

Aktuell debatt

«Verbal stedfesting» – behov for presiserende stedsbeskrivelse?

Tore Bø, E-post: Tore.Bo@kartverket.no

1. Bakgrunn

I rapporten fra 22. juli-kommisjonen kan vi lese: *Første enhet fra BT, patrulje D-36, var nede på Utvika Camping kl. 18.05. Patruljen var klar til å gå til aksjon, men visste ikke hvor de var, verken i forhold til Utøya eller oppmøtestedet, som aksjonsleder hadde angitt til Utøya brygge landsiden (Side 135).* Politiet manglet altså et godt skriftlig informasjonsdelingssystem som åpner for rask og sikker deling av kritisk informasjon på operativt nivå, og all kommunikasjon til og fra patruljene var talebasert. Dette gjorde informasjonsflyten sårbar (side 109). Et velfungerende informasjonsdelingssystem betinger at aktørene kan fremføre et entydig budskap, og at dette ikke blir ødelagt av støy i formidlingen. Et system for verbal stedfesting vil være en sentral del av dette.

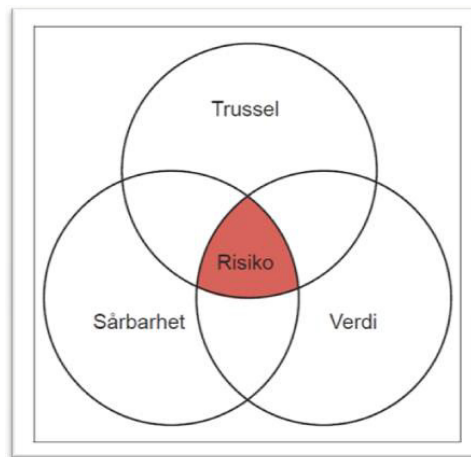
Utfallet av massedrapene i Regjeringskvartalet og på Utøya berører oss alle – og alle bør søke etter bidrag som kan sikre at slike hendelser ikke skjer i fremtiden. Kartverket burde se det som en naturlig oppgave å levere en tjeneste som kan bidra til å fylle mangelen av et omforent system for det jeg har valgt å kalle verbal stedfesting. Et slikt system er kritisk i mye informasjonsdeling – når vi vet at alt foregår et sted eller skal et sted, og budskapene utveksles verbalt, altså med ord, enten skriftlig eller muntlig.

2. Hva er verbal stedfesting?

Kartverkets tradisjonelle arbeidsoppgaver har vært å legge til rette for informasjonsutveksling i et grafisk format, ved hjelp av kartbilder, det vi kan kalle grafisk stedfesting. En god kartografisk metode er utviklet for å sikre at budskapene kommer frem til brukeren på en entydig måte, slik at de er lette å tolke av øyne og hjerne i samarbeid.

I løpet av de siste 30 årene er tall og maskiner tatt i bruk i informasjonsutvekslingen.

Vi har fått en metodikk basert på digital stedfesting. Denne skiller seg fra den grafiske metoden ved at det mellom avsender og mottaker står en eller flere maskiner, som enkoder eller dekoder budskapet. En kritisk størrelse er derfor om sender og mottaker opererer med samme «ordliste» og samme «grammatikk». En metode for å dekke dette behovet er SOSI. Dekodingen vil normalt være satt opp slik at informasjonen kan presenteres på ulike måter. Maskinstyrt kartografisk metode er én av dem, men tabeller og tekst, både skriftlig og muntlig, er også mye brukt. Men veldig mye informasjonsutveksling skjer verbalt, gjennom språklige ytringer. Når vi vet at alt foregår et sted eller er på vei til eller fra et sted, betyr det at det også er behov for en entydig beskrivelse av det aktuelle stedet i den aktuelle situasjonen. Dette er avgjørende for at budskapet skal kunne både en- og dekodes effektivt. Mottaker bør kunne forbinde det verbalt beskrevne stedet med ett – og bare ett – sted. Men det er gjort lite bevisst innsats for å legge til rette for denne informasjonsutvekslingen: Vi har ikke et dekkende, nasjonalt verbalt stedfestingssystem. Resultatet er



Figur 1: God oversikt over trusselbildet, sårbarheten og verdier som kan bli berørt, vil kunne bidra til å kalkulere risikoen – og sette inn mottiltak.

tatene fra 22. juli viser klart at dette er et avvik som bør fylles.

Kartverket har god og presis stedfesting av samfunnsinteressante fenomener som sin hovedoppgave. Selv om mange stedsnavn er presise både ved at stedene har liten utstrekning, og ved at selve navnet uttrykker et lett identifiserbart fenomen, er det ofte behov for nærmere presisering av stedet. En kategori er *stedsidentifiserende navn* (med tilhørende egenskaper). Kartverket bør se det som en oppgave å utstyre samfunnet med et dekkende, *verbalt stedfestingssystem*. Suksesskjennetegnet ved det vil være om det åpner for at kritisk informasjon kan deles effektivt, i muntlig og skriftlig form. Systemet må således inneholde en «ordliste», men også en standardisert metodikk for en- og dekodning av budskap. For å virke, må det kombineres med et system som beskriver veier, stier, båtruter osv., slik at mange enkelt kan finne frem.

3. Hva finnes i dag?

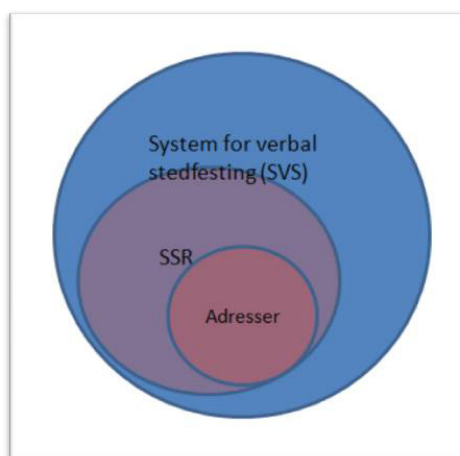
Kartverket har i dag to system på det språklige/verbale planet:

- Stedsnavnregisteret (SSR) – som per dato er landets hovedregister over stedsnavn
- Adresseregisteret i matrikkelen – som, litt enkelt sagt, identifiserer viktige inngangsdører

Begge inneholder supplerende opplysninger om de navngitte objektene. Men avgrensingen av dekningsområdene de er tildelt, gjør at de ikke fyller rollen som Gjørsv-kommisjonen – riktignok indirekte – har beskrevet: et fullstendig *system for verbal stedfesting* (SVS). De vil være komponenter i SVS, men stedsidentifiseringene som er gjengitt i rapporten, faller systematisk utenfor deres dekningsområde.

SSR har åpenbart som hovedoppgave å sikre *kulturhistoriske og språklige verdier*. Adresseregisteret vil aldri inneholde annet enn et utvalg av stedsnavn fordi de fleste stedsnavn ikke har en naturlig rolle ved identifisering av en inngangsdør.

Grafisk er rollene til de tre systemene vist i figur 2. Grafen synliggjør at systemet for verbal stedfesting (SVS) må inneholde langt



Figur 2: System for verbal stedfesting. SSR vil utgjøre en sentral del av dette. Stedsnavnene i adresseverket er en del av SSR.

mer enn SSR. (Merk at det å beskrive adresseregisteret i denne modellen inngår som en komponent i SSR.) I SVS må det være rom for navn som ikke har noen tradisjonell kulturhistorisk verdi, og hvor filologiens formalregler ikke trenger å styre like sterkt. Dette gjelder bl. a. situasjonsbaserte, lokale uttrykk som blir brukt for stedfesting i hverdagen.

Utfordringene i etableringen av et SVS vil være knyttet til det å få samlet inn de riktige navnene og å få tatt dem i bruk i tjeneste-verktøyet. Et begrep som har kommet opp for det å skaffe fram slike folkelige eller hverdagslige stedsbeskrivende uttrykk, er «crowd-sourcing». Det går ut på å registrere folk flests bruk av språklige uttrykk for lokalisering. Lantmåteriet i Sverige har for sin del åpnet for registrering av uoffisielle navn, gjerne «slangnavn», via mobil.

Slike navn eller lokaliserende uttrykk har vi masser av i Norge også, og de brukes mye og av mange. Rapporten fra Gjørsvkommisjonen er full av dem: De var nødvendige for å kunne fortelle historien: *Eldorado kino* (side 88), *TV 2-bygget* (side 96), *Elvebakken skole* (side 101), «*kaianlegget*» (side 116) og *Utvika camping* (side 117). Ingen av dem finnes i dagens systemer selv om de har navnekarakter. Da blir de lite operative.

Ved å akseptere at slike navneuttrykk har en verdi – og sette dem inn i et system – kan de operasjonaliseres, f. eks. av politiet. Kartverket burde se det som naturlig å ha navnefaglig kompetanse til å etablere, forvalte, drifte og vedlikeholde et slikt system.

4. Hva kan komme ut av et slikt system?

I arbeidet med samfunnssikkerhet ligger både en forebyggende side og en side rettet mot å håndtere en krise og konsekvensene av denne når den først inntreffer. Begrepet er ikke knyttet til noen bestemt krise, men omfatter ulike scenarier: De som er et resultat av tilfeldigheter, som flomkatastrofer, transportulykker og epidemier, og de som er et resultat av en villet handling, som sabotasje, terror og annen kriminalitet. Forebyggende sikkerhetsarbeid har til hensikt å redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser oppstår. Beredskap er den planlegging og forberedelse som gjøres for å kunne håndtere en uønsket hendelse dersom den først inntreffer.

Samfunnssikkerheten må alltid vurderes opp mot dimensjoner som trussel, sårbarhet og verdi. Risikoen for at noe kan gå galt, ligger i skjæringspunktet mellom dem. SVS vil kunne bidra til både å minske risikoen for at noe uheldig skjer; og om det skulle skje, gjøre oss bedre i stand til å håndtere dette. Et slikt informasjonssystem vil også bidra til å gjøre hverdagen mer funksjonell. Verbal stedfesting av hendelser er jo ellers en hverdagslig sak i aviser.

5. Hvilken rolle bør kartverket ha ved ekstraordinære hendelser?

Ansvarsprinsippet innebærer at den etaten som har ansvar for et fagområde i en normal-situasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. *Likhetsprinsippet* innebærer at den organisasjon man opererer med under kriser, bør ligne mest mulig på den organisasjonen man har til daglig. Begrunnelsen er at så vel individer som organisasjoner fungerer best, ikke minst under press, når de kan løse sine arbeidsoppgaver i henhold til kjente prosedyrer og regelverk. *Nærhetsprinsippet* tilsier at kriser skal håndteres på et lavest mulig organisatorisk nivå. Her legger man til grunn

at de som står nærmest til å hjelpe, normalt vil yte den raskeste og mest målrettede assistansen. *Samvirkeprinsippet* stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

For Kartverket innebærer likhetsprinsippet at Kartverket ikke skal trenge seg inn på andres arena når ulykken har inntruffet. Derfor må Kartverkets innsats fullt ut settes inn på forhånd slik at vårt bidrag foreligger, både i form av relevante data, nødvendige styringssystemer og kompetanse i aktuelle etater. Politiet og helsevesenet er to slike etater. Disse vil (jf. figur 3) trenge et navn på stedet P-31, koblingen mot veinettet som må føre den aktuelle bilen frem, mens stedfestingen av stedet, koordinaten, må kunne føre et helikopter frem. Navnet må i tillegg kunne opptre i flere varianter, og brukersystemet må ha algoritmer som kan føre «nesten-treff» frem til riktig sted. Enkoding av verbal tale til skrift vil være en kraftig bidragsyter.



Figur 3: SVS skal bidra til å identifisere P-31 og lede brukeren effektivt frem.

6. Hva skal SVS inneholde, og hvordan skal det bygges opp?

For navnene i SSR og adresseregisteret er det stilt formelle krav. De skal dels være «riktige», dels skal de være skrevet ut etter

gjeldende rettskrivning (med visse forbehold), og dels skal de være vedtatt etter formelle regler. Drivkraften bak SVS må være samfunnsnyttan, med særlig vekt på sikkerhetsaspektet. Poenget er at det må inneholde alle stedsidentifiserende navn som er i bruk i samtalen i samfunnet. De fleste vil være allment aksepterte, men dette er ingen forutsetning for å være inne.

Et konkret eksempel er følgende: I Skien har vi en gate som heter *Kongensgate*. Denne består av tre lenker. Den første lenken har lokalnavnet *Fengselsbakken*, den siste *Kongensbakken*. Lenken i midten kalles lokalt *Uttafor Telegrafbygget* eller *Foran Telegrafbygget*. Bare noen få innvidde ville bruke Kongensgate 20A, selv om dette er den nærmeste, formelt riktige adressen. Strengt tatt skjer jo heller ikke tildragelser som rapporteres verbalt, akkurat ved en slik adresse. Og har det skjedd en episode en lørdagskveld, bruker avisene typisk nok en av de uformelle stedsangivelsene, og de fleste lesere av lokalavisene vet hvor begivenheten fant sted. Begge de to alternativene (med noen frihetsgrader) bør føre frem. Trolig ville 80 % av Skiens befolkning vite hvor dette er, mens neppe mer enn 20 % ville forbinde Kongensgate 20 A med et sted.

I en lokal kontekst *kan* de uformelle navnene fungere godt, men for tjenesteytere som kommer utenfra, vil de oftest fungere dårlig. Og tendensen er at tjenesteleverandører hentes inn fra et stadig større område. Brann- og redningstjenester er ett; sentraliseringen av 110-sentralene som pågår nå, vil forsterke dette bildet. Det som er typisk for mye av den tjenesteproduksjonen som skal leveres fra slike sentrale stasjoner, er at den starter med en verbal bestilling. Her må «Uttafor Telegrafbygget (i Skien)» fungere som lovlig startpunkt. Budskapet må enkelt kunne dekodes og brukes som grunnlag for tjenesteleveransen. Dekodingen kan f.eks. mune ut i at Kongensgate 20A er nærmeste offisielle adresse, hvor nærmeste politibil befinner seg osv.

Analysen over har generell gyldighet: Det er åpenbart at i den uformelle samtalen fungerer de uformelle stedsidentitetene normalt mye bedre enn de formelle. Og navnene finnes. Utfordringen er å få dem inn i et system

og – ikke minst - stedfestet dem slik at de blir operative. Begge deler kan løses ved hjelp av metodikken *crowdsourcing*. Hvermannsen råder i dag over IT-verktøy som åpner for god dataflyt her. I tillegg vil lokalt engasjement lett kunne utløses av at filteret som bidraget må gjennom, er grovt. Faren for misbruk vil være liten. Det kan derfor være naturlig at en redaksjonstjeneste periodisk går gjennom bidragene som er kommet inn, pusser litt – men bare litt - på språket og retter opp åpenbare feil i posisjonen som er angitt. Dette vil kunne ut i et system som er så robust at det kan brukes både i skriftlige og muntlige budskap og være et godt svar på samfunnets etterspørsel etter økt effektivitet og trygghet. Det demokratiske elementet vil føre til at systemet blir akkurat så godt som lokalsamfunnet vil ha det: Lokalavisene kan f. eks. utfordres. SSR skal nå åpnes for allmennheten. Ideen bak etablering av SVS kan spisse budskapet når åpningen skal kunngjøres.



Figur 4: Poenget med SVS er at det skal komme i bruk. En vellykket etablering vil derfor være betinget både av at dataene kommer frem til sluttbruker, at sluttbruker har en løsning som gjør at de kan brukes effektivt

7. Hva er gevinstene?

Stressede situasjoner, utløst av lite tid eller vanskelige sambandsforhold, tilsier disiplin ved en budskapsformidling. Språklig presisjon er en del av denne, både når det gjelder form og innhold. I rapporten fra 22. juli-kommisjonen heter det på side 135: *Første enhet fra BT, patrulje D-36, var nede på Utvika Camping kl. 18.05. Patruljen var klar til å gå til aksjon, men visste ikke hvor de var, verken*

i forhold til Utøya eller oppmøtestedet, som aksjonsleder hadde angitt til Utøya brygge landsiden. Gjörv-kommisjonen mener at det ikke bør være slik, og den stiller krav til informasjonsutvekslingen. SVS i kombinasjon, godt brukerverktøy og en organisasjon som er trimmet på bruken ville gjøre budskapene mer entydige. Nøkkelen til gevinstene er ikke teknologi i seg selv, men hvordan man velger å benytte den for å løse en oppgave.

Gevinstbærerne vil være hele samfunnet: SVS vil være en olje som smører samfunnsmaskineriet. For kommunene vil gevinsten komme frem gjennom større effektivitet i tjensteproduksjonen, for skadelidte gjennom at redningsmannskaper kommer raskere frem, og for avisleseren gjennom at budskapene blir klarere. Kostnadsbærerne vil være Kartverket – som dels må utvikle verktøyet og dels må bidra til å bygge opp kompetansen og utvikle styringsverktøyene i de tunge brukermiljøene. Det vil således være stor avstand mellom inntektssiden og utgiftssiden. Men her deler SVS skjebne med svært mye annen infrastruktur.

Nøkkelen til økt samfunnssikkerhet er ikke teknologi i seg selv, men hvordan vi velger å benytte den for å løse oppgaver. Teknologi har potensial for å lette arbeidet med fakta, hvordan problemer løses, hvordan ulike etater samarbeider, og hvordan man kan samhandle for å løse oppgaver. Og gevinsten blir – her som andre steder - størst dersom dataene er gratis – og friheten til å lage godt brukerstyrer stor. Og et SVS uten klare bestillere vil aldri kunne bli noen suksess. Jakt på gevinstene vil være en sentral del av systemutviklingen.

8. Hvor ligger utfordringene?

Gjörv-kommisjonen påpeker at organisasjoner har en uvilje mot å lære av kriser: De unnlater å gjøre grundige evalueringer, og de deler ikke negative erfaringer med omgivelsene. Motivene kan være mange, men én grunn kan være frykt for at pinlige svakheter avdekkes. I en sak om innføring av et bevisst SVS, vil dette neppe bli noen utfordring.

Kommisjonen tillot seg å spørre lederne i politiet om hvor de mener norsk politi er om fem år: Kan vi da se resultatene av de forbe-

dringsprosessene som allerede er identifisert? Svarene de fikk var vage og sprikende. Kommisjonen opplevde at norsk politi ikke legger nok vekt på å utvikle virksomheten: Å bli mer effektive, øke kvaliteten og jobbe smartere. Daglig drift og problemløsning dominerer. Det er langt mellom entusiastene. Og få har klare visjoner. Visjoner vil alltid være tett knyttet til kompetanse, kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Det vil være en naturlig oppgave for Kartverket å tilby kompetanse som går på mer effektiv stedsidentifisering.

Kart er svar på spørsmål som ennå ikke er stilt. Dette betinger at landmåleren og kartografen har en viss formening om hvilke spørsmål som kan bli stilt. Digital metodikk åpner for at vi i større grad kan forberede systemet på mer spesifikke spørsmål. Utfordringen for oss bør derfor nyanseres fra: Hvordan skal de få flere kart? til: Hvordan skal brukerne få adgang til den rette stedfestede kunnskapen – kunnskap som kan svare på fremtidige spørsmål? Gode systemer rundt verbal stedfesting vil være ett av svarene. Kartverket kan bidra til å skape større interesse og entusiasme på dette området.

9. Hvilken rolle bør Kartverket ha i denne sammenhengen?

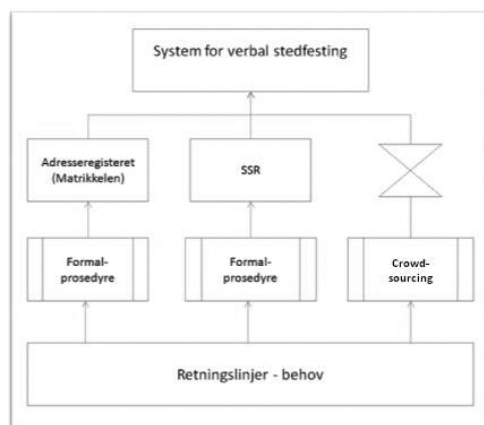
Nærhetsprinsippet peker ut kommunen som en viktig aktør. Poenget er at mye av innholdet i systemet alt finnes i den daglige kommunikasjonen som skjer i kommunenes tjensteproduksjon, i avisfaltene osv. – men da ustrukturert. En utfordring vil derfor dreie seg om å konvertere data fra «skallebanker» til digital form; en annen å selge inn systemet. Utfordringen for Kartverket vil i stor grad være å gjøre kommunene gode på disse to områdene. Begge er oppgaver vi alltid har hatt, og som vi skal være best på. Her som andre steder vil gevinsten være knyttet til lav pris og høy brukervennlighet.

Forvaltning, drift og vedlikehold er Kartverkets primær oppgave. Det kan derfor være naturlig at dette også er tilfelle for SVS. Men vesentlige deler av etableringen og vedlikeholdet må bli overlatt til «alle», med kommunen som katalysator. Kvalitetssikringen av innholdet bør naturlig kunne ligge hos Kart-

verket. Verktøyene som mange kommuner alt har for innrapportering av feil og mangler, bør kunne brukes til innrapportering av stedsnavn. Dette vil gi menigmann en viss kontakt med kommunen.

Dagens verktøy for SSR er under utskifting. Det skal tilpasses slik at hvem som helst kan bidra til innholdet. FDV-verktøyet bør således ikke være noen stor utfordring. Det som vil være nytt, er et regelverk som åpner for effektiv enkoding av budskap til skriftlig form. Lokalaviser vil være en god samarbeidspart i arbeidet.

Det vil ligge en pedagogisk utfordring i å spre en forståelse for at dette er en nyttig ting som kan gjøre dagens oppgaver enklere. Oppfølgingen av Gjør-v-rapporten har munnet ut i en enighet om at den skal ligge til grunn for utviklingen av norsk offentlig administrasjon. SVS bør være ett av Kartverkets bidrag på dette området. Verktøyet som skal dekode budskapene, må tilpasses den enkelte bruker. Typiske mottakere av budskapet vil være helseforetakene, brann- og redningsetatene og politiet. Her må SVS inn i styringssystemer, altså i tillegg til adkomstadressene og stedsnavnene fra SSR.



Figur 5: SVS vil samordne dagens system for verbal stedfesting. Systemet må knyttes opp mot system som beskriver samferdselsnett av ulik karakter. f. eks. VBASE.

10. Oppsummering

Samfunnet trenger gode systemer for stedsidentifikasjon der noe foregår.

Det som skjedde 22. juli viste klart at våre tilbud, SSR og adresseverket, ikke dekker behovet for nøyaktig stedfesting. Derfor er det behov for et system som bedre formidler den verbale kommunikasjonen.

1. Systemet må kunne beskrive adkomstmuligheter, alt fra vei- og jernbanenett til turstier og busslommer.
2. Systemets representerer et forebyggende sikkerhetsarbeid som har til hensikt å redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser oppstår.
3. Kartverket er en naturlig utvikler av systemet, både metodisk, teknologisk og kompetansemessig. Kommunene vil være én sentral aktør når det gjelder å fylle systemet med godt innhold. Alle må med når systemet bygges opp og vedlikeholdes. Lokalaviser, historielag, velforeninger osv. vil være viktige aktører.
4. De store redningsetatene, brann- og redning, helse og politi, vil være dem som henter de største gevinstene ut av systemet. Men også samfunnet ellers vil ha nytte av det.
5. Vedlikeholdet vil bli sikret gjennom aktiv bruk av mange. Gode brukergrensesnitt vil være avgjørende.
6. Gevinstene vil bli størst dersom brukergrensesnittet vil kunne betjene både skriftlig og muntlige spørsmål. På brukersiden må data fra systemet kunne leveres ut i både skriftlig, grafisk og muntlig form.

Kilder:

1. 22. juli-kommisjonens rapport
2. Om tildeling og forvaltning av adresser etter matrikkellova – Adresseveileder
3. Veileder om stedsnavn: Stadnamn er regulert i lovverket
4. To korte notat (skjermbrev) fra professor Botolv Helleland