som interessant å undersøke om den spesielle situasjonen har bidratt til faktiske endringer i organisering og arbeidsmetodikk, og hva som eventuelt har hindret en slik utvikling.

Organisasjonen som ble valgt var UDI, som høsten 2015 plutselig befant seg i en krevende situasjon. Situasjonen kan beskrives som en ekstremsituasjon, og enkelte aktører har også kalt det en krise. Det gjør at kriteriet for å kunne studere læring i en ekstremsituasjon er oppfylt. Casen ble gjenstand for bred dekning i nasjonal og internasjonal presse, og fremstår dermed som godt kjent. I ettertid har medieinteressen avtatt, og de involverte aktørene synes å ha fått utført sitt etterarbeid, herunder innhenting av restanser i relativt rolige former. Det antas at involverte parter har god innsikt og helhetsoversikt over hendelsene høsten 2015, men for en utenforstående synes i hovedsak kun de store linjene kjent. Casen inspirerer til refleksjoner om hvordan organisasjoner lærer av akutte endringer i omgivelsene. En casestudie vil kunne gi interessante svar på hvilke erfaringer UDI tilegnet seg, samt om disse i ettertid har ført til endringer med tanke på å forberede organisasjonen på tilsvarende utfordringer i fremtiden. Casen involverte flere fagdepartementer og forvaltningsnivåer, og gir dermed en god mulighet til å studere samhandling i norsk offentlig forvaltning. Relevans for denne studien blir fokuset på UDIs læring med tanke på optimalisering av organisasjonens evner til å respondere på store og uventede endringer. En slik evne antas å være nødvendig med bakgrunn i en generelt vedvarende ustabil sikkerhetssituasjon, med en av den moderne tids mest alvorlige flyktningkriser pågående. Eventuelle funn vil kunne være relevant for både offentlig forvaltning og privat sektor, i situasjoner som medfører større endringer på kort tid. Utlendingsforvaltningen fremstår som kompleks med styring fra tre ulike departementer og utøvelse av flere organer på ulike forvaltningsnivåer.

3.3 Avgrensning

Studien avgrenses til å undersøke UDIs eventuelle læring og implementering av ny kunnskap gjennom samspeilet med et utvalg av samarbeidende aktører under flyktningkrisen i Sør-Varanger høsten 2015. Selv om denne situasjonen ble påvirket av det store antallet ankomster ellers i landet, spesielt på Østlandet, vil fokuset for analysen være samhandlingen lokalt i Øst-Finnmark, hva UDI lærte og hva som forhindret eventuelt læringen. Selv om Storskog er et grensepasseringspunkt, omhandler Storskogporteføljen som problemstillingen refererer til, også hendelser knyttet til Ankomstsenter Finnmark (Vestleiren) og andre relaterte forhold forøvrig i Sør-Varanger kommune.

Selv om mange aktører var involvert i forhold til ankomstene over Storskog, vil jeg videre avgrense studien til å undersøke UDIs samvirke med henholdsvis POD, PU og Sør-Varanger kommune, med begrunnelse i disse aktørenes sentrale rolle og felles utfordringer lokalt.

3.4 Beskrivelse av case

Utviklingen i blant annet Afrika og Midtøsten har de siste 10-15 årene vært preget av nye konfliktmønstre med påfølgende lidelser og sosiale utfordringer. Store antall mennesker har blitt drevet på flukt mot områder med bedre levevilkår, blant annet Europa. Europeiske land ved Middelhavet har i flere år mottatt betydelig innvandring, og frem til sommeren 2015 opplevde Nord-Europa generelt en jevn men ikke dramatisk innvandring. Innvandringen til Norge har økt jevnt de siste 40 årene, hvor styrken tiltok etter 2005 (SSB, 2016).

I 2015 økte tilstrømningen av mennesker fra sør og øst til Europa dramatisk. Opptil en million mennesker krysset grensene og fortsatte nordover (FRONTEX, 2017). Denne tilsynelatende uventede og store tilstrømningen av mennesker, skapte en ny situasjon som innebar en betydelig endring i forutsetningene også for norsk utlendingsforvaltning. Situasjonen fremsto i pressen som krevende, både politisk, menneskelig, ressursmessig og organisatorisk. Det offentlige ordskiftet endret seg gradvis fra en liberal til en restriktiv holdning i forhold til hvordan denne utfordringen burde håndteres.

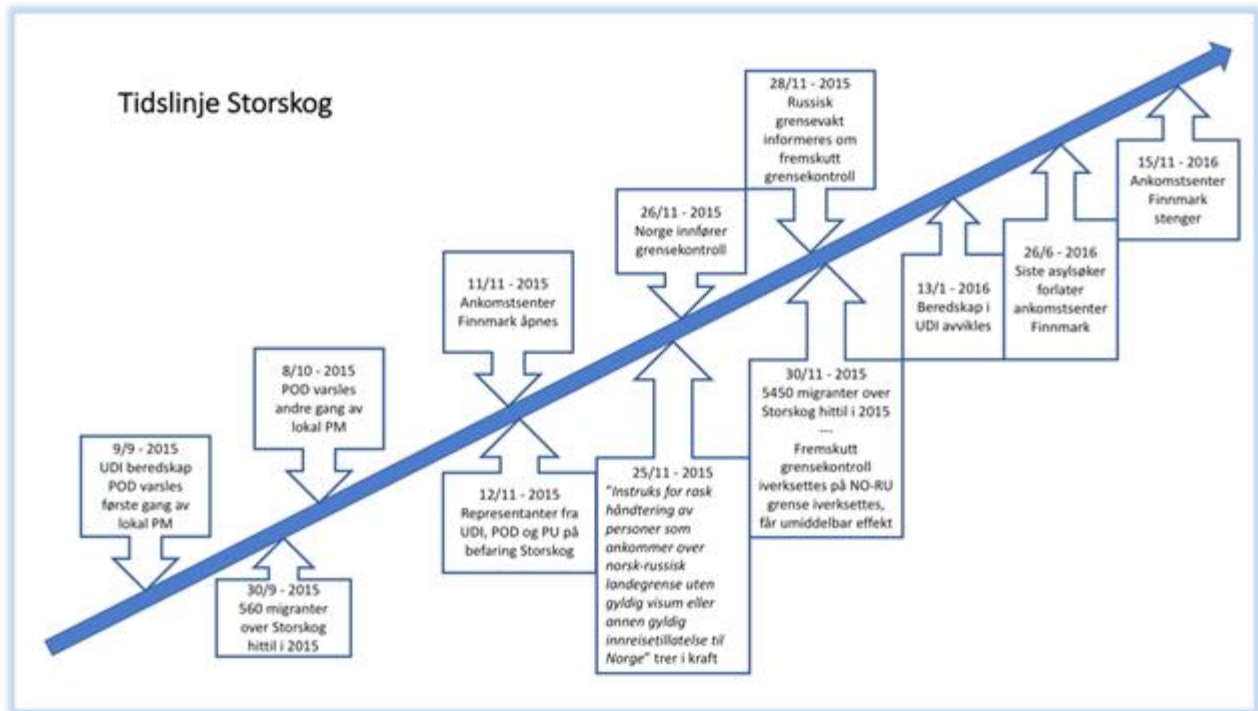
Flere arbeidsgrupper har de senere årene vurdert behovet for utvidelse av kapasiteten ved Storskog grensestasjon, basert på prognoser om betydelig trafikkøkning. Disse prognosene var forankret i de generelle utviklingstrekkene i regionen, spesielt i forhold til norsk-russiske avtaler om visumfrihet for befolkningen i grensetraktene. Antallet asylsøkere har generelt vært svært lavt over den norsk-russiske grensen, og den problematikken som utviklet seg, lå ikke inne i prognosene som arbeidsgruppene baserte sitt arbeid på. En trafikkøkning som

skissert i disse prognosene ville alene skapt uoversiktlige og vanskelig arbeidsforhold på grensen (Justisdepartementet, 2011).

Økningen i asylankomster over grensestasjonen på Storskog startet allerede i april/mai 2015 med en tiltagende stor vekst fra august, som kulminerte medio november, etterfulgt av en plutselig tilbakegang sen høst. 30000 utenlandske borgere ankom landet i løpet av noen hektiske måneder, hvorav 5500 krysset grensen ved Storskog i Øst-Finnmark. Parallelt ble norsk utlendingsforvaltning nasjonalt, som følge av en tilsvarende utvikling ved andre grensestasjoner, totalt sett satt under betydelig press i en periode på 4-5 måneder. Storskog grensepasseringssted ligger i en region geografisk-, og noen vil kunne hevde kognitivt-, langt fra det antatte tyngdepunktet for norsk utlendingsforvaltning. Dette kan ha vært en betydelig del av UDIs utfordring høsten 2015. Den omfattende prosessen med etterarbeid og håndtering av asylsøknader fra høsten 2015 var stadig pågående i 2016.

Politidirektoratet (POD) deler i sin egenevaluering tilstrømningen av asylsøkere over Storskog i 2015 i 3 faser. Den første fasen går gjennom året fram til 17. august. I denne perioden var tilstrømningen jevn og lav, med et totalt antall på 112 personer helt frem til 17. august. Den neste fasen defineres som perioden 17. august til 30. november, hvor en rask og stor vekst i antall flyktninger til Norge som helhet satte den norske utlendingsforvaltningen under stort press. Dette gjaldt i stor grad på Storskog hvor grensekontrollen til daglig blir utført av lokalt politi. Den raskt voksende kurven kulminerte i månedsskiftet oktober/november og avtok mot slutten av november. I denne perioden ankom 5327 asylsøkere, noe hverken bemanning eller infrastruktur i Sør-Varanger var dimensjonert for. Disse tallene gav et gjennomsnitt på 50,7 søkere pr. dag i denne perioden, som dermed var den perioden hvor forvaltningen opplevde størst press. Den siste fasen ble definert fra 30. november og ut 2015, hvor ingen flere asylsøkere ankom over Storskog, men et betydelig arbeid med å håndtere de som allerede hadde blitt registrert som ankommet Norge fortsatte (POD, 2016). UDI skisserer en tidslinje i sin evalueringsrapport. Jeg vil fremheve noen datoer som fremstår med betydning for studien. 4. september mottar UDI oppdraget om å besørge innkvartering for asylsøkere som ennå ikke er registrerte. Behovet skyldes av antallet ankomster overstiger PUs kapasitet til å foreta registrering, og mengden asylsøkere som venter hopper seg opp. UDI setter beredskap 9. september. I mellomtiden stiger antallet ankomster, også over Storskog. 11. november åpner ankomstsenter Finnmark, og 25. november utstedes en instruks vedørende rask behandling av asylsøkere som har hatt opphold

i Russland. 13. januar 2016 avvikles beredskapen i UDI (UDI, 2016). Tidslinjen som skisseres i figur 2, en tenkt å bidra til en visuell og forenklet oversikt over utviklingen i Sør-Varanger høsten 2015.



Figur 2: Tidslinje Storskog

3.4.1 Norsk offentlig forvaltning, ansvar og inndeling

Norsk offentlig forvaltning kan grovt deles inn i den sentrale forvaltningen som består av departementer og direktorater, og den lokale forvaltningen som er underlagt de sentrale organene. Forvaltningen skal foruten å bidra med faglige ekspertise og råd, omsette politiske vedtak til handling. Forvaltningen skal både være lojal mot politiske myndigheter, men samtidig uavhengig (Axel J. Mellbye, 2012). Departementene er statsrådenes sekretariater, og støtter disse gjennom å gi direktiver videre til underliggende direktorater, som på sin side styrer sine underliggende utøvende ledd. Statsrådens er avhengig av Stortingets tillit, og det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar kan gjøres gjeldende dersom Stortinget fremmer mistillitsforslag (Justisdepartementet, 1962). Dette bidrar naturlig nok til at statsrådene etterstreber god kontroll med forvaltningen under eget departement, for derved å forsikre seg om at Stortingets vedtak følges og at det utøvende ansvaret dermed ivaretas på en god måte. Denne organiseringen bidrar til at den offentlige forvaltningen kan fremstå som sterkt sektorinndelt etter faglige grenser, samt også nivå delt. Dette kan være medvirkende til at effektiv samhandling vektlegges, eksempelvis i krise- og beredskapsarbeidet.

3.4.2 Utlendingsforvaltningen

Norsk utlendingsforvaltning er samlebetegnelse som inkluderer organer og myndigheter som har roller i forvaltningen av utenlandske statsborgere som ankommer Norge. Disse utøver sine virksomheter på ulike nivåer både politisk og administrativt, og er vevd sammen i et tverrfaglig samspill. Rollene er således forskjellige men i betydelig grad gjensidig avhengige av hverandre. Selv om studien avgrenses til å fokusere på et fåtall av disse og deres samvirke på Storskog, ansees det likevel nødvendig med en generell beskrivelse av roller og ansvar i forvaltningen, ikke minst for å illustrere kompleksiteten. Studieobjektet UDI med sine nærmeste samarbeidspartnere på Storskog blir presentert mer inngående separat.

Kompleksiteten i forvaltningen antas å virke inn på samhandlingen generelt, men på utøvelse av samhandling i ekstremisituasjoner spesielt. De ulike aktørene presenteres i en tilpasset rekkefølge med Justisdepartementet (JD) først, og deretter UDI, POD og PU som de mest sentrale deltakerne i casen. Her plasseres også Sør-Varanger kommune, som hadde en sentral rolle i samvirket med aktørene i utlendingsforvaltningen lokalt. Deretter presenteres øvrige og i casen mer perifere aktører i en kronologisk rekkefølge fra politisk nivå, fra Storting og regjering, gjennom faglinjen med direktoratene til de utøvende leddene (UDI, 2015a).

3.4.3 Sentrale aktører i casen

Justis- og beredskapsdepartementet har det utøvende ansvaret for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken. Departementet ledes av to statsråder, hvor justis- og beredskapsministeren har ansvaret for gjennomføringen av justis- og beredskapspolitikken, mens innvandrings- og integreringsministeren har ansvaret for politikken knyttet til innvandring, asyl og integrering. Departementet styrer POD, UDI og Utlendingsnemnda (UNE) gjennom blant annet lover, instruksjer og budsjetter.

UDI har en svært sentral rolle og et betydelig landsdekkende koordineringsansvar i utlendingsforvaltningen, og må innenfor denne rammen håndtere situasjoner lokalt hvor det måtte være nødvendig. UDIs portefølje omfatter blant annet behandling av søknader vedrørende asyl, opphold- og arbeidstillatelser. Som faglig overordnet organ instruerer UDI politiet og utenriksstasjonene i utlendingsaker. UDI ledes av en direktør, og er videre delt inn i ni avdelinger. Asylavdelingen, Region- og mottaksavdelingen samt Analyse- og utviklingsavdelingen nevnes sammen med ledergruppen her spesielt. Begrunnelsen er at de to førstnevnte var mest fremtredende i UDIs egnevaluering av Storskogporteføljen, mens Analyse- og utviklingsavdelingen i størst grad antas å bearbeide og implementere funn og ny kunnskap basert på evalueringen. Ledergruppen har det overordnede ansvaret for

læringsprosessen. UDI hadde ikke faste representanter i Øst-Finnmark frem til ekstremisituasjonen ble et faktum. UDI har et nasjonalt ansvar i utlendingsforvaltningen, og må innenfor denne rammen være i stand til å håndtere situasjoner også lokalt.

UDI utviklet i 2015 en strategi for perioden 2015 til 2018. Denne ble utarbeidet uavhengig av veksten i asylankomster samme høst. Direktørens forord i UDIs strategi peker på behovet for helhetstenkning, ikke bare internt i eget direktorat men også i utlendingsforvaltningen som helhet. Strategien definerer UDIs verdigrunnlag, samfunnsoppdraget og flere målsetninger. Et disse målene vektlegger samhandling og effektiv saksflyt i hele utlendingsforvaltningen, samt kontinuerlig forbedring av arbeidsprosessene. En annen målsetning er å styrke evnen til å håndtere svingninger i migrasjon, herunder utvikle en organisasjon som har evne til raskt å omprioritere, samt også være tydelig på ansvar for kontroll av identitet tidlig i et saksforløp. Strategien indikerer også at UDI allerede har akseptert et behov for å implementere ny kunnskap, og signaliserer samtidig en intensjon om å gjøre det. Strategi er et ledelsesprodukt, slik at denne i hovedsak representerer ledelsens intensjoner, og så gjenstår det å vurdere om organisasjonen forøvrig er villig og i stand til å ta inn den nye kunnskapen på en effektiv og troverdig måte (UDI, 2015b).

POD er faglig og administrativt foresatt for PU og politidistriktene. Direktoratets prioriteringer, beslutninger og handlemåter i Sør-Varanger hadde innflytelse både nasjonalt og lokalt. En del av kritikken fra egen organisasjon handlet om sen etablering av situasjonsforståelse. POD gjennomførte egnevalueringen av hendelsene og innsatsen på Storskog, en rapport som bidrar til både casebeskrivelsen og datagrunnlaget i denne studien.

PU er den enheten i utlendingsforvaltningen som registrerer asylsøkere, fastslår deres identitet, samt foretar uttransportering av personer som oppholder seg i landet uten lovlig hjemmel. PU hadde en sentral rolle i virksomheten og samvirket på Storskog, og er således et av de organene som bidrar i denne undersøkelsen. UDI og UNE har et faglig samarbeid med PU (UDI, 2017).

Nasjonalt ID-senter (NID) er en faglig uavhengig institusjon som er administrativt underlagt POD. Dette organet bistår politiet med kontroll av asylsøkernes dokumenter, og bidrar således med spesialkompetanse for fastsettelse av dere identitet. Dette organet skrev en erfaringsrapport etter hendelsene som inngår i studiens datagrunnlag.

Sør-Varanger kommune ligger helt øst i Finnmark fylke. Kommunen har grense til Russland, og har Storskog grensepasseringssted innenfor kommunegrensen. Befolkningen i kommunen er på ca. 10000 personer, og hovedvekten av disse bor i Kirkenes og byens omland.

Kommunen er vertskap for det som i skrivende stund heter Finnmark Politidistrikt (tidligere Øst-Finnmark Politidistrikt), Grensekommisariatet samt det russiske generalkonsulatet.

Ifølge Fylkesmannen i Finnmark (2015) var beredskapsarbeidet i kommunen i 2015 nedprioritert på grunn av andre presserende oppgaver. Kommunen hadde imidlertid god plankompetanse, og en gjennomført beredskapsøvelse i 2011 viste at kommunen hadde god handlingskompetanse og lokal kunnskap. Kommunen er også vertskap for Kirkenes sykehus, som blir erstattet av et nytt i 2017. Kommunen har tidligere erfaringer med håndtering av større antall flyktninger, den gang fra Kosovokrigen i 1999. Kommunens deltakelse i casen var primært bidrag til drift av transittmottak i Kirkenes, nærmere bestemt den kommunale Fjellhallen, som også ble brukt i forbindelse med ankomsten av flyktninger fra Kosovo i 1999 (Fylkesmannen, 2014). Kommunenes oppdrag er innenfor rammen av utlendingsforvaltning å bosette flyktninger i samarbeid med andre relevante myndigheter. Integrert i oppdraget ligger også opplæring av flyktninger i henholdsvis norsk språk og samfunnskunnskap, forberedelse av flyktninger for deltakelse i arbeidslivet, samt tilpasse tjenestene i kommunen på en måte som ivaretar de ulike kulturene som er representert i kommunens befolkning.

3.4.3 Andre aktører i utlendingsforvaltningen

Stortinget er Norges øverste folkevalgte organ, er den lovgivende makt, og bestemmer gjennom lov og budsjett de overordnede rammene for driften av utlendingsforvaltningen gjennom flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken. Stortinget var politisk engasjert i flyktningkrisen høsten 2015.

Regjeringen har som den utøvende makten fire departementer med ulike roller i utlendingsforvaltningen. Av disse har Justis- og beredskapsdepartementet den mest fremtredende rollen, med politisk og administrativ styring av henholdsvis UDI, POD, UNE samt Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet har i tillegg en faglig styring overfor UDI, mens Utenriksdepartementet har et faglig samarbeid med UDI.

Politidistriktenes rolle i utlendingsforvaltningen omfatter grensekontrollen og den første registreringen av eventuelle asylsøkere. Etter denne første registreringen henvises asylsøkerne videre til PU.

UNE er klageinstans i forhold til vedtak UDI foretar med hjemmel i utlendingslovgivningen. Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) er en faglig uavhengig institusjon som støtter henholdsvis UDI og UNE med nødvendig informasjon vedrørende samfunnsforhold og menneskerettigheter i aktuelle land. Denne enheten er administrativt tilknyttet UDI. Landinfo ble i ettertid kritisert for sent å iverksette en vurdering av Russland som et trygt land hvor asylsøkere kunne returneres.

I tillegg til de nevnte organene har IMDi som oppdrag å legge til rette for bosetting av flyktninger, mens Servicesentrene for utenlandske arbeidstakere (SUA) er et samarbeidsorgan med oppdrag å bistå arbeidsgivere og utenlandske arbeidstakere i Norge, med representasjon fra henholdsvis Arbeidstilsynet, Politiet, Skattemyndighetene og UDI. Ingen av disse organene hadde noen fremtredende rolle på Storskog.

Utenriktjenestens rolle som representanter for norske myndigheter i utlandet innebærer informasjonsvirksomhet vedrørende bestemmelser og prosedyrer for innreise til Norge, samt behandling av visumsøknader. Tjenesten bidrar også med informasjon til Landinfo om forhold som berører menneskerettigheter. Utenriktjenesten spilte en begrenset rolle i hendelsene på Storskog (UDI, 2017).

3.5 Datagrunnlaget

Datagrunnlaget omfatter 4 egevalueringer og 6 intervjuer med et relevant utvalg av informanter. Dokumentene jeg henviser til, er erfaringsrapporter fra henholdsvis UDI, POD, PU og NID. Rapportene ble identifisert gjennom diskusjoner med fagpersonell samt gjennom søk på Internett. Rapportene som evaluerte politiet ble funnet via politiets egen IKT-tjeneste på Internett, og UDIs rapport ble funnet gjennom media. Disse rapportene deler erfaringer fra situasjonen på Storskog, inkludert funn og læringspunkter. I tillegg gir de beskrivelser av hendelsesforløpet. Rapportene ble utarbeidet kort tid etter hendelsene, og de inkluderer delvis erfaringer fra samarbeidende organer. Jeg finner disse rapportene som svært relevante, både for å forstå hendelsesforløp og utfordringer. Minst like viktig dokumenterer de hvilke læringspunkter de enkelte etatene offisielt peker på. Dette gir tydelige referanser i analysen, både i forhold til organenes kollektive evaluering, men også i forhold til hva informantene rapporterer i intervjuene. I forhold til Kolbs generiske læringsmodell, fremstår de nevnte evalueringer som bidrag til oppfyllelsen av henholdsvis første og andre trinn, observasjon og refleksjon, og vil bli analysert i det perspektivet. En henvendelse til

rådmannen i Sør-Varanger kommune april 2017 bekrefter at det ikke foreligger en kommunal skriftlig evaluering av hendelsen, noe som kunne ha styrket datagrunnlaget noe.

3 av rapportene ble fulgt opp med intervjuer av informanter fra de respektive etatene. Det ble ikke gjennomført intervju med representanter fra NID. Dette skyldes at selv om dette organet en periode var representert på Storskog, så hadde de en begrenset rolle i den store sammenhengen. Samtidig gir rapporten verdifull innsikt i en ekstra vinkling til sakskomplekset, og siden den var lett tilgjengelig og samtidig kunne bidra med signifikant informasjon, valgte jeg å inkludere den i datagrunnlaget.

3.5.1 Rapportene

Felles for rapportene, er at de alle i større eller mindre grad berører situasjonen på Storskog spesifikt. De er utarbeidet ved hjelp av kvalitativ metode, herunder dokumentstudier samt til dels omfattende antall dybdeintervjuer fra involverte aktører. Rapportene fremstår primært som egne evalueringer, men siden den totale oppdragsløsningen var avhengig av samhandling i en eller annen form, blir dette temaet viet spesiell oppmerksomhet i alle rapportene.

UDIs rapport "Beredskap høsten 2015 – Rapport fra egnevalueringen" er delt inn i 9 kapitler. Den beskriver innledningsvis hvordan evalueringen metodisk ble gjennomført. Den har et nasjonalt fokus og søker å evaluere UDIs oppdragsportefølje og prosesser, herunder beredskapsorganisering, ankomst og registrering, innkvartering samt internkommunikasjon. Storskogporteføljen er presentert i et eget kapittel. Rapporten er en evaluering av UDI, men den understreker at oppdragsløsningen var avhengig av samvirket med andre aktører. Det siste kapitlet presenterer rapportens samlede anbefalinger (UDI, 2016).

PODs rapport "Den langsomme krisen – asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015" er inndelt i 7 kapitler, og fokuserer i sin helhet på situasjonen som utviklet seg på Storskog. Den beskriver også innledningsvis den metodiske tilnærmingen, men den også gir et historisk overblikk. Den er et nyttig bidrag til innsikt i hva som faktisk skjedde på Storskog. Selv om den fokuserer på egen etat, berører den også samvirket med andre aktører (POD, 2016).

PUs rapport "Høsten 2015 – Et forstørrelsesglass over generelle trender i PU?" er delt inn i 9 kapitler. Den setter også fokus på erfaringene i egen organisasjon. Den inneholder innledningsvis en metodebeskrivelse, og omhandler deretter faglige forhold som eksempelvis

registrering og ID-fastsettelse. Den peker også på forhold som ledelse og informasjonsflyt, samt ulike styringsmekanismer. Også denne rapporten omtaler samarbeid med andre aktører (PU, 2016).

NIDs rapport ”Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015” er inndelt i 6 kapitler, og beskriver som de øvrige hvilken metode som er benyttet i utarbeidelsen. Den har også et internt fokus, og vektlegger primært kvaliteten i identifiseringsarbeidet, men berører også beredskapsplaner, ledelse, rutiner samt ressurser, kompetanse og utstyr. Den peker også på samhandling og informasjonsutveksling mellom aktørene som i ulike faser bidrar til behandlingen av asylsøknadene, i hovedsak UDI, PU og NID (NID, 2016).

3.5.2 Intervjuene

Arbeidet med å utforme intervjuguiden startet allerede høsten 2016, før problemstillingen ble endret til å fokusere på læring i organisasjoner. På det tidspunktet startet også arbeidet med å identifisere eventuelle informanter. Etter hvert som fokuset endret seg, ble intervjuguiden justert og tilpasset den nye problemstillingen. Aktuell teori, herunder Kolbs generiske modell om læring, ble både reflektert i intervjuguiden og diskutert i intervjuene, og bidro til å lede og holde diskusjonen innenfor temaet læring. Dette ble gjort i den hensikt å få frem synspunkter som ville kunne være relevante for analysen. Intervjuguiden ble således satt sammen på grunnlag av forskningsspørsmålet, samt Kolbs generiske læringsmodell og øvrig teori om læring på kollektivt nivå. Spørsmålene i intervjuguiden var like for alle informantene. Samtalene gikk relativt fritt, og intervjuguiden ble benyttet til å lede samtalen gjennom de nødvendige poengene. Informantene fra henholdsvis politiet og Sør-Varanger kommune ble i hovedsak spurt om sine observasjoner og refleksjoner relatert til sitt samvirke med UD.

Intervjuene ble gjennomført med informanter som i denne situasjonen var tilknyttet utlendingsforvaltningen virksomhet. Informantene tilhørte både analyseenheten UDI, men også fra samarbeidende etater og organisasjoner. Alle informantene bidro med verdifulle observasjoner som er av stor betydning for å kunne besvare problemstillingen. Hver enkelt av disse hadde sentrale roller i respektive etater, og deltok aktivt i casen fra ulike vinkler og nivåer. Jeg fikk således gjennomført intervjuer med representanter fra de avdelingene i UDI som var sterkest involvert på Storskog. Fra de øvrige etatene, POD, PU og Sør-Varanger kommune ble det gjennomført intervjuer med informanter som hadde sentrale roller i samvirket med UDI. Fem av de totalt seks intervjuene ble gjennomført i løpet av en to-dagers

periode sen vinter 2017 i Oslo. Alle intervjuene ble avtalt på forhånd, og enkelte av informantene ble identifiserte gjennom dialog med deres kollegaer. Fire av intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidssted, herunder UDI og POD. Intervjuet med PU ble av praktiske årsaker gjennomført på Gardermoen. Intervjuet med informanten fra Sør-Varanger kommune ble på grunn av stor geografisk avstand gjennomført via en kommersiell videotelefon tjeneste. Alle informantene fikk på forhånd tilsendt samtykkeerklæring med problemstillingen og annen informasjon om studien. Intervjuene ble gjennomført i en vennskapelig, ærlig og god atmosfære. De bidro alle med informasjon som var nyttig i analysen, både som bekreftelse av informasjonen fra dokumentstudiene, men også i form av ny kunnskap som supplerte de nevnte rapportene. Alle informantene tillot at intervjuet ble tatt opp som lydopptak på diktafon, parallelt med at jeg selv noterte underveis. Dette gjorde et grundig etterarbeid mulig, herunder transkribering av intervjuene. Denne prosessen var både tidkrevende og omfattende, men samtidig nødvendig for å få oversikt over datagrunnlaget. Intervjuene ble avtalt relativt kort tid før de skulle gjennomføres. Gjennomføringen av intervjuene falt svært godt på plass som følge av betydelig velvilje og positiv innstilling hos informantene. De hadde alle hatt sentrale roller i forhold til situasjonen på Storskog, og framsto som svært kunnskapsrike og med god innsikt, både i forløpet på Storskog, de ulike utfordringene som oppsto underveis, og i læringspunktene som presenteres i de ulike rapportene. Intervjuene ble gjennomført som skissert i følgende tabell:

Informant	Institusjon	Tid
A	UDI	1.22:16
B	POD	1.23:47
C	UDI	1.10:00
D	UDI	1.13:12
E	PU	1.21:05
F	Sør-Varanger kommune	2.15:28

Tabell 1: Gjennomføring av intervjuer

Alle intervjuene fulgte samme spørsmålsstilling/intervjuguide (vedlagt). Innledningsvis ble problemstillingen kort presentert, hvorpå den enkelte informant på spørsmål bekreftet at intervjuet kunne tas opp som lyd, samt at de aksepterte å bli referert til i studien. Det var enighet om at dersom de reserverte seg i forhold til spesifikke utsagn, ville disse bli utelatt fra datagrunnlaget og ikke benyttet i studien. Intervjuguiden fremsto som veiledende, og samtalen fikk gå fritt. Spesifikke forhold som kom opp underveis ble utdypet gjennom oppfølgingsspørsmål, utveksling av synspunkter og diskusjon. De faglige spørsmålene ble innledet med en rolleavklaring i forhold til ansvar og gjøremål i forhold til Storskog høsten

2015. Fokuset gikk videre på hvem den enkelte samhandlet med, hvilke erfaringer som ble høstet og metode for implementering av ny kunnskap. Videre dreide samtalen seg om eventuelle endringer i organisasjon og handlingsmønstre, samt bevissthet rundt kriseberedskap og bearbeiding av erfaringer. Spørsmålene var basert på den studiens teoretiske innretning, og Kolbs generiske læringsmodell ble flittig benyttet i diskusjonene. De informantene som ikke tilhørte UDI ble spurt om de hadde eventuelle anbefalinger i forhold til samhandlingen med UDI. Dette ble gjort for å bedre kunne forstå de ulike perspektivene i samhandlingen i denne aktuelle situasjonen, og om de ulike oppdragene og ståstedene gav ulike oppfatninger av hvordan samhandlingen fungerte. Det ble også satt fokus på hvilke faktorer som eventuelt hindrer implementering av lærdom, samt hvilke anbefalinger den enkelte hadde i forhold til optimalisering av samvirket i både normalsituasjonen og ekstreme situasjoner. Intervjuene gav alle interessante og utdypende svar, som i sum gir et godt datagrunnlag for studiens analyse. Alle intervjuene er anonymiserte.

3.5.3 Presentasjon av data

Data fra dokumenter og intervjuer vil bli presentert separat. De blir kategorisert etter trinnene i Kolbs læringsmodell, og deretter vil de bli analysert felles opp mot relevant teori som er presentert i denne studien. Analysen vil kunne indikere om observasjonene er sammenfallende med teorien og identifisere interessante funn. Det vil kunne være av interesse å vurdere om de ulike prinsippene i krisehåndtering er blitt etterlevd, eller det der grunnlag for tilpasninger for i fremtiden å kunne handle mest mulig likt både i normalsituasjoner og ekstremsituasjoner, herunder om ansvarsforholdene i forvaltningen er tydelige og samvirket fungerer etter intensjonen. Analysen vil således vurdere datagrunnlaget opp mot sentrale poenger i teorien, og fokuset vil være på læringspunktene i de ulike rapportene, samt på prinsippene innenfor krisehåndtering.

3.6 Feilkilder

En mulig feilkilde er i studien etterrasjonalisering, noe som innebærer at informanten rydder i sin historie, som følge av at fasit i ettertid foreligger. Begrunnelsen er at casen ligger tilbake i tid, samt at situasjonen fremsto i offentligheten som presset og tidvis kaotisk. Dette betyr ikke at beslutningene og handlingene underveis ikke var rasjonelle og hensiktsmessige, men at inntrykket utad kunne innby til kritikk. Eventuell kritikk ville imidlertid antagelig i større grad vært rettet mot selve håndteringen av situasjonen, enn mot læringsprosessen i ettertid. Et aktuelt eksempel kan være påstanden om UDIs kriseforståelse lenge var utilstrekkelig, men en informant som etter-rasjonaliserer vil eksempelvis kunne hevde at den kom tidsnok. Det kan

imidlertid også fremstå som et uttrykk for at informanten og vedkommende organisasjon som følge av en læringsprosess har tilegnet seg ny kunnskap.

En annen aktuell feilkilde er at analysen delvis baserer seg på egenevalueringer, der fire sentrale organisasjoner har foretatt evalueringer av seg selv. Evalueringene har blitt utført relativt kort tid etter hendelsene, noe som styrker troverdigheten til rapportene. På den andre siden er de utført av personale i egen organisasjon, som kan ha vært involvert i den prosessen som skal evalueres, samt at disse organene delvis har samarbeidet og deltatt i hverandres undersøkelser. Dette kan på den ene siden reise spørsmål om habilitet, ikke i forhold til deres datainnsamling nødvendigvis, men heller i forhold til deres konklusjoner og anbefalinger i forhold til eksempelvis lojalitet til egen organisasjon, herunder både kollegaer og ledelse.

Det var generelt av stor betydning for undersøkelsen at informantene i en eller annen fase har vært aktive deltakere i casen, da dette ville bidra til å styrke reliabiliteten.

Det ligger midlertidig en antatt svakhet i at spenningsnivået og følsomheten i denne casen kan bidra til at informanter legger unødige bånd på sine uttalelser. Dette kan være et aktuelt problem, da det kan oppstå motstridende meninger om hvem som bidro med hva, samt hvem som eventuelt ikke innfridde og løste sine oppdrag. Dette kan påvirke svarene i intervjuene og dermed datagrunnlaget. I den grad dette kan observeres, bør det også kommenteres som en svakhet i studiet.

3.7 Reliabilitet og validitet

En diskusjon om studiens reliabilitet må hvile på en vurdering både av metode, kilder samt mulige feilkilder. Reliabiliteten, eller påliteligheten vil være avhengig av blant annet datagrunnlaget, hvordan det er innhentet og med hvilken troverdighet kildene fremstår. Kildenes troverdighet vil kunne avhenge av både deres motiver, men også deres antatte kunnskap, noe som igjen avhenger av deres posisjon i forhold til casen. Jeg vurderer kildene på bakgrunn av deltakelsen i casen og erfaring fra respektive virksomheter som habile innenfor egne fagfelt. Reliabiliteten kan svekkes dersom det kan påvises at kildene, eller noen av dem, skulle ha noen motiver eller skjulte agendaer i forbindelse med datainnhenting. Jeg oppfattet kildene både som reflekterte og ikke minst selvkritiske, noe som bør styrke studiens reliabilitet.

En diskusjon om studiens validitet eller gyldighet, må også hvile på en vurdering både av metode, kilder samt mulige feilkilder og ikke minst analysen. Det bør være mulig å trekke gyldige slutninger av eventuelle funn, og dermed bidra med relevant kunnskap. Jeg vurderer

funnene i denne studien som relevante og nyttige. Studien er begrenset i omfang, men har fulgt en godkjent metodikk, har oppnådd et tilstrekkelig datagrunnlag. Funnene fremstår som allmenngyldige, da de kan bidra med en bevisstgjøring om styrker og svakheter i læreprosessen i organisasjoner i en ekstremkontekst. Dette kan bidra til forbedring av læreprosessen, og dermed styrking av organisasjonens evne til å møte nye utfordringer. Jeg vurderer validiteten på studiens funn som tilfredsstillende.

3.8 Forskningsetikk

Studiet ble i desember 2016 meldt inn til Norsk senter for forskningsdata AS (NSD). Jeg mottok vedtak fra Personvernombudet om at prosjektet ble vurdert som meldepliktig, og at behandling av personvernopplysninger kunne settes i gang. Denne typen informasjon er opplysninger og vurderinger som kan knyttes direkte til navn, personnummer eller andre data som kan knytte personvernopplysningene til en person. Vedtaket stiller krav til behandling av opplysningene, herunder bruk av lydopptak og behandling av personopplysningene på datamaskiner, smarttelefoner eller datalagringsmedier. Herunder behandles intervjuene betryggende på enkeltstående datamaskin. Lydopptakene er anonymiserte, og de er kun behandlet og betryggende oppbevart av meg alene. Rapportene som inngår i datagrunnlaget vurderes av meg som anonymiserte opplysninger og brukes fritt i studien, da disse både er offentlige tilgjengelige, samtidig som at de ikke kan knyttes til enkeltpersoner.

Jeg har ingen personlig relasjon til casen, hverken til noen av de involverte etatene, noen av informantene eller Storskog. Jeg har heller ingen politiske preferanser i forhold til innvandringspolitikken. Interessen for beredskapsarbeid, krisehåndtering og læring i organisasjoner kan tilskrives mange års operativ tjeneste i Forsvaret, hvor spesielt læring og implementering av ny kunnskap tidvis oppfattes som utfordrende. Med denne bakgrunnen, samt ferske inntrykk fra MBA-studiet, fremsto det som naturlig å gripe muligheten til å studere viktige sider ved en historisk hendelse som den som skjedde høsten 2015.

4.0 Analyse

Datagrunnlaget består av 4 evalueringsrapporter og 6 intervjuer. Analysen bygges opp med to presentasjoner av data, fra henholdsvis rapportene og intervjuene. Dataene kategoriseres etter Kolbs generiske læringsmodell, med fire underkategorier. Hovedkategoriene er således observasjon, refleksjon, konseptualisering og eksperimentering. Underkategoriene er blitt identifisert gjennom studiet av empirien, og fremstår som henholdsvis beredskapsplaner, asylprosessen, kommunal kompetanse samt situasjonsforståelse og ledelse. En slik

fremstilling ventes å bidra til en logisk rekkefølge av data, og dermed forenkle henvisning til eksempler fra datagrunnlaget i drøftingen. Hvert avsnitt i datapresentasjonen innledes med en tabell som viser spesielt identifiserte utfordringer. Disse er tenkt å bidra til forenkling og helhetsoversikt i et ellers komplekst datagrunnlag.

Min helhetsvurdering av datagrunnlaget peker i retning av at rapportene i hovedsak fremstår som dekkende for de to første trinnene i Kolbs modell, observasjon og refleksjon, mens intervjuene i større grad omtaler alle trinnene, også konseptualisering og eksperimentering. Hensikten med analysen er å finne svar på problemstillingen, som også er utgangspunktet for forskningsspørsmålet:

- Hva var UDIs viktigste lærdom i forhold til samhandling i situasjonen på Storskog høsten 2015, og hvordan er den implementert?
- Hva hindrer læring i ekstreme situasjoner?

4.1 Datagrunnlag evalueringsrapporter

De fire rapportene presenterer i hovedsak funn og læringspunkter. Jeg velger å plassere disse som henholdsvis observasjon og refleksjon i Kolbs generiske læringsmodell, da funnene i stor grad er spesifikke observasjoner som er blitt gjort i løpet av gjennomføringen, og læringspunktene fremstår som konklusjonene etter de analysene som er blitt foretatt i de ulike undersøkelsene.

4.1.1 Observasjon

Observasjon - Evalueringsrapporter			
Beredskapsplaner	Asylprosessen	Kommunal kompetanse	Ledelse og situasjonsforståelse
(UDI) Tok ikke høyde for voldssom og langvarig krise, og var dårlig koordinert med samarbeidspartnere.	(UDI) PU omdisponerte i liten grad egne ressurser og hadde gjennom sommeren fremdeles fokus på returmåltallene. Sterk styring fra JD førte til friksjon.	(UDI) Regionkontor nord opplevde store samarbeidsproblemer med kommunen.	(POD) POD drøftet i juli 2015 omprioritering ressurser fra returarbeid til ankomstregistrering i PU for å unngå ytterligere restanser i registreringsprosessen.

Tabell 2: Sammendrag observasjon - evalueringsrapporter

Observasjon - Beredskapsplaner

UDI og PU var i forkant av denne ekstremsituasjonen begge dimensjonert for å kunne håndtere et antall asylankomster på 11000 pr. år. Den plutselige økningen sommeren 2015 resulterte i mer en 30000 ankomster før utgangen av året, hvorav 2/3 ankom i løpet av 4 måneder på høsten. Dette betød at kapasiteten måtte økes til fra 11000 til 30000 ankomster på svært kort tid, noe som delvis ble hentet inn ved forenkling av prosedyrene. Dette medførte

også et betydelig etterarbeid for disse organene. Planverket var samtidig ikke i tilstrekkelig grad var koordinert med tanke på samarbeid med andre aktører i utlendingsforvaltningen.

- *(UDI) Planene tok ikke høyde for en så voldsom og langvarig krise, at så mange skulle komme samtidig og at det skulle vare over så lang tid.*
- *(UDI) Planene var ikke i tilstrekkelig grad utarbeidet i samarbeid med tilstøtende etater, som politiet og helsemyndighetene.*

Observasjon – Asylprosessen

Sakskomplekset ble også påvirket av JDs politiske målsetninger om tvangsretur av søkere med avslag. PU hadde i tillegg til ansvar for registrering, også ansvar for et betydelig antall tvangsreturer. Måltallet var politisk bestemt, og oppnåelse ble ikke bare høyt prioritert av PU, men ble også oppnådd i løpet av 2015. Fokuset på tvangsreturer bidro i følge UDIs rapport at PU kun i begrenset grad omdisponerte ressurser til registreringsarbeid. PU peker på at situasjonen bidro til økt fokus på kvantitet, for dermed å oppnå registrering av alle som ankom, fremfor kvalitet, som ville være viktig i den videre prosessen.

- *(UDI) PU omdisponerte i liten grad egne ressurser og hadde gjennom sommeren fremdeles fokus på returmåltallene.*
- *(NID) Det er av flere også trukket fram at måltallene på retur i PU styrer mye av disponeringen av ressurser internt og at man i større grad burde ha omprioritert midler fra returarbeid til registreringsarbeidet.*
- *(PU) Kvantitet ble viktigere enn kvalitet av registreringene.*

PU fremhever at etableringen av ankomstsentrene bidro til deres evne til oppdragsløsning, selv om selve etableringsprosessen fremsto som en betydelig belastning for organisasjonen. Den fysiske avstanden mellom Øst-Finnmark og hovedstaden bidro også til en kognitiv forestilling om stor avstand.

- *(PU) PU og UDI fikk et vesentlig nærmere samarbeid på flere områder hvor det tidligere ikke hadde vært et like tett samarbeide. Særlig på registrering, hvor det ble synliggjort hvilke behov hver etat hadde, og hvor man samarbeidet om felles systemstøtten for registrering.*
- *(PU) Geografisk avstand ..., spesielt mellom Kirkenes og Tøyen, var en utfordring. Den geografiske avstanden førte også til en organisatorisk avstand ...*

Observasjon – Kommunal kompetanse

UDIs rapport anbefaler at UDI fører tydelig og åpen dialog med kommunene om fordeling av utgifter i forbindelse med gjennomføring av helsetjenester til asylsøkere. Den anbefalte også en tettere dialog med fylkesmannsembetene, for å kunne oppnå synergi på bakgrunn av embetenes koordineringsmandat.

- *(UDI) Der hvor fylkesmenn og kommuner hadde kompetanse på migrasjonshelse og erfaring med drift av mottak, fikk beboere i akuttinnkvartering bedre tilgang på helsetjenester.*

Region- og mottaksavdelingen opplevde også betydelige problemer i samarbeidet med Sør-Varanger kommune, noe som i følge UDI skyldtes evne til etterlevelse av prosedyrene for drift av mottak.

- *(UDI) Regionskontor nord opplevde store samarbeidsproblemer med kommunen som ifølge Regionskontor nord ikke kunne følge vanlige prosedyrer for mottaksdrift (kommunen var driftsoperatør av Fjellhallen).*

Observasjon – Ledelse og situasjonsforståelse

Det var krevende å opprettholde en god informasjonsflyt, både internt i de enkelte etatene, og i samvirket mellom dem. De liaisonfunksjonene som ble opprettet, bidro utlukkende til gode erfaringer.

- *(UDI) Alle respondenter forteller at liaison-rollen til Asylavdelingen var svært viktig for gjennomføringen av Asylavdelingens oppgaver. Politiets utlendingsenhet har gitt uttrykk for at de hadde ønsket at UDI hadde formalisert denne rollen gjennom blant annet å informere Politiets utlendingsenhet på Tøyen om dette. De har også sett at de ved en fremtidig situasjon kan ha nytte av å ha en liaison i UDI.*

Storskog er det eneste lovlige grensepasseringsstedet på den norsk-russiske grensen. Lokalt politi fremsendte 9. september en bekymringsmelding til POD om en tiltagende vanskelig situasjon på Storskog. Bekymringsmelding nummer to ble sendt en måned senere. Denne siste ble fulgt opp av POD som sendte personell for å få verifisert bekymringene, med påfølgende opptrapping av innsatsen. PU hadde på det meste 40 medarbeidere tilknyttet ankomstene i Sør-Varanger, og denne prioriteringen utfordret registreringsarbeidet andre deler av landet.

- *(POD) Et ankomstvolum på ti til femten søkere per dag er lite sammenlignet med de nasjonale tallene, men relatert til størrelsen på Øst-Finnmark politidistriktets mannskapsstyrke, også på Storskog grensepasseringssted, den faktiske registreringen og*

de fysiske forholdene på grensepasseringsstedet var dette nivået allerede en utfordring. Varselet fra Øst-Finnmark politidistrikt nevnte eksplisitt disse punktene, men dette ble ikke lagt til grunn for den videre håndteringen i Politidirektoratet.

PODs rapport understreker at situasjonen på Storskog må ses i sammenheng med den nasjonale konteksten, hvor utlendingsforvaltningen var presset, ikke bare lokalt men også nasjonalt. PUs rapport legger til grunn at dette særorganets oppdrag ble oppfylt i 2015 ved blant annet registrering av 31145 personer som søkte om beskyttelse i Norge, samt oppfyllelse av JDs måltall om uttransport 7800 ved gjennomføring av totalt 7868 uttransporter.

- *(POD) Allerede i slutten av juli 2015 ble det drøftet i Politifagavdelingen spørsmålet om det måtte omprioriteres ressurser fra returarbeid til ankomstregistrering i PU for å unngå ytterligere restanser i registreringsprosessen. Etter en dialog med PU ble dette likevel ikke gjennomført for å forhindre at returarbeidet ble skadelidende.*

4.1.2 Refleksjon

Refleksjon - Evalueringsrapporter			
Beredskapsplaner	Asylprosessen	Kommunal kompetanse	Ledelse og situasjonsforståelse
(UDI) Må bygge på de 4 prinsippene, koordinering med samarbeidspartnere, må øves.			

Tabell 3: Sammendrag refleksjon - evalueringsrapporter

Refleksjon - Beredskapsplaner

Anbefalingene fra UDIs rapport vedrørende beredskapsplanverket var blant annet å ta utgangspunkt i de overordnede prinsippene for krisehåndtering i staten, samt at den overordnede planen bør skissere en beredskapsorganisasjon hvor roller, ansvar, møtestrukturer og intern koordinering presenteres tydelig. Rapporten anbefaler også å øve et ferdigstilt beredskapsplanverk. NID anbefaler at det utvikles felles beredskapsplaner i utlendingsforvaltningen, blant annet for å tilrettelegge for god samhandling.

- *(UDI) I arbeidet med å utarbeide beredskapsplaner må UDI ta utgangspunkt i regjeringens hovedprinsipper for beredskapsarbeidet.*
- *(UDI) Når det foreligger reviderte/nye beredskapsplaner, bør det gjennomføres en beredskapsøvelse.*
- *(NID) Prosjektet anbefaler at det utarbeides felles beredskapsplaner før økte asylankomster for flere av etatene, blant annet for Politiets utlendingsenhet og Asylavdelingen i Utlendingsdirektoratet.*

- *(NID) I tillegg anbefaler vi at det i planene også lages rutiner for hvordan aktørene bedre kan samhandle og koordinere ressursene.*

Refleksjon – Asylprosessen

NID peker på behovet for det utvikles beredskapsplaner for samvirket innenfor registreringsarbeidet ved situasjoner med høye ankomsttall, spesielt mellom PU og UDIs asylavdeling. Slike planer bør avklare ansvarsforhold, samt prosedyrer for gjennomføring av registreringen. NIDs rapport pekte også på behovet for tilstedeværelse av ledere med beslutningsmyndighet, for dermed å kunne oppnå nødvendige avklaringer med samarbeidende organer med påfølgende flyt i arbeidet.

- *(UDI) Grensesnittet og ansvarsdelingen mellom UDI og PU i den innledende fasen bør utredes.*

UDI og PU avtalte å innføre såkalt miniregistrering, en minimumsregistrering som bidro til rask initial saksgang for derved å unngå opphopning av asylsøkere. Ordningen medførte redusert kvalitet i registreringen. Totalt sett ble 15000 saker registrert på denne måten i løpet av høsten.

- *(PU) Kvaliteten i registreringen må opprettholdes selv om man justerer tidsbruken.*

Ankomstsenter var en måte å effektivisere ankomstprosessen på, hvor registrering, helsesjekk, intervjuer og ID-kontroll ble utført på et og samme sted, og hvor de ulike aktørene inngikk og bidro i en helhetlig prosess.

- *(PU) Den raske etableringen av ankomstsentrene sørget for at blant annet PU ble i stand til å registrere det store antallet søkere.*

UDIs rapport påpeker også at deres ønske om standardisering av rutinene for registrering i denne situasjonen ikke ble implementert i PU. Dette inkluderte tilgang til elektronisk registrering, som var implementert og fungerende som system, men på grunn av begrenset tilgang lokalt på Storskog i liten grad var tilgjengelig. Dette medførte endel følgefeil, og resulterte blant annet i et betydelig etterarbeid for både PU og UDI.

- *(PU) UDI bemerker i sin evalueringsrapport at kommunikasjon og dialogen med PU burde vært mer strukturert. De kommenterer videre at de ikke forutså hvilke konsekvenser PUs problemer med registrering ville få for UDI. UDI hadde ikke god nok oversikt over hvor søkerne befant seg.*

Refleksjon – Kommunal kompetanse

UDIs evaluering peker på mangelfull kunnskap om ansvarsforholdene mellom UDI og helsemyndighetene. Kunnskap om asylsøkernes rett til helsetjenester var også mangelfull, mens det også forble uklart hvordan utgiftene til helsetjenestene skulle ivaretas.

- *(UDI) Ansatte i UDI med ansvar for ankomstsentre og akuttinnkvarteringer må ha oppdatert kunnskap om helserettigheter og tilrettelegging av helsetjenester for asylsøkere.*

Sør-Varanger kommune hadde en betydelig rolle i drift av transittmottak. Fjellhallen er til daglig en idrettshall som i denne situasjonen ble brukt til transittmottak. Den ble raskt for liten til å dekke det økende behovet for innkvartering, og driften ble terminert 11. november 2015 når Ankomstsenter Finnmark i Vestleiren ble åpnet. Kommunens ansvar i Vestleiren ble videreført i forhold til utførelse av kommunale helsetjenester til asylsøkerne.

- *(UDI) Prinsipielle avklaringer om helsetjenester for beboere i mottak må i størst mulig grad være gjort før en krise.*

Refleksjon - Ledelse og situasjonsforståelse

Avsnittet som oppsummerer anbefalingene fra funnene i UDIs rapport, innledes med et forbehold om at sannsynligheten for nye masseankomster over grensen ved Storskog er relativt lav, og vil neppe legitimere beredskap på et nivå som kan håndtere en tilsvarende situasjon. Erfaringene resulterer likevel i en rekke anbefalinger, da tilsvarende situasjoner med sannsynlighet eventuelt kan oppstå andre steder og i andre former.

- *(UDI) Det er ikke gitt at det vil komme så mange søkere over grensen mot Russland at det tilsier beredskap mot en slik hendelse. Erfaringene fra hendelsene i Kirkenes kan uansett gi læringspunkter til andre hendelser med store ankomster. Slike hendelser er sannsynlige.*

UDIs rapport anbefaler en løpende dialog om utviklingen i ankomster og rutineene for registrering, for derved å sikre tilstrekkelig kvalitet i arbeidet. Ansvarsfordelingen mellom PU og UDI anbefales utredet.

- *(UDI) Politidirektoratets evaluering tok opp at man manglet en overordnet avklaring av ledelse når flere aktører jobber sammen i en beredskapssituasjon. Hvem har det overordnede beslutningsansvaret?*

Et viktig læringspunkt i Storskogporteføljen var å ha en kompetent leder med tilstrekkelig myndighet til stede over tid.

- *(UDI) Erfaringene fra Kirkenes viste hvor avgjørende det var å ha en stedlig leder over*

tid med kompetanse og beslutningsmyndighet.

Flere etater, herunder POD og UDI, etablerte liaisonfunksjoner på Storskog, noe som bidro både til avlastning av samarbeidende etater, bedret informasjonsflyt og styrket situasjonsforståelse. Denne type funksjon ble anbefalt videreutviklet og implementert, både hos samarbeidende etater og flere lokasjoner.

- *(UDI) Vedkommende må gis tydelige fullmakter som kan brukes i samhandlingen med eksterne parter.*

PODs rapport peker på at hendelsene på Storskog har skjerpet oppmerksomheten vedrørende oppdatering og utvikling av beredskapsplanverkene, og har likeledes bidratt til viktige erfaringer i forhold til samvirket med andre aktører. I sum bidrar dette i følge rapporten at utlendingsforvaltningen i ettertid er bedre i stand til å håndtere masseankomster på Storskog enn tidligere.

- *(POD) Dersom det på nytt skulle komme asylsøkere over Storskog grensepasseringssted, vil norsk politi og utlendingsforvaltning være bedre forberedt. Ankomstsenter Finnmark kan reetableres raskt, det er samlet god erfaring på det operasjonelle samarbeidet mellom de ulike aktørene og gjenkjenningsevnen for situasjonen vil være større.*

Manglende situasjonsforståelse om situasjonen på Storskog kan i følge PODs rapport ha sammenheng med manglende kjennskap til de lokale forholdene. I en situasjon hvor det kom store mengder asylsøkere til Østlandet, ble meldingen om økning i antall asylsøkere i nord ikke vurdert som alvorlig, da tallene der fremsto som beskjedne i forhold til ankomstene i sør. Kjennskapen til de begrensende faktorene ved Storskog var imidlertid svak, herunder bemanningssituasjonen samt kapasiteten på selve grensestasjonen. Det bidro i følge rapporten til manglende reaksjon.

- *(POD) I en situasjon som oppstår lokalt i et politidistrikt må distriktets vurdering av situasjonen legges til grunn for å skape en felles situasjonsforståelse. Det er viktig å ha tillit til at signalene som sendes fra ytre etat er godt begrunnede i virkeligheten – asylkrisen fikk én måned til å utvikle seg før Politidirektoratet skjønnte alvoret, til tross for at allerede det første varselet fra Øst-Finnmark politidistrikt påpekte tydelig hva som var utfordringene.*

Kommunikasjon utenom kommandolinjen bidro til forvirring og ulik situasjonsforståelse, noe som kunne undergrave rasjonelle beslutninger og handlinger.

- *(POD) Linjer må være det bærende elementet i informasjonsflyten. En effektiv håndtering*

av kriser forutsetter at informasjonen foreligger der den skal foreligge. For å sikre at ikke beslutninger tas eller formidles uten at de relevante aktørene er involvert og informert er det viktig at linjen benyttes som det bærende elementet i informasjonsflyten, både oppover og nedover.

4.2 Datagrunnlag intervjuer

Intervjuguiden fokuserte på læring av samhandlingen på Storskog. Datagrunnlaget fra intervjuene i avsnittene observasjon og refleksjon sammenfaller delvis med datagrunnlaget for rapportene. Der rapportene bidro med svar på observasjon og refleksjonsfasene, vil intervjuene tilføye nye poenger, men forøvrig fokusere på konseptualisering og eksperimentering. Intervjuene peker spesielt på erfaringer fra Storskog, men også her antas erfaringer fra sentralt nivå samtidig å måtte bidra inn i læringen lokalt, og vice versa.

4.2.1 Observasjon

Observasjon - Intervjuer			
Beredskapsplaner	Asylprosessen	Kommunal kompetanse	Ledelse og situasjonsforståelse
	(Informant C-UDI) Ankomstsentermodellen innehar flere funksjoner som gjør at vi får gjort mer på kortere tid enn vi tidligere var i stand til.	(Informant F-SV kommune) ... de så ikke vår erfaring som verdifull og viktig, ref. krisen i krisen. Hva med en matforgiftning i Fjellhallen, det hadde vært en <u>trippel</u> krise.	

Tabell 4: Sammendrag observasjon - intervjuer

Observasjon – Beredskapsplaner

Etatene hadde planverk som skulle kunne anvendes ved ekstraordinære hendelser. Kriseforståelsen kom sent, og i begynnelsen ble ikke planverket brukt, og var således irrelevant. UDI forsøkte innledningsvis heller å håndtere den økende arbeidsmengden ved å intensivere den daglige driften.

- (Informant A-UDI) Det vi prøvde da var å legge til litt og legge til litt for å håndtere det i en vanlig form, ikke erklære krise, så det er sikkert en læring, men i rapporten står det noe om at vi var sent på banen.

Observasjon – Asylprosessen

Asylprosessen som initialt la til grunn en normalsituasjon med et lavt antall ankomster, ble raskt ineffektiv i møtet med et raskt økende antall asylsøkere som ankom. Etablering av ankomstsentrene var basert på en gammel ide om å etablere et mottaksapparat hvor asylsøkeren i løpet av kort tid og på samme geografiske sted kunne gjennomgå de innledende

delene av søknadsprosessen. Denne modellen krever imidlertid et visst volum av søkere for å kunne være kosteffektiv.

- *(Informant C-UDI) Så er det slik at ankomstsentermodellen innehar flere funksjoner som gjør at vi får gjort mer på kortere tid enn vi tidligere var i stand til.*

Observasjon – Kommunal kompetanse

Sør-Varanger kommune ble sterkt engasjert i håndteringen av asylankomstene. Kommunen hadde personell med erfaring fra tidligere masseankomster, en kompetanse som ble anvendt i situasjonen høsten 2015. Når krisen begynte å bygge seg opp og kommunens evne til å håndtere situasjonen ved hjelp av linjeorganisasjonen ble utfordret, ble krisen definert og håndtert deretter.

- *(Informant F-SV kommune) ... kommunen, definerte det som en krise, satte krisestab, vi har jo likhetsprinsippet, som at organisasjon skal styres likt til hverdags og i krise. Og i tillegg for å kunne håndtere dette måtte vi ta ut kvalifiserte folk og sette dem inn i nye roller.*

Ulik forståelse for hva situasjonen innebar lokalt, gjorde at sentrale aktører engasjerte seg først etter at den over tid hadde bygget seg opp til et nivå som skapte betydelige utfordringer lokalt. Denne sene reaksjonen forsterket krisen lokalt, og i tillegg til at masseankomstene ble oppfattet som en krise, så ble manglende gehør fra sentrale myndigheter oppfattet som en ekstra krise.

- *(Informant F-SV kommune) Vanskelig å få beslutningstakerne til å innse krisen, og når de gjør det får vi en krise i krisen. Fordi store mengder over Storskog som ikke kunne håndteres, mangelen på reaksjoner fra beslutningsnivået gjør at krisen ikke kan håndteres.*

Som en del av krisehåndteringen ivaretok kommunen driften av den kommunale Fjellhallen, en idrettshall som i en fase ble benyttet som transittmottak. I denne anledningen oppsto det friksjon mellom kommunen og UDI i forhold til hvilket kvalitetsnivå tjenestene skulle holde, spesielt i forhold til hygiene. Kommunen ønsket et forskriftsmessig nivå på sine tjenester, for derved å unngå sykdom og epidemier der mennesker var tett samlet over tid.

- *(Informant F-SV kommune) Tror de hadde litt for liten forståelse for det, og de så ikke vår erfaring som verdifull og viktig, ref. krisen i krisen. Hva med en matforgiftning i Fjellhallen, det hadde vært en trippel krise. Hadde vi ikke vært så nøye med rengjøring og hygiene, som også koster penger, forebyggende tiltak,*

hadde vi fått matforgiftning eller influensa, hadde vi ikke hatt helsevesen til å kunne håndtere det. Forebygging koster mindre enn å rydde opp etterpå. Her tok ikke UDI oss på alvor.

Forhandlingene mellom SV kommune og UDI om drift av Fjellhallen ble kjernen i den konflikten som utviklet seg over tid gjennom høsten, og som kulminerte med en rettstvist våren 2016. Kommunens ansvar ble ivaretatt i forhold til den kapasiteten som var tilgjengelig i den kommunale organisasjonen.

- *(Informant F-SV kommune) Kommunen ville ikke drive transittmottaket selv, Vestleiren. Det var en helt annen størrelsesorden enn Fjellhallen. Hadde ikke kapasitet innen helse, skole, barnevern. Og da inngikk UDI avtale med Hero.*

UDIs oppfatning av situasjonen fremstår som noe divergerende. Den endelige løsningen ved termineringen av driften av Fjellhallen og etableringen av Ankomstsenter Finnmark i Vestleiren inkluderte fortsatt kommunal drift av helsetjenester, men ikke drift av selve senteret.

- *(Informant C-UDI) Kommunen hadde todelt ansvar, asylmottak pluss helsetjenester til asylsøkerne. Men da Fjellhallen eksisterte, hadde den begge rollene, i Vestleiren kun helsetjenester. De trakk seg ut derfra når asylsøkerne ikke kom lengre, selv om det var mange asylsøkere der. Dette skyldtes kanskje at samarbeidet mellom oss ble dårligere. Avtalene om Fjellhallen gjorde at samarbeidet ble dårligere ... Fra våren 2016 ville de ikke lenger samarbeide med UDI.*

Det dårlige forholdet som utviklet seg mellom kommunen og UDI ble bekreftet av andre aktører i situasjonen. Samarbeidsklimaet ble etterhvert svært dårlig, noe som også preget både samarbeidet underveis, men som også fikk et rettslig etterspill.

- *(Informant E-PU) Vi hadde møter der oppe med kommunen, der UDI sendte folk som ikke hadde fullmakt. Så fikk de bare sitte og høre på. Du skulle sett den stemningen som var der oppe. Det var lynsjestemming straks UDI kom på banen.*

Observasjon – Ledelse og situasjonsforståelse

Både UDI og POD tok selvkritikk for å engasjere seg i situasjonen lokalt i Øst-Finnmark for sent, hvor lokale myndigheter gjentatte ganger hadde varslet om utviklingen. Det følgende utsagnet synliggjør dramatikken i situasjonen, og kan bidra til å forklare noe av årsaken til at krisen fikk utvikle seg.

- (Informant E-PU) Og PU sentralt hadde jo mange tusen ankomster innover Østfold, så de hadde mer enn nok arbeid. Altså hele PU er bygget opp rundt en 40 ankomster i døgnet cirka, og nå lå vi på 200 bare i Finnmark. Og så hadde vi sikkert 3-400 nede på Østlandet. Så PU lå jo i en spagat. Først så sto de i knestående, så skulle de ut i spagat i tillegg.

4.2.2 Refleksjon

Refleksjon - Intervjuer			
Beredskapsplaner	Asylprosessen	Kommunal kompetanse	Ledelse og situasjonsforståelse
(Informant B-POD) Det er vanskelig, det er ikke realistisk å lage et felles planverk mellom oss og UDI. Det er fordi vi har forskjellige oppdrag, rett og slett.		(Informant F-SV kommune) Vi hadde unik kompetanse som få andre har fra Kosovo krisen. UDI var med da, men vi følte ikke at denne kompetansen ble anerkjent nå.	

Tabell 5: Sammendrag refleksjon - intervjuer

Refleksjon - Beredskapsplaner

Det er ulike synspunkter vedrørende hvorvidt et planverk bør være felles, om det alternativt bør være koordinert, men også hvilken rolle det bør ha i håndteringen av ekstreme situasjoner.

- (Informant B-POD) Det er vanskelig, det er ikke realistisk å lage et felles planverk mellom oss og UDI. Det er fordi vi har forskjellige oppdrag, rett og slett.
- (Informant C-UDI) Det viktigste med planen er hvordan vi organiserer oss og går inn i situasjonen.

Refleksjon - Asylprosessen

Asylprosessen ble satt under press, da forvaltningen i utgangspunktet var dimensjonert for et betydelig lavere antall ankomster. Den raske veksten i ankomster til landet gjorde at alternative løsninger måtte prøves, og at kompromisser i forhold til kvalitet måtte aksepteres.

- (Informant A-UDI) Man må forutse at man ikke klarer å følge regler som er etablert. I en sånn situasjon må man være forberedt på at man må sette vante håndteringer til side, og skal helst ha tenkt ut på forhånd.

De refleksjonene som ble gjort i etterkant indikerer ulike syn på ansvarsfordelingen innenfor de ulike fasene av prosessen, samt hvilken rolle PUs politimyndighet bør ha i asylprosessen. Datagrunnlaget indikerer også at ulike oppdrag også medfører ulike prioritering, noe som forstyrrer et effektivt samspill.

- *(Informant E-PU) Altså, hvis UDI skulle hatt oppgaven med både registrering og asylintervju, så har ikke UDI den juridiske myndigheten til å ransake søkeren.*
- *(Informant E-PU) Og vi kan reise ut og ransake, og vi kan pågripe hvis vi har mistanke om at det er noe, bevis for krigsforbrytere eller folk som er samfunnsmessig sikkerhet eller fare.*

Refleksjon - Kommunal kompetanse

Datamaterialet indikerer ulik oppfatning mellom UDI og SV kommune om hvilken kompetanse kommunen hadde innen håndtering av masseankomster av asylsøkere. Samtidig var både UDI og kommunen presset i forhold til ivaretagelsen av respektive samfunnsoppdrag. Kommunen vektla på sin side sine erfaringer fra masseankomster under Kosovokrisen og Balkankrigene som svært viktige for sin håndtering av krisen, mens UDI tilsynelatende undervurderte dette poenget underveis.

- *(Informant F-SV kommune) Vi hadde unik kompetanse som få andre har fra Kosovo krisen. UDI var med da, men vi følte ikke at denne kompetansen ble anerkjent nå.*
- *(Informant A-UDI) Der oppe var det jo ingen ting, Sør-Varanger kommune har hatt mottak der for lenge siden, 8 år siden tror jeg. Da var det bare et enkelt mottak, så de har ikke hatt noen erfaring å bygge på, og vi hadde heller ingen erfaring eller apparat der.*
- *(Informant C-UDI) Vi hadde for få folk og for lite ressurser, det hadde vi overalt. I tillegg, når vi jobber med en kommune som ikke er vant med arbeid om asylmottak, forvaltningsmessig og privatrettslig ansvar, asylmottak og helsetjenester. Det nok ellers kanskje litt kulturforskjell som vi i større grad må ta hensyn til.*

Både UDI og kommunen reflekterte over årsakene til at samarbeidet ble anstrengt. Kommentarene pekte forskjeller innen kultur, organisering samt nivåtilhørighet i den offentlige forvaltningen., og illustrerer at disse to aktørene hadde ulike oppfatninger om kommunens kompetanse og evne til å håndtere de utfordringene som oppsto lokalt.

- *(Informant F-SV kommune) Jeg tror at den kan være kulturforskjeller. Kommunalt nivå, UDI er på høyere nivå, rett under departementet. Kommunene er vant til å være, drives ikke som en kommandoorganisasjon, tilpasningsledelse, rådmannen har en krisestab, hvor alle har lik innflytelse, vet ikke hvordan UDI organiseres og ledes.*

- *(Informant C-UDI) Endringene skjedde så fort, klarte ikke å følge opp med tilleggsavtaler, de ble ikke underskrevet. Utgiftsdekningen for perioden de var tilstede i Vestleiren, uenigheten om hvor mye som skulle dekkes.*
- *(Informant F-SV kommune) Tror ikke at UDI var klar over at de traff en likeverdig forhandlingspartner, kommunen er vanligvis en førstegangsforsandler. Etter å ha forhandlet med andre kommuner, tror jeg de ble overrasket i møtet med Sør-Varanger kommune som hadde erfaring.*

Den kulturelle dimensjonen fikk også en vinkling i forhold til de sosiale kjønnsrollene, da de kommunale nøkkelpersonene i stor grad var kvinner, som i møtet med mannlige forhandlere fra UDI opplevde svært steile fronter i forbindelse med forhandlingene om kommunens deltakelse og bidrag i forhold til massankomstene.

- *(Informant F-SV kommune) ... når vi forhandlet med UDI, om dette ble en "kvinneting". Det var bare kvinner som forhandlet med UDI, rådmannen, ordfører, økonomisjef, personalsjef, kommunalsjef alle kvinner. UDI mange menn i forhandlingsposisjon. Vi har jo ikke snakket om at dette kunne være årsaken til problemene. Mennene var veldig tøffe.*

Kommunens informant erkjenner samtidig at SV kommune og UDI har ulike ståsteder, oppdrag og behov, og lar det komme til uttrykk.

- *(Informant F-SV kommune) Jeg er klar over at verden ikke er svart og hvit, og at kommunen kunne har gjort ting annerledes i forhold til UDI.*

Refleksjon - Ledelse og situasjonsforståelse

I ettertid har UDI gjennom utnyttelse av tilgjengelige og åpne informasjonskanaler tilegnet seg et overblikk over hvordan asylsøkerne oppfattet mulighetene for asyl i Norge, og ruten gjennom Russland som en alternativ rute i forhold til den store folkevandringen som gikk gjennom Vest-Europa. Observasjonen viser med hvilket potensial sosiale medier bidrar til økt situasjonsbevissthet.

- *(Informant A-UDI) I etterhånd har vel vi sett det at oppfattelsen på sosiale medier om den grensen til Norge var helt åpen, den var helt slående. Den gikk ned til Tyrkia, Midtøsten, hele området der, så var det klart, nå er det åpent og man ønsket å ta imot flere tusen flyktninger der. Det hele ble sauset sammen, egentlig kvoteflyktninger som regjeringen hadde vedtatt, og det var annonsert og kjent, og dette at man kunne reise gjennom Russland.*

Kommunen opplevde mangel på gjensidig tillit blant flere av aktørene. Konfliktlinjene fulgte uklare ansvarslinjer, blant annet innenfor logistikk og budsjett.

- *(Informant F-SV kommune) Dersom det er tillit i et samarbeid får vi til ganske mye mer. Det var uenigheter og kanskje tillitskrise mellom de ulike, både mellom politiet, UDI og kommunen, det var en stor utfordring av de manglet tillit mellom alle de tre partene. Det var konflikter på hvem som hadde ansvaret for kjøring, transporten, hvis politiet hadde registrert noen, hvem skulle da betale for transporten videre.*

4.2.3 Konseptualisering

Konseptualisering - Intervjuer			
Beredskapsplaner	Asylprosessen	Kommunal kompetanse	Ledelse og situasjonsforståelse
(Informant C-UDI) Neste gang kommer de med båt. Et annet sted. Planverk blir en skrivebords øvelse. Når beslutningene tas, det er det ikke kultur i vår organisasjon å bruke penger på en beredskap som står tom.		(Informant F-SV kommune) Det viktigste for UDI må være anerkjennelse av den lokale kunnskapen en kommune har.	(Informant B-POD) Så det var vi som tok initiativet selv, altså POD, til at vi må evaluere asylhendelsen på Storskog. Forskjellen på de ulike rapportene er at PODs rapport knytter seg til Storskog alene.
(Informant B-POD) Vi fikk i stand et planverk høsten 2015, men de planverkene er jo ikke synkroniserte, og det er også et problem, helt klart.	(Informant A-UDI) For det å opprettholde en beredskap og den lærdommen ... er vanskelig å videreføre av flere grunner, fordi det kommer så veldig få...		(Informant C-UDI) Vi lagde forrige gang en beredskapsorganisasjon, nestleder i avdelingen. Nå er det besluttet at ledergruppen skal styre, i tråd med likhetsprinsippet. ... Kriseledelse har vi ikke trent så mye på. Kun beredskapsplanlegging.
(Informant C-UDI) Jeg tenker at det er mulig å lage felles plan, men i hvilken grad det er hensiktsmessig synes jeg det er vanskelig å mene noe om.			(Informant C-UDI) Ja, absolutt. Vi har et helt annet blikk for beredskap nå enn før.

Tabell 6: Sammendrag konseptualisering - intervjuer

Konseptualisering - Beredskapsplaner

De ulike aktørene hadde i varierende grad planverk for ivaretagelse av ekstraordinære situasjoner. Informantene peker på behovet for bedre planverk, men utfordringen ligger i hvilken innretning planverkene skal ha, herunder graden samordning med andre aktører i utlendingsforvaltningen samt nivået på den stående beredskapen.

- *(Informant C-UDI) Jeg tror det er både og. Det har absolutt gitt en vekker og synliggjort et behov for bedre planverk, samtidig som det er grenser for hvor mye man kan planlegge. Hvilken beredskap skal vi ha nasjonalt, og lokalt i Kirkenes. Det koster penger å ha tomme bygg stående. Neste gang kommer de med båt. Et annet*

sted. Planverk blir en skrivebords øvelse. Når beslutningene tas, det er det ikke kultur i vår organisasjon å bruke penger på en beredskap som står tom.

POD har med utgangspunkt i erfaringene fra høsten 2015 utviklet et planverk som spesifikt omhandler masseankomster av asylsøkere og migranter til Norge. Planverket er imidlertid ikke samordnet med UDIs planverk.

- *(Informant B-POD) ... UDI har jo et eget planverk for massankomster, eller ekstraordinære ankomster og asylsøkere til Norge, hvordan de skal håndtere det. Vi fikk i stand et planverk høsten 2015, men de planverkene er jo ikke synkroniserte, og det er også et problem, helt klart.*

Informantene har tanker om hvorvidt det bør ligge et felles planverk for de mest sentrale aktørene i utlendingsforvaltningen, eller om planverkene bør være separerte og eventuelt heller koordinerte og samordnet. Den generelle holdninger er at godt koordinerte planverk nok er en optimal løsning.

- *(Informant C-UDI) Jeg tenker at det er mulig å lage felles plan, men i hvilken grad det er hensiktsmessig synes jeg det er vanskelig å mene noe om. Det som derimot er lettere å si tenker jeg, er at det å koordinere planene, hverandres planer opp mot hverandre, ha samarbeid og utveksle planer, det tenker jeg er mye å hente på.*

Det er imidlertid også bekymring om fremdriften i planarbeidet. Det er synes å være gehør hos ledelsen for å følge opp læringspunktene, men samtidig ligger det andre hindre i veien for å etablere gode planer og rutiner for ekstraordinære massankomster. Bevisstheten om at krisen kan gjenoppstå er tydelig.

- *(Informant D-UDI) Jeg føler jo at ledelsen her i hvert fall har fulgt opp mange av de anbefalingene vi har, og det er på en måte med i beredskapsplanleggingen, de oppfølgingspunktene som er tatt med i den rapporten. Så det er jo veldig bra. Så vi prøver å få det inn i planverket videre, men om det er nok, det vet jeg ikke. Du kan si vi, jeg føler at vi er litt sånn på våren 2015 nå, vi sliter med ressurser, vi har restanser, det går rimelig bra, men plutselig kan det begynne å brenne, på våren i 2015, så begynte det å eskalere ellers i Europa, men vi så ikke det samme her.*

Konseptualisering - Asylprosessen

UDI peker på at det var et godt samarbeid høsten 2015, og at det fortsatt godt. I ekstremisituasjonen oppsto det imidlertid uklarheter i forhold til ansvarsfordeling, men konteksten gjorde det samtidig mulig å finne tilfredsstillende løsninger.

- *(Informant C-UDI) I det store og hele var det et veldig godt samarbeid og det er det fortsatt mellom de involverte partene. Men vi kommer opp i problemstillinger, hvor det ikke er veldig avklart hvem som skal gjøre hva, ansvarsforholdene og da blir det mer krevende, og så har vi litt ulikt fokus, formål med oppgavene våre som kan ha en kryssende, vi kan få litt kryssende behov av og til.*

I diskusjonen vedørende ankomstsentermodellens funksjonalitet og kosteffektivitet, ble det uttrykt at modellen fungerer godt i tider med høye ankomsttall, men er lite kosteffektiv i tider med lavt antall ankomster. Dette har sammenheng med at de nåværende sentrene er lokalisert langt unna der de sentrale organene har sine hovedkontorer, slik at bemanningen har midlertidig karakter og preges av rekrutteringsproblemer.

- *(Informant A-UDI) Jeg tror vi kjenner oss igjen i læringspunktene, vi har viljen, vi har ikke nødvendigvis alle evnen ... For det å opprettholde en beredskap og den lærdommen ... er vanskelig å videreføre av flere grunner, fordi det kommer så veldig få, hadde det kommet flere hadde det kanskje vært lettere, også fordi politiet er de som primært er der, de har problemer med å rekruttere nok folk til å være der.*

Konseptualisering - Kommunal kompetanse

Informanten fra kommunen pekte på den kompetansen som fortsatt var tilgjengelig i egen organisasjon, 15 år etter ankomstene av flyktninger fra Kosovokrigen, og den nytten den gav i forbindelse med masseankomstene høsten 2015. Den lokale kunnskapen bør være verdifull for sentrale myndigheter i håndtering av kriser i ukjente miljøer. Informanten anbefaler UDI å anerkjenne lokal kunnskap.

- *(Informant F-SV kommune) Det viktigste for UDI må være anerkjennelse av den lokale kunnskapen en kommune har. Kommunene i Norge er jo så spredt og desentraliserte, den kommunale kunnskapen er så viktig ved håndtering av kriser. Vi hentet inn folk med kompetanse for registrering og andre ulike funksjoner etterhvert som vi hadde behov. Vi brukte den lokale kunnskapen til å hente inn kompetanse, må kunne jobbe på tvers av profesjoner. Den kunnskapen bør UDI anerkjenne. ... Tror vi var heldige som hadde folk i organisasjonen som hadde kompetanse fra 90-tallet.*

Konseptualisering - Ledelse og situasjonsforståelse

Ingen av aktørene hadde definerte systemer for erfaringslæring. Situasjonen høsten 2015 fremsto imidlertid som så spesiell, at det ble tatt ulike initiativer til undersøkelser og

evalueringer, som i flere tilfeller resulterte i erfaringsrapporter. POD foretok eksempelvis en undersøkelse av politiets innsats på Storskog, og er den eneste aktøren som har utarbeidet en egen rapport som utelukkende fokuserte på hendelsene i Øst-Finnmark.

- *(Informant B-POD) Og vi så at mye gikk bra, men enkelte ting gikk ikke så bra. Da ville vi lære. Så det var vi som tok initiativet selv, altså POD, til at vi må evaluere asylhendelsen på Storskog. Forskjellen på de ulike rapportene er at PODs rapport knytter seg til Storskog alene.*

UDI har justert sin ledelsesfilosofi i forbindelse med kriseledelse. Ideen om en egen beredskapsorganisasjon er blitt forkastet til fordel for en ordning hvor kriseledelsen utøves av UDIs ledergruppe, noe som er i samsvar med Regjeringens likhetsprinsipp for kriseledelse. I tillegg vil enkelte beredskapsfunksjoner etableres i linjeorganisasjonen, slik at ansvaret for disse også er plassert i krisesituasjoner. Disse beslutningene er således nedfelt i organisasjonens planverk, men er foreløpig ikke øvet.

- *(Informant C-UDI) Vi lagde forrige gang en beredskapsorganisasjon, nestleder i avdelingen. Nå er det besluttet at ledergruppen skal styre, i tråd med likhetsprinsippet. ... Kriseledelse har vi ikke trent så mye på. Kun beredskapsplanlegging.*

Bevisstheten om at ekstraordinære hendelser faktisk kan oppstå, og UDI dermed igjen kan bli involvert i krisehåndtering, er styrket betydelig. Erfaringene har også bidratt til mer selvsikkerhet i organisasjonen, men UDI har samtidig et realistisk forhold til evnen for å håndtere både ukjente faktorer og uventede hendelser

- *(Informant C-UDI) Ja, absolutt. Vi har et helt annet blikk for beredskap nå enn før. Vi innretter samarbeid og løsninger nå i forhold til hva/hvis. ... Jeg tror alle i UDI tenker det vil gå bedre enn sist, på grunn av mange nye tiltak, men vi vet at vi kommer opp i situasjoner som vi ikke har vært i før, men vi har fått litt selvtillit, vi er i stand til å snu oss nok til å ...*

4.2.4 Eksperimentering

Eksperimentering - Intervjuer			
Beredskapsplaner	Asylprosessen	Kommunal kompetanse	Ledelse og situasjonsforståelse
(Informant D-UDI) Som en sånn table-top øvelse med alle aktører. Men det var på et strategisk nivå, hvor direktøren og flere avdelingsledere herfra deltok.	(Informant D-UDI) Vi har spurt PU om de ønsker å øve massankomstsituasjon, men de sier at de ikke har ressurser i år.	(Informant D-UDI) Og plutselig i september 2016 så kom det en person (over Storskog), og det ble veldig mye armer og bein, JD var i alarmberedskap og ringte hit, og ville ha statusoppdateringer stadig vekk i løpet av den fredagskvelden dette ble behandlet.	(Informant D-UDI) Så vi satt jo egentlig sånn naive og tenkte det skjer der, vi blir ikke berørt. Men nå er det større bevissthet rundt det der, at det kan faktisk skje, plutselig komme igjen. Det er den store forskjellen, kan du si.
(Informant B-POD) Det presser systemet, begge systemene dette her, i forhold til å kunne komme sammen og gå videre på læringspunktene vi fikk fra tidligere av. Vi har altså ikke tid til å bli bedre. Vi finner ikke tid til å bli bedre.	(Informant D-UDI) Og plutselig i september 2016 så kom det en person (over Storskog), og det ble veldig mye armer og bein, JD var i alarmberedskap og ringte hit, og ville ha statusoppdateringer stadig vekk i løpet av den fredagskvelden dette ble behandlet.		(Informant E-PU) Det du må få med, og det er en veldig viktig ting, i alle fall en erfaring jeg gjorde meg der oppe, du trenger andre ledere i en sånn situasjon enn du trenger i fred.
(Informant B-POD) ... men den politiske oppmerksomheten mot ekstraordinære ankomster er borte ganske fort, igjen, sånn at heller ikke de er så opptatt av dette her nå, slik de var for en tid tilbake siden. Nå er det nye temaer, nye felt, det er nye bestillinger som ikke handler om dette.	(Informant D-UDI) Ressurser. Tid, personell, budsjett. ... Vi er jo pålagt å fatte så-så mange vedtak, men vi har blitt flinkere å synliggjøre alle de andre tilleggsoppgavene som vi har, vi er nødt til å ta, dette går på regelverksarbeid, ... Alt tar jo tid.		(Informant B-POD) Det legger et vanvittig trykk på politiet ... Men det blir et sånt hjul, ikke sant, politiet skal ha ut 9000, UDI må produsere saker, legge masse press på apparatet, som gjør at vi får ikke tid til å ha en fot i bakken igjen, å reflektere på og snakke mer sammen om læringspunkter fra denne asylkrisen.
(Informant E-PU) Beredskap er ikke vanskelig med papir og ting, og alt det der. De menneskelige ressursene, det er de som er vanskelige å ha i beredskap. ... Men du trenger de den dagen, hvis det skjer. Og det er nok ingen som er villige til i statsapparatet å bruke penger på.			(Informant B-POD) Men samlet sett, så tror jo vi at sannsynligheten for at dette vil skje igjen er ganske stor, ja vi tror at den er ganske stor, dette vil om ikke i år, så vil dette på sikt definitivt kunne skje igjen. Og litt på samme måte som sist gang. Så vet vi jo at en krise ofte kommer i en annen form tilbake, og det kan den jo gjøre ... Det er også stor bevissthet i POD, PU, UDI, UNE og sikkert hos
			(Informant A-UDI) Jeg tror nok alle er nervøse for det. Det er bevissthet om det. Men jeg er usikker på om den nervøsiteten vi ser i dag er nok til å trigge tiltak. Ikke dyre tiltak i hvert fall.

Tabell 6: Sammendrag eksperimentering - Intervjuer

Eksperimentering - Beredskapsplaner

Beredskapsplaner er etablert, og kvaliteten vurderes av informant som bra. Det uttrykkes imidlertid bekymring om at planverket i begrenset grad er blitt øvet. POD gjennomførte etter pålegg fra JD en table-top øvelse som inkluderte mange aktører på strategisk nivå. Der ble

ulike scenarier for massankomster øvet. Informanten etterlyser implisitt øvelse på lavere nivåer, som for eksempel øving av samhandling og prosedyrer i asylprosessen.

- *(Informant D-UDI) Det ble egentlig ganske bra, men likevel, man må være sikker på at det er omforent, også må man øve. Det er ikke øvd på det nivået, departementet påla POD å gjennomføre en øvelse med alle berørte aktører, massankomster over Storskog, eller fra Russland til Norge, og det ble gjennomført i januar. Som en sånn table-top øvelse med alle aktører. Men det var på et strategisk nivå, hvor direktøren og flere avdelingsledere herfra deltok.*

Det pekes i følgende kommentarer på faktorer som hindrer læring. Av disse fremstår høye produksjons- og leveransekrav i den daglige driften et av de mest markante hindrene. Et av dem er de politisk bestemte måltallene for retur av asylsøkere med avslag, som genererer betydelig arbeid både i PU og UDI. Samtidig har den politiske oppmerksomheten vedrørende masseankomster blitt redusert, og erstattet av nye problemstillinger.

- *(Informant B-POD) Det er altså akkurat som du sier, ordet current, det passer bra. Både vi og UDI presses på produksjon, sånn skal det selvfølgelig være, det forstår jeg. UDI må produsere avslagssaker asyl for at politiet igjen skal kunne returnere, det legger en masse press på begge etatene. Men det er jo ikke bare der, ikke sant, innenfor dette feltet grensekontroll og utlending, så er det hele tiden et betydelig, vil jeg si, regelverksarbeid, som både hvor det handler om endringer av lovbestemmelser, forskriftsbestemmelser rundskriv.*
- *(Informant B-POD) Det presser systemet, begge systemene dette her, i forhold til å kunne komme sammen og gå videre på læringspunktene vi fikk fra tidligere av. Vi har altså ikke tid til å bli bedre. Vi finner ikke tid til å bli bedre.*
- *(Informant B-POD) ... men den politiske oppmerksomheten mot ekstraordinære ankomster er borte ganske fort, igjen, sånn at heller ikke de er så opptatt av dette her nå, slik de var for en tid tilbake siden. Nå er det nye temaer, nye felt, det er nye bestillinger som ikke handler om dette.*

Det understrekes også om at planer alene ikke er beredskap, men at ressurser må være tilgjengelige, ikke minst kvalifisert personell. Dersom kunnskapen ikke nedfelles i organisasjonens rutiner og kultur vil den bli borte når personellet skiftes ut, organisasjonen vil ikke være bedre rustet til å håndtere store ankomsttall enn den var høsten 2015.

- *(Informant E-PU) Beredskap er ikke vanskelig med papir og ting, og alt det der. De menneskelige ressursene, det er de som er vanskelige å ha i beredskap. ... Men du*

trenger de den dagen, hvis det skjer. Og det er nok ingen som er villige til i statsapparatet å bruke penger på. Så de har nok masse planverk, men det er mye utskifting av folk, og det kommer til å gå akkurat likt neste gang.

Eksperimentering - Asylprosessen

Ankomsttallene har blitt svært redusert etter høsten 2015. Mye kan skyldes tiltak som er iverksatt i Sør-Europa. Situasjonen bidrar til at den beredskapen som ble etablert blant annet i Øst-Finnmark i 2015, måtte avvikles. Det ble ikke kosteffektivt å opprettholde et mottaksapparat som ikke ble benyttet. Etter at beredskapen var så godt som avviklet, kom så en enslig asylsøker fra Russland over Storskog, noe som skapte betydelig oppmerksomhet på politisk nivå.

- *(Informant A-UDI) Og vi er jo en virksomhet som i stor grad styres etter behov ... Så er det slik at situasjonen ikke tilsier tiltak. Vi har aldri hatt så få søkere. Det er jo grensekontrollen i Europa og den satsningen man har hatt på Hellas og Tyrkia. Alle de tingene har gjort det veldig vanskelig for asylsøkerne å komme.*
- *(Informant D-UDI) ... i fjor kom det ingen på våren, og vi hadde nok med å behandle våre saker. Og plutselig i september 2016 så kom det en person (over Storskog), og det ble veldig mye armer og bein, JD var i alarmberedskap og ringte hit, og ville ha statusoppdateringer stadig vekk i løpet av den fredagskvelden dette ble behandlet.*

Informant fra UDI uttrykker bekymring for at PU ikke har anledning til å øve masseankomster i 2017. Begrunnelsen som oppgis er et at det ikke kan prioriteres på grunn av et begrenset ressursgrunnlag. Også UDI er presset på tid og personell, og søker å synliggjøre hva som faktisk forhindrer læringen.

- *(Informant D-UDI) Vi har spurt PU om de ønsker å øve massankomstsituasjon, men de sier at de ikke har ressurser i år. ... Det handler om tid og personell. Vi er litt bekymret for det. Vi synes det er viktig å øve sammen for å få ting til å gå mest mulig smidig. Og jeg tenker ... en ting er liaisons inn i masseankomstsituasjon, men det kan hende det er lurt å ha liaisons inne hele tiden ...*
- *(Informant D-UDI) Resurser. Tid, personell, budsjett. ... Vi er jo pålagt å fatte så- så mange vedtak, men vi har blitt flinkere å synliggjøre alle de andre tilleggsoppgavene som vi har, vi er nødt til å ta, dette går på regelverksarbeid, kommunikasjon, IT-utvikling og drift, og veldig mye sånt generelt arbeid, beredskapsarbeid, for eksempel. Alt tar jo tid.*

Eksperimentering - Kommunal kompetanse

SV kommunes erfaringer med UDI høsten 2015 og etterspillet i 2016 ble så dårlige at et fremtidig samarbeid synes vanskelig. Det synes som om at flere kommuner har høstet tilsvarende erfaringer.

- *(Informant F-SV kommune) Hvis man skal tenke på en konklusjon etter dette, så er neppe Sør-Varanger veldig positiv til en eventuell ny krise. Jeg håper at man er det, men når man ser hvor vanskelig alt ble. Jeg frykter at norske kommuner vil være mye mindre vennlig innstilt overfor UDI..*

Eksperimentering - Ledelse og situasjonsforståelse

Erfaringene har høsten 2015 har avdekket uklarheter i ansvarsfordelingen mellom sentrale aktører i utlendingsforvaltningen, spesielt mellom UDI og POD. Det synes da viktig å gjennomføre øvelser basert på de erfaringene som ble gjort, samt utvikle eventuelle nye scenarier som grunnlag for nye handlemåter. Gjennomføringen av table-top øvelsen i etterkant av hendelsene, viste seg nyttig. Det ble imidlertid gjort noe etterarbeid, uten at det har vært mulig å videreføre disse erfaringene i nye konsepter.

- *(Informant B-POD) Ja, det er veldig nyttig med denne typen øvelser. Vi har jo gjennomført øvelsen, og laget en evaluering av den øvelsen, men vi har ikke fått tatt erfaringene videre ennå. Heller ikke med UDI. Og det er jo, det er litt frem og tilbake. Siste ord er jo ikke sagt om det vi lærte i den øvelsen. Vi er også veldig der at vi aldri blir god nok.*
- *(Informant B-POD) ... vi må klargjøre endel i forhold til ansvar, det er nødvendig. Hvem er ansvarlig for hva, få det til før vi kommer opp i en ny situasjon. Og da må vi ha noen arenaer for å fortsatt øve, noe mer, vi må bruke den lærdommen, det må vi være flinkere til, begge to, bare for å snakke om POD og UDI nå. På den lærdommen vi får både i fra det som skjedde i 2015, men også nye øvelser og sånt.*

De tre siste utsagnene er ganske forskjellige, men illustrerer godt spennet i problematikken. Det handler om en initial begrenset situasjonsforståelse, som resulterte i økt bevissthet om muligheten for nye massankomster av asylsøkere. Lederskapet ble også utfordret i berørte etater, noe som understreker behovet for å prøve ut lederskapet, om det fungerer i krisesituasjoner. Det er ikke gitt at ledere som fungerer i normalsituasjonen, også vil være velfungerende i ekstremsituasjoner. Til sist kommenteres det at høye leveransekrav og måltall presser utlendingsforvaltningen på en måte som bidrar til at erfaringslæring og utviklingsarbeid blir skadelidende.

- *(Informant D-UDI) Så vi satt jo egentlig sånn naive og tenkte det skjer der, vi blir ikke berørt. Men nå er det større bevissthet rundt det der, at det kan faktisk skje, plutselig komme igjen. Det er den store forskjellen, kan du si.*
- *(Informant E-PU) Det du må få med, og det er en veldig viktig ting, i alle fall en erfaring jeg gjorde meg der oppe, du trenger andre ledere i en sånn situasjon enn du trenger i fred.*
- *(Informant B-POD) Men så er det akkurat som du sier, current, vi, departementet har jo, og det er jo en politisk beslutning, pålagt politiet å gjennomføre 9000 uttransporter i år. Det legger et vanvittig trykk på politiet ... Sånn at nå måles vi på hvor mange utlendinger som er her ulovlig og kan bringes ut. Og det er fremmet krav om at så mange skal vi ha, altså 9000. Det betyr at for å kunne klare dette 9000, så må UDI ha en ganske stor kapasitet, en ganske stor produksjon for å si det sånn, av avslagssaker på asyl. Hvis ikke ... vil det være vanskelig for oss å sende noen ut. Men det blir et sånt hjul, ikke sant, politiet skal ha ut 9000, UDI må produsere saker, legge masse press på apparatet, som gjør at vi får ikke tid til å ha en fot i bakken igjen, å reflektere på og snakke mer sammen om læringspunkter fra denne asylkrisen. ... Jeg kunne ha laget flere eksempler.*

Flere informanter sier at bevisstheten om faren for nye masseankomster er styrket. Det betyr ikke at grunnlaget er sterkt nok til å iverksette kostbare beredskapstiltak, men hendelsene har i alle fall bidratt til mer modenhet i forvaltningen, og troen på at en ny ekstremisituasjon kan håndteres er styrket.

- *(Informant A-UDI) Jeg tror nok alle er nervøse for det. Det er bevissthet om det. Men jeg er usikker på om den nervøsiteten vi ser i dag er nok til å trigge tiltak. Ikke dyre tiltak i hvert fall.*
- *(Informant B-POD) Men samlet sett, så tror jo vi at sannsynligheten for at dette vil skje igjen er ganske stor, ja vi tror at den er ganske stor, dette vil om ikke i år, så vil dette på sikt definitivt kunne skje igjen. Og litt på samme måte som sist gang. Så vet vi jo at en krise ofte kommer i en annen form tilbake, og det kan den jo gjøre ... Det er også stor bevissthet i POD, PU, UDI, UNE og sikkert hos flere.*

4.3 Drøfting

Problemstillingen legger sammen med forskningsspørsmålet premisset for analysen. Det blir således naturlig å fokusere både på læring av hva som skjedde, men også på hva som påvirket selve læringsprosessen. Datagrunnlaget er omfattende nok til å danne et tilstrekkelig

fundament til å kunne forstå dynamikken i krisen. Datagrunnlaget peker på flere forhold som kan utfordre læreprosessen i UDI.

Den siste fasen i krisehåndteringen, innebærer både en verifisering av at krisen er over, samt forberedelse til neste krise (Aarset, 2010). Selv om det foregikk et betydelig etterarbeid med restanser i asylsaker i UDI når beslutningen om en evaluering ble fattet, hadde asylankomstene blitt betydelig redusert i omfang til et håndterlig nivå. Dette støtter synet på at krisen faktisk var over og at tiden for læring var inne. UDI foretok en helhetlig evaluering, hvor Storskogporteføljen var en del av studien. Denne beslutningen ble gjort i visshet om at POD ville foreta en helhetlig evaluering av hendelsene på Storskog, en studie UDI også ville bli involvert i. Selv om det tilsynelatende ikke var iverksatt en systematisk datainnsamling underveis i hendelsen, bidro den metodiske tilnærmingen med dokumentstudier og intervjuer i etterkant til evalueringens reliabilitet. I sum bidro evalueringsrapportene fra henholdsvis POD, PU og NID sammen med UDIs rapport, til et godt helhetsbilde over de ulike problemstillingene i flyktningkrisen høsten 2015 som UDIs rapport ikke presenterte alene.

Rapportene presenterte kun det som fremsto som resultatene etter observasjoner og refleksjoner, nemlig funn og læringspunkter. Intervjuene overlappet i stor grad disse rapportene, men tilføyde på sin side ny informasjon i forhold til de to påfølgende fasene, konseptualisering og eksperimentering. Intervjuene ble gjennomført et år etter at erfaringsrapportene ble utarbeidet, noe som betyr at de involverte etatene har hatt tid til etterarbeid, herunder beredskapsplanlegging og øving. Dette sammenfallet i datagrunnlaget kan legitimere en felles analyse av dem, og Kolbs modell fremstår som en naturlig teoretisk overbygning, da modellen beskriver en helhetlig læringsprosess.

4.3.1 Observasjon – hva skjedde?

Hovedintensjonen med læring etter ekstreme situasjoner å forhindre gjentakelser (Denyer D., 2015). Innenfor krisens livsløp peker de på flere faser, hvor undersøkelse og etterforskning, læring i organisasjonen samt implementeringen av lærdommen framstår som faser i det arbeidet som må gjøres i etterkant av selve krisehåndteringen. En av suksessfaktorene i læringsprosessen er at de som skal gjennomføre undersøkelser har erfaring fra denne type arbeid (Denyer D., 2015).

UDIs direktør besluttet evaluering av egen organisasjon etter at hendelsene var over. Beslutningen er i tråd med UDIs strategi (UDI, 2015b) som ble utviklet høsten 2014. Et av

målene i strategien er å styrke evnen til håndtering av svingninger i migrasjonen. Evalueringen inngikk ifølge UDIs rapport i den tredelte prosessen Beredskap 2016 som inneholdt to av de fire definerte trinnene i Kolbs læringsmodell, henholdsvis utvikle aktuelle scenarier som kan korrespondere med refleksjon, samt revisjon av beredskapsplaner som kan sees i sammenheng med konseptualisering. Ved at beslutningen om evaluering ble fattet etter hendelsene, var det implisitt slik at det i forkant eller underveis ikke har vært utpekt en enhet i organisasjon som skulle ha dette som hovedfunksjon. Krisens faser, der den første blant annet handler om å forberede organisasjonen på det som forventes å skje, samt den tredje og siste fasen som inkluderer læreprosessen (Aarset, 2010), tilsier at dersom kriseforståelsen hadde blitt etablert i tide, kunne UDI på forhånd ha etablert rutiner for erfaringslæring. Det er åpenbart fra datagrunnlaget at det forelå tydelige signaler om at en unormal situasjon var i ferd med å utvikle seg. Disse signalene ble tilsynelatende ikke fanget opp av beslutningsorganene, noe som resulterte i at det ikke ble gjort noe for hverken å forberede organisasjonen eller å forebygge krisen. Datagrunnlaget peker således på at det både før og under krisen ikke eksisterte rutiner for erfaringslæring. Dette forsterker inntrykket at det ikke foreligger noe som indikerer at noen var direkte utpekt til å gjøre observasjoner underveis. Metoden i undersøkelsene ble imidlertid med sine antatte styrker og svakheter presentert i de enkelte rapportene, og alle ble gjennomført med en akademisk tilnærming, og beskriver blant annet hvordan datainnsamlingen ble foretatt.

Etatenes evalueringer kan kalles organisatoriske undersøkelser, noe som nok kunne forankres i tvilen som oppsto når etatens normale prosedyrer ikke lenger strakk til (Argyris&Schön, 1996). Organisasjonen måtte etablere nye handlingsmønstre for å kunne håndtere den nye situasjonen, noe som bragte frem problemstillinger og spørsmål om hvordan krisen skulle håndteres, og senere spørsmål om hvordan organisasjonen kunne forberedes for en tilsvarende situasjon i fremtiden. Dette betyr også at læringen måtte bringes fra det individuelle nivået til det kollektive for at erfaringene skulle kunne tilflyte organisasjonen. Det innebar at innsamlingen av alle observasjonene måtte samles inn fra individer som hadde representert de ulike etatene, og som samtidig hadde erfaringer fra sine funksjoner i disse organisasjonene.

Datagrunnlaget for evalueringene var basert på relativt omfattende dokumentstudier av eksisterende skriftlig materiale, samt intervjuer med personer som på ulikt vis hadde roller i hendelsene. Organisasjonenes læring baserer seg dermed på innsamling av data, utført av eget personell. UDIs evaluering ble delvis samkjørt med blant andre PODs evaluering. I praksis

skjedde dette ved at nøkkelpersoner i samarbeidende etater ble intervjuet, eventuelt også deltok i diskusjoner. De fire rapportene som danner den ene delen av min studie, var dermed delvis koordinert mellom de fire samarbeidende etatene og organene.

Det kan være interessant å merke seg at et av de funnene som ble registrert i UDIs evalueringsrapport, nemlig at Regionskontor nord opplevde store samarbeidsproblemer med Sør-Varanger kommune, i liten grad ble fulgt opp i det videre arbeidet. Datagrunnlaget til rapportene peker på enkelte andre funn, som kan ha vært med på å påvirke senere trinn i læringsprosessen. Herunder nevnes erfaringer fra bruken av ankomstsentre, samt liten vilje til omdisponering av ressurser i PU. Alt i alt observerte både UDI og de samarbeidende etatene en mengde hendelser. Disse ble ikke registrert i et systematisk arbeid underveis, men ble gjort tilgjengelige i etterkant gjennom en metodisk prosess som ble gjennomført nært i tid etter hendelsene. Det betyr at detaljer i mindre grad skulle kunne bli glemt, enn dersom datainnsamlingen hadde blitt gjort senere.

Delkonklusjon observasjon

Det var ikke etablert noen dedikert enhet for observasjon og erfaringslæring i forbindelse med krisen. UDI brukte eget personell til å gjennomføre evalueringen av hendelsene, som også hadde deltatt i krisehåndteringen. Datainnsamlingen ble gjennomført ved hjelp av dokumentstudier, intervjuer og andre teknikker. Deltakende personell hadde inngående kjennskap til problemstillinger som hadde oppstått underveis, noe som antas å ha bidratt positivt i datainnsamlingen.

4.3.2 Refleksjon – hvorfor skjedde det?

En av suksessfaktorene for læring i krisekontekst er at både læringen og implementeringen av den bør ha en klar visjon som er akseptert av dem som deltar i prosessen. Læringsprosessen må beskyttes, det må stilles forpliktende ressurser til disposisjon, samtidig som roller og ansvar må være tydelige (Denyer D., 2015).

Refleksjonen, eller søket etter den dypere forståelsen av fenomenet, er det som naturlig etterfølger datainnsamlingen. Skulle UDI kollektivt kunne oppnå læring, måtte prosessen utføres som en organisatorisk handling (Argyris&Schön, 1996). UDI utarbeidet således sin evalueringsrapport, med kort tid til disposisjon. Tidsproblematikken førte til at UDI ikke rakk å kalle inn eksterne ressurser til å gjennomføre eller bistå i evalueringen. UDI pekte selv på at de som skulle gjennomføre egnevalueringen, hadde ikke bare hatt sentrale posisjoner i de

hendelsene de skulle evaluere, men deltok også som informanter i den samme undersøkelsen. UDI innså at dette kunne svekke tilliten til evalueringen. De så det samtidig som en styrke at de som gjennomførte evalueringen, samtidig hadde inngående kjennskap både til organisasjonen og hendelsene, og dermed var godkjent med de utfordringene som organisasjonen hadde erfart høsten 2015. UDIs evalueringsrapport ble utarbeidet som følge av hendelsene og gjennomført innenfor en samarbeidsramme med andre sentrale aktører. Læringspunktene og konklusjonene var imidlertid rettet inn mot de enkelte etatenes egne oppdrag, og dannet grunnlaget for den videre gangen i læringsprosessen. Noen læringspunkter omhandlet problematikk som pekte på samvirket, hvor ulikhet i oppdrag bidro til utfordringer i læreprosessen. Et eksempel på et uavklart forhold, er at selv om enkelte foreslo utarbeidelse av felles beredskapsplanverk i utlendingsforvaltningen, ble det ved flere anledninger understreket at dette i liten grad vil være hensiktsmessig. Begrunnelsen var at oppdragene til de ulike etatene er forskjellige. En koordinering av planverkene, eventuelt bruk av samarbeidsavtaler vil kunne være en mer hensiktsmessig tilnærming. Dette sammenfaller med intensjonen i samvirkeprinsippet, hvor alle myndigheter som involveres i en krise skal bidra til et optimalt samvirke, og herunder bygge nødvendige relasjoner for å oppnå en optimal anvendelse av tilgjengelige ressurser (Regjeringen, 2012).

Delkonklusjon refleksjon

Evalueringen av UDI ble gjennomført innen et kort tidsrom, som blant annet medførte at det ikke ble tid til å kalle inn ekstern bistand. Dette resulterte i tilsynelatende rolleblandinger, da flere av de som skulle evaluere, også hadde deltatt i prosessen som skulle evalueres, samt bidratt inn i evalueringen som informanter. Det kan ha vært en styrke at de som evaluerte, også hadde inngående kjennskap til aktuelle problemstillinger i prosessen. Et eksempel fra refleksjonen er diskusjonen om et felles beredskapsplanverk i utlendingsforvaltningen, noe som satte fokus på samvirket.

4.3.3 Konseptualisering – hva bør endres?

Implementering av lærdom fremstår trolig som den mest kompliserte delen av læringsprosessen, og den som i de fleste tilfeller blir oversett (Denyer D., 2015). Det er forskjell på å registrere lærdom, og det å konkludere med at organisasjonen har lært. Læringen forutsetter at den registrerte lærdommen løftes til det kollektive nivået, og nedfelles som kunnskap i organisasjonene. Dette kan kalles konseptualisering, og kan eksempelvis gjøres ved å nedfelle lærdommen i reviderte eller nye planverk, noe både UDI og flere av etatens samarbeidspartnere gjorde.

Informantene signaliserte således at sentrale læringspunkter ble tatt med i det videre arbeidet i revisjon og nyetablering av beredskapsplanverkene. Det foreligger imidlertid en viss tilbakeholdenhet som antagelig kan forankres i en usikkerhet om når, hvor og hvordan en ny krise eventuelt kan oppstå. Det pekes på en tilsynelatende ubalanse i forholdet mellom på den ene siden det å utvikle et plandokument, og på den andre side stille nødvendige ressurser tilgjengelig i beredskap for å kunne håndtere en reell krise. Det er blitt etablert nye planverk i etterkant av høsten 2015, men de er ikke felles, og ikke synkroniserte. Det stilles også spørsmål om hvordan den fysiske beredskapen kan innrettes på en kosteffektiv måte.

Benektelse av problemet pekes på som en av flere faktorer som hindrer læring etter ekstreme situasjoner (Denyer D., 2015). Dette er en reaksjon som typisk kjennetegnes med forestillingen om at situasjonen ikke vil gjenta seg. I denne konteksten fremstår det som mindre sannsynlig at en ny massankomst av asylsøkere vil komme over Storskog, men den kan med større sannsynlighet vil kunne komme et annet sted i en annen form. Dette kan bidra til å undergrave etablering av en fungerende beredskap, selv om det aktuelle planverket har blitt utviklet. Forholdet kan eksemplifiseres med at PODs rapport innleder med å indikere at situasjonen på Storskog var en enkeltstående og uventet krise. Bakgrunnen for dette er en metodisk diskusjon om overførbarhet av læringspunkter, hvor rapporten begrunner en evaluering av denne krisen for å være bedre rustet til håndtering av potensielt sammenlignbare kriser i fremtiden. Det ligger tilsynelatende implisitt en vurdering til grunn om at en krise i samme form er mindre sannsynlig. Dette fremstår gjerne som en påstand om at hendelsens karakter gjør at den neppe vil skje igjen.

En annen mulig barriere for læring er motvilje. Dette synliggjøres enten som lav interesse, eller nedprioritering av endringer til fordel for høyere prioriterte aktiviteter (Denyer D., 2015). Et sterkt eksempel på dette er at UDI, i likhet med flere av sine samarbeidspartnere, pålegges høye leveransekrav i det daglige, noe som legger press på tilgjengelige ressurser, herunder, tid personell og økonomi. Dette bidrar til at bare deler av læringsprosessen prioriteres, herunder at beredskapsplanverkene i liten grad koordineres, samt det ikke settes av tilstrekkelige ressurser til øving av disse. Et annet er at UDI i samarbeid med øvrige aktører prøvde modellen for ankomstsentre, noe som bidro til en betydelig effektivisering av asylprosessen i ekstrem kontekst med høye ankomsttall. Erfaringene med modellen var gode, men det viste seg i nær ettertid at modellen er lite kosteffektiv i en normalsituasjon med lave antall ankomster. Dette skyldes at modellen er ressurskrevende i forhold til leie av store lokaler,

samt at den krever tilstedeværelse av kvalifisert personell. Interessen for å betale for denne typen beredskap er relativt lav, da effekten i hverdagen er begrenset.

Et eksempel på et læringspunkt i UDIs som ikke ble fulgt opp, er det konfliktfylte forholdet mellom henholdsvis UDI og Sør-Varanger kommune. En faktor som er en barriere mot læring, er bitterhet og harme. En slik reaksjon kan fremstå som fravær av interesse og passivitet (Denyer D., 2015). Datagrunnlaget peker på ulike årsaker til konflikten, men en av informantene peker på anerkjennelse av den lokale kompetansen som viktig, da den utgjør et betydelig potensiale for synergi i forhold til løsning av UDIs oppdrag.

Delkonklusjon konseptualisering

Usikkerhet i forhold til hvordan en ny krise vil utfolde seg, gjør det utfordrende å utvikle robuste beredskapsplanverk, herunder en troverdig ressurssetting. Nye planverk er ikke blitt koordinert, slik diskusjonene tidligere i læringsprosessen anbefalte. Den antatte sannsynligheten for at en ny krise ikke vil oppstå på Storskog, men heller et annet sted i en annen form, kan bidra til å undergrave en robust beredskap. En annen sterk barriere mot læring, er forholdet mellom høye leveransekrav og begrensede ressurser, som gjør at læringsprosessen nedprioriteres. Ankomstsentermodellen er et eksempel på god læring, ved at den fungerte godt i ekstremsituasjonen, men ble for lite kosteffektiv i normalsituasjonen. Et funn som ikke ble adressert er det konfliktfylte forholdet mellom UDI og Sør-Varanger kommune.

4.3.4 Eksperimentering – øving?

Eksperimenteringen er praktiseringen av ny kunnskap, enten gjennom ny krisehåndtering eller øving. Eksperimenteringen bidrar til implementeringen av den nye kunnskapen, men bidrar også til ny erfaring og grunnlag for eventuelle justeringer av eksempelvis nye planer. Et slikt grunnlag kan dannes gjennom å benytte eksperimenteringen til å måle effektivitet og kvalitet i utførelse. Instrumental læring innebærer gjentakelse av en tidligere handling, som grunnlag for sammenligning og måling av eventuelle forbedringer (Argyris&Schön, 1996). Den nye organisatoriske kunnskapen skal kunne vises gjennom varig endring i henholdsvis organisering, handling og tenkning. Det som er viktig er at kunnskapen nedfelles skriftlig, og distribueres i organisasjonen, slik at den deles fra enkeltindivider som handler på vegne av hele organisasjonen, til et kollektiv som kan ivareta kompetansen og den institusjonelle hukommelsen (Argyris&Schön, 1996).

De nye og reviderte beredskapsplanverkene har i begrenset grad blitt øvet. POD gjennomførte etter oppdrag fra JD en felles table-top øvelse med de berørte aktørene fra det strategiske nivået, og hvor ulike scenarier for masseankomster ble øvet og gjennomgått. Øvelsen gav et godt utbytte med gode læringspunkter for de som deltok. Dette er imidlertid den eneste øvelsen som er blitt gjennomført. Det etterlyses blant annet øving på lavere nivåer, som eksempelvis gjennomgang og praktisering av asylprosessen i ekstrem kontekst.

Et annet eksempel på eksperimentering, er opprettelsen og bruken av ankomstsentermodellen. Denne aktiviteten fremstår som en praktisering av en gammel ide, som plutselig hadde blitt relevant. Siden dette skjedde i forbindelse med selve krisen, er det følgelig ikke øving eller etterarbeid. Det fremstår like fullt som eksperimentering i Kolbs forstand, da dette handler om praktisering av en ide, uten at tidsfasingen sammenfaller med studiens helhetlige modell, der eksperimenteringen i praksis foregikk i krisehåndteringsfasen. Det kan imidlertid hevdes at konseptualiseringen skjedde først, da den fasen må ha startet den gangen ideen ble skapt, og fullført i den konkrete planleggingen av de to ankomstsentrene som ble etablert i 2015, Råde og Vestleiren. Erfaringene med blant annet ankomstsentrene var generelt positive i en krisekontekst, da denne modellen gav en effektiv registrering og prosessering av nyankomne asylsøker. Modellen er imidlertid avhengig av større antall ankomster for å være kosteffektiv, og er en løsning som kan leve videre ved en reorganisering og en mer sentral lokalisering av tjenesten, eller som eventuelt må forkastes i sin nåværende form. Ankomstsenter Finnmark var i drift relativt lenge etter at krisen opphørte, slik at funksjonaliteten og ressursforbruket ble vurdert i en normalsituasjon, noe som resulterte i nedleggelse av juni 2016. Læringen er at tilfredsstillende beredskap er ressurskrevende og lite kosteffektiv.

Samvirket mellom UDI og PU innebærer en gjensidig avhengighet, da begge er aktivt involvert i ulike faser av asylprosessen. De politisk bestemte måltallene for retur av asylsøkere med avslag legger stort press på begge disse etatene, samtidig som at den politiske oppmerksomheten mot masseankomster antas å ha blitt erstattet av nye problemstillinger. Dette sammen med andre prioriteringer, herunder regelverksarbeid, gjør at organisasjonene ikke gis tid til å øve, lære og dermed ble bedre i krisehåndtering. Dette fremstår som en tydelig barriere mot læring av en ekstrem hendelse.

Det understrekes også at beredskap er enkelt å feste til papiret, men må følges opp med ressurser, ikke minst med utpekt personell. Datagrunnlaget peker generelt på en bevissthet om

at en ny krise kan oppstå, om mulig i en annen form et annet sted. Det betyr at problemet ikke benektes, men det undertrykkes til fordel for høye leveransekrav i den daglige driften, noe som fører til en knapphet av ressurser i forhold til å gjennomføre hele læringsprosessen. Dette kan tolkes som at politiske myndigheter vurderer sannsynligheten for gjentakelse som så lav, at det er mer riktig å prioritere store leveranser i den daglige driften, normalsituasjonen. Denne barrieren mot læring er i tråd med faktoren motstand mot endring (Denyer D., 2015) Det betyr ikke at det er motstand mot læring innenfor de berørte etatene.

UDI har oppnådd økt bevissthet, ved å innse at en lignende krise kan skje igjen, men kanskje i en annen form. Dette indikerer en modning i organisasjonen, hvor den kollektive selvtilliten i organisasjonen er blitt styrket. Kriseledelse i UDI skal som følge av krisen etterleveres i forhold til likhetsprinsippet, hvor det ble bestemt at UDIs toppledelse i normalsituasjonen, dvs. direktøren og avdelingsdirektørene også i krisesituasjoner skal utføre kriseledelsen. UDI har således implementert et viktig poeng i sitt beredskapsplanverk, i tråd med regjeringens prinsipper for håndtering av kriser, hvor kriseledelsen eksempelvis ikke skal delegeres, men ivaretas av ledergruppen.

Evalueringsprosessen ble trolig gjennomført med målsetning om å forbedre evnen til å håndtere tilsvarende fremtidige hendelser. Situasjonen var svært krevende og kompleks, slik at en håndtering i forhold til normale rutiner ikke kunne forventes. Selv om situasjonen var unik, og at sentrale aktører indikerer tvil om den vil gjenta seg, er læringen antatt overførbart til sammenlignbare scenarier.

Delkonklusjon eksperimentering

Gjennomføringen av table-top øvelsen på det strategiske nivået i utlendingsforvaltningen, basert på det reviderte beredskapsplanverket, var i tråd med Kolbs læringsmodell. Mangelen på øvelser på flere nivåer kan gi belegg for å hevde at læringssyklusen ikke har blitt fullstendig gjennomført. Praktisering av ankomstsentermodellen fremstår også som et interessant tilfelle av eksperimentering, da den bidro med læring, men ikke var tidsfaset i henhold til studiens helhetlige modell. Lærdommen var at i normalsituasjonen vil denne modellen blir uforholdsmessig ressurskrevende, og dertil lite kosteffektiv. Høye leveransekrav gjør at læring blir nedprioritert, men det er etablert en god bevissthet om krisehåndtering i UDI. Blant annet skal likhetsprinsippet etterleveres ved at UDIs toppledelse også skal ivareta kriseledelse.

5.0 Oppsummering og konklusjon

Jeg har i studien fokusert på læring i organisasjoner med spesiell vekt på samhandling i ekstrem kontekst. Gjennomføringen var en case-studie hvor studieobjektet UDI sammen med flere aktører i utlendingsforvaltningen høsten 2015 var i en presset situasjon. Foruten å studere selve læringen, så ble det vel så viktig å identifisere hva som eventuelt måtte hindre læringen. Datagrunnlaget var etter min egen vurdering mer enn tilstrekkelig til å besvare problemstillingen. Foruten å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålet, så fremmer jeg avslutningsvis noen forslag til videre forskning, samt peker på mulig implikasjon for ledere.

Hele læringssyklusen må teoretisk sett gjennomføres før læring kan sies å ha blitt oppnådd (Aarset, 2010;Denyer D., 2015;Kolb, 2015). Som vist i studien foreligger det evalueringsrapporter fra flere av de mest sentrale etatene i utlendingsforvaltningen. Resultatene fra disse synes til en viss grad å ha blitt adressert i nye og reviderte beredskapsplanverker. Organisasjonene som helhet har ikke blitt øvet, noe som svekker tilliten til at organisasjonene er bedre i stand til å møte nye kriser.

5.1 Svar på problemstillingen – hva lærte UDI?

Basert på denne analysen er det grunnlag for å kunne peke på hva UDI faktisk har lært av krisen. Disse er oppsummert i følgende liste:

- Forutsetningene for oppdragsløsningen raskt kan endre seg
- Mer moden organisasjon, og økt bevissthet om behov for krisehåndtering
- Beredskapsplanverk bør innrettes etter regjeringens prinsipper for håndtering av kriser
- Kriseledelsen skal ivaretas av ledergruppen, ikke delegeres
- Ankomstsentermodellen testet og fungerte bra i ekstremsituasjonen, men denne modellen som kan gi tilfredsstillende beredskap er lite kosteffektiv i normalsituasjonen
- Kompleks utlendingsforvaltning med ulike behov, oppdrag og prioriteringer, bidrar til at planverkene i liten grad koordineres

5.2 Svar på forskningsspørsmålet – barrierer for læring?

Jeg peker som vist under på to forhold som kan besvare forskningsspørsmålet:

- Høye leveransekrav i det daglige legger press på tilgjengelige ressurser, herunder, tid personell og økonomi, noe som hindrer etterarbeid og øving
- Krisen skjer sikkert igjen, men neppe i samme form

5.3 Hva lærte UDI ikke?

Det kan sikkert være mulig å peke på en rekke forhold som ikke ble lært. Innenfor rammen av studiens metodiske tilnærming, er det imidlertid et åpenbart funn som tilsynelatende ikke er adressert i evalueringene. UDIs evalueringsrapport peker på et konfliktfylt forhold til Sør-Varanger kommune. Dette ble delvis nevnt i enkelte av intervjuene, men det fremsto ingen tydelig konklusjon på hvorfor det ble slik, og hva som eventuelt kan gjøres for å unngå denne typen destruktive konflikter.

5.4 Styrker og svakheter med studien

En svakhet med studien kan være at flere av informantene som ble intervjuet, også deltok i evalueringene. Dette kan ha bidratt til et delvis sammenfall mellom de to datagrunnlagene, og at eventuelle observasjoner fra andre mulige aktører ikke er blitt fanget opp. En annen svakhet i datagrunnlaget er at det ikke foreligger noen rapport fra Sør-Varanger kommune. Dette gjør at potensielt viktige læringspunkter i forhold til samvirket trolig ikke er blitt identifisert.

En styrke med studien kan imidlertid være at den ble foretatt vel ett år etter selve krisen, hvor læreprosessen i utlendingsforvaltningen hadde fått tilstrekkelig tid til å bli gjennomført, og at kunnskapen om denne var relativt fersk. Således har det blitt mulig å studere hele læringssyklusen, ikke bare de første to trinnene.

UDIs rapport er sentral i denne studiens datagrunnlag. De etatene som hadde tettest samarbeid har utviklet sine egne rapporter, men har også bidratt til evalueringene hos samarbeidende etater. Styrken i et slikt samarbeid ligger i å bygge en felles forståelse for de utfordringene som de enkelte etatene møter i en ekstrem situasjon, hvilke av disse som må løses i fellesskap og hvordan etatenes ulike behov må håndteres på en måte som ikke forhindrer andres måloppnåelse.

Rapportene er utarbeidet av etater på grunnlag av omfattende datainnsamling, mens intervjuene uttrykker enkeltpersoners meninger. Denne tilsynelatende ubalansen kan fremstå som uheldig, men samtidig er informantene sentralt plasserte i de samme organisasjonene med god innsikt både i casen og i etterarbeidet, noe som bør bidra til balanse.

5.5 Forslag til videre forskning

I løpet av den tiden studien har vært under utarbeidelse, er det flere spørsmål som har dukket opp underveis, og som kan danne grunnlag for videre forskning. Ett av disse underbygges

med erfaringer fra datagrunnlaget som tilsier at det kreves ulike lederegenskaper i henholdsvis normalsituasjoner og i ekstresituasjoner. Dersom likhetsprinsippet for krisehåndtering i Staten skal etterfølges, bør ledere som velges ut måtte fungere i begge situasjoner. Det leder til følgende problemstilling:

- Hvordan er ledere i norsk offentlig forvaltning forberedt på kriseledelse?

En annen aktuell problemstilling er basert på at studien viser at læringsløyfen kun i varierende grad fullføres, ved at de to siste fasene i Kolbs modell gjerne får lavere prioritet enn de to første. Dette henleder oppmerksomheten mot kunnskapsnivået hos beslutningstakere om dynamikken i læringsprosessene. Jeg foreslår her følgende problemstilling:

- Hvordan påvirker kompleksiteten i utlendingsforvaltningen effektiviteten?

Det siste problemstillingen knytter seg til hendelsene i Sør-Varanger, og handler om det dårlige forholdet som oppsto og vedvarte mellom UDI og Sør-Varanger kommune. Jeg vil anbefale en nærmere analyse av akkurat dette punktet, da det vil kunne bidra til et bedre samvirke mellom ulike forvaltningsnivåer i fremtidige scenarier. Forslag til problemstilling er:

- Hvilke faktorer påvirket samarbeidet mellom UDI og Sør-Varanger kommune under asylkrisen høsten 2015, og kan kunnskap om disse bidra til bedre samhandling?

5.6 Implikasjoner for ledere

Konklusjonen fra denne studien underbygger kjente teorier innen temaet læring i organisasjoner. Den praktiske anvendelsen av studien vil i et lederskapsperspektiv kunne være å styrke bevisstheten om at læringsprosessen er en forutsetning for at ny kunnskap skal kunne implementeres i en organisasjon. Det er blant annet forskjell på individuell og kollektiv læring. Ledere som ønsker at organisasjonen de leder skal bedre evnen til å møte nye utfordringer, bør la læringsprosessen gjennomføres i sin helhet, der også konseptutvikling og øving gis nødvendig prioritet. Lederutvelgelse bør også ivareta behovene for ledelse, ikke bare i normal drift, men også i krise. En anbefaling til ledere som ønsker forbedringer i egen organisasjon, og som samtidig har myndighet til å foreta prioriteringer, kan være å lære seg dynamikken i læringscyklusen. Dersom en evaluering er besluttet gjennomført, så husk at effekten tas ut først når hele læringsprosessen er gjennomført. En helhetlig gjennomføring av læringsprosessen vil kunne styrke tilliten både internt og eksternt til at evnen til oppdragsløsning er blitt bedre, og kan samtidig bidra til å gi organisasjonen konkurransefortrinn.

Litteraturliste

Argyris, C. & Schön, D. A. (1996) *Organizational learning II : theory, method, and practice*. Reading, Mass, Addison-Wesley.

Axel J. Mellbye, K.-E. K. (2012) *Politikk og makt - versjon 2, Sammendrag kapittel 10: Statsforfatningen*. [Internett]. Cappelen Damm AS. Tilgjengelig fra: <<https://politikkogmakt-versjon2.cappelendamm.no/vgsamf/tekst.html?tid=1008183>> [Lest 30.04.2017].

Denyer D., P. C. e. a. (2015) *Managing change in extreme contexts*. London and New York, Routledge, Taylor & Francis Group.

DSB. (2012) *Kva er ei krise?* [Internett]. Kriseinfo.no. Tilgjengelig fra: <<http://www.kriseinfo.no/Beredskap/Beredskapen-i-Norge/Hva-er-en-krise/>> [Lest 30.04.2017].

FRONTEX. (2017) *MIGRATORY ROUTES MAP*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>> [Lest 30.04.2017].

Fylkesmannen. (2014) *Statusbilde / arbeidshefte for Sør-Varanger kommune*. [Internett]. Fylkesmannen i Finnmark. Tilgjengelig fra: <<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument FMFI/Kommunal styring/Kommunereformen/Endelige statusbilder/Sør-Varanger%20kommune%20statusbilde.pdf>> [Lest 30.04.2017].

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utg. Bergen, Fagbokforl.

Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tuft, P. A. (2004) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 2. utg. Oslo, Abstrakt forl.

Johannessen, J.-A. & Olsen, B. (2013) *Positivt lederskap : jakten på de positive kreftene*. Bergen, Fagbokforlaget.

Justisdepartementet. (1962) *Notat fra Justisdepartementet om konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar, særlig i forbindelse med offentlig forretningsdrift*. Oslo, Stortinget. Tilgjengelig fra: <<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/kings-bay/vedlegg-5.pdf>> [Lest 30.04.2017].

Justisdepartementet. (2002) *St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet, Veien til et mindre sårbart samfunn* [Internett]. Regjeringen. Tilgjengelig fra: <https://www.sjt.no/globalassets/02_jernbane/pdf-jernbane/sikring-og-beredskap/st.meld.nr.17.pdf> [Lest 30.04.2017].

Justisdepartementet. (2011) *Storskog grensepasseringssted 2011-2014. Rapport fra arbeidsgruppe*. [Internett]. Politiets IKT-tjenester. Tilgjengelig fra: <https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/ostfinnmark/Vedlegg_1252.pdf> [Lest 30.04.2017].

Justisdepartementet. (2012) *Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet*. [Internett]. Regjeringen. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>> [Lest 30.04.2017].

Kolb, D. A. (2015) *Experiential learning, Experience as the Source of Learning and Development*. 2. New Jersey, USA, Pearson Education Inc.

Michelangelo. (1475-1564 e.v.t.) *Lære*. [Internett]. Siterte sitater. Tilgjengelig fra: <<http://www.ordtak.no/sitat.php?id=8132>> [Lest 30.04.2017].

NID. (2016) *Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015*. [Internett]. Nasjonalt ID-senter. Tilgjengelig fra: <https://www.nidsenter.no/globalassets/vedlegg/nid-rapporter/evaluering_id-arbeidet.pdf> [Lest 30.04.2017].

Nordbø, B. (2009) *Normal*. [Internett]. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/normal>> [Lest 30.04.2017].

Olseth, T. (2013) *Situasjon*. [Internett]. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/situasjon>> [Lest 30.04.2017].

POD. (2016) *Den langsomme krisen - asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015*. [Internett]. Politiets IKT-tjenester. Tilgjengelig fra: <https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3734.pdf> [Lest 30.04.2017].

PU. (2016) *Høsten 2015 - Et forstørrelsesglass over generelle trender i PU?* [Internett]. Politiets IKT-tjenester. Tilgjengelig fra: <https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3735.pdf> [Lest 30.04.2017].

Regjeringen. (2012) *Samfunnssikkerhet*. Oslo, Departementenes servicesenter.

SSB. (2016) *Nøkkeltall for innvandring og innvandrere*. [Internett]. Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall/innvandring-og-innvandrere>> [Lest 2016.08.03].

UDI. (2015a) *Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen?* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/>> [Lest 2016.02.02].

UDI. (2015b) *UDIs strategi 2015-2018*. [Internett]. Utlendingsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.udi.no/globalassets/global/om-udi/udi_strategi-2015-2018.pdf> [Lest 30.04.2017].

UDI. (2016) *Beredskap høsten 2015, Rapport fra egnevalueringen*. [Internett]. Aftenbladet. Tilgjengelig fra: <http://multimedia.aftenbladet.no/dokumenter/udi_evaluering.pdf> [Lest 30.04.2017].

UDI. (2017) *Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen?* [Internett]. UDI. Tilgjengelig fra: <<https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/>> [Lest 03.05.2017].

Aarset, M. V. (2010) *Kriseledelse*. Bergen, Fagbokforl.

Vedlegg 1 – Intervjuguide

Problemstilling: Hva var UDIs viktigste lærdom i forhold til samhandling i situasjonen på Storskog høsten 2015, og hvordan er den implementert?

Spørsmål 1:

Aksepterer du at intervjuet tas opp på lydfil?

Spørsmål 2:

Ønsker du anonymisering av dine svar, eller kan jeg referere til deg i besvarelsen ved navn og tittel?

Spørsmål 3:

Hvilke oppgaver og ansvar hadde du i forbindelse med den store flyktningstrømmen som kom over Storskog grensestasjon høsten 2015?

Spørsmål 4:

Hvem samhandlet du primært med i denne hendelsen?

Spørsmål 5:

Hvilke erfaringer høstet du i forbindelse i denne hendelsen?

Spørsmål 6:

Hvordan implementerer din organisasjon nye/endrede tiltak basert på nye erfaringer?

Spørsmål 7:

Har eventuelle erfaringer ført til endringer i din organisasjon?

Spørsmål 8:

Hvordan foregikk den aktuelle endringsprosessen i din organisasjon?

Spørsmål 9:

Dersom erfaringene bidro til et radikalt endret handlingsmønster i din organisasjon, når og hvordan ble det nye mønsteret implementert?

Spørsmål 10:

Skapte denne situasjonen en ny bevissthet i din organisasjon i forhold til beredskap og eventuelle nye store utfordringer?

Spørsmål 11:

Hvordan var din organisasjon forberedt på registrering og bearbeiding av erfaringer?

Spørsmål 12:

Hva hindrer registrering og bearbeiding av erfaringer i din organisasjon?

Spørsmål 13:

Hva hindrer eventuelt implementering av ny lærdom og erfaringer i din organisasjon?

Spørsmål 14:

Hva var dine erfaringer fra samvirket med UDI?

Spørsmål 15:

Hvilke anbefalinger har du i forhold til en eventuell optimalisering av samvirket med UDI, både i normalsituasjonen og i mer ekstreme situasjoner (som høsten 2015)?

Vedlegg 2 – Samtykkeerklæring

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

”Hva skjer når bølgen treffer? En studie av en etat under press.”

Bakgrunn og formål

Studien er en mastebesvarelse ved Nord Universitet. Den gjennomføres av student Svein Kosmo som avslutning på et 3-årig samlingsbasert MBA-studium.

Studiens problemstilling er som følger:

”Hva var UDIs viktigste lærdom i forhold til samhandling i situasjonen på Storskog høsten 2015, og hvordan er den implementert?”

Studien avgrenses til en analyse av læringspunkter i samspillet mellom UDI, Politiet og Sør-Varanger kommune i forbindelse med masseankomstene over Storskog grensepasseringssted høsten 2015. Formålet er å belyse sammenhengen mellom læring i en offentlig etat (UDI) og hvordan erfaringene omdannes til konkrete tiltak i dens organisasjon.

Undertegnede søker å intervju 3-5 personer fra UDI, 1 person fra Sør-Varanger kommune, 1 fra Finnmark Politidistrikt og en fra Politiets Utlendingsenhet. Alle er valgt ut fra deres antatte roller både i forhold til utviklingen av situasjonen på Storskog, men også i forhold til hvordan lærdommen bearbeides og eventuelt implementeres i UDIs reviderte rutiner og handlingsmønstre.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien innebærer gjennomføring av et intervju med student, enten via telefon eller videotelefon (Skype), eller ved studentens personlige fremmøte. Dersom ingen av disse lar seg gjennomføre, er et mulig alternativ skriftlig svar via e-post. Spørsmålene vil omhandle fokus på den enkeltes rolle i hendelsene på Storskog høsten 2015, hvilke erfaringer de høstet i

samhandlingen med andre aktører, samt hvordan disse erfaringene bearbeides og implementeres i UDIs virksomhet. Dersom den enkelte tillater det, vil studenten ta lydopptak av intervjuene. Dette begrunnes med at det vil gi optimal kvalitet i innsamlingen. Intervjuene vil bli transkribert, slik at analysen vil bli utført på grunnlag av en utskrift av intervjuet. Dersom lydopptak ikke tillates, vil undertegnede notere ned dialogen skriftlig. Studiens analyse vil i tillegg basere seg på dokumentstudier av henholdsvis UDIs og Politiets offentlig tilgjengelige egenevalueringer.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun undertegnede og veileder som vil ha tilgang på denne typen opplysninger. Den enkelte vil bli forespurt i starten på intervjuet om lydopptak kan foretas, samt om svarene foretrekkes anonymisert eller den enkelte kan refereres til med navn og stilling i besvarelsen. Prosjektet skal etter planen avsluttes ved innlevering 19. mai 2017.

Innsamlede data foretrekkes oppbevart sikkert hos undertegnede, som et minimum til sensur foreligger sommeren 2017. Ingen vil andre vil ha tilgang til innsamlede data. Dersom den enkelte som intervjues heller foretrekker at intervjuene slettes, blir de slettet.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med følgende:

Student:

Svein Kosmo

(Kontaktdata er fjernet)

Daglig leder:

Prodekan Nord Universitet

Frode Soelberg

(Kontaktdata er fjernet)

Veileder:

Trude Høgvold Olsen

(Kontaktdata er fjernet)

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS. Godkjenning er mottatt, prosjekt nummer 51689. Samtykke bes meddelt skriftlig, enten ved retur av signert samtykkeerklæring, eventuelt skriftlig via e-post.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)