

# MASTEROPPGAVE

Emnekode: SO330S

Navn: Cristopher H.G. Olson

---

Master i samfunnsvitenskap – samfunnssikkerhet og terrorisme

---

## Systemperspektivets rolle i kommisjoners evaluering av situasjonsforståelse i etterkant av akutte kriser – en casestudie

---

Dato: 18.05.2022

Totalt antall sider: 120

“We cannot have complete knowledge of complex systems; we can only have knowledge in terms of a certain framework. There is no stepping outside of complexity (we are finite beings), thus there is no framework for frameworks. We choose our frameworks.»

(Cilliers, 2005, s. 258-259)

Det er med stor ydmykhet jeg legger frem denne masteroppgaven. Det å skulle gjennomgå 22. juli-rapporten med faglige briller snart 10 år etter at NOU 2012:14 ble offentliggjort gjøres med respekt for de omkomne, pårørende, berørte, fagpersoner og samfunnsinstitusjonene. 22. juli er en dag i norsk historie som vi aldri må glemme, for de omkomne, for samfunnet og for våre demokratiske verdier.

*Til minne over de omkomne 22. juli 2011*

## Begrepsavklaringer

**Krisehåndteringssystem:** Krisehåndteringssystem i denne avhandlingen er avgrenset til å primært gjelde nødetatene og de eventuelle bistandsressursene som er nødvendig for å håndtere krisen i den akutte fasen. Andre private og offentlige aktører samt frivillige organisasjoner som utgjør større eller mindre roller i det store nasjonale krisehåndteringssystemet er ikke tatt med grunnet oppgavens omfang. Selv om ovennevnte ikke er eksplisitt tatt i bruk, vil det kunne være overføringsverdi til andre krisehåndteringsaktører.

**Akutte kriser:** Akutte kriser i denne sammenheng er kriser hvor fare for tap av liv og helse oppstår på kort tid. Dette kan være naturkatastrofer som ras, skred og flom. Det kan også være kriser som terrorangrep og andre pågående voldshandlinger. Denne avhandlingen avgrenser seg til terrorangrepet 22. juli i Oslo og på Utøya.

**Situasjonsforståelse/Situasjonsbevissthet:** Oppgaven tar ikke stilling til begrepsnyansene mellom «situasjonsforståelse» og «situasjonsbevissthet». Avhandlingen forholder seg konsekvent til situasjonsforståelse som det oversatte begrepet fra det engelske begrepet «situation awareness».

**Kommisjoner:** Avhandlingen avgrenser seg til Regjerings- og Stortingsnedsatte kommisjoner som ikke er permanente. Videre er det 22. juli-kommisjonen som er utvalgt case. Avhandlingen bruker både Gjørsv-kommisjonen, 22. juli-kommisjonen og NOU 2012:14. Dette er gjort for å ha et skriftspråk som ikke virker repetitivt.

**Harde-data:** Harde-data er en samlebetegnelse på informasjon som vi kan innhente gjennom ulike teknologiske løsninger som GPS, trafikkdata, logger, audio-logger osv.

## **Forord**

En masteroppgave er aldeles ingen individuell prestasjon. Det står en rekke personer bak dette avsluttende kapittelet på flere års skolegang.

Takk til Nord Universitet, og Tolletaten som har gitt meg mulighet til studier ved siden av arbeid. Takk til min veileder Bjørn T. Bakken for veiledning, innspill og fleksibilitet.

Takk til min seksjonssjef på Tolletatens Nasjonale Operasjonssenter som har hatt tro på meg og mine ferdigheter. Takk til gode kolleger som har jobbet ekstra under mitt fravær.

Takk til mor og far for støtte og korrekturlesning. Svigermor og svigerinne for innsatsen for å få hjulene til å gå rundt gjennom innspurten av denne prosessen.

Til slutt mine viktigste bidragsyttere, min kjære samboer og mine tre små barn. Denne masteroppgaven dedikerer jeg til dere. Uten deres tålmodighet, forståelse og innsats hadde jeg aldri kunnet fullføre studiet. Nå er det min tur til å gi tilbake.

Christopher H.G. Olson

Halden 18. mai 2022

## Sammendrag

Denne avhandlingen presenterer en hypotese om at ikke-permanente kommisjoner som skal evaluere krisehåndtering og situasjonsforståelse i akutte kriser, ikke har et metodisk rammeverk som er tilstrekkelig. Gjennom bruk av 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14) som case og analyseenhet forsøker dette studiet å styrke, svekke, bekrefte eller avkrefte hypotesen ved å besvare fire forskningsspørsmål.

- 1) Hva er situasjonsforståelse og hvordan kan den evalueres i etterkant av en krise?
- 2) Hvilke metodiske rammeverk kan være egnet for å evaluere situasjonsforståelse i etterkant av en større akutt krise?
- 3) Kan vi rekonstruere systemperspektivet på krisehåndtering ved bruk av et metodisk rammeverk og NOU 2012:14?
- 4) Ville bruk av det metodiske rammeverket kunnet endret konklusjonene til 22. juli-kommisjonen om krisehåndteringen og situasjonsforståelse?

Spørsmålene besvares gjennom litteraturgjennomgang, presentasjon av relevant forskning og anvendelse av kvalitative forskningsmetoder med bakgrunn i teoretisk og metodisk rammeverk for å analysere og tolke innsamlet data fra NOU 2012:14. Ved et par tilfeller har avhandlingen benyttet informanter eller supplerende dokumenter for å belyse enkelte funn, for deretter å kunne svekke eller styrke tolkningen av datamaterialet.

Avhandlingen konkluderer med at 22. juli-rapporten kunne ha konkludert annerledes ved bruk av et metodisk rammeverk for evaluering av krisehåndteringssystemer og situasjonsforståelse. De mest uthevede funnene er vurderingen av situasjonsforståelsen av antall gjerningsmenn, teoriene om distribuert situasjonsforståelse og kompatibel situasjonsforståelse sine roller i evaluering av, samt forskjeller i kommisjonens analyse av kontrafaktiske vurderinger basert på avhandlingens teoretiske og metodiske rammeverk.

Ved rekonstruksjon av krisehåndteringssystemet ser vi at kommisjonen har mange likheter med systemperspektivet som presenteres, men at det på enkelte områder er forskjeller på hvordan dataene i evalueringsarbeidet vurderes og tolkes.

Teorien om distribuert situasjonsforståelse og analyse av krisehåndteringssystemet i så henseende kan sannsynligvis påpeke at den rådende situasjonsforståelse om antall gjerningsmenn var gjeldende for flere innsatspersonell under den akutte krisen. Kommisjonens vurderinger og mål om å klarlegge faktum og fremleggelse av detaljrikdom i NOU 2012:14 kan

ha ført til at egen etterpåklokskap kan ha påvirket vurderingene om hvilken informasjon som forelå på det gitte tidspunkt under håndteringen og hvordan situasjonsforståelse ikke bare er en kognitiv prosess, men også en prosess i et system som distribuerer den. Videre konkluderer oppgaven om et systemperspektiv på evalueringen ville kunnet redusere sannsynligheten for plassering av ansvar og skyld i ettertid av krisehåndteringen den skjebnesvangre dagen i 2011.

## Oversikt over figurer

Figur 1 Modell for sortering av kilder.....	20
Figur 1 Modell for sortering av kilder.....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
Figur 2 Modell av situasjonsforståelse av Endsley (1995) .....	28
Figur 3 Faser av rammeverket for evaluering. (Abrahamsson et al. 2010).....	47
Figur 4 illustrasjon av kontrafaktisk analyse .....	54
Figur 5 Dynamisk modell av krisehåndteringssystemet .....	67
Figur 6 Visualisert analyse av dynamikken i KHS .....	70
Figur 7 Skjermdump av utkallingen fra AMK i Østfold.....	75
Figur 8 Skjermdump av første varsel om skyting AMK Buskerud .....	76

## Oversikt over tabeller

Tabell 1 Oversikt over litteratur som er spesielt utvalgt for å danne teorikapittelet.....	23
Tabell 2 Eksempel på tabell for kartlegging av avhengigheter .....	52
Tabell 3 Skjematisk oversikt over innledende datainnsamling for analyse .....	57
Tabell 4 Oversikt over skjema for gjennomgang av KHS .....	62
Tabell 5 Oversikt over aktiviteter og mål .....	63
Tabell 6 Politiets avhengigheter for å pågripe/uskadeliggjøre gjerningsmenn .....	64
Tabell 7 Helse sine avhengigheter for å utøve førstehjelp, evakuere og transportere .....	64
Tabell 8 Avhengigheter for bistand, søk og redning samt livreddende tiltak .....	65
Tabell 9 Forklaring til visualisering i figur 6.....	71



## Innholdsfortegnelse

Forord.....	4
Sammendrag.....	5
Oversikt over figurer.....	7
Oversikt over tabeller.....	7
1. Innledning .....	10
1.1. Tema og aktualisering .....	10
1.2. Hypotese.....	12
1.3. Problemstilling og forskningsspørsmål .....	12
1.4. Avgrensning .....	13
1.5. Hensikten med studiet .....	14
1.6. Avhandlingens oppbygging.....	14
2. Metode.....	15
2.1. Forskningsdesign.....	15
2.2. Forskningsmetoder .....	16
2.3. Etisk refleksjon.....	17
2.4. Dokumentanalyse .....	18
2.5. Dobbel hermeneutikk .....	19
2.6. Litteraturgjennomgang .....	19
2.7. Startkilder og søken videre etter litteratur .....	21
2.8. Søkeord og søkemotorer.....	21
2.9. Inndeling av litteraturen .....	22
2.10. Konklusjon.....	23
3. Teoretisk og metodisk rammeverk.....	24
3.1. Kriser .....	24
3.2. Kriser og undersøkelser.....	24
3.3. Hva kjennetegner utvalg .....	25
3.4. Foreliggende faglige kritiske blikk på NOU 2012:14 .....	27
3.5. Situasjonsforståelse .....	27
3.6. Hvordan undersøke situasjonsforståelse .....	33
3.7. Sammenhengen mellom SA og veien mot et rammeverk for evaluering og analyse i et systemperspektiv .....	39
3.8. Evaluering av krisehåndtering i et systemperspektiv .....	40
3.9. Teoretisk og metodisk rammeverk oppsummert .....	54
4. Analyse.....	56
4.1. Kan vi rekonstruere systemperspektivet på krisehåndtering ved bruk av et metodisk rammeverk og NOU 2012:14? .....	59
4.2. Ville bruk av det metodiske rammeverket kunne endret konklusjonene til 22. juli-kommisjonen om krisehåndtering og situasjonsforståelse? .....	69
5. Konklusjon .....	83
5.1. Samsvarer de teoretiske antakelsene med 22. juli-kommisjonens rapport?.....	85
5.2. Egevaluering av den kvalitative forskningen .....	86
Litteraturliste .....	89
Forkortelser .....	92
Vedlegg 1 .....	93
Vedlegg 2 .....	94



# 1. Innledning

## 1.1. Tema og aktualisering

I den senere tid har flere hatt et kritisk blikk på blant annet Gjørsv-kommisjonens rapport om terrorhendelsene 22. juli (NOU 2012:14). Kritikken har fremmet at post-kunnskap trolig har blitt til pre-kunnskap i evalueringen av selve Politiaksjonen på Utøya. Flere nøkkelpersonell i nødetatene sier at deres historier kanskje ikke har blitt tatt helt på alvor i gjennomgangen av hendelsen (Renå, 2017; Stensønes, 2017). Videre har det vært kritisk gjennomgang med organisasjonsperspektivet, forvaltningsperspektiv, syn på rasjonalitet og bruk av kontrafaktiske metoder som gjennomgangsteori for et kritisk blikk på 22-juli rapporten (Christensen, 2013; Renå, 2017).

Politiets, Helsedirektoratet og DSB leverte sine rapporter om 22. juli-terroren i mars 2012 (DSB, 2012; Lereim et al., 2012; Sønderland, 2012). Gjørsv-kommisjonens rapport ble avgitt til Statsministeren samme år, fem måneder senere. De fleste har hørt om sistnevnte rapport, samtidig har de andre rapportene falt i skyggen. Både Helsedirektoratet (2012) og DSB (2012) nevner i sine evalueringer at de forholdt seg til Politiets vurderinger om at det var flere gjerningsmenn, mens 22-julikommisjonen finner ikke dette sannsynlig.

Etter innsyn i Riksarkivet om de offentliggjorte intervjuene med Beredskapstroppen formidles det bort imot liten tvil om hvor mange gjerningsmenn de handlet ut ifra denne skjebnesvangre dagen.

Bilde av utkallingen til Utøya på skjermen til ambulansene, viser også at de rykket ut med en situasjonsforståelse om at det var flere gjerningsmenn. Alle disse kildene peker i en retning om at den rådende situasjonsforståelsen var, at det var flere gjerningsmenn både i Regjeringskvartalet i Oslo og på Utøya de aktuelle minuttene og timene etter første og andre angrep denne tragiske dagen.

Riktig nok har kommisjonsleder Gjørsv uttalt at rapporten bør ses på med et kritisk blikk i ettertid av publiseringen og at rapporten ikke kan ses på som en fasit i alle konklusjoner. Likevel har denne kritiske debatten i ettertid ikke vært like fremme i mediers omtale som selve rapporten. 22. juli-kommisjonens rapport har manifestert seg som fortellingen om hva som gikk galt de skjebnesvangre timene denne dagen.

Gjørsv-kommisjonens rapport er stor, omfattende og svært detaljrik. Samtidig virker rapporten noe inkonsistent i sin tolkning av tjenestepersonell sin situasjonsforståelse denne dagen og de beslutningene som ble tatt med bakgrunn i den rådende (eller antatt rådende) situasjonsforståelsen.

Situasjonsforståelse og beslutningstaking er viktige evalueringspunkter etter kriser og øvelser. En krise vil aldri være lik den siste og det er viktig at vi retter kritisk blikk mot evalueringsrapporter og passer oss for at vi anser gransknings- og evalueringsrapporter for den eneste sannheten om hva som gikk bra og hva som gikk dårlig. Likevel er det viktig å kunne på best mulig måte finne ut hvorfor og på hvilket grunnlag, beslutninger ble tatt under kriser. Slik at vi kan lære som samfunn og system hva som kan gjøres annerledes, hva som fungerte og hvilke endringer som kreves for å møte kriser i fremtiden.

NOU 2012:14 peker på at det kreves endringer i kultur, ledelse og holdninger. I senere tid har denne konklusjonen møtt kritikk fordi disse begrepene også påvirkes av strukturelle forhold (Christensen, 2013).

Krisehåndteringssystemer kan bli ansett som komplekse sosiotekniske systemer. Interaksjonen mellom sosiale elementer er ofte intense, og det er utfordrende å forutse og forstå atferden i systemet i ettertid. Evaluering og analyse av komplekse kriser er derfor ingen enkel sak (Abrahamsson et al., 2010, s. 14-15).

Denne oppgaven ser på mulige måter vi kan gjenskape og/eller forsikre oss om, at vi har det beste grunnlaget for å vurdere hva som faktisk var den gitte situasjonsforståelsen under krisehåndteringen.

Videre er det ikke noe faste metoder offentlige undersøkelseskommisjoner generelt, og Stortingsnedsatte kommisjoner spesielt, jobber etter. Et resultat av dette var behovet for NOU 2009:9 om Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner en indikasjon på. Jeg kan heller ikke se at Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har metodehefter som går nok i dybden på evaluering av situasjonsforståelse.

En av de grunnleggende spørsmålene vil derfor være om ikke-permanente kommisjoner har nok forståelse for hva situasjonsforståelse er, og om det finnes metodiske rammeverk for å undersøke krisehåndteringssystemer og situasjonsforståelse etter akutte kriser.

Denne avhandlingen skal gjennom litteratursøk gå i dybden på hvordan vi kan undersøke situasjonsforståelse og om det finnes metodisk rammeverk for å evaluere

krisehåndteringssystemer generelt og situasjonsforståelse spesielt. Gjennom kvalitativ forskningsmetode og case-design skal avhandlingen finne svar på om ikke-permanente kommisjoner har god nok forståelse om hvordan situasjonsforståelse og kriser evalueres i et systemperspektiv.

### **1.2. Hypotese**

Min hypotese er at ikke-permanente kommisjoner som skal evaluere krisehåndtering og situasjonsforståelse i akutte kriser, ikke har et metodisk rammeverk som er tilstrekkelig. Denne avhandlingen har valgt 22. juli-kommisjonens rapport om terrorangrepene i Oslo og på Utøya som case for å bekrefte eller avkrefte hypotesen.

#### **1.2.1. Hvorfor er denne hypotesen relevant å studere?**

Ved manglende rammeverk for evaluering av situasjonsforståelse i granskning og evalueringsarbeid vil det være større sannsynlighet for å fatte konklusjoner som ikke samsvarer med den virkeligheten personell på operativt og taktisk nivå opererte i under krisen.

Situasjonsforståelse er en viktig faktor for om krisehåndteringen er vellykket eller ikke, og vil i denne sammenhengen være et interessant perspektiv å ta med inn i en metodisk tilnærming til evaluering av krisehåndteringssystemer. Ved å bruke et teoretisk rammeverk for forståelse av situasjonsforståelse, og rammeverk for evaluering av et krisehåndteringssystem, vil vi med bakgrunn i empirisk data og kvalitativ metode, kunne rekonstruere, analysere, tolke og gi svar på om hypotesen er korrekt eller ikke. Dette kan videre gi grunnlag for refleksjon ved fremtidig ikke-permanente kommisjonsevalueringer av krisehåndteringssystemer generelt, og situasjonsforståelse spesielt.

### **1.3. Problemstilling og forskningsspørsmål**

Hypotesen legger videre føringer for forskningsspørsmål som bør besvares for å avkrefte/bekrefte eller svekke/styrke hypotesen avslutningsvis etter denne forskningen.

DEL I – Litteratursøk og gjennomgang av relevant teori for å svare på følgende spørsmål:

- 1) Hva er situasjonsforståelse og hvordan kan den evalueres i etterkant av en krise?
- 2) Hvilke metodiske rammeverk kan være egnet for å evaluere situasjonsforståelse i etterkant av en større akutt krise?

Når vi så har svart på disse spørsmålene, vil avhandlingen presentere den egnede modellen for å vurdere situasjonsforståelse i krisehåndteringssystemet

DEL II – Rekonstruksjon, analyse og tolkning ved bruk av teoretiske begreper om SA og metodisk rammeverk presentert i del I, for å gi svar på:

- 3) Kan vi rekonstruere systemperspektivet på krisehåndtering ved bruk av et metodisk rammeverk og NOU 2012:14?
- 4) Vil en bredere begrepsforståelse av situasjonsforståelse og et metodisk rammeverk for evaluering av krisehåndteringssystemer konkludere annerledes enn 22. juli-kommisjonen?

#### ***1.4. Avgrensning***

Event Analysis of Systemic Teamwork (EAST) er trolig den mest foretrukne metoden for å analysere distribuert situasjonsforståelse, men den er ikke tilstrekkelig utprøvd i måling av DSA i komplekse krisesituasjoner (O'Brien et al., 2020; Salmon et al., 2009; Salmon et al., 2017; Stanton et al., 2018). Selv om det hadde vært interessant å benytte denne metoden, er det flere begrensende årsaker til at denne ikke blir benyttet i sin helhet.

For det første er tidsbruken i både oppbygging av kompetanse for å benytte seg av metoden en utfordring. Det kan også argumenteres med at EAST-metoden også kan være utfordrende i granskninger som er preget av stramme tidsfrister. Gjørv-kommisjonen ble blant annet gitt 12 måneder (NOU 2012:14, s. 13). Likevel ville det vært interessant i fremtidig forskning å benytte seg av EAST-metoden for analyse av krisehåndteringssystemer og DSA (O'Brien et al., 2020).

For det andre er det utfordrende for en avhandling i dette omfanget og med denne tidsrammen å innhente all informasjon og tolke den som primærdata på lik linje, men med annen metodikk enn den 22. juli-kommisjonen benyttet. I tillegg til dette ville prosessen med innsynsbejæringer vært svært tidkrevende og høyst sannsynlig ikke lovmessig eller praktisk gjennomførbart.

Avhandlingen har derfor valgt en tilsvarende metode for evaluering av situasjonsforståelse i et krisehåndteringssystem.

Avhandlingen har derfor legger derfor frem et metodisk rammeverk for evaluering av krisehåndteringssystemer som også anses som kompatibel for undersøkelse av situasjonsforståelse i etterkant av kriser.

Videre var det nødvendig for oppgavens omfang og problemstilling å snevre undersøkelsene inn til nødetatenes innsats på taktisk og operativt nivå. NOU 2012:14 er svært detaljrik og rommet for å tolke og analysere alle 22jk vurderinger er lite formålstjenlig. Avhandlingen har derfor valgt ut beskrivende eksempler basert på deduktiv metode og koding av tekst til å rekonstruere, analysere, tolke og konkludere.

### ***1.5. Hensikten med studiet***

Hensikten med studiet er å bidra til et rammeverk for fremtidige granskninger og evalueringer av situasjonsforståelse innen et systemperspektiv generelt, og taktisk og operativt nivå spesielt. Avhandlingen vil derfor også argumentere hvorfor det kan være mest hensiktsmessig med et systemperspektiv på situasjonsforståelse ved evaluering. Videre er hensikten med oppgaven å kunne bidra til at andre brukere av kommisjons- og evalueringsrapporter selv kan tolke innholdet i rapportene i lys av de teorier og modeller som presenteres, for å forbedre egne virksomheters evner til å lære og implementere endringer som påvirker situasjonsforståelse og krisehåndtering etter akutte kriser. I tillegg vil innsikten i teori og rammeverk trolig kunne være nyttig for å systematisere evalueringer av situasjonsforståelse i et systemperspektiv generelt i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Det er likevel viktig å understreke at kompleksitetsteorier påpeker at det er umulig for aktører å forstå hele prosessen i krisehåndteringssystemet som en helhet (Bergström et al., 2016). En skal derfor også vokte seg mot å si at det finnes kun en metode for å undersøke komplekse systemer. Hovedbudskapet i denne avhandlingen er om ett systemperspektiv ville endret forutsetningene for 22. Juli-kommisjonens konklusjoner om krisehåndtering og situasjonsforståelse.

### ***1.6. Avhandlingens oppbygging***

Først, i kap. 2 presenteres metode, design og litteratursøket. Ofte ser vi at teorier og tidligere forskning presenteres før metodekapitlet, men dette er valgt med hensyn til hypotese og problemstillingen og en logisk oppbygning når det gjelder å besvare de.

Kap. 3 presenterer teorier og begreper tilknyttet kriser, kommisjoner og evaluering av situasjonsforståelse og sammenhengen mellom disse. Videre presenteres en modell som virker passende etter den innledende gjennomgangen av situasjonsforståelse for å evaluere krisehåndteringssystemer. Denne delen er et svar på de første forskningsspørsmålet i avhandlingen.

Teorier, begreper og modellen som presenteres danner det teoretiske og metodiske rammeverket og «brillene» for videre analyse for å besvare problemstillingen. Siden metodene i denne oppgaven består i en gjennomgang av teori (analysegrunnlag) med påfølgende analyse, har jeg valgt å vie mye plass til teori og fremgangsmåte slik at metoden er etterprøvable og overførbare for andre. Det teoretiske rammeverket med begreper vil gi grunnlag for analyse av 22. juli-rapporten.

Kap. 4 består av rekonstruksjon, analyse, tolkning og konklusjon basert på fremleggelsen av teorier, begreper og metodisk rammeverk som er presentert i del I. Kap. 4 presenterer også koder, indikatorer og utvalgte data som er innsamlet, analysert og tolket. Videre presenteres eventuelle funn og sammenhenger mellom teori og forskningsmaterialet som svarer ut forskningsspørsmålene.

Kap. 5 konkluderer og evaluerer valgte metoder og resultatet av analysen for å gi svar på om forskningsspørsmålene kan avkrefte eller bekrefte hypotesen i avhandlingen.

## **2. Metode**

### ***2.1. Forskningsdesign***

Casestudier er et kvalitativt design og er ett kjent design innen blant annet samfunnsforskning. Formålet er at det er ett eller noen få tilfeller som skal undersøkes. To av kjennetegnene ved dette designet er at det er en avgrenset oppmerksomhet mot den eller de utvalgte tilfellene og mest mulig beskrivelse av dem. Denne studien er ett enkeltcasestudie hvor jeg skal undersøke Gjørsv-kommisjonens rapport om terrorangrepene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011. For å avkrefte eller bekrefte hypotesen om at ikke-permanente kommisjoner som skal evaluere krisehåndtering og situasjonsforståelse, ikke har et metodisk rammeverk som er tilstrekkelig ved evaluering og analyse i etterkant av akutte kriser. En kan benytte flere ulike kilder i en slik undersøkelse (Johannessen et al., 2016, s. 80-81, 205-206); mine utvalgte kilder er i hovedsak litteratur, rapporter og andre offentlige dokumenter som kan belyse casen og problemstillingen på en hensiktsmessig måte.

Målet med analysen i denne avhandlingen er å gi leseren en forståelse for tematikken som berører evaluering av situasjonsforståelse etter akutte kriser med et systemperspektiv som metodikk (Johannessen et al., 2016, s. 80-81). Studien er utforskende og retrospektiv (Yin 2014 referert i Johannessen et al., 2016, s. 80-81) i og med at studien ser på et dokument som er



produsert tilbake i tid og fordi vi skal utforske om det går an å bruke en foreslått metodikk for evaluering basert på et teoretisk rammeverk.

Det finnes en rekke evalueringer og granskninger. Grunnlaget for at NOU 2012:14 er utvalgt som case er flersidig. Det er kun to granskninger som er nedsatt av SMK som oppdragsgiver; den første var «Undersøkelseskommisjonen av 1945» og den andre var «22. juli-kommisjonen»<sup>1</sup>. Videre er dokumentet detaljrikt samtidig som det har hatt, og har, stor offentlig interesse. Det finnes en rekke evalueringer og granskninger som er offentliggjort, men valget falt på NOU 2012:14 fordi den har vurdert situasjonsforståelsen som dårlig og detaljene rundt vurderingene er såpass omfattende at den gir grunnlag for å kunne svare på problemstillingen.

## **2.2. Forskningsmetoder**

En vitenskapelig metode er en systematisk fremgangsmåte som er klar, tydelig, informativ og direkte slik at leseren har mulighet til å gjenta undersøkelsen og nå fram til samme resultat på de premissene som er beskrevet. Systematikk og metodebruk er kjernen i vitenskap og utledes i noen sammenhenger av teori (Rienecker et al., 2013, s. 167). Det er likevel knyttet en svakhet til kvalitativ forskning, fordi forskeren selv er et instrument for analysen, tolkningen og konklusjoner av resultatene. Mine forutforståelser er gjennom bachelorutdanning i krisehåndtering og beredskap samt over 12 år med arbeid på taktisk og operativt nivå i både Kriminalomsorgen og Tolletaten. Denne forutforståelsen former mine tolkninger. Noen forutforståelser baserer seg på personlig erfaring innenfor feltet og andre gjennom faglig kunnskap på området forutfor dette studiet. Selv om dette gjør det utfordrende å reproducere avhandlingens funn og konklusjoner, gir den også en styrke i at det reiser problemstillingen og grunnlaget for undersøkelse av den for å gi et faglig bidrag til forskningsfeltet. Jeg har derfor valgt å beskrive prosessen gjennom litteraturgjennomgangen, beskrivelse av teoriens og metodikkens relevans for forskningsspørsmålene i tillegg til å forklare de valg og bortvalg som har vært nødvendig gjennom prosessen.

Oppgaven er todelt. Den første delen består i hovedsak av litteraturgjennomgang av teori som jeg har dekomponert og operasjonalisert for å besvare hypotesen og forskningsspørsmålene (Johannessen, 2016, s 57-58) . Denne delen er omfattende fordi den danner grunnlaget for å svare på forskningsspørsmålene som skal gi svar på hypotesen.

---

<sup>1</sup> Ihht til informant i 22jk.

Den andre delen av oppgaven vil ta i bruk en deduktiv analyse basert på rammeverket fra del I. Informasjonselementene blir gruppert etter kodegrupper og undergrupper for så å trekke ut viktige momenter og sammendrag for å besvare avhandlingens hypotese om at: ikke-permanente kommisjoner som skal evaluere krisehåndtering og situasjonsforståelse i akutte kriser, ikke har et metodisk rammeverk som er tilstrekkelig.

Hensikten med å utforme studien og forskningsmetodene slik, er at det ikke foreligger rammeverk for metode utgitt av norske myndigheter, som vurderer og evaluerer situasjonsforståelse i etterkant av større kriser. Dette kan vi blant annet se gjennom kommisjonens behov for å rådføre seg med andre akademiske og industrielle ekspertmiljøer med granskninger som tema<sup>2</sup>. Samtidig er situasjonsforståelse et begrep vi kanskje ikke forstår den fulle bredde av når vi skal evaluere et krisehåndteringssystem. Derfor er det i første instans et behov for å danne oss et inntrykk av hva som er utfordringer, fordeler og ulemper ved undersøkelse av situasjonsforståelse og krisehåndteringssystemer. Samtidig er teorien om situasjonsforståelse svært omfattende og adaptiv på flere fagområder. Avhandlingen presenterer ett metodisk rammeverk for evaluering av krisehåndteringssystemer, det skal understrekes at dette kan være ett av flere egnede rammeverk, men mine vurderinger etter litteratursøk og gjennomgang slår fast at den som presenteres vil kunne tjene avhandlingens formål. Når vi så har funnet teorier og metodikk, kan vi benytte denne i analysen for å finne svar på om vi kan rekonstruere data fra NOU 2012:14. Dersom dette lar seg gjøre kan det indikere at det metodiske rammeverket kan være hensiktsmessig å benytte for evaluering av krisehåndteringssystemer. Videre vil det metodiske rammeverket undersøke situasjonsforståelse basert på dens teorier og utfordringer. Funnene i denne analysen vil så kunne gi grunnlag for å sammenligne likheter og ulikheter i kommisjonens og avhandlingens konklusjoner. Dette vil svare på det siste forskningsspørsmålet om det presenterte metodiske rammeverket for evaluering av krisehåndteringssystemer og situasjonsforståelse i ettertid av en akutt krise. Avslutningsvis vil analysen og tolkningen kunne konkludere med om hypotesen svekkes, styrkes, avkreftes eller bekreftes.

### ***2.3. Etisk refleksjon***

Ved en reise fra Vestlandet til Østlandet, hadde jeg planlagt ett stopp ved Utøya for å reflektere over masteroppgaven. Jeg stilte meg spørsmål om det var riktig å rette et kritisk blikk på 22.

---

<sup>2</sup> Informasjon innhentet etter innsyn i offentlig dokument «Erfaringer etter 22. juli» saks.nr 2013/1018 (vedlegg 2)  
17

juli-rapporten og sette en hypotese om at det metodiske rammeverket muligens ikke var godt nok. Det er en forskjell på å gjennomgå saken snart 10 år etter at NOU 2012:14 ble lagt frem, enn det var for 22. juli-kommisjonens arbeid i det intense året etter at den ikke-permanente kommisjonen ble nedsatt. Vi skal ikke glemme at de ble vitne til mange skjebner, hørte lydlogger, så videoer og jobbet utover normale arbeidstider for å legge frem sine vurderinger om hva som skjedde, hvorfor og hvordan vi kan unngå en lignende krise. Nærheten til krisen, dens ofre, pårørende og berørte samt forventningene fra samfunnet, har trolig gjort arbeidet svært krevende. Likevel vurderte jeg at vi må kunne stille oss kritisk til alle kilder vi finner og henter informasjon fra i samfunnet. Gjennom faglige briller og forutsetninger, og ambisjonen om å kunne gi et bidrag til evalueringer av krisehåndteringssystemer, er det vurdert at det er riktig å gjennomgå NOU 2012:14 selv om konklusjonene kan påvirke deltakere og involverte.

Gjennom innsyn i offentlige dokumenter, og gjennom bekreftende/avkreftende samtale med informant har jeg opprettholdt et hensyn med å holde kildene anonymisert. Informanten forklarte mye rundt arbeidet i 22jk som ville kunne identifisere vedkommende. Avhandlingen har derfor kun brukt enkelt informasjon som har vist seg viktig for vurdering av den innsamlede data, der det har vært tilrådelig og forsvarlig. Informanten har også blitt stilt spørsmål om hen kunne siteres på de utsagnene som var relevante. I de offentlige dokumentene som det er blitt gitt innsyn til, kan alle be om tilgang. På den andre siden er det noen navn som ikke er anonymisert av Riksarkivet i forklaringene fra Beredskapstroppen. Jeg har likevel selv valgt å forholde det anonymisert da navn ikke er relevant for denne avhandlingen.

Videre er det viktig å understreke at denne gjennomgangen av NOU 2012:14 ikke retter seg mot enkeltindivider i kommisjonen og deres vurderinger, men snarere ikke-permanente kommisjoners forutsetninger for å evaluere krisehåndteringssystemer og situasjonsforståelse. Avhandlingen gjennomgår rapporten med kritiske faglige briller og en forutforståelse om at det vil kunne være flere konklusjoner for krisehåndteringen den skjebnesvangre dagen i 2011.

#### ***2.4. Dokumentanalyse***

Analysen av dokumenter vil til tider følge en operasjonalisering av et på forhånd spesifisert teoriapparat basert på forskningsspørsmålene.

Hypotesen og problemstillingen som er rettesnoren for de strategiske valgene avhandlingen tar for å finne svar, gjør at det er naturlig å benytte en deduktiv metode som tar utgangspunkt i relevant teori for videre kvalitativ analyse av casen. Operasjonaliseringen angir klart definerbare variabler. For hver av disse variablene kan vi i etterkant spesifisere en eller flere indikatorer

som et klart definert og avgrenset dokumentmateriale kan belyse gjennom en klar og tilrettelagt analysemetode (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 162-163)

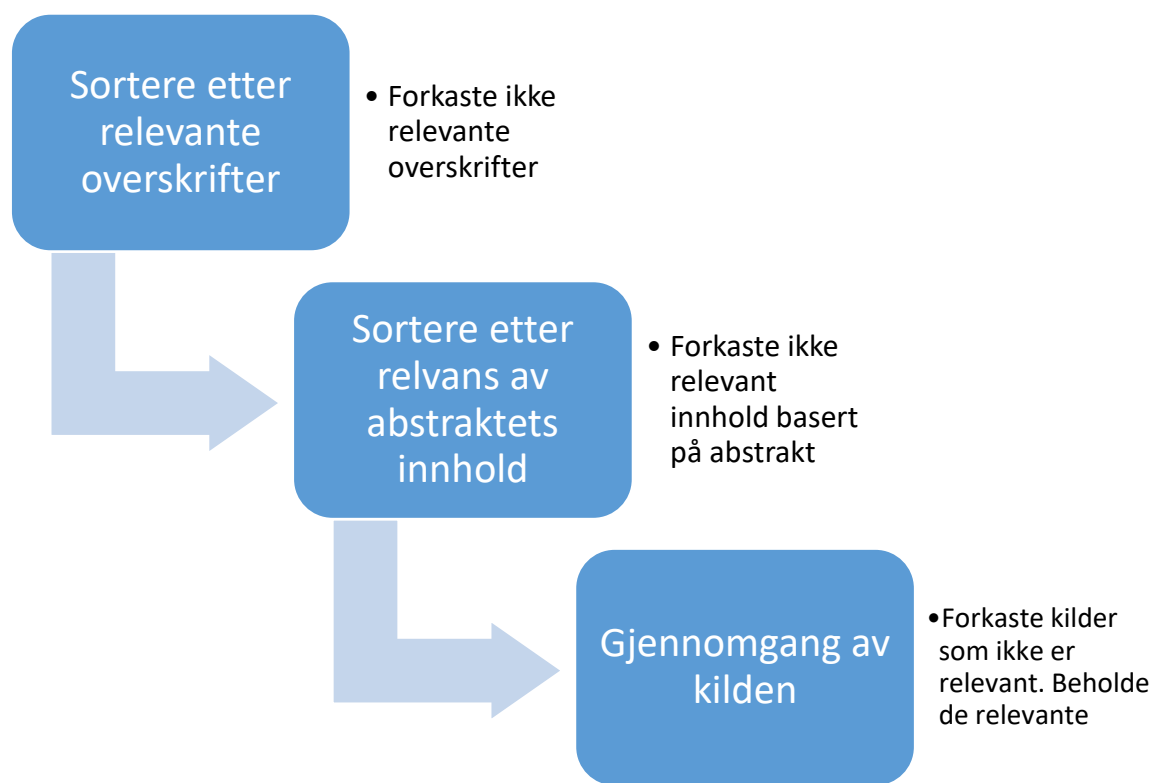
### **2.5. *Dobbel hermeneutikk***

Forskere innenfor blant annet samfunnsvitenskapen er i den situasjonen at vi fortolker forskningsdeltakernes fortolkning av sin situasjon. Forskningssubjektene i samfunnsvitenskapen er selv meningsskapende og meningsbærende og vi må derfor som forskere håndtere denne dobbeltheten på en konstruktiv måte. Som forskere skal vi gå bak fortellingen og få frem begrunnelser, holdninger og refleksjoner som ligger til grunn for det som for eksempel blir skrevet. Vi kan derfor bidra til å gjøre det ubevisste bevisst gjennom systematikk, tolkning og analyse både for forskningsdeltakeren selv og andre (Nilssen, 2012, s. 72-73). Jeg har derfor presentert mine forforståelser og reflektert over den krevende situasjonen 22. juli-kommisjonen stod i da de skulle undersøke krisehåndteringen under terrorangrepene i Oslo og på Utøya i 2011. Videre presenterer jeg generell teori om kriser og kommisjoner i teorikapitlet for å kunne forstå kommisjoner og dens rolle bedre, samtidig som det gir grunnlag for andre lesere av denne avhandlingen innsyn i mine «forskerbriller»

### **2.6. *Litteraturgjennomgang***

Gjennomgangen startet med en gjennomgang av oversiktslitteratur for å danne en overordnet oversikt over tematikken. Videre operasjonaliserte jeg begreper som gjorde seg relevant for problemstillingen og utførte videre undersøkelser i andre oversiktsbøker. Nøkkelbegreper var *granskningskommisjoner, situasjonsforståelse, systemer, evaluering og krisehåndtering*. Kilder for denne innledningsvise gjennomgangen var fagbøker i krise og beredskapsstudier og fagbøker innen samfunnssikkerhet. En del av pensumlitteraturen hadde jeg fra før, og noe supplerende oversiktslitteratur fant jeg via Nasjonalbibliotekets database over pliktavleverte bøker. Bruk av håndbøker for å finne frem til relevante kilder er en omtalt metode i litteraturgjennomganger (Persson, 2021).

Sorteringen av relevant litteratur baserte seg på følgende metode fra Perrson (2021, s. 64)



Figur 1 Modell for sortering av kilder

Videre måtte jeg stille ytterligere ett spørsmål i litteraturgjennomgangen. Hva kjennetegner kommisjoner og granskningsutvalg? Her baserte jeg søket utelukkende på norsk oversiktslitteratur og teoretisk litteratur da avhandlingens omfang avgrenser seg til norske kommisjoner og utvalg som evaluerer og analyserer akutte kriser. Granskningskommisjoner er gjerne utformet med forskjellig forankring til sin rolle i samfunnet i andre land (Renå & Christensen, 2020)

Deretter så jeg på referanselister på de mest relevante kildene for å se nærmere på bakgrunnen til artiklene og om det eventuelt kunne belyse problemstillingen ytterligere eller på en annen måte.

### ***2.7. Startkilder og søken videre etter litteratur***

For å finne ut mer om situasjonsforståelse og evaluering av kriser tok jeg utgangspunkt i de oversiktsbøker jeg anså som treffende for forskningsspørsmålene og brukte de for å finne relevante artikler og bøker som dykker dypere inn i tematikken.

Endsley (1995) sine teorier er ofte referert til i fagbøker som omhandler situasjonsforståelse (Eid & Johnsen, 2018; Johnsen & Eid, 2019; Kristiansen et al., 2017; Larssen, 2021; Sommer et al., 2020). Det betyr at dette er en anerkjent og mye brukt teori. Ved en gjennomgang av litteraturen fant jeg et interessant synspunkt på at Endsleys teori om situasjonsforståelse ikke var ufeilbarlig. Referansen i boken fikk meg til å benytte snøballmetoden for å finne ut mer om hva dette dreide seg om. Jeg kom fort frem til at distribuert situasjonsforståelse (DSA) var en teori som belyste SA fra et systemperspektiv i samvirkende miljøer og at denne teorien kunne være mer egnet for å undersøke SA i komplekse kriser hvor samvirke mellom nødetater var nødvendig for krisehåndteringen. Jeg brukte da snøballmetoden videre for å finne frem til flere artikler som omhandlet DSA. Selv om teoriene om DSA viser seg å være hensiktsmessig ved evaluering av SA i krisehåndteringssystemer, var det også relevant å benytte teorier innen individuell SA og SA i team for å kunne styrke eller svekke hypotesen.

### ***2.8. Søkeord og søkemotorer***

I tillegg til bruk av håndbøker (oversiktsbøker) og snøballmetoden benyttet jeg meg av både søkemotoren til Oria og Google Scholar for å finne frem til relevant litteratur.

Ved denne litteraturgjennomgangen valgte jeg derfor å bruke begrepene slik: krisehåndtering + evaluering, krisehåndtering + situasjonsforståelse, evaluering + situasjonsforståelse og krisehåndtering + situasjonsforståelse + evaluering, 22-juli + analyse, 22-juli + krisehåndtering

For engelsk søk benyttet jeg meg av både crisis-management (heretter CM) og emergency response som oversettelse av begrepet krisehåndtering. Dette fordi det ved gjennomgangen av litteraturen opplevdes som to begreper som omhandler mye av det samme når vi setter sammen resten av begrepene «situational awareness» og «evaluating».

Søkene ga både relevante og ikke relevante treff. Det var få treff som sammenstilte både evaluering, krisehåndtering og situasjonsforståelse. Evaluering og kriser samt situasjonsforståelse og kriser ga flere relevante treff, men evaluering og situasjonsforståelse var mer begrenset.

### ***2.9. Inndeling av litteraturen***

Litteraturen kan deles inn i tre overordnede grupper: Første gruppe dreier seg om å skille mellom empirisk, teoretisk og metodisk litteratur. Den andre dreier seg om å skille mellom oversiktslitteratur og spesialisert litteratur. Siste og tredje gruppen skiller mellom primær- og sekundærlitteratur. Gruppene og de konkrete tekstene kan overlape hverandre (Persson, 2021, s. 44). Tabellen er sammenstilt for å finne svar på følgende:

- 1) Hva er situasjonsforståelse og hvordan kan den evalueres i etterkant av en krise?
- 2) Hvilke metodiske rammeverk kan være egnet for å evaluere situasjonsforståelse i etterkant av en større akutt krise?

Begge disse spørsmålene har vært underliggende for litteraturgjennomgangen i tillegg til søkeordene som er operasjonalisert på bakgrunn av de øvrige forskningsspørsmålene. Dette har gitt følgende litteratur som er presentert i tabelloversikten under.

Tittel på inkluderte kilder	Utgitt	Gruppe	Primær / Sekundær	Empirisk/ Teoretisk/ Metodisk
Overview: Crisis Management, Influences, Responses and Evaluation	2003	Oversiktsartikkel	Sekundær	Teoretisk
Distributed situation awareness: Advances in theory, measurement, and application to teamwork	2009	Doktorgrads-avhandling	Primær	Teoretisk/ Empirisk
Towards a system-oriented framework for analysing and evaluating emergency response	2010	Spesialisert artikkel	Primær	Empirisk/ teoretisk
A complex framework for Studying disaster response management	2016	Spesialisert artikkel	Primær	Empirisk/ teoretisk
Samvirke: En lærebok i beredskap	2017	Oversiktsbok	Sekundær	Teoretisk
22. juli.kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner	2017	Spesialisert artikkel	Sekundær	Teoretisk
Systems thinking in practise: Application of the Event Analysis of Systematic Teamwork Method	2018	Spesialisert bok	Primær	Teoretisk/ empirisk
Beredskapsøving og læring	2020	Oversiktsbok	Sekundær	Empirisk/ Teoretisk
Samfunnssikkerhet: Analyse, styring og evaluering	2020	Oversiktsbok	Sekundær	Teoretisk
Beredskap og krisehåndtering: utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå	2021	Oversiktsbok	Primær/ sekundær	Empirisk/ teoretisk
Krisehåndtering – Politi-innsatsen 22. Juli	2022	Spesialisert bok	Primær	Empirisk/ Teoretisk

Tabell 1 Oversikt over litteratur som er spesielt utvalgt for å danne teorikapittelet

## 2.10. Konklusjon

Litteraturgjennomgangen fant mye relevant litteratur om både situasjonsforståelse, felles situasjonsforståelse, distribuert situasjonsforståelse, systemtenkning, evaluering, analyse, komplekse kriser og krisehåndtering. Gjennomgangen viste at det finnes allerede metoder som viser seg egnet for å analysere situasjonsforståelse i et systemperspektiv, bl.a. EAST, men denne metoden viste seg å være svært tidkrevende og utenfor mulighetsrommet til denne avhandlingen. Likevel viste litteraturgjennomgangen en annen tilnærming til evaluering av krisehåndteringssystemer som vil kunne evaluere situasjonsforståelse. Denne kan kan være like relevant for problemstillingen, men den er ikke like omtalt i litteraturen. Fellestrekkene for begge metodene er at de er nye i teoretisk forstand og at validiteten av resultatene ikke er bekreftet på formelt plan. Begge metodene for analyse og evaluering viser også et behov for at de benyttes i flere caser. Således kan denne avhandlingen være et bidrag til dette arbeidet.



Noen vil kanskje påpeke at det er lite primærkilder når vi bruker et dokument, og spesielt et offentlig dokument som en granskning av en krise. Samtidig er det i denne avhandlingens kjerne at vi ser på produktet som kommisjonen har levert til offentligheten som en case for analyse. Jeg har på noen punkter kunnet innhente primærkilder selv fra offentliggjorte intervjuer av personer i forbindelse med utarbeidelsen av rapporten. Men det er mye datamateriale som er unntatt offentligheten og større juridiske prosesser med å få utlevert dette. Der hvor jeg har primærkilder selv har jeg benyttet dette til egen triangulering for å gjøre egne vurderinger.

Videre konkluderte jeg med at det ikke var nødvendig med store og omfattende søk på undersøkelseskomisjoner da praksisen varierer internasjonalt samtidig som avhandlingen avgrenser seg til norske Stortingsnedsatte undersøkelseskomisjoner (også kalt ad-hoc komisjoner).

## Del I

### **3. Teoretisk og metodisk rammeverk**

#### ***3.1. Kriser***

Det finnes tre hovedgrupper som beskriver kriser. Disse gruppene påvirker i en viss grad krisehåndteringen i forskjellige retninger. Den første gruppen er plutselige kriser. Dette er den mest konvensjonelle måten å se kriser på. De oppstår brått eller som en serie av hendelser. Eksempler på slike kriser kan være Åsta-ulykken, raset i Gjerdrum og terrorangrepene på Utøya 22. juli 2011. Slike typer kriser vil ofte føre til store tiltak og improvisasjoner i krisehåndteringen. De to andre gruppene av kriser er krypende og kroniske kriser (McConnell, 2003). Jeg går ikke nærmere inn på disse gruppene da den første gruppen er dekkende for forskningsspørsmålene i denne avhandlingen.

Terrorangrepene i Oslo og på Utøya er det vi kan beskrive som en plutselig krise, hvor det oppstår akutt behov for å varsle, mobilisere, danne seg situasjonsforståelse, beslutte og iverksette for å redusere konsekvensene av krisen og redde liv og helse.

#### ***3.2. Kriser og undersøkelser***

Kriser undersøkes både før, under og etter. Fasen før kjennetegnes gjerne med en beredskapsanalytikers arbeid, fasen under krisen kjennetegnes gjerne av en journalists arbeid med å dokumentere hendelsen, og i etter-fasen ser vi gjerne at det blir satt ned utvalg, grupper og komisjoner for å undersøke hva som skjedde under krisen. Evalueringsrapporter er viktig

for beredskap- og risikoanalytikere i deres arbeid videre for å forberede seg for neste krise. Arbeidet reportere og journalister gjør er viktig for gyldigheten av undersøkelseskommissjoner sitt arbeid (Njå et al., 2020).

### **3.3. Hva kjennetegner utvalg**

Skal vi si noe om vurderingen av situasjonsforståelse til 22. juli-kommisjonen, må vi først vite noe om hva som kjennetegner utvalg.

Ulykkesundersøkelser og dens analytikere går under flere navn som «Utvalget», «Kommisjonen» eller «Undersøkelsesgruppen» (Njå et al., 2020). Videre er det også en debatt om bruken og symbolikken i betegnelsen «granskningskommissjoner» versus «undersøkelseskommissjoner» (NOU 2009:9). Denne avhandlingen har ikke som mål å nyansere eller bidra til den debatten. Avhandlingen vil generelt benytte undersøkelseskommissjoner og ved konkret henvisning til 22-julirapporten vil både 22. juli-kommisjonen og Gjørv-kommisjonen benyttes om hverandre for språkets skyld. I tillegg til Njå et al. (2020) er det viktig å understreke at det er forskjeller på undersøkelser av ulykker og undersøkelser av krisehåndtering. Dette utdypes ytterligere i kapittel **3.80**.

I samfunnssikkerhetsarbeidet kan gjennomføring av ulykkesundersøkelser fremstå som et av de viktigste verktøy. Det finnes flere former for grupper som gjennomfører ulykkesundersøkelser, blant annet Statens havarikommisjon og undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten (Njå et al., 2020). I større hendelser av nasjonal interesse vil Stortinget kunne nedsette undersøkelseskommissjoner, denne mekanismen har blitt benyttet oftere de senere årene (Njå et al., 2020). Det er ingen konkrete lover og regler som regulerer sistnevntes kommisjoners arbeidsmetoder (NOU 2009:9) og omfang og mandat varierer (Winge, 2021).

Etter kriser og ulykker reises det ofte spørsmål gjennom politikere, på vegne av samfunnets interesser. Det blir ofte stilt krav om granskning eller undersøkelser ved hendelser av større eller nasjonal interesse. Tradisjonelt har målet med slike undersøkelser vært å finne årsaker til hvorfor ulykkene har oppstått. Videre har utvalgene også gjerne rettet ansvar og påvist svikt. Forståelse av ulykker og kriser engasjerer befolkningen sterkt, men det er ikke gitt at utvalgsrapporter gir enighet om hva som var bakgrunnen for at ulykken oppstod (Njå et al., 2020, s. 369).

Gjørv kommisjonens rapport om terrorangrepene 22. juli 2011 fikk mye oppmerksomhet. Rapportens analyser, vurderinger og konklusjoner har i all hovedsak blitt godtatt og anerkjent

av media, myndighetene og opinionen for øvrig (Renå, 2017, s. 12). Likevel har den i ettertid blitt gjenstand for kritikk både fra innsatspersonell den 22. juli samt forskere (Christensen, 2013; Renå, 2017, 2022; Stensønes, 2017)

Det vil derfor være hensiktsmessig at brukere av evalueringsrapporter også leser rapportene med kritisk blick og reflekterer over de vurderingene som utvalgene har gjort. Undersøkelser av kriser og ulykker gjøres av mange ulike virksomheter som har ganske så ulike formål og oppgaver for sin virksomhet. Det er derfor viktig at brukerne og mottakerne av slike rapporter har innsikt i det egentlige oppdraget til undersøkelsesorganet for å kunne forstå og tolke resultatene som presenteres (Njå et al., 2020, s. 370). Denne tolkningen og forståelsen av evalueringen vil kunne være ekstra utfordrende når det er snakk om ikke-permanente kommisjoner, fordi den ikke har faste medlemmer eller arbeidsmetodikk.

Det vil derfor kunne være nødvendig å se på vurderingskriterier og teoretisk ståsted for å kunne forstå hva det betyr for tolkningen av funnene (Renå, 2017, s. 15). Besitter brukere av rapportene denne kunnskapen vil det kunne føre til at utvalgets metodebruk og vurderingskriterier gir bedre forutsetning for å tolke funnene og omsette det til egen læring.

Denne avhandlingen er i så måte et forsøk på å bidra til et rammeverk for hvordan vi kan tolke ikke-permanente kommisjoner som skal undersøke krisehåndteringsystemer i lys av et systemperspektiv.

22. juli-kommisjonens rapport er trolig den rapporten som stod igjen med virkningshistorien. Det vil si den historien som sitter igjen i samfunnet. Selv om det formuleres entydige mandater, vil det alltid være rom for fortolkninger om hvilken rolle undersøkelsesorganet egentlig har. I sammenheng med undersøkelseskommisjoner kan rolle defineres som de forventningene man har til noen i en gitt situasjon. I tillegg til dette blir rolleforståelsen preget av de forventningene utenforstående har til rolleinnhaverne. Dette vil kunne medføre at selv om undersøkelsene ikke skal plassere ansvar eller skyld, vil resultatene av undersøkelsen likevel kunne bli lest av andre med et ønske om å plassere skyld og ansvar (Abrahamsson et al., 2010; Njå et al., 2020, s. 372).

Det er viktig at kommisjoner er tydelige på om formålet med undersøkelsen er å plassere ansvar eller å lære ved oppstarten av kommisjonsarbeidet. Samtidig må de unngå å endre på dette underveis. Uansett formålet vil det være ulike fortellinger om det som skjedde blant ulike personer og grupperinger. Det kan ikke med sikkerhet garantere (om det i det hele tatt er mulig) at undersøkelsen presenterer den eneste eller den entydige sannhet om hendelsen. Det er heller

ikke sikkert at dette er ønskelig, spesielt i de tilfeller hvor formålet er læring og utvikling i organisasjoner. Samtidig vil undersøkelser som skal plassere ansvar ofte være nøyaktig gjennomført og veldokumenterte. Det gir en mengde opplysninger som kan være svært nyttig for læring i ettertid. Men det er likevel knyttet utfordringer til hvor vidt det er mulig å fremstille den entydige sannheten i etterkant (Njå et al., 2020, s. 374).

Rapporten om terrorangrepene 22. juli er veldokumentert og omfattende, uten at kommisjonen eksplisitt har som mål å plassere skyld. Likevel er bildet av en gummibåt, overlastet med polititjenestemenn, feilvurderinger og manglende evne til å handle og «ressursene» som ikke fant hverandre (NOU 2012:14), deler av det narrative samfunnet sitter igjen med etter rapporten.

### ***3.4. Foreliggende faglige kritiske blikk på NOU 2012:14***

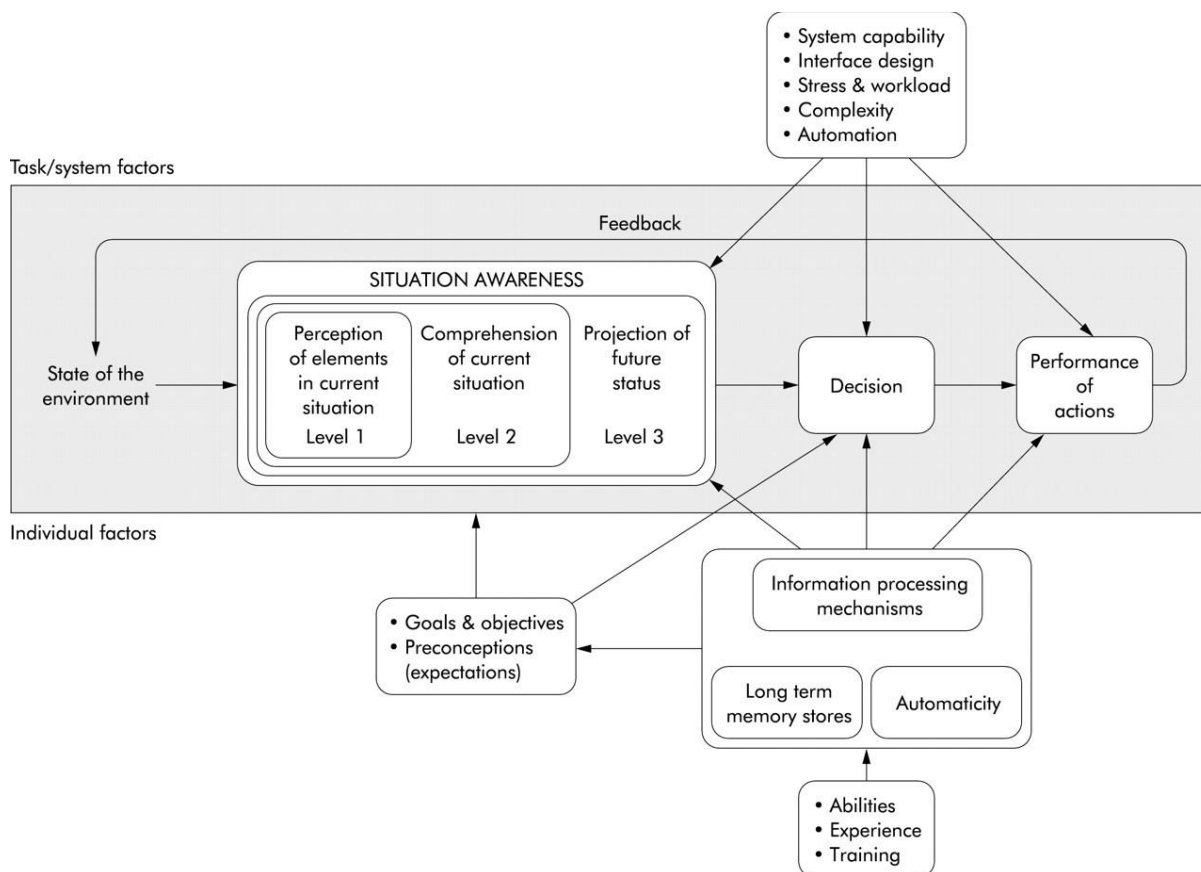
I følge Renå (2017) kan vi identifisere 3 «vurderingsmetoder». Homo-, eco-sociologicus og kontrafaktisk. De to første baserer seg på perspektivet om rasjonalitet. Artikkelen identifiserer at kommisjonen hadde et søkelys på at aktørene var full-informerte individer samtidig som de hadde fokus på individuelle feil kontra systematiske feil. Oppsummert konkluderer rapporten med post-kunnskap i vurderingen av situasjonsbildet slik at de omdefinerer post-kunnskapen til pre-kunnskap.

Dette er nyttige synspunkter i det videre arbeidet med å presentere en modell for evaluering av situasjonsforståelse i et system. Og er med på å bekrefte relevansen av denne avhandlingens hypotese. Et spørsmål som vi kan stille oss er om den presenterte metodikken og de teoretiske begrepene om situasjonsforståelse og krisehåndtering i et systemperspektiv ville kunne ført til at vurderingene og konklusjonene til 22jk ikke omgjorde post-kunnskap til pre-kunnskap.

### ***3.5. Situasjonsforståelse***

Dette underkapittelet skal ta for seg hva avhandlingen legger i begrepet situasjonsforståelse, forskjeller innenfor teorien og hvilken sammenheng den kan ha individuelt, i team og i organisatorisk perspektiv. Det er flere faktorer som påvirker evnen til å ha en god situasjonsforståelse og for å fatte gode beslutninger. Det handler ikke kun om enkeltindividers evner og forutsetninger, men også om gruppesammensetning, organisatoriske rammer, tverrsektorielt samarbeid og prosesser. For å kunne se på hva 22. juli-kommisjonen la i begrepet situasjonsforståelse da de gjorde sine undersøkelser, må vi først vite hva situasjonsforståelse er rent teoretisk og hva som kan påvirke den.

Situasjonsforståelse kan deles inn i individuell-, team-, og systemorientert situasjonsforståelse (Endsley, 1995; O'Brien et al., 2020; Salmon et al., 2009; Salmon et al., 2017).



Figur 2 Modell av situasjonsforståelse av Endsley (1995)

Modellen til Endsley (1995) er en kjent modell og opphav til mye av de teoretiske tolkningene av situasjonsforståelse. Noe av kritikken til denne modellen har vært at den fremstiller prosessen som en sekvensiell prosess. Men det bør heller forstås som en prosess hvor eksempelvis ny informasjon fører til ny SA og nye grunnlag for beslutninger (generisk). Modellen bør derfor forstås som en kompleks prosess bestående av mange faktorer som spiller inn på SA, beslutninger og håndtering.

Individuell og team SA kan i dagligtalen beskrives som å oppfatte hva som skjer, forstå det som skjer og gjøre opp noen tanker om hva som kan skje i fremtiden.

Mange som refererer til teorier om SA vil si at det handler om en bevisstgjøring av den menneskelige atferden, og den er mer eller mindre universell teoretisk enten om man skal føre et fly, tankskip eller være innsatsleder, operasjonsleder eller enkeltindivid som forsøker å unngå

uønskede utfall i ulike situasjoner. Situasjonsforståelse tilhører ikke en bestemt vitenskap, men den har mye av sitt opphav i det vi kaller for *human factors* (Kristiansen et al., 2017, s. 33). Uenigheter og dissens er ikke sjeldent for teorier innenfor samfunnsvitenskap. Endsley (1995) sin modell av situasjonsforståelse har i den senere tid møtt kritikk (Kristiansen et al., 2017). Blant annet fordi den baserer seg kun på det menneskelige nivået og at det er en kognitiv prosess (Salmon et al., 2017). Videre er denne forståelsen av SA trolig snever når vi skal evaluere situasjonsforståelse i et komplekst system. Salmon et al. (2017) argumenterer for at den menneskelige SA distribueres gjennom systemer under komplekse samvirkende miljøer. Det vil derfor være relevant å se på hva som er de forskjellige forståelsene av SA og hvilke utfordringer begrepene møter når vi skal vurdere SA etter kriser. Noen vil også hevde at kunstig intelligens vil kunne være med på å bygge SA. Men det er utenfor denne avhandlingens nedslagsfelt.

Renå (2022, s. 82) beskriver nivåene i modellen for individuell SA slik:

- Nivå 1 handler om å være oppmerksom på de ulike elementene i sine omgivelser, herunder elementenes status, egenskaper og dynamikk. Dette kaller han delforståelse.
- Nivå 2 handler om å forstå situasjonen man befinner seg i der og da, basert på en syntese av de ulike elementene. Dette kaller han nåforståelse.
- Nivå 3 handler om evnen til å forutse hvordan de ulike elementene i omgivelsene vil agere i nærmeste fremtid. Dette kaller han for fremforståelse.

Delforståelse og nåforståelse er en nødvendighet for å kunne danne seg en fremforståelse. De tre nivåene for situasjonsforståelse kan eksemplifiseres gjennom en operasjonssentral og dens operatør. Operatøren er oppmerksom på de teknologiske verktøyene som samband, telefoni og skjermer (elementer) og vet hvordan disse normalt fungerer (delforståelse). Med grunnlag for at operatøren evner å ta inn ulike elementer i rommet som kommunikasjon i rommet og via samband, vil operatøren danne en forståelse av hva som er situasjonen på de(t) oppdrage(ene) som OPSen for tiden styrer (nåforståelse). Basert på delforståelsen og nåforståelsen vil i tillegg operatøren kunne forutse de andre operatørenes handlinger og utviklingen i oppdraget eller oppdragene i umiddelbar fremtid (fremforståelse).

I tillegg vil operatøren samarbeide med de andre operatørene og operasjonslederen samtidig som han jobber for at alle skal ha en mest mulig oppdatert og riktig felles forståelse av oppdragene de styrer og koordinerer. Dette skjer ved å oppdatere seg på skjermer, logger, samband og nødtelefoner samtidig som de gir beskjeder og oppdateringer til hverandre i

rommet. Men det å opparbeide felles situasjonsforståelse betyr ikke at alle må vite det samme til enhver tid. Det som er vesentlig er at de er nok samkjørte til å vite hvem som gjør hva, når, hvor og at hver enkelt kan handle hensiktsmessig (Renå, 2022, s. 82-83).

### **3.5.1. *Situasjonsforståelse som en prosess***

Situasjonsvurdering er den prosessen som leder fram til en situasjonsforståelse. Uavhengig av de beslutningene som tas, er situasjonsvurdering en kritisk del av beslutningstakingsprosessen i operative situasjoner. Innledningsvis er situasjonsvurderingen avhengig av å være mest mulig korrekt for at responsen på situasjonen skal være mest mulig effektiv (Sommer et al., 2020, s. 44). Denne prosessen behøver ikke å være bevisst. En pilot vil kunne høre unormale lyder fra motoren og direkte ha en SA som tilsier at noe er unormalt uten at det har blitt vurdert på forhånd. Teknologi kan også være et hjelpemiddel for å vurdere og fange opp kritisk informasjon og indikatorer (Kristiansen et al., 2017, s. 38).

### **3.5.2. *Læring og kunnskap***

I et individuelt og kognitivt perspektiv eksisterer det to former for kunnskap som viser seg sentrale i forbindelse med læring. Disse to formene er praktisk og teoretisk læring. Formene er ansett som viktige for at enkeltpersoner skal kunne bli yrkesmessig dyktige. I tillegg er *disposisjoner* (verdier, interesser, evner, holdninger og motivasjon) en faktor som bør ses i sammenheng med de to formene for kunnskap. Grunnen til det er at anvendelsene av kunnskapen er avhengig av disposisjonen til enkeltindividet. I likhet med kunnskap er også disposisjoner noe som kan læres og tilegnes (Sommer et al., 2020, s. 122).

Summen av formene for kunnskap forstås som kompetanse. Kompetanse består av kunnskaper, ferdigheter, holdninger og evner som samlet sett gjør det mulig å gjennomføre aktuelle oppgaver i tråd med definerte krav og mål (Lai, 2013, s. 46; Sommer et al., 2020, s. 122)

### **3.5.3. *Beredskapskompetanse***

Beredskapskompetanse er en felles betegnelse på de ferdigheter og kunnskaper en organisasjon og enkeltindivider trenger for å kunne håndtere kriser og ulykker. Kompetansetyperne som er nødvendige vil være avhengig av hvilket ansvar og oppgaver de har ved hendelser. Dette skal vi se nærmere på under kapittel om hvordan vi analyserer og evaluerer et krisehåndteringssystem. Vi kan likevel se at det er en del fellestrekk. Avhengig av type og omfang, så medfører alle ulykker og kriser usikkerhet og tidspress med behov for umiddelbar handling for å berge liv og verdier. Det er derfor nødvendig at man er i stand til å forstå situasjonen som utspiller seg og

fatte gode beslutninger med en formålstjenlig fremgangsmåte (Sommer et al., 2020, s. 39). Beredskapskompetansen bygges blant annet opp av trening og øving. Dersom det ikke er samsvar med det innøvde og det som skjer, kan uforutsette eller uønskede resultater inntreffe ifølge Kristiansen et al. (2017, s. 38).

Samtidig vil ikke en krise være lik en annen, det vil alltid kunne oppstå uforutsette situasjoner. En prosedyre kan være nødvendig i mange tilfeller, men det er viktig at trening og øving ikke utelukkende baserer seg på dette da prosedyrene kan vise seg å ikke være adekvate for den gitte situasjonen. En viktig organisatorisk og individuell mekanisme for å finne meningsfulle og rasjonelle handlinger i uforutsette situasjoner er meningssskaping (Kristiansen et al., 2017, s. 38).

#### **3.5.4. Meningssskaping**

På den ene siden har vi situasjonsforståelse som handler om å se fremover, har vi meningssskaping som handler om å se bakover. Dette er en iboende egenskap i mennesket. Vi vil skape mening gjennom en indre gjenfortelling om det som kretser rundt det vi har lært og opplevd samtidig som vi setter dette i kontekst med det vi planlegger, og tror vil finne sted. Så lenge vi ikke handler rent intuitivt så vil denne formen for indre samtale danne grunnlaget for alt vi foretar oss.

#### **3.5.5. Situasjonsforståelse i et flernivå-perspektiv**

I et generelt perspektiv om flernivåstyring (taktisk, operativt og strategisk nivå) vil vi kunne drøfte SA på følgende måte ifølge Winge (2021).

Situasjonsforståelse har opphav fra operasjonelt og taktisk nivå, men har over tid blitt brukt på strategisk nivå uten at innhold, prosess, betydning og ansvar er blitt godt definert (Winge, 2021). I følge Endsley (1995) har SA og beslutningsprosesser en sammenheng med hverandre, men samtidig betyr det ikke at situasjonsforståelse og beslutningsprosesser er det samme. Winge (2021) mener at en bevisstgjøring av dette vil ha betydning for hvordan begrepet situasjonsforståelse benyttes på strategisk nivå, og dernest for hvordan vi kan forstå begrepet på samfunnsmessig nivå. Winge problematiserer med to dimensjoner basert på måten vitenskapen har sett på situasjonsforståelse.

- 1) Betyr SA det samme på taktisk og operasjonelt nivå som på strategisk nivå? Vil det være mulig å benytte den begrepsforståelsen som har sitt opphav på taktisk og operasjonelt



nivå på det strategiske nivået? Hvordan spiller dette inn på forståelsen av situasjoner på tvers av sektorer og styringsnivåer?

- 2) Hva er de strukturelle rammene og organisatoriske kulturen som påvirker evnen til å etablere felles situasjonsforståelse? Det er behov for å se på hvordan SA kan etableres på de forskjellige nivåene.

Winger (2021) har et godt argument som også vil kunne gjøre seg gjeldende for avhandlingens problemstilling. Ser vi på prinsippene om felles situasjonsforståelse versus kompatibel situasjonsforståelse vil vi kanskje se forskjellige resultater av begrepsforståelsen. Et syn på kompatibel situasjonsforståelse og et system som distribuerer SA vil muligens være mer treffende ettersom felles situasjonsforståelse, situasjonsforståelse i team og individuelt er basert på kognitive modeller (Salmon, 2009). Teorien om DSA og F-SA og kompatibel SA gir trolig ikke det skarpe skillet som forventes mellom de ulike nivåene, men det kan gi et grunnlag til å forstå situasjonsforståelse og dens betydning for de ulike nivåene både individuelt og i team, men også i et system.

### *Spesielt om strategisk og samfunnsmessig nivå*

Kunnskapsgrunnlaget fra alle de tre nivåene av SA må omsettes til tiltak for å forebygge og håndtere trusler på strategisk nivå (politisk og departemental ledelse). Det er samtidig nødvendig å tydeliggjøre roller og oppgaver på ulike styringsnivåer. Winger (2021) viser til en informant som oppgir at strategisk nivå ønsker selv å gjøre de taktiske og operative vurderingene. Faren med dette er at det etterlates et vakuum som gjør jobben for taktisk og operativt nivå krevende. De får ikke understøttet de politisk-strategiske målsetningene og posisjonene. Konsekvensen er at arbeidet til taktisk og operasjonelt nivå er blitt erstattet med en beskrivelse av hvordan oppgavene skal gjøres på operativt og taktisk nivå istedenfor understøttelse strategisk og politisk nivå. Et eksempel på dette finner vi i Koronakommisjonens rapport<sup>3</sup>. Selv om denne avhandlingen er avgrenset til taktisk og operativt nivå, viser dette at i overført betydning at SA er en del av et system, og at rammeverket for evalueringene må defineres av hver enkel instans som evaluerer.

I likhet med Abrahamson et al. (2010) mener Winger (2021) at ett av målene på overordnede samfunnsnivå er knyttet til liv og helse. Videre sier St. meld 5 (referert i Winger 2021) at

---

<sup>3</sup> (NOU 2022:5, s. 449-451) påpeker at regjeringen drev detaljstyring. For mange saker ble løftet til regjeringens bord [...] svekket regjeringens evne til å løfte blikket og ta viktige veivalg og beslutninger. [...] Regjeringen utnyttet ikke fullt ut det etablerte systemet for krisehåndteringen.

innbyggernes sikkerhet er statens viktigste oppgave. Dette er et klart mål som kan operasjonaliseres på tvers av ulike sektoroppdrag (virksomhets- og aktørmål) og styringsnivåer. Det betyr også implisitt at sviktende situasjonsforståelse og respons kan påvirke innbyggernes sikkerhet i negativ grad. Samvirke, informasjonsdeling og bildebygging kan virke som en metode for å bygge situasjonsforståelse. Fellestrekkene mellom Winge (2021) og Abrahamsson et al (2010) argumenter og metoder viser et systemisk perspektiv mellom flere nivåer, mål og verdier.

### **3.5.6. Felles og kompatibel situasjonsforståelse**

Salmon (2009) skiller begrepene felles og kompatibel situasjonsforståelse. I hans doktorgradsavhandling er et av funnene at kompatibel SA oppstår i DSA systemer og er en motsetning til det vi kjenner som felles situasjonsforståelse. Det vil si at i de ulike casene han undersøkte fant han at DSA tilsynelatende bestod av hvert enkelt teammedlems forskjellige, men kompatible deler av SA for oppgavene som skulle løses. Dette er helt i motsetning til det vi vet om felles SA hvor hvert enkelt medlem av teamet må ha den samme situasjonsforståelsen for å løse oppgavene. Kompatibel SA i motsetning til felles SA viser at aktører i samvirkende systemer i stedet for å dele SA, utfører transaksjoner der SA-relatert informasjon utveksles mellom partene med hensikt om å modifisere mottakerens SA. Begge parter bruker dette til sine egne formål gjennom egen tolkning av informasjonen de har og får. Dermed er transaksjonen en utveksling snarere enn en deling av bevissthet.

### **3.6. Hvordan undersøke situasjonsforståelse**

Situasjonsforståelse kan deles inn i individuell-, team-, og systemorientert situasjonsforståelse (O'Brien et al., 2020; Salmon et al., 2009; Salmon et al., 2017).

Ifølge Salmon et al. (2017, s. 66) finnes det per dags dato ingen tilfredsstillende modeller for å måle situasjonsforståelse i team i samvirkende miljøer og det er da heller ingen eksisterende vurderingsmetoder for SA som er egnede for å måle SA i samvirke i den virkelige verden. I en litteraturgjennomgang (O'Brien et al., 2020) av situasjonsforståelse i tverretattlig krisehåndtering, nyanseres forskjellene mellom individuell-, team-, og systemorientert situasjonsforståelse. Hva skiller disse begrepene og hva slags betydning har de når det kommer til undersøkelse og evaluering av situasjonsforståelse og beslutningstaking.

Salmon et al. (2009) beskriver en rekke metoder for måling av SA og hvordan F-SA kan måles. Gjennom en analyse av de mest pålitelige metodene finner de styrker og svakheter ved alle.

Målet for deres analyse var å finne en metode som kunne fungere for å finne ut «hvordan vi vet, hva de vet?» (Salmon et al., 2009, s. 35-50).

Hovedproblemet når vi skal evaluere felles situasjonsforståelse er at de fleste metoder som kan benyttes, baserer seg på SA til individuelle medlemmer av et team, og ikke teamet som en helhet (F-SA). Ofte blir den individuelle evalueringen gjenstand for konklusjon om hva som var den felles situasjonsforståelsen. Salmon et al. (2009, s. 56) konkluderer videre at det kreves en ny tilnærming for å finne adekvate metoder som er pålitelige og valide for å måle felles situasjonsforståelse.

Distribuert Situasjonsforståelse (DSA) er fremvoksende innen «human factors» litteraturen. Tilnærmingen til DSA er basert på å forstå atferden i komplekse systemer. Det er derfor mer hensiktsmessig å ta systemet i seg selv som en enhet for analyse og fokusere på interaksjonen mellom elementene i systemet og den fremvoksende atferden i motsetning til å analysere isolerte deler i et system.

DSA modellen har sitt opphav i teoriene og tilnærmingen til distribuert kognisjon og «Cognitive System Engineering». Begge tilnærmingene fokuserer på systemet som en helhet snarere enn de individene i systemet som en analyseenhet. Disse tilnærmingene tar perspektivet på mennesker og artefakter i systemet og deres samspill for å danne et såkalt «felles kognitivt system», og at kognitive prosesser oppstår fra og er fordelt over dette felles kognitive systemet. Derfor kan vi si at kognisjon oppstår gjennom koordinering mellom systemelementer (avs. 3.8.1). Med disse to teoriene som fundament kan DSA tilnærmingen argumentere for at SA eksisterer også på et systemnivå og kan bli sett på som en fremvoksende egenskap i samvirkende systemer (Salmon et al., 2017, s. 67). DSA er derfor ansett som den kollektive forståelse til hele systemet, en egenskap systemet har som et team jobber i (Armann & Garbis, 1998, sitert i Salmon et al. 2017, s 67) og et produkt av systemets atferd.

Hovedforskjellen på modeller for individuell og team SA er relatert til hvordan vi ser på SA som en konstruksjon eller en system-konstruksjon. De fleste modellene for individuell og team SA foreslår at SA eksisterer i individets tanker mens DSA tilnærmer seg SA som en fremvoksende egenskap, eller et produkt av systemet i seg selv. SA er ansett som limet som holder systemet sammen (O'Brien et al., 2020; Salmon et al., 2017).

Det vil i praksis si at dersom det på taktisk nivå blir meldt inn til operasjonssentralen med nøkkelinformasjon, så blir denne tolket og omdannet til en egen SA på OPSen basert på enkelte

informasjonsnøkler som blir avgitt på taktisk nivå. Personellet på taktisk nivå er ikke avhengig av samme SA som operativt nivå, men deler av begge situasjonsforståelse er kompatible med hverandre. Sammen danner dette en SA i systemet som utveksles på tvers av geografiske avstander og nivåer. Ergo så er ikke SA bare en del av et team eller et individ, men en verdi som påvirker systemet og dens atferd.

Vi kan derfor ikke si at vi har en metode for å måle felles situasjonsforståelse på en pålitelig og valid måte per i dag. Det vil si at det vil kunne være forskjell i funnene vi får i slike undersøkelser uansett hvilken metode som blir brukt eller hvem som benytter seg av dem. En case kan altså gi forskjellige resultater avhengig av hvilken metode som benyttes eller hvem som undersøker casen.

Sett fra et faglig ståsted kan vi heller ikke da forvente å se samsvar i metodebruk ved evalueringsrapporter etter kriser og ulykker når det kommer til vurdering av situasjonsforståelse så lenge vi ikke vet om EAST metoden eller andre rammeverk for evaluering av SA er benyttet.

Som tidligere nevnt er det viktig at brukere av evaluerings- og kommisjonsrapporter setter seg inn i sammensetning av utvalgene, bakgrunn, kompetanse og bruken av metoder og vurderingskriterier for å danne en forståelse for og mulighet til, å rette et kritisk blikk på funnene som blir presentert.

På den annen side bærer undersøkelsesmetodene for SA og F-SA preg av måling av de menneskelige faktorene under kriser og ulykker. I kriser er det også andre faktorer som påvirker SA i tillegg til de menneskelige faktorene under håndteringen av kriser. Eksempler på dette er: organisering og ledelse, kommunikasjon, samarbeid og teamprosesser samt beslutningstaking. Dette underbygger Kristiansen et al. (2017) med å oppsummere at forskere har konstruert SA som en forklaringsmodell for enkelte sider av menneskelig atferd i et system.

Det kan muligens oppsummeres med at når vi skal undersøke situasjonsforståelse i en gitt hendelse, at det er de menneskelige faktorene som en del av et system vi undersøker. Men, skal vi undersøke felles situasjonsforståelse er ikke dette tilstrekkelig. Det vil derfor være naturlig å se på teorien om distribuert situasjonsforståelse (DSA)

### **3.6.1. Undersøkelse av individuell SA**

Den mest anerkjente metoden for å undersøke individuell SA er SAGAT<sup>4</sup>-metoden. Denne innebærer å undersøke deltakerens kunnskap om oppgavespesifikke informasjonslementer. Dette gjøres når de «tas ut» av situasjonen og de ikke har noen tilgjengelige informasjonskanaler eller systemer tilgjengelige. En annen anerkjent metode er SART<sup>5</sup>-metoden. Denne metoden har imidlertid blitt kritisert for dens subjektivitet og at metoden stadfester deltakerens tillit til egen kunnskap fremfor at den måler nøyaktigheten av den evaluertes kunnskap i selve situasjonen (O'Brien et al., 2020, s. 2-3). Således kan vi tolke at SAGAT og SART metoden ikke er egnet til å evaluere og analysere krisehåndtering i ettertid av en krise

### **3.6.2. Undersøkelse av team og felles situasjonsforståelse**

Et team karakteriserer seg som en gruppe av mennesker som jobber mot ett felles mål. Noen beskrivelser av F-SA har satt søkelys på team medlemmers evne til å dele situasjonsforståelsen. Et team kan for eksempel være innsatsleders KO (heretter ILKO), en stab, eller andre tverretatlige sammensatte grupper med forskjellig ekspertise. Måten dette undersøkes på er at man ser på nivået av overlapp i hvert enkelt individuelle situasjonsforståelse og hvorvidt de andre teammedlemmene har samme situasjonsforståelse. Dette er da felles situasjonsforståelse som oppstår i et team. I et krisehåndteringsperspektiv vil denne tilnærmingen til team-SA anta at den best mulige situasjonsforståelse oppstår når alle i ILKO (eller andre grupper) har den samme situasjonsforståelsen.

Et alternativt perspektiv på F-SA er at det handler om mer enn å sammenstille situasjonsforståelsen i teamet. Felles situasjonsforståelse omfatter individuell SA i sammenheng med ulike teamprosesser. Teamprosesser som rolleforståelse, koordinering og ledelse er med på å fasilitere kommunikasjon og bidrar til utviklingen av felles situasjonsforståelse. Evnen til å danne et felles situasjonsbilde går parallelt med annen informasjonsdeling som er nødvendig for å nå målene. Dette kan blant annet påvirkes av utslagsgivende faktorer som har betydning for teamets prestasjoner, slik som graden av ekspertise i teamet. (Salas et. al. 1995, referert i O'Brien et al., 2020, s. 3). Kommunikasjonen forholder seg til hvordan informasjonen overføres til andre etater og kommunikasjonssvikt er ofte en årsak til forverring av situasjonsforståelsen. Utfordringen med å undersøke felles situasjonsforståelse kontra individuell situasjonsforståelse

---

<sup>4</sup> SAGAT står for Situational Awareness Global Assessment Technique

<sup>5</sup> SART står for Situational Awareness Rating Technique

er at faktorer for teamarbeid som koordinering og informasjonsdeling også må vurderes. På den andre siden vil en undersøkelse av individuell situasjonsforståelse i all hovedsak rette seg mot kognitive prosesser (O'Brien et al., 2020, s. 3).

En ofte brukt metode for å undersøke F-SA er selvvurdering av teamets situasjonsforståelse. Metoden blir kritisert da den bare vil fange opp i hvilken grad hvert enkelt medlem av teamet oppfatter kvaliteten på deres felles situasjonsforståelse. I tillegg vil bruk av denne metoden i situasjoner med mye stress, føre til unøyaktige funn (O'Brien et al., 2020, s. 3).

Vi kan derfor si at undersøkelse av team og F-SA isolert sett ikke er egnet for evaluering av SA i et system.

### ***3.6.3. Undersøkelse av distribuert situasjonsforståelse***

Dette er definert som «activated knowledge for å specific task, at a specific time within a system.». Distribuert situasjonsforståelse (DSA) er per dags dato den eneste teorien innen SA som har et systemperspektiv. DSA redegjør for hvordan et helt system oppfatter og vedlikeholder forståelse i et komplekst samvirke-system. I krisehåndteringsperspektiv vil det si at hvordan det tverretatlige samarbeidet (systemet) oppfatter situasjonen og hvordan hver etat underbygger det som er relevant for situasjonsforståelsen. Den hovedsakelige forskjellen mellom denne tilnærmingen og individuell situasjonsforståelse, er at situasjonsforståelsen oppstår på et system-nivå i motsetning til enkeltindividets forståelse (O'Brien et al., 2020, s. 3).

Teorien om DSA understreker viktigheten av at hver enkelt funksjon som påvirker situasjonsforståelsen passer sammen (kompatibel SA). Disse funksjonene kan være menneskelige og ikke-menneskelige som fungerer sammen i situasjonen. Kompatibel situasjonsforståelse er det som holder det distribuerende systemet sammen. Hvis vi for eksempel bruker brann som et eksempel, vil nødetatene og lokale ressurser være avhengig av å dele sin situasjonsforståelse med hverandre. Hvilke veier skal benyttes, hvor skal evakuerings og oppsamlingsplasser være, hvor etableres pårørendesenter. I tillegg vil ikke-menneskelige sensorer være med på å påvirke SA. Luftfuktighet over tid, type bygg, vindretning og styrke og antall beboere er ikke-menneskelige kilder (henter dette som regel fra data-kilder) som kan underbygge og risikovurdere utfallet av hendelsen. Hvis da situasjonsforståelsen er kompatibel mellom alle instansene er det stor sannsynlighet for at situasjonen utvikler seg forutsigbart (O'Brien et al., 2020, s. 3).

Distribuert situasjonsforståelse handler snarere om kunnskapen som ligger til grunn for DSA og omfatter mer enn hvert enkelt individs situasjonsforståelse. Situasjonsforståelse er antatt å være en fremtredende egenskap i samvirkende systemer. SA eksisterer ikke i en enkelt funksjon, men er formet av samhandling mellom funksjonene (O'Brien et al., 2020, s. 3).

Det eneste rammeverket for metode for undersøkelse av DSA er det som kalles for EAST<sup>6</sup>. Dette rammeverket tar for seg utviklingen av tre sammensatte nettverk bestående av oppgaver, sosial interaksjon og elementer av informasjon. Nettverkene beskriver hvilken informasjon som blir brukt eller er nødvendig for hvilken aktør under spesifikke oppgaver og hvordan informasjonen er formidlet gjennom nettverkene (O'Brien et al., 2020, s. 3).

I Salmon et al. (2009) foreslår de flere faktorer som påvirker danningen av og kvaliteten på et systems DSA. Disse faktorene inkluderer individuelle faktorer som for eksempel oppgaver, roller, erfaring og trening, team faktorer som graden av team-arbeid, kommunikasjon, samarbeid og team-kompetanse, oppgave-baserte faktorer som kompleksitet og arbeidspress, og til slutt faktorer som relaterer seg til system design som eksempelvis støtte for krav til situasjonsforståelse, kommunikasjonsveier og anvendt teknologi.

#### **3.6.4. Undersøkelse av situasjonsforståelse oppsummert**

Modellene for situasjonsforståelse individuelt og i team forklarer kun deler av situasjonsforståelse. Den mangler perspektivet på SA som en systemegenskap. Dette betyr ikke at individuell og team SA ikke er nyttig, men snarere at ytelsen til krisehåndteringsapparatet ikke kan gjøre redet for ved å summere innholdet i situasjonsforståelsen til hvert enkelt individ. Vi kan heller ikke vurdere på bakgrunn av hvilken grad individer i et team deler samme situasjonsforståelse. En innsatsleder kan ha en overordnet situasjonsforståelse hvorpå tjenestepersonellet i politiet kun har situasjonsforståelse for den ene oppgaven som den er satt å utføre. Sammensetningen av ulike individer og organisasjoner som for eksempel politi, brannmenn, ambulanspersonell og kommunen samt artefakter som teknologi, websider, databaser og medisinsk utstyr er et argument for at situasjonsforståelse i tverretattlig krisehåndtering kun kan optimaliseres gjennom en systemtilnærming. Bruk av DSA kan støtte

---

<sup>6</sup> Event Analysis of Systemic Teamwork

en overordnet forståelse av hvordan informasjon fordeles over en krise og hvordan den kan fasilitere eller hindre håndteringen av den (O'Brien et al., 2020, s. 3).

Samtidig viser EAST metoden at den er tidkrevende i kompetansebygging for å gjennomføre undersøkelsesmetoden, men også selve undersøkelsen er tidkrevende (Stanton et al., 2018). Som jeg har argumentert innledningsvis i oppgaven vil nok trolig denne metoden være mest egnet til forskning enn til granskninger og evalueringer med relativt korte tidsfrister.

### ***3.7. Sammenhengen mellom SA og veien mot et rammeverk for evaluering og analyse i et systemperspektiv***

En av de grunnleggende prinsippene for beredskap og krisehåndtering forut for, og spesielt i etterkant av 22/7-juli terroren, er samvirke. Samvirke har vært sentralt i beredskapsarbeidet i Norge siden 1960-tallet. Samvirke i et krise- og beredskapsperspektiv handler om at organisasjoner og virksomheter som er part i redningsarbeid og tjeneste, er organisert sammen med hensikt i å utfylle hverandres roller for å oppnå felles og etatspesifikke mål (Aasland & Braut, 2018). Gjennom dette prinsippet kan vi si at beredskapsarbeidet er avhengig av samvirke for å løse felles mål. Vi kan derfor også si at vi er avhengig av en kompatibel situasjonsforståelse på tvers av etater for å ta effektive og hensiktsmessige beslutninger. Er det da mest hensiktsmessig å evaluere i et systemperspektiv?

Hittil har vi sett på hva som skiller de forskjellige teoretiske nyansene av SA fra hverandre, og på hvilket nivå SA, SA i team og DSA kan være utfordrende ved undersøkelser. Ved større kriser og påfølgende krav om evaluering og granskning følger både politisk, samfunnsmessig og organisatorisk interesse. Evalueringene og analysene er som regel omfattende og ser på hele krisehåndteringssystemet under ett. Etatsspesifikke evalueringer, evaluerer også sitt samvirke med andre nødetater. Det er derfor naturlig å bringe DSA teorien videre når vi skal se på evalueringer og analyser av krisehåndteringssystemer.

Selv om 22. juli-kommisjonen peker på enkelte tjenestemenn og deres situasjonsforståelse som mangelfull, peker den også på at det var flere underbyggende faktorer som arbeidsbelastning og dårlige kommunikasjonsløsninger (Renå, 2017, 2022). Det som kanskje skiller perspektivene når vi skal evaluere situasjonsforståelse på denne måten er plassering av skyld og ansvar. Burde tjenestepersonellet visst bedre? Eller burde systemet vært bedre rustet for å ivareta og understøtte god situasjonsforståelse? Disse spørsmålene handler da om individets



beredskapskompetanse, trening, øving og erfaring (læring og kunnskap) som fører til gode meningsskapingsprosesser på den ene siden. Og kommunikasjon, samvirke, kompleksitet og infrastruktur på den andre siden.

Informasjon og lærdom kan innhentes ved å studere og evaluere tidligere kriser og hvordan de ble håndtert. Denne informasjonen kan være nyttige bidrag til å forebygge og forhindre og/eller som forberedelse mot fremtidige kriser.

Derimot er ikke analyser og evalueringer av krisehåndtering en enkel sak. Spesielt ikke når håndteringen involverer flere samarbeidende aktører som f.eks brann, politi og helse. Samfunnet har allerede samlet masse lærdom fra Gjørsv-kommisjonens granskning. Men har de tatt tilstrekkelig stilling til utfordringer ved evaluerings- og analysearbeid generelt og når det kommer til situasjonsforståelse spesielt? Det vi hittil i avhandlingen har kommet frem til er at vi bør se på SA som noe som ikke bare er en kognitiv prosess, men også noe som distribueres i et system. Derfor vil vi være avhengig av å benytte et metodisk rammeverk for evaluering av krisehåndteringssystemer som er kompatibelt med undersøkelse av situasjonsforståelse i et system.

Vi skal derfor i neste del av avhandlingen se på hvordan vi kan metodisk undersøke krisehåndteringssystemer for å senere knytte dette sammen med undersøkelse av situasjonsforståelse i analysedelen av denne avhandlingen.

### ***3.8. Evaluering av krisehåndtering i et systemperspektiv***

Denne modellen vil danne det metodiske rammeverket for analysen av NOU 2012:14 og dens evaluering av krisehåndteringssystemet og situasjonsforståelse.

Abrahamsson et al. (2010) har identifisert fire utfordringer med å evaluere og analysere krisehåndtering med flere deltakende aktører.

Det metodiske rammeverket til Abrahamsson et al. (2010) er relevant fordi det vil være av interesse å se om deres rammeverk kan rekonstruere de data som trengs for å bygge modellen og for å videre undersøke om den understøtter og/eller endrer 22. juli-kommisjonens konklusjoner om situasjonsforståelse og krisehåndteringen. Som tidligere nevnt innledningsvis og i underkapittel 3.6 om undersøkelse av situasjonsforståelse, er det sannsynlig at EAST metoden som presenteres ikke er den mest hensiktsmessige metoden å benytte i ikke-permanente kommisjoner hvor deltakere blir plukket ut fra kommisjon til kommisjon, med mindre de har den metodiske kompetansen. Derfor har denne avhandlingen valgt det som mest

trolig kan være en god metodisk erstatte. Spørsmålene vi da må stille oss i gjennomgangen av metoden er: Kan denne egne seg til å rekonstruere en hendelse gjennom analyse av NOU 2012:14? Kan denne metoden egne seg til å undersøke situasjonsforståelse? Videre så vil spørsmålet i analysekapittelet være om dette rammeverket gir noen andre konklusjoner enn 22. juli-kommisjonen presenterte. Svaret på dette spørsmålet vil være med på å kunne avkrefte eller bekrefte hypotesen.

- 1) utfordringer knyttet til verdiene som styrer evalueringen
- 2) utfordringer relatert til kompleksiteten av systemet som involveres
- 3) utfordringer knyttet til gyldigheten av informasjonen som analysen og evalueringen er basert på
- 4) utfordringer knyttet til de begrensede forhold som beredskapssystemet opererte i.

Abrahamsson et al. (2010) presenterer et rammeverk for evaluering og analyse gjennom introduksjon, diskusjon og eksemplifisering ved hjelp av empiriske funn fra en casestudie. Artikkelen er påvirket av systemteori, ulykkesundersøkelsesteori og programevalueringsteorier som omhandler de overnevnte aspektene. Artikkelen konkluderer med at det foreslåtte rammeverket kan gi en bedre forståelse av hvordan et krisehåndteringssystem fungerte under en bestemt hendelse, og bidra til å identifisere mulige hendelser og/eller omstendigheter som kan påvirke ytelsen til krisehåndteringssystemet, enten i negativ eller positiv grad.

Det finnes to ulike typer av evaluering. Den første typen består av å søke etter korreksjon for å forebygge og redusere omfanget av kriser. Den andre er søken etter plassering av skyld og ansvar, og kan sammenlignes med prosessen av etterforskning med påfølgende påtale (Heath 1998, sitert i Abrahamsson et al. 2010, s 16). Heath (1998, s.154) argumenterer at årsak-konsekvens-sammenhenger og spørsmålet om ansvar-skyld smelter sammen dersom evalueringene i tillegg søker korreksjon og forebygging.

Det vil derfor være hensiktsmessig at kravene til en evaluering er at den ikke skal plassere skyld og at det benyttes modeller for tilpasset organisasjonsanalyser.

En kan trolig ikke basere evalueringen av innsatsen under en krise på enkeltindivider eller funksjoner, men må snarere evaluere systemet som en helhet, et maskineri bestående av mennesker, teknologi og hjelpemidler, med avhengigheter til hverandre for å løse oppdraget. Et eksempel på dette er at når kommunikasjonsutfordringene oppstod mellom det taktiske nivået og operasjonssentralen i Oslo, ble alternative ruter for informasjonsflyt benyttet i blant annet

BT's kommunikasjons til politistaben direkte utenom OPD OPS (NOU 2012:14). Var det da individets skyld at det gikk utenfor formelle kommunikasjonslinjer, eller var systemet ikke egnet for å håndtere den situasjonen som oppstod. Svaret kan være begge deler i all den tid det finnes tjenesteforsømmelser. Men vi først være klar over en rekke faktorer som påvirker krisehåndteringen i et system og situasjonsforståelsen som oppstår både individuelt og som en distribuert egenskap i systemet.

### ***3.8.1. Hva er et krisehåndteringssystem?***

Et krisehåndteringssystem kan beskrives som de offentlige, private og frivillige aktørene og de ressursene som benyttes under en krise/ulykke/hendelse som rammer en del av samfunnet (Uhr, Johansson & Fredholm, 2008, sitert i Abrahamsson et al., 2010). Systemet kan betraktes som et komplekst sosio-teknisk system (Ropohl, 1999; Komfort & Kapucu, 2006 sitert i Abrahamsson et al., 2010). Et slikt system består av enkeltpersoner, etater, organisasjoner, grupper osv (sosio), samtidig som det har et teknisk preg med artefakter av forskjellig slag som eks. samband, kommunikasjons- og informasjonsplattformer, tavler osv (teknisk). Det tekniske preget kan også ha naturalobjekter som en del av systemet. Det eksisterer ikke i følge Simon, Axelrod & Cohen (1996; 2000 sitert i Abrahamsson et al, 2010) en allment akseptert definisjon av hva som er komplekst, men et system anses ofte som komplekst når et stort antall av komponenter samhandler på mange forskjellige måter.

I denne sammenheng kan vi si at atferden i krisehåndteringssystemet i stor grad påvirkes av sosiale elementer og det intense samspillet som skjer mellom de. Som en konsekvens av dette samspillet er det fort utfordrende å kunne forutsi hvordan et system vil fungere, og av samme grunn vil det også være utfordrende å bestemme hvordan det skal fungere i en faktisk krise og forstå hvorfor det fungerte slik det fungerte i ettertid (Abrahamsson et al., 2010).

### ***3.8.2. utfordringer i evaluering og analyse av krisehåndteringssystemer***

Det å finne svar på hvordan et system fungerte under en krise og hvilke faktorer som har hatt påvirkning på ytelsen til systemet er ingen enkel oppgave å finne svar på. I følge Abrahamsson et al. (2010) bør vi være observante på fire utfordringer ved evaluering og analyse av krisehåndteringssystemer.

### ***Opprette verdier og verdivurdering***

Hvilke verdier styrer gjennomgangen av krisehåndteringen? Verdiene kan være både underforståtte og klart og tydelig formulert. De valgte verdiene er med på å styre fokuset i evaluering og konklusjon basert på de funn som blir avdekket med bakgrunn i verdiene. Verdivurderingene i en rapport er ofte svært relaterbart til spørsmålet om, og hvorvidt faktisk en krise har blitt håndtert bra eller ikke. Spørsmålet om verdier som rettesnor for granskning og evalueringer løses ofte gjennom å beskrive et felles overordnet sett med verdier, gjerne da med et høyt abstraksjonsnivå som kan brukes til veiledning av evalueringen. På et høyt systemnivå vil målene kunne relateres til aktørenes overordnede nivå. Et eksempel på dette kan være å redde liv og redusere skade på helse. Dette er verdier som omfatter alle nødetatene. Dette kan videre relateres til etatsspesifikke oppgaver hos de enkelte aktørene (Abrahamsson et al., 2010, s. 14-15). For at nødetatne skal oppnå disse overordnede og felles målene må politiet eksempelvis pågripe gjerningspersonen eller sikre åstedet ved PLIVO hendelser, slik at risikoen nøytraliseres eller reduseres så ambulansetjenesten kan få igangsatt livreddende førstehjelp eller brannpersonell kan starte søk og redning i vann som var tilfellet 22. juli (DSB, 2012; NOU 2012:14). Her ser vi også avhengighetene til hver enkelt aktør sammen for å løse de overordnede målene og verdiene som utgjør krisehåndteringssystemer. Aktør B og C får ikke utført sine oppgaver for å nå felles mål før aktør A har utført sine oppgaver (avhengighet).

### ***Avhengigheter og kompleksitet i et systemperspektiv***

Avhengighetene påvirker videre kompleksiteten krisehåndteringssystemet og den konteksten den operer i. Dette påvirker derfor også måten systemet kan analyseres, forstås og evalueres på. Det må derfor jobbes mot en forståelse for sammenhengene, avhengighetene og kompleksiteten mellom de involverte aktørene for at vi også skal forstå hvorfor systemet oppførte seg slik det gjorde, og at utfallet ble slik det ble. Evaluering og analyse kan derfor trolig ikke bare kartlegge hva som faktisk skjedde under krisen (Abrahamsson et al., 2010).

Forskjellen på en vurdering med et system perspektiv kontra et menneskelig perspektiv, er at man til forskjell fra det menneskelige perspektiv, hvor en bare ser på enkeltdeler av systemet for å finne menneskelig svikt og plassering av skyld, ser menneskelig feil som en konsekvens av oppdukkende systematiske faktorer (Abrahamsson et al., 2010). Innen helse kan slike faktorer for økt dødelighet være røyking, kosthold, livstil og levekår. Innenfor et samfunnssikkerhetsperspektiv kan en systematisk tilnærming til slike faktorer for dårlig krisehåndtering være lite trening og øving, lite erfaring, manglende struktur og ledelse. Det er altså systemet som er utfordringen, ikke nødvendigvis mennesket i systemet.

Ulykkesundersøkelser fokuserer som regel på hvorfor ulykken oppstod mens evaluering av krisehåndtering er først og fremst interessert i styringen av krisene som er gitt at en hendelse har oppstått og påvirket samfunnet. Evaluering handler altså om hva som skjer etter at ulykken allerede har skjedd.

### ***Gyldighet og viktigheten av forsiktighet ved datainnsamling***

Hvor gyldig (valid) er den informasjonen som analyser, evalueringer og granskninger baserer seg på? I følge Abrahamsson et al, (2010, s. 16) er de fleste hovedkilder til informasjon om krisen, intervjuer med personer som faktisk var involvert i krisehåndteringen. Det er knyttet minst to utfordringer til vurderingen av validiteten. For det første er det rettet fordommer mot menneskelig hukommelse og dømmekraft som gjør de til upålitelige vitner. Et av de kanskje mest fremtredende fenomene tilknyttet dette er etterpåklokskap-bias, hvor historisk informasjon om en hendelse har en tendens til å bli revidert av den menneskelige oppfatningen.

I følge Heath (1998) er det etterpåklokskap som påvirker evalueringsprosessen mest da denne biasen kan påvirke funnene og vurderingen i evalueringen. Videre presenterer Heath fire punkter som kan redusere effekten av etterpåklokskap:

- Etablering av en sekvensielle årsak-konsekvens sammenheng som forholder seg fokusert på situasjonsbestemt fakta ved enhver årsak-konsekvens kobling.
- Forsøke å gjenskape de faktiske settene av hendelser eller årsaker og sammengenger
- Searere intuitive handlinger fra harde fakta, og
- Søk utover de løsningene som er fremkalt av etterpåklokskap

Nøkkelprosessen er å forsøke å jobbe innenfor de samme rammene rundt krisehåndteringen og se hva individene og aktørene faktisk så. På denne måten kan de som evaluerer arbeide med fakta som ble presentert for intervjuobjektene etterhvert som de ble tydelige under håndteringen (Heath, 1998, s. 157-158).

Neste utfordring er at det kan være utfordrende å få den hele og fulle forklaringen av hva de faktisk husker fra hendelsen, spesielt når de som intervjues kan føle seg utsatt for kritikk eller plassering av skyld i ettertid.

Vil da Stortingsoppnevnte granskningskommisjoner være en passende modell for analyse og evaluering av krisehåndtering? I følge NOU 2009:9 om Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner er slike granskningskommissjoner nedsatt for å:

«[...]utrede et saksforløp i særlige saker av nasjonal interesse. Formålet med en slik utredning kan være å avdekke feil og forsømmelser for å klarlegge statsråders ansvar i forhold til Stortinget, men slike granskninger kan også gjennomføres uten at ansvarsspørsmålet står sentralt» (NOU 2009:9).

### ***Begrensede forhold og vurdering av ytelsen til krisehåndteringssystemet***

Når man skal diskutere ytelsen til et krisehåndteringssystem bør oppmerksomheten rettes mot de begrensede forholdene som systemet opererte under i den aktuelle krisen. Det vil da være hensiktsmessig å vurdere om noen av de negative konsekvensene som evt blir avdekket rett og slett er uungåelig i krisehåndteringen. Abrahamsson et al. (2010) mener at evalueringen ikke kan ta stilling til om en eksplosjon med umiddelbar tap av liv og helse, kunne vært løst annerledes fordi eksplosjonen var den utløsende årsaken til krisen. Dette er i motsetning til granskningskommisjoner som ser på årsaker til og tiltak for forebygging. Da er det naturlig å se på for eksempel hvorfor en gjerningsmann ikke ble stoppet før han «utløste» krisen med sine voldshandlinger. Jeg mener begge synspunkter er viktige i en analyse og evaluering av samfunnssikkerheten som en helhet. Men når det kommer til en evaluering av krisehåndteringssystem, vil årsaker til ulykkene trolig være mindre relevante.

Jeg tolker det derfor dithen at Abrahamsson et al (2010) skiller på evalueringen av krisehåndteringen og evaluering av sikkerhetssystemer/organisasjoner og beredskapssystemer i forkant av en hendelse. Ser vi det i lys av Gjørsv-kommisjonens rapport så skal ikke krisehåndteringen evalueres med bakgrunn i om gjerningsmannen hadde blitt oppdaget i det forebyggende sporet gjennom etterretning og kontroll. Årsaken for skredet i Gjerdrum 2020 er heller ikke gjenstand for evaluering i denne modellen. Oppsummert handler denne metoden om evalueringer og analyser av håndteringen av kriser, og ikke årsaker som utløser de. Modellen som Abrahamsson et al. (2010) presenterer er derfor dekkende for min avgrensning til evaluering av situasjonsforståelse i komplekse kriser. Likevel vil meningsskapning og påvirkning av situasjonsforståelse også ha behov for å se hva som var situasjonsbildet i det krisen inntraff basert på tidligere og nåværende trusselbilde. Et eksempel på dette er innsatsleder i politiet sin vurdering innledningsvis i Regjeringskvartalet hvor det var knyttet bekymring til mulige sekundærladninger (flere bomber) (NOU 2012:14, s. 87). Denne vurderingen gjøres på bakgrunn av tidligere trusselbilder og internasjonale erfaringer. Det vil si

at situasjonsforståelsen og videre beslutningsgrunnlag også er gjenstand for meningsskapning (se «5.5 Meningsskapning»)

### *Utfordringer ved evaluering og analyse av krisehåndtering oppsummert*

Når vi jobber mot et rammeverk der målet for evaluering og analyse er å forstå aktørerene som opererer under krisen og hvordan krisen ble håndtert, bør følgende viktige problemstillinger være adressert (Abrahamsson et al., 2010):

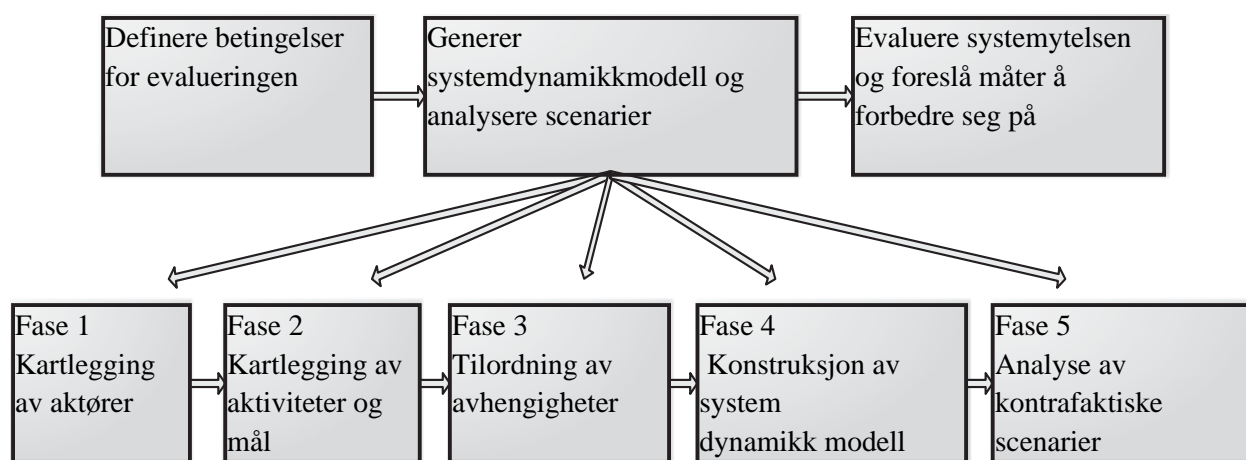
- 1) Utforming av klare og tydelige mål og verdier for evalueringen av krisehåndteringen. Uten verdier og mål som systemet skal vurderes etter, vil det heller ikke være mulig å finne svar på om krisehåndteringen var velykket eller ikke.
- 2) Det er en fordel, om ikke en nødvendighet, å ta i bruk et systemperspektiv når vi skal vurdere aktørens krisehåndteringsevne i sin helhet. Det er derfor viktig å bruke modeller som er i stand til å håndtere det nivået av kompleksitet som var gjeldende og skape en felles forståelse av den situasjonen som blir analysert eller evaluert.
- 3) Designet for intervjuer av interessenter, fornærmede, pårørende, vitner, personell osv. må være nøye og forsiktig utformet for datainnsamling, slik at formålet med evalueringen og analysen kommer tydelig frem til de som bidrar i prosessen. Det er derfor også viktig at effekten av etterpåklokskap og andre heurstikker som eksempelvis tidsforvirring blir adressert overfor de som intervjues.
- 4) Det er behov for å tydeliggjøre i evalueringen/analysen de begrensede faktorene som kan ha påvirket krisehåndteringssystemet. Videre burde det undersøkes andre måter å håndtere dette på som ikke ble forsøkt under krisen. Kunne dette blitt gjort for å håndtere krisen bedre? Eller var de beslutningene og handlingene som ble gjort de beste under de rådende omstendighetene?

### **3.8.3. Mot et rammeverk**

Abrahamsson et al. (2010) mener at deres modell for analyse og evaluering bygger på tre hoveddeler på et generelt nivå. Først må det defineres vilkår for evalueringen når det kommer til beskrivelse av hendelsene som førte til at krisehåndteringen ble iverksatt, og forutsetningene for krisehåndteringssystemet og dens mål på det høyeste systemnivå. Dette er knyttet til utfordring 1 og 4 om mål og verdier, og definerer grenser og faktorer som påvirket håndteringen og de eventuelle handlingsalternativene som kunne vært benyttet.

Modellen til Abrahamsson et al. (2010) som presenteres i deres artikkel har sitt hovedfokus på konstruksjon av en modell for dynamikk i krisehåndteringssystemet og analyse av kontrafaktiske scenarier.

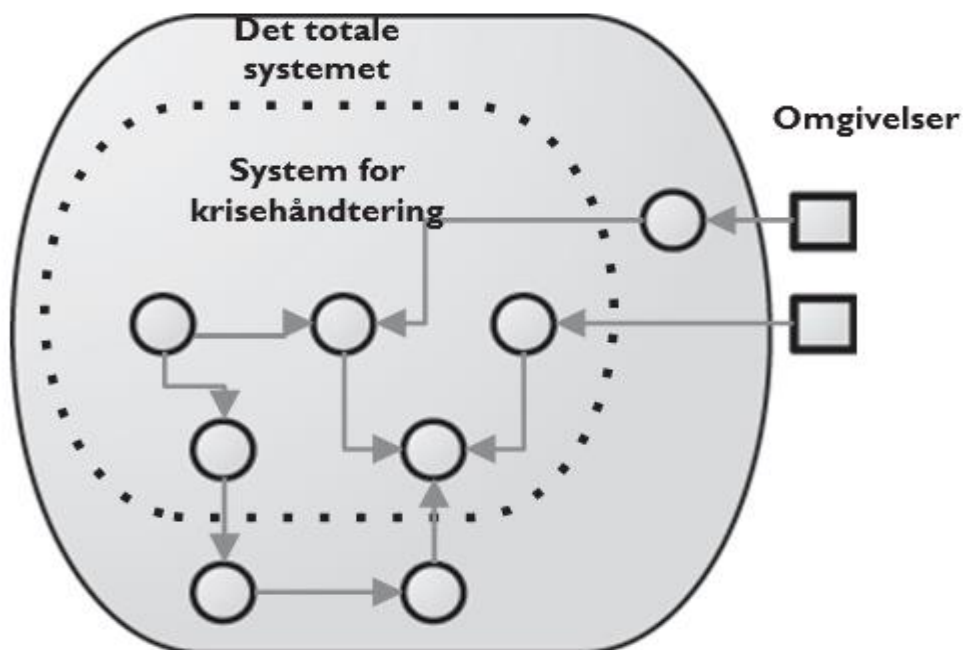
Artikkelen til Abrahamsson et al. (2010) retter sitt hovedfokus på konstruksjon og analyse av en modell av hva som utgjorde krisehåndteringssystemet under en krise. Dette arbeidet deles inn i 5 underliggende faser.



Figur 3 Faser av rammeverket for evaluering. (Abrahamsson et al. 2010)

Det er viktig å poengtere at det finnes flere tilnærminger til systemundersøkelser og rekonstruksjon av systemer og dens handlinger. Definisjonen av system og beskrivelsen av den vil alltid være avhengig av formålet med analyser og evalueringer og de personene som skal utføre arbeidet med rapportene. Selvom det finnes forskjellige måter å tilnærme seg systemundersøkelser og rekonstruksjon av systemet og dens handlinger, vil arbeidet som hovedregel bestå av å definere elementene i systemet, forholdet mellom disse elementene og systemets grenser. Det vil si skille mellom det som er en del av systemet og hva som er en del av omgivelsene til systemet (Abrahamsson et al., 2010).





Figur 3 En generell modell for systemer (Abrahamsson et al. 2010)

Denne figuren representerer en skjematisk illustrasjon av hvordan systemet modelleres i denne tilnærmingen. De små sirklene representerer systemelementer som kan kategoriseres etter aktører, ressurser og teknisk infrastruktur. De elementene (sirklene) som er innenfor den stiplede linjen er de som utgjør krisehåndteringssystemet som skal evalueres. De elementene som er utenfor den stiplede linjen, men innenfor det skraverte feltet kan være viktig for evalueringen med tanke på avhengigheter. Dette kan for eksempel være kritisk infrastruktur som strøm og telekommunikasjonssystemer. Firkantene representerer variabler i systemets omgivelser som kan påvirke systemet, men som ikke er av interesse i modelleringen av avhengigheter, slike variabler i omgivelsene kan for eksempel være værforhold (Abrahamsson et al., 2010).

Foruten dokumentasjon, er individuelle og gruppevise intervjuer (workshops) av deltakere og aktører under krisen, hovedkilden til en slik modellering av elementer og avhengigheter. En slik modell har minst to formål. Den ene er en klar og tydelig fremstilling av hvordan de involverte aktørene oppfattet situasjonen. Målet med dette er på en eller annen måte å skape et felles grunnlag basert på de ulike aktørenes synspunkter og dokumentasjonen som kan knyttes til den aktuelle krisen.

Informasjonskildene brukes så senere til å kryssvalidere den innhentede informasjonen. Selvom kryssvalidering isolert sett ikke løser problemet med biaser som etterpåklokskap fullt ut, fungerer den som en metode for å håndtere de fordommene vi har knyttet til det menneskelige minnet og persepsjon om hva som faktisk skjedde under krisehåndteringen. På bakgrunn av dette, kan vi dermed adressere utfordring nummer 3 om utfordringer knyttet til gyldigheten av informasjonen som analysen og evalueringen er basert på (Abrahamsson et al., 2010).

Dette kan også kalles triangulering og blir ansett som den beste tilnærmingen til å utrede årsakssammenhenger i studier av katastrofesituasjoner (Stallings, 2006, s. 64, sitert i Abrahamsson et al. 2010 s. 19). Ved hjelp av flere typer datasett er det større sannsynlighet for å få frem sentrale sider ved det som evalueres. Triangulering er ofte anbefalt innenfor evalueringsteorien. Det er flere grunner til dette, men en av hovedårsakene later til å være at vi får mer helhetlige svar på komplekse spørsmål ved å se de fra flere faglige innfallsvinkler som for eksempel regler og prosedyrer, sammen med intervjuer og harde data fra f.eks. transkripsjoner og logger. Når man benytter triangulering som en metode for evaluering er det viktig å være bevisst på at trianguleringen ikke løser eventuelle svakheter med hver enkelt metode. Det vil si at en metode med påviste svakheter ikke veies opp for av en som er sterk. Kriteriene for datakvalitet må være de samme. Likevel kan triangulering gi bredere forståelse og svar til problemstillingen, enn det en enkelt metode kan gjøre for seg selv (Sverdrup, 2002, s. 111-113).

Ved en detaljrik og omfattende rapport som 22jk presenterer, vil mulighetene trolig kunne være store for å «rekonstruere» krisen i denne modellen.

#### **3.8.4. Faser for generering av modell for analyse av systemdynamikken under en krise**

Med 2012:14 som bakteppe vil vi kunne rekonstruere og analysere basert på følgende rammeverk.

Hovedstegene som brukes til å kartlegge og analysere elementene, relasjonene og avhengighetene for å skape en modell for analyse av systemdynamikken er delt inn i 5 faser jf. Figur 1. Det må bemerkes at prosessen ikke er en lineær prosess som det fremstilles i figuren, men at det vil være hensiktsmessig og jobbe frem og tilbake mellom de ulike fasene (Abrahamsson et al., 2010).

### *Fase 1: Kartlegging av aktørene*

Fasen består av å identifisere de aktørene som var involvert i krisehåndteringen. Disse involverte utgjør den første elementkategorien i modellen. En av hovedteknikkene som blir brukt i denne fasen er dokumentstudier av ulykkesrapporter, mediedekning, intervjuer med representanter fra ulike aktører og videre bruk av snøballmetode basert på intervjuobjektene. Dette resulterer i en liste over alle som tok en aktiv del av krisehåndteringen. Det kan være hensiktsmessig å dele aktørene opp i offentlige, private og frivillige aktører i dette arbeidet. Videre er det viktig å definere på hvilket detaljnivå de forskjellige aktørene skal beskrives. Nivået av detaljer avhenger av formålet med analysen. Skal man for eksempel analysere krisehåndteringssystemet som en helhet hvor samspillet mellom eksempelvis nødetatene skal analyseres, kan det være hensiktsmessig å beskrive aktørene på organisasjonsnivå (Abrahamsson et al., 2010).

### *Fase 2: Kartlegging av aktiviteter og mål*

Denne fasen har som mål å identifisere oppgavene som utføres i krisehåndteringssystemet og dens mål for å utføre de oppgavene for hver enkelt aktør. Dette arbeidet er basert på intervjuer med aktørene som er involvert i krisehåndteringen. En av hovedutfordringene i denne fasen er å finne et passende detaljnivå for å identifisere, beskrive og definere oppgavene. Det er viktig å se detaljnivået opp mot hensikten med analysen.

Ifølge Rasmussen (1985, sitert i Abrahamsson 2010) kan en trekke en parallell med denne type kartlegging med abstraksjonshierarkier som foreslår en analyse på tre nivåer for å forstå systemet. **Målsetninger**, refereres til hvorfor et system eksisterer. **Funksjon**, referer til hva systemet må gjøre for å nå sine mål, altså hvilke oppgaver de har. **Form**, referer til hvordan systemet oppfylder funksjonene på et konkret nivå. Ved analyse av krisehåndteringssystemets, korresponderer oppgavene ofte med funksjon og form.

Ved for eksempel krisehåndteringen på Utøya, hadde nødetatene målsetninger om å redusere tap av liv og helse. For å gjøre dette må de utføre livreddende førstehjelp og benytte adekvate metoder (oppgaver). For at de skal kunne løse den oppgaven må de triagere, utøve førstehjelp med hjertestarter, gi oksygen, bruke forbindinger med mer. Ved å dele opp i målsetninger, funksjon og form ser vi at vi kan analysere krisehåndteringen fra eksempelvis politiet på flere abstraksjonsnivåer. I denne avhandlingen er det naturlig å sette søkelys på **funksjon** og **form** ved analyse. Systemet må pågripe og/eller uskadeliggjøre gjerningsmannen/mennene, og sikre åstedet for samarbeidende aktører for å oppnå felles målsetning (krisehåndteringssystemets mål,

ikke aktørens). Videre er spørsmålet hva må operasjonssentralen, innsatsledere, aksjonsledere og innsatspersonell gjøre for å uskadeliggjøre eller pågripe personen(ene).

### ***Fase 3: Kartlegging av avhengigheter***

For å få en dypere forståelse av hvordan krisehåndteringssystemet fungerte under krisen, og for å finne underliggende årsaker til hvorfor håndteringen var slik den var, og utfallet ble slik det ble, bør det legges ned en betydelig innsats i å identifisere omstendighetene som påvirket aktørenes evne til å løse sine oppgaver under krisen. Den tredje fasen innebærer derfor kartlegging av hva og av hvem de ulike aktørene var avhengig av for å løse sine oppgaver. Eksempler på elementer som kan kartlegges er ressurser, teknisk infrastruktur, og andre aktører som må gjennomføre spesifikke oppgaver for å nå målene. Disse elementene skal så kartlegges med hensyn til hvordan forskjellige omgivelser kan eller kunnet påvirke elementenes forutsetninger for å løse sine oppgaver.

Med Gjerdrum som bakteppe vil været den aktuelle tiden etter skredet være avgjørende for håndteringen. Krisehåndteringen og oppgavene med å redde liv og helse var svært avhengig av helikoptertjenesten pga. ytre omstendigheter som ytterligere rasfare, dårlig vær og sikt samt forhøyet risiko for tap av egne mannskap. Dette fører også til at teknologisk infrastruktur blir svært viktig i kommunikasjon og dannelsen av SA for å redde liv og helse. Videre bør det vektlegges å kartlegge forskjellige aktørers avhengigheter til andre for å løse oppgavene. I tillegg bør analysen visualisere hvilken retning avhengigheten strekker seg og graden av avhengigheten spesifiseres. Graden av behov for hjelp i det berørte samfunnet bør også kartlegges i denne fasen. Denne kartleggingen er med på å møte utfordringen med å forstå kompleksiteten i systemet.

Videre for hver knytning til hverandres oppgaver, både internt og eksternt, må styrkegraden og retningen av avhengighetene i systemet vurderes. Hvis for eksempel en ressursøkning fører til at økt evne til å løse oppgaven, har avhengigheten mellom økte ressurser og evne til å løse oppgaven en positiv retning.

Styrkegraden av avhengigheten indikerer hvorvidt evnen til å gjennomføre en gitt oppgave er påvirket av utilgjengeligheten av gitte ressurser. Eksemplifisert kan vi i søk og redningsoppdrag i skredutsatte områder si at jo flere ressurser som bidrar i søk i redningsområdet, desto bedre. Men tid spiller en vesentlig rolle i om redningsinstansene lykkes med å redde liv og helse. Søk og redningshelikoptre er derfor en viktig ressurs til å løse oppdraget, men den type ressurser er svært avhengig av kvalifisert personell og tilgjengelighet på redningshelikoptre.

Modellen til Abrahamsson et al. (2010) benytter 4 styrkegrader av avhengigheter i sin kartlegging hvor «marginal effekt» av styrkegraden betyr at utilgjengelighet av en ressurs vil redusere ytelsen av tiltakene for å få gjennomført oppgaven med mindre enn 1/3 av en «svært alvorlig» styrkegrad, hvilket betyr at oppgaven ikke kan gjennomføres dersom ressursene ikke er tilgjengelig.

Element	Type	Retning av avhengighet	Styrkegrad
Redningsmenn v/helikoptertjenesten	Ressurs	+	Svært alvorlig styrkegrad
ILKO	Ressurs	+	Svært alvorlig styrkegrad
Politiet med etterretning	Oppgave	+	Alvorlig styrkegrad

Tabell 2 Eksempel på tabell for kartlegging av avhengigheter

Modellen baserer seg på Abrahamsson et al. (2010, s. 21) sin modell. Denne illustrerer at dersom vi har flest mulig redningsmenn og helikopter i et søk og redningsoppdrag med store utfordringer med tanke på søk og redning i et skredområde som er usikkert, vil det være store avhengigheter til helikoptertjenesten for å redde liv. Videre vil det være svært alvorlig for oppdragsløsningen dersom ressursene i ILKO som koordinerer tjenestepersonell og ressurser skulle vise seg å være utilgjengelige. Politiet med etterretning kan starte med å innhente informasjon om hvem som var bortreist, hvilke hus som er rammet og hvor mange og hvem som er antatt å være tatt av skredet, men for å løse oppgaven med å redde liv og helse er ikke krisehåndteringssystemet totalt avhengig av denne funksjonen, derfor en lavere styrkegrad. Videre kan funn helikoptertjenesten gjør, være gjenstand for videre etterretning og kartlegging. Retningene av avhengighetene har derfor en positiv påvirkningsgrad.

#### ***Fase 4: Lage modell for dynamikk i et system***

Basert på innsamlede data i de tidligere fasene, kan vi lage en modell som beskriver dynamikken i systemet for å gjøre oss i stand til å forstå avhengighetene i krisehåndteringssystemet og mellom systemet og dens omgivelser slik at systemet er presentert i en helhet (Abrahamsson et al., 2010, s. 21-22). Denne modellen presenteres i analysekapittelet etter at empiriske data er samlet inn fra casen, analysert og tolket (se Figur 5 Dynamisk modell av krisehåndteringssystemet).

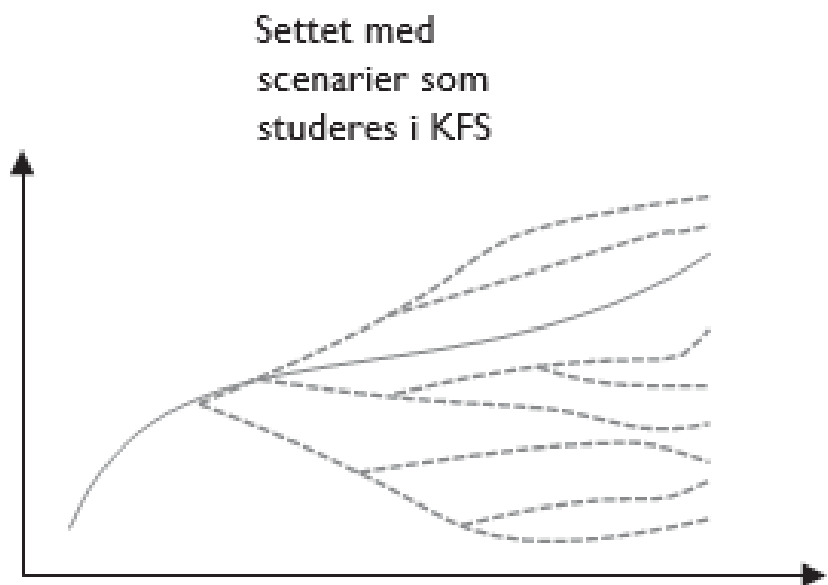
Modellen viser de forskjellige aktørene med deres forskjellige oppgaver og hvilke avhengigheter de hadde til ressurser, infrastruktur og andre aktører. Abrahamsson et al. (2010) poengterer videre at det må understrekes at modellen inneholder mer informasjon enn det som er visualisert. Modellen viser til hva aktørene gjorde (**funksjoner** under fase 2), men ikke hvordan. Hvordan aktørene utførte sine oppgaver er hovedsakelig hentet inn ved hjelp av intervjuer og er ikke visualisert. Når modellen er ferdigstilt vil den kunne gi grunnlag for å diskutere systemets håndtering av krisen samtidig som den kan gi grunnlag for den kontra-faktiske analysen beskrevet i neste underkapittel (Abrahamsson et al., 2010).

Ved å analysere informasjonen i denne modellen vil et mulig aspekt være å se i hvilken grad krisehåndteringen fulgte etablerte planer og prosedyrer. Det er viktig å poengtere at dette ikke bør gjøres med den hensikt om å finne avvik fra planer og prosedyrer, fordi improvisasjon og ad-hoc løsninger er viktig for krisehåndteringssystemets evne til å tilpasse seg nye omgivelser (Webb & Chevreau, 2006, sitert i Abrahamsson et al. 2010, s. 22). Det vil derfor være mer hensiktsmessig å vurdere om eksisterende planer og prosedyrer bør endres for å bedre evnen til krisehåndteringssystemet. Deretter er det viktig å poengtere at modellen som visualiserer avhengigheter på ingen måte er statisk. Flere variasjoner i konteksten vil kunne avdekke nye aktører og avhengigheter.

#### *Fase 5: Analyse av kontra-faktiske scenarier*

Hensikten med denne fasen er å gjøre omfanget av analysen og dens konklusjon bredere. For å kunne gjøre dette, tar vi i bruk informasjonen i visualiseringen av dynamikken i systemet for å systematisk analysere alle eller utvalgte sett av systemelementer for å se hva slags utslag det ville gitt dersom enkelte oppgaver eller systemet som en helhet hadde endret sin tilstand (Abrahamsson et al., 2010).

Fremgangsmåten for den kontrafaktiske analysen er å ta utgangspunkt i det faktiske scenariet som utspilte seg. Deretter ser man på forskjellige scenarier som kunne utspilt seg dersom det ble gjort andre beslutninger, ressurser ble brukt på andre måter eller om omgivelsene hadde vært annerledes. Dette kan vi se i figuren til Abrahamsson et al. (2010) hvor heltrukken linje viser det faktiske scenariet og de stiplede viser settet av de scenariene som var gjenstand for den kontrafaktiske analysen.



Figur 4 illustrasjon av kontrafaktisk analyse

Denne figuren er en illustrasjon av prosessen ved en kontrafaktisk analyse.

Grunnet avhandlingens omfang kommer den ikke til å analysere alle potensielle kontrafaktiske scenarier. Men den kommer til å redegjøre for 22. juli-kommisjonens analyse av scenariet gjennom faktiske vurderinger kommisjonen har gjort. Videre kommer avhandlingen til å kombinere de teoretiske begrepene om situasjonsforståelse og den metodiske rammen for å evaluere krisehåndteringssystemer, for å gjøre en analyse og tolkning av utvalgte kapitler i NOU 2012:14, slik at forskningsspørsmål og hypotesen blir besvart..

### **3.9. Teoretisk og metodisk rammeverk oppsummert**

Denne avhandlingen har presentert en rekke teorier, begreper og metodisk rammeverk som alle skal tjene besvarelsen av forskningsspørsmålene og til slutt konkludere om hypotesen medfører riktighet eller ikke.

Innledningsvis i avs. 3.1-3.4 presenteres teorier og begreper knyttet til casen. Dette operasjonaliserer casen gjennom teori og tidligere forskning. Denne gjennomgangen indikerer at det er grunnlag for å rette et kritisk blikk mot 22. juli-kommisjonens evaluering og konklusjoner av krisehåndteringssystemet og situasjonsforståelse.

Situasjonsforståelse kan anses som en kognitiv prosess og noe som distribueres i et system. SA består av 3 nivåer: delforståelse, nåforståelse og fremforståelse. Fremforståelse kan ikke oppnås uten å ha del-, og nåforståelse. I eksempelvis en operasjonssentral er vi ikke avhengig av at alle skal ha en lik situasjonsforståelse til enhver tid. Det er tilstrekkelig med å ha en felles forståelse,

det er tilstrekkelig for de på OPS at de er nok samkjørte til å vite hvem som gjør hva, når, hvor og at hver enkelt kan handle hensiktsmessig (Renå, 2022, s. 82-83). Dette er i henhold til Salmon (2009) kompatibel situasjonsforståelse (KSA) når vi snakker om situasjonsforståelse som noe som distribueres i et system (DSA). DSA og KSA består av både individets situasjonsforståelse og transaksjoner mellom parter med hensikt å moderere mottakers SA. Transaksjonene foregår i et system gjennom samtaler og bruk av artefakter.

Krisehåndteringssystemet er et sosio-teknisk system som består av individer, teknologi og omgivelser. Teoriene om SA og krisehåndteringssystemer kan oppsummeres med at de er kompatible med hverandre fordi den tar høyde for de samme systemiske perspektivene og faktorene som påvirker både krisehåndteringssystemet og situasjonsforståelsen som oppstår hos individer og i et system. Kompatibel situasjonsforståelse er selve limet for distribuert SA.

EAST metoden er den som er uttalt som den mest hensiktsmessige metoden for å undersøke SA i ettertid av en krise (Salmon, 2009). Videre kan den teoretiske gjennomgangen av SA og evaluering av krisehåndteringssystemer vist at modellen til Abrahamsson et al. (2010) kan være en egnet metode for å evaluere både krisehåndteringssystemer og SA i ikke-permanente kommisjoners evaluering. Teorikapitlet danner grunnlaget for den metodiske gjennomgangen av den empiriske dataen som er samlet inn i analysekapitlet. Videre blir dataene gjenstand for analyse og tolkning.



## DEL II

### 4. Analyse

Avhandlingen skal gjennom det teoretiske og metodiske grunnlaget som ble dannet i del I, søke svar på hypotesen om at: «ikke-permanente kommisjoner som skal evaluere krisehåndtering og situasjonsforståelse i akutte kriser, ikke har et metodisk rammeverk som er tilstrekkelig.»

Dette kapitlet skal presentere de empiriske undersøkelsene fra NOU 2012:14. Det har i noen tilfeller vært nødvendig med ytterligere undersøkelser for å kunne gi en best mulig nyansert analyse av kommisjonens evaluering av situasjonsforståelse og deres metode for evaluering av krisehåndteringen. Det er innledningsvis et behov for å understreke viktigheten og forståelsen av dobbel-hermeneutikk i analysedelen (Underkap. 2.5). Analysen tar for seg følgende kapitler i NOU 2012:14: **Kap. 3** om kommisjonen, **kap. 5** om organisering og ansvar, **kap. 6** om politiaksjonen i Oslo, **kap. 7** om politiaksjonen på Utøya, **kap. 8** om varsling og mobilisering i politiet, **kap. 9** om helse og redning.

Analysen vil benytte en begrepsmessig og teoretisk gjennomgang (deduktiv) av de relevante kapitlene for å besvare forskningsspørsmålene før vi benytter svarene til å konkluderer i neste kapittel om hypotesen svekkes eller styrkes.

Utfordring	Verdier som styrer evalueringen	Systemets kompleksitet	Gyldighet av den innhentede informasjonen	Begrensende forhold som KS opererte i
Spørsmål	Er det klare og tydelige mål og verdier for evalueringen av krisehåndteringen?	Er det brukt systemperspektiv for å kunne håndtere nivået av kompleksitet?	Hvordan har datainnsamlingen foregått, og er det tatt høyde for biaser?	Hva kan X påvirket krisehåndteringssystemet og kunne det vært håndtert annerledes?
Koder	Gitt mandat	Ledelsesnivåer - Taktisk - Operativt	Datagrunnlag - Teknisk - Intervjuer	Kommunikasjonsmidler
	Tolkning av mandat	Aktører	Bias - Etterpåklokskap - Ansvar/skyld	Bemanning
	Evalueringsspørsmål	Avhengigheter - Infrastruktur - Personell - Ressurser (bil, båt, helikopter) - Oppgaver	System	Triangulering - tekniske data - intervjuer - planverk, retningslinjer og instruksjoner
		Situasjonsforståelse		
				Kontrafaktiske scenarier

Tabell 3 Skjematisert oversikt over innledende datainnsamling for analyse

Denne tabellen viser skjematisert gjennomgang av empirisk data for å besvare forskningsspørsmålene i denne analysen. Videre er flere av disse kodene omkodet eller delt inn i undergrupper etter første gjennomgang av datainnsamlingen.

Det er benyttet en programvare kalt Nvivo for koding og organisering av datainnsamlingen. Under kodingen av NOU 2012:14 opprettet jeg i underkant av 25 koder med til sammen over 200 referanser. Kodene, undergrupper og hovedinnhold i de empiriske dataene blir presentert i tabeller, figurer og sitater fortløpende der de forskjellige fremstillingene er ansett som hensiktsmessig i forhold til presentasjon og argumentasjon.

Ved å kjøre en spørring i programmet Nvivo over de 100 mest frekventerte ordene med minimum 5 bokstavers lengde kan vi danne oss et lite inntrykk av innholdet i 22. juli-rapporten. Ordskyen representerer ordene og størrelsen på skriften i skyen representerer hvor ofte ordene fremkommer i forhold til hverandre. Ord som ikke passer til konteksten av spørringen som eksempelvis «gjennom», «klokken» og «veldig» er luket ut gjennom programvaren.

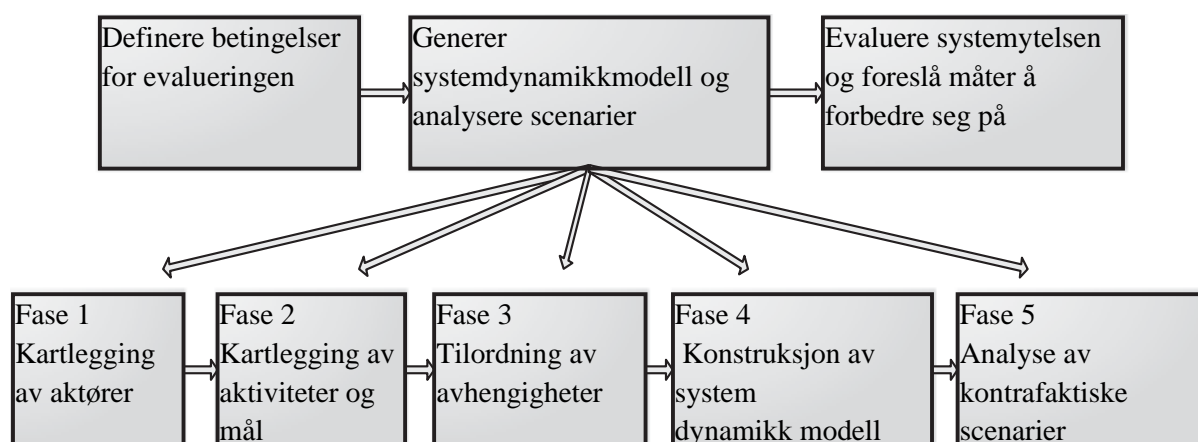


Figure 1 Ordsky over frekvensen av de 100 mest brukte ord i hele NOU 2012:14

Som et førsteinntrykk kan vi kanskje se en indikasjon på at det er Politiet og deres håndtering som preger store deler av rapporten. Sett i et systemperspektiv burde vi kanskje sett mer til begrepet krisehåndtering, system, situasjonsforståelse osv. På den andre siden skal rapporten peke på læringspunkter og det er trolig politiet som har flest læringspunkter når det kommer til den taktiske og operative innsatsen. Videre sier det ikke noe om vurderingen av situasjonsforståelsen i et system. Men det gir en indikasjon på hvilken retning kommisjonens arbeid prioriterer.

#### **4.1. Kan vi rekonstruere systemperspektivet på krisehåndtering ved bruk av et metodisk rammeverk og NOU 2012:14?**

Analysen skal først ta for seg den helhetlige modellen steg for steg gjennom empirisk undersøkelse av NOU 2012:14 for å rekonstruere krisehåndteringen og evalueringen. Analysen vil ta for seg modellen steg for steg og presenteres kronologisk. Det er viktig å understreke at selve analysen har bestått i dynamisk arbeid og ikke kronologisk steg for steg. Dette har jeg ansett som en hensiktsmessig tilnærming og til hjelp for å undersøke et større bilde av informasjon samtidig.



##### **4.1.1. Betingelser for evalueringen**

Som tidligere beskrevet i kapittel 3.8 er første del av evalueringsarbeidet å beskrive forutsetningene for evalueringen. Dette skjer på bakgrunn av hendelsene som førte til iverksettelse av krisehåndteringen, forholdene systemet opererte i, og etableringen av målsetningen på et høyt systemnivå. Denne prosessen er direkte relatert til utfordringene med å opprette verdier og verdivurderingskriterier samt å danne en felles forståelse for de begrensede forhold systemet opererte under og vurderingen av krisehåndteringssystemets ytelse.

##### ***Mandat, kommisjonens tolkning***

Mandatet beskriver foranledningen for nedsettelsen av kommisjonen slik: «Fredag 22. juli 2011 ble Norge rammet av bombeangrepet på regjeringskvartalet i Oslo og skuddene på AUFs sommerleir på Utøya i Hole kommune. Til sammen 77 mennesker mistet livet i de to angrepene. I tillegg ble mange mennesker alvorlig skadet. En betydelig innsats ble gjort i redningsarbeidet.» (NOU 2012:14, s. 38).

Med bakgrunn i foranledningen er det gitt følgende betingelser for gjennomføringen av 22jk evaluering:

«Kommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved hendelsesforløpet og kan foreta de undersøkelser den mener er nødvendige [...]» Videre står det at: «[...] foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsene med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep [...] På denne bakgrunn bes kommisjonen om å se nærmere på samfunnets og myndighetenes evne til: [...] å beskytte seg mot og redusere konsekvensene av angrep og håndtere situasjonen under og etter slike hendelser [...]» (NOU 2012:14, s. 38).

Ifølge Alexandra Bech Gjørsvitt sitt brev til SMK ved ekspedisjonssjef Heidi Heggenes den 10. januar 2013, står det at: «Kommisjonen tolket dette som at vi for det første skulle gi en samlet og helhetlig fremstilling av hendelsesforløpet, for å fjerne så mye tvil som mulig om faktum. Dernest skulle vi analysere og beskrive hva vi mente var de viktigste bakenforliggende årsakene til utfallet, for å gi et bredt grunnlag for demokratisk refleksjon om hvordan det norske samfunnet best kan styrkes for fremtiden. Til sist skulle kommisjonen gi sine anbefalinger om hensiktsmessige tiltak.» (vedlegg 2)

Noe av utfordringene med denne tolkningen kan være at dersom man skal fjerne så mye tvil som mulig om faktum, tar vi ikke stilling til hva som var situasjonsforståelsen til de involverte i krisehåndteringen. Det å beskrive et faktum er en del av det juridiske språket hvor de faktiske forholdene skal beskrives. Hvis vi ser på situasjonsforståelsen om antall gjerningsmenn så vil faktum være at det var én gjerningsmann dersom vi ser på hendelsesforløpet og fokuserer på data som bekrefter det vi vet i ettertid, men beslutningene som faktisk ble tatt den dagen kan være basert på flere gjerningsmenn. Det er derfor trolig viktig at vi definerer tidlig hvordan vi skal beskrive faktum, eller krisehåndteringen som er å foretrekke i dette tilfellet. Er det hvordan systemet faktisk fungerte der og da, eller er det hva som faktisk var fasiten i ettertid?

«Hovedutfordringen i alt undersøkelsesarbeid er å unngå å la synet bli for farget av kunnskapen om hva som faktisk ble utfallet, men søke å rekonstruere både situasjonen og informasjonstilfanget slik dette framsto for dem som var involvert. Etter hvert som tiden går, og fakta kommer fram, blir hendelsesforløpet tydeligere. Det er lettere etter begivenhetene å skille mellom hva som var viktig, og hva som var mindre viktig – midt i krisen var dette langt mer uklart for de fleste. Det er naivt å tro at man kan skjære klar av all etterpåklokskap, men vår ambisjon har vært å forsøke å sette oss inn i hvilken usikkerhet de involverte sto overfor da de foretok sine beslutninger. Hva visste de? Hvilke muligheter hadde de der og da? Hvilke alternativer ble valgt bort, og hvorfor?»

I likhet med modellen til Abrahamsson et al (2010) er utfordringen om etterpåklokskap adressert. Dette er en viktig verdi og rettesnor for å bedømme gyldigheten i dataene som samles inn.

Vi kan oppsummere at verdiene eller rettesnoren for kommisjonens arbeid var at de skulle klarlegge et helhetlig og kvalitetssikret faktum for å gi svar på mandatets føringer som nevnt over i dokumentet som ble fattet i ettertid av kommisjonsarbeidet, samtidig sier de at det ikke er mulig å skjære helt klar av etterpåklokskap i NOU 2012:14. Når vi skal evaluere komplekse systemer vil en av utfordringene være at det trolig ikke finnes en fasit. Tolkningen om å fremlegge faktum i sin helhet kan vitne om en retorikk som ikke åpner for tvetydighet og flere perspektiver. Samtidig må vi ikke glemme de forventningene som lå til kommisjonen, personene som var en del av den og nærheten til detaljer og inntrykk vi ikke kan forestille oss som forskere. 22. juli var en krise vi aldri kommer til å glemme, hvor mange, spesielt ungdommer mistet livet eller en venn eller venninne, i tillegg til alle pårørende og berørte av krisen.

Analysen av NOU 2012:14 klarte ikke å rekonstruere betingelsene for evalueringen i det fulle og det hele. Spørsmålene som skal besvares er på et høyt abstraksjonsnivå, men verdiene og målene for evalueringer er mer utydelige i NOU 2012:14. Dokumentet om erfaringer fra 22. juli-kommisjonen (vedlegg 2) gjør at vi bedre kan rekonstruere betingelsene for evalueringen.

#### ***4.1.2. Generering av en modell for system dynamikk og analyse av scenario***

Dette delkapittelet skal ta for seg informasjonen vi finner i NOU 2012:14 for å danne en dynamisk modell for å analysere scenariet. Som tidligere beskrevet består modellen av 5 faser, disse fasene er visualisert i nederste rad av «Figur 3 Faser av rammeverket for evaluering. (Abrahamsson et al. 2010)». Fase 1 om kartlegging av aktører ligger allerede definert i oppgavens avgrensning til å dreie seg om nødetatene politi, brann og helse. Første avsnittsnummer i dette underkapitlet starter derfor med fase 2 av kartleggingen og følger fasene videre til presentasjon av modell for dynamikk i et system. Tabellen under gir en oversikt over kodene som er definert etter de forskjellige fasene med underliggende undergrupper av kodene.

Tabell 4 Oversikt over skjema for gjennomgang av KHS

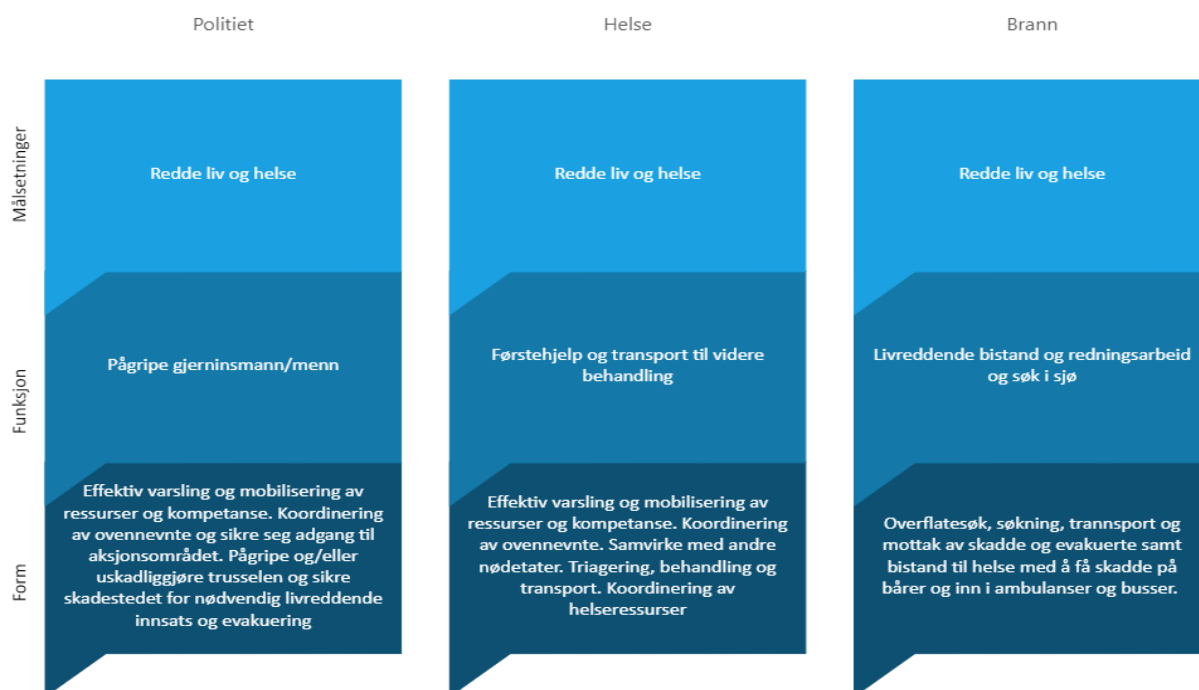
Koder: Kartleggings- Faser	1. Aktører som deltok i KH	2. Aktiviteter og mål	3. Avhengigheter	4. Modell for dynamikk i et system
Undergruppe av kodene	Politiet	Målsetninger	Oppgaver Ressurser Bemannings Infrastruktur Styrkegrader og retning Til hva og hvem	Utvikles på bakgrunn av kodegrunnlaget i fase 1-3.
	Helse	Funksjon		
	Brann	Form		

### *Aktiviteter og mål*

Som en helhetlig vurdering så er den operative innsatsen i akuttfasen både i Oslo og på Utøya å beskytte og ivareta sikkerheten til borgere og personer som befinner seg i Norge. Dette ser vi også gjenspeile seg i kommisjonens evalueringsspørsmål om: «Hvordan kunne vårt samfunn la dette skje?»<sup>7</sup> og «Samfunnets og myndighetenes evne til å beskytte seg mot og redusere konsekvensen av angrep og håndtere situasjonen under og etter slike hendelser [...]» Det overordnede målsetningene for hver enkelt etat og for krisehåndteringssystemet er derfor «redde liv og helse».

Avhandlingens avgrensning innebærer at vi skal se på funksjoner og form på operativt og taktisk nivå, det vil derfor ikke bli analysert funksjoner og former på strategisk nivå i krisehåndteringssystemet. I datainnsamlingen for denne analysen har jeg benyttet kodegruppe «overordnet oppdrag» og delt inn i undergrupper «målsetninger», «funksjoner» og «form» for å videre tilknytte de i relasjon til hver enkelt nødetat.

<sup>7</sup> NOU 2012:14 s. 13



Tabell 5 Oversikt over aktiviteter og mål

### ***Kartlegging av avhengigheter***

Tabellene under viser hver aktør hver for seg. Videre presenterer tabellene avhengigheten for å kunne løse funksjonen i systemet for å kunne løse målsetningene om å redde liv og helse.

Tabellen viser avhengigheter til forskjellige typer elementer, retningen av avhengigheten som sier noe om ett økt omfang av typen fører til en positiv virkning til systemets evne til å håndtere krisen og hvilken styrkegrad den har.

Metoden for den empiriske innsamling av data for denne del-analysen er å sammenstille kodeverket mellom funksjon, infrastruktur, ressurser, avhengigheter og system.



Tabell 6 Politiets avhengigheter for å pågripe/uskadeliggjøre gjerningsmenn

Element	Type	Retning av avhengighet	Styrkegrad av avhengighet
OPS – mobilisere og koordinere innsats	Ressurs	+	Svært alvorlig
IL	Ressurs	+	Svært alvorlig
Samband	Teknisk infrastruktur	+	Alvorlig styrkegrad
Telefoni	Teknisk infrastruktur	+	Alvorlig styrkegrad
Båter	Ressurs	+	Svært alvorlig
Helikopter	Ressurs	+	Alvorlig styrkegrad
Innsatsstyrke	Ressurs	+	Svært alvorlig
Etterretning - PST	Ressurs	+	Alvorlig styrkegrad

Tabell 7 Helse sine avhengigheter for å utøve førstehjelp, evakuere og transportere

Element	Type	Retning av avhengighet	Styrkegrad av avhengighet
AMK – varsling og mobilisering	Ressurs	+	Svært alvorlig
ILH	Ressurs	+	Svært alvorlig
Samband	Teknisk infrastruktur	+	Alvorlig styrkegrad
Telefoni	Teknisk infrastruktur	+	Alvorlig styrkegrad
Politi – sikring av skadested	Ressurs	+	Svært alvorlig
Luftambulanse	Ressurs	+	Svært alvorlig
Ambulanser	Ressurs	+	Svært alvorlig
Innsatspersonell	Ressurs		
Fagleder helse	Ressurs	+	Svært alvorlig
Båter	Ressurs	+	Svært alvorlig
Brann og redning	Ressurs	+	Alvorlig

Tabell 8 Avhengigheter for bistand, søk og redning samt livreddende tiltak

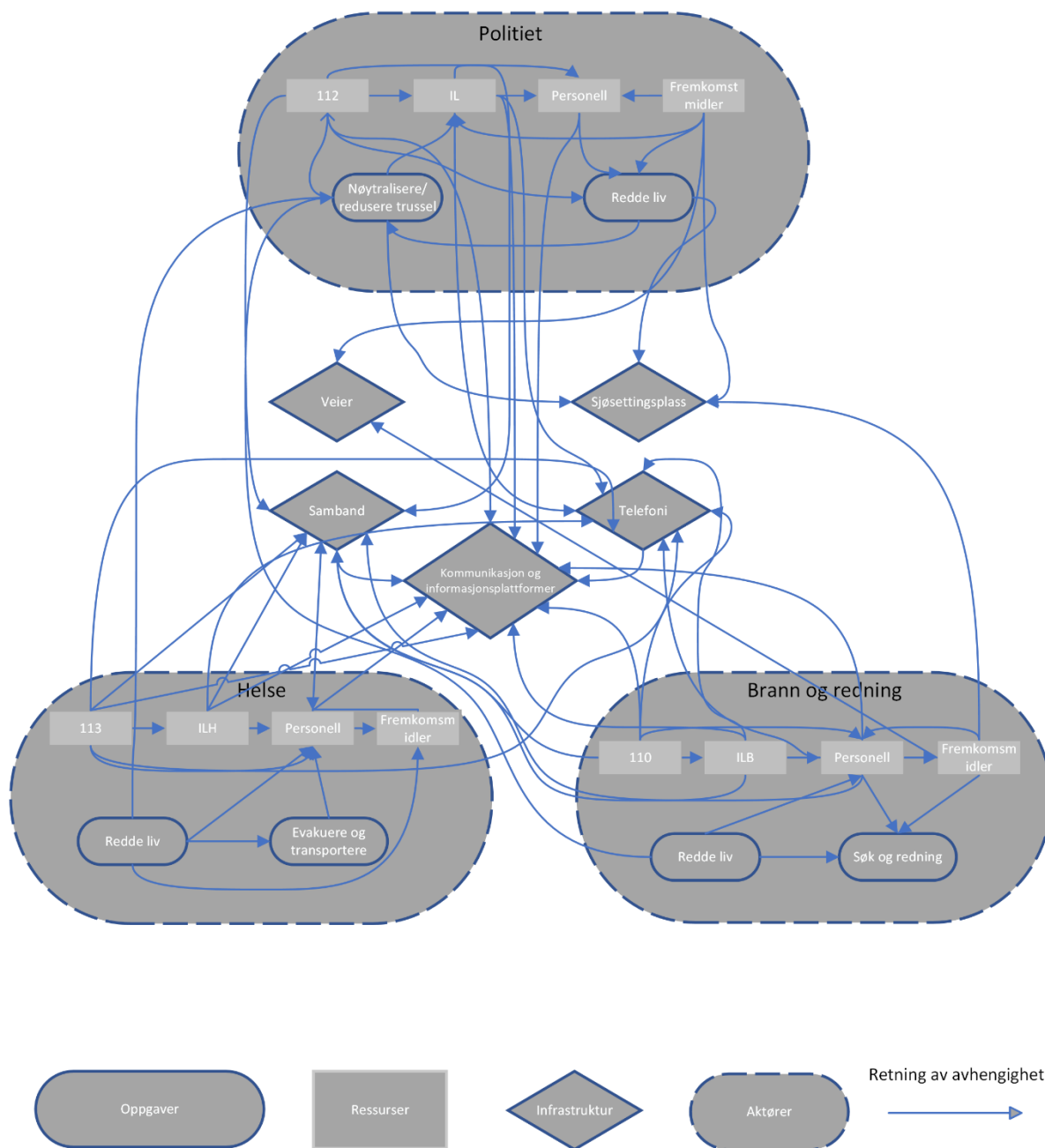
Element	Type	Retning av avhengighet	Styrkegrad av avhengighet
110 – Varsling og mobilisering	Ressurs	+	Svært alvorlig
ILB	Ressurs	+	Svært alvorlig
Samband	Teknisk infrastruktur	+	Alvorlig
Telefoni	Teknisk infrastruktur	+	Alvorlig
Politi – sikring av skadested	Ressurs	+	Svært alvorlig
Båter	Ressurs	+	Svært alvorlig
Utstyr for søk og redning	Ressurs	+	Svært alvorlig
Brannbiler	Ressurs	+	Svært alvorlig
Innsatspersonell	Ressurs	+	Svært alvorlig

For å kunne varsle og mobilisere er alle operasjonssentralene avhengig av personell og infrastruktur som gjør det mulig å iverksette tiltak. Videre er de avhengige av hverandre for å kunne løse oppdraget. Politiet må kunne nøytralisere eller redusere trusselen slik at det er mulig for brann og helse å kunne gjøre søk, redning, gi førstehjelp og evakuere. Videre er de avhengige av å ha en innsatsleder i hver etat på taktisk nivå og danne ILKO for å koordinere og løse oppgavene isolert og i samvirke med de andre nødetatene både på taktisk og operativt nivå. Selv om vurderingen av styrkegraden av avhengighetene er mer eller mindre kvalitative gir den en oversikt over hva som er utslagsgivende for at krisehåndteringssystemet skal kunne oppnå sine mål. Videre synliggjør oversikten også hva som påvirker evnen.

Ytre omstendigheter som at aksjonsområdet er på en øy gjør at politiets avhengighet til båt er svært alvorlig for krisehåndteringen. Vurderingen at politiets avhengighet til helikopter har fått en lavere alvorlighetsgrad, er grunnet i at helikopter er en spesialressurs som krever spesiell kompetanse. Videre er hovedoppgaven til politihelikopteret observasjon, etterretning og ledelse. Helikopteret har kapasitet til å transportere personell, men i denne sammenhengen er båter en lettere tilgjengelig ressurs, selv om det viste seg å være utfordrende under 22. juli.

### *Modell for dynamikk i et system*

Denne modellen tar for seg funksjonene til nødetatene, avhengighetene og infrastruktur og setter det i sammenheng som et system. Det vil si at gjennom analyse av aktiviteter og målsetninger, og analyse av avhengigheter, har grunnlag nok i dette tilfelle til å rekonstruere en dynamisk modell basert på NOU 2012:14. Det skal likevel påpekes at en del av kartleggingen består av forutforståelse for krisehåndteringssystemer. Samtidig er det viktig å understreke at modellen inneholder mer informasjon enn den grafisk sett kan illustrere. I motsetning til Abrahamsson et al (2010) har jeg også lagt til målsetningen «redde liv» under oppgaver på hver enkelt etat. Dette har jeg gjort bevisst for å understreke avhengighetene som ligger til grunn for å oppnå det målet. Det vil si at modellen også beskriver forholdet mellom funksjon og målsetning. Videre underkommuniserer denne modellen formen systemet har når det kommer til gjennomføring av oppgavene, men den illustrerer likevel hva som er nødvendig for å oppnå målsetningen.



Figur 5 Dynamisk modell av krisehåndteringssystemet

Som vi ser av modellen er samvirket mellom etatene, funksjoner, infrastruktur, ressurser og måloppnåelse et komplekst og dynamisk system. Denne modellen danner grunnlaget for å kunne diskutere systemets ytelse under krisehåndteringen samtidig som den kan være gjenstand for å vurdere kontrafaktiske scenarier. Vi kan med denne fremstillingen blant annet se om systemet fulgte planverket for å håndtere krisen.

Som vi ser av alle aktørene, er de avhengig av ledelse på taktisk og operativt nivå representert av innsatsledere og operasjonssentraler. Videre er de funksjonene avhengig av personell og

kompetanse (kompetanse er underkommunisert av modellen, men likevel viktig). Videre gjør omgivelsene det til at etatene er avhengig av spesielle fremkomstmidler. Disse fremkomstmidlene varierer noe i bruk og hensikt etter de særegne oppgavene til hver enkelt nødetat.

#### **4.1.3. Oppsummering**

Analysen og tolkningen av datainnsamlingen med bruk av Abrahamsson et al (2010) sin modell for analyse og evaluering, viser at vi på de fleste punktene klarer å rekonstruere modellen med informasjonen i NOU 2012:14. Dette betyr ikke at 22jk brukte et teoretisk og metodisk rammeverk for å evaluere krisehåndteringssystemer og situasjonsforståelse.

En informant som har innsikt i 22. juli-kommisjonens arbeid, har bekreftet at 22jk ikke hadde et valgt metodisk rammeverk for sin gjennomgang av krisen. Likevel viser analysen at deres arbeidsmetodikk samsvarer med behovene for denne avhandlingens modell. Renå (2017, s. 16) sin gjennomgang av 22jk sin analyse og konklusjoner ved en metaanalyse av aksjonen på Utøya, viser til kontrafaktiske vurderinger som hva hadde skjedd dersom oppmøtestedet på Utøya ikke ble endret.

Videre ser vi at de har kontrafaktiske vurderinger rundt hva hvis opplysninger om fluktbilen og gjerningspersonen hadde kommet raskere ut, og ikke blitt liggende på en Post-it lapp på OPD OPS (NOU 2012:14 kap. 6). I et systemperspektiv og med bakgrunn i teorien om SA, spesielt DSA og kompatibel situasjonsforståelse så kan vi se at slike kontrafaktiske vurderinger krever grundig analyse. For det første, dersom denne informasjonen hadde kommet ut, ville det ikke nødvendigvis gitt en SA om én gjerningsmann. Den innledningsvise SA var som kjent flere gjerningsmenn etter at bomben gikk av i Oslo. Denne transaksjonen av SA i krisehåndteringssystemet ville kunne moderert forståelsen om hva de ser etter, men ikke hvor mange. Videre har eventuelt tidligere pågrepelse av gjerningsmannen en rekke avhengigheter til et komplekst system. Flere av patruljene i Asker og Bærum PD var opptatte med oppdrag, dog var de ganske lavt prioriterte (NOU 2012:14 s. 102-104). 22jk sier ikke at de ville stoppet gjerningsmannen tidligere dersom patruljene hadde klart å gjøre seg ledige, men ved å analysere det vil det implisitt gi grunnlag for plassering av skyld og ansvar. Selv om vi i ettertid vet hvilken vei ferden gikk etter plasseringen av bombebilen i ettertid, er det vanskelig å se for seg at de hadde visst eksakte veiakser ut av Oslo, om gjerningsmannen skulle ut av Oslo i det hele tatt. SA var også at det var forventet sekundære angrep i Oslo. Neste underkapittel vil ta for seg

slike analyser og vurderinger med mer dybde da dette er relevant for å besvare det siste forskningsspørsmålet.

Vi kan derfor si at vi ved å kunne rekonstruere informasjonen fra NOU 2012:14 inn i rammeverket for evaluering av krisehåndteringssystemer, har funnet svar på to ting: For det første kunne 22jk brukt den modellen som avhandlingen presenterer i sitt arbeid til å videre analysere kontrafaktiske scenarier og avslutningsvis evaluere hele systemet etter modellens struktur. For det andre at dette ville trolig kunnet endre noen av vurderingene.

#### ***4.2. Ville bruk av det metodiske rammeverket kunne endret konklusjonene til 22. juli-kommisjonen om krisehåndtering og situasjonsforståelse?***

Dette underkapittelet skal svare på det siste forskningsspørsmålet. Kapittelet vil i hovedsak analysere, drøfte og tolke 22jk sine vurderinger og konklusjoner basert på teorien om SA og det metodiske rammeverket for evaluering av krisehåndteringssystemer. Oppsummert dreier det seg om de ulike nivåene av SA og DSA, utfordringer ved evaluering av kriser og modellen for dynamikk i et system.

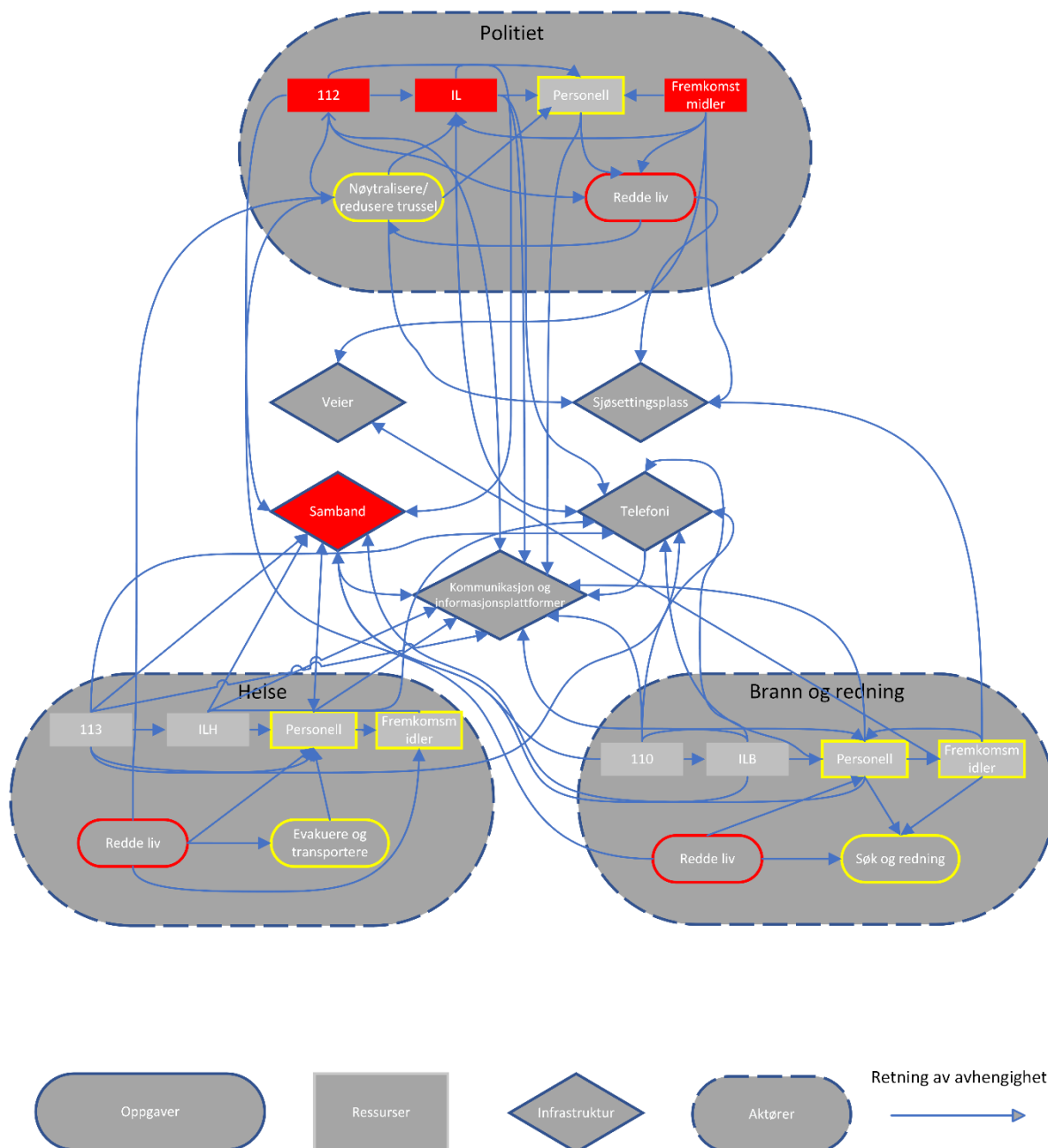
«NBPD evnet ikke å styre og lede aksjonen i tråd med politiets beredskapssystem, verken på operativt eller taktisk nivå. En vesentlig årsak til dette er etter kommisjonens syn den åpenbare underbemanningen på operasjonssentralen.»

«Etter kommisjonens syn, og i lys av operasjonssentralens sentrale rolle som styrings- og ledelseelement, representerer underbemannede sentraler en alvorlig brist i beredskapssystemet. Ikke bare svekkes en viktig forutsetning for en kvalitativt god oppgaveløsning, og da spesielt ved akutte hendelser, men i tillegg kan det stilles spørsmål ved evnen til å ivareta involverte tjenestemenns sikkerhet.»

«Selv om politiaksjonen manglet så vel operasjonsledelse som innsatsledelse, var den ikke uten enhver ledelse og samordning. Aksjonslederen la og iverksatte en plan for øyeblikkelig aksjon fra Utøya brygge landsiden med egne lokale mannskaper. Styrken skulle snarest mulig ta seg ut på Utøya for å «nøytralisere» trusselen, hvilket innebar pågripelse, eventuelt nedkjemping av gjerningspersonen, samt å hjelpe skadde og evakuere folk fra øya.»

Tar vi utgangspunkt i de tre siste utdragene fra NOU 2012:14 kan vi tolke det slik at 22jk har en systemtilnærming i sine vurderinger. NBPD evnet ikke å styre og lede i henhold til fastsatte beredskapsplaner, og en vesentlig årsak er underbemanning.

Modellen for dynamikken i dette systemet gir oss gode forutsetninger for å si at denne vurderingen stemmer med den valgte modellen i denne avhandlingen. Bemanningsproblemene på NB OPS forplanter seg til sviktende ledelse på taktisk nivå. Sviktende ledelse på taktisk nivå fører til at vanlige samarbeidsprosesser får dårlig ytelse fordi de er avhengige av hverandre for å løse sine oppgaver.



Figur 6 Visualisert analyse av dynamikken i KHS

Ved å ta i bruk denne modellen kan vi visuelt fremstille utfordringer for dynamikken i systemet ved aksjonen på Utøya.

Rød bakgrunn	Funksjoner som er påvirket av bemanning, manglende funksjoner og fungerende fremkomstmidler
Gult omriss	Får ikke gjennomført etatsspesifikke oppgaver på grunn av avhengigheter til funksjoner som er påvirket
Rødt omriss	Får ikke gjennomført felles oppdrag på grunn av avhengigheter til etatsspesifikke oppgaver

Tabell 9 Forklaring til visualisering i figur 6

«Alvorlige mangler i ledelse og samordning av politiinnsatsen, samt fravær av velfungerende tekniske hjelpemidler og for lite oppmerksomhet på behovet for å skaffe båter, førte til at denne slagkraften ikke ble utnyttet.» (NOU 2012:14, s. 121)

**NBPD** hadde lav bemanning og ble kun styrket av en etterforsker uten kompetanse for å besette rollen på OPS. Arbeidspresset var høyt på bakgrunn av bemanning og forventede oppgaver til funksjonen. Videre førte dette til uklarheter om hvem som var innsatsleder. Dette kan i sin tur ha påvirket vurderingene rundt observasjon versus umiddelbar aksjon fra P-30. Samtidig vil en situasjonsforståelse om flere gjerningsmenn føre til at dette trolig er en riktig ordre og ihht. aksjonsplanen om å plukke opp aksjonsstyrken fra NBPD, eller BT, alt ettersom hvem som kom først til oppmøtestedet. 22jk kunne med et perspektiv på flere gjerningsmenn, ikke vurdert at P-30 hadde adekvat utstyr og kompetanse for å møte denne trusselen, men at enten resterende ressurser fra NBPD eller BT ville utgjort en aksjonsstyrke som var adekvat. Dette fordi aksjonsstyrken med BT og to tidligere BT-ansatte fra NBPD ville hatt en kompetanse som tilsier en forsvarlig aksjonsplan. Videre førte dårlig fremdrift i politibåten til en forsinkelse ut til øya og situasjonen med flere gjerningsmenn gjorde redningsarbeidet for de andre nødetatene forsinket på grunn av avhengigheter som er illustrert i modellen over.

Ved å benytte denne modellen for kontrafaktiske vurderinger av krisehåndteringssystemet på denne måten, vil trolig kunne gi andre konklusjoner om SA og systemets ytelse.

#### 4.2.1. Operasjonsleders endring av oppmøtested

«...skjedde på sviktende grunnlag. Kommisjonen mener hans [operasjonsleders] uvitenhet i det vesentligste kan tilskrives den manglende situasjonsrapporteringen mellom ham og avtroppende da han tok over som operasjonsleder, samt manglende loggføring, som gjorde at han ikke hadde



oversikt over status i politiets aksjon. Dette var klart uheldig og understreker etter kommisjonens mening viktigheten av en fyllestgjørende situasjonsrapportering før skifte av operasjonsledere under pågående aksjoner finner sted. Kommisjonen peker også på at den hektiske arbeidssituasjonen på operasjonssentralen og mangelfulle tekniske kommunikasjonsløsninger var medvirkende til at dette kunne skje. En felles plattform for kommunikasjon som involverte alle politimannskaper, ville ha minsket risikoen for slike feil vesentlig.»

En tolkning av hva vi kan se i dette utsnittet fra rapporten er at aktøren står i sentrum. Spesielt bruk av ord som «hans uvitenhet» og «i det vesentligste kan tilskrives den manglende situasjonsrapporteringen mellom ham og avtroppende da han tok over», gir grunnlag for å plassere skyld og ansvar.

Som tidligere nevnt er en av utfordringene når vi skal evaluere et krisehåndteringssystem (kap. 3.8) at vi fort kan komme opp i situasjoner hvor ansvar og skyld blir plassert. Uansett om det er hensikten eller ikke til de som evaluerer. Hvis vi ser på årsak-konsekvens-sammenhengene her så ser vi at operasjonslederen endret oppmøtested for operativt personell (konsekvens) og at manglende situasjonsrapportering var årsaken. Problemet er at 22jk også har eksplisitt uttalt at et av de spørsmålene de skal besvare i mandatet er: «Hvordan kunne vårt samfunn la dette skje?». Dette spørsmålet gir en implisitt forventning om at kommisjonen skal korrigere og forebygge slik at dette ikke skjer igjen. Dermed vil leseren også gis mulighet for å plassere skyld på aktørene som er involvert.

Skal vi se på det metodiske rammeverket kan dette dreie seg om begrensede forhold (kap. 3.8) som vi i selve krisehåndteringen ikke kunne gjøre noe med. Lav bemanning fører til at systemet ikke vil fungere som forventet. 22jk peker på «at den hektiske arbeidssituasjonen på operasjonssentralen og mangelfulle tekniske kommunikasjonsløsninger var medvirkende til at dette kunne skje. En felles plattform for kommunikasjon som involverte alle politimannskaper, ville ha minsket risikoen for slike feil vesentlig.» Denne vurderingen har 22jk rett i, bortsett fra at det ville vært anbefalt at disse utfordringene ikke var «medvirkende».

Det er ved å endre historiefortellingens hovedkarakter fra aktør til system vi trolig kan redusere mulighetene for plassering av skyld og ansvar på enkeltindivider, som mest sannsynlig gjorde sitt beste under de rådende omstendighetene.

Skulle en evaluert i et systemperspektiv ville det muligens kunne sett slikt ut: «*Den hektiske arbeidssituasjonen på operasjonssentralen og mangelfulle tekniske kommunikasjonsløsninger påvirket påtroppende og avtroppende operasjonslederens muligheter til å gjennomføre en fyllestgjørende situasjonsrapportering, og således førte til at oppmøtestedet ved en misforståelse ble endret. Likevel fikk dette ingen konsekvenser, men det viser viktigheten av tilstrekkelig bemanning og kommunikasjonsløsninger for alle involverte tjenestepersonell ville redusert risikoen for slike hendelser*». Denne fremstillingen peker heller ikke på manglende beredskapskompetanse samt læring og kunnskap. Det vil derfor være en sannsynlighet for at konklusjonen også kan endres noe.

Oppsummert kan vi si at denne delanalysen og fortolkningen kan indikere at 22jk har sett på årsak-konsekvens-sammenhenger samtidig som de har mål om å forebygge og korrigere. Resultatet av de to sammensmeltede prosessene er at vi også reiser spørsmål om skyld og ansvar. Med en systemtilnærming, og en bevisstgjøring av de begrensede forholdene krisehåndteringssystemet opererte i, er ikke konklusjonen vesentlig endret med et systemperspektiv kontra å ha aktørene i fokus.

#### **4.2.2. Antall gjerningspersoner**

Hittil har vi sett at 22jk har både systemperspektiv og individperspektiv. Men evalueringen har indikert at det er til dels individene og ikke systemet som er gjenstand for konklusjon.

Som tidligere nevnt har det vært uenighet i om BT og lokale tjenestemenn hadde en SA av at det var flere gjerningspersoner på Utøya. 22jk konkluderer med at dette ikke kan ha vært tilfelle da de ikke kan finne noen form for data som kan bekrefte dette.

«Innsatsleder ankom åstedet [Regjeringskvartalet] kl. 15.33. Hans situasjonsforståelse var da at det var et terrorangrep, at det kunne være flere bomber og flere gjerningsmenn i drift. Han var godt kjent med hvilke tiltak som skulle utløses ved bombeeksplosjoner. Samtidig var det hans ansvar å vurdere sikkerheten til innsatspersonellet. Basert på analyser og erfaringer fra andre land, som tilsa en mulig ny detonasjon etter at redningsmannskaper og skuelystne hadde ankommet, var han klar over faren for sekundærladninger.» Samme situasjonsforståelse gjaldt Politiet ellers, og at det hersket usikkerhet om hva som kunne være neste terrormål. Et eventuelt nytt angrep ble først og fremst forventet å ville finne sted i Oslo» (NOU 2012:14).

Jfr fotnote 119 på side 133 i NOU 2012:14 kan vi se at kommisjonen har gjort vurdering av situasjonsforståelsen i NBPD på bakgrunn av:

«Kommisjonen har gjennomgått alle tilgjengelige lydfiler fra NBPDs kommunikasjon i tiden mellom da meldingen innkom, og pågripelsen. Det er ikke funnet meldinger til styrkene ute som antyder mer enn én gjerningsmann. Nødmeldingene som kom inn til 112, anga én gjerningsmann. I telefonsamtale mellom AMK, operasjonssentralen i NBPD kl. 17.54.17, framholdt AMK at «han er kledd ut som politimann, vedkommende, og det kan være flere».

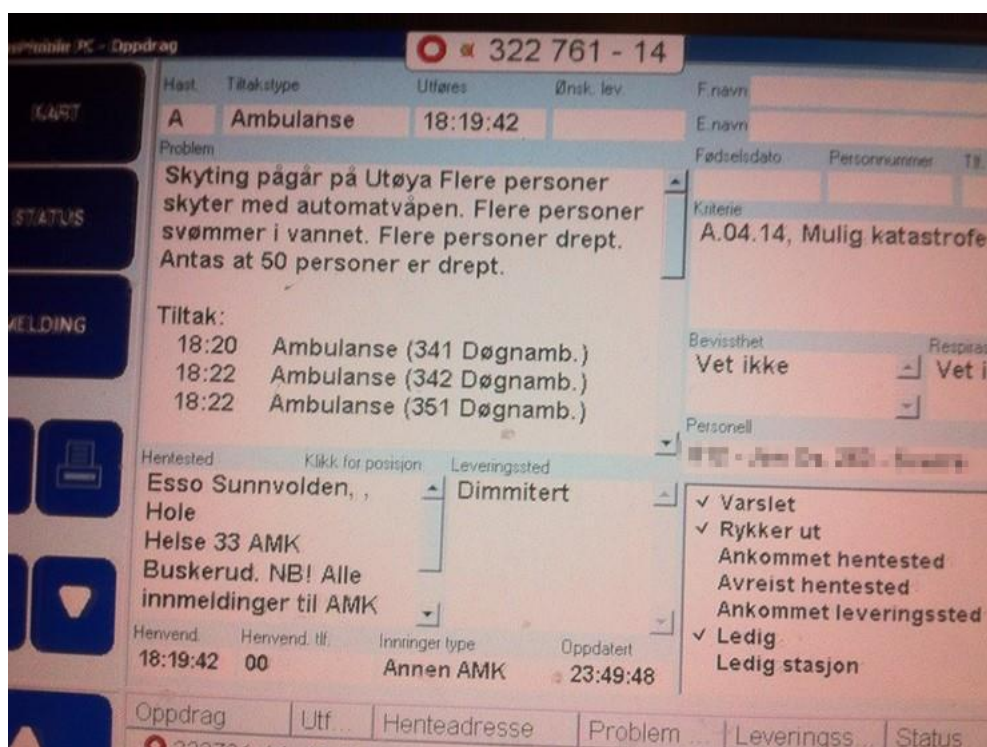
Videre opplyses det at AMK har fått sikkert 30 telefoner, og «noen sa det kanskje var tre». Operasjonssentralen kvitterer med at det var en interessant opplysning, men opplysningen formidles ikke ut til mannskapene ute verken på telefon eller samband. Opplysningen, som er den eneste som kommisjonen har funnet som antyder flere gjerningsmenn, før pågripelsen, kan således ikke ha påvirket BT eller lokalt politis situasjonsforståelse under framrykningen mot øya.

Dette er trolig en indikasjon på at harde-data har større betydning for evalueringen av situasjonsforståelse enn hva forklaringene til blant annet BT skulle tilsi (se vedlegg 1):

«På vei til Sollihøgda fikk aksjonsleder også en telefon fra KOet, tjenestemann nr. 33, med en oppdatering på situasjonsforståelsen/situasjonsvurderingen. Han fikk høre at det var tre til fem gjerningsmenn, at det var tunge våpen og at det var eksplosiver. I regjeringskvartalet hadde han fått opplysninger om at det der var en mannsperson ikledd politiuniform/vekteruniform som hadde forlatt bilen som eksploderte. Underveis i Deltabilen fikk han også beskjed om at det var politilignende uniform på gjerningsmann/menn på Utøya, og i sitt hode slo han to og to sammen. Han trodde **ikke** (min utheving) det var samme gjerningsmann som hadde vært i regjeringskvartalet og så dratt til Utøya, men han var helt sikker på at det var snakk om samme gruppering.»

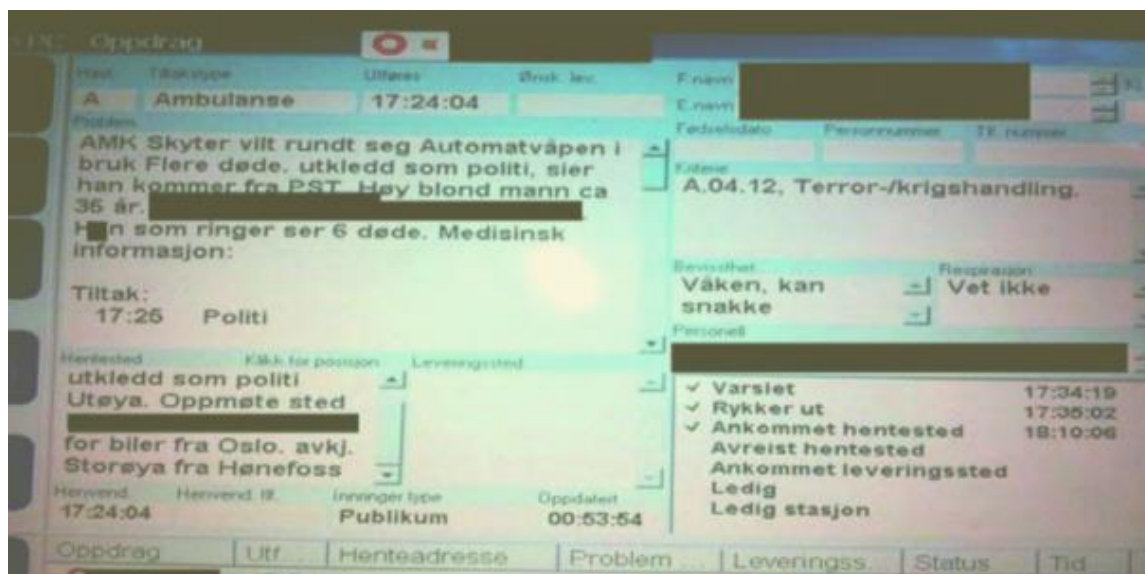
«Han oppdaterte samtlige fra beredskapstroppen om den informasjon han hadde fåttangående situasjonsforståelsen fra sitt KO, men han videreformidlet den ikke til Nordre Buskerud. Da han fikk oppmøtested av tjenestemann nr. 24, gikk han også på sambandet og opplyste om det. Han mente å huske at det var rett før bilen kjørte over Sollihøgda at han meldte fra til de andre om oppmøtested. Bilens posisjon kan ha medført at ikke samtlige biler fikk med seg denne beskjeden, bemerket han.»

De så sammenhengene mellom terroren i Oslo og skytingen på Utøya. Men den rådende situasjonsforståelsen var flere gjerningsmenn. Vurderingen av situasjonsforståelsen til 22jk baserer seg på fakta fra et system som var under stort press og en aksjon som manglet både operativ og taktisk ledelse. Videre kan vi se et utdrag fra en utkalling fra AMK i tidligere Østfold at deres SA også var flere gjerningsmenn. Dette bildet er ikke fra NOU 2012:14, men er gitt fra en informant ved en tidligere anledning.



Figur 7 Skjermdump av utkallingen fra AMK i Østfold

Videre kan vi se av utkallingen 22jk har lagt til grunn for sin vurdering av situasjonsforståelse.



Figur 8 Skjermdump av første varsel om skyting AMK Buskerud

Tolkningen av dette kan være utfordrende da alt datamateriale for 22. juli-kommisjonens evaluering ikke er tilgjengelig eller gitt tilgang til offentlig. Men det er viktig å påpeke at under usikre omstendigheter og gjennom situasjonsforståelse som en prosess (avs. 3.5.113.5.1), vil vi kunne se utviklingen av situasjonsforståelsen i et system gjennom disse to skjermdumpene. Første melding til AMK Buskerud er blitt benyttet for å illustrere SA om antall gjerningsmenn. Samtidig vet vi at AMK også påpekte om at de hadde fått meldinger om flere gjerningsmenn. Skjermdumpen fra AMK Østfold viser at meldingen om flere gjerningsmenn gjennom utkallelsen skjedde 18:19. Videre kan vi se av NOU 2012:14 s. 120 at beredskapstroppen ikke hadde ankommet Utøya før 18:27.

Oppsummert kan vi se en indikasjon på at selv om et system er overbelastet, vil det kunne være mulig å gjøre en vurdering av hvordan SA distribueres i systemet. Årsaken til hvorfor ikke BT's forklaringer blir tatt med i NOU 2012:14 blir rene spekulasjoner i denne sammenheng.

«Mange anbefalinger hadde naturlig sprunget ut av arbeidet med faktum, men kommisjonen foretok også i slutfasen systematiske gjennomdrøftinger av våre overordnede vurderinger og anbefalinger [...]» (vedlegg 2, side 9).

Kommisjonen hadde snakket med mer enn 800 personer i løpet av undersøkelsen. Av de 800 definerte de 123 som personer som «fikk sitt forhold undersøkt». Videre hadde de benyttet det materialet de innhentet for å legge en plan for rekkefølgen av formelle intervjuer og andre møter. Kommisjonen ønsket å få innsikt i hvordan faktum ble oppfattet av dem som var tilstede

i de aktuelle situasjonene før de startet med intervju av deres ledere (vedlegg 2, side 8). Det er grunn til å merke seg at anbefalingene springer naturlig ut av faktum.

«hovedutfordringen i alt undersøkelsesarbeid er å unngå å la synet bli for farget av kunnskapen om hva som faktisk ble utfallet, men søke å rekonstruere både situasjonen og informasjonstilfanget slik dette framsto for dem som var involvert [...] midt i krisen var [skille mellom viktig og uviktig informasjon] dette langt mer uklart for de fleste. Det er naivt å tro at man kan kjøre klar av all etterpåklokskap, men vår ambisjon har vært å forsøke å sette oss inn i hvilken usikkerhet de involverte stod overfor da de foretok sine beslutninger. Hva visste de? Hvilke muligheter hadde de der og da? Hvilke alternativer ble valgt bort og hvorfor?» (NOU 2012:14, s. 14)

Selv om 22jk adresserer utfordringer med etterpåklokskap kan det tyde på at metodiske valg kan ha ført til at de ikke har klart å sette seg inn i den aktuelle situasjonsforståelsen som var rådende under utryknings- og aksjonsfasen til og på Utøya. Ved å begynne med å klarlegge faktum før intervjuprosessen kan det trolig dannes egen bias i evalueringsarbeidet.

I arbeidet med denne avhandlingen rettet jeg også forespørsel til Riksarkivet om det var mulig å få intervjuguidene for de som forklarte seg til 22jk. Det forelå ikke noen konkrete intervjuguides annet enn å formelt informere om rettigheter, krav og den videre prosessen. Videre hadde de kompetanse i 22jk fra blant annet spesialenheten for politisaker. Dette indikerer trolig at informasjonsinnhenting og samtalene hadde en lignende metode som politiet benytter i avhør gjennom klarlegging av faktum og åpen forklaring.

Dette trenger nødvendigvis ikke å være problematisk. Men en av utfordringene når vi skal benytte oss av datamaterialet ved evalueringer er prinsippet om triangulering ved evaluering av situasjonsforståelse, at situasjonsforståelse er en prosess som foregår kognitivt og i system. Dersom vi benytter oss av harde-data når vi skal evaluere krever det høy kunnskap om hva situasjonsforståelse er, hvordan den kan undersøkes og hvilke utfordringer det er knyttet opp mot de ulike teoretiske perspektivene. Et kritisk spørsmål de som evaluerer bør spørre seg ved triangulering av data som skal evaluere situasjonsforståelse i et system er: Hvorfor er det ikke samsvar mellom de harde-dataene og forklaringene til tjenestepersonellet. Vi kan se at det er stor forskjell fra BT sine forklaringer og 22jk sine konklusjoner.

Videre ser vi også forskjellene på BTs forutsetninger til å håndtere oppdraget kontra NBPD sine forutsetninger. BT-KO hadde anledning til å kommunisere og oppdatere situasjonen

fortløpende, de er den ressursen i politiet med mest trening på anti-terror. Deres evne til å danne seg en situasjonsforståelse og meningsskaping i stressende situasjoner med høy usikkerhet er trolig den beste på individuelt nivå. Analysen av NOU 2012:14 viser også at det ikke forelå noen opptak av BTs kommunikasjon seg imellom, samtidig sier en av operatørene i BT at de leste ut melding om en SA av flere gjerningsmenn, men dette var før Sollihøgda så det er knyttet usikkerhet til at alle i talegruppen til NBPD fikk dette med seg. Derfor kan vi også anta at det ikke er gjort noen funn av harde-data som kan bekrefte dette. En kan derfor stille seg spørsmål til hvorfor denne informasjonen ble vektet mindre pålitelig enn harde-data i deres vurdering.

Dette har en sammenheng med antall intervjuobjekter og utvalgskriteriene for hvem som ble definert som interessante og triangulering av dataene. Denne sammenhengen gir en indikasjon på at faktum og harde-data har hatt en større vektning enn data fra intervjuobjekter. Dette ser vi blant annet gjennom at harde-data blir brukt for å «kontrollere» forklaringene<sup>8</sup>. Vi kan også derfor indikere at kommisjonen har hatt manglende grunnlag for sine kontrafaktiske vurderinger av situasjonsforståelse i et systemperspektiv.

NBPD var overbelastet på kapasitet og arbeidsmengde. Det var trolig vanskelig å frigjøre mental kapital til å kunne bygge en nåforståelse og dermed vil det ikke være mulig å danne en fremforståelse. På den andre siden kan meningsskaping og beredskapskompetanse ha vært en faktor for frigjøring av mental kapasitet for operasjonslederen, og dermed ført til bedre SA. AMK Buskerud melder inn til NBPD OPS om at de har fått melding om flere skyttere. Ser vi på denne utvekslingen som en transaksjon med teorien om kompatibel SA bør dette kunne være nøkkelinformasjon som kunne påvirket operasjonslederen i NBPD. AMK har allerede merket dette som interessant informasjon fordi operatøren velger å dele denne informasjonen fordi hen vet også at dette er viktig for Politiets oppgaver. Hva som gjør at AMK har bedre forutsetninger for DSA versus NBPD OPS kan ikke verifiseres gjennom dataene som er tilgjengelig, men det gir en indikasjon på at AMK ikke hadde de samme systemiske utfordringene som NBPD OPS hadde. Hvordan informasjonen utviklet situasjonsforståelsen fra skjermdumpen fra Buskerud AMK og AMK Østfold er vanskelig å vite, men den indikerer at informasjonen er forflyttet gjennom transaksjoner i helsevesenet og at den kan ha modifisert SA til AMK Buskerud dersom det har vært korrespondanse mellom de og AMK Østfold, noe som er sannsynlig.

---

<sup>8</sup> Informasjon gitt av informant tilknyttet 22jk

Videre ser vi på Delta-KO som raskt har en SA om at det er flere gjerningsmenn, de har hyppige situasjonsoppdateringer og endrer trusselbildet. Elementer for SA er terror i Oslo, mann i politiuniform, ikke samme gjerningsmann, men samme gruppering, og at det var mulige IED (improviserte eksplosiver) i trærne. 22jk finner ikke hvor denne informasjonen har sitt opphav fra gjennom sin gjennomgang, men det som vi kan se av datamaterialet er at det ble vurdert at luftambulansen ikke skulle fly til øya. Det er derfor sannsynlig at denne SA var gjenstand for meningsskaping i forhold til beredskapskompetansen til Delta og for fremforståelsen.

En kontrafaktisk vurdering på bakgrunn av modell for dynamikk i et system vil derfor være at dersom NBPD hadde hatt hensiktsmessig bemanning og teknisk infrastruktur og skriftlige kommunikasjonsløsninger ville kanskje dette tilrettelagt for en SA som var kompatibel med både Delta og AMK.

Vi kan oppsummere analysen og tolkningen av 22jk vurderinger rundt antall gjerningsmenn med at de med et metodisk rammeverk og systemperspektiv kunne stilt seg kritiske spørsmål til sine egne vurderinger og dermed konkludert på annet vis. På den annen side avsluttes delkapittel 7.11 om «antall gjerningsmenn» med: «For øvrig er det ikke noe som indikerer at en eventuell usikkerhet knyttet til dette [antall gjerningsmenn] har virket inn på deres [politiets] innsats for å komme seg raskest mulig til øya». Vi skal komme tilbake til dette sitatet i neste del av analysen av krisehåndteringssystemet og situasjonsforståelse.

#### **4.2.3. Nordre Buskerud PD, nødannrop, utrykning og første patrulje**

22jk om NBPDs utrykning: «Alle tilgjengelige mannskaper, bortsett fra etterforskeren som senere bisto på operasjonssentralen, klargjorde seg raskt for utrykning. De iførte seg verneutstyr og bevæpnet seg med begge våpen [pistol og automatvåpen]. SA var at én mannsperson i politiuniform skjøt mennesker på Utøya» NOU 2012:14 kap. 7.4.

Tidligere i NOU 2012:14, kap. 7.3 om «melding om skyting på Utøya» står det innledningsvis at NBPD, SBPD og OPD ble varslet nesten samtidig om skytingen. Distriktene var imidlertid ikke i stand til å dele informasjonen på tilfredsstillende måte. Dette skyldes manglende felles sambandsplattform, manglende direktelinjer OPS imellom og manglende system for skriftlig deling av informasjon på taktisk og operativt nivå. Denne vurderingen støttes av det vi har analysert hittil. Men når det kommer til SA kan vi vurdere situasjonen annerledes. Samtidig som operasjonslederen på NBPD OPS satt i samtale med den første innringeren fra Utøya begynte andre linjen av to linjer å ringe på sentralen. Dermed bemannet to av polititjenestepersonellet som var i det tilstøtende rommet de to resterende operatørpultene. En av dem, han som var



innsatsleder besvarte et anrop fra en «gutt» som meldte om skyting «overalt» på øya. Den andre politibetjenten svarte samtidig på et anrop fra en jente på øya som meldte om skyting. Ingen av melderne hadde sett gjerningspersonen eller hadde opplysninger om han (NOU 2012:14 s. 113). 22jk henviser ikke til noen forklaringer under sitatet som omhandlet SA da de rykket ut. Men sett i et krisehåndteringssystem kan trolig situasjonsforståelsen fra operativt nivå der innsatsleder satt og bemannet telefonen på NB OPS innledningsvis, ha blitt overført til taktisk nivå. Operasjonslederen var overbelastet på dette tidspunktet og skal vi følge mønsteret i meningsskapingen til BT da de mottok første melding om skyting på Utøya (del kap. om antall gjerningsmenn), vil det også trolig kunne antas at ihvertfall innsatsleder og aksjonsleder også hadde denne SA, sett i lys av at de begge også hadde mange års erfaring fra BT.

Den første patruljen på vei ut til Utøya landsiden P-30 fikk ordre av IL om å observere mot land og være forsiktig. 22jk mener at disse var adekvat utrustet med våpen og verneutstyr samt at de hadde operativ kompetanse. Videre har 22jk redegjort for at den ene politibetjenten er sivilt kledd og er etterforsker, men han har operativ godkjenning i tillegg. Disse burde etter 22jk sin mening gjort alt for å skaffe egen båt og aksjonere hurtigst mulig. Ordren om å kun observere fra IL og senere AL er også etter 22jk sin vurdering en ordre som ikke samsvarer med den pågående situasjonen på Utøya og gitte instruksjoner gjennom planverk og instruksjoner.

I evalueringen av Politiets innsats som ble gjort av Sønnerland-utvalget viser de til at «Etter utvalgets vurdering har politiet utført sin tjenesteplikt så raskt som situasjonen og omstendighetene for øvrig (informasjon i sanntid) ga rom for. Tjenestehandlingene anses å være i overensstemmelse med prosedyrene for øyeblikkelig aksjon, og i henhold til politiets hjelpeplikt og de særlige veiledninger for ”skyting pågår”.» Tor-Geir Myhrer (u.d) konkluderer i sin utredning om handleplikten ved farlige politioperasjoner med at det er hevet over enhver tvil om at politiet har en handleplikt ved PLIVO (hendelser som truer liv og helse). Dette ligger i forventningene ved å ha tjenesteforholdet som politibetjent. Men avhengig av variasjonene i kvaliteten på informasjonstilfanget, og kompetansen og erfaringen til innsatsstyrken som er tilgjengelig, må innsatslederen innrømmes et betydelig skjønn vedrørende hvor direkte og umiddelbart effektivt det er forsvarlig å løse handleplikten.

#### **4.2.4. Oppsummering**

Kommisjonen har under de fleste punkter i sine konklusjoner et systemperspektiv når det kommer til krisehåndteringssystemet, men da som medvirkende årsak til at individer og

funksjoner ikke har evnet å gjennomføre sine oppgaver og plikter. Likevel har analysen funnet holdepunkter for å si at bruk av metodisk rammeverk for evaluering av krisehåndteringssystemer og SA, ville kunne konkludert annerledes på flere punkter gjennom bruk av modellen og utfordringene ved evaluering som er presentert tidligere.

I NOU 2012:14 har en analytisk gjennomgang gitt indikasjoner for at de trolig undersøkte årsak-konsekvens-sammenhenger samtidig som kommisjonen har hatt et mål om å korrigere og forebygge. Dette er en utfordring ved evalueringer som evaluatorene av kriser må behandle med forsiktighet og kontinuitet gjennom hele prosessen, da dette kan føre til mekanismer som er med på å plassere ansvar og skyld på enkeltindivider. Dette vil videre kunne påvirke andre kommisjoners arbeid i ettertid med å få all informasjon de bør ha om krisehåndteringen ved neste krise, da frykten for straff og sanksjoner kan påvirke forklaringer.

Det er trolig at konklusjonene ville kunne endret sannsynligheten for plassering av ansvar og skyld gjennom et systemperspektiv i analysen om «Operasjonsleders endring av oppmøtested». Dersom 22jk hadde benyttet metoden for å kartlegge avhengigheter og dynamikk i ett krisehåndteringssystem, ville det også kunne ført til en bedre vurdering av systemets ytelse og de begrensede forhold systemet opererte under. Vurderinger om SA til politiet, om at de burde skaffet flere båter tidligere, umiddelbar aksjon fra første patrulje, og M/S Thorbjørnsen som den perfekte båt, men at ingen evnet å oppfatte dens relevans for mulig oppdragsløsning, er kanskje vurderinger som ikke ville vist seg relevant ved evaluering av SA i et krisehåndteringssystem. Dette er fordi individuelle faktorer ses i sammenheng med systemfaktorer i teorien om DSA og kompatibel SA. Et resultat av dette er at den manglende evnen er en indikator for et dårlig system, men ikke en dårlig håndtering av situasjonen.

«Like fullt er det viktig å forstå detaljene. Et system er langt på vei summen av enkeltpersoner som treffer beslutninger og utfører handlinger. Et nøkternt og utilslørt bilde av hva som gikk godt, og hva som sviktet «på bakkeplanet», er etter kommisjonens vurdering en nødvendig forutsetning for at samfunnet kan ta til seg læring fra de viktige ledelsesmessige, strategiske og politiske utfordringer som springer ut av hendelsen» (NOU 2012:14, s. 14).

Sitatet legger til grunn et syn som trolig ikke taler til fordel for et systemperspektiv. Her er det langt på vei summen av individer som utgjør systemet. «Bakkeplanet» gir grunnlag for strategisk, politisk og ledelsesmessige utfordringer. Med denne avhandlingens begrepsforståelse er systemet socio-teknisk som består av individer, funksjoner og artefakter. Det vil si at vi er nødt til å se på infrastruktur, avhengigheter, informasjonsflyt og utfordringer i systemet, for å

evaluere håndteringen. Ved en slik fremgangsmåte kan vi også evaluere hva situasjonsforståelsen var, og/eller eventuelt hvilke faktorer som kunne endret situasjonsforståelsen og beslutningsgrunnlaget.

Evalueringene har på enkelte punkter et individperspektiv i sine vurderinger gjennom å evaluere beredskapskompetanse, situasjonsforståelse, kunnskap og læring, og deres evne til meningsskaping. Samtidig har de en rekke systemfaktorer som forklaringer på hvorfor krisehåndteringen gikk galt. Evalueringen oppfattes derfor som inkonsistent. Samtidig vil det kunne være urealistisk å forvente gjennomgående systemperspektiv i en så detaljert rapport med formål om å fjerne all tvil om faktum.

Formålet om å fjerne all tvil om faktum har videre konsekvenser for hvordan vi evaluerer og konkluderer situasjonsforståelse basert på informasjon tilbake i tid (pre-kunnskap). Ved å skulle klarlegge faktum før intervjuprosessen har kommisjoner trolig større sannsynlighet for å omdanne post-kunnskap til pre-kunnskap. Derfor klarer trolig ikke kommisjonen å skjære klar av etterpåklokskapen i de kontrafaktiske vurderingene. Når så dette skal brukes for å vurdere gyldigheten kan vi trolig nedskalere troverdigheten i forklaringene til intervjuobjektene generelt, og evaluering av situasjonsforståelse spesielt.

Analysen av 22jk sine vurderinger rundt antall gjerningsmenn viser at situasjonsforståelsen var kun en gjerningsmann frem til de hadde pågrepet gjerningsmannen på Utøya. Andre kilder, innsyn i BT sine forklaringer (vedlegg 1) og 22jk vurdering av harde-data indikerer at perspektivene på DSA og kompatibel situasjonsforståelse ikke ble vurdert. Situasjonsforståelse og situasjonsforståelsen som en prosess er ikke nødvendigvis handlinger som kan manifesteres i logger og transkripsjoner da det er en kognitiv og systemisk prosess i DSA teorien. Samtidig har meningsskapningsmekanismen, beredskapskompetansen samt kunnskap og læring forutfor og under krisehåndteringen grunnlag for å vurdere SA ytterligere. Det metodiske rammeverket for krisehåndteringssystemer og en bedre begreps- og teoriforståelse innenfor SA i et system og som en distribuert egenskap ville derfor kunne konkludert annerledes om at tjenestepersonell også gjorde taktiske vurderinger om flere gjerningsmenn for sin tilnærming til aksjonen og at ordre som ble gitt var taktiske forsvarlige istedenfor uforsvarlige. Bruken av en dynamisk modell, kontrafaktisk analyse og kunnskap om DSA og KSA ville kunne konkludert med at dersom NBPD OPS ville rykket ut med en situasjonsforståelse om flere gjerningsmenn. Det er i slike prosesser viktig å stille seg spørsmålet om hvorfor andre som BT og AMK Østfold hadde en annen situasjonsforståelse enn NPPD OPS. Hvilke systemiske forklaringer kan foreligge? I

dette tilfellet ville trolig systemperspektivet konkludert med at dårlig infrastruktur, kommunikasjonsplattformer for skriftlig deling av informasjon og arbeidsbelastning i NBPD OPS medførte trolig til at de ikke hadde systemiske forutsetninger for transaksjoner og modifikasjoner av egen SA.

## 5. Konklusjon

Gjennom valg av metode, teoretisk gjennomgang, analyse og tolkning, har denne avhandlingen forsøkt å finne svar på fire forskningsspørsmål for å kunne bekrefte/avkrefte hypotesen at ikke-permanente kommisjoner som skal evaluere krisehåndtering og situasjonsforståelse i akutte kriser, ikke har et metodisk rammeverk som er tilstrekkelig

For å finne svar på dette var det nødvendig med fire forskningsspørsmål fordelt på en todeling av avhandlingen. Del I skulle finne svar på forskningsspørsmålene om:

- 1) Hva er situasjonsforståelse og hvordan kan den evalueres i etterkant av en krise?
- 2) Hvilke metodiske rammeverk kan være egnet for å evaluere situasjonsforståelse i etterkant av en større akutt krise?

Del II av avhandlingen skulle så med bakgrunn i de to første spørsmålene finne svar på følgende forskningsspørsmål:

- 3) Kan vi rekonstruere systemperspektivet på krisehåndtering ved bruk av et metodisk rammeverk og NOU 2012:14?
- 4) Ville bruk av det metodiske rammeverket kunne endre konklusjonene til 22. juli-kommisjonen om krisehåndtering og situasjonsforståelse?

Gjennom 22. juli-kommisjonen som case i en enkeltcasestudie har avhandlingen forsøkt å finne svar på dette.

- 1) Ved en gjennomgang av relevante forståelser av SA og hvordan de forskjellige forståelsene av SA kan undersøkes, kunne det konkluderes med at det tilsynelatende var teorien om distribuert situasjonsforståelse og kompatibel situasjonsforståelse som var den mest egnede for å kunne evaluere SA i et krisehåndteringssystem.
- 2) Den mest omtalte metoden i litteraturen for å evaluere SA i et krisehåndteringssystem viste seg å være svært tidkrevende i både kompetansebygging og gjennomføring. Det ble derfor gjennom snøballmetoden ved å se på kildehenvisninger, oversiktsartikler og metode for litteraturgjennomgang funnet en teori som vil kunne være en mulig erstatte.

- 3) Ved å benytte Abrahamsson et al. (2010) sin modell for et metodisk rammeverk for evaluering og analyse av krisehåndteringssystemer kunne vi rekonstruere betingelser for evalueringsarbeidet, generere modell for dynamikken i systemet som undersøkes og evaluere. Kontrafaktiske analyser av scenarier og evaluering var vanskelig om ikke umulig å rekonstruere da det er kommisjonen som sitter på all primærdata for deres analyse og evaluering. Men gjennom eksempler på kommisjonens kontrafaktiske vurderinger og evalueringen av krisehåndteringen kan vi konkludere med at denne modellen vil kunne være hensiktsmessig for ikke-permanente kommisjoner. Nettopp av den grunn at den kan rekonstrueres på grunn av detaljrikdommen i NOU 2012:14. Videre vil det også kunne indikere at det metodiske rammeverket som presenteres også vil kunne være relevant for andre evalueringer for å kunne analysere krisehåndteringssystemer.
- 4) Bruk av det teoretiske rammeverket for situasjonsforståelse og rammeverk for evaluering av krisehåndteringssystemer ville konkludert annerledes enn 22. juli-kommisjonen. Et av de mest fremtredende funnene i denne avhandlingen er sammenhengen mellom 22. juli-kommisjonens bruk av harde-data fra krisen i forkant av intervjuene for å kunne verifisere/avkrefte forklaringene til de som ble definert som personer som ville få sitt forhold undersøkt. Blant annet ble beredskapstroppens forklaringer om antall gjerningsmenn ikke vurdert som viktig informasjon for kommisjonens rapport. Videre viser 22jk undersøkelser at det ikke finnes «tekniske» bevis på at denne SA var rådende på vei ut til aksjonen på Utøya. Selv om 22jk har samsvarende beskrivelser av de begrensede forhold som krisehåndteringssystemet opererte i under krisen som analysen i denne avhandlingen, viser flere konklusjoner at det ikke er tilstrekkelig kunnskap om situasjonsforståelse når den skal vurderes.

Videre vil et systemperspektiv på evalueringen av krisehåndteringen og SA kunnet redusere sannsynligheten for at enkeltindivider skal bli utsatt for spørsmål om ansvar og skyld. Analysen presenterer en alternativ tekst til ny konklusjon under analyse av «operasjonsleders endring av oppmøtested».

Videre ville det trolig vært endret konklusjoner når det kommer til kontrafaktiske vurderinger fordi at teorien om SA i evaluering av krisehåndteringssystemer, fokus på triangulering og likevekt mellom data gitt en annen konklusjon som ikke omgjør post-

kunnskap til pre-kunnskap. 22. juli-kommisjonens målsetninger om å fjerne tvil om hva som faktisk skjedde gjør det vanskelig å evaluere situasjonsforståelsen i et system fordi det gir større forutsetninger for etterpåklokskap i evalueringsarbeidet.

Vurderingene av teorier, metodiske rammeverk, rekonstruksjon og praktisk bruk av modellen gjennom analyse, tolkning og konklusjon viser at ikke-permanente kommisjoner som skal evaluere krisehåndtering og situasjonsforståelse, ikke har et tilstrekkelig metodisk rammeverk ved evaluering og analyse av situasjonsforståelse i etterkant av akutte kriser. Dette kan medføre at det er større sannsynlighet for at det plasseres ansvar og skyld, individer blir evaluert på bakgrunn av begrensede forhold som systemet opererte i under krisen snarere enn å benytte seg av vurderingskriterier for å kontekstualisere SA, krisehåndtering og systemets begrensninger i vurderingen av ytelsen til systemet.

Systemperspektivet er ofte hensyntatt i 22jk sin evaluering, men evalueringen fremstår som noe inkonsistent og forvirrende da den både har enkeltindividers innsats og systemets begrensninger som analyseenhet. Dette kan blant annet innebære plassering av skyld og ansvar, selv om det er ettertrykkelig et av målene om å unngå i størst mulig grad. Dette kan trolig unngås med et systemperspektiv, men læringspunktene ville vært det samme.

### ***5.1. Samsvarer de teoretiske antakelsene med 22. juli-kommisjonens rapport?***

22jk kommisjonens rapport samsvarer på flere punkter når det kommer til evaluering av et krisehåndteringssystem. Dette ser vi gjennom at modellen til Abrahamsson et al. (2010) langt på vei kan rekonstrueres med tekstmaterialet NOU 2012:14 presenterer. Vi kan rekonstruere definisjon av evalueringens betingelser; De begrensede forhold som systemet opererte under, målsetninger, funksjoner og form for de ulike nødetatene samt kartlegging av avhengigheter.

Hovedforskjellen, og hvor de teoretiske antakelsene ikke stemmer over ens er under vurderingen av ytelsen til systemet. Vi kan oppsummere med at krisen 22. juli 2011 bestod av flere faktorer. Utløsende årsak er uten tvil angrepene i Oslo og på Utøya, men de begrensede forholdene er ikke like tungt vektet i vurderingen av ytelsen til krisehåndteringssystemet. Rapporten etterlater fortellingen om P-30 som manglet aksjonsvilje og i motsatt skala en beredskapstropp som var for aksjonsvillige slik at aksjonsbåten ikke hadde fremdrift.

Funnene i analysen kan indikere at evalueringen av beredskapstroppens situasjonsforståelse ikke er samsvarende med et systemperspektiv. Videre kan analysen indikere at utfordringene med etterpåklokskap har blitt overkompensert med å legge kun datagrunnlag og ikke forklaringer fra de faktisk involverte til grunn.

Årsaken til dette er at vi vet det eksakte hendelsesforløpet før intervjufasen, og ved å bekrefte eller avkrefte fakta feil i forklaringene klarer vi ikke å sette oss tilstrekkelig inn i systemets utfordringer og begrensninger for krisehåndteringen og den situasjonsforståelsen som lå til grunn for de beslutningene som ble tatt.

Videre ser vi at de offentliggjorte forklaringene til beredskapstroppen utelukkende beskriver en situasjonsforståelse av flere gjerningsmenn. 22jk konkluderer med at det ikke kan ha vært tilfelle. Det kan selvfølgelig argumenteres for at BT har forklart seg ut ifra etterpåklokskapen, men det vil være en beskyldning om å tilpasse situasjonsbildet for å rettferdiggjøre en innsats som var feil proporsjonalt med det faktiske trusselbildet under aksjonen.

«Like fullt er det viktig å forstå detaljene. Et system er langt på vei summen av enkeltpersoner som treffer beslutninger og utfører handlinger. Et nøkternt og utilslørt bilde av hva som gikk godt, og hva som sviktet «på bakkeplanet», er etter kommisjonens vurdering en nødvendig forutsetning for at samfunnet kan ta til seg læring fra de viktige ledelsesmessige, strategiske og politiske utfordringer som springer ut av hendelsen» (NOU 2012:14, s. 14).

Sitatet legger til grunn et syn som trolig ikke taler til fordel for et systemperspektiv. Her er det langt på vei summen av individer som utgjør systemet. «Bakkeplanet» gir grunnlag for strategisk, politisk og ledelsesmessige utfordringer. Med denne avhandlingens begrepsforståelse er systemet socio-teknisk som består av individer, funksjoner og artefakter. Det vil si at vi er nødt til å se på infrastruktur, avhengigheter, informasjonsflyt og utfordringer i systemet, for å evaluere håndteringen. Ved en slik fremgangsmåte kan vi også evaluere hva situasjonsforståelsen var, og/eller eventuelt hvilke faktorer som kunne endret situasjonsforståelsen og beslutningsgrunnlaget.

## **5.2. Egenevaluering av den kvalitative forskningen**

### **5.2.1. Pålitelighet**

Det vil være nærmest umulig for en annen forsker å duplisere en annen kvalitativ forskning. Som forsker i kvalitativ studie bruker en seg selv som instrument. Det er ingen andre som har akkurat samme erfaringsgrunnlag som forskeren og fortolkningen av dataene vil endres med

hvert enkelt individ (Johannessen et al., 2016, s. 232). Avhandlingen forsøker imidlertid å styrke påliteligheten gjennom å gi leseren en inngående beskrivelse av konteksten for studiet samt en åpen og detaljert fremstilling. Videre har avhandlingens natur ført til at teoretiske begreper og metodisk rammeverk har vært en sentral del for å besvare forskningsspørsmålene. Videre har mine forforståelser gjennom faglige og personlige erfaringer blitt kommunisert innledningsvis slik at lesere får innsynet i mine forskningsbriller. Dette kombinert med forklaring av valg, avgrensninger, datagrunnlag og presentasjoner av empirien kan gi en økt pålitelighet og etterprøvbarhet/evaluering.

### **5.2.2. Troverdighet**

Troverdighet eller det vi kan kalle for intern validitet, handler i kvalitativ forskning om i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer hensikten med studiet (Johannessen et al., 2016, s. 232).

Selv om det i kvalitativ forskning er vanskelig å direkte etterprøve de målingene som er gjort, har denne avhandlingen som utgangspunkt valgt en kilde som utgjør en case som skal analyseres. Nøye gjennomgang av det som blir det teoretiske grunnlaget for den deduktive undersøkelsen av kilden og videre forklaringer av fremgangsmåter, hvorfor de fremgangsmåtene blir valgt og hvilken relevans de har for hypotesen og forskningsspørsmålene, har vært tiltak for å øke validiteten. Videre har det vært innhentet andre kilder som har belyst enkelte funn ytterligere enn det som var opprinnelig hensikt under utformingen av dette studiet.

### **5.2.3. Generaliserbarhet**

Hensikten med denne avhandlingen var nettopp å kunne gi et bidrag til evaluering av krisehåndtering og situasjonsforståelse i et systemperspektiv. Gjennom å undersøke om ikke-permanente kommisjoner hadde et tilstrekkelig metodisk rammeverk for evaluering av krisehåndtering og situasjonsforståelse i et systemperspektiv, ville jeg også samtidig med bruk av valgt litteratur, metode og analyse kunne gi et bidrag til tilsvarende analyse på andre evalueringsrapporter som har som mål å kunne evaluere situasjonsforståelse i et system i etterkant av en krise. Metoden som er foreslått og praktisk gjennomgang i forhold til kjente og nyere teoretiske begreper innen situasjonsforståelse, kan også gi grunnlag for andre evalueringer av kommisjonens rapporter. Nå har denne avhandlingen presentert koblinger mellom det metodiske rammeverket og situasjonsforståelse spesielt, men den har også gjort funn i forbindelse med utfordringer ved evalueringer og hvordan et systemperspektiv argumenterer



annerledes også for andre faktorer som er viktig for at nødetatene skal kunne utføre sine oppgaver og hva som begrenser de, og hvordan det kan evalueres.

#### **5.2.4. Bekreftbarhet**

Med forventningene til at kvalitative forskere skal bringe et unikt perspektiv inn i de studiene de gjennomfører, er det viktig at funnene er et resultat av objektivitet og ikke forskerens subjektive meninger. Jeg har med mine funn i avhandlingen referert til andre forskere på feltet som har gjort lignende funn, med andre metoder (Christensen, 2013; Renå, 2017). Videre har jeg gjennomført egen triangulering mellom eksempelvis harde-data om situasjonsforståelse om antall gjerningsmenn på en skjermdump fra 22/7-2011, teoretiske perspektiver, andre forskeres funn og empiri fra dette casestudiet. Videre hadde jeg trolig forventet større funn enn det som faktisk ble resultatet av studien. Selv om hypotesen er bekreftet, trodde jeg det var enda flere funn innenfor denne tematikken. På den annen side viser det at jeg har forsøkt å holde meg svært objektiv til denne tilnærmingen. Dette har også vært mulig fordi avhandlingen presenterer et rammeverk som jeg selv bruker i egen empirisk analyse. Slik har både leseren og jeg som forsker klare forventninger til innhold og metode. Det skal sies at avgrensningen kunne vært enda større enten i form av analyseenheten eller i form av omfang til det metodiske rammeverket. Med en så detaljrik rapport har det vært utfordrende med deduktiv analyse over mange kapitler med tekst, samtidig som det er skiftende argumentasjon i dokumentet. Det er derfor en risiko for at enkelte funn og poenger forblir urørt med bakgrunn i teoretisk eller empirisk omfang.

## Litteraturliste

- Abrahamsson, M., Hassel, H. & Tehler, H. (2010). Towards a System-Oriented Framework for Analysing and Evaluating Emergency Response. *Journal of contingencies and crisis management*, 18(1), 14-25.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00601.x>
- Bergström, J., Uhr, C. & Frykmer, T. (2016). A Complexity Framework for Studying Disaster Response Management. *J Contingencies Crisis Man*, 24(3), 124-135. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12113>
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2012). *Kvalitative metoder* (W. Hansen, Red.). Gyldendal akademisk.  
<https://doi.org/oai:nb.bibsys.no:991211525884702202>
- URN:NBN:no-nb\_digibok\_2013071908130
- Christensen, J. (2013). 22. juli kommisjonen. *Nytt norsk tidsskrift*, 30(3), 243-253.
- Cilliers, P. (2005). Complexity, deconstruction and relativism. *Theory, culture & society*, 22(5), 255-274. <https://doi.org/10.1177/0263276405058052>
- DSB. (2012). *Evaluering av krisehåndteringen etter hendelsene i Regjeringskvartalet og Utøya 22. juli, innenfor DSBs ansvarsområder* (2222). Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap.  
<https://www.dsbinfo.no/DSBno/2012/Rapport/DSB22juli/?page=2>
- Eid, J. & Johnsen, B. H. (2018). *Operativ psykologi* (3. utg. utg.). Fagbokforl.
- Endsley, M. R. (1995). Toward a Theory of Situation Awareness in Dynamic Systems. *Human Factors*, 37(1), 32-64.  
<https://doi.org/10.1518/001872095779049543>
- Gjørsv, A. B. (2013). *Erfaringer fra 22. juli-kommisjonen*.
- Heath, R. (1998). Looking for answers: suggestions for improving how we evaluate crisis management. *Safety science*, 30(1), 151-163.  
[https://doi.org/10.1016/S0925-7535\(98\)00043-5](https://doi.org/10.1016/S0925-7535(98)00043-5)
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg. utg.). Abstrakt.
- Johnsen, B. H. & Eid, J. (2019). *Operativ psykologi 2 : anvendte aspekter* (1. utgave. utg.). Fagbokforlaget.
- Kristiansen, E., Magnussen, L. I. & Carlström, E. (2017). *Samvirke : en lærebok i beredskap*. Universitetsforl.
- Lai, L. (2013). *Strategisk kompetanseledelse* (3. utg. utg.). Fagbokforl.
- Larssen, A. K. (2021). *Beredskap og krisehåndtering : utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå* (1. utgave. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Lereim, I., Prietz, R., Strand, M., Klinkenberg, E., Ellefsen, M., Misvær, G., Nore, V., Handeland, G. & Jamtli, B. (2012). *Læring for bedre beredskap*

- Helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli 2011* (IS-1984). Helsedirektoratet.  
[https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/laering-for-bedre-beredskap-helseinnsatsen-etter-terrorhendelsene-22.juli-2011/L%C3%A6ring%20for%20bedre%20beredskap%20-%20Helseinnsatsen%20etter%20terrorhendelsene%2022.%20juli%202011.pdf/\\_attachment/inline/4a3c5416-2e7f-4cee-8851-0e4a2b292460:77294d235a67e9b4291de830ea7007b884c3ed31/L%C3%A6ring%20for%20bedre%20beredskap%20-%20Helseinnsatsen%20etter%20terrorhendelsene%2022.%20juli%202011.pdf](https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/laering-for-bedre-beredskap-helseinnsatsen-etter-terrorhendelsene-22.juli-2011/L%C3%A6ring%20for%20bedre%20beredskap%20-%20Helseinnsatsen%20etter%20terrorhendelsene%2022.%20juli%202011.pdf/_attachment/inline/4a3c5416-2e7f-4cee-8851-0e4a2b292460:77294d235a67e9b4291de830ea7007b884c3ed31/L%C3%A6ring%20for%20bedre%20beredskap%20-%20Helseinnsatsen%20etter%20terrorhendelsene%2022.%20juli%202011.pdf)
- McConnell, A. (2003). Overview: Crisis Management, Influences, Responses and Evaluation. *Parliamentary Affairs*, 56(3), 363-409.  
<https://doi.org/10.1093/parlij/gsg096>
- Nilssen, V. L. (2012). *Analyse i kvalitative studier*. Universitetsforl.  
<https://doi.org/oai:nb.bibsys.no:991236976704702202>
- URN:NBN:no-nb\_pliktonografi\_000001939
- Njå, O., Sommer, M., Rake, E. L. & Braut, G. S. (2020). *Samfunnssikkerhet : analyse, styring og evaluering*. Universitetsforlaget.
- NOU 2009:9. *Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner* (9788258310140). Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.  
[https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2014031306007](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014031306007)
- NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen : oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringkvartalet og Utøya 22. juli 2011. Avgitt til statsministeren 13. august 2012*. Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/?ch=1>
- O'Brien, A., Read, G. J. M. & Salmon, P. M. (2020). Situation Awareness in multi-agency emergency response: Models, methods and applications. *International journal of disaster risk reduction*, 48, 101634.  
<https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101634>
- Persson, M. (2021). *Hvordan skrive en litteraturgjennomgang? : en praktisk guide*. Universitetsforlaget.
- Renå, H. (2017). 22. juli-kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33(1), 10-36.  
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2017-01-03>
- Renå, H. (2022). *Krisehåndtering i et organisasjonsperspektiv : Politi-innsatsen 22. juli*. Cappelen Damm akademisk.
- Renå, H. & Christensen, J. (2020). Learning from crisis: The role of enquiry commissions. *Journal of contingencies and crisis management*, 28(1), 41-49. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-5973.12269>

Rienecker, L., Stray Jørgensen, P. & Skov, S. (2013). *Den gode oppgaven* (W. Landaas, Red.). Fagbokforl.

<https://doi.org/oai:nb.bibsys.no:991204708454702202>

URN:NBN:no-nb\_digibok\_2020062648500

Salmon, P. M., Stanton, N. A., Jenkins, D. P., Stanton, P. N. A., Harris, P. D., Salas, D. E. & Stanton, P. N. A. (2009). *Distributed Situation Awareness : Theory, Measurement and Application to Teamwork*. Taylor & Francis Group.

<http://ebookcentral.proquest.com/lib/nord/detail.action?docID=476274>

Salmon, P. M., Stanton, N. A., Walker, G. H. & Jenkins, D. P. (2017). *Distributed situation awareness: Theory, measurement and application to teamwork* [CRC Press].

<https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.1201/9781315577654/distributed-situation-awareness-paul-salmon-neville-stanton-guy-walker-daniel-jenkins>

Sommer, M., Pollestad, B. & Steinnes, T. (2020). *Beredskapsøving og -læring* (1. utgave. utg.). Fagbokforlaget.

Stanton, N. A. D., Salmon, P. D. & Walker, G. H. D. (2018). *Systems thinking in practice: applications of the event analysis of systemic teamwork method*. CRC Press.

Stensønes, M. (2017). *På vår vakt : beretninger fra politiets beredskapstropp*. Aschehoug.

Sverdrup, S. (2002). *Evaluering : faser, design og gjennomføring*. Fagbokforl.

Sønderland, O. (2012). *22. juli 2011 : evaluering av politiets innsats*.

Politidirektoratet. <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/22-juli/22juli11-evaluering-av-polities-innsats.pdf>

Winge, A. S. (2021). Felles situasjonsforståelse. I A. K. Larssen (Red.),

*Beredskap og krisehåndtering* (s. 338 sider illustrasjoner i farger). Cappelen Damm akademisk. <https://doi.org/oai:nb.bibsys.no:999920183502502202>

URN:NBN:no-nb\_pliktmonografi\_000002476

Aasland, T. & Braut, G. S. (2018). Ressursene som finner hverandre. *Heimen* (Oslo, Norway), (2), 178-197. <https://doi.org/10.18261/issn.1894-3195-2018-02-06>

## Forkortelser

**22jk:** 22. juli-kommisjonen

**ABPD:** Asker og Bærum Politidistrikt

**AL:** Aksjonsleder

**BT:** Beredskapstroppen (også kalt Delta)

**DSA:** Distribuert situasjonsforståelse

**FSA:** Felles situasjonsforståelse

**KH:** Krisehåndtering

**KSA:** Kompatibel situasjonsforståelse

**IL:** Innsatsleder (Politiet)

**ILKO:** Innsatsleders-KO

**NBPD:** Nordre Buskerud Politidistrikt

**NOU:** Norsk Offentlig Utredning

**OLB/OLH:** Operativ leder (**B**rann og **H**else)

**OPD:** Oslo Politidistrikt

**OPS:** Operasjonssentral

**PLIVO:** Pågående Livstruende Vold

**SA:** Situasjonsforståelse/situasjonsbevissthet. Denne avhandlingen benytter begrepet situasjonsforståelse likeverdig med situasjonsbevissthet.

**SBPD:** Søndre Buskerud Politidistrikt

**SHK:** Statens Havarikommisjon

**SMK:** Statsministerens kontor

**TSA:** Team situasjonsforståelse

\* **Vedlegg 1**

## Vedlegg

I referatene det nå begjæres innsyn i berøres temaet om antall gjerningsmenn før og etter (kursivert) pågripelsen av gjerningsmannen slik:

### Helge Mehus (Tjenestemann 35):

#### "Regjeringskvartalet"

"Etter avsluttet møte gikk Mehus til tjenestemann 33. De oppdaterte hverandre og diskuterte deretter mulige nye scenarioer. Scenarioene var basert på at det kunne være gjerningsmenn i "fri flyt", og omhandlet mulige sekundærladninger, sikring av objekter – politihuset, og offentlig transport."

#### "Utøya"

I løpet av stabsmøtet som startet 17.15, observerte Mehus at liaison fra Politidirektoret mottok en telefonsamtale. Mehus ble tilkalt og overtok samtalen. Samtalen var fra Hege Haugland, datteren til Politidirektoratets liaison. Hun befant seg på AUFs sommerleir på Utøya. Haugland fortalte at det var en person i politiuniform som skjød på folk på Utøya og at folk flyktet i panikk. Mehus er usikker på om hun fortalte at det var en politimann eller person i politiuniform.

På spørsmål fra Mehus svarte Haugland at hun selv ikke hadde sett gjerningsmannen eller våpen. Hun hadde heller ikke sett folk bli skutt, men hadde fått disse opplysningen fra andre. Hun visste ikke om det var en eller flere gjerningsmenn. Mehus rådet Haugland til å holde seg skjult og hindre at hun skulle bli avslørt av telefonen

Ved vurdering av Hauglands opplysninger, vektla Mehus at opplysningene var kommet fra en politimanns datter. Han antok at det var sannhetsgehalt i opplysningene.

Mehus sammenholdt dette umiddelbart med opplysningen om at det var gjort observasjon av en politimann som forlot regjeringskvartalet i tidsrommet like før eksplosjonen."

"Mehus ringte til tjenestemann 33 og orienterte ham, og gikk deretter ned til tjenestemann 33. De ble enig om å iverksette på dette grunnlaget ved i første omgang å vurdere omdisponering av folk og sende de som ikke allerede var disponert. Denne situasjonen ble på dette tidspunktet ansett som viktigere enn situasjonen i regjeringskvartalet, som ble ansett som mer avklart."

"Mehus hadde ytterlige en til to samtaler med Hege Haugland. I løpet av disse samtaler fikk Mehus informasjon som kunne tyde på at det var flere gjerningsmenn. Han overhørte også en samtale med en sambandsoperatør under en telefonsamtale med et vitne, og fikk således opplysninger om at det var anordninger med mulig sprengstoff i trærne ved et hus, og at det var en mann forskanset i dette huset. Mehus vurderte situasjonen slik at det var 1-3 gjerningsmenn og mulige IED.

Mehus overleverte denne informasjonen til tjenestemann 33, som videreformidlet dette til aksjonsleder."

#### Tjenestemann nr. 33:

##### "Regjeringskvartalet"

"Da tjenestemann 35 ankom, hadde de en diskusjon om mulige scenarioer. Tjenestemann 33 hadde umiddelbart tenkt at det kunne skje flere hendelser."

##### "Utøya"

"Ca klokken 17.30 mottok Tjenestemann 33 telefon fra tjenestemann 35, som da befant seg i stabsmøte. Under møtet hadde Politidirektoratet (POD) sin representant blitt oppringt av sin datter som befant seg på Utøya. PODs representant hadde formidlet dette til tjenestemann 35. Informasjonen som ble gitt Tjenestemann 33 var at det pågikk en situasjon på AUFs sommerleir på Utøya. En mann, kledd i politiuiform eller politiliknende uniform, var kommet ut og skjøt på folk på øya. Informasjonen var ansett som ubekreftet men troverdig.

Det var i Delta-ko på dette tidspunkt allerede diskutert og truffet tiltak med hensyn til at flere hendelser ville kunne inntreffe."

"Tjenestemann 33 mottok etter hvert informasjon om at det kunne være flere gjerningsmenn på Utøya. På spørsmål er han usikker på om han mottok informasjon om dette i den andre samtalen med tjenestemann 35, eller noe senere. Han mottok hele tiden oppdateringer pr. telefon fra tjenestemann 35 og 36."

"I en senere samtale med tjenestemann 35 fikk Tjenestemann 33 informasjon om at det var mulige eksplosiver (IED) som var hengt opp i trær, og at en mulig gjerningsmann hadde forskanset seg i et hus på Utøya. Tjenestemann 33 tror tjenestemann 35 allerede hadde vært i kontakt med Klevengen om dette. Klevengen skulle forsøke å formidle dette til styrken, men oppga at det var dårlig sambandsdekning og at han trodde første båt hadde ankommet Utøya."

#### Terje Klevengen (Aksjonsleder beredskapstroppen):

"På vei til Sollihøgda fikk Klevengen også en telefon fra KOet, tjenestemann nr. 33, med en oppdatering på situasjonsforståelsen/ situasjonsvurderingen. Han fikk høre at det var tre til fem gjerningsmenn, at det var tunge våpen og at det var eksplosiver. I regjeringskvartalet hadde han fått opplysninger om at det der var en mannsperson ikledd politiuiform/vekteruniform som hadde forlatt bilen som eksploderte. Underveis i Deltabilen fikk han også beskjed om at det var politiliknende uniform på gjerningsmann/menn på Utøya, og i sitt hode slo han to og to sammen. Han trodde ikke det var samme gjerningsmann som hadde vært i regjeringskvartalet og så dratt til Utøya, men han var helt sikker på at det var snakk om samme gruppering."

"Han oppdaterte samtlige fra beredskapstroppen om den informasjon han hadde fått



angående situasjonsforståelsen fra sitt KO, men han videreformidlet den ikke til Nordre Buskerud. Da han fikk oppmøtested av tjenestemann nr. 24, gikk han også på sambandet og opplyste om det. Han mente å huske at det var rett før bilen kjørte over Sollihøgda at han meldte fra til de andre om oppmøtested. Bilens posisjon kan ha medført at ikke samtlige biler fikk med seg denne beskjeden, bemerket han."

*"Klevengen forklarte at det at én mann var pågrepet, gjorde ingen ting med settingen. Der og da var det fortsatt snakk om flere gjerningsmenn, ettersom det ble sagt av ungdom som kom løpende mot dem, at det var flere gjerningspersoner på øya. Politiet fikk til og med eksakte beskrivelser av personer som skulle være gjerningsmenn."*

*"To personer (i tillegg til gjerningsmannen) ble anholdt på øya. Den ene av disse ble verifisert av andre å være en av dem da han ble ført ned til kaia, og han ble dermed løslatt."*

*"Den andre personen ble anholdt i tilknytning til kafeteriabygget. Begrunnelsen for anholdelsen var at han ikke adlød ordre, samt at han hadde en veldig atypisk opptreden."*

*"Klevengen gjorde en vurdering av at han ikke kunne slippe hjelpemannskap inn på øya. Han begrunnet dette med at de ikke hadde avklart om det var flere gjerningsmenn, det var fortsatt snakk om at eksplosiver kunne være rundt omkring på området, og han måtte ha avsatt mannskaper til å sikre hjelpemannskapene."*

*"Klevengen presiserte at da grovsøket var over, mente de det ikke lenger befant seg noen flere som aktivt ville gjøre noe motstand. Det kunne likevel være muligheter for at noen fremdeles gjemte seg, eller befant seg blant de som ble evakuert. De var ved dette tidspunktet fortsatt ganske sikre på at det måtte være flere gjerningsmenn, både ut fra de forklaringene de hadde fått fra ungdom på øya, men også av det skadeomfanget de hadde sett rundt seg."*

"På spørsmål om det hadde vært i tråd med god taktikk om første Deltabilen som ankom Storøya hadde dratt over alene, svarte Klevengen at han ikke hadde hatt noe imot dette, så sant de hadde basert det på gode vurderinger der og da. Men med den situasjonsforståelsen de hadde, var det gunstig å få flere folk ut på øya, som sammen kunne gjøre en bedre jobb. Å møte en motstander med tre til fem mann var veldig risikofyllt " for å si det mildt", bemerket Klevengen. Men han la til at de ville vært villig til å ta den risikoen."

#### Tjenestemann nr. 24, intervju 1:

"De kjørte mot regjeringskvartalet og ble stående på toppen oppe ved Youngstorget. Der fikk de beskjed fra aksjonslederen for beredskapstroppen at de skulle forholde seg i bilen og være et aksjonslag ved eventuelle nye hendelser."

"Hvor lenge de stod i denne posisjonen før de fikk høre på samband fra aksjonsleder at det var skyting på Utøya, klarte tjenestemann nr. 24 ikke å huske, men han mente det i hvert fall var snakk om ti minutter, kanskje opp mot 20. Da han fikk meldingen, sa han at han i sitt hode knyttet de to hendelsene til hverandre og tolket det slik at det som skjedde på Utøya var en viderefølgning av den eksplosjonen som hadde skjedd i Oslo. På dette tidspunktet fikk de ikke beskjed om noe konkret antall eller beskrivelse av gjerningsmannen."

"Etter hvert fikk de beskjed om at gjerningsmannen var ikledd uniform. Han mente han også hørte enten på samband eller stedlig telefon at gjerningsmannen skulle befinne seg på et hus på Utøya. Han brukte så mye kapasitet på å prøve å få kontakt med operasjonssentralen og ringe rundt at han overlot han til de to andre i bilen å håndtere de meldinger som kom på sambandet. Han kan derfor ikke huske å ha fått noen konkret informasjon om at det var flere gjerningsmenn på øya. Selv om de ikke hadde fått beskjed om det, hadde han likevel dannet seg en formening om at det antakeligvis var flere som agerte. Denne antakelsen hadde han med bakgrunn i størrelsen på det som var skjedd i Oslo, og med tanken på at skytingen på Utøya var et angrep nummer to fra en gruppering."

"De kjørte så fort de kunne – "aggressiv utrykningskjøring" – for å komme så raskt som mulig til oppmøtestedet. I bilen snakket de sammen om at det kunne være flere gjerningsmenn på Utøya. Han anså det som en veldig stor trussel, men karakteriserte oppdraget som "et levende oppdrag", der det stadig kom inn ny informasjon som de måtte forholde seg til."

"Tjenestemann nr. 24 tenkte de ville trenge en så stor styrke som mulig på øya, ettersom han antok at det var flere gjerningsmenn der, og han reflekterte ikke over hvor mange menn som gikk om bord i båten."

"Planen de hadde da de kjørte ut i båten, gikk ut på å komme seg til øya og der fordele seg i grupper, og begynne å søke øya og pågripe eventuelle gjerningsmenn de kom over."

"De forsto raskt at det var en livredd ungdom. De spurte ham "hvor er de som skyter?" Gutten pekte nordover."

*"Fortsatt forventet tjenestemann nr. 24 at det var flere gjerningsmenn på øya. De låste derfor av området der de stod, som han beskrev som et stort og uoversiktlig område."*

"Tjenestemann nr. 24 mente at i en "øyeblikkelig aksjon" kunne man gå inn med én mann om man trodde man ville klare å håndtere situasjonen alene. Men ut i fra den situasjonsforståelsen de hadde for oppgaven som lå foran dem, anså han at de ville hatt liten mulighet for å lykkes med en liten styrke. De gikk inn med fire mann, men siden de ikke visste hvor mange gjerningsmenn som var på øya, hadde det vært ønskelig med flere."

#### Tjenestemann nr. 24, oppfølgingsintervju:

"Nr 24 var med i den første båten som ankom Utøya. En gutt kom løpende ned mot dem. Han ble kontrollert med henblikk på om han hadde våpen. Gutten sa at det var noen som skjød i et område nord på øya. Det var på det tidspunktet helt stille, og informasjonen fra gutten var det eneste de hadde å handle ut fra. Nr 24 og de andre løp i formasjon langs vannkanten og blant trærne nærmest vannet nordover på øya (mot "rød side"). Etter hvert påtraff de tre livredde ungdommer som sa det samme; at det var noen som skjød lenger nord. Ungdommene ble bedt om å finne best mulig skjul i område og holde seg i ro til det kom mer politi til øya.

Nr24 og hans kollegaer beveget seg hurtig videre nordover. De beveget seg inne i krattet for å unngå selv å bli skutt. De småløp i en rekke med sikring i front, på sidene og bakover. Der

og da var de oppsatt på raskest mulig å finne og stanse den eller de som skjøt på øya, og alt fokus var rettet mot det.

Da de var kommet et stykke lenger nord, hørte de skudd som for dem syntes å komme fra midten av øya. Nr 24 ga da ordre til de tre han hadde med seg at patruljen skulle "gå på lyd", dvs. endre retning og bevege seg mot området der de hadde hørt skudd. Han sa samtidig at de skulle ha ekstra fokus på baksikring. Hans oppfatning med bakgrunn i det ungdommene hadde sagt sammenholdt med skytingen de nå hadde hørt fra en annen del av øya, var at det var snakk om flere gjerningsmenn; en eller flere nord på øya og en eller flere mot midten av øya. Nr 24 visste ikke om flere politifolk på det tidspunkt hadde ankommet øya, og han gikk derfor ut fra at de fortsatt var alene."

"Mens de holdt på med sin fremrykning som beskrevet, fikk nr. 24 melding om at en gjerningsmann var pågrepet. *Slik han tolket meldingen var det en gjerningsmann som var tatt i området som de "gikk mot lyd" mot. Nr. 24s første tanke var da å returnere samme vei som de hadde kommet fra, og han beordret derfor stans av patruljen. Han vurderte det dithen at det fremdeles var en eller flere gjerningsmenn nord på øya.*"

"På et tidspunkt så han noe bevegelse i området (5) som han oppfatter som en person som krabbet/krøp mot noen telt. Han så etter hvert at det beveget seg inne i ett av teltene vedkommende kort tid før hadde krøpet mot...Nr. 24 hadde da som forklart den oppfatning at det da var en eller flere gjerningsmenn mot nord (rød side). Han visste ikke hvor gjerningsmenn eventuelt ville komme fra, så hans hovedfokus var å sikre så mye som mulig."

"Nr. 2 kom til stedet hvor nr. 24 befant seg, og nr. 24 fremla planen om å sikre bygget og begynne arbeidet med å klarere teltleiren for å finne gjerningsmenn og/eller overlevende."

"Da bygget ble meldt sikret, hadde det allerede gått noe tid uten at de hadde hørt nye lyder, smell eller mottatt ytterligere indikasjoner på hvor flere gjerningsmenn kunne oppholde seg".

"...nr. 24 måtte ha fullt fokus på å sikre de andre som befant seg i området, både overlevende og tjenestemenn som var i gang med søk og redning. Både han selv og hans kollegaer var hele tiden på dette stadiet i aksjonen overbevist om at det var flere gjerningsmenn som fremdeles befant seg på øya."

#### Tjenestemann nr. 1:

"I det de var på vei tilbake for å reorganisere med røykdykkerutstyret og øvrig utstyret, så hørte han at innsatsleder nevnte at han hadde mottatt en telefon med informasjon om at et vitne hadde observert en bevæpnet politimann i uniform rett forut for eksplosjonen...Nr. 1 tenkte ikke noe mer over dette der og da, før han kom tilbake til bilen og fikk høre at det var "skyting pågår" på Utøya, og at gjerningspersonen skulle være forkledd i politiuniform. Nr. 1 mener innsatsleder utsagn om observasjon av uniformert politimann kom like før kl 17:30; og at de første meldingene om skyting på Utøya kom rundt kl 17:30."

"Som de hadde gjort helt fra utrykningen fra politihuset, så vurderte de under utrykningen det

som påregnelig at situasjonen ville eskalere. De snakket i bilen om at det kunne være et såkalt mobilt angrepslag som angrep et knutepunkt hvor det er mange mennesker."

"I tillegg til mye trafikk var det noen omkjøringer som følge av tunnelarbeider. De mottok jevnlig meldinger om situasjonen underveis fra egen aksjonsleder, Klevengen. Meldingene omhandlet blant annet bekreftelse på at skyting pågikk, at det var mottatt en formell bistandsanmodning, at det var snakk om flere gjerningspersoner og automatvåpen. Han tolket ikke opplysningen om flere gjerningsmenn som en bekreftet melding."

"Etter spørsmål, så bekreftet Nr. 1 at det ble foretatt en behovsvurdering av antall tjenestemenn i båten. Han viste til bakteppet fra eksplosjonen i Oslo, at det var snakk om flere gjerningsmenn, at det var snakk om øya og at de forsto at hendelsen hadde et visst omfang. De ønsket å være en slagkraftig enhet."

"Nr. 1 kommenterte at de hadde kontinuerlig kommunikasjon i båten og de fikk en oppdatering på det som var av nye opplysninger."

"...plutselig kom en mann gjennom det skogholtet som var på nedkant av dem. De så ikke noe våpen. De så kun at han hadde på seg noen mørke bukser, med refleksstriper nede på bena. De kunne samsvare med en politiuniform, men det kunne også være en treningsbukse med refleksstriper. Uansett anropte de vedkommende og begynte å løpe i den retningen han var."

"Da de så vedkommende igjen, skjønte de at det var en av gjerningspersonene fordi vedkommende kom gående mot dem."

"Han fant da et gevær, en Mini Ruger 14, som samsvarte med magasinet han hadde i vesten sin. De skjønte da at de hadde tatt i alle fall en av gjerningspersonene."

"Nr. 1 viser til at da de gikk i land og gikk inn på øya, hadde de informasjon om at det var 3-4 gjerningspersoner, politiuniform, automatvåpen og at det muligens var plassert sprenglegemer i trærne."

*"Nr. 1 kom ikke gjennom på sambandet til Klevengen. På bakgrunn av den settingen de hadde på øya, og den forståelsen de hadde av at det var blitt mye roligere etter at vedkommende var pågrepet, besluttet nr. 1 at nr. 18 kunne sett i gang med sanitetsarbeid, men at han måtte være forberedt på å avslutte dersom det dukket opp noe mer."*

*"Nr. 1 visiterte gjerningsmannen, og fant blant annet førerkortet i lommen hans. Han tok et bilde av det med telefonen og sendte det som MMS til Klevengen og til Delta KO med tanke på informasjon og identifisering, samt at han vurderte at det var informasjon som var viktig å få ut i tilfelle det var andre gjerningspersoner. Nr. 1 fikk ikke bekreftelse på at meldingen ble mottatt. Etter hvert fikk han kontakt med Klevengen, og han ga en situasjonsrapport på at de hadde pågrepet en person, og at det, slik de anså det, kunne peke mot at det bare var en gjerningsperson. Nr. 1 legger til at det kom informasjon, noe de også hørte på sambandet, om at andre team hele tiden møtte på folk som meldte om flere gjerningspersoner."*

*Etter en stund begynte det å tegne seg et felles bilde av at vitnene meldte om at tjenestemennene fra BT kunne være gjerningspersoner. Etter hvert la de til grunn at det mest*

*sannsynlig kun var en gjerningsperson, men de visste ikke dette med sikkerhet, så det ble fortsatt å søke rundt på øya."*

#### Tjenestemann nr. 2:

"Tjenestemann nr. 2 sa at han i sitt hode koblet skytingen på Utøya med hendelsen i Oslo, men han trodde ikke det var samme person eller personer som utførte begge hendelsene."

"Mens tjenestemann nr. 23 kjørte bilen og tjenestemann nr. 17 leste kart, kom tjenestemann nr. 2 med innspill til hvordan de skulle håndtere situasjonen de var i ferd med å komme til. Han sa de skulle ha det "relativt travelt med å lokalisere motparten", at motparten hadde prioritet, og at det var viktig å få stoppet ham, eller de, så snart som mulig."

"De etablerte seg på brygga og opptok en sikring, og sikret noen ungdommer som kom mot dem. Det var først da han var ankommet øya at tjenestemann nr. 2 husker å ha hørt informasjon om antall gjerningsmenn. Han understreket at det ikke spilte noen rolle for ham, om det var én eller flere som skjøt på øya. Det som hadde vært viktig var å komme frem til øya."

#### Tjenestemann nr. 4:

..."Like i forkant var det kommet melding om at det muligens var eksplosiver i trærne."

"Deretter ble styrken delt. Det ble meldt om at en gjerningsmann skulle befinne seg i skolestua..."

*"På spørsmål om han hadde oversikt og kontroll over den øvrige sanitetsinnsatsen på øya, så opplyste han at de under denne aksjonen var heldige ettersom styrken var overrepresentert med sanitetsmenn i forhold til antall aksjonsmenn. Det var til sammen fem sanitetsmenn i aksjon. Deres utfordring var knyttet til om området var trygt nok.*

*Nr. 4 opplyste at han ville ansett det problematisk å få inn øvrig helsepersonell i denne fasen på grunn av den usikre situasjonen. De var så vidt mange nok til å ivareta egen sikkerhet og ville innledningsvis ikke hatt kapasitet til å sikre øvrig helsepersonell. En times tid senere kunne de klart det, men da var det ingen pasienter igjen. Når det gjelder muligheter for helikopterlanding, trakk nr. 4 frem, at som følge av meldingen om IED i trærne, så ville ingen ha anbefalt at helikopteret skulle lande på øya."*

## \* **Vedlegg 2**

# HJORT

Statsministerens kontor v/ekspedisjonssjef Heidi Heggenes

Oslo, 10. januar 2013

Ansvarlig advokat: Alexandra Bech Gjerv  
Referanse: M 401341.1

## ERFARINGER FRA 22. JULI-KOMMISJONEN

Jeg viser til oppdragsavtalen, og vil med dette få oppsummere mine erfaringer fra arbeidet som leder av 22. juli-kommisjonen.

Året med kommisjonsarbeid ble intenst og arbeidskrevende, men svært givende for oss kommisjonsmedlemmer. Selv om jeg er kjent med at noen er uenige med kommisjonen på enkelte punkter, er mitt inntrykk fra høringer og media at de berørte i hovedsak kjenner seg igjen i kommisjonens beskrivelse av faktum, og at storsamfunn og myndigheter stort sett oppfatter våre anbefalinger som et godt utgangspunkt for en bred debatt om videre forbedringsbehov.

Kommisjonen benyttet i stor grad NOU 2009:09 som veiledning. Jeg har derfor valgt å disponere mine refleksjoner etter strukturen i dennes forslag til "Lov om undersøkelseskommisjoner. Til sist knytter jeg noen kommentarer til kommisjonens budsjett.

I rapportens kapittel 3 gis en kort beskrivelse av kommisjonen og vårt arbeid, samt kommisjonens mandat. For letthetens skyld er denne teksten inkludert som vedlegg 1.

Kommisjonen hadde et fantastisk sekretariat! På mange punkter er det jeg omtaler som kommisjonens arbeid og kommisjonens synspunkter selvsagt i minst like stor grad som kommisjonens fortjeneste, et produkt av sekretariatsmedlemmenes store bidrag.

## 1 OPPNEVNING

NOU-teksten peker på at offentlige undersøkelseskommisjoner er særskilt oppnevnte organer som skal undersøke forhold av allmennviktig betydning. Det anbefales at slike kommisjoner kun skal oppnevnes når dette fremstår som den klart mest hensiktsmessige utredningsformen. I dette ligger at undersøkelseskommisjoner som regel vil oppnevnes i forbindelse med tilspissede situasjoner, der det må påregnes meget stor og umiddelbar mediainteresse. Min erfaring var at media ikke ventet på at kommisjonen fikk konstituert seg og rekruttert et sekretariat.

Perioden fra utnevnelsen og frem til kommisjonen er konstituert og sekretariatet på plass, er ekstremt arbeidskrevende og sårbar. Lederen blir lett alene om et utall både praktiske og prinsipielle avgjørelser av stor betydning.

Ofte vil det være forhold knyttet til sentralforvaltningens ansvar som skal utredes når en offentlig undersøkelseskommisjon blir oppnevnt. Både i vårt og i andre tilfeller har habilitets-/uavhengighetsbetraktninger ført til at man i slike sammenhenger oppnevner kommisjonsledere med stor avstand til forvaltningen, men som dermed også har liten personlig erfaring med arbeidsformen i et offentlig organ.

Siden det er viktig for en kommisjons tillit at det ikke gjøres saksbehandlingsfeil, hverken i denne eller i senere faser, er det behov for å sikre kommisjonslederen faglig bistand i oppstarten, før kommisjonen får tatt stilling til dens mer langsiktige behov for sekretariatsstøtte. Slik mediadiskusjonen om habilitet og uavhengighet utviklet seg etter kommisjonens oppnevning ble det raskt klart at det var uaktuelt for meg å motta hjelp fra forvaltningen, selv i oppstartfasen. Hvis ikke det er åpenbart at sekretariatsressurser kan hentes direkte fra forvaltningen, bør en fremtidig kommisjonsleder umiddelbart knytte til seg et "interrimssekretariat" for etableringsfasen, gjerne bestående av en erfaren advokat med forvaltningserfaring og en erfaren administrasjonsassistent.

Viktige oppgaver som vi tok for oss i etableringsfasen (som for 22. juli-kommisjonen varte i ca. tre uker) var:

- Å studere mandatet i detalj og danne oss en overordnet oppfatning av hva som var hovedproblemstillingene, volumet av oppgaver og hvordan arbeidet burde gjennomføres. Dette ble etter hvert utviklet til en overordnet "analysemodell" som bidro til at kommisjonen raskt ble enige om møtestruktur og arbeidsform, og like viktig; til å vurdere behovet for sekretariatsressurser, lokaler, IKT etc. Administrative frister og prosedyrer måtte raskt avklares. For å komme med i Statsbudsjettet måtte kommisjonen sende inn sine anslag for ressursbehov mindre enn to uker etter oppnevnelsen. (Se mer om budsjett under punkt 13.)
- Å vurdere kommisjonens egen habilitet, både for å sikre uavhengighet og for å kunne ta stilling til utfordringer i media. På kommisjonens første møte presenterte alle medlemmer de forhold som det eventuelt kunne tenkes å bli stilt spørsmål ved. Basert på dette foretok kommisjonen sin egen habilitetsvurdering. I tillegg innhentet vi en ekstern betenkning fra en ledende forvaltningsjurist. Denne kom til samme resultat som kommisjonen selv, og ble offentliggjort. (Se mer om saksbehandling av habilitet under punkt 3).
- Å rekruttere kommisjonens sekretariat, bestående av en leder, fem utredere, en arkivar, en saksbehandler for innsyn m.m., samt en administrasjonsansvarlig. Vi intervjuet et stort antall meget kvalifiserte kandidater til sekretariatet, og gjennom å diskutere analysemodellen med dem fikk vi stadig dypere innsikt i oppgaven vi sto overfor. I valg av sekretariatsleder søkte vi en person med sterk fagbakgrunn for å forstå kommisjonens mange arbeidsfelt, som hadde svært gode prosjektleder-egenskaper og som i tillegg hadde betydelig erfaring med myndighetsorientert arbeid i mediernes søkelys.
- Å påse at vi fikk kunnskap om og fulgte gjeldende regelverk fra første stund, bl.a. med hensyn til rekrutteringer, anskaffelser, sikkerhetsklarering, offentlig innsyn, partsrettigheter med mer. En særlig utfordring for oss var å få oversikt over, etterleve og budsjettere for de meget omfattende krav som stilles for å kunne motta høyt sikkerhetsgradert informasjon.
- Å etablere et godt forhold til pressen gjennom å være responsiv og legge tydelige premisser for hvordan vi ville kommunisere rundt vårt arbeid. Til å håndtere den enorme mediapågangen i første fase engasjerte jeg, som kommisjonsleder, et mediebyrå på korttidskontrakt, for å sørge for at alle henvendelser ble besvart på det praktiske plan samt for å gi meg råd om mediahåndtering, inntil



kommisjonen fikk konstituert seg og fikk oversikt over sine felles behov for bistand på dette feltet. (Se mer om media under punkt 8.)

## 2 SAMMENSETNING

22. juli-kommisjonen var bredt sammensatt og medlemmene fungerte meget godt, både sammen i kollegiet og som individuelle bidragsytere i faktainnhenting og innspill til vurderinger.

NOUen anbefaler at kommisjoner settes sammen av mellom tre og fem medlemmer. Denne kommisjonen bestod av ti. Et så stort antall var antakelig nødvendig på grunn av mandatets bredde, men stilte krav til god planlegging og tydelighet om hva som var forventet av alle til enhver tid. Det samme gjorde det faktum at åtte av de ti kommisjonsmedlemmene bodde lange reiseavstander fra kommisjonens lokaler i Oslo, og at en stor del av materialet var sikkerhetsgradert slik at det ikke kunne leses utenfor kommisjonens lokaler.

På de første møtene brukte vi enkle, kreative teknikker, for å sikre at vi tenkte vidt nok om hvilke problemstillinger som måtte adresseres. Dette bidro til et godt samarbeidsklima. Deretter fulgte kommisjonen en klassisk "tema-for-tema"-tilnærming, med kommentarer på tekster lest i forkant.

Hver møtedag startet med at ett medlem bidro med en kort refleksjon om status i arbeidet og tanker om hvordan samarbeidet kunne styrkes videre. På hvert møte ble det også redegjort for administrativ status, slik at alle fikk kunnskap om pengeforbruk, status på bevisinnhenting, innsynsbegjæringer, anskaffelser m.m., og ikke minst innsikt i det generelle arbeidspresset som var lagt på sekretariatet. Dette stimulerte til en disiplinert og resultatorientert innstilling hos alle medlemmene, der det ble betydelig forståelse for at kommisjonslederen og sekretariatet måtte foreta prioriteringer.

Samlet sett hadde kommisjonen faglig tyngde innenfor de fleste av temaene vi hadde til behandling. Unntaket var at kommisjonen kun hadde ett medlem som hadde noen tids erfaring fra stilling i et departement. For våre vurderinger av sentralforvaltningens arbeid kunne det på den ene side ha gitt mer innsikt om vi hadde hatt medlemmer med mer personlig erfaring fra departementsarbeid. På den andre side hadde kommisjonen betydelig kunnskap om ledelse av store organisasjoner. Vår bevissthet om manglende departementserfaring førte til at alle medlemmer engasjerte seg intenst i å forstå både strukturelle og kulturelle forhold knyttet til sentralforvaltningen, for å kunne gjøre seg opp sin egen mening etter de mange forklaringer, dokumenter og analyser vi mottok om temaet. Vår vurderingsevne ble i tillegg styrket gjennom bidrag fra sekretariatet som besatt relevant og tung statsvitenskaplig, historisk, antropologisk, politifaglig og juridisk kompetanse.

Kommisjonen så behov for å styrke vår felles kunnskap: Vi innhentet 12 ekspertuttalelser på ulike fagtemaer. Vi avholdt ett internt fagseminar om terrorisme og ett om sikring og sikkerhet. Før vi startet arbeidet med å innhente forklaringer, holdt vi et seminar om god avhørsteknikk, og våre intervjuguidere ble også utformet med påminnelser til utspøreren om hvordan man legger til rette for åpenhjertige og sannferdige forklaringer.

Det var en stor fordel at flere blant kommisjonens og sekretariatets medlemmer selv hadde publisert bøker og essays, og hadde et sterkt engasjement i stilistisk og språkteknisk utforming av vårt sluttprodukt fra første fase. Kommisjonen brukte også noe tid på å diskutere eksempler fra gode rapporter fra inn- og utland.

### 3 UAVHENGIGHET

NOU en slår fast at en undersøkelseskomisjon er ”*et forvaltningsorgan, om enn av en noe spesiell karakter*”. Kommisjonen anså det som avgjørende for den alminnelige tillit til vårt arbeid at vi ble oppfattet som faglig og administrativt uavhengig av regjeringen og forvaltningen. Det samme ble det også i betydelig grad lagt opp til fra SMKs og den øvrige forvaltningens side.

Ut over de undersøkelsene vi foretok knyttet til SMKs eget arbeid, hadde vi ingen kommunikasjon med oppdragsgiver om vår arbeidsplan, våre undersøkelser våre vurderinger eller andre sider ved innholdet i rapporten før den dagen sluttrapporten ble overlevert. Vi fikk raskt og uten spørsmål bevilget de tilleggsmidler vi anså som nødvendige for å kunne gjennomføre vårt arbeidsprogram.

Vi benyttet oss ikke av tilbudet fra SMK om å skaffe kommisjonen lokaler, men etablerte oss på egen hånd i et eksternt lokale eiet av Entra.<sup>1</sup> For å forhindre at kostnader og administrativ byrde ”este ut” ble vi likevel enige om at SMKs administrasjon kunne føre regnskaper og timer for kommisjonen. Avtalen var slik at vi selv godkjente kommisjonens bilag, men SMKs administrative personell skulle påse at vi fulgte statens personalhåndbok, regulativer m.m. Det skulle ikke skulle utføres innholdsmessig kontroll ved SMK, og SMKs ikke-administrative personell skulle ikke gis innsyn i våre dokumenter. Samtidig søkte vi hyppig råd hos SMK om det utall av administrative forhold vi måtte ta stilling til, og fikk meget god service.

Spørsmålet om uavhengighet og saksbehandling kom opp i forbindelse med habilitetsinnsigelsene som ble diskutert i media da kommisjonen ble oppnevnt. NOUen legger opp til at oppnevningsorganet skal vurdere habilitet før oppnevning, og at dette også skal kunne ta eventuelle habilitetsinnsigelser til følge, og fjerne medlemmer fra kommisjonen. 22. juli-kommisjonen oppfattet imidlertid at det var viktig å vise at vi, også på dette punkt, var uavhengig av forvaltningen. Kommisjonen foretok derfor på eget initiativ en selvstendig habilitetsvurdering, som beskrevet under punkt 1. Hvilke virkninger en eventuell uenighet mellom kommisjonen og oppnevningsorganet omkring habilitet ville hatt, gikk vi aldri inn på. Vårt poeng var at vi selv ville ta initiativ til å rette situasjonen dersom det var sider ved vår sammensetning som kunne være egnet til å svekke rapportens troverdighet.

I rekrutteringen av sekretariat og rådgivere la vi også betydelig vekt på uavhengighet, slik at relativt små berøringer med sakskomplekset ble sett på som diskvalifiserende.

---

<sup>1</sup> Dette var også praktisk siden det var i samme bygg som mitt advokatfirma.

Mens NOUen legger opp til at undersøkelseskommisjoners avgjørelser om innsyn kan påklages til Kongen, fastslo oppnevningsresolusjonen at hverken SMK eller Kongen i statsråd skulle kunne overprøve 22. juli-kommisjonens egne vurderinger. Vi innså etter kort tid at arbeid med innsynsbegjæringer og lignende saksbehandling krevde betydelig innsats, og engasjerte en jurist som hadde dette som sin hovedoppgave. Åtte av kommisjonens avslag på innsynsbegjæringer ble innklaget direkte til Sivilombudsmannen, men det ble ikke funnet grunnlag for kritikk. Etter mitt skjønn var mandatets ordning klok: Sivilombudsmannen påså at kommisjonen fulgte regelverket (eventuelt kunne saker også bringes for domstolene), samtidig som kommisjonens uavhengighet ble beskyttet mot at oppnevningsorganet fikk innsikt i kommisjonens saksbehandling og kunne komme under press om å overprøve kommisjonens vurderinger ut fra politiske eller andre hensyn. (Se mer om innsyn under punkt 8).

Et spørsmål om kommisjonens rettslige stilling ble satt på spissen da kommisjonen trengte konsesjon fra Datatilsynet for behandling av personopplysninger. Slik konsesjon var blant annet avgjørende for å kunne gjennomføre spørreundersøkelsen blant de berørte og pårørende. Datatilsynet var opptatt av personvern, og ønsket at statsministerens kontor, og ikke kommisjonen, skulle stå som konsesjonshaver, siden forpliktelsene som ligger i en konsesjon ville strekke seg mye lenger ut i tid enn kommisjonens eksistens. Kommisjonen blir oppløst når rapporten er levert, og plikten til forsvarlig oppbevaring av informasjon, mulig fremtidig erstatnings- eller straffansvar for overtredelse av konsesjonskrav m.m. må kunne rettes mot et mer permanent rettssubjekt. Kommisjonen ønsket ikke denne løsningen, siden SMK da ville ha forpliktelser til å kontrollere vårt arbeid med behandling av personopplysninger, noe vi oppfattet at ville være et inngrep i vår uavhengighet. Saken ble løst ved å påpeke at verken SMK eller kommisjonen er eget rettssubjekt, men organer til forvaltning av Statens oppgaver. Et eventuelt søksmål ville uansett måtte rettes mot Staten v/22. juli-kommisjonen dersom det ble anlagt før vår oppløsning, eller Staten v./SMK, alternativt Riksarkivet etter vår oppløsning. Datatilsynet sluttet seg til denne oppfatningen.

Ved to tilfeller ble kommisjonen utsatt for intervensjoner som ikke skapte praktiske problemer, men som det kanskje bør vurderes om var heldige sett opp mot kommisjonens behov for uavhengighet: Midt i arbeidet ble kommisjonens økonomistyring revidert av Riksrevisjonen. I den forbindelse stilte revisor spørsmål ved om det var nødvendig å gjennomføre arbeidsoppgaver som førte til behov for mindre tilleggsbevilgninger. I tillegg ble sekretariatslederen på et tidspunkt avhørt av politiet i forbindelse med etterforskningen av lekkasjer fra Breivik-saken.

#### 4 UNDERSØKELSESKOMMISJONENS OPPGAVER

22. juli-kommisjonens mandat slo fast at hensikten med arbeidet *"er å foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsene med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som en tar vare på sentrale verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati"*. Det ble eksplisitt uttrykt at kommisjonen skulle *"kartlegge alle relevante sider ved hendelsesforløpet og [kunne] foreta de undersøkelser den mener er nødvendige. Det inngår ikke i kommisjonens arbeid å ta stilling til straffansvar eller annet rettslig ansvar"*

Kommisjonen tolket dette som at vi for det første skulle gi en samlet og helhetlig fremstilling av hendelsesforløpet, for å fjerne så mye tvil som mulig om faktum. Dernest skulle vi analysere og beskrive hva vi mente var de viktigste bakenforliggende årsakene til utfallet, for å gi et bredt grunnlag for demokratisk refleksjon om hvordan det norske samfunnet best kan styrkes for fremtiden. Til sist skulle kommisjonen gi sine anbefalinger om hensiktsmessige tiltak.

Mandatet ga åpning for at kommisjonen kunne *"avgi delutredninger før den avgir sin endelige rapport"*. Kommisjonen så det imidlertid som nødvendig å bruke all tilgjengelig tid til å sørge for at vi kunne presentere ett helhetlig og kvalitetssikret bilde av faktum. I tillegg ble vi tidlig overbevist om at det lå mye læring i å se de ulike del-elementene i vårt arbeid i sammenheng.

I de første månedene observerte vi at enkelte media mente at vi som "undersøkelseskommisjon" - i motsetning til en "granskningskommisjon" - var avskåret fra å kritisere eventuell svikt. Kommisjonens forståelse var imidlertid at vår benevnelse kun var en videreføring av den anbefalte begrepsendringen i NOU 2009:09, og at ordvalget ikke representerte noen innskrenkning i vår evne til å stille oss kritisk om nødvendig. En slik beskrankning ville etter kommisjonens oppfatning bidratt til å undergrave hensikten med vårt arbeid. Vi fattet derfor et formelt vedtak som følger: *"Kommisjonens tolkning av mandatets pålegg om å gi en "evaluering" innebærer at kommisjonen skal vurdere hvorvidt de ansvarlige myndigheters håndtering av hendelsene var adekvat eller om det er vesentlige forhold som gir grunnlag for kritikk"*.

Vi tolket mandatets avgrensning mot å ta stilling til rettslig ansvar slik at denne ikke skulle ha noen innvirkning på kommisjonens anledning til å undersøke og fremstille faktum tydelig, selv om dette kunne tenkes påberopt som bevis ved prosesser for domstolene. På den annen side søkte vi bevisst å unngå at måten faktum ble fremstilt på i unødvendig grad implisitt ga uttrykk for rettslige vurderinger.

Mandatet ba kommisjonen *"se nærmere på samfunnets og myndighetenes evne til å avdekke planer om og avverge angrep, å beskytte seg mot og redusere konsekvensene av angrep, og å håndtere situasjonen under og etter slike hendelser"*. Kommisjonen tolket dette som at det ikke var hensikten at vi også skulle undersøke årsakene til at personer radikaliseres og politiske motiv for å bli terrorister. Dette var etter mitt skjønn en god avgrensning. Dersom kommisjonen skulle foreta undersøkelser rundt radikaliserings og 22. juli-angrepene ville vi lett støtt an mot etterforskningen. Et slikt mandat ville også krevd en helt annen kompetanse enn det kommisjonen besatt, og sprengt våre kapasitetsgrenser.

## 5 UNDERSØKELSESKOMMISJONENS ARBEIDSFORM

Ett år er meget knapp tid for et så omfattende arbeid. Samtidig falt ventetiden lang for mange. Ut fra tragediens omfang og behovet for så raskt som mulig å få kvalitetssikrede og uavhengige svar, mener jeg at ett år var en god tidsramme for 22. juli-kommisjonens arbeid. Men det forutsatte at det ble nedlagt en arbeidsinnsats svært langt ut over det vanlige for å kunne dekke hele mandatet.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Det ble søkt og innvilget dispensasjon fra Arbeidsmiljøloven.

Det viktigste rådet som kan gis til en fremtidig kommisjon er å planlegge godt og komme veldig raskt i gang. Det er viktig å få en rask oversikt over de krav fysisk produksjon av rapport med mer setter, slik at man får et realistisk forhold til hvilken tid som er tilgjengelig.

Kommisjonen mente at rapportens legitimitet ville være avhengig av at kommisjonsmedlemmene selv tok del i intervjuer, bevisinnhenting og befaringer, og at medlemmene selv var tilgjengelige for samtaler med direkte berørte og pårørende. Samtidig er kommisjonsmedlemmene helt avhengige av et godt, heltids-sekretariat som planlegger, tilrettelegger, analyserer og bearbeider all informasjon som kommer inn, og som deltar fullt ut i faglige diskusjoner før de endelige konklusjonene trekkes.

Kommisjonen søkte råd fra flere akademiske og industrielle ekspertmiljøer på temaet granskinger. Vi konkluderte med at vår tilnærming til arbeidet burde bestå i å søke å besvare tre grunnleggende spørsmål:

- "Hva skjedde"?
- o For derigjennom å kunne gi en nøktern og ikke-vurderende beskrivelse av faktum.
- "Hvorfor skjedde det"?
- o Ved å besvare serier av "hvorfor-spørsmål" avdekker man ofte viktige bakenforliggende årsaker som kan gi grunnlag for læring.
- "Hvordan kunne vi la det skje"?
- o Undersøke om det var "sikkerhetsnett" som burde ha fanget problemer opp eller "passive tilskuere til svikt" som burde ha oppfordring til å gripe inn?

For å lette overgangen til læring og anbefalinger søkte vi å gruppere kommisjonens observasjoner om årsaksforhold inn i følgende kategorier:

- Strukturelle forhold; formelt ansvar, rolle, organisering, lovverk og instruksjoner
- Ressursmessige forhold; penger, bemanning og teknologi<sup>3</sup>
- Kompetansmessige og kulturelle forhold
- Forhold knyttet til evnen til å samordne, lede og utnytte de ovenstående faktorene

Denne tilnærmingen ble langt fra benyttet slavisk, men ga betydelig stimulans til refleksjon og gode diskusjoner.

Gangen i 22. juli-kommisjonens undersøkelsesarbeid kan deles inn i følgende faser:

#### **Oversiktsfasen:**

Vi startet med ulike varianter av brainstorming for å innhente kommisjonens egne og sekretariatets syn på oppgaven. Etter tre uker gjennomførte vi en serie "lyttemøter", der vi ba støtteforeningen, samt ledelse og tillitsvalgte innen de mest berørte organisasjoner og etater om å få høre hvilke forventninger de ulike hadde til vårt arbeid, hva som etter deres oppfatning var viktige grunnlagsdokumenter og planer, og hvilke bekymringer de måtte ha knyttet til prosessen.

---

<sup>3</sup> Jeg mener i dag at teknologi med fordel kunne ha vært en egen kategori

Dette munnet ut i en oppdatert analysemodell med "delprosjekter" og en fordeling mellom sekretariatsmedlemmene av ansvar for å drive de enkelte delprosjektene frem. Kommisjonens medlemmer fordelte seg så på de ulike delprosjektene, for å gi veiledning til sekretariatet og for å forberede første del av intervjufasen. På dette tidspunktet laget vi også vår første, meget foreløpige disposisjon.

I denne fasen innså kommisjonen at det ville bli meget kapasitets- og kompetansekrevende å kartlegge faktum innenfor helsevesenets innsats fra bunnen av, og vi bestemte oss for å bruke en annen tilnærming på dette arbeidsfeltet enn på de andre: Vi ble kjent med at den svenske Socialstyrelsen hadde en prosedyre hvor store akuttmedisinske katastrofer blir kartlagt og vurdert etter en prisbelønnet metode som kalles "Kamedo-metoden". Kommisjonen inngikk en avtale med Socialstyrelsen der dennes team bestående av en erfaren traumekirurg, en katastrofepsykiater og en allmenmedisiner kartla faktum og ga sine vurderinger og anbefalinger sett ut fra svenske forhold. Basert på deres utkast til sluttrapport som forelå i februar, foretok kommisjonen så egne intervjuer, innhentet ytterligere dokumentasjon og foretok uavhengige vurderinger av helsevesenets innsats.

#### **Innsamlings og analysefasen:**

Etter lyttemøtene startet vi befaringer, innhenting av dokumenter, lydlogger med mer. Innhenting ble i hovedsak gjennomført gjennom brev til informasjonseier, med korte tidsfrister for besvarelse. Det som fremsto som viktigst ble logget inn i tidslinjer ved bruk av verktøyet "Analyst's Notebook". Dette ga oss oversiktlige kronologier over hendelsesforløp og korrespondanse der mange parter var involvert. Disse oversiktene som ble oppdatert under hele prosessen, lettet diskusjonen i store møter, og tjente som utgangspunkt for flere av illustrasjonene i sluttrapport og -presentasjon.

Allerede i innsamlingsfasen ble hovedproblemstillingene og en del beskrivelser av bakgrunnsstoff skrevet ut, slik at dette kunne hentes inn som tekstelementer til sluttrapporten.

#### **Intervjufasen:**

Kommisjonen og sekretariatet snakket med mer enn 800 personer i løpet av undersøkelsene. Av disse definerte vi 123 som "personer som fikk sitt forhold undersøkt", og som derfor måtte sikres rettigheter som berørte (se punkt 8 under).

Ut fra det innhentede materialet la vi en plan for rekkefølgen på formelle intervjuer og andre møter. Kommisjonen ønsket å få innsikt i hvordan faktum ble oppfattet av dem som var tilstede i de aktuelle situasjonene før vi intervjuet deres ledere. En slik "nedenfra-og-opp-tilnærming" viste seg også å være hensiktsmessig for å sikre at all personrelatert informasjon som de enkelte skulle gis anledning til å uttale seg om ble fanget opp og presentert på en ryddig måte.

I første fase fordelte kommisjonsmedlemmene seg 2 og 2 mellom intervjuene. Etter hvert som intervjuobjektene var høyere i et beslutningshierarki, og hadde ansvar for større deler av undersøkelsens faktum, ble det naturlig at flere kommisjonsmedlemmer deltok. I intervjuer med etats- og departementsledere deltok hele kommisjonen.

Ved naturlige punkter ble det tatt pause i intervjuprosessen for at sekretariatsmedlemmene skulle rekke å skrive ut faktum mens det var ferskt. Slik kom gap i faktum klart frem. Kommisjonen

kunne dermed også tidlig begynne å diskutere observasjoner, og la dette påvirke videre spørsmålsstillinger til de ansvarlige.

Vi startet også tidlig med å utarbeide utkast til teksten som til slutt ble sluttrapportens innledning og avsluttende observasjoner. Selv om innholdet forandret seg etter hvert som mer faktum ble mer komplett, ga dette en anledning til å reflektere rundt observasjoner og anbefalinger og gradvis, over flere måneder, samsnakkes om uttrykksform.

Etter første runde med intervjuer og kartlegging innså kommisjonen at vi hadde behov for en ny informasjonsinnhentingsfase til støtte for våre vurderinger av bakenforliggende årsaker og anbefalinger. Dette besto i:

- Innhenting av rådata og analyse av styring av politiets ressurser. For dette formål ble sekretariatet i noen måneder styrket med en dataanalytiker.
- Innhenting og sammenstilling av foto, video, lyd etc. for å fastsette tid og sted for kritiske hendelser. For dette formål ble sekretariatet i noen måneder styrket med en geanalytiker.
- Innhenting av kunnskap om forhold i andre land, som ble løst gjennom studiebesøk i Finland, Storbritannia, Sverige og Danmark.
- Innhenting av bilder som på en effektiv måte kunne illustrere tragedien og understøtte kommisjonens observasjoner. For dette formål ble sekretariatet i noen uker styrket med en fotoredaktør.

#### **Rapportfasen:**

Basert på mange, løpende oppdaterte delmanuskripter, var de siste to månedene før overlevering preget av å lese og videreutvikle teksten som en helhet, samtidig som det løpende ble oppdaget faktumgap og tvil som avkrevde nye undersøkelser. I denne fasen falt den endelige kapittelrekkefølgen på plass og sikkerhetsgradert informasjon ble avgradert. (Se mer om avgradering under punkt 10).

Mange anbefalinger hadde naturlig sprunget ut av arbeidet med faktum, men kommisjonen foretok også i sluttfasen systematiske gjennomdrøftinger av våre overordnede vurderinger og anbefalinger. I tillegg søkte vi etter beste evne å avstemme tone og innhold i kommisjonens vurderinger på tvers av kapitlene. I denne fasen lot vi to eksterne jurister og en statsviter lese utvalgte kapitler "med friske øyne" og komme med innspill.

Kommisjonen engasjerte en ekstern korrekturleser til å gjennomgå de siste tekstene språklig, noe som viste seg å være nyttig, til tross for iherdig egen korrektur. Fordi rapporten hadde svært mange bilder og illustrasjoner var setteprosessen krevende. Vi avtalte med trykkeriet at deres personell utførte arbeidet med å sette trykksatsen i kommisjonens lokaler. Dette ga fleksibilitet til å drive kvalitetssikring helt til et meget sent stadium, og var samtidig en sikkerhetsmessig foranstaltning mot lekkasjer

#### **Presentasjonsfasen:**

Undersøkelserkommisjoner må ta inn over seg at nesten alle som leser kommisjonsrapporten vil være farget av medias dekning, noe som igjen er preget av kommisjonens sluttpresentasjon. Presentasjonen setter dermed i stor grad premissene for hvordan rapporten oppfattes. I de siste ti dagene ble det arbeidet meget intenst med innhold, layout og fremføring. Etter at rapporten var

sendt til trykking lot vi kommisjonens medierådgiver samt psykologene som hadde bistått oss med spørreundersøkelsen lese teksten. Disse ga nyttige innspill til betoning av problemstillinger i presentasjonen, blant annet slik at balansen mellom søkelys på individ og system fremsto som god.

## 6 UNDERSØKELSE AV SAKEN

Undersøkelseskommisjonen har plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig.

Utgangspunktet for vår informasjonsinnhenting var oppnevningsresolusjonen, der det het: *”Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 4 er taushetsplikt ikke til hinder for at opplysninger gis til kommisjonen. Det legges videre til grunn at taushetsplikt ikke er til hinder for at kommisjonen gis opplysninger om de ulike etatenes operative virksomhet. Når det gjelder statstjenestemenn, skal opplysningene gis der det er tale om opplysninger som ikke er undergitt lovbestemt taushetsplikt. Lojalitet i forhold til egen arbeidsgiver, må vike til fordel for behovet for å få klarlagt de faktiske forhold. Utvalget kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstoloven § 44, jf. domstoloven § 43. Sikkerhetsgradert informasjon kan bare gis ut ved særskilt hjemmel i lov eller generell forskrift, jf. sikkerhetsloven § 12. Kongen vil om nødvendig fastsette en egen forskrift om kommisjonens tilgang til sikkerhetsgradert informasjon”.*

Alle medlemmene av kommisjonen og sekretariatet ble sikkerhetsklarert for ”Strengt hemmelig”. Mange advarte oss om at det ville bli tungt å få informasjon, særlig fra ”de hemmelige tjenestene”. Dette viste seg ikke å stemme. Alle de ulike informasjonseierne aksepterte at mandatet ga kommisjonen ”tjenstlig behov for tilgang” til sikkerhetsgradert informasjon, og kommisjonen mottok store mengder informasjon som delvis var meget høyt gradert, uten å måtte be om noen særskilt forskrift. Mandatteksten om at slik informasjon bare kan *”gis ut ved særskilt hjemmel i lov eller generell forskrift”* skapte innledningsvis forvirring i kommisjonen, og vi så et mulig behov for forskrift som en potensiell forsinkelsesrisiko. Kanskje ville det ha vært mer entydig om mandatet kun presiserte at kommisjonen har adgang til å innhente slik sikkerhetsgradert informasjon som den har tjenstlig behov for, for å løse sitt mandat, jf. Sikkerhetsloven § 12. (Se punkt 10 om avgradering av gradert informasjon).

Som omtalt under punkt 3 og 9 viste det seg krevende å få konsesjon til å behandle personopplysninger som var nødvendig blant annet for å innhente synspunkter fra ofre, etterlatte og pårørende. Oppnevningsresolusjonen kunne med fordel gå lenger i å presisere at konsesjon skal gis for dette formål, om enn på betingelser gitt av Datatilsynet.

Oppnevningsresolusjonen pålegger statstjenestemenn å gi informasjon, men legger naturlig nok ingen plikter på kommunalt ansatte og private. Personer ansatt i de statlige helseforetakene, som spilte en meget stor rolle 22. juli, er imidlertid ikke statstjenestemenn, jf. lov om helseforetak § 5. Kommisjonen fikk likevel, med ett unntak, de opplysningene vi hadde behov for fra ansatte i helsetjenesten.<sup>4</sup> I forbindelse med en eventuell fremtidig oppnevning bør det vurderes om Staten

---

<sup>4</sup> Vestre Viken helseforetak påberopte seg at det var for byrdefullt å ta ut taushetsbelagt informasjon fra AMK-loggen til at de ønsket å levere denne ut til kommisjonen. Etter å ha blitt kontaktet av kommisjonen påså imidlertid Helse- og omsorgsdepartementet at loggen ble utlevert.



har behov for og hjemmel til å instruere andre statsansatte enn de som er statstjenestemenn om å gi opplysninger.

Som nærmere beskrevet i vedlegg 1 innhentet og analyserte kommisjonen meget store mengder informasjon i mange ulike format. I mange granskninger utgjør e-postgjennomgang en vesentlig del av informasjonsbasen. Også kommisjonen vurderte å innhente e-post, men konkluderte med at det skriftlige materialet vi mottok var så vidt klart, og støttet opp av så mange tekniske bevis og vitneutsagn, at vi mente ressursbruken for en full e-postgjennomgang ikke ville forsvare den tilleggsinformasjon vi måtte kunne forvente å finne.

## 7 BERØRTES RETTIGHETER

Kommisjonen var opptatt både av de berørtes rettssikkerhet, og av å sikre best mulig tilgang til informasjon. Før vi startet intervjuene så vi behov for å gi den enkelte berørte mer uttømmende svar på om vedkommende hadde forklaringsplikt, plikt til å snakke sant, og om selvinkrimineringsvernet kom til anvendelse, enn det som fulgte direkte av mandatet.

Kommisjonen innhentet derfor to betenkninger fra advokatfirmaet Kluge som konkluderte med følgende:

- *"22. juli-kommisjonen er offentlig myndighet i forhold til strl. §166*
- *Statstjenestemenn har forklaringsplikt overfor kommisjonen<sup>5</sup>*
- *Følgelig har statstjenestemenn også sannhetsplikt overfor 22. juli-kommisjonen*
  
- *Andre enn statstjenestemenn har ikke forklaringsplikt for 22. juli-kommisjonen*
- *Andres forklaringer kan ikke sies å være "bestemt til å avgi bevis"*
- *Andre enn statstjenestemenn har derfor ikke sannhetsplikt etter strl. §166"*

*"[Kluges] oppfatning er at de som har forklaringsplikt for kommisjonen, som det klare utgangspunkt ikke kan påberope seg selvinkrimineringsvernet som grunnlag for å forklare seg [...]. Spørsmålet om bevisføring i en eventuell straffesak kan ikke besvares generelt og på det nåværende tidspunkt [...].*

Konklusjonene fra advokater hos Kluge ble også diskutert med dr. juris Ømulf Øyen ved Universitetet i Bergen, som skrev sin doktoravhandling om "vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen". Kommisjonen diskuterte Kluge-advokatenes anbefalinger og la dem til grunn i vårt arbeid med innhenting av forklaringer (se nærmere om dette under punkt 7).

Da 22. juli-kommisjonen var en "undersøkelseskommisjon" og ikke en "granskingskommisjon", oppfattet vi at Rundskriv G 48/75 om granskingskommisjoner ikke kom til anvendelse på vårt arbeid. Vi måtte forholde oss til forvaltningsloven og ulovfestede prinsipper. Kommisjonen ønsket likevel å gi de personer som fikk sitt forhold undersøkt – eller "som risikerte å bli utsatt for kritikk"

---

<sup>5</sup> I diskusjonen i notatet la Kluge også vekt på at grov tjenesteforsømmelse er straffbart, og at dette forsterker forklaringsplikten i resolusjonen ut over en alminnelig lojalitetsplikt mot arbeidsgiver, som etter min mening normalt ikke kan tilsidesette selvinkrimineringsvernet, men kun kan få arbeidsrettslige konsekvenser.

– tydelig og tilstrekkelig informasjon om vårt arbeid og hvilke rettigheter de hadde. Ettersom vi oppfattet anbefalingene til lovtekst i NOU 2009:09 som hensiktsmessige på dette punktet, fattet vi derfor følgende vedtak: *Kommisjonen vil følge reglene foreslått i NOU 2009:09 i forhold til sitt arbeid med enkeltpersoner som blir berørt av utredningsarbeidet.*

Vi la til grunn at alle berørte var tilstrekkelig varslet om oppstart av kommisjonens arbeid gjennom mediene. Før intervjuene fikk de 123 personene som kommisjonen anså som "berørt" av undersøkelsen informasjon om de rettslige og praktiske rammene for intervjuet. Forklaringene ble gjennomført etter et fast mønster, der det ble sent skriftlig innkalling med de viktigste opplysningene om gjennomføringen av intervjuet. Disse opplysningene ble gjentatt ved oppstarten av hvert intervju. På denne måten fikk alle som har gjennomført intervju skriftlig og muntlig informasjon om tema for intervjuet, retten til å kreve innsyn etter personopplysningsloven, retten til å møte med advokat eller annen rådgiver, at det ville bli tatt lydopptak og skrevet referat og det offentliges mulighet for innsyn i dette materialet som omtalt nærmere under punkt 8. Det ble også redegjort for kommisjonens syn på forklaringsplikt, sannhetsplikt, og innholdet i selvinkrimineringsvernet, som omtalt under punkt 6, og muligheten for at referatet kan bli gjort kjent for allmennheten.

Før hvert intervju var det utarbeidet en intervjuguide som skulle sikre at alle spørsmål kommisjonen ønsket den berørtes syn på var tatt med, og at alt faktum kommisjonen ønsket å legge til grunn om den enkelte ble presentert for kommentar. I de tilfeller hvor det forelå omfattende dokumentasjon som den berørte ikke lenger hadde tilgang til, ble det så langt som mulig gitt anledning til å sette seg inn i dokumentene på forhånd. Intervjuene ble tatt opp på bånd, og referert skriftlig.

Etter møtet fikk hver enkelt anledning til å lese utkast til referat fra samtalen, gjøre tilføyelser og endringer dersom noe viste seg å være misoppfattet, eller der den intervjuede hadde kommet på vesentlig ny informasjon. Ved enkelte tilfeller ble dette møtet benyttet til å stille nye spørsmål eller presentere nytt faktum for kontradiksjon.

NOU 2009:09 anbefaler at alle berørte orienteres om utfallet av undersøkelsen for deres vedkommende. Kommisjonen hadde imidlertid kun kapasitet til å orientere dem som vi oppfattet kunne sies å bli kritisert i rapporten. Dette ble gjort pr. telefon om morgenen den dagen rapporten ble presentert.

I lys av sakens alvor søkte kommisjonen å skape en viss høytidelighet og formalitet rundt forklaringene, samtidig som vi forsøkte å legge til rette for en åpen og konstruktiv tone. Min opplevelse var at langt de fleste av de som ble intervjuet viste stor imøtekommenhet, uavhengig av om de var privatpersoner eller ansatte i stat eller kommune. I all hovedsak fikk vi ryddige og fylldige svar også på "ubehagelige spørsmål", og så godt som alle var villige til å dele sine egne tanker om forbedringspotensialer og anbefale tiltak.

Kommisjonen vurderte på et tidspunkt å gjennomføre intervjuene med topplederne og politikerne som åpne høringer. Vi kom imidlertid til at slike høringer fullstendig ville endre prosessens karakter. I lys av den enorme oppmerksomheten rundt 22. juli måtte det forventes et meget stort medienærvær. Både spørsmål og svar ville da måtte utformes med tanke på ikke å si noe som

kunne misforstås av tilhørere og media. Dette ville sannsynligvis ført til en mindre fri utveksling av refleksjoner både om faktum og forbedringstiltak. Kommisjonens funn ville formidles til allmennheten gradvis og usammenhengende i stedet for i én samlet og helhetlig fremstilling med en gjennomtenkt sluttvurdering fra kommisjonens side. De enkelte forklaringene ville antakelig også bli mer tilpasset til hva som var blitt sagt av andre. Etter min oppfatning ble den valgte løsning god, siden kommisjonens fyldige rapport dannet grunnlag for en åpen utspørring om de samme temaer i Stortinget og i media.

## 8 OFFENTLIGHET OG INNSYN, SAMT UNNTAK FRA OFFENTLIGHET

Det ligger i sakens natur at en offentlig undersøkelseskomisjon må påregne å arbeide i parallell med kompetente og pågående medier. Flere av temaene i kommisjonens sluttrapport kom til vår kunnskap gjennom media, og kommisjonens arbeid ga også opphav til et meget stort antall medieoppslag.

Kommisjonen la fra første stund opp til betydelig kontakt med pressen (langt ut over hva som kreves etter forvaltningslov og offentleglov). Blant annet ble det gitt en omfattende tiltredelseserklæring, og jeg som kommisjonsleder var tilgjengelig for alle medier i den anledning. Vi publiserte kommisjonens arbeidsprogram og kommenterte dette. Vi inviterte pressen til våre befaringer, og kommisjonen utga pressemelding og ga kommentarer etter hvert kommisjonsmøte helt frem til fasen der våre møter kun handlet om å videreføre tekster. Vi etterlyste eventuelle habilitetsinnsigelser gjennom en pressemelding ved oppstarten, og publiserte betenkningen om habilitet. Da vi så at fastlegging av tid og sted ble kritisk, etterlyste vi film og video fra publikum gjennom en pressemelding, og deltok i flere medieinnslag i den anledning.

Kommisjonen mottok tusenvis av pressehenvendelser og arrangerte flere store pressekonferanser. For å skjerme vår arbeidskapasitet og sørge for god service engasjerte vi et mediebyrå til å tilrettelegge og gi oss råd om kontakten med media. Samtidig var det klart at det bare var kommisjonen som skulle uttale seg, i all hovedsak ved meg.

Kommisjonens ambisjon var å gi pressen innsikt i vår arbeidsprosess og skape tillit til at vi arbeidet grundig og upartisk. Som en konsekvens av kommisjonens beslutning om ikke å avgi delrapporter avsto vi imidlertid fra å kommentere våre funn "under marsjen".

Som et offentlig organ var kommisjonen underlagt journalplikt, og pressen ba om innsyn i tilnærmet alle poster i vår åpne journal.<sup>6</sup> Til sammen mottok kommisjonen 2 197 innsynsbegjæringer. Det ble gitt innsyn i 74 prosent av sakene ved første gangs behandling. 65 avslag ble påklaget, og i 17 saker ble det gitt innsyn etter klage, hovedsakelig knyttet til at årsaken til å nekte innsyn i mellomtiden var bortfalt. Som nevnt ble åtte saker innklaget til

---

<sup>6</sup> Sikkerhetsloven krever at sikkerhetsgradert informasjon journalføres i en særskilt, gradert journal, som det ikke gis innsyn i. Det er heller ikke anledning til å gi opplysninger om hvor mange journalposter som finnes i slik journal. Denne kommenteres derfor ikke nærmere.

Sivilombudsmannen, uten at denne fant grunn til å iverksette nærmere undersøkelse av klagesakene.

Kommisjonen valgte å kommunisere alle våre informasjonspålegg skriftlig. Innsyn i postjournalen ga derfor mediene betydelig innsikt i hvor vi rettet vårt søkelys og førte til nye vinklinger for mediens gravearbeid. Avgiverorganene valgte i mange sammenhenger å gi merinnsyn også i besvarelser som i utgangspunktet var unntatt fra offentlighet.

I tråd med vurderingen i NOUen la kommisjonen til grunn at dokumenter som var interne i det avgivende forvaltningsorgan forble interne hos kommisjonen. Dette ble påklaget, men førte ikke til kritikk fra ombudsmannen.

I den grad avgiverorganet ikke ga merinnsyn i organinterne dokumenter eller dokumenter unntatt fra offentlighet på grunn av taushetsbestemmelsene, var kommisjonen likevel forpliktet til å behandle innsynsbegjæringer og danne oss en selvstendig oppfatning av om det likevel var grunnlag for å gi merinnsyn i noe. Kommisjonen la arbeid i dette. Men der vurderingene krevde spesialkompetanse, for eksempel politifaglig for å vurdere faren ved innsyn i logger som politiet hadde unntatt fra offentlighet for å beskytte politiets operative metoder, avsto vi innsyn og ga uttrykk for at slike henvendelser måtte rettes mot avgiverorganet, og eventuelt påklages til deres overordnede.

NOUen anbefaler at undersøkelseskommisjoner skal omfattes av samme innsynsregler som Sivilombudsmannen, slik at krav om innsyn i forvaltningsdokumenter som oversendes kommisjonen må rettes mot avgiverorganet. Etter min oppfatning er dette et godt forslag. En undersøkelseskommisjon kan ikke forventes å ha nok kunnskap om alle avgiverorganenes virksomhet til å kunne drive etterprøving av deres faglige vurderinger. Å skulle utføre slike "dobbeltvurderinger" fremstår også som unødvendig forstyrrende på kommisjonens hovedoppgave.

I noen tilfeller mottok kommisjonen informasjon som vi antok at kunne gi et direkte misvisende bilde av saken. I disse unntakstilfellene benyttet vi såkalt utsatt innsyn. En sak om utsatt innsyn ble påklaget til ombudsmannen, men førte ikke til kritikk.

Etter offentlegloven kan et offentlig organ unnlate å gi innsyn i dokumenter organet har utarbeidet for sin egen saksforberedelse. Ut fra tanken om at kommisjonens funn og vurderinger skulle kommuniseres samlet og helhetlig ble det derfor ikke gitt innsyn i våre rapportutkast, og ei heller i våre intervjuguider eller i referatene fra kommisjonens intervjuer.

Kommisjonen innså at det etter vår avlevering kunne tenkes å bli begjært innsyn i referatene fra intervjuene. Vi understreket omhyggelig overfor de berørte at det etter at rapporten var publisert kunne tenkes at det ville bli gitt merinnsyn i referatene dersom mottakerorganet vurderte offentlighetens interesse som tilstrekkelig tungtveiende. Likevel er det mitt inntrykk at de fleste intervjuobjektene la til grunn at det kun ville bli gitt innsyn i slike referater der det var en konkret grunn til at de skulle eksamineres, som for eksempel dersom opplysninger kom frem som ga grunnlag for å trekke påstander fra intervjuet i tvil. Jeg er bekymret for at den praksis som ble etablert, med rutinemessig publisering av ledernes referater, vil kunne gjøre det vanskeligere for

eventuelle, fremtidige kommisjoner å motta like åpenhjertige synspunkter fra intervjuobjektene som vi fikk, og som ga grunnlag for å skrive en innsiktsfull rapport.

Kommisjonens oppgave var å avdekke et fullstendig bilde av faktum. Vi ble imidlertid fortalt at enkelte av ofrene og de pårørende ønsket å skrive til kommisjonen og påpeke ting de mente burde undersøkes, men at de vegret seg for å gjøre dette fordi de ikke orket mer pågang av media. Tilsvarende var kommisjonen bekymret for at offentlig innsyn kunne avskjære oss fra tilgang til opplysninger fra varslere i byråkratiet, som fryktet gjengjeldelse fra sin arbeidsgiver dersom det ble kjent at de hadde varslet. I tråd med anbefalingen som allerede lå i NOUen ønsket kommisjonen derfor å legge til rette for at slike varsel og tips, dersom særlige grunner tilsa det, kunne unntas fra offentlig innsyn. En slik unntaksmulighet ville kunne gitt kommisjonen tilgang til verdifull informasjon, og være begrunnet i de samme hensyn som ligger bak pressens kildevern og Statens egen anonyme varslingskanal. Kommisjonen skrev derfor til Justisdepartementet og ba om at det ble fremmet et lovforslag med samme ordlyd som i anbefalingen i NOU 2009:09 om et slikt unntak.<sup>7</sup>

Forslaget var meget upopulært i media, og ble ikke tatt til følge. Det ligger i sakens natur at jeg ikke kjenner til informasjon som kommisjonen hadde fått dersom et slikt lovforslag hadde blitt vedtatt. Det er på den annen side ingenting i kommisjonens undersøkelser som tilsier at det ikke finnes varslere i forvaltningen som ville kunne tilført verdifull informasjon. Jeg mener derfor fortsatt at sjansen for at allmennheten får best mulig innsikt i "*forhold av allmennviktig betydning*" blir styrket dersom offentlige undersøkelseskommisjoner for fremtiden gis anledning til å beskytte varslere.

Alt i alt er forslaget i NOU 2009:09 etter min oppfatning en god regulering av innsyn i undersøkelseskommisjoners arbeid.

## 9 PÅRØRENDE OG ETTERLATTES RETTIGHETER

Svært mange mennesker var berørt og traumatisert av tragedien 22. juli. Dette gjaldt både de etterlatte og de pårørende til dem som ble skadet, men også de mange uskadete inne i og forbi passerende i regjeringskvartalet og de overlevende leirdeltakerne og deres familier. I tillegg opplevde tusenvis av ansatte i departementene at deres arbeidsplass ble helt eller delvis ødelagt, og at de selv var terrormål.

Flere av de berørte i ulike kategorier kontaktet kommisjonen på eget initiativ, ved telefoner, brev, e-post og (ett eller flere) møter. Dette ga kommisjonen mye viktig informasjon.

Mandatet påla kommisjonen å ta imot synspunkter fra alle pårørende som ønsket det, og tilsvarende å ta imot synspunkter fra andre personer som ble "*direkte berørt av hendelsene*". NOUen legger opp til at det kan avholdes et møte med "*de pårørende og etterlatte*" eller deres representanter på et innledende stadium.

---

<sup>7</sup> Kommisjonen var kjent med at Stortinget hadde vedtatt egne lover for kommisjoner tidligere, blant annet Lund-kommisjonen og Mehamn-kommisjonen.

Kommisjonen tok derfor tidlig kontakt med Nasjonal støttegruppe for 22. juli-hendelsen, og avholdt mange møter med denne, inklusive et avsluttende møte rett før rapporten ble lagt frem. Vi deltok også ved samlinger for alle de etterlatte. Tilsvarende hadde kommisjonen løpende kontakt med AUF. Denne organisasjonen definerte seg imidlertid som en politisk organisasjon, og ønsket ikke å innta rollen som en voldsofferorganisasjon, og henviste i så henseende kommisjonen til å kontakte medlemmene direkte.

For å løse mandatet godt, besluttet kommisjonen aktivt å innhente synspunkter fra en stor krets av berørte. Da det gikk opp for oss hvor mange som måtte omfattes av begrepet "berørt" la vi raskt til side planene om å avholde distriktsvise dialogmøter, til fordel for en bredt orientert elektronisk spørreundersøkelse. I ettertid har flere av de berørte uttrykt at de oppfattet spørreundersøkelsen som et bedre virkemiddel enn møter, fordi de mener at det ved møter er fare for at det oppstår sosialt press om å mene noe spesielt.

Vi engasjerte et psykologfirma til å bistå oss med å utforme spørreundersøkelsen, både av hensyn til kvaliteten på spørsmålene, og så langt som mulig for å unngå unødig å re-traumatisere. Kommisjonen deltok også meget aktivt selv i dette arbeidet.

Det var krevende å få oversikt over personkretsen som var involvert, samtidig som vi så at det kunne få store følger om kommisjonen skulle bli sett på som slurvete i sin omgang med de direkte berørte. Vi besluttet å forholde oss til politiets, DSBs og departementenes oversikter, men selv dette krevde omfattende kvalitetssikring. Det viste seg også tidkrevende å få datakonsesjon, både for å få tilgang til de berørtes adresser, og for å få gjennomført selve undersøkelsen.

Utviklingen av spørreundersøkelsen ble mer omfattende enn forutsett, i lys av de ulike situasjoner og grupperinger som var involvert. Vi endte opp med 7 ulike undersøkelser, delvis med varianter, som alle skulle kvalitetssikres mot testgrupper:

- Regjeringskvartalet; etterlatt, skadet/uskadet, departementsansatt/ikke
- Utøya; etterlatt, skadet/uskadet over 18/under18, pårørende, frivillige

Vi ba den enkelte svare på spørsmål om egne opplevelser, dels ut fra kommisjonens behov for informasjon om faktum, og dels for å gi anledning til å dele deres subjektive opplevelse av myndighetsinnsatsen i den konkrete situasjon. I tillegg ga vi deltakerne anledning til å vurdere myndighetenes samlede innsats på de seks hovedfeltene kommisjonen skulle vurdere, både ved poengscore og mulighet for fritekstkommentarer. Til slutt oppfordret vi deltakerne til å ta kontakt med kommisjonen dersom de hadde mer de ønsket å gi uttrykk for.

En stor utfordring var at politiet og DSB ikke hadde e-postadresser, og at kommisjonen derfor ble avhengig av å sende brev til registrert postadresse (som ofte ikke stemmer for unge mennesker) med påloggingskoder som måtte forstås og testes inn av den enkelte som ønsket å svare. Dette førte til en stor forskjell i svarprosent mellom de departementsansatte, som fikk undersøkelsen på e-post, og de andre gruppene.

Til sammen mottok kommisjonen svar fra 3 700 respondenter. Spørreundersøkelsen ga mye interessant informasjon, og kontakt med mange flere enn man må anta ville ha engasjert seg uten. Jeg spør meg likevel i ettertid om ambisjonsnivået ble for høyt, sett opp mot kommisjonens andre oppgaver, og opp mot at de berørte også ble utsatt for en meget stor mengde forespørsler både fra det offentlige og fra mediene.

## 10 UNDERSØKELSESRAPPORTEN

Kommisjonen satte seg tidlig som mål å skrive en rapport i et språk og format som kunne leses av alle. Vi ønsket å formidle faktum og vurderinger på en tydelig og utilsørt måte, samtidig som eventuell kritikk ikke skulle være unødvendig rå og utleverende. Kommisjonen valgte å avstå fra å benytte navn på sivile og på tjenestemenn under nivået politimester/etatsledelse/ekspedisjonssjef, og formidlet da i stedet vedkommendes rolle. Samtidig sørget vi for etterprøvbare gjennom fotnoter og et vedlegg som tilkjennega alle forklaringene, slik at det ville være enkelt å finne frem til rette vedkommende dersom det skulle være saklig behov for det.

Mandatet krevde at vi satte oss inn i mye gradert informasjon, som dermed i utgangspunktet var hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Samtidig var det klart for kommisjonen at det ville være ødeleggende for den alminnelige tillit til vårt arbeid om vi måtte produsere en hemmelig del av vår rapport. Denne utfordringen lå utenfor kommisjonens kontroll, da det er opprinnelig informasjonseier som må gi tillatelse til avgradering. Vi bestemte oss fra starten av for ikke å la dette dilemmaet forstyrre kommisjonens undersøkelser. Derfor ble alt vi oppfattet som relevant for mandatet hentet inn, og vi skrev egne, graderte tekster som inneholdt alt kommisjonen oppfattet var nødvendig for å gi et sannferdig og dekkende bilde av faktum og tilstrekkelig grunnlag for å skape forståelse for våre anbefalinger, uten å gå i unødvendig detalj om sikkerhetskritiske forhold.<sup>8</sup>

Før publisering, men etter at de enkelte kapitlene var ferdige, måtte disse tekstene dermed avgraderes. Kommisjonen mente selv at publisering av våre tekster ikke hadde potensial til å skade rikets sikkerhet. Da tekstene var ferdige ga vi derfor informasjonseierne sladdede versjoner av de relevante kapitlene, slik at de kunne se avsnittene hvor kommisjonen ønsket å omtale den graderte informasjonen inn i en rimelig sammenheng, uten at de samtidig fikk se mer enn nødvendig av kommisjonens vurderinger og femstillinger av ugradert faktum. Alle informasjonseiere responderte heldigvis raskt, enten med umiddelbar avgradering eller minimale ønsker om justeringer. Vi ba ikke om avgradering av grunnlagsdokumentene.

Det ble tidlig klart at sluttrapporten skulle produseres som en NOU. Dette stiller forholdsvis strenge krav til format, og må planlegges for tidlig. Kommisjonen var opptatt av at rapporten burde gjøres tilgjengelig så bredt som mulig, og lyktes, sammen med Departementenes servicesenter med å få til samtidig elektronisk publisering (i e-pub, og ikke bare PDF-format).

---

<sup>8</sup> Dette fordret at kommisjonen etablerte et eget, lukket nett i lokalene og egne PCer for arbeid med gradert materiale, samt mange andre sikkerhetsforanstaltninger som medførte høye kostnader og en vesentlig mer krevende arbeidsprosess enn normalt.

## 11 ANSVARLIG FAGMYNDIGHETS OPPFØLGINGSPLIKT

Kommisjonens rapport ble levert til Statsministeren, og har naturlig nok skapt debatt, både blant politikere og i storsamfunnet. Kommisjonsmedlemmene er enige om at vi tror rapporten står sterkest om vi medlemmer avholder oss fra å delta i den politiske debatten om den videre oppfølging. Dette kan komme til å stille seg annerledes i senere faser, uten at vi har diskutert dette konkret.

## 12 UNDERSØKELSESKOMMISJONENS ARKIV

Kommisjonen rekrutterte en dreven arkivar fra Riksarkivet, som hadde betydelig erfaring fra ulike departementers arkiver. Dette bidro både til at vi hadde god forståelse for avgiverorganenes informasjonsstruktur, og til at vi evnet å etablere et godt eget arkiv som lett lot seg overføre til Riksarkivet og til de ulike eiere av sikkerhetsgradert informasjon i henhold til gjeldende regler.

## 13 BUDSJETT

I oppnevningsresolusjonen ble det sagt at det heftet stor usikkerhet ved kommisjonens ressursbehov, men det ble bevilget kr. 11 millioner. Ca to uker etter oppnevningen, etter vår første analyse av arbeidsomfanget, søkte kommisjonen om å få bevilget kr. 27 millioner. Sluttbeløpet endte rundt kr. 37 millioner.

Det ligger i sakens natur at det er vanskelig å budsjettere for en undersøkelseskomisjon. Blant kostnadselementene som var vanskelig å estimere fra starten av var:

- Kommisjonsmedlemmene ble ved oppnevningen forespeilet å bidra ca. to dager pr. måned. Dette tidsforbruket strakk imidlertid kun til for å gjennomføre selve kommisjonsmøtene. I tillegg kom de mange dager brukt på forberedelse og gjennomføring av intervjuer samt studiereiser og alminnelig møteforberedelse.
- Jeg hadde opprinnelig planlagt å kunne bruke noe av min tid på egen advokatpraksis i Advokatfirmaet Hjort. Kommisjonslederoppgraden ble imidlertid en (mer enn) heltidsbeskjeftigelse.
- Volumet på undersøkelsen ble raskt så stort at vi innså at sekretariatsmedlemmene ble fullt belagt med å analysere informasjon, forberede intervjuer og skrive sluttrapporten. Samtidig var det viktig at intervjureferatene ble gode. Vi engasjerte derfor eksterne ekspertise for å forestå referatskrivingen og etterarbeidet med intervjuobjektene. I en periode var tre personer engasjert på tilnærmet heltid for dette formål.
- Tilleggsundersøkelsene av politidata og tekniske data krevde spesialistkompetanse og kapasitet som beskrevet under punkt 5.
- Saksbehandling av innsyn, anskaffelser, datakonsesjon med mer krevde styrking av bemanningen i sekretariatet.
- Utarbeidelse av spørreundersøkelsen ble meget omfattende. Vi valgte å benytte eksterne psykologer til å bistå oss.
- Vi hadde ikke forutsetninger for selv å vurdere kostnadene ved å klargjøre kommisjonens lokaler og infrastruktur (herunder IKT) for å motta og arbeide med høyt sikkerhetsgradert informasjon, noe som ble meget kostbart.



- Etter hvert som vi så utviklingen i medieinteresse og i kommisjonens funn, så vi det som nødvendig å trykke rapporten i et mye større opplag og å legge til rette for et mer omfattende pressearrangement i forbindelse med lanseringen enn vi opprinnelig hadde forestilt oss.

Kommisjonens håndtering av den økonomiske uforutsigbarheten besto dels i å ta inn en betydelig post for uforutsette kostnader i vårt opprinnelige estimat, og dels i å holde oss løpende oppdatert om kostnadsutviklingen, og å varsle oppnevningensorganet om de overskridelsene vi så for oss.

## 14 AVSLUTNING

Jeg håper at observasjonene i dette notatet kan bidra til at eventuelle, fremtidige kommisjoner vil oppleve noe av den samme (relative) arbeidsroen som 22. juli-kommisjonen fikk, og som var en stor bidragsyter til et godt resultat.

Jeg takker for et meget interessant oppdrag!

Med vennlig hilsen

Alexandra Bech Gjerv