

MASTEROPPGAVE

Emnekode: LED5018 Masteroppgave

Navn: Jonas Christie, Karoline Heltberg, Guro Hegstad Stien

Politiets utlendingsenhets deltakelse
i evakueringen fra Kabul i 2021

En casestudie om beslutningsprosesser i kriser

Dato: 28. november 2023

Totalt antall sider: 111

Sammendrag

Denne studien har undersøkt beslutningsprosessen, risikostyringen og krisehåndteringen i Politiets utlendingsenhet (PU) under Operasjon Exit Afghanistan (OP Exit) i 2021. PU fikk en bistandsanmodning om å hjelpe til med evakueringen av afghanske borgere som hadde tilknytning til den norske ambassaden i Kabul, samt deres familiemedlemmer. Dette oppdraget innebar å sende personell med spesialkompetanse på ID-kontroll til Kabul, et operasjonsområde som var utenfor det normale for PU. På bakgrunn av dette er problemstillingen for studien:

Hvordan foregikk beslutningsprosessen i PU om å sende personell til Kabul under Operasjon Exit Afghanistan?

Det teoretiske perspektivet i oppgaven baserer seg på politiets krisehåndteringsapparat, inkludert beredskapsprinsippene, beslutningsprosesser (rasjonell og intuitiv beslutningstaking), krisehåndtering (kognisjon, kommunikasjon, koordinering og kontroll), og risiko (risikovurdering og risikostyring). I tillegg har vi sett på prosedyrer og beredskapen til PU og hvordan PUs retningslinjer for krisehåndtering har hatt en innvirkning.

Denne oppgaven er en kvalitativ casestudie. Totalt fem informanter ble intervjuet i semi-strukturerte intervjuer. Den empiriske undersøkelsen fokuserer på personell som hadde vært involvert i beslutningsprosessen eller oppdraget. Empirien ga oss et solid grunnlag for å forstå beslutningsprosessen i PU. For å imøtekomme Utenriksdepartementets (UD) bistandsanmodning, bar beslutningsprosessen i PU preg av utfordringer knyttet til flere aspekter. Dette var blant annet situasjonsforståelse, risikoforståelse, ulike informasjonsgrunnlag, usikkerhet rundt prosedyrer, uklare beslutningsveier og utfordrende kommunikasjonskanaler.

Hovedfunnene går ut på at informasjonsgrunnlaget var ulikt i PU. Den første risikovurderingen, som vurderte situasjonen til ekstrem, ble trolig lagd på mangelfull informasjon. Den la ikke til grunn at Forsvaret skulle stå for sikkerheten. De påfølgende vurderingene nedjusterte risikoen til høy, og dermed akseptabel. De eksisterende planene og prosedyrene var mangelfulle, og kunne ikke i stor nok grad brukes for å støtte beslutningstakerne i situasjonen. Det var en forventning fra strategisk og politisk nivå om at PU skulle gjennomføre oppdraget. Dette førte til en oppfattelse av at det ikke var noe alternativ ikke å delta. En av suksessfaktorene for informasjonsflyt var liaisonen hos Forsvaret. Dette var i tråd med beredskapsprinsippene, og meget viktig for å sikre god kommunikasjon mellom organisasjonene. Denne dialogen bidro til å støtte beslutningen om å sende personell til Kabul.

Abstract

This study examined the decision-making process, risk management, and crisis management in the National Police Immigration Service (NPIS) during Operation Exit Afghanistan (OP Exit) in 2021. NPIS received a request for assistance to support the evacuation of Afghan citizens connected to the Norwegian embassy in Kabul, as well as their family members. The mission involved sending personnel with special expertise in ID control to Kabul. Based on this, the research question for the study was:

How did the decision-making process in the NPIS to send personnel to Kabul during Operation Exit Afghanistan take place?

The theoretical perspective of the thesis was based on the police's crisis management apparatus, including emergency principles, decision-making processes (rational and intuitive decision-making), crisis management, and risk (risk assessment and risk management). In addition, we looked at the procedures and preparedness of NPIS, and how the guidelines for crisis management had an impact.

This thesis is a qualitative case study. A total of five informants were interviewed in semi-structured interviews. The empirical investigation focused on personnel who had been involved in the decision-making process or the mission. The empirical data provided us with a solid basis for understanding the decision-making process in NPIS. To meet the Ministry of Foreign Affairs' (MFA) request for assistance, the decision-making process in NPIS was characterized by several challenges. These included situational and risk understanding, information issues, uncertainty about procedures, unclear decision paths, and challenging communication channels.

The main findings were that the information base was different within NPIS. The first risk assessment, which assessed the situation as extreme, was probably made on insufficient data. It did not take into consideration that the Norwegian Armed Forces would be responsible for security. The subsequent assessments downgraded the risk to high, and thus acceptable to travel. The existing plans and procedures were inadequate and could not be used to a sufficient extent to support the decision-makers in the situation. There was an expectation from the strategic and political level that NPIS should carry out the mission. This led to a perception that there was no alternative but to deploy personnel. One of the key factors for successful information flow was the liaison at the Norwegian Armed Forces. This was in accordance with the emergency principles and very important to ensuring good communication between the organizations. This dialogue contributed to support the decision to send personnel to Kabul.

Forord

Denne masteroppgaven er et resultat av deltidsstudiet Beredskap og kriseledelse ved Nord universitet som startet høsten 2021. Oppgaven går under emnet LED5018, utgjør 30 studiepoeng og er skrevet i 5. semester.

Studiet er samlingsbasert med flere fysiske samlinger i Bodø, men for vårt kull ble flere av disse digitale da vi sto midt i koronapandemien. God teknologi og tilrettelegging gjorde likevel at utbyttet av disse samlingene var tilfredsstillende.

Vi som har forfattet denne oppgaven er en gruppe på tre studenter som tilfeldigvis ble kjent etter å ha jobbet sammen digitalt med en annen oppgave i et av studiets emner. Gjennom arbeidet med masteren har vi hele tiden befunnet oss i tre ulike verdensdeler. Dette har gitt oss utfordringer med tanke på nettilgang og tidssoner, for ikke å snakke om pågående kriger og konflikter som vi alle, på grunn av våre stillinger, har blitt direkte påvirket av. Med godt samarbeid har vi klart å komme i mål med denne oppgaven.

Temaet for masteroppgaven var bestemt allerede en god stund før selve arbeidet startet, da vi så at evakueringen fra Kabul i 2021 hadde flere dimensjoner ved seg som kunne være interessant å forske på. Samtlige i gruppa hadde noe kjennskap til hendelsen, og ettersom en av oss jobber i organisasjonen som ble gitt oppdraget, tenkte vi det var interessant å se på hvordan organisasjonen løste dette internt. Dette var helt nytt for politiet, og lignet ikke noe man hadde sett tidligere.

Vi ønsker å rette en stor takk til ledelsen ved Politiets utlendingsenhet for positiv innstilling til vårt prosjekt. Takk for god inspirasjon til en interessant problemstilling og for god hjelp til å frambringe nødvendig informasjon og data. Dette har vært helt avgjørende for oppgavens utforming og innhold.

Vi ønsker å takke alle informantene for deres positive innstilling til å dele erfaringer; som har gitt av seg selv og sin tid i intervjuer. Tusen takk til vår veileder Bjørn Barland ved Politihøgskolen (PHS) for god veiledning og støtte underveis.

Sist, men ikke minst – takk til alle gode venner og kollegaer som har korrekturlest oppgaven før innlevering. Deres synspunkter har vært til stor hjelp. En spesiell takk til deg Julianne, for at du har brukt mye av egen fritid på å gi oss gode råd og nyttig veiledning.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Abstract	ii
Forord	iii
Innholdsfortegnelse	iv
Tabelloversikt	vii
Oversikt over vedlegg	viii
Begrepsordliste	ix
1 Innledning	1
1.1 Aktualisering	2
1.2 Problemstilling og hensikten med studien	3
1.3 Avgrensning av oppgaven	5
1.4 Begrepsavklaringer	5
1.4.1 Krise	5
1.4.2 Liaison	5
1.4.3 OPKOM	6
2 Teoretisk rammeverk	7
2.1 Politiets krisehåndtering	7
2.1.1 Politiets utlendingsenhet	7
2.1.2 Politiets beredskapssystem	8
2.1.3 Beredskapsprinsippene	8
2.2 Beslutningsprosesser	11
2.2.1 Rasjonell beslutningstaking	11
2.2.2 Intuitiv beslutningstaking	12
2.3 Beslutningsprosesser i kriser	14
2.3.1 Beslutningstakere	15
2.3.2 Krisehåndtering	16
2.3.3 Strategisk krisehåndtering	20
2.4 Håndtering av risiko	21
2.4.1 Risiko som begrep	22
2.4.2 Risikovurdering	23
2.4.3 Risikostyring	25
3 Metode	27
3.1 Problemstilling og valg av metode	27
3.1.1 Kvalitativ metode	28
3.1.2 Casestudie og enkeltcasesdesign	28

3.2	Utvalg og rekruttering	30
3.2.1	Strategisk utvelgelse	30
3.2.2	Utvalget av informanter	31
3.3	Datainnsamling	32
3.3.1	Semistrukturerte intervju	33
3.3.2	Intervjuguide	33
3.3.3	Gjennomføringen av intervjuet	34
3.3.4	Utfordringer	35
3.3.5	Etterarbeid og dokumentasjon	35
3.4	Dataanalyse	37
3.5	Vurdering av kvalitet	39
3.5.1	Reliabilitet	39
3.5.2	Validitet	40
3.5.3	Objektivitet (bekreftbarhet)	43
3.6	Forskningsetikk	44
3.6.1	Etiske refleksjoner	44
3.6.2	Forskerrollen	46
3.7	Diskusjon av metode	48
3.7.1	Bekvemmelighetsutvalg	49
3.7.2	Strategisk utvelgelse av informanter	49
3.7.3	Bias	50
4	Presentasjon av funn	52
4.1	Politiets krisehåndtering	52
4.1.1	PUs ansvar og rolle	52
4.1.2	Kriseberedskap	53
4.1.3	Strukturen i PU	56
4.1.4	Oppsummering av politiets krisehåndtering	59
4.2	Beslutningsprosessen under OP Exit	60
4.2.1	Kommunikasjon	60
4.2.2	Koordinering	63
4.2.3	Strategisk beslutningstaking	64
4.2.4	Oppsummering av beslutningsprosesser i kriser	69
4.3	Håndtering av risiko	70
4.3.1	Risikovurderingen	70

4.3.2	Risikostyring.....	72
4.3.3	Oppsummering av risikohåndtering	74
5	Diskusjon.....	75
5.1	Prosedyrer og politiets beredskap	75
5.1.1	Prosedyrer.....	76
5.2	Beslutningen om å sende personell til Kabul.....	81
5.2.1	«Er det forsvarlig å sende alminnelige politifolk?».....	81
5.2.2	Beslutningstaker	84
5.2.3	Handlingsrom i kriser – informasjon, ressurser og tid	86
5.3	Informasjon- og situasjonsforståelsens påvirkning.....	88
5.4	Oppsummering av drøftingen	90
6	Konklusjon	92
6.1	Veien videre	94
6.2	Diskusjon av oppgaven	95
	Litteraturliste	97

Tabelloversikt

Tabell 1: Anonymisert informantoversikt.	36
Tabell 2: Tematisk analyse av de seks fasene (Braun et al., 2019).	37

Oversikt over vedlegg

Vedlegg 1 – Samtykkeskjema Sikt

Vedlegg 2 – Intervjuguide

Vedlegg 3 – Informasjonsskriv

Begrepsordliste

CRU 222	Crisis Response Unit 222 (Afghansk spesialpoliti)
FD	Forsvarsdepartementet
FID	Felles enhet for ID
FIF	Felles enhet for internat og flyplasslogistikk
FJAGE	Felles enhet for juridisk, analyse, grensefag og etterretning
FOH	Forsvarets Operative Hovedkvarter
FOTR	Felles enhet for operative tjenester og retur
FS	Forsvarets Spesialstyrker
FSK	Forsvarets Spesialkommando
HKIA	Hamid Karzai International Airport (Kabul)
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
OP Exit	Operasjon Exit Afghanistan ¹
OPKOM	Operativt koordineringsmøte
PBS	Politiets beredskapssystem (del I, II, III)
PHS	Politihøgskolen
POD	Politidirektoratet
PU	Politiets utlendingsenhet
ROS	Risiko- og sårbarhetsanalyse
UD	Utenriksdepartementet
URE	Utrykningsenheten

¹ «Operasjon Exit Afghanistan» er PUs egen benevnelse på evakueringsoppdraget i Kabul. Vi har derfor valgt å benytte oss av samme navn på oppdraget.

1 Innledning

I april 2021 besluttet NATO å trekke ut alle allierte styrker fra Afghanistan etter 20 år for å bekjempe terror og gjenoppbygge landet (Ayalon et al., 2022). Doha-avtalen, signert i februar 2020 mellom USA og Taliban, mandatsfestet uttrekningen av alle amerikanske styrker fra Afghanistan innen 1. mai 2021. Dette var i bytte mot Talibans forpliktelse til å bekjempe terrorisme; en avtale som ble utført uten å involvere de daværende afghanske styresmaktene (Akram & Akbar, 2023).

15. august 2021 inntok Taliban Afghanistans hovedstad Kabul. Samme dag satte president Ashraf Ghani seg på et fly til Tadsjikistan og abdiserte som president for Afghanistan. De afghanske sikkerhetsstyrkene (Afghan National Defense and Security Forces, ANDSF) feilet i å forsvare landet mot overtakelsen fra Taliban, og prosessen gikk mye raskere enn de fleste kunne forestille seg (NATO, 2022).

USA beholdt rundt 650 soldater i Kabul som beskyttelse for ambassadepersonell, og flere hundre for å beskytte Hamid Karzai International Airport (HKIA) (Kube, 2021). På flyplassen var også det norske bidraget til feltsykehuset, og norske spesialstyrker ble værende for å beskytte disse.

Talibans raske inntog førte til at flere tusen mennesker forsøkte å forlate landet. Det var ekstreme forhold utenfor flyplassen, der tusenvis av desperate mennesker sto stuet sammen i håp om å komme seg vekk. Trengselen ble så stor at flere hundre mistet livet i forsøket. Små barn ble kastet over murer og piggrådgjerder inn på flyplassen, slik at norske og amerikanske soldater ikke hadde noe annet valg enn å ta imot disse. Det var desperate foreldres siste forsøk på å gi barna sine et bedre liv (Waalder et al., 2021).

NATO forsøkte å evakuere så mange som mulig av sine borgere etter forhandlinger med Taliban. Noen land valgte å fylle flyene med «hvem som helst», mens andre land ønsket å verifisere identiteten til de som skulle evakueres før de ble satt på et fly. Norge var et av disse landene (Informant 2, intervju).

Allerede fredag 13. juli 2021 ble det sendt en bistandsanmodning fra Utenriksdepartementet (UD) til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) der de anmodet Politiets utlendingsenhet (PU) om bistand til å evakuere 63 personer fra Kabul til Norge. Dette var lokalt ansatte ved den afghanske ambassaden og deres familier. Det var bekymringer rundt deres sikkerhet grunnet den stadig økende trusselen om Talibans overtakelse. PU sendte fire ID-etterforskere under

beskyttelse av Forsvarets spesialstyrker. Dette for å kunne gjøre et grundig ID-verifiseringsarbeid i første linje, slik at man kunne være helt sikker på at de som ble med på flyet faktisk var de personene som sto på lista. På denne måten kunne man ivareta sikkerhet og kontroll over hvilke personer som ble evakuert til Norge (Informant 2, intervju).

Samtidig som tjenestepersonene var i lufta på vei til Kabul for å hente de 63 utvalgte, kom det en ny forespørsel til PU. Denne gangen var bestillingen at man måtte prøve å få evakuert så mange som mulig med en tilknytning til Norge. Det skulle evakueres så mange som mulig, men likevel ikke gå på bekostning av verifiseringsarbeidet. Norske myndigheter skulle til enhver tid ha kontroll på hvem som ble tatt med over den norske grensen for å unngå uheldige ettervirkninger (Informant 2, intervju).

For å sørge for tilstrekkelig verifiseringsarbeid og sikre logistikken både i Kabul og i transitt i Georgia, ble ytterligere tjenestepersoner fra PU satt igjen på bakken begge steder (informant 2, intervju). Det som skulle være en kortvarig operasjon med halvannen time i Kabul, endte med å bli en ti dager lang og krevende operasjon, der Norge til slutt evakuerte 1120 personer. Samtlige av disse ble verifisert både i Kabul og i Georgia for ekstra sikkerhet (Regjeringen.no, 2023).

For PU var dette et oppdrag som gikk langt utover det noen hadde sett eller vært med på tidligere. Ledelsen og beslutningstakerne sto ovenfor dilemmaer som innebar personell-sikkerhet sett opp mot rikets sikkerhet og behovet for å vite hvem som kommer inn i landet. Ingen rutiner eller prosedyrer beskrev hvordan dette skulle løses, og med lite beslutningsgrunnlag ble dette et svært krevende oppdrag for alle involverte (Informant 2, intervju).

Til sammen ble mer enn 120 000 mennesker evakuert med allierte fly fra Kabul flyplass. Det inkluderte blant annet 2 000 afghanere som jobbet for NATO, og deres familier (NATO, 2022). 30. august 2021, etter to tiår i en global krig mot terrorisme, trakk NATO og USA alle sine styrker ut av Afghanistan, og per dags dato er det Taliban som styrer landet (NATO 2022).

1.1 Aktualisering

Verden har vært preget av flere kriger og konflikter som har resultert i humanitære kriser og store migrasjonsstrømmer det siste tiåret. Kriser stopper ikke på landegrenser, og får raskt et globalt omfang når flere nasjoner er tungt involvert i hverandre på ulike måter (Boin et al., 2017).

For politiet sin del kan dette bety at evakuering av norske borgere fra konfliktområder blir en større og mer framtrødende oppgave i framtiden (Informant 2, intervju).

Temaet for denne oppgaven er beslutningsprosessen og beslutningen internt i PU, om å sende personell til Kabul under Operasjon Exit Afghanistan (OP Exit). Beslutningene som ble tatt gikk utenfor den normale arbeidshverdagen og ansvaret til PU. Samtlige navigerte i ukjent terreng i en krise man ikke hadde sett noe tilsvarende til tidligere (Informant 2, intervju).

Forskningsgruppa ønsket å skrive om OP Exit ettersom dette var en operasjon som involverte både politi og forsvar, og dermed var aktuelt for alle forskerne i gruppa. Vi drøftet tidlig med øverste ledelse i PU for inspirasjon til avgrensning og problemstilling, og fikk god hjelp på veien. På den måten visste vi tidlig muligheter og begrensninger.

En av forskerne er selv ansatt i Politiets utlendingsenhet og var med i håndteringen av krisen med arbeidet i Tbilisi. Hun har kjennskap til hvordan situasjonen utviklet seg og noe innsikt i hvordan håndteringen var fra PU sin side. Før vi startet å jobbe med oppgaven visste vi at dette oppdraget var noe helt nytt for PU og politiet, og at beslutningsprosessen var krevende som følge av uavklarte situasjoner, mangelfulle prosedyrer og tidspress.

Vi anså det som interessant å dykke i dette og koble det opp mot relevant teori om krisehåndtering, beslutningsprosesser og risiko. Beslutninger som fattes under kriser vil gjerne være preget av usikkerhet og tidspress, og basere seg på et begrenset informasjonsgrunnlag. Det virket interessant å se på nettopp dette (Boin et al., 2017).

Forskningsdata som kommer fram i studien vil bidra til å kunne forstå og understøtte beslutningen, samtidig som det vil være mulig å se ulike perspektiver på de avgjørelsene som ble tatt. I beslutningsprosesser der mange aktører er involvert vil det erfaringsmessig alltid være rom for misforståelser og uenigheter, og kanskje kan denne oppgaven hjelpe flere til å forstå hvordan andre tenkte i arbeidet med oppdraget.

1.2 Problemstilling og hensikten med studien

Målet med kunnskapsbasert politiarbeid vil gjennom denne besvarelsen kunne gi PU muligheten til å jobbe proaktivt i framtidige kriser (NOU 2009:12, s. 185).

Hensikten med studien er å evaluere beslutningsprosessen i PU under en krise som i sin natur var mer kompleks enn forventet. Vi håper vår studie kan bidra til at involverte parter får en

bedre forståelse av hverandres tanker og vurderinger, og at forståelsen vil gjøre det enklere ved håndtering av neste krise som krever en liknende respons. På bakgrunn av dette er følgende problemstilling valgt:

Hvordan foregikk beslutningsprosessen i PU om å sende personell til Kabul under Operasjon Exit Afghanistan²?

Gode forskningsspørsmål er avgjørende for en vellykket masteroppgave for dens relevans, validitet og for å kunne gi kunnskap og innsikt innenfor fagområdet. Vi har formulert ytterligere forskningsspørsmål som vil bidra til å svare ut problemstillingen, gi retning og fokus i oppgaven:

- *Hvordan fungerte politiets beredskapsplaner under beslutningsprosessen om å sende personell til Kabul?*
- *Hvordan ble beslutningen om å sende personell til Kabul tatt av Politiets utlendingsenhet, og hvilke faktorer påvirket beslutningen?*
- *Hvordan påvirket informasjonsgrunnlaget og situasjonsforståelsen beslutningene?*

I henhold til dagens trusselbilde, anser vi det som en reell sannsynlighet at PU kan havne i en situasjon i framtiden der trusselvurderinger må trosses. Altså situasjoner der risikovurderingen er vurdert til ekstrem, og anbefalingene er ikke å reise. Ved å se på informasjonsgrunnlaget i risikovurderingen til PU, samt andre perspektiver som har påvirket beslutningen, vil man kunne få en helhetlig forståelse av beslutningsprosessen og hvordan beslutningen ble tatt. I nyere tid har både konflikten i Sudan våren 2023 og krigen mellom Israel og Palestina høsten 2023 vist at den sikkerhetspolitiske situasjonen i verden vil føre til at PU må være forberedt på å håndtere liknende situasjoner i framtiden.

Et mulig resultat av vår oppgave er at PU utvikler nye prosedyrer for tilsvarende operasjoner.

² «Operasjon Exit Afghanistan» er PUs egen benevnelse på evakueringsoppdraget i Kabul. Vi har derfor valgt å benytte oss av samme navn på oppdraget.

1.3 Avgrensning av oppgaven

Denne oppgaven fokuserer på å undersøke interne beslutningsprosesser og krisehåndtering i Politiets utlendingsenhet (PU) i konteksten av Operasjon Exit Afghanistan (OP Exit). Vi har avgrenset studien til å vurdere om beslutningstakingen under krisen skiftet mot en mer intuitiv tilnærming, og hvilke faktorer som påvirket disse beslutningene.

Studien berører temaet situasjonsforståelse, uten å gå dypt inn i de psykologiske perspektivene på hvordan mennesker oppfatter sine omgivelser.

Informantene er ikke valgt ut tilfeldig, og vi har fokusert på perspektiver internt i PU. Empirisk har vi begrenset studien til å omhandle OP Exit og inkluderer ikke andre operasjoner eller hendelser som PU har vært involvert i.

1.4 Begrepsavklaringer

1.4.1 Krise

En krise beskrives som en uønsket hendelse som er plutselig og utenkelig, og som har potensialet for store konsekvenser (Borch & Andreassen, 2020, s. 13). Boin et al. (2017, s. 5) gir en liknende definisjon og beskriver en krise som en uønsket og uventet situasjon som krever en rask handling for å forhindre at trusselen blir en realitet. Klassisk teori antyder at kriser er resultatet av utløsende hendelser og Bakken og Hærem (2020, s. 104) forklarer at en krise utløses av en plutselig og uventet ekstern hendelse, ofte referert til som *trigger event*. Sett i sammenheng med krisen denne oppgaven omhandler, kan vi se *trigger event* som Talibans overtakelse av regjeringsmakten generelt, og deres svært raske inntog i Kabul spesielt.

1.4.2 Liaison

Liaison har mange definisjoner. I denne oppgaven har vi benyttet ordet «liaison» i politi- og militærdefinisjonen. Liaison betyr kommunikasjon eller samband, og brukes gjerne i sammenheng med «offiser», altså liaisonoffiser. En liaisonoffiser er en person som blir sendt mellom organisasjonene (ofte politiet og Forsvaret) og fungerer som bindeleddet mellom dem. Politiets Beredskapssystem del 1 (PBS 1) beskriver liaison mellom de to etatene som «Politiets liaison ved [Forsvarets operative hovedkvarter] FOH skal bidra til økt støtte og samarbeid mellom politiet og FOH med særlig fokus på samfunnssikkerhet og krisehåndtering» (PBS 1,

2020, s. 33). Liaisonen skal sikre raskere og mer effektive kommunikasjonskanaler, og forbedre informasjonsflyten. Dette er spesielt viktig i kriser og situasjoner hvor beslutninger må tas hurtig.

1.4.3 OPKOM

OPKOM, eller operativt koordineringsmøte, er det som kalles en forsterket linje. Det betyr at det er en representant fra alle avdelinger i PU som samles hyppig til felles møter for å koordinere, planlegge og oppdatere hverandre. Representanten er en person med ansvar i sin avdeling i normaltilstand. Møtene gjennomføres ved behov. Hvor ofte de møtes avhenger av om organisasjonen står i normaltilstand eller i krise. Linja som står i normaltilstand skal opprettholdes i krise for å sørge for likhet (Larssen, 2020). OPKOM er et alternativ til politiets ordinære stabsoppsett (Informant 5, intervju).

2 Teoretisk rammeverk

Målet med dette kapitlet er å forklare hvordan beslutningsprosesser foregår under forhold preget av stress, usikkerhet og høy risiko. Vi beskriver teori for å skape forståelse for krisehåndtering og beslutningsprosesser i krisesituasjoner, og hvordan politiet har gjennomført dette i sitt planverk. Denne forståelsen var avgjørende for senere å kunne analysere beslutningsprosessen i PU. Hensikten med litteratursøket var å identifisere relevant teori som kunne underbygge problemstilling og forskningsspørsmålene. Vi har benyttet både teori fra pensumlitteraturen og søkt opp ytterligere relevant teori knyttet til vår problemstilling. Dette muliggjorde innsamling av ulike teoretiske perspektiver som både støttet og utfordret våre påstander og empiriske funn, samt ga tilstrekkelig bakgrunnskunnskap for å utforske temaene³.

2.1 Politiets krisehåndtering

I nasjonal beredskap spiller politiet en sentral rolle. Håndteringen av en krise vil kreve svært mye kompetanse og innsats av aktørene som har ansvaret. Politiet har blant annet ansvaret for å beskytte borgere og opprettholde offentlig trygghet. I fredstid har politiet et sektorovergripende operativt ansvar ved katastrofer (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 24)

2.1.1 *Politiets utlendingsenhet*

Politiets utlendingsenhet (PU) er et særorgan i politiet, og er administrativt og faglig underlagt Politidirektoratet (POD) (PBS 1, 2020, s. 39). PU er politiets hovedaktør på migrasjonsfeltet med hovedoppgaver som blant annet å registrere asylsøkere som ankommer Norge, samt å etterforske og avklare identitet. De har ansvaret for ID-verifisering av asylsøkere i ankomstfasen, altså personer som kommer rett fra krise og krig og søker beskyttelse. PU har også ansvar for å koordinere, kvalitetssikre, og gjennomføre uttransporteringer, tvangsreturer ut fra Norge (PBS 1, 2020, s. 46; Politiet.no, u.å.). For politiet er PU kompetansesenteret på utlendingsfeltet (PBS 1, 2020, s. 46).

³ Litteraturgjennomgang innebar internettsøk på databaser som Google Scholar og universitetsbiblioteket Oria. Søkeord som «krisehåndtering», «krisekommunikasjon», «beslutningstaking + kriser», «risikoanalyse», «risikostyring», «evakuering + Afghanistan», «Kabul + krise + evakuering», samt deres tilsvarende på engelsk, ble benyttet. Dette ga få relevante treff for vår problemstilling. Vi justerte tilnærmingen ved å gjennomgå pensumlitteraturen i studiet. Her identifiserte vi relevante teorier og videre søk ledet oss til ytterligere relevant forskning.

2.1.2 Politiets beredskapssystem

I Politiets Beredskapssystem Del 1 (2020, s. 22), som fungerer som en veileder for politiets beredskap, er beredskap definert som de «(...) tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere daglige uønskede hendelser, så vel som ekstraordinære hendelser og kriser». Videre understreker PBS-en hvor viktig det er at politiet har grunnleggende beredskap og beredskapsplaner. Dette er for at de skal kunne reagere raskt og på riktig måte når det skjer uønskede og ekstraordinære hendelser og kriser (PBS 1, s. 90). Beredskapssystemet skal være fundamentet for politiets håndtering og bidra til en koordinert planlegging og innsats. Beredskapen innebærer blant annet planverk, kompetanse, tiltak og organisering slik at politiet kan forebygge, begrense, avverge, stoppe, etterforske og håndtere kriser (PBS 1, 2020, s. 22). PBS del 1 skal fungere som et verktøy for ledere på alle nivå; et hjelpemiddel fra små til store hendelser.

2.1.3 Beredskapsprinsippene

Beredskapsprinsippene **ansvar, likhet, nærhet** og **samvirke** er grunnleggende prinsipper for arbeid med samfunnssikkerhet i det norske krisehåndteringsapparatet, som politiet er en del av. Disse er forankret i «Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap» eller *Samfunnssikkerhetsinstruksen* fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Instruksen er utformet for å stille krav til hvordan departementene skal ivareta arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering innenfor sine sektorer. Politidirektoratet, herunder politiet, er å anse som en av JD sine sektorer, og faller derfor under denne instruksen (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017).

2.1.3.1 Ansvarsprinsippet

Ansvarsprinsippet for politiet handler om at det politidistrikt eller særorgan som har ansvaret for et område til vanlig, også har dette ansvaret i kriser og under ekstraordinære hendelser (PBS 1, 2020). Politiet må være klare for situasjoner som kan kreve en omfattende, samordnet innsats. Dette gjelder både i fredstid, under kriser og i væpnede konflikter (PBS 1, 2020, s. 17).

I starten av en krise vil varslingsrutinene i organisasjonen iverksettes. Vanligvis vil en form for beredskap ligge til grunn som forbereder organisasjonen på det de skal gjøre, og baserer seg på at ansvarsområder i kriser er fordelt i forkant. PBS 1 (2020) forklarer hvordan politiet er

organisert i stab og hvordan disse funksjonene beholdes i en krise, også under håndteringen av ekstraordinære hendelser og kriser. Ved å beholde strukturen, hvem som har beslutningsmyndighet, vil involvert personell ha kontroll på egne arbeidsoppgaver i de store linjene.

2.1.3.2 Likhetsprinsippet

I henhold til ivaretagelse av *likhetsprinsippet* skal det settes stab på lik måte som den allerede står seg i daglig drift. Dette for å sørge for at organiseringen er kjent, og at de involverte ikke trenger å bruke kapasitet på å forstå nye oppsett og organiseringer når tidspress gjennomsyrrer håndteringen (PBS 1, 2020). Særorganene i Politiet, herunder PU, er *ikke* stabsorganisert i daglig drift, ettersom de i utgangspunktet fungerer som bistand til andre politidistrikt. De har derfor i nyere tid begynt å operere med OPKOM (operativt koordineringsmøte) som kan sees på som en forsterket linje. Dette skal bidra til å ivareta likhetsprinsippet i særorganene (Informant 3, intervju).

Ledelsesnivåene når stab er satt i politiet vil se slik ut:

På strategisk nivå finner vi Politimesteren. For PU utgjør det *sjef PU*, som i stort setter rammene for oppdragsløsningen. I PBS 1 (2020, s. 40) beskriver de enkelt at «strategisk ledelse fordrer refleksjon, kreativitet, forutseenhet og langsiktig helhetstenkning».

Operasjonelt og taktisk nivå i politiet følger de samme retningslinjene for ledelse. Når staben er satt (OPKOM), er det stabssjefen som er den øverste lederen på det operative nivået (PBS 1, 2020, s. 39). Ledelsen på operasjonelt nivå har ansvaret for å planlegge og koordinere tiltak for å oppnå de målene som er satt av den strategiske ledelsen. Det er også deres oppgave å sikre at det er en sammenheng mellom det strategiske og det taktiske nivået. Videre skal det på operasjonelt nivå utarbeides planer for bruk av ressurser, samt gi instruksjoner til det taktiske nivået (PBS 1, 2020, s. 40).

Taktisk nivå er innsatslederen og innsatspersonell som gjennomfører oppdragene gitt fra operasjonsledelsen eller staben til Politimesteren (PBS 1, 2020, s. 40). De fleste politiansatte i PU er innsatspersonell, altså politi som utfører årlig trening i tråd med politiets sertifiserings- og vedlikeholdsprogrammer. De skal også ha opplæring og skytetrening for å bestå den årlige godkjenningssprøven for politiets tjenestevåpen (Våpeninstruks for politiet, 2015, §3-1).

2.1.3.3 Nærhetsprinsippet

Nærhetsprinsippet skal sørge for at kriser blir håndtert på lavest mulig nivå i organisasjonen. Enkelte kriser, som væpnede konflikter og sikkerhetspolitiske kriser, innebærer likevel at det må styres og ledes fra sentralt myndighetsnivå ettersom det kan være behov for spesiell fagkompetanse i krisehåndteringen og at beslutninger må tas på dette nivået (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). I situasjoner hvor en krise krever nasjonal respons, er det en distinksjon mellom politisk, strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. De sentrale organene for håndtering av kriser er regjeringen og departementene (PBS 1, 2020, s. 30). Ved konsulære, sikkerhetspolitiske og humanitære kriser i utlandet vil Utenriksdepartementet (UD) ha en sentral rolle i håndteringen, og vil som regel være lederdepartement ved hendelser som rammer norske statsborgere i utlandet (PBS 1, 2020, s. 114).

2.1.3.4 Samvirkeprinsippet

Samvirkeprinsippet handler om å utvikle godt samarbeid mellom nødvendige aktører for en best mulig krisehåndtering. Felles, tverretattlig trening og øving, med kjennskap til organisasjonenes planverk, kapasiteter og arbeidsoppgaver står sentralt i beredskapsforberedelsene, hvor aktørene selv er ansvarlig for å legge til rette for et best mulig samvirke (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Krisehåndtering og et sivil-militært samarbeid øves jevnlig på mellom respektive departement, etater og aktører, herunder sivil støtte til Forsvaret i sikkerhetspolitiske kriser og væpnede konflikter (Meld. St. 10 (2016-2017)).

Ifølge PBS 1 (2020, s. 32) fungerer liaisonordningen mellom POD og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) som det primære bindeleddet mellom politiet og Forsvaret. Denne ordningen legger til rette for effektiv kommunikasjon og faglige råd. Videre oppfordres det til at det utveksles liaisoner etter behov for samarbeid mellom politiet og Forsvaret. Politiet er pliktig å gi andre offentlige myndigheter bistand, og samarbeide med disse aktørene så lenge «regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for det» (PBS 1, 2020, s. 90).

Ettersom POD er fagdirektorat for politietaten har de et særskilt samordnings- og koordineringsansvar på tvers av etater for beredskap og krisehåndtering (Meld. St. 13 (2015-2016), s. 9). De har også ansvar for å prioritere innsatsen og utarbeide operasjonsordrer til underorganene basert på situasjonsbildet (PBS 1, 2020, s. 32).

2.2 Beslutningsprosesser

Beslutninger, ifølge litteraturen, kan beskrives som valg mellom ulike mulige veier (Luhmann, 2000; Brunsson & Brunsson, 2017). Beslutningstaking er en fundamental prosess i menneskets daglige liv. Enten bevisst eller ubevisst tar vi beslutninger daglig for å navigere oss gjennom hverdagens utfordringer. I en kompleks og uforutsigbar verden blir evnen til å ta raske og kloke beslutninger svært viktig. Også for alle organisasjoner spiller beslutningstaking en avgjørende rolle i håndteringen av kriser og andre utfordringer. I dette kapitlet ser vi på beslutningstaking og beslutningsprosesser generelt, og i påfølgende kapittel knytter vi beslutningstaking opp mot krisehåndtering.

Brunsson og Brunsson (2017, s. 7-8) gir innsikt i fire logikker for *hvorfor* mennesker tar beslutninger.

- (1) *The logic of consequences* innebærer at beslutningstaker forsøker å forutsi utfallet av ulike handlemåter. Beslutningstakeren ser framover i tid for å finne den beste løsningen ved å se på ulike handlemåter å gjette utfallet av dem.
- (2) *The logic of appropriateness* hvor beslutningstakeren ser på relevante regler eller normer, og ser på hvilke av dem som gjelder for individet, organisasjonen og situasjonen. Denne logikken ser bakover i stedet for på framtidige muligheter.
- (3) *The logic of imitation* innebærer at beslutningstakere etterligner egne eller andres tidligere handlinger, og sist
- (4) *The logic of experimentation* som innebærer at beslutningstakeren handler uten mye overveielse i forkant. Her er fokuset på å evaluere resultatet i etterkant av beslutningen for å se om man skal fortsette i samme retning eller forsøke en ny tilnærming.

Brunsson og Brunsson (2017) forklarer at logikkene kun er forenklinger og i praksis benyttes de gjerne i kombinasjon. Handling er ikke det eneste resultatet av en beslutning, beslutninger er også resultatet av handling.

2.2.1 Rasjonell beslutningstaking

Den klassiske modellen for rasjonell beslutningstaking understreker at beslutningens kvalitet øker proporsjonalt med mengden innsamlet informasjon og grundigheten i analysen (Bakken & Hærem, 2020, s. 101). Rasjonell beslutningstaking preges av tydelige og stabile mål, og beslutninger tas basert på et utvalg alternative handlemåter (Weick et al., 2005). Det å

gjennomføre grundige vurderinger og å se på ulike handlingsalternativer (en grundig analyse) vil derfor føre til den mest rasjonelle beslutningen (Brunsson & Brunsson, 2017; Bakken & Hærem, 2020). Dette nøye arbeidet med å innhente informasjon og analyse er både vanskelig og tidkrevende og det er begrenset hvor raskt beslutningene kan tas analytisk ettersom det er begrenset hvor raskt man kan tenke analytisk (Brunsson & Brunsson, 2017; Bakken & Hærem, 2020).

Imidlertid er det viktig å erkjenne begrensningene i den rasjonelle modellen. Dette perspektivet legger stor vekt på å samle omfattende informasjon og utføre dype analyser, en prosess som tar tid. Kahneman (2011) forklarer at mennesker har en tendens til *ikke* å legge ned den tiden og innsatsen som kreves for å analysere relevante data og å fatte en faktisk rasjonell beslutning. Ofte velger mennesker å forenkle beslutningstakingen ved *ikke* å innhente så mye informasjon om framtiden og heller gå videre med den lille informasjonen de har tilgjengelig. De begynner med nåtiden og baserer beslutningen på den informasjonen de har (Kahneman, 2011). Simon (1979) introduserte begrepet begrenset rasjonalitet, hvor han påpekte at beslutningstakere sjelden har tilgang på all den informasjonen de trenger for å ta en fullstendig rasjonell beslutning.

Luhmann (2000, s. 136) påpeker at rasjonelle beslutninger kan tjene beslutningstaker som en slags ansvarsfraskrivelse. Rasjonalitet kan brukes som en form for begrunnelse og fungere som et «motiv» for en akseptabel forklaring, som i kritiske situasjoner kan redusere graden av ansvar i en avgjørelse. Det er nødvendig å ha en organisert tilnærming for å samle relevant informasjon og framforhandle en felles forståelse, mening og verdi (Dane & Pratt, 2007; Saaty, 2008).

2.2.2 Intuitiv beslutningstaking

I virkeligheten er ledere ofte tvunget til å fatte beslutninger under tidspress med begrenset tilgang på informasjon. I slike situasjoner kan det være mer hensiktsmessig å basere beslutninger på tidligere erfaringer og intuisjon (Simon, 1979). Bakken og Hærem (2020) poengterer at den klassiske rasjonelle modellen kan utgjøre en direkte hindring for effektiv og rask beslutningsprosess i en krisesituasjon.

Dette beveger oss inn på den intuitive beslutningstakingen. Beslutningstaking har tradisjonelt blitt betraktet som en objektiv praksis, men intuitiv beslutningstaking skiller seg fra den klassiske rasjonelle beslutningsprosessen på flere områder. I kontrast til den tidkrevende,

bevisste og følelsesløse tilnærmingen til analytisk beslutningstaking, utmerker intuitiv beslutningstaking seg ved å være rask, ubevisst og inneholder ofte følelsesmessige elementer (Kahneman, 2011). Den beskrives som en ubevisst og delvis holistisk prosess som skjer raskt og som påvirker dømmekraften vår (Dane & Pratt, 2007).

Den sentrale karakteristikken ved intuisjon, det at den opererer ubevisst, har blitt anerkjent som en effektiv metode for å håndtere situasjoner som krever integrasjon av en mangfoldig strøm av inntrykk til håndterbare kategorier av informasjon (Dane & Pratt, 2007; Bakken & Hærem, 2020). I spesielt komplekse og uforutsigbare kriser kan det oppstå en forståelse av at visse beslutninger ikke alltid kan vente på omfattende datainnsamling og analyser. Dette perspektivet gir rom for beslutningstakere til å benytte erfaring, ekspertise og tidligere læring for raskt å vurdere situasjonen og treffe beslutninger basert på magefølelse og intuisjon (Weick et al., 2005; Comfort, 2007; Dane & Pratt, 2007; Bakken & Hærem, 2020). Denne intuitive tilnærmingen kan materialisere seg som en følelse av «å vite», enten som en spontan reaksjon, en følelsesbasert beslutning eller til og med en form for ryggmargsrefleks (Dane & Pratt, 2007). Intuisjon tilfører altså en alternativ vei til informasjonsprosessering, i motsetning til de mer analytiske prosessene.

Saaty (2008) fremmer viktigheten av dømmekraft og påpeker at selv om en beslutning kan virke objektiv, er en persons tolkning alltid preget av subjektivitet. Informasjon spiller en avgjørende rolle i beslutningstakingen ved å bidra til å forstå hendelser og utvikle god dømmekraft, men Saaty (2008) understreker at ikke all informasjon nødvendigvis gir økt forståelse, og at intuisjon i beslutningstaking kan føre til en feiloppfatning om at all informasjon er nyttig. For mye informasjon kan være like ille som for lite informasjon, og det å *vite* garanterer ikke at vi har en bedre forståelse (Saaty, 2008). Dane og Pratt (2007) bemerker at intuitive beslutninger kan utløse en positiv følelse hos beslutningstakere om at deres egen dømmekraft er bra og derfor må være rett.

I tillegg til den klassiske rasjonelle beslutningsmodellen, har intuisjon blitt anerkjent som en verdifull tilnærming i situasjoner som krever rask og effektiv beslutningstaking, noe som ofte er karakteristisk for kriser og andre situasjoner preget av tidspress og begrenset mulighet for grundig analyse (Dane & Pratt, 2007; Bakken & Hærem, 2020).

Kahneman (2011) belyser hvordan oppfatningen av et usannsynlig utfall kan forstyrre vår evne til å nøyaktig vurdere den virkelige risikoen. Dette fenomenet er tett knyttet til intuitiv beslutningstaking. Jo mer levende og detaljert vi forestiller oss et utfall, desto mer vektlegger

vi det i beslutningsprosessen. Hjernen tildeler trusler høyere verdi, noe som kan føre til at frykt og bekymring får en uforholdsmessig stor innvirkning og resulterer i en mindre rasjonell beslutningsprosess (Kahneman, 2011). Beslutninger som involverer risiko har en tendens til å bli intuitive og følelsesstyrte, siden frykten for tap ofte veier tyngre enn ønsket om gevinst. Kahneman (2011) påpeker at for å unngå å bli fanget av egne emosjonelle skjevheter, bør vi aktivt inkludere rasjonell beslutningstaking i prosessen.

Bakken og Hærem (2020) forklarer at intuisjon kan resultere i raske og gode beslutninger, relativt uanstrengt, men presiserer at de bygger på god erfaring eller ekspertise innenfor det relevante feltet. Dane og Pratt (2007) forklarer at eksperter omtales som å ha komplekse kognitive kart som gjør dem i stand til å fatte effektive, intuitive beslutninger. Intuitiv beslutningstaking kan forstås som en prosess der informasjonen som er lagret i hukommelsen ubevisst danner grunnlaget for en beslutning (Kahneman, 2011).

Det er imidlertid viktig å merke seg at intuitiv beslutningstaking ikke nødvendigvis betyr å kaste den rasjonelle modellen til side. Det kan heller sees som en tilleggsressurs som kan brukes i situasjoner hvor tidspress og usikkerhet er dominerende faktorer. Ideelt vil en effektiv beslutningstaker være i stand til å balansere både rasjonelle og intuitive tilnærminger, avhengig av konteksten og kompleksiteten i beslutningene som må tas (Kahneman, 2011; Bakken & Hærem, 2020).

Sammenfattet kan både den klassiske rasjonelle modellen og intuitiv beslutningstaking være verdifulle verktøy i en krisesituasjon. Valget mellom dem vil avhenge av situasjonens art, tilgjengelig tid og beslutningstakerens erfaring og kompetanse.

2.3 Beslutningsprosesser i kriser

Innen beslutningstaking og krisehåndtering finner vi en rekke teorier. I nødsituasjoner og katastrofer vil betydningen av beslutninger bli ekstra tydelig, ettersom evnen til å treffe avgjørende beslutninger bokstavelig talt kan redde liv. For å forstå hvorfor beslutningstakerne tenkte under håndteringen av OP Exit er vi nødt til å se dette i sammenheng med relevant teori om beslutningsprosesser i kriser (Brunsson & Brunsson, 2017).

Forskjellen på kriser og hverdagsoperasjoner er at valg og beslutninger i en krise vil ha større påvirkning, og enhver beslutning i en krise vil ha en større risiko fordi avgjørelsene må skje hurtig (Neset, 2015).

Clausewitz (1832/1976, s. 247) skriver «tre firedeler av faktorene bak beslutningene i krig er dekket av en tåke av usikkerhet» (egen overs.). Selv om vi ikke snakker om beslutningsprosessen i en krig i denne studien, kan krig sees på som en krise. Beslutningstaking under kriseforhold innebærer elementer som knappe ressurser, tidspress og nettopp usikkerhet. Sammen med krisers kompleksitet og strategiske karakter skaper dette en utfordrende beslutningsprosess (Brunsson & Brunsson, 2017). Manglende respons i en tidlig fase av krisen kan føre til uopprettelige konsekvenser (Bråten, 2020, sitert i Borch og Andreassen, 2020, s. 13). Boin et al. (2017, s. 12) understøtter dette ved å si at en krise krever akutte beslutninger på manglende informasjonsgrunnlag, effektiv kommunikasjon og behov for å adressere sårbarheter i eksisterende systemer.

Beslutningstaking involverer forståelse av problemet, kriterier og underkriterier for beslutningen, identifisering av interessenter og vurdering av tilgjengelige handlemåter. På bakgrunn av dette forsøker man å finne de beste beslutningsalternativene. Noen ganger krever situasjonen strategisk ressursfordeling og da må beslutningstaker også ta hensyn til dette i sine avgjørelser (Saaty, 2008).

Beslutningstakernes erfaring både i egen organisasjon og med krisehåndtering har stor betydning for deres evne til å fatte beslutninger i kriser. Erfarne eksperter kan stole på intuisjon for å raskt generere mulige løsninger, mens mindre erfarne beslutningstakere er avhengig av å gjennomføre analytiske prosesser for å finne gode løsninger (Bakken & Hærem, 2020).

2.3.1 Beslutningstakere

Gruppebeslutningstaking spiller en betydelig rolle i situasjoner hvor individuelle beslutninger innlemmes for å danne en felles beslutning for hele gruppa. Dette kan inkludere vurdering av ekspertuttalelser i beslutningsprosessen (Saaty, 2008). Når en organisasjon beveger seg inn i en krisesituasjon, er det en reduksjon i det totale antallet kommunikasjonskanaler som brukes for å samle og dele informasjon. Behovet for omfattende informasjonsinnhenting blir mindre viktig når stress og tidspress øker. Individuer som er ansvarlige for å foreslå løsninger i krisesituasjoner kan også konsultere med andre i mindre grad når tidspresset øker (Hermann, 1963).

Hermann (1963) påpeker videre at eksisterende konflikter i organisasjonen før krisen har en tendens til å eskalere under stress, og det økte stressnivået kan føre til framveksten av nye interne konflikter. Han bruker begrepet «fraksjonisme» for å beskrive situasjoner der én

tilnærming eller handling er foretrukket av noen i organisasjonen, samtidig som den blir motarbeidet av en eller flere andre medlemmer i organisasjonen.

På den andre siden peker Lanzetta (1955) på at økende stress kan føre til at interne konflikter i en gruppe reduseres. Det kan bli færre uenigheter, argumenter og annen negativ sosio-emosjonell atferd. Samtidig øker behovet for å oppnå enighet i takt med viktigheten av beslutningen, og interne konflikter vil naturligvis forsinke en beslutningsprosess dersom den krever enighet (Luhmann, 2000). Luhmann (2000, s. 108) forklarer at behovet for enighet kan føre til stillstand, stagnasjon og utelatelse, mens hierarkiske beslutninger vil kunne føre til energi og innovasjon. Imidlertid kan overdreven bruk av hierarki kompenseres ved å søke enighet, og omvendt. Denne dynamikken gir organisasjonen muligheten til å reagere på situasjoner og kriser ved å tilpasse seg gjennom enten mer lederskap og klare kommandoer eller mer spontan ordredannelse.

Det er også viktig å merke seg at autoriteter anses som legitime maktpersoner og aksepten for deres beslutninger kan oppfattes som obligatorisk for resten av organisasjonen (Hermann, 1963). I krisesituasjoner kan det ofte oppstå et mer integrert samarbeid mellom forskjellige nivå i organisasjonen. Dette innebærer at forslag til tiltak ikke nødvendigvis trenger å være initiert av toppledelsen (Stensaker & Langley, 2010).

2.3.2 Krisehåndtering

Effektiv kriseledelse krever oppfyllelse av flere kritiske oppgaver. Først og fremst må krisen oppdages tidlig, de som skal respondere på krisen må forstå situasjonen, kritiske beslutninger må tas av de rette personene, innsatsen må organiseres effektivt, staten må kommunisere tydelig med sine borgere og det må etableres prosedyrer for ansvarlighet og kollektiv læring etter krisen (Boin et al., 2017, s. 4). Pearson og Mitroff (1993, s. 53) har definert dette i fem faser for krisehåndtering, som er å **oppdage, forebygge og forberede, handling, gjenopprette situasjonen og læring** (Pearson & Mitroff, 1993, s. 53).

For å *oppdage* en krise krever dette en proaktiv tilnærming, der man aktivt søker etter mulige kriser for deretter å kunne sette i gang tiltak. Proaktivitet, som beskrevet av Borch og Andreassen (2020, s. 6) er evnen til å ta beslutninger eller handle basert på kvalifiserte vurderinger av den framtidige utviklingen av en situasjon. Selv om en påbegynnende krise ofte har tidlige varselsignaler, ignorerer dessverre mange organisasjoner disse. Utfordringen ligger

i å kunne skille de kritiske signalene fra den generelle informasjonsstrømmen (Pearson & Mitroff, 1993). Dette er svært treffende for politiets virke, der små og store hendelser er en del av hverdagen.

Deretter følger fasen for å *forebygge og forberede* som innebærer å ha en beredskapsplan som skal være kjent og raskt kunne tilpasses situasjonen. Borch og Andreassen (2020, s. 21) beskriver beredskap som «å være forberedt til å forebygge, begrense, iverksette kriserespons og bringe virksomheten tilbake til normalsituasjonen». *Handlingsfasen* som Pearson og Mitroff (1993) beskriver, er sentral for å begrense skadeomfanget. Hvor raskt man reagerer og iverksetter tiltak, har stor innvirkning på utfallet av krisehåndteringen. Etter dette følger fasen for å gjenopprette situasjonen, altså bringe situasjonen tilbake til normal, ordinær drift.

Til slutt kommer *læringsfasen*, der man basert på erfaringene fra krisen utvikler nye rutiner og forbereder seg på framtidige kriser. Samlet sett dreier fasene seg om å gjenopprette en normal situasjon og lære av krisen som har oppstått (Pearson & Mitroff, 1993).

Når det gjelder å lede i kriser, kan man si at kriseledelse er evnen til å ta beslutninger på alle nivå i organisasjonen og i alle de ulike fasene i en krise (Borch & Andreassen, 2020). Kriseledelse vil involvere ressursstyring og prosessstyring og tilpasse dette til mulige trusler.

Ifølge Wolbers og Boersma (2018, s. 18) viser litteraturen til fire kritiske prosesser innen krisehåndtering, som omtales som «The 4Cs of Crisis Management». Disse er *cognition* (kognisjon), *communication* (kommunikasjon), *coordination* (koordinering) og *control* (kontroll). Disse er beskrevet i de påfølgende underkapitlene.

2.3.2.1 Kognisjon (cognition)

Kognisjon er ifølge Comfort (2007, s. 189) definert som kapasiteten til å gjenkjenne graden av en framvoksende risiko som samfunnet blir eksponert for, deretter handle på denne informasjonen. Han forklarer at ledere må forstå hvordan en situasjon kan utvikle seg og fortløpende vurdere konsekvensene. Fraværet av kognisjon fører til en statisk eller frakoblet krisehåndtering som ofte resulterer i feil som eskalerer og påvirker situasjonen i negativ retning. Dersom kognisjon er til stede sammen med handling basert på evnen til læring, involvering, tilpasningsdyktighet og innhenting av tidsriktig og gyldig informasjon, vil det derimot gjøre prosessen dynamisk (Comfort, 2007, s. 189). Kognisjon vil hjelpe i å skape situasjonsforståelse og vurdere ulike hendelsesforløp. Borch og Andreassen (2020) forklarer at det er avgjørende å

ha klare mentale modeller for hvordan systemet burde fungere. Dette gjør at beslutningstakere kan søke etter avvik eller feil i en effektiv krisehåndtering. Gjennom observasjon og analyse vil beslutningstakere stille kritiske spørsmål, iverksette tiltak og revurderer effekter (Comfort, 2007, s. 193).

Situasjonsbevissthet henger tett sammen med kognisjon. Endsley (1995, s. 36) har definert situasjonsbevissthet som «(...) the perception of the elements in the environment within a volume of time and space, the comprehension of their meaning, and the projection of their status in the near future». Han beskriver situasjonsbevissthet som tre nivå. Kort fortalt er nivå én, persepsjon, å oppfatte signalene fra omgivelsene, nivå to er å få en situasjonsforståelse som går ut på å forstå informasjonen om situasjonen man står i og relatere dette til hva man ønsker å oppnå. Nivå tre, projisering, handler om å predikere hva nåværende situasjon vil innebære i framtiden basert på kunnskap om dynamikkene i situasjonen.

2.3.2.2 Kommunikasjon (communication)

Kommunikasjon spiller en avgjørende rolle i krisehåndtering. Ifølge Coombs (2010a, s. 20) innebærer krisekommunikasjon innhenting, prosessering og formidling av nødvendig informasjon for å håndtere kriser. Før en krise innebærer det å samle informasjon om risiko, ta beslutninger om hvordan man skal håndtere en mulig krise og trene personellet i krisehåndtering. Krisekommunikasjon involverer både innhenting og prosessering av informasjon for internt kriseteamet og utarbeidelse og formidling av krisebeskjeder til eksterne interessenter. Etter en krise handler det om å evaluere håndteringen av krisen, kommunisere eventuelle endringer og følge opp kriseinformasjonen der det er nødvendig.

Kommunikasjon i kriser er utfordrende, spesielt når situasjonsforståelsen er ufullstendig. Boin et al. (2017, s. 17) forklarer at ledere må redusere usikkerhet ved å forklare hva som skjer, hvor det skjer, og hva som må gjøres. Ledere må derfor få de andre involverte til å forstå og tro på kriseresponsen. Dette kan de gjøre ved å fortelle en overbevisende historie som skaper tillit. God krisekommunikasjon og tillit til beslutningstakere øker sjansene for effektiv krisehåndtering (Boin et al., 2017, s. 18).

Wolbers og Boersma (2018, s. 21) konkluderer med at kommunikasjon er utfordrende i krisesituasjoner på grunn av mulig uoverensstemmelse i informasjonen som oppstår i krisehåndteringen. De forklarer at respondentene i krisehåndteringen kan ha vanskeligheter med å informere hverandre, samtidig som de håndterer ulike informasjonsstrømmer, ulike

terminologier og en viss grad av begrenset tillit. For å møte disse utfordringene må beslutningstakere kunne tilpasse seg situasjonen. I tillegg må ledere kunne oversette ulike terminologier for å samarbeide med andre aktører, og de må kunne etablere tillit raskt for å sikre effektiv kommunikasjon og samarbeid i krisesituasjoner (Wolbers & Boersma, 2018).

2.3.2.3 Koordinering (coordination)

Koordinering innebærer å involvere ulike deler av organisasjonen under håndteringen av en hendelse (Borch & Andreassen, 2020, s. 154). Å holde innsatsen til involverte enheter og organisasjoner synkronisert under en kriserespons er utfordrende (Wolbers & Boersma, 2018, s. 21). Selv om det er ulike koordineringsmekanismer, som operasjonsdesign og prosedyrer, involverer koordinering også «kollektiv problemløsning gjennom kreativitet, improvisasjon og tilpasningsevne» (Dynes, 1994, sitert i Borch & Andreassen, 2020, s. 154). Koordineringsmekanismer refererer til de organisatoriske ordningene som muliggjør en samlet innsats i organisasjonen. For eksempel vil standard operasjonsprosedyrer strukturere responsen på forhånd ved å gi gjennomtenkte handlingsplaner som er kjent i organisasjonen (Bechky & Okhuysen, 2009, s. 472-473). Dette reduserer tiden som kreves for å strukturere organisasjonen i stressende situasjoner og gir beslutningstakere muligheten til å fokusere på prioriterte oppgaver i de tidlige stadiene av en krise (Wolbers & Boersma, 2018, s. 22). Wolbers og Boersma (2018, s. 22) konkluderer med at dynamiske situasjoner under kriser ofte tvinger beslutningstakere til å avvike fra koordineringsmekanismene og finne improviserte løsninger. Dette skyldes at hver krise er unik og krever forskjellige tilpasninger av strukturer. Derfor må ledere kontinuerlig tilpasse seg situasjonen og informere om hvordan disse tilpasningene påvirker praksis og prosedyrer i en koordinert kriserespons. Lederferdigheter må utvikles for å tilrettelegge for rollebytter, improvisasjon i krisehåndteringen og dersom det er behov for en oppskalering av responsen (Borch & Andreassen, 2020).

2.3.2.4 Kontroll (control)

Kontroll handler om å holde kontroll over operasjonen og de involverte enhetene, med fokus på å opprettholde pågående handlinger der alle jobber mot et felles mål (Wolbers & Boersma, 2018, s. 22). Tradisjonelt har hierarkiske systemer ofte støttet en autoritær, topp-til-bunn-kommandomodell som et middel for å opprettholde kontroll. Imidlertid, i krisesituasjoner, er kontroll mer enn bare hierarkiske tiltak (Wolbers & Boersma, 2018, s. 23). Kontroll utvikler

seg gjennom en prosess med hyppige risikovurderinger, sammenfatning av informasjon fra flere kilder, utvikling av strategiske handlingsplaner, identifisering og korrigerende av feil, samt en kontinuerlig tilbakemeldingsprosess mellom sentrale aktører (Comfort, 2007, s. 192).

I en eskalerende krise blir det vanskelig å opprettholde kontroll på grunn av rask utvikling av situasjonen og involvering av et økende antall aktører (Comfort, 2007). Wolbers og Boersma (2018, s. 24) påpeker at i slike situasjoner gir ledere ofte initiativet til innsatsledere på stedet, som igjen baserer seg på en forståelse av sjefens intensjon. Dermed blir lederens utfordring å bevare fleksibilitet samtidig som de unngår å skape utilsiktede effekter som kan påvirke innsatsen til andre involverte enheter i kriseresponsen.

2.3.3 Strategisk krisehåndtering

Beslutningene i forbindelse med evakueringen av Kabul vil dreie seg om strategisk beslutningstaking, som gjerne ligger på et overordnet nivå i organisasjonen.

En krise kan være vanskelig å fange opp i en tidlig fase og kan oppfattes som uklare og motstridende tegn på at noe uvanlig er på vei til skje. En av utfordringene i en krise vil derfor være å respondere på begrenset informasjon og situasjonsforståelse (Borch & Andreassen, 2020, s. 13). Dette vil bidra til at man kan utarbeide flere sikre handlemåter som øker sannsynligheten for et positivt utfall (Bakken & Hærem, 2020, s. 103). Når krisen er tydelig, vil lederen kunne iverksette tiltak (Boin et al., 2017, s. 16).

Kriser kan være overveldende, og det er viktig å prioritere og organisere ressurser effektivt for en målrettet og samordnet innsats (Boin et al., 2017, s. 16; Borch & Andreassen, 2020, s. 13). Når det er usikkerhet og store svingninger, har vi ofte lite tid til å ta beslutninger. I slike situasjoner må ledelsen vurdere risiko, sette i gang tiltak for å redusere risiko, og planlegge hvordan forskjellige oppgaver, ressurser og funksjoner skal håndteres (Borch & Andreassen, 2020, s. 13). Boin et al. (2017, s. 17) forklarer at krisesituasjoner krever vanskelige avveininger der man må balansere politikk, etikk, risiko og muligheter.

Det er tre dimensjoner som utgjør handlingsrommet i kriser; ressurser, informasjon og tid (Bakken & Hærem, 2020, s. 102). Ressurser i spill sier noe om intensitet, fravær av informasjon gir økt usikkerhet, mens knapp tid vil gi et følt tidspress. Strategisk beslutningstaking innebærer derfor å disponere ressursene best mulig over tid gitt informasjonen og tiden man har til rådighet.

Ressursbehovet vil variere ut fra hvilken krise man står overfor og hvorvidt nøkkelpersonell er tilgjengelig (Nesset, 2015). Hastverk i en krise kan oppleves forskjellig avhengig av ens nærhet til hendelsen. På taktisk og operasjonelt nivå av krisehåndtering kan man måtte fatte beslutninger i løpet av minutter eller sekunder. På strategisk nivå vil ledere sjelden oppleve den samme graden av ekstremt hastverk. Selv med litt tid til disposisjon så vil hastverk alltid oppleves som en komprimering av tid. Strategisk nivå vil oppleve at oppgaver ikke kan utføres over lengre tidsperioder som normalt, noe som vil være et forstyrrende element (Boin et al., 2017, s. 6).

Handlingsrommet beskrives av Bakken og Hærem (2020, s. 103) som de handlingene det forventes at gir et positivt bidrag i krisehåndteringen. Man har gjerne lite ressurser, et stort informasjonsgap og lite tid. Fravær av beslutninger i en slik situasjon vil gjøre at handlingsrommet innskrenkes. Bakken og Hærem (2020) forklarer det å faktisk ta en beslutning alltid vil være bedre enn å vente og se. Informasjon vil være med på å redusere usikkerheten knyttet til utfallet av en handling og på den måten øke handlingsrommet (Bakken & Hærem, 2020, s. 103). Tas det gode beslutninger vil man opprettholde eller øke handlingsrommet, mens mangel på eller dårlige beslutninger vil redusere det. Det å unngå og ta en beslutning vil ifølge Bakken og Hærem (2020) nesten alltid redusere handlingsrommet.

Ettersom sammenhengen mellom ressurser, informasjon og tid kan være svært kompleks i kriser, vil det være med å vanskeliggjøre strategisk beslutningstaking (Bakken & Hærem, 2020, s. 102). Effektiv krisehåndtering vil derfor innebære å treffe beslutninger og iverksette tiltak på tvers av ulike organisasjoner og aktører (Boin et al., 2017, s. 17).

Under en krise er ledelsens rolle avgjørende. De valgene og handlingene som ledelsen tar, kan ha stor innvirkning på utfallet av krisen og på hvordan normaltilstanden kan gjenopprettes (Nesset, 2015; Borch & Andreassen, 2020). Kriser gir ledere en unik mulighet til å vise deres evne til å lede og oppnå mål som ville vært umulige under normale omstendigheter (Boin et al., 2017).

2.4 Håndtering av risiko

«Det er sannsynlig at det usannsynlige vil skje, og det er økonomisk og praktisk umulig å fjerne all risiko» (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 7). Før vi startet dette prosjektet var vi klar over at det var utarbeidet en risikoanalyse i forkant av beslutningen om å sende personell til Kabul. Det

var også kjent for oss at denne analysen var tema for diskusjon både underveis og i etterkant av oppdraget, som et dokument for beslutningsstøtte. Vi ønsket å se nærmere på temaet risiko, for en bedre forståelse av hvordan dette henger sammen.

2.4.1 Risiko som begrep

Justis- og beredskapsdepartementet har definert risiko som «et produkt av sannsynligheten for at en hendelse inntreffer og konsekvensen dersom den inntreffer» (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 26). Risikobegrepet kan forstås om usikkerheten relatert til om en hendelse kan oppstå, og alvorlighetsgraden av konsekvensene som kan føre til uønskede eller negative utfall (Beck 1986/1992; Aven & Renn, 2010, s. 3; Heath, 2010; Aven, 2023). Beck (1986/1992) understreker viktigheten av å forebygge de potensielle framtidige risikoene. Risiko oppfattes gjerne som en alvorlig konsekvens, men er i større grad knyttet til sannsynligheten for en uønsket hendelse (Aarset, 2010, sitert i Borch & Andreassen, s. 24). Konsekvensene måles i forhold til ulike referanser, som planer, målsettinger og tap (Aven, 2023).

Risikoen består av to hovedkomponenter. Den første er hendelsen og konsekvensene av den; den andre er usikkerheten om hvorvidt denne hendelsen vil inntreffe, samt hvilke konsekvenser den vil ha (Aven & Renn, 2010; Heath, 2010; Aven, 2023). «Ved å tenke risiko som konsekvens og usikkerhet, blir begrepet generelt og anvendelig for ulike situasjoner» (Aven, 2023, 4. avsnitt). Usikkerhetsbegrepet er todelt. På den ene siden er risikobeskrivelsen basert på analytikerens kunnskap, og dens vurderinger, men på den andre siden eksisterer konsekvensene av en hendelse uavhengig om det gjøres en risikoanalyse eller ikke (Aven, 2023). Det er viktig å understreke at risiko tar for seg både positive og negative konsekvenser, og som Aven (2023) forklarer ser man ofte på risikoen som faren for at negative konsekvenser skal oppstå, men som regel tar man risiko med en tanke om å oppnå noe som er positivt.

Et relevant perspektiv å se på når vi snakker om risiko, er hvordan en person oppfatter risiko. Aven og Renn (2010, s. 10) forklarer at en persons dømmekraft kan påvirke vedkommende sin oppfattelse av risikoen. Dette innebærer fakta, risikovurderinger, individets egne kalkuleringer og vurderinger. I tillegg kommer faktorer som frykt, personlige preferanser og risikovillighet. Kapasiteten til å oppfatte risiko øker med kvaliteten til informasjonen man mottar (Comfort, 2007, s. 191).

2.4.2 Risikovurdering

«En *risikovurdering* er en systematisk kartlegging av hva som kan komme til å gå galt, og en vurdering av hvorvidt risikoene som avdekkes, er akseptable eller ikke» (PBS 1, 2020, s. 23).

Samfunnssikkerhetsinstruksen (2017) beskriver hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet baserer seg på en systematisk risikostyring. Den påpeker også at det er departementenes ansvar å utvikle og opprettholde risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser).

Risikovurdering er en måte å avgjøre type og omfanget av risiko (Aven & Renn, 2010). I henhold til Borch og Andreassen (2020, s. 24) er risikovurdering en prosess der man vurderer sannsynligheten og alvorlighetsgraden av mulige hendelser. Dette danner grunnlaget for å iverksette tiltak for å forebygge og effektivt håndtere risikoen for uønskede hendelser.

Risikoforståelse og beslutningstaking i en organisasjon er tett knyttet sammen, og det er derfor viktig å belyse risiko. Over årene er det utviklet mange metoder for å vurdere risiko som handler om å kartlegge årsak og virkning, uttrykke styrkene og svakhetene i forholdet mellom disse, samt beskrive andre risikomomenter eller farer som er relevant for risikostyring (Aven & Renn, 2010).

I en risikovurdering handler det om å beskrive hva som står på spill, vurdere usikkerhetene og kalkulere sannsynligheten for uønskede konsekvenser, som sammenlagt utgjør risikobildet (Aven & Renn, 2010, s. 75). Borch og Andreassen (2020, s. 24) forklarer at en risiko- og sårbarhetsanalyse forsøker å kartlegge de mest kritiske områdene, slik at man kan gjennomføre forebyggende og risikoreduserende tiltak. Dette er en forutsetning for forebyggende sikkerhet og skadereduserende tiltak som gjør kriseresponsen mer effektiv og institusjonell.

En god risikovurdering i politiet, ifølge PBS 1 (2020, s. 23), kjennetegnes blant annet ved at den:

- Er utviklet av personer med forskjellige kompetanseområder.
- Vurderer påliteligheten til kildene.
- Formidler risiko og usikkerhet på en måte som er lett å forstå.
- Kan etterprøves, slik at andre kan forstå grunnlaget for vurderingene.
- Forklarer usikkerheten som er knyttet til de forskjellige vurderingene.

En risikovurdering skal sørge for sikker oppdragsløsning, samt at målene som nås er slik man hadde forventet (PBS 1, 2020, s. 23).

Et nøkkelbegrep i risikovurderinger er sannsynlighet, og en enkel risikoanalyse vurderer sannsynligheten for at en hendelse vil skje og multipliserer dette med konsekvensene dersom hendelsen inntreffer (Borch & Andreassen, 2020, s. 24). Formelen for risiko blir da slik:

$$\text{Risiko} = \text{sannsynlighet for at en hendelse inntreffer} \times \text{konsekvensen av at hendelsen inntreffer}$$

Ved å innføre sannsynlighetsreducerende eller konsekvensreducerende barrierer får man en risikoreduksjon (Lunde, 2019, sitert i Borch & Andreassen, 2020, s. 24).

2.4.2.1 Vurdering av risikonivå

Aven og Renn (2010, s. 121) beskriver tre mulige utfall i risikostyring:

- *En uakseptabel situasjon*, hvor risikoen er ansett så stor at man forlater eller unngår risikokilden, alternativt må sårbarheter reduseres eller eksponering begrenses.
- *En tolerabel situasjon*, hvor risiko må reduseres eller håndteres på en måte som er innenfor rammene av fornuftig ressursbruk.
- *En akseptabel situasjon*, hvor risikoen er ansett å være så liten eller ubetydelig at det ikke er behov for å redusere risiko.

Dersom risikoen er så høy at den ikke kan aksepteres må det iverksettes tiltak for å redusere risikoen (Aven & Renn, 2010; Borch & Andreassen, 2020, s. 27; PBS 1, 2020, s. 23). Aven og Renn (2010, s. 122) anbefaler beslutningstakere å ha en forebyggende strategi hvor man bytter ut risikoaktiviteten med en annen aktivitet som kan oppnå tilnærmet like fordeler. Disse handlingsalternativene bør vurderes tett i samarbeid med eksperter. Uansett utfall av risikostyringen kan beslutningstakere enten ende i en situasjon der alle er enig i risikovurderingens anbefalinger, eller en situasjon hvor det oppstår konflikt over klassifisering som er gjort (Aven & Renn, 2010, s. 121).

Borch og Andreassen (2020) definerer *tolerabel risiko* til å være berettiget av fordelene, men at tiltak bør treffes for å redusere trusselen, mens *akseptabel risiko* er den gjenværende trusselen som man ikke ser behovet for å gjøre noe med. Linjen mellom toleransen og akseptabel risiko er noe av det vanskeligste i risikostyring (Aven & Renn, 2010).

Risikovurderinger som utarbeides for situasjoner som sjelden eller aldri har inntruffet, kan være misvisende, ifølge Borch og Andreassen (2020). Derfor bør risikovurderinger basere seg på eksisterende statistikk og kvalitative ekspertvurderinger. Aven og Renn (2010) forklarer at kategorisering av risiko henger sammen med verdier og bevis. Risikonivå man velger å tolerere

eller akseptere må sees i sammenheng med bevismaterialet og hvorvidt det går på bekostning av verdier (Aven & Renn, 2010). Det kan være vanskelig å estimere sannsynlighet eller skadeomfang nøyaktig, noe som gjør det utfordrende å vurdere risikonivå (Borch & Andreassen, 2020).

2.4.3 Risikostyring

For å håndtere utfordringer knyttet til risiko, er det nødvendig å forstå de fundamentale prinsippene for risikostyring.

Risikostyring er prosessen organisasjonen metodisk går gjennom for å håndtere de kriselignende utfordringene som foreligger til enhver tid (Weisæth & Kjeserud, 2007, sitert i Boch & Andreassen, 2020, s. 24). Risikostyring begynner med å se på all relevant informasjon fra risikoanalyser til bekymringsvurderinger. Sammen med vurderinger gjort for å beskrive risikoen, vil risikostyringsalternativer vurderes, evalueres og velges (Aven & Renn, 2010). Risikostyring dreier seg også om å legge fram risikoreduserende tiltak som vil kunne redusere frekvensen og konsekvensen knyttet til risikoen (Coombs, 2010b; Aarset, 2010, sitert i Borch & Andreassen, 2020).

Comfort (2007, s. 195) gir fire beslutningspunkter i møte med risikofylte situasjoner: (1) oppdage risiko, (2) anerkjenne og tolke risiko for gitt kontekst, (3) kommunikasjon av risiko til andre aktører, (4) organisering og mobilisering av kriserespons for å redusere risiko. Videre forklarer hun at det å bygge risikoforståelse for en handling er en kumulativ prosess, og dersom de først trinnene ikke gjennomføres på en god måte, vil det være vanskeligere å engasjere eksterne aktører. Comfort (2007, s. 196-197) forklarer at man kan oppnå en bedre koordinering mellom etater dersom relevant informasjon om risiko deles med enhver beslutningstaker. Dette skaper et felles situasjonsbilde av regionen man opererer i.

Coombs (2010b, s. 57) viser til at beslutningstakere som utøver risikokommunikasjon vil hjelpe de som møter konsekvensene av risikoen med å bli mer komfortable med risikoen. En del av denne prosessen er å forklare risikoer for risikobærerne og prøve å forstå deres bekymringer rundt risikomomentene. Videre forklarer han at dette vil hjelpe i forberedelsene av en krise, og ved å dele med og søke innspill fra risikobærere kan organisasjonen vise at de har tatt ansvar for risikofaktorene. De kan også vise til at de samarbeider med utøvende ledd i hvordan håndtere risikoen. Risikokommunikasjon er relevant både for å instruere og justere informasjon

under krisehåndteringen. Borch og Andreassen (2020) belyser viktigheten av en kontinuerlig vurdering av risiko i kriseledelse, ettersom dette vil bidra til å redusere risiko. I tillegg kan man utvikle beredskapen utover etablerte beredskapsplaner.

Beck (1986/1992, s. 52) forklarer at tradisjonene med risikoanalyser og risikostyring som kommer fra en klassisk sikkerhetsforskning, er drevet av ønsket om å oppnå en effektiv håndtering av usikkerheten. Videre hevder han at det er behov for et systematisk skifte, hvor fokuset må være på problemene som skaper risikofaktorer - ikke på symptomene av dem.

3 Metode

3.1 Problemstilling og valg av metode

I denne oppgaven har vi valgt å gå i dybden av kriseledelse og beslutningstaking i PU. Helt konkret har vi valgt å undersøke beslutningsprosessen i PU, hvor de besluttet å sende personell for å støtte med ID-kontroll i evakueringen av afghanske ansatte ved den norske ambassaden i Kabul i august 2021. Vi valgte derfor å undersøke følgende problemstilling og forsknings-spørsmål:

Hvordan foregikk beslutningsprosessen i PU om å sende personell til Kabul under Operasjon Exit Afghanistan?

- *Hvordan fungerte politiets beredskapsplaner under beslutningsprosessen om å sende personell til Kabul?*
- *Hvordan ble beslutningen om å sende personell til Kabul tatt av Politiets utlendingsenhet, og hvilke faktorer påvirket beslutningen?*
- *Hvordan påvirket informasjonsgrunnlaget og situasjonsforståelsen beslutningene?*

Samfunnsvitenskapelig forskning deler seg grovt inn i to metodiske tilnærminger: kvantitativ og kvalitativ. Kvantitative metoder involverer vanligvis mange respondenter, og gir en helhetlig oversikt ved å analysere sammenhenger i resultater fra for eksempel spørreundersøkelser (Johannessen et al., 2021). På den andre siden innebærer kvalitative metoder å utforske bakgrunnen for et fenomen, beskrive konsekvensene av ulike hendelser, og analysere relasjonene mellom dem. Dette gjøres ofte ved å samle inn data gjennom intervjuer (Johannessen et al., 2021).

For å kunne svare på problemstillingen hadde vi behov for å forstå erfaringene til ulike individer i beslutningsprosessen i PU under OP Exit. Dette inkluderte tankegangen bak beslutningene og beslutningsgrunnlaget de bygde på. Valget av en kvalitativ metode var mer hensiktsmessig enn en kvantitativ metode, ettersom vi måtte fokusere på informantenes meninger, erfaringer og synspunkter i analysen for å kunne besvare problemstillingen (Johannessen et al., 2020).

3.1.1 Kvalitativ metode

Kvalitativ metode fokuserer på innhold og meningen med innholdet framfor mengden data (Johannessen et al., 2020, s.23).

Thagaard (2018) beskriver den kvalitative metoden som en syklisk modell, der ulike sider av prosessen påvirker hverandre, og at fleksibilitet er avgjørende. Vi har gjentatt og justert forskningsstegene underveis i forskningsprosessen for å få økt innsikt og en bedre forståelse. Vi valgte blant annet å revidere intervjuguiden etter de første intervjuene, da vi så behovet for en justering. På dette tidspunktet hadde vi en bedre forståelse av temaet som gjorde at vi oppdaget nye spørsmål. På samme måte justerte vi strategier underveis i analysen for å utvikle dataene. Prosessen har dermed vært iterativ, hvor vi stadig har gått tilbake til problemstillingen og tidligere faser for å justere analysen (Thagaard, 2018; PBS 1, 2020).

3.1.2 Casestudie og enkeltcasedesign

For å svare på forskningsspørsmålet i denne oppgaven har vi valgt å benytte oss av casestudie (Yin, 2014; Johannessen et al., 2021). Yin (2014, s. 10) forklarer at casestudier ofte brukes når man søker å besvare «hvorfor»- og «hvordan»-spørsmål. Selv om det er noe uenighet om definisjonen av en casestudie, kan den generelt karakteriseres som «(...) intensive undersøkelser av et fåtall analyseenheter» (Thagaard, 2018, s. 51). Formålet med en casestudie er å samle mye informasjon om det som undersøkes for å oppnå en dypere forståelse (Yin, 2014, s. 4; Thagaard, 2018, s. 51; Johannesen et al., 2021). Casestudie ga oss muligheten til å undersøke en kompleks situasjon på en helhetlig måte, og videre forstå sammenhengen mellom de ulike faktorene som påvirket beslutningsprosessen (Yin, 2014). Metoden ga oss rom for å studere en unik hendelse på en måte som det ellers ville vært vanskelig å undersøke på en systematisk måte (Johannessen et al., 2021).

Vi valgte en casestudie som tradisjonstilhørighet på bakgrunn av at de individuelle erfaringene som kommer fram av studien, kommer fra personer fra samme enhet innenfor politiet. I tråd med Johannessen et al., (2021) utarbeidet vi en problemstilling, valgte en case, fant aktuelle informanter, deretter innhentet vi data og lagde kriterier for å tolke og analysere dataene. Forskningen har utgangspunkt i beslutningsprosessen om å sende personell til Kabul og de nøkkelpersonene i PU som spilte en viktig rolle for håndteringen av situasjonen som ledet til beslutningen. Vi måtte gjennomføre en detaljert informasjonsinnhenting fra involvert personell som bidro til valget om å gjennomføre en casestudie slik at vi kunne få en dypere forståelse av

beslutningsprosessen. Valget om casestudie sammenfaller med hva Johannessen et al. (2021) og Thagaard (2018) kategoriserer som casestudie.

3.1.2.1 Fem sentrale komponenter i casedesign

For å sikre en solid og troverdig casestudie, valgte vi å følge Yins (2014, s. 29-36) fem sentrale komponenter:

- (1) **Problemstillingen:** Problemstillingen har til dels endret seg under arbeidet med denne oppgaven. Den endelige ble formulert som «Hvordan foregikk beslutningsprosessen i PU om å sende personell til Kabul under Operasjon Exit Afghanistan?» Forskningsspørsmålene har satt søkelys på hvilke faktorer som lå til grunn for beslutningen; om prosedyrene ble fulgt; og hvordan informasjonsgrunnlaget påvirket beslutningen.
- (2) **Teoretiske antakelser:** Teoretiske antakelser ga et rammeverk for å kunne gi et helhetlig perspektiv på beslutningsprosessen. Dette hjalp oss med å identifisere relevante begreper, faktorer og variabler som var viktig å ta hensyn til i casestudien. Teorien omhandlet kriseledelse, beslutningsteori, risiko og risikoanalyser. Vi har også benyttet en del prosedyrer, beredskapsplaner og instruksjoner om hvordan politiet utøver sitt virke. Vår teoretiske antakelse har vært at beslutningstaking i en krisesituasjon, spesielt for erfarne beslutningstakere, ofte går mot en intuitiv beslutningsprosess, og dermed en større risikovillighet. En annen teoretisk antakelse var at det kan være en forhøyet risiko å ta en beslutning på kort varsel i en krisesituasjon, og for å lykkes kreves det gode rutiner og planlegging i forkant av og under krisen.
- (3) **Analyseenheter:** Yin (2014, s. 29) beskriver to dimensjoner i designet av casestudier: antallet caser og hvor mange analyseenheter man har per case. Enkelcase eller flercase sier noe om antallet analyseenheter, og ettersom vi undersøkte én organisasjon benyttet vi et enkelt casedesign. Et enkelt casedesign kan undersøke én eller flere hendelser i samme analyseenhet. Når man undersøker én hendelse kalles dette for holistisk, som er et helhetlig perspektiv på et overordnet nivå. Ettersom vi undersøkte en unik hendelse i dybden i en bestemt organisasjon, var det en *holistisk enkeltcase* som la grunnlaget for designet av vår casestudie (Yin, 2014).
- (4) **Logisk link mellom data og teoretiske antakelser:** Denne komponenten dekker analysetrinnene i casestudien og valgt analytisk teknikk. Yin (2014) viser til at en

vellykket undersøkelse er avhengig av at informantene klarer å gi en god beskrivelse av det studien forsøker å undersøke. Yin (2014, s. 36) forklarer hvordan man fort kan samle inn for mye data som senere ikke blir brukt i analysen. Vi opplevde likevel at informantene møtte godt forberedt til intervju. Det ga oss tilstrekkelig informasjon til å svare ut problemstillingen og forskningsspørsmålene. Det at vi kun hadde fem informanter, bidro også til at vi ikke samlet inn for mye unødvendig data.

- (5) **Kriterier for å tolke funnene:** Yin (2014, s. 36) framhever viktigheten av å identifisere og adressere alternative forklaringer på funnene i casestudier, som vil styrke funnene i oppgaven. Vi iverksatte tilnærmingen fra begynnelsen av, blant annet gjennom å intervju informant med motsigende meninger. Videre søkte vi å finne utsagn om samme tema som motsa hverandre. Dette muliggjorde en systematisk tilnærming for å forbedre validiteten og påliteligheten av tolkningen av funnene, i tråd med Yin (2014) sine anbefalinger.

3.2 Utvalg og rekruttering

Under utvalgs- og rekrutteringsprosessen fokuserte vi på å velge informanter som kunne gi innsiktsfulle data til undersøkelsen, uten at det nødvendigvis var statistisk representativt. Vi søkte informanter med sentrale roller og førstehåndsinformasjon om OP Exit, som kunne belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene. Erfaringene har vært spesielt relevante, og informantenes meninger har vært med på å forme studien. Utvalgsprosessen var hensiktsmessig og tilpasset problemstillingen, ettersom vi hadde et lite utvalg, noe Thagaard (2018) understreker som avgjørende.

3.2.1 Strategisk utvelgelse

Kvale og Brinkmann (2009) beskriver to utvelgelsesmetoder for å sikre validitet i en undersøkelse: strategisk utvelgelse og kriteriebestemt utvelgelse.

- Strategisk utvelgelse går ut på å velge respondenter som kan gi et best mulig bilde av fenomenet som blir undersøkt. Informantene bør ha en høy grad av kjennskap til temaet, evne til å reflektere og gjøre seg forstått. Formålet er å få fylldige beskrivelser (Kvale & Brinkmann, 2009).

- Kriteriebestemt utvelgelse handler i større grad om å velge respondenter ut ifra satte kriterier. De personene som oppfyller disse kriteriene, blir valgt ut til å være informanter. Til forskjell fra strategisk utvelgelse, er det i utgangspunktet en kontaktperson i organisasjonen som bestemmer hvilke personer som blir med i undersøkelsen, basert på kriteriene til forskerne (Kvale & Brinkmann, 2009).

I utvelgelsen av informanter hadde vi primært en strategisk, men også delvis kriteriebestemt tilnærming. Dette gjorde at vi sikret en dyptgående forståelse av beslutningsprosessen rundt oppdraget i Kabul. Disse to strategiene er ikke gjensidig utelukkende (Kvale & Brinkmann, 2009). Strategisk utvelgelse, som fokuserte på å velge informanter med inngående kjennskap til temaet og evne til refleksjon, var den overordnede tilnærmingen (Kvale & Brinkmann, 2009). Vi kombinerte dette med kriteriebestemt utvelgelse ved å etablere klare kriterier for informanter, for eksempel «ansatt i PU» og «sentral rolle i beslutningsprosessen».

3.2.1.1 Rekruttering av informanter

Strategien nevnt i forrige kapittel gjorde at vi kom fram til hvilke informanter vi ønsket å rekruttere. Kommunikasjonen med mulige informanter ble utført både via telefon og e-post. Dette var tidsbesparende sammenlignet med personlig rekruttering. Imidlertid kan en ulempe være at vi ikke hadde muligheten til å legitimere oss som forskere (Johannessen et al., 2021). Vi tok selv ansvar for rekrutteringsprosessen for å sikre etterlevelse av vår utvalgsstrategi.

3.2.2 Utvalget av informanter

Bistand i utvelgelsesprosessen var avgjørende for å sikre at vi intervjuet personell med sentrale roller i beslutningsprosessen og gjennomføringen av operasjonen. Vi fokuserte på nøkkelinformanter med tilknytning til beslutningsprosessen, enten gjennom deltakelse, påvirkning av beslutningen, eller bidrag til situasjonsforståelse og beslutningsstøtte. Vi hadde selv gjort oss opp en mening om hvem som kunne være mulige informanter. Kontakter i PU hjalp oss med å identifisere hvem disse informantene kunne være, og gjennom de første intervjuene utviklet vi en forståelse for å finne flere relevante informanter. Denne tilnærmingen, kjent som snøballmetoden, innebærer samhandling med informanter som kan anbefale andre deltakere (Johannessen et al., 2021, s. 64).

I henhold til Johannessen et al. (2021) må det strategiske utvalget beskrives og begrunnes for å avdekke styrker og svakheter. Felles for alle informantene var at de hadde en aktiv rolle under selve oppdraget. Vi ønsket å se på beslutningsstøtten, beslutningene, samt perspektiver fra de som reiste til Kabul. Derfor startet vi med å intervju en informant som produserte dokumenter som fungerte som beslutningsstøtte. Videre intervjuet vi beslutningstakere, som organisasjonens øverste leder. For å styrke kunnskap om beslutningsprosessen fra flere perspektiver valgte vi å intervju leder i den operative driften av oppdraget, samt leder i fagmiljøet. For å innhente kunnskap om hvordan beslutningen ble oppfattet av, og påvirket de som faktisk ble resultatet av beslutningen, valgte vi å intervju en informant som selv sto i første linje under oppdraget. Denne informanten hadde ingen rolle i selve beslutningstakingen, men betraktninger om prosess og resultat var interessant for oss i forskningen.

Utvalgets omfang ble formet av problemstillingens utforming og tidsbegrensningene til å gjennomføre studien. Thagaard (2018) framhever at et mer begrenset utvalg kan sikre en grundig og detaljert analyse, og derfor har relevansen til informantene vært prioritert over utvalgets størrelse. Johannessen et al. (2021) og Thagaard (2018) anbefaler å fortsette intervjuene til det ikke lenger tilføres ny informasjon, kjent som et datametningspunkt. I vår studie, som omhandlet en omfattende krise med nasjonale aktører, var dette utfordrende å oppnå. Å intervju aktører utenfor PU, som POD og Forsvaret, kunne gitt innsikt i andre faktorer som påvirket beslutningsprosessen. Dette ble diskutert tidlig i prosessen, men av hensyn til begrensningene som kommer med en masterstudie, valgte vi å fokusere på PU-personellet nærmest beslutningen.

3.3 Datainnsamling

Arbeidet med studien startet allerede i starten av første semester høsten 2021 da vi ble enig om hvilket tema vi ønsket å skrive om. Dette skapte en idemyldring som fortsatte gjennom fire semestre uten at det ble produsert noe konkret skriftlig. I denne perioden konfererte vi med ledelsen i PU for inspirasjon til problemstilling og avgrensning av oppgaven, samt for å innhente samtykke til å granske det vi ønsket å forske på. Vi startet skrivearbeidet og gjennomføring av intervjuene ved inngangen til femte semester, sensommeren 2023.

Datainnsamlingen hadde to faser: Den ene delen var innhenting av relevante dokumenter og instruksjoner og den andre delen var gjennomføring av intervju. Bakgrunnen for dette var at metodene utfyller hverandre, ettersom de belyser informasjon fra ulike perspektiv.

3.3.1 Semistrukturerte intervju

Innen kvalitativ forskning er intervjuer den foretrukne metoden for datainnsamling (Thagaard, 2018; Johannessen et al., 2021). Gjennom intervjuene fikk vi tilgang til førstehåndskunnskap om hvordan beslutningsprosessen var i PU. Thagaard (2018) beskriver dette som en fortolkende tilnærming til datainnsamlingen.

Semistrukturerte intervjuer kan defineres slik: «En planlagt og fleksibel samtale som har som formål å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som blir beskrevet» (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 325). Johannessen et al. (2021) forklarer at det er en fordel om informantene blir stilt de samme spørsmålene slik at svarene kan sammenliknes. Dette vil gjøre arbeidet med å systematisere svarene i ettertid enklere. Vi fant likevel denne tilnærmingen til dels begrensende, men vi fulgte Johannessen et al. (2021) og Thagaard (2018) ved å ha forhåndsdefinerte temaer og en rekkefølge, men med nokså åpne spørsmål.

3.3.2 Intervjuguide

Thagaard (2018) forklarer at intervjuguiden i semistrukturerte intervju bør være fleksibel nok til at nye temaer kan introduseres underveis, og at disse temaene kan utforskes nærmere. Vi opplevde at dette var tilfellet i våre intervju og vår datainnsamling. Ved semistrukturerte intervjuer er det samtalen som danner grunnlaget for evaluering. Det ga oss anledning til å stille oppfølgings spørsmål som var forankret i informantens uttalelser og beskrivelser. Vi opplevde at et semistrukturert intervju ga oss utdypende forklaringer og avklaringer og var derfor riktig å benytte i studien

Bakgrunnen for intervjuguiden var en teoretisk og begrepsmessig forståelse vi hadde opparbeidet oss gjennom forarbeidet med oppgaven. Det var viktig å kunne stille riktige spørsmål og få svar på det vi faktisk trengte (Kvale & Brinkmann, 2009). Intervjuguiden ble revidert i tråd med at vi spisset problemstillingen og fikk mer kunnskap, fram til den ble delt med informantene. Intervjuguiden ble utformet i henhold til mål og hensikt med prosjektet, samt designet med hensyn til etiske retningslinjer (Johannessen et al., 2021). Bakgrunnen for utformingen av intervjuguiden var teorien. Intervjuguiden ligger vedlagt (se vedlegg 2), og i gjennomføringen av intervjuene var vi bevisst på å unngå og stille for ledende spørsmål, selv om dette har forekommet. Ifølge Kvale og Brinkmann (2009) er det i praksis umulig ikke å stille ledende spørsmål. Hensikten er å lede intervjuobjektet inn mot det man ønsker svar på,

sett i lys av informantenes virkelighetsoppfatning. Dersom det ble stilt for åpne spørsmål, ville vi ikke fått svar på det vi faktisk lurte på. Det var mindre sannsynlig å stille for ledende spørsmål i intervjuet kontra en spørreundersøkelse, siden vi kunne undersøke hvordan intervjuobjektet forsto spørsmålet (Kvale & Brinkmann, 2009).

3.3.3 Gjennomføringen av intervjuet

I motsetning til kvantitative spørreskjema, skaper kvalitative intervjuer en god arena for informasjonsinnhenting, særlig i situasjoner hvor informantenes følelser, tanker og betraktninger spiller en stor rolle (Johannessen et al., 2021). Gjennom intervjuene fikk vi en god dialog og mer nyansert informasjon enn vi hadde oppnådd med spørreskjemaer.

Forespørslene om å være informant og å delta i intervju ble sendt via e-post direkte til den enkelte. Informantene fikk et informasjonsskriv om hva studien omhandlet, informasjon om anonymisering, lagring av data, deres rettigheter, og intervjuguiden. Samtlige var positive til deltakelse i forskningen, da de så merverdien av oppgaven (se vedlegg 3).

Enkelte opplevde at ikke alle spørsmålene var like relevante for dem, da de hadde ulike roller under operasjonen og i beslutningsprosessen. Da var semistrukturert intervju en fordel ettersom samtalen skapte en verdi for forskningen. Hovedspørsmålene var definert på forhånd, og ble stilt til samtlige informanter. Oppfølgingsspørsmålene ble bestemt ut ifra hvem informanten var og hvilken retning samtalen dreide (Kvale & Brinkmann, 2009).

Intervjuene ble gjennomført fysisk mellom én forsker og informant, mens de andre forskerne lyttet inn digitalt og kunne komme med oppfølgingsspørsmål. Det var en fordel å intervju ansikt til ansikt, ettersom det var lettere å skape tillit. Forsker og informant opparbeidet seg en relasjon før og under intervjuet som ikke hadde vært like enkelt å skape digitalt. Det var også lettere å hjelpe informantene å reflektere godt og ærlig rundt temaet (Johannessen et al., 2021). Informantene hadde allerede en relasjon til en av forskerne, men var ukjente for de andre forskerne. At to av forskerne ikke hadde kjennskap til verken organisasjonen PU eller informantene fra tidligere, hjalp mot det å være forutinntatt, som vi kommer tilbake til senere i metodekapitlet.

Det ble satt av 1-1,5 time til gjennomføringen av hvert intervju, som viste seg å være en hensiktsmessig tidsramme. Intervjuene startet med en uformell samtale før opptaket startet, hvor intensjonen var å skape en trygg intervjusituasjon og å bygge relasjon mellom forskere og

informant. Deretter gikk vi gjennom intervjusituasjonen og ga generell informasjon som bidro til god kommunikasjon videre. Informantene ble informert om at konfidensielle data ikke ville bli delt videre, og at data slettes etter at forskningen avsluttes.

3.3.4 utfordringer

Intervjuene var semistrukturerte og ble gjennomført individuelt. Vi tilstrebet å ha med alle forskerne på intervjuene, men at én ledet intervjuet. Det var kun ved enkelte intervjuer at ikke hele forskningsgruppa hadde anledning til å delta. Det å høre et opptak av intervjuet i ettertid, framfor å delta aktivt under gjennomføringen, kan ha påvirket noe av fortolkningen under analysedelen. Dette løste vi ved at alle tre forskerne jobbet på analysen i ettertid og ble enige om en felles tolkning.

Det vi noen ganger opplevde, var utfordringen med å komme med oppfølgingsspørsmål for forskerne som deltok digitalt. Intervjuene ble delt gjennom Microsoft Teams, og teknologien hadde en tidsforsinkelse (Johannessen et al., 2021). Dette medførte til tider korte, men unaturlige avbrudd i intervjuet, da informantene måtte vente på at oppfølgingsspørsmålene ble stilt digitalt. Denne forsinkelsen gjorde på sin side at vi av og til snakket samtidig, som gjorde transkriberingen mer utfordrende enn den trengte å være.

3.3.5 Etterarbeid og dokumentasjon

Alle intervjuene ble tatt opp i Teams. Lydopptakene minsket feilmarginen under transkribering, tolkning og drøfting, da vi hadde mulighet til å gjennomgå nøyaktig hva informantene uttalte. I tillegg gjorde dette at informantene selv kunne gjennomgå hva de hadde sagt, og eventuelt korrigere ved behov. Dette forenklet transkriberingen, da vi ikke var avhengige av å notere alt informantene sa underveis. Informantene ble informert i forkant om å gi samtykke til lydopptak, samt at innsamlet rådata ble slettet etter prosjektslutt. Intervjuene ble transkribert og korrekturlest og informantene ble gitt muligheten til gjennomlesing og korrektur. Ingen valgte å benytte seg av dette. Kombinasjonen av lydopptak, transkribering, korrektur og gjennomlesing minsket muligheten for feil gjengivelse av informasjon og sikret samtidig at våre tolkninger var basert på riktig grunnlag og et godt fundament, i tråd med Yin (2014).

Tabell 1 viser oversikten over informantene. Vi har bevisst utelatt all informasjon om informantene som vi ikke anser som essensiell. Siden PU som organisasjon er relativt liten, vil

det være ganske enkelt å identifisere informantene dersom vi hadde gitt mer utfyllende beskrivelser av dem. Av personvern hensyn har vi derfor begrenset oss til følgende parametere:

- **Stilling eller rolle i politiet:** Leder/beslutningstaker/beslutningsstøtte/operatør/fagmiljø
- **Stilling eller rolle i OP Exit:** Leder/beslutningstaker/beslutningsstøtte/operatør/fagmiljø
- **Antall år ansatt i politiet:** 1-5 år, 6-10 år, 11-15 år, 16-20 år, 21-30 år, mer enn 30 år
- **Antall år ansatt i PU:** 1-5 år, 6-10 år, 11-15 år, 16-20 år, 21-30 år, mer enn 30 år

Tabell 1: Anonymisert informantoversikt.

Informant	Stilling, rolle i OP Exit, erfaring i politiet og erfaring i PU
1	Rolle i politiet: Beslutningsstøtte Rolle i OP Exit: Beslutningsstøtte Tid i politiet: 16-20 år Tid i PU: 16-20 år
2	Rolle i politiet: Leder. Rolle i OP Exit: Beslutningstaker. Tid i politiet: Mer enn 30 år. Tid i PU: 6-10 år.
3	Rolle i politiet: Leder Rolle i OP Exit: Leder Tid i politiet: 21-30 år Tid i PU: 11-15 år
4	Rolle i politiet: Leder fagmiljø. Rolle i OP Exit: Operatør Tid i politiet: 11-15 år Tid i PU: 6-10 år
5	Rolle i politiet: Leder fagmiljø Rolle i OP Exit: Leder fagmiljø Tid i politiet: 21-30 år Tid i PU: 11-15 år

3.4 Dataanalyse

Vår dataanalyse baserte seg på opptak av intervjuer som ble transkribert. Denne prosessen var tidkrevende, men det var en nyttig for å begynne analyseprosessen (Kvale & Brinkmann, 2009). Det finnes ingen standard analysemetode (Kvale & Brinkmann, 2009). Vi systematiserte innsamlet data tematisk i tabeller, sammen med den relevante teorien vi ønsket å knytte sitatet opp mot. Denne kategoriseringen forenklet analysen og drøftingen.

Braun, Clarke, Hayfield og Terry (2019) sin tematisering er benyttet i vår analyse, beskrevet i Tabell 2. Dette ga verktøy til å kartlegge sidene av den utviklede analysen, og å identifisere hoved- og undertemaer og sammenhenger mellom temaer og undertemaer (Braun et al., 2019).

Tabell 2: Tematisk analyse av de seks fasene (Braun et al., 2019).

Fase	Beskrivelse
Fase 1	Bli kjent med datamaterialet Den første fasen går ut på å flytte fokus fra det å frambringe data til det å se på hva dataene faktisk inneholder. Det dreier seg om å bli ordentlig godt kjent med dataene, og på den måten gjøre resten av analysen enklere. I studien fordypet vi oss i dataene, som involverte en grundig utforskning av datasettene. Vi dedikerte tid til å lytte nøye til opptakene fra intervjuene, transkribere materialet, gjennomgå de transkriberte intervjuene, og ta uformelle notater underveis. Denne tilnærmingen ga en dypere forståelse av datasettene, og markert relevante elementer i relasjon til forskningsspørsmålet. Tilnærmingen var analytisk og kritisk, rettet mot tolkning av deltakernes opplevelser og avdekket sentrale aspekter som kom fram i deres beretninger.
Fase 2	Utarbeide innledende koder Koding skal samsvare med studiens hensikt og problemstilling. Beskrivende koder reflekterer deltakernes meninger, mens tolkende koder søker å avdekke underliggende betydninger. I denne fasen bearbeidet vi materialet og lagde koder av tekstelementer. Vi anså det som viktig å være bevisst vår forforståelse av temaet. Derfor forsøkte vi å være åpne til materialet som ble behandlet og de sammenhenger som ble avdekket. Vi har i stor grad benyttet oss av klipping og liming av tekst fra intervjuene. Disse ble samlet i et annet dokument. Kodingen har vært inkluderende, grundig og systematisk, hvor målet var å lage koder som fanget opp mangfold og mønstre. Inklusivitet var viktig på dette stadiet, da vi ennå ikke visste nøyaktig hva som var relevant, og det var lettere å fjerne koder enn å omkode dataene.

<p>Fase 3</p>	<p>Søke etter temaer</p> <p>I denne fasen ble analysen formet da vi gikk fra koder til temaer. Her var det ikke antallet temaer som var viktigst, men hvordan temaene ble presentert i detalj. Å kunne fjerne kodet materiale som ikke passet inn i den overordnede analysen var en nødvendig del av den kvalitative analysen.</p> <p>Vi begynte å utforske forholdet mellom temaene og vurderte hvordan de fungerte sammen for å formidle en overordnet historie. Vi oppdaget at enkelte temaer ikke var like relevante og forkastet disse. Avslutningsvis i fasen etablerte vi et tematisk kart som en oversikt over identifiserte temaer, og all relevant datatekst for hvert tema ble samlet for videre gjennomgang.</p>
<p>Fase 4</p>	<p>Temaene gjennomgås</p> <p>I fase 4 ble det utarbeidet temaer som samsvarte med datamaterialet, og hva de inneholdt. Temaene bidro til en sammenheng mellom datamaterialets innhold og problemstilling. Det er viktig at det ikke framtvinges sammenhenger i dette arbeidet.</p> <p>I denne fasen presenterte vi funnene i et eget dokument, inndelt i relevante temaer. Deretter leste vi igjennom dataene, i den hensikt å få en siste bekreftelse på at temaene ga en god og relevant presentasjon av det vi ønsket å formidle.</p>
<p>Fase 5</p>	<p>Definere og utarbeide temaer</p> <p>Fase 5 inneber å utarbeide hovedtemaer som besvarer studiens problemstilling, og som ikke påvirker analyse og funn. Gode temaer bygger på hverandre, gir en sammenhengende fortelling om dataene, og besvarer forskningsspørsmålet.</p> <p>I henhold til vårt forskningsarbeid lagde vi og navnga temaer for å svare på forskningsspørsmålet. Disse systematiserte vi ut ifra informantenes erfaringer og uttalelser om selve beslutningsprosessen, samt andre sentrale uttalelser. Hensikten var å gi leseren en oversikt over empirien og forberede til drøftingen.</p>
<p>Fase 6</p>	<p>Rapportere funn</p> <p>I fase 6 blir funnene fra arbeidet presentert. Dette blir gjort i et eget resultatkapittel. I denne fasen går analyse og rapportskrivning parallelt.</p> <p>Vi har presentert våre funn kort og konkret i et eget kapittel. Disse funnene er sortert tematisk, slik som nevnt i de øvrige fasene.</p>

3.5 Vurdering av kvalitet

Intervjuene ble planlagt, gjennomført, kategorisert og analysert for å svare på problemstillingen. Empiri er på sin side uttalelser om virkeligheten. Den bygger på informantenes erfaringer og opplevelser. For at empirien skulle kunne brukes i forskningen, måtte den oppnå enkelte forskningsmessige krav (Johannessen et al., 2021). Disse kravene var pålitelighet, validitet og reliabilitet. Vi tilstrebet derfor å bruke metoder for datainnsamling som kunne etterprøves, for å oppnå en tilfredsstillende kvalitet på forskningen (Johannessen et al., 2021).

Beuving og de Vries (2015, s. 42) forklarer at subjektivitet bryter med prinsippene om validitet og reliabilitet, da det kan føre til at studien heller mer mot fiksjon enn en naturalistisk undersøkelse. Gyldigheten ligger i om forskningen måler det den hevder å måle, og studiens pålitelighet handler om hvorvidt resultatene kan kontrolleres uavhengig av andre, gjennom å gjenta en liknende undersøkelse (Beuving & de Vries, 2015).

3.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet forklares som påliteligheten til de dataene som er samlet inn og om resultatene kan verifiseres (Beuving & de Vries, 2015; Johannessen et al., 2021). Denne termen refererer til presisjonen av dataene som er brukt i studien, hvordan dataene er samlet inn og behandlet. En av de største utfordringene vi hadde med å sikre pålitelighet var at virkelighetsoppfatningen til intervjuobjektene allerede var tolket av dem. Det vil si at vi ikke kunne forholde oss til én objektiv versjon av virkeligheten, men en mengde versjoner (Johannessen et al., 2021).

Kvale og Brinkmann (2009) beskriver tre kriterier som blir benyttet for å avgjøre påliteligheten til kvalitative forskningsintervju:

- **Intervjueffekter:** Under gjennomføringen av intervju er det viktigere å være åpen og sensitiv enn å ha presisjon, selv om ikke å utelate essensielle detaljer også er viktig. Vi gjennomførte intervju med lydopptak. Som beskrevet over, gjorde dette at vi kunne konsentrere oss om selve intervjuet og intervjuobjektet, framfor å notere alt informanten sa. Dette førte også til at vi i ettertid kunne lytte til opptaket gjentatte ganger å transkribere nøyaktig det som ble sagt. Videre hadde vi mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål både på telefon, e-post og ved fysisk møte.

- **Åpne spørsmål:** For ikke å lede informantene for mye mot våre egne slutninger, men heller la dem reflektere fritt, var det essensielt at vi stilte åpne spørsmål. Likevel var vi til en viss grad nødt til å stille ledende spørsmål, da det var helt konkrete ting vi trengte svar på sett opp imot forskningsspørsmålet. Denne avveiningen mellom åpne og ledende spørsmål finnes det ikke noen fasit på, annet enn at forskerne må være bevisst hvordan de handler og spør.
- **Intervjuanalyse:** For å sikre pålitelighet også under analysen, brukte vi primært to metoder. Siden vi var tre forskere om å gjennomføre denne studien, analyserte vi intervjuene sammen. Dette begrenset subjektivitet og bias blant forskerne. Den andre metoden vi brukte var å knytte analysene tett opp mot det teoretiske rammeverket. Dette sikret pålitelighet sett i lys av relevant teori, noe som blir belyst i drøftingskapitlet.

Johannessen et al. (2021) underbygger viktigheten av å gjennomføre analysen så objektivt som mulig og å være bevisst på forskerens påvirkning både på informanten og fenomenet som studeres. På den andre siden argumenterer Beuving og de Vries (2015, s. 78) for en mer sympatisk tilnærming kalt refleksiv selvforståelse. Denne tilnærmingen innrømmer at observasjoner alltid er forankret i sosiale relasjoner, og forskeren bringer egne skjevheter og disposisjoner inn i disse relasjonene. Derfor var det nødvendig at vi som forskere var bevisst vår posisjon i felten.

En annen måte vi sikret pålitelighet i oppgaven på, var ved å beskrive og begrunne alle valgene tatt gjennom studien. Dette innebar blant annet introduksjon til tema og problemstilling; valg og bruk av teori; den metodiske tilnærmingen; utarbeidelse av intervjuguide; utvelgelse av informanter, datainnsamling og analyse. Alle valgene vi har tatt har en begrunnelse, og kan spores. At denne informasjonen er åpen og tilgjengelig for leseren, har økt oppgavens pålitelighet.

3.5.2 Validitet

Validitet refererer til hvorvidt en studie faktisk undersøker det den hevder å undersøke (Beuving & de Vries, 2015). Påliteligheten forbedres dersom hensiktsmessige kriterier for evalueringen av dataene blir vektlagt. Dette omtales som validitet (Johannessen et al., 2021). Den beste måten å teste validiteten på, er å diskutere funnene og konklusjonene med informantene (Beuving & de Vries, 2015). God validitet er viktigere enn høy reliabilitet, da validitet fører til reliabilitet, mens det ikke er gitt at reliabilitet fører til validitet (Kvale & Brinkmann, 2009).

Vi la vekt på å sikre god validitet i studien. I rammene av teorikapitlet gjorde vi dette gjennom å finne teorier som både underbygde og motsa hypotesene våre. Dette sikret at vi fikk et bredere perspektiv på tidligere forskning og teorier, og hindret at vi endte opp med selvoppfyllende profetier. Med dette menes å kun benytte teorier som underbygde våre hypoteser, uten å være kritisk eller undersøke temaene dypere. Under innsamlingen av data sikret vi validitet gjennom å intervjuer informanter fra alle nivå i beslutningstakingen, selv om enkelte informanter viste seg å motsi andre informanternes meninger og våre egne hypoteser. På en annen side kunne vi hatt en enda bredere innfallsvinkel dersom vi hadde intervjuet objekter utenfor PU, for eksempel i Forsvaret eller UD. Dette ble diskutert, men avfeid blant annet på grunn av oppgavens omfang, fokus og tidsperspektiv. Vi fokuserte heller på å dykke dypere inn i de informantene vi mente var mest relevante å intervjuer, i tråd med Kvale og Brinkmann (2009).

I forskningen skilles det mellom begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet (Johannessen et al, 2021, s. 249).

3.5.2.1 Begrepsvaliditet

For å øke påliteligheten i studien, tok vi hensyn til troverdigheten til innsamlede data og begrepsforståelse (Johannessen et al., 2021). Utvelgelsen av informanter var nøye gjennomtenkt og vi mener informanter var egnet til å gi innsikt i det problemstillingen etterspør, som bidrar til økt troverdighet i innsamlede data. Ifølge Johannessen et al., (2021) handler begrepsvaliditet om sammenhengen mellom de konkrete dataene og det overordnede fenomenet som studeres. Vår evne til å tolke og analysere informasjonen informantene delte, samt vår forståelse av språket de brukte, har hatt betydning for validiteten.

Vi opparbeidet en betydelig kunnskap om temaene i tillegg til en dyp forståelse av relevante begreper. Vi fikk inngående kjennskap til organisasjonens terminologi og rutiner, spesielt med tanke på prosedyrer og hendelsesforløpet i forbindelse med Operasjon Exit Afghanistan. Denne omfattende kunnskapen var en verdifull ressurs som bidro til en nøyaktig analyse og tolkning av innsamlet data, og har på denne måten ivaretatt begrepsvaliditeten i vår forskning.

3.5.2.2 Intern validitet (troverdighet)

Intern validitet handler om forskningens troverdighet (Johannessen et al., 2021). I denne studien handler intern validitet om hvordan vår framgangsmåte og våre funn reflekterer det vi ønsket å

oppnå, slik at det blir en riktig representasjon av virkeligheten. Det er flere perspektiver rundt troverdighet. Først og fremst må datamaterialet samlet fra intervjuene være korrekte, troverdige og stemme overens med informantenes oppfatning og intensjon.

Videre må studien være troverdig for leseren (Johannessen et al., 2021). Det innebar at vi faktisk forsket på det vi sa vi skulle forske på, som gjør at leseren får tillit til det som blir presentert i studien. Det er flere måter å oppnå dette på. Vi valgte å benytte en rekke kilder (både interne i politiet og eksterne) og diverse metoder. En av de viktigste faktorene var sammensetningen av forskere (Johannessen et al., 2021). Forskeren som jobbet i PU var godt kjent med fagfeltet, systemet, prosedyrene og oppdraget, mens de to andre forskerne ikke hadde det. Dette gjorde at vi økte objektiviteten under forskningen, samtidig som vi forhindret forutinntatthet.

Drøftingen i denne studien ble gjort på bakgrunn av innhentet empiri, innsamlet data fra politiets og PUs prosedyrer og ugraderte dokumenter, og deretter satt dette opp imot relevant teori. For å sikre at temaet ikke var forsket på fra før, snakket vi med relevante aktører i PU.

Dokumentene som ble gjennomgått og brukt i studien er samlet i litteraturlisten som gjør at leseren selv kan vurdere dens validitet, pålitelighet og overførbarhet. Gjennom forskningsprosessen har vi sørget for at all informasjon er tilgjengelig, med unntak av anonymiseringen av informantene.

3.5.2.3 Ekstern validitet (overførbarhet)

Ekstern validitet, kjent som overførbarhet, er avgjørende for å vurdere i hvilken grad resultatene fra forskningsprosjektet kan generaliseres til andre sammenlignbare områder (Johannessen et al., 2021). For å oppnå overførbarhet, må studien ikke bare innhente data, men også systematisk organisere informasjonen. I kvalitative studier er overførbarhet mer en kunnskapsoverføring ettersom det er nesten umulig å gjennomføre en tilsvarende kvalitativ studie, siden alle faktorene er i konstant endring (Johannessen et al., 2021). Vi gjennomførte semistrukturerte intervjuer med én forsker fysisk til stede og to forskere deltakende via Teams. Denne settingen, med like spørsmål og tilsvarende relasjon mellom informant og forsker, vil ikke kunne gjenskapes.

Studiens overførbarhet blir styrket gjennom grundige beskrivelser av detaljene. Dette gjør det lettere å vurdere om studiens resultater har relevans for andre sammenhenger, som også påpekes av (Lincoln & Guba, 1985). Vårt mål var å sikre at resultatene i studien har verdi for PU i deres

framtidige beslutningsprosesser og krisehåndtering. Derfor var vi nøye i utvelgelsen av både bakgrunnsdokumenter fra politiet og informanter.

Studien har ikke overføringspotensiale, men vi søkte å ha overførbarhet innenfor enkelte temaer og tolkninger. Ekstern validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om nettopp dette: å opprette beskrivelser, forklaringer og tolkninger som går utover det spesifikke studieområdet (Johannessen et al., 2021). Vi strebet for at funnene skulle være anvendbare i andre sammenhenger, spesielt med tanke på PUs kriseledelse og beslutningsprosesser. Alle krisesituasjoner vil være unike. Likevel tror vi det er visse universelle trekk ved individuell atferd og egenskaper som gjør våre funn overførbare og relevante for PU. Det vil derfor være en overførbarhet til deres håndtering av framtidige kriser.

3.5.3 Objektivitet (bekreftbarhet)

Objektivitet i en studie innebærer at funnene fra datainnsamlingen er reelle og har bakgrunn i virkeligheten. Det var dermed viktig å unngå at funnene, og dermed drøftingen og resultatene, ble et resultat av vår virkelighetsoppfatning og subjektivitet som forskere (Johannessen et al., 2021). Bekreftbarheten i studien går blant annet ut på å gi leseren en forståelse for hvorfor vi har tatt ulike valg og beslutninger.

Kvalitativ forskning innebærer som regel datainnsamling fra et fåtall individer. Resultatene våre var rettet mot en unik kontekst, og hvilken betydning de ulike aspektene vi studerte hadde. Det var viktig å være selvkritisk slik at erfaringer, fordommer og oppfatninger som kunne påvirke undersøkelsen ble kommentert og forklart, og at eventuelle avvik under intervjuet ble fanget opp for økt objektivitet, i tråd med Beuving og de Vries (2015) og Johannessen et al. (2021).

Johannessen et al. (2021) forklarer at informantene kan benyttes til å bekrefte eller avkrefte forskerens fortolkninger, noe Beuving og de Vries (2015) også sier er den beste måten å teste validiteten på. For å redusere risikoen for feiltolkninger og -slutninger fikk informantene lese gjennom og verifisere den innsamlede dataen før den ble benyttet som grunnlagsmateriale i studien. Jacobsen (2005) forklarer at dette er en måte å sikre at det som kommuniseres blir forstått riktig.

3.6 Forskningsetikk

Etikk, som definert av Johannessen et al. (2020), omhandler hva som er rett og galt i forholdet mellom mennesker. Med andre ord gir etikken retningslinjer for hva vi som enkeltpersoner og samfunn kan og bør gjøre, samt hva vi bør unngå å gjøre mot hverandre. Innenfor kvalitativ forskningsmetode er hovedfokuset rettet mot å studere hva mennesker sier, tenker og gjør, noe som øker risikoen for at det kan oppstå etiske dilemmaer i løpet av forskningsprosessen (Johannessen et al., 2020).

3.6.1 Etiske refleksjoner

For å beskytte deltakernes rettigheter og privatliv i tråd med de nasjonale forskningsetiske retningslinjene, lagde vi egne etiske retningslinjer. Disse retningslinjene baserte seg på tre kjerneprinsipper: vi respekterer informantenes rett til å ta egne beslutninger og være uavhengige; vi som forskere har en plikt til å respektere informantenes privatliv; vi har et ansvar for å forhindre skade (Johannessen et al., 2020). Hvordan vi løste dette er beskrevet i de tre neste delkapitlene.

Et annet etisk dilemma vi sto overfor, var tilgjengelighet og bruk av gradert og taushetsbelagt informasjon fra informanter og dokumenter. Dette løste vi ved å ta forbindelse med POD. De mente det ikke var nødvendig å søke om bruk av slike opplysninger, så lenge vi holdt oss unna taushetsbelagte opplysninger. For å sikre at vi gjorde det på riktig måte, sendte vi konkrete eksempler på hvordan vi skrev og gjennomførte intervjuene, samt hvilke dokumenter vi hadde til hensikt å bruke. Dette var tilstrekkelig for POD, som sa vi kunne fortsette arbeidet uten problemer.

3.6.1.1 Informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi

Informantenes deltakelse er frivillig, og de har full kontroll over sin deltakelse (Johannessen et al., 2021). Før intervjuene mottok informantene et informasjonsskriv (se vedlegg 3) som tydelig indikerte at deltakelse var frivillig. Dette er i samsvar med kravet om samtykke, som skal innhentes gjennom et samtykkeskjema før intervjuene (Johannessen et al., 2021). Informantene ble gjort oppmerksom på at de hadde full frihet til å avslutte sin deltagelse i prosjektet når som helst, som ble gjentatt under intervjuene. Informantene var klar over at de kunne angre på ting de hadde sagt under intervju, rette opp uttalelser (enten på telefon, e-post eller nytt møte), eller

slette intervjuet i sin helhet uten begrunnelse. Alt dette slapp vi å gjøre, da informantene var positive til deltakelse og deling av sine meninger og refleksjoner.

Videre var det vår plikt som forskere å gjengi informasjonen vi fikk fra informantene nøytralt, objektiv og presist. Vi var påpasselige med ikke å utelate viktig informasjon, ei heller utelukkende benytte svar som underbygget hypotesene våre. Vi unngikk dermed å tilpasse eller manipulere datamaterialet, i tråd med Johannessen et al. (2021).

3.6.1.2 Forskerens plikt til å respektere informantenes privatliv

Respekten for informantens privatliv innebærer retten til å være anonym (Johannessen et al, 2021). Vi ivaretok dette prinsippet ved å informere informantene om anonymitet og betydningen av forskerens taushetsplikt før intervjuene. Dette ble gjentatt av forskerne i hvert intervju. Vi unngikk å stille spørsmål som omhandlet informantenes privatliv, anonymiserte all informasjon, og forklarte hvordan data ble lagret og sikret. Anonymiseringen ble gjort som vist i tabell 1. Vi endret navn til «Informant X», og fjernet all ikke-essensiell informasjon utenom antall tjenestear i politiet og PU, og overordnet stilling i PU og under OP Exit. Dette var tilstrekkelig med informasjon til å skille mellom informantene, men ikke nok informasjon til å identifisere dem. På denne måten sikret vi anonymitet. Godkjenningen fra Sikt sikret prosjektet samsvar med retningslinjene (se godkjenning i vedlegg 1).

3.6.1.3 Forskerens ansvar for å unngå skade

Forskerens ansvar for å unngå å påføre skade handlet om å minimere belastningen for informantene som deltok i studien (Johannessen et al., 2021). Deltakerne har alle på sin måte vært tungt involvert i det området det forskes på, og mange av dem har sannsynligvis opplevd sterke følelser og kanskje til og med traumatiske hendelser. Johannessen et al. (2021) forklarer at dette kan utløse stress eller andre fysiske og psykiske reaksjoner. Derfor var det sentralt i prosjektet å utarbeide en intervjuguide og intervjuteknikk som ga informanten en følelse av kontroll, forutsigbarhet og trygghet (Johannessen et al., 2021). Informasjon gitt på forhånd var avgjørende, og spørsmålene vi stilte var utformet for å være respektfulle og ikke konfronterende.

Etter intervjuene ble informantene gitt transkripsjonene slik at de hadde mulighet til å gjennomgå og bekrefte nøyaktigheten av informasjonen som ble brukt som empiri. Eventuelle

kommentarer eller endringer de ønsket å legge til, ble inkludert. På denne måten sørget vi kontinuerlig for at informantene hadde en følelse av kontroll over egen situasjon, egen informasjon og, ikke minst, sin egen anonymitet (Johannessen et al., 2021).

I behandlingen og lagring av data, sørget vi for at alle transkriberte intervjuer ble lagret uten navn på informantene og annen identifiserbar informasjon. En liste med navn ble lagret på et eksternt dokument som var passordbeskyttet.

Gjennom disse tiltakene var vi trygge på at vi fulgte de forskningsetiske retningslinjene, og ivaretok informantenes rettigheter og velferd i studien.

3.6.2 Forskerrollen

3.6.2.1 Forskerens perspektiv

Forskningsgruppa besto av personell fra både Forsvaret og politiet. Alle i gruppa hadde erfaring eller kjennskap til Norges deltakelse i Afghanistan og beslutningstaking og kriseledelse hadde alle et forhold til gjennom egen arbeidsplass. I tillegg hadde en av forskerne en nærhet til OP Exit, som gjorde at vi fant det interessant å få inngående kunnskap om hvordan beslutningsprosessen var i PU. En av forskerne jobbet i PU og hadde stor kjennskap til organisasjonen og krisehåndteringen, mens de to andre i forskningsgruppa jobbet ikke i politiet og hadde ikke dyp kjennskap til organisasjonen eller operasjonen fra før.

Aktuell teori om kriseledelse, beslutningstaking og risikostyring som vi mente var relevant for fenomenet vi undersøkte, er presentert i teorikapitlet. Evnen vi hadde til å analysere og tolke dataene var avgjørende for den kvalitative metoden. Gjennom forskningsprosessen spisset vi problemstillingen ettersom det var mange aspekter ved oppdragsløsningen, samarbeidet mellom etatene og etatenes egen krisehåndtering som var svært interessante. På grunn av begrensingen i tid og studiens omfang, måtte vi bevege oss bort fra dette. Hadde vi hatt ubegrenset med tid til forskningen, var det mange sider av operasjonen det hadde vært interessant å utforske.

Som forskningsgruppe opptrådte vi systematisk og fulgte krav og retningslinjer som var satt for masterstudien. I møte med informantene kom vi over synspunkter og handlinger som forskningsgruppa ikke nødvendigvis var personlig enig i. Det at vi ikke forstår meninger og handlinger, er ikke nødvendigvis det samme som at vi aksepterer dem (Johannessen et al., 2021). Vi måtte opprettholde balansen mellom nærhet og det å distansere oss som forskere. Vi

gjorde vårt beste i å opptre så objektivt som mulig og samtidig være klar over egne bias vi hadde på bakgrunn av nærhet til det vi undersøker.

Vi var selvkritiske, forsøkte å være åpne om hva vi gjorde i forskningen, og hvordan eventuelt bias påvirket funnene i oppgaven. Forskeren fra PU sin nærhet til operasjonen og organisasjon kan ha medført enkelte konsekvenser. Blant annet var det en mulighet for at informantene holdt igjen informasjon ubevisst, da de regnet med at forskeren kjente til situasjonen allerede. Det samme gjaldt språk, da enheter som PU gjerne har opparbeidet seg en terminologi som er godt kjent internt, men mindre kjent utenfor organisasjonen. Denne relasjonen kan på en annen side ha medført at informantene sa mer eller andre ting enn de ellers ville gjort.

Vi forsøkte å være bevisst vår rolle som forskere gjennom hele prosjektet, hvor forskningsetiske retningslinjer var sentrale. Vi mener at studien ikke har blitt svekket av vår rolle som forskere, men snarere styrket av variasjonen i forskergruppa.

3.6.2.2 Informantenes perspektiv

Alle informantene i studien var ansatt i politiet og hadde en form for nærhet til Operasjon Exit Afghanistan. Det var derfor flere faktorer vi måtte vurdere innenfor informantenes perspektiv.

For det første måtte vi vurdere hvorvidt informantene svarte ærlig og oppriktig. Det var en mulighet for at de av ulike grunner la lokk på meninger og syn. En faktor var også at arbeidsrelasjonen mellom informantene i daglig virke kan ha påvirket svarene. Selv om de var anonyme i studien, kan de selv ha delt med arbeidskollegaer at de deltar, eller blitt anbefalt som informant av andre. Dette var vi bevisste på. I intervjuene oppfattet vi at informantene svarte ærlig, og var uredde for å si sine meninger. Dette kom fram gjennom at ikke alle var enige i beslutningen som ble tatt, et syn det for oss ikke framsto som at de hadde et problem med å dele. Underveis i intervjuene har vi oppsummert vår forståelse av hva som ble sagt, hvor informantene enten anerkjente eller korrigerer tilbakelesningen.

For det andre er alltid informantenes forståelse og mening om selve temaet, intervjuet og oppgaven en faktor. Vi opplevde en gjennomgående meget positiv tilnærming til forskningen på dette feltet. Informantene var tydelige i sine meninger, og ga gode beskrivelser av krisesituasjonen, usikkerhetsmomenter, og skildringer av beslutningsprosessen. Flere uttalte at de gledet seg til å lese oppgaven når den er ferdig. Flere av informantene bemerket også at

evalueringen i etterkant av operasjonen opplevdes som tynn, og at det derfor var ønskelig at vi gjennomførte denne undersøkelsen.

For det tredje var informantenes virkelighetsoppfatning en viktig betraktning. I denne kvalitative studien var det informantenes egne subjektive forståelser som dannet grunnlaget for det de delte.

Forskningsgruppa gikk nøye gjennom og evaluerte all data som ble innsamlet. Vi konkluderte med at utvalget beskrevet i studien var relevant og gyldig i forhold til problemstillingen og studiens rammer. Det var en del graderte dokumenter tilknyttet operasjonen, som interne retningslinjer, operasjonsordre og risikovurderinger. Alt vi vurderte til å være relevant har vært gjennomgått av forskningsgruppa. Vi så at noe kunne vært relevant for å understøtte øvrige empiriske funn, men det ville ført til at oppgaven hadde fått en høyere gradering i henhold til sikkerhetsloven. Tilgjengeligheten på oppgaven ville ha blitt redusert og vi så dette som en ulempe. Vi var av den oppfatning at det ugraderte materialet som utgjorde grunnlaget for studien var tilstrekkelig for å gi en god besvarelse på problemstillingen.

3.7 Diskusjon av metode

Vårt utgangspunkt for valg av forskningsmetode var å se hvordan vi kunne avdekke problemstillingen på best mulig måte. Det var en stund usikkert om casestudie var riktig valg for vår forskning, ettersom det framsto noe uklart om det var flere hendelser vi forsket på eller kun én. Vi landet til slutt på en holistis enkeltcasestudie, da de kriteriene for dette passet godt med det vi ønsket å forske på.

Videre valgte vi å bruke kvalitativ metode, altså å innhente data fra få informanter – enkelt forklart. Politiets utlendingsenhet er en liten organisasjon, med relativt få ansatte sett i sammenheng med politiet generelt. I denne studien undersøkte vi en spesifikk hendelse hvor svært få personer deltok og hadde aktive roller. Det følte riktig for dette studiet å kun intervju fem informanter. Dette kan virke noe snevert selv i en kvalitativ analyse, men det var ingen kriterier for hvor mange informanter vi måtte ha for å dekke databehovet. Det som avgjorde antallet, var datametningsgrunnlaget. Vi opplevde at vi nådde metningsgrunnlaget etter de fem første intervjuene, og hadde dermed ikke behov for å intervju flere. Dette ville ikke gitt oss betydelig mer eller annerledes kunnskap om temaet slik vi så det, som Johannessen et al. (2020, s.23) påpeker.

Yin (2014, s. 22) sier at det er en utfordring å unngå at bias forurenses oppgaven, og dermed påvirker resultatene når man gjør en casestudie. Med dette i bakhodet gjorde vi flere tiltak for å unngå at forskningen skulle påvirkes. Dette er beskrevet i et eget punkt i metodekapitlet.

En annen utfordring med casestudie er å knytte alle resultater opp mot relevant teori (Yin, 2014, s. 22). Gjennom forskningsprosessen var vi innom flere temaer som kunne vært relevant for studien, men vi landet til slutt på politiets beslutningsprosesser, risiko og krisehåndtering som hovedpunkter i teorien for å belyse problemstillingen. Ved å knytte absolutt all teori vi anså som relevant inn i oppgaven uten å begrense oss slik vi har gjort, ville oppgaven i tråd med Yin (2014, s. 22), blitt for stor, kaotisk og uleselig.

Selv om vi gjorde en innsats for å eliminere bias, systematisk jobbet oss gjennom teori for å se hva som passet best for å besvare problemstillingen og deretter avgrense fornuftig, så vi at en casestudie var omfattende arbeid med mange muligheter for å skli ut i en annen retning enn vi hadde tenkt. I følge Yin (2014, s. 22) er dette en casestudies natur, og ofte en fallgrube for forskerne. Det kan tenkes at vi gjennom prosessen ble farget av tvetydige data fra informanter som påvirket vårt videre arbeid, og derav konklusjoner. Med dette tatt i betraktning, synes vi likevel at vi klarte å holde en stø kurs gjennom forskningsperioden.

3.7.1 Bekvemmelighetsutvalg

Johannessen et al. (2021) beskriver det de kaller et *bekvemmelighetsutvalg*. Dette handler om at informanter rekrutteres basert på hva som er enklest for forskeren, i stedet for at man har et rikt utvalg informanter med dyptgående kunnskap. I denne studien har vi undersøkt en relativt liten enhet, hvor relevante informanter bare er en brøkdel av organisasjonen. Dette gjorde det noe utfordrende å finne informanter, men vi unngikk nettopp bekvemmelighetsutvalget ved å diskutere relevante informanter med nøkkelpersoner i PU, samt gjennom anbefalinger fra informantene selv. Dette kan på en annen side medføre sine egne utfordringer, som vi har diskutert i neste delkapittel.

3.7.2 Strategisk utvelgelse av informanter

Informantene ble valgt ut gjennom en blanding av strategisk utvelgelse og snøballmetoden. Det var mange andre måter vi kunne selektert informanter. En av forskernes sentrale rolle i operasjonen spesielt og PU generelt, tok vi hensyn til i utvelgelsen. Et alternativ var å gå for en

ren kriteriebasert utvelgelse. Hvis vi hadde satt opp gitte kriterier for hvilke informanter vi ønsket i forkant, ville ikke denne relasjonen hatt så stor innvirkning (Johannessen et al., 2021). Det kan diskuteres at vi til en viss grad benyttet oss av elementer fra kriteriebestemt utvelgelse uansett. En annen måte kunne vært å sette hele utvelgelsesprosessen til en sentral aktør i PU. Da ville ikke våre roller som aktive i rekrutteringsprosessen påvirket utvalget. På en annen side ville dette kanskje svekket oppgavens troverdighet, da vi måtte stolt fullt og helt på at én person i organisasjonen gjorde de beste valgene (Johannessen et al., 2021). En tredje måte var å sette til side forskeren med en relasjon til PU under utvelgelsen av informanter. Dette ville nok skapt enkelte utfordringer for de to gjenværende forskerne, men på en annen side også bidratt til å minske påvirkningen til den siste forskeren. Dette bringer oss inn på utfordringen med bias.

3.7.3 Bias

Bias handler om å være forutinntatt. I studier kan dette resultere i at feilaktige eller fargede resultater kommer fram (Grønmo, 2020). Å erkjenne forutinntatthet i forskningsmetoden er viktig for å opprettholde påliteligheten i oppgaven (Beuving & de Vries, 2015, s. 184).

Som tidligere nevnt, var en av forskerne ansatt i PU. Hun var også med på selve oppdraget som er temaet for denne studien. Forutinntatthet, eller bias, var derfor et gjennomgående viktig tema for oss. Emner vi kunne ha hatt en bias på gikk på alt fra forståelsen av OP Exit, beslutningsprosessene og gjennomføringen, til å ha gjort oss opp formeninge om forskningsspørsmålene allerede før datainnsamling og drøfting. Alle disse biasene har vi diskutert, og vært meget bevisste på. Vår tilnærming under arbeidet med studien var derfor preget av en vedvarende selvkritisk holdning, i tråd med Beuving og de Vries (2015, s. 184). Vi identifiserte og fulgte opp kontinuerlig egne forutinntatte oppfatninger gjennom hele forskningsprosessen. Dette gjorde vi blant annet ved at vi alltid var minst to forskere (ofte tre) til stede under intervjuene. Det samme gjorde vi under dataanalysen og drøftingen: én forsker har ikke jobbet alene med temaer, og vi gikk alltid over hverandres arbeid for å hindre bias.

En annen mulig bias vi identifiserte, var utvelgelsen av informanter. Siden alle informantene (både potensielle og utvalgte) hadde en relasjon til en av forskerne, krevde vi gode argumenter av hverandre for å velge eller velge bort informanter. Dette var også en av årsakene til at vi valgte snøballmetoden, da vi i mindre grad hadde innvirkning på hvem vi ble anbefalt å intervju.

Selv om det var en utfordrende oppgave å håndtere bias, arbeidet vi bevisst med det gjennom hele forskningsprosessen. Diskusjoner om funn og valg av sitater var en integrert del av vårt samarbeid. Vi praktiserte sunn kritikk av eget og hverandres arbeid, og stilt kritiske spørsmål da vi mistenkte at subjektive tolkninger og forutinntatte utvalg kunne påvirke resultatene. Vi mener at denne kontinuerlige prosessen med spørsmål og sunn kritikk har ført til en troverdig og pålitelig oppgave uten bias.

4 Presentasjon av funn

Problemstillingen og forskningsspørsmålene vi har søkt å svare på i denne studien er:

Hvordan foregikk beslutningsprosessen i PU om å sende personell til Kabul under Operasjon Exit Afghanistan?

- *Hvordan fungerte politiets beredskapsplaner under beslutningsprosessen om å sende personell til Kabul?*
- *Hvordan ble beslutningen om å sende personell til Kabul tatt av Politiets utlendingsenhet, og hvilke faktorer påvirket beslutningen?*
- *Hvordan påvirket informasjonsgrunnlaget og situasjonsforståelsen beslutningene?*

Vi har i dette kapitlet valgt å organisere våre funn slik:

- (1) Politiets krisehåndtering
- (2) Beslutningsprosessen under OP Exit
- (3) Håndtering av risiko

Etter hver kategori har vi skrevet en oppsummering. Vi har gjort dette i den hensikt å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene, noe som vil legge grunnlaget for drøftingen i nesten kapittel.

4.1 Politiets krisehåndtering

4.1.1 PUs ansvar og rolle

Gjennom intervjuene har informantene forklart PUs rolle og ansvarsområde.

PU er en liten virksomhet som har akkurat det som spesialkompetanse, å kjenne identiteten eller avklare identiteten til utlendinger. (Informant 2)

Men det ligger i PUs natur at vi skal gjennomføre beslutninger som tas av domstoler og forvaltningen. Nå snakker jeg om returarbeid som ingen andre klarer. Det er derfor vi eksisterer. (Informant 2)

Generelt sett var oppdraget noe som var nytt for politiet som organisasjon, ifølge Informant 2.

(...) at politiet skal bidra med evakueringer av nordmenn eller mennesker med norsk tilknytning fra krigssoner har aldri vært en del av politihverdagen. (Informant 2)

Informant 5 la til at det aldri var et alternativ for PU ikke å bidra på den måten det var tiltenkt.

Det var en vilje fra norske myndigheter til å stå der for å prøve å få med så mange som mulig med norsk tilknytning hjem i kaoset.. og da kan ikke PU reise hjem. (Informant 5)

Under OP Exit fikk PU et overordnet ansvar i politiet som ble belyst av flere av informantene.

Informant 3 snakket litt om hvem som egentlig hadde ansvaret for denne operasjonen, og at det var nytt og annerledes at PU skulle lede noe så stort.

Nei, det er første gangen jeg har vært borti da, så som regel så er det jo Politidirektoratet som leder i sånne internasjonale oppdrag. Politidirektoratet innså at de hadde ikke så god kompetanse som oss til å lede en sånn operasjon. Og det er jo alt fra førstelinjen ID-kompetansen til logistikken. (Informant 3)

Oppdraget var jo sånn til å begynne med at PU skulle da bistå Politidirektoratet med og øvrige politi med den evakueringen, og etter tre dager så endret Politidirektoratet og sa at PU leder operasjonen, og resten av Politi-Norge skal bistå PU i operasjonen da. (Informant 3)

Da tok desken i POD ansvaret for politiet sin del, også ga de PU et oppdrag i å ta seg av det praktiske, hvor det da var så ille at man kunne si at beredskapstroppen ble underlagt PU. Sånn var det. (Informant 5)

Informant 3 beskrev dette ansvaret som en tillitserklæring.

Nei, det var den første og eneste gangen vi har hatt det på den måten der, så det var jo litt sånn spesielt for oss da. Men sånn for meg personlig, så tok jeg det litt som en sånn kall det en tillitserklæring da de så at vi fikk ballen og vi klarte å håndtere den på en god måte, så det tenker jeg er positivt. (Informant 3)

Informant 2 trakk også fram at han opplevde samarbeidet med strategisk nivå svært gunstig.

Jeg opplevde stor grad av tillit fra Politidirektøren, at jeg i stor grad hadde et handlingsrom, og at jeg opererte på hennes vegne. (Informant 2)

4.1.2 Kriseberedskap

Informantene ble i intervjuet spurt om hvilke prosedyrer og retningslinjer PU benytter under krisehåndtering.

4.1.2.1 Politiets beredskapssystem

Samtlige informanter forklarte at det er Politiets Beredskapssystem (PBS) som er oppslagsverket til politiet under krisehåndtering, i tillegg til interne prosedyrer og retningslinjer.

Vi har selvfølgelig beredskapsplaner og PBS (...). (Informant 2)

Altså det er PBS-en som regulerer det, og så har vi akkurat samme som beredskapssystem for Forsvaret (...). (Informant 3)

Flere av informantene snakket om PBS som et utilstrekkelig oppslagsverk i en krise som denne.

Jeg mener at mye av det som står i PBS-en ikke alltid passer, i hvert fall ikke for akutte kriser hvor beslutninger må tas raskt. (Informant 2)

Ja, vi har jo PBS-en, men dette var langt utenfor og over og unna det vi har sett før. (Informant 5)

Informant 2 var spesielt kritisk til PBS som oppslagsverk i denne type hendelse på grunn av avstanden mellom strategisk, operasjonelt og taktisk nivå.

Og så er det denne PBS-en. Der står det noe om hvordan man skal jobbe på strategisk nivå. Jeg gjør som regel det motsatte av det som står der. Jeg sier det sånn fordi i teorien skal strategisk nivå ha avstand til det operasjonelle [nivået], tenke langsiktig, overordnet og ikke være for tett på. Min erfaring er at særlig i kriser hvor ting haster, så er det faktisk viktig å få med seg all informasjon og være en del av det operative, og i hvert fall være til stede. (Informant 2)

4.1.2.2 Beredskapsplaner

Informant 3 forklarte hvilke planer og instruksjoner som ligger til grunn.

Og så har jo vi beredskapsplaner i PU. (Informant 3)

Og så har du jo den samfunnsikkerhetsinstruksen oppi det her som sier noe om departement og så videre og så videre. (Informant 3)

Informant 3 mente at allerede utarbeidede planverk sjelden holder vann når en krise først oppstår.

Og så er det jo med våre planer og planverk som det med alle andre planer, at en plan tåler jo sjelden eller aldri møte med virkeligheten. (Informant 3)

Informant 2 sa også at det er vanskelig å planlegge krisehåndtering, og at det er som følge av en krises natur.

Det er helt umulig å planlegge neste krise, for det er alltid noe annet enn det du tror. Det å tro at du har et fullstendig planverk, det er bare å se på den planen som jeg sitter med her. Den ble skrevet 15.08 og den holdt vann i to dager. (Informant 2)

Informant 1 snakket om at det ble lagd instruksjoner og rutiner underveis i oppdraget da det ikke eksisterte fra før av.

Det var et stort hull som gjorde at vi måtte jobbe unødvendig mye under krisen med å skape struktur, lage maler, [altså] hvordan skal ting se ut, og hva skal det inneholde? Det var det i stor grad vi som bidro med ved for eksempel å lage struktur i [politisystem] og mannskapsoversikter. Veldig mye av de praktiske tingene der for staben. (Informant 1)

Som en del av spørsmålet om prosedyrer og retningslinjer under krisehåndtering, nevnte Informant 3 beredskapsprinsippene.

Og vi har jo de 4 samvirkeprinsippene, likhet, nærhet og samvirke og så videre, som vi jobber etter som er det norske krisehåndteringsprinsippet. (Informant 3)

Informant 1 savnet instruksjoner og rutiner rundt liaisonordning, og opplevde en del utfordringer knyttet til dette.

Vi lagde blant annet en deleordre på det med liaisoner, hvordan de skal oppføre seg og hvilket mandat de har, for det var ikke til stede. Etter mitt syn skapte det også en del utfordringer med at man ikke hadde det klarlagt. Første liaison ble sendt ganske kjapt, allerede på tirsdagen. Det kom på plass ganske kjapt etterpå, da vi så at det medførte en del utfordringer. (Informant 1)

I tillegg ble det vanskelig med informasjonsdeling mellom politi og forsvar da det meste var gradert hemmelig.

Det så vi for så vidt også, at vi gjerne skulle hatt noe som minimum var på [begrenset]. (Informant 1)

4.1.3 Strukturen i PU

Informantene ble i intervjuet bedt om å forklare hvordan PU var organisert under håndteringen av evakueringen fra Kabul, da med tanke på krisestab og hvordan dette ble etablert.

Flere av informantene forklarte at politiet i utgangspunktet har et stabsoppsett på lik måte som Forsvaret. Informant 3 beskrev dette ganske tydelig.

PU har jo en krisestab som de fleste andre organisasjoner, og i hvert fall de ganske gjenkjennelige i forhold til Forsvarsstrukturen. Altså du har en stabssjef. Du har normalt sett en P1 som er altså personell, P2 etterretning etterforskning, P3 som er operasjon osv. (Informant 3)

4.1.3.1 OPKOM

I senere tid har imidlertid PU som et særorgan gått over til en annen modell for å håndtere kriser og ekstraordinære hendelser som kalles OPKOM – operativt koordineringsmøte. Informant 2 og 5 sa dette i intervjuet:

PU har ikke ordinært stabsoppsett ved ekstraordinære hendelser, men vi har noe som heter OPKOM. (Informant 5)

(...) vi tradisjonelt er mer en type bistand til andre, hvor vi opererer med noe vi kaller OPKOM, som egentlig er en slags forsterket linje. (Informant 2).

Informant 1 beskrev OPKOM på denne måten:

Med det nye konseptet så skal det ikke settes stab. Stabsbegrepet med stabsfunksjoner er ute. Nå er det snakk om OPKOM når man forsterker de eksisterende linjene. Hovedtanken er jo at de som gjør jobben i det daglige skal fortsette å gjøre jobben i en krise. (Informant 1)

Flere av informantene var kritiske til hvordan OPKOM faktisk fungerte i praksis, blant annet Informant 1.

Det høres fint ut, men etter mitt syn fungerte det ikke i praksis for PU sin del. Det er nok fordi vi ikke hadde trent på det, og det var ikke klare nok linjer eller rutiner. Det gjorde at beslutninger og beslutningsgrunnlag kanskje ikke fikk gått de veiene det skulle gå. (Informant 1)

Informant 3 fortalte at med OPKOM, som et nyopprettet system i PU, ble det noe uoversiktlig de første dagene av oppdraget.

Når operasjonen startet, så hadde vi akkurat innført OPKOM og jeg var på ferie, så da var det faktisk en stedfortreder som var der, så da ble det faktisk de første dagene satt stab fordi at jeg tror det var det alle var kjent med. Vi hadde ikke fått opplært alle og implementert alle. Så min opplevelse og de tilbakemeldingene jeg fikk (...), det var jo at det var kaos, var det beskrevet som. Og så etter tre dager så fikk jeg beskjed om at nå måtte jeg komme på jobb og rydde opp. (Informant 3)

Det ble altså satt stab på tradisjonell måte de første dagene av krisehåndteringen. Informant 1 forklarte at dette ikke nødvendigvis var noen ulempe akkurat denne gangen, men at usikkerheten rundt om det skulle være stab eller ikke gjorde det utfordrende.

Det er jo OPKOM som var besluttet at skulle innføres, også gikk man tilbake igjen til stabfunksjonene med P3, P4, også videre [under håndteringen]. Det ga mening i de dagene. Jeg tror ikke jeg ville gjort noe annet hvis vi skulle gjort det på nytt. Det fungerte for så vidt greit, men det skapte en del usikkerhet. (Informant 1)

Jeg tenker at man bør ha et system på plass. Man må velge stab eller OPKOM, og det må gjøres klar i forkant for å kunne håndtere uforutsette hendelser i mye større grad enn det vi har. (Informant 1)

Da klarer man å spare enormt mye tid, vanvittig mye frustrasjon, og jeg er ganske sikkert på at oppdragsløsningen blir mye, mye bedre. Da kommer man fortere inn i driftsfasen av oppdraget. (Informant 1)

Informant 3 fortalte at man må få kriseledelsen ned på operasjonelt og taktisk nivå:

Så det gjelder bare å få vekk, rett og slett strategisk nivå som sitter og tenker politikk og tenker omdømme og sånne ting, og få inn det «do-ers» på en måte som egentlig bare vil ha best mulig resultat, og som egentlig ikke er noe bekymret over hvor mye ting koster eller om det ser pent ut. Det er hva som er effektivt og hva som funker. (Informant 3)

Både Informant 2 og Informant 5 var klare på at riktig person i riktig posisjon er viktigere enn akkurat hva slags oppsett man bruker under krisehåndtering.

Har du folk som fungerer og samarbeider så flyter dette veldig greit. Det fungerer i OPKOM og det fungerer i stab. (Informant 5)

Alle hadde sine [funksjoner]. Min opplevelse er at de fungerte godt i sine roller og var godt trent. (Informant 2)

Avslutningsvis ble informantene spurt om de hadde noen tanker om hvordan den interne håndteringen kunne blitt gjort annerledes for å sørge for enda bedre flyt i arbeidet.

Flere av informantene nevnte tydelig ledelse, god intern kommunikasjon og bedre samhandling mellom operativt miljø og fagmiljø som viktige faktorer her.

Det var også litt motsetninger i perioder mellom vårt politioperative miljø og ID-miljøet⁴ vårt. Vi jobbet litt i to kanaler, og så tok det som vanlig litt tid å få de på banen. Det gjør det jo alltid. Det er kulturelt betinget tror jeg. De har en mer akademisk tilnærming til det meste, mens vi er veldig operative. Men det gikk seg til etter hvert. (Informant 2)

Informant 2 beskrev det også på en annen måte, som underbygger viktigheten av å trene og øve sammen.

Jeg må nok si at det operasjonelle miljøet, altså miljøet rundt desken vår, kunne med fordel hatt mer kompetanse på ID. Mens ID-miljøet vårt med fordel kunne hatt mer kompetanse på å lede operasjoner og tradisjonelt politiarbeid. (Informant 2)

Informant 3 var opptatt av riktig personell på riktig plass, og trakk fram møtestruktur for å poengtere dette.

Spesielt møteledelse og få de rette folkene til bordet og få de rette folkene til å mene noe om det de skal mene noe om og ikke alt annet. (Informant 3)

I den sammenheng trakk han også fram at kriseorganisering ofte blir ryddigere når det ikke er veldig mange mennesker som skal ta avgjørelser samtidig.

Ha så lite folk i kriseledelsen som mulig, men samtidig nok til at du kan løse oppdraget. (Informant 3)

⁴ ID-miljøet er personell som jobber med identitetsarbeid. Dette innebærer blant annet etterforskning av identitet, asylregistrering, og annet arbeid som har med identitetsavklaring å gjøre (Politiet.no, u.å.).

Informant 5 trakk fram viktigheten av å ha en ryddig og tydelig prosess rundt hvem som faktisk leder på de ulike nivåene.

*Det var ikke veldig tydelig hvem som var i lead. (...) det å peke på hvem det er som har lead og hvem det er som har ansvaret tror jeg er kjempeviktig å være tydelig på.
(Informant 5)*

Informant 5 sa avslutningsvis at samarbeid også er nøkkelen til god krisehåndtering.

Det som er viktig er å få folk til å samhandle og samarbeide. (Informant 5)

4.1.4 Oppsummering av politiets krisehåndtering

PU er beskrevet som en liten enhet med spesialkompetanse i å identifisere eller avklare identiteten til utlendinger. Deres hovedoppgave er å gjennomføre beslutninger tatt av domstoler og forvaltningen, spesielt i forbindelse med returarbeid.

Under OP Exit fikk PU et overordnet ansvar i politiet, noe som var nytt og annerledes. Dette ble sett på som en tillitserklæring, da Politidirektoratet innså at PU hadde bedre kompetanse til å lede en slik operasjon.

Når det gjelder kriseberedskap, er Politiets Beredskapssystem (PBS) det primære oppslagsverket for politiet under krisehåndtering, i tillegg til interne prosedyrer og retningslinjer. Imidlertid ble PBS kritisert for å være utilstrekkelig i en krise som denne, spesielt på grunn av avstanden mellom strategisk, operasjonelt og taktisk nivå.

PU har beredskapsplaner, men disse ble også kritisert for sjelden å *holde vann* når en krise først oppstår. Det ble påpekt at det er umulig å planlegge for neste krise, da hver krise er unik.

Strukturen i PU under håndteringen av evakueringen fra Kabul ble også diskutert. PU har en krisestab som ligner på Forsvarets struktur, men har nylig innført et system kalt OPKOM (operativt koordineringsmøte) for å håndtere kriser og ekstraordinære hendelser. OPKOM er ment å forsterke de eksisterende linjene, med tanken om at de som gjør jobben i det daglige skal fortsette å gjøre jobben i en krise. Dette systemet ble kritisert for ikke å fungere i praksis, spesielt fordi det ikke var klare nok linjer eller rutiner.

4.2 Beslutningsprosessen under OP Exit

4.2.1 Kommunikasjon

I krisehåndtering er kommunikasjon en av «The 4Cs of Crisis Managemt» (Wolbers & Boersma, 2018, s. 18). Gjennom intervjuene belyste informantene flere aspekter ved både ekstern og intern kommunikasjon i PU.

4.2.1.1 Ekstern kommunikasjon

Flere av informantene beskrev en forventning fra strategisk og politisk nivå om å gjennomføre oppdraget.

Jeg oppfatter at det var en forventning om at Norge skulle hente hjem sine, og det var det vinduet vi hadde. I sum oppfattet jeg at det var et ønske fra storsamfunnet om at vi tok vår del. (Informant 2)

Det var ikke et spørsmål om politiet ville være med, saken var at politiet skulle være med (...) Vi fikk en anmodning, ble bedt om å stille opp, og da stiller politiet opp. (Informant 5)

Informant 3 forklarer det som at det muligens var Forsvaret som la et press på politisk nivå.

(...) jeg tror Forsvaret utøvde et betydelig press her. Og da var det helt klart at for å få til den nødvendige personkontrollen, så måtte folk med vår kompetanse helt fram. Men jeg tror som sagt påtrykk fra Forsvaret var veldig viktig for at oppdraget ble så stort, og at det ble så høyt prioritert som det ble. (Informant 3)

Av intervjuene belyste flere av informantene at kommunikasjonen var et viktig aspekt under operasjonen, samt ansvaret for informasjonsdeling.

Jeg mener at øverste nivå bør være tettest mulig på krisen, men likevel evne å forstå at det er et departement og en regjering som skal informeres. Man må være bevisst på hva som er viktige og mindre viktige ting, og hva mitt nivå kan bidra med av merverdi inn i en sånn svær operasjon. (Informant 2)

Det du må legge til grunn er at Politidirektøren og [sjef PU] hadde en tett dialog fram og tilbake på natta der (...). Det var en svært tett dialog i alle retninger, og jeg legger til grunn at det også var en svært tett dialog med situasjonssenteret også, altså Desken. (Informant 5)

Tidsnok få et tilstrekkelig informasjonsbilde, hva var oppdraget og at de riktige partene snakker sammen så tidlig som mulig. (Informant 4)

Utfordringer i kommunikasjon ble også belyst.

Jeg synes i for seg at alle samtaler med politidirektoratet kommer for sent (...) Det at vi er oppe om natta ... Ideelt sett burde sikkert den samtalen vært tatt dagen før. Det var en gang sånn det ble og ting utviklet seg veldig raskt. Jeg forholdt meg bare til de fristene som gjaldt (...) Hvis ikke folk klarer å ta en beslutning innen det er frist, så tar jeg den (...) Jeg tror det står at avgjørelsen må tas innen 10 minutter. (Informant 2)

Det var forandringer hele tiden, så en av mine oppgaver var å orientere Politidirektoratet og holde de noenlunde i loopen. Det er et kapittel for seg. De er veldig vant til offisielle kanaler, og det er via FOH, Justis[- og beredskaps]departementet og den veien. Men etter hvert synes jeg det gikk seg til rett og slett. (Informant 2)

Jeg var på Gardermoen på mandag fra 04-05 på morgenen og hadde dialogen derifra, for jeg fikk veldig lite av den informasjonen jeg trengte fra POD og ellers. (Informant 4)

Flere av informantene forklarte i intervjuene at liaisonordningen med Forsvaret var et av suksesskriteriene for at informasjonsflyten ble god, og dermed handlingsrommet større for beslutningstakerne, tross knapp tid.

Tidlig var et av de store strategiske spørsmålene vi tok stilling til om vi skulle sende liaison til [Forsvaret] (...). Han hadde jo også jobbet i Forsvaret tidligere. Det tror jeg var ganske avgjørende (...) For det første så var han klarert for nødvendig nivå. Han kjente sjargongen og kulturen, og fikk tilgang på informasjon som [vi] ikke hadde hatt sjanse til å få tilgang på ellers. (...) vi fikk informasjon den veien mye raskere enn den offisielle veien via FOH og Politidirektoratet og sånn. (Informant 2)

Også var det veldig nyttig at vi fikk en liaison til Forsvaret. Uten at han hadde vært der så tror jeg vi hadde vært veldig blinde, og jeg tror det hadde vært veldig vanskelig. (Informant 5)

4.2.1.2 Intern kommunikasjon

Gjennom intervjuene belyste informantene utfordringer knyttet til den interne kommunikasjonen i PU.

[Han] som gikk på som stabssjef på mandagen fikk det veldig hektisk. Det var mange løse tråder (...). Han hadde ikke kjennskap til alt [sjef PU] og Politidirektøren hadde gjort og sagt, og det var mye som hadde skjedd ila helga som han ikke kjente til. Jeg tror han brukte ganske lang tid på mandagen bare på å samle trådene og få disse inn i et system. (Informant 5)

Informant 2 beskrev utfordringer i kommunikasjonen mellom ledernivået og staben.

Det som står i PBS-en er at stabsleder skal foreslå å sette stab for Politimester, så er det Politimester som beslutter det. Det er godt mulig at det var litt uklart. Vi burde kommunisert det enda bedre ut i organisasjonen, at nå er det satt stab. Det har det også alltid vært litt diskusjon rundt, om alle har oppfattet det, eller om alle har fått beskjed og så videre. (...) de første beskjedene (...) fra Rena (...) var ikke kjent for staben. Det betyr at akkurat da vi satte stab var ikke staben godt nok informert. (Informant 2)

Informant 2 mente også at konflikter var en naturlig del av prosessen.

Så lenge [prosessen] er kreativ og fører til gode løsninger. Jeg tror det var litt av det som skjedde her, at disse motsetningene gjorde at folk måtte forsvare seg og sine standpunkter. Jeg opplevde at i sum ble det energi ut av det. (Informant 2)

Ledelsens plassering i oppdragsløsningen for best informasjonshåndtering ble også belyst

(...) i teorien skal strategisk nivå ha avstand til det operasjonelle [nivået], tenke langsiktig, overordnet og ikke være for tett på (...). Særlig i kriser hvor ting haster, så er det faktisk viktig å få med seg all informasjon og være en del av det operative, og i hvert fall være til stede. (Informant 2)

Informant 3 mente kommunikasjonen mellom staben og ledelsen var god. Han forklarte at staben hadde handlingsrom til å utføre det de anså som nødvendig, og handlet i stor grad selvstendig.

Sett fra mitt ståsted, så var det en god dialog. Vi fikk armslag og tillit og gjøre det vi mente måtte gjøres, og gjorde det i stor grad. Egentlig spurte vi veldig lite om lov til å

*gjøre noe, vi bare gjorde det vi synes vi skulle gjøre, og så informerte vi ledelsen.
(Informant 3)*

Samtidig belyste han utfordringer knyttet interninformasjon.

*(...) det klart at det som vi har lært er jo (...) det med interninformasjon og at vi fikk kritikk for at vi var dårligere på det. Det var vi jo, og vi har heller ikke blitt noe bedre (...), fordi ledelsen har ikke villet satt av ressurser til interninformasjon. Men det er klart at mange var jo oppriktig bekymret for egne kolleger som var ute (...), og da blir det mye rykter. Det blir veldig mye tidstap og effekttap i organisasjonen. Så jeg tenker at hvis jeg får gjort noe annet nå, så vil jeg ha en interninformasjonskoordinator.
(Informant 3)*

4.2.2 Koordinering

I krisehåndtering er koordinering en av «The 4Cs of Crisis Management» (Wolbers & Boersma, 2018, s. 18). Gjennom intervjuene belyste informantene flere aspekter ved både ekstern og intern koordinering i PU.

Det ble forklart at forut for denne operasjonen hadde PU lite erfaring med å samarbeide med UD og Forsvaret, men at våren 2021 ble tillitsforholdet bedre.

Vi må huske at vi egentlig ikke hadde noe særlig erfaring med å jobbe så tett med DU og Forsvaret før dette i det hele tatt. Veldig mye av oppdragene som PU fikk, kommer via Politidirektoratet og Justis[- og beredskaps]departementet, og tradisjonelt den veien. (Informant 2)

Turen vi hadde i juni til Kabul (...) gjorde at vi fikk et bedre tillitsforhold til Forsvaret og UD. Det gjorde at de virksomhetene opplevde oss som en veldig troverdig og verdifull samarbeidspartner, spesielt knyttet til dette med identitet. (Informant 2)

Det ble også belyst at koordineringen mellom PU og departementene var utfordrende.

Det var veldig lite uttalt og veldig lite tydelig hele veien at det var UD som var i lead, og grunnen til at jeg sier det er at justis lagde instruksene fortløpende hele veien som var tilpasset ny situasjon. (Informant 5)

Et av spørsmålene som ble stilt i intervjuet var om det noen gang ble vurdert å la andre aktører, som Forsvaret, gjennomføre ID-kontrollen i Kabul, hvor flertallet av informantene mente at det aldri var aktuelt.

Ja, det var et alternativ vi diskuterte. Jeg synes det hadde vært veldig merkelig om vi skulle [gjøre det]. Ambassadøren kan reise ned (...), mens politiet ikke tør. (Informant 2)

Jeg minnes at det var et krav, kanskje fra Forsvaret, om at de ville ha med politiet, for at ikke de måtte stå inne for å ta ut folk som ikke skulle tas ut (...). I og med at du ser alle instruksene som kom, så tror jeg ikke Forsvaret var interessert i å ta ID-kontrollen på vegne av politiet. (Informant 4)

Forsvaret og er rimelig profesjonelle på, hva som er deres oppdrag og ikke. De ivaretar nærsikringen, (...) transporten, logistikken, (...) og sikkerheten fram til Tbilisi (...). Mens når du skulle fra Tbilisi til Norge, så var det en ren persontransport. Det er et politioppdrag, og det var de veldig tydelig på. Da løste PU det med støtte fra beredskapstroppen, så jeg tror at Forsvaret er veldig flinke til å skille på hva som er deres oppdrag og ikke. (Informant 3)

UD hadde sendt ned et sånt URE-team (...), og de satt på flyplassen i et bøttekott. Men altså, de fikk ikke gjort jobben sin. Her var det kontorister og byråkrater som ikke hadde den ytre erfaringen, mens våre folk sto oppe på muren og oppå perimeteret sammen med Forsvarets styrker og kommuniserte, og sånn sett fikk bidratt til å avklare ID. Også var det jo først når de var løftet på innsiden av gjerdet at URE egentlig fikk skrevet ut de dokumentene de kunne gjøre. Så min forståelse er at de kunne ikke gjøre den jobben, og derfor måtte vi ha fram folk. (Informant 3)

4.2.3 Strategisk beslutningstaking

Informantene ble spurt om hvordan beslutningen om å sette inn personell i Kabul ble tatt og hvem som var involvert i beslutningen.

Informant 3 forklarte at beslutningsprosessen startet som vanlig med arbeid i stab for å produsere anbefalinger oppover til beslutningstakerne, og at det endte hos Politidirektøren.

Normalt sett så vil det være leder for operasjonen, altså G3, P3, alt etter som hvilken organisasjon som får beskjed om å lage en operasjonsplan (...). (Informant 3)

(...) vi vet at den blir løftet fra sjef PU hos oss, og Politidirektøren personlig var involvert. (Informant 3)

Videre forklarte han at sjef PU presenterte denne informasjonen til høyeste ledelsesnivå, og at staben ble presentert for beslutningen når den var tatt.

Sjef PU gjorde en anbefaling overfor Politidirektøren, og så kom det ned (...). (Informant 3)

Dette underbygget Informant 5 og Informant 1.

Til syvende og sist så var det Politidirektøren som besluttet det og tok over det ansvaret. Hun var tydelig på at hun hadde restrisikoen, og at hun hadde ansvaret og tok beslutningen. (Informant 5)

Risikoeier oppfattet at han kanskje var litt utenfor sitt mandat, så han koblet på Politimesteren som igjen koblet på Politidirektøren. (Informant 1)

Informantene ble bedt om å beskrive de mest kritiske faktorene som påvirket beslutningen.

Informant 2 trakk fram hele sikkerhetssituasjonen generelt, og Forsvaret spesielt som viktige faktorer for beslutningene.

Det var hele sikkerhetssituasjon generelt. (Informant 2)

Anbefalinger fra Forsvaret var min viktigste parameter da jeg satt på kontoret og skulle bestemme hvem som skulle på hvilke fly. (Informant 2)

Informant 1 belyste hvordan situasjonsbildet endret seg med ny informasjon om Forsvarets deltakelse, og hvordan det påvirket beslutningsgrunnlaget.

Oppdraget [og] forutsetningene endret seg da Forsvaret kom inn. På søndagen var det utelukkende mannskap fra PU som skulle dra ned på et fly fra Forsvaret (...). På mandag morgen ble det besluttet at Forsvarets spesialkommando skulle være med på flyet for å ivareta sikkerheten. (Informant 1)

Informant 2 forklarte hvordan den endelige beslutningen blir fattet.

Vi ble enige om at den som skulle ta det formelle ansvaret for risikoen var Politidirektøren, og så var det da min oppgave å gi henne råd etter beste evne. Det var ganske lange samtaler med vanskelige vurderinger fram og tilbake, som endte med at vi valgte å bli med helt ut. (Informant 2)

4.2.3.1 Viktigheten av å gjennomføre oppdraget

Informantene ble spurt om det ble vurdert andre alternative handlemåter og hvordan beslutningen om å sende personell påvirket utfallet av evakueringen.

Alternativ løsningsmetode var jo rett og slett å ta folk til Tbilisi, og så sortere dem der. Men utfordringen med det er at alle som fløy ut fra Afghanistan ikke kunne returneres. (Informant 3)

Det hadde for det første betydd at vi hadde hatt et dårligere grunnlag for å vurdere identiteten og at det var riktige folk vi tok inn til slutt. (Informant 5).

Jeg tror ikke vi hadde fått med de riktige menneskene. (...). I verste fall [kunne vi fått] IS og Taliban på norsk jord. (...) Da hadde hele evakueringsoppdraget kommet i et helt annet lys. (Informant 2)

Faren er jo det at det kommer folk som ikke er bra for samfunnssikkerheten vår (...). Men jeg tenker at det var i hvert fall veldig viktig at vi ikke fikk inn mange nye samfunnsfiender. Det tror jeg er viktig for samfunnssikkerheten. (Informant 3)

Det ble diskutert det med å kunne ta en innreisekontroll, altså en kontroll etter ankomst, men jeg fikk ikke inntrykk av at det på noe tidspunkt var et alternativ. Det var et sterkt ønske å imøtekomme UD på bistandsanmodningen. (Informant 4)

4.2.3.2 Ressurser

Ressurser beskrives som en av tre dimensjoner i strategisk beslutningstaking (Bakken & Hærem, 2020, s. 102). Informantene ble spurt om de opplevde at PU hadde tilstrekkelig med ressurser for å håndtere krisen. Mange av informantene ga beskrivelser av personellet som en ressurs i PU.

Det skal sies at i PU er det tradisjon for at det jobbes veldig mye på operasjonelt nivå, det er høy aktivitet, og det gjøres mye bra. (Informant 2)

Det er utrolig hvordan man mobiliserer i kriser. Beredskapen i PU ligger i veldig stor grad i overtidarbeid, inndragning av ferie, kutte kurs og den type ting. (...) Jeg kan ikke si annet enn at vi hadde tilstrekkelig [med ressurser]. (Informant 2)

I kortere perioder og med motiverte medarbeidere går dette greit, selv om det strider mot arbeidsmiljølov og regler (...). (Informant 2)

Informant 3 forklarte at kriseledelsen som helhet utgjorde en betydelig ressurs

Vi kjenner hverandre så godt at det er veldig stor takhøyde. (...) Folk er oppgaveorientert og løsningsorientert. (...) Jeg tror alle gikk all inn for å løse oppdraget på best mulig måte å samarbeide godt. (...) Kriseledelsen samlet tror jeg er den største asseten. (Informant 3)

Informant 1 bemerket manglende ressurser i sin beskrivelse av hvordan oppdraget skilte seg fra andre.

Ting endret seg fra time til time, og det er ikke vi ressurssatt for å håndtere (...). I tillegg så vi også at organisasjonen ikke hadde de strukturene på plass for å nyttiggjøre seg informasjonen vi kommer med. (Informant 1)

Informant 1 ga også en beskrivelse av PUs sårbarheter i utviklingen av risikovurderingen som kan sees på som en status på ressursene i organisasjonen.

Våre sårbarheter var et kjempestort tema, fordi vi mente at mannskapet fra PU ikke var utdannet, utstyrt til, og kanskje ikke trent i det å være i det som etter alle praktiske formål var en krigssone. I tillegg mente vi også at PU som organisasjon ikke var egnet til å serve de som skulle sendes til en krigssone. Vi hadde ikke administrative på plass, vi hadde ikke det forsyningsmessig på plass, og kanskje det viktigste som vi påpekte, vi har ikke et system på plass for å ivareta i etterkant. (Informant 1)

Informant 2 forklarte også at de vurderte underveis om personellet tålte å stå i situasjonen over tid.

Det ble vurdert at de ikke skulle være der så lenge (...). Der var det ganske heftige diskusjoner, fordi vi opplevde at belastningen hadde vært enorm (...). Det var ingenting som tydet på at de hadde tatt skade av dette, så derfor valgte vi å forlenge det. Det var daglige diskusjoner om hvor riktig det er å ha de der, hvor lenge kan de holde på, og får de til jobben sin? (Informant 2)

4.2.3.3 Informasjon

Ledere må innhente og prosessere informasjon som vil hjelpe i å oppdage krisen og for å forstå hva som skjer under krisen (Boin et al., 2017, s. 15). Informasjon vil være med på å redusere usikkerheten knyttet til utfallet av en handling (Bakken & Hærem, 2020, s.103). Flere av informantene forklarte hvilke informasjonskilder som ble benyttet for å ta beslutningen.

Så vidt jeg vet, så er det lagd en risikovurdering (...). (Informant 3)

Vi har sikkerhet på reise. Vi har PBS-avsnittet i PU, plan, beredskap og sikkerhet. Der sitter det sikkerhetsrådgivere og utarbeider destinasjonsrisikovurderinger for ulike land. Som beslutningsstøtte, er det de som PU har primært. (Informant 4)

Vår anbefaling gikk til Politidirektøren, men den ble ikke tatt til følge. Jeg er nesten helt sikker på at det ikke var noe mer informasjonstilfang enn den. Det kunne ha kommet fra Etterretningstjenesten eller fra FS stab, men på det tidspunktet var ikke den linken opprettet, for det var det faktisk vi som gjorde i starten, søndag kveld. (Informant 1)

Informant 2 forklarte at han fikk en operasjonsordre som han lente seg på.

Jeg synes denne planen, i hvert fall der og da, og selv om det ble masse avvik, var godt skrevet og [det var] gode vurderinger som lå til grunn. (Informant 2)

Jeg synes egentlig de vurderingene som ble gjort underveis var gode. Jeg er veldig opptatt av at vurderingen skal kunne begrunnes, og begrunnelsen skal være saklig. (Informant 2)

Informant 2 ble også spurt om han opplevde å ha tilstrekkelig informasjon i forkant av beslutningen.

Jeg opplevde at jeg hadde [tilstrekkelig informasjon], men det var et problem at Politidirektoratet ikke hadde det, og at de tvilte på den informasjonen jeg ga dem som kom fra Rena (...). Politidirektoratet satt ikke alltid på det samme informasjonsgrunnlaget som jeg hadde, og da hadde de behov for å dobbeltsjekke noen ganger. (Informant 2)

4.2.3.4 Tid

Hastverk vil alltid oppleves som en komprimering av tid, og oppgaver som normalt utføres over lengre tidsperioder må nå fullføres innen dager, timer eller til og med minutter (Boin et al.,

2017, s. 6). Gjennom intervjuene har flere av informantene gitt uttrykk for hvordan tidsaspektet påvirket beslutningsprosessen.

Informant 5 forklarte hvordan hastverk preget situasjonen.

Situasjonen var jo veldig uoversiktlig, jeg tror på fredag så var det egentlig snakk om at Taliban bevegde seg mot hovedstaden (...) i løpet av helga så var de framme i Kabul, og da ble det med ett ganske hektisk, for å si det sånn. (Informant 5)

Det som var utgangspunktet, som vi (PU) planla for, var at man skulle ha en stop-over i Kabul på 75 minutter. (Informant 4)

Informant 2 og 5 forklarte hvordan liaisonen bidro til å forminske opplevd tidspress.

Den liaisonen var et utrolig viktig tiltak for å gjøre at vi slapp opplevelsen av å være på etterskudd. (Informant 2)

Vi fikk en forespørsel fra FSK om å stille med en person opp der som var klarert hemmelig. Og det var egentlig en del av suksessen, og viktig for både POD og for oss for å få riktig og tidskritisk informasjon. (Informant 5)

Informant 2 forklarte hvordan det var klare og tydelige tidsfrister under krisehåndteringen.

I denne krisen var det veldig tydelig når alle de forskjellige flyavgangene var, og når vi måtte ta ulike avgjørelser. (Informant 2)

4.2.4 Oppsummering av beslutningsprosesser i kriser

Informantene framhevet viktigheten av ekstern kommunikasjon, spesielt mellom politiet og strategiske og politiske nivå. Det var en forventning om at Norge skulle hente hjem sine borgere og politiet ble bedt om å delta i operasjonen. I tillegg la Forsvaret press på politisk nivå for å sikre nødvendig personkontroll.

Intern kommunikasjon var også avgjørende under operasjonen. Det samme var viktigheten av informasjonsdeling og utfordringer knyttet til kommunikasjon mellom ledernivået og staben. Det ble også nevnt at konflikter var en naturlig del av prosessen, så lenge de førte til kreative og effektive løsninger.

Koordinering, både ekstern og intern, var en annen viktig faktor i operasjonen. Samarbeidet mellom PU, UD og Forsvaret ble forbedret i løpet av våren 2021, noe som bidro til en mer effektiv operasjon. Imidlertid var koordineringen mellom PU og departementene utfordrende.

Informantene diskuterte også strategisk beslutningstaking, spesielt når det gjaldt hvem som skulle gjennomføre ID-kontrollen i Kabul. Flertallet av informantene mente at det aldri var aktuelt å la andre aktører, som Forsvaret, gjennomføre denne kontrollen.

Ressurser ble identifisert som en av tre dimensjoner i strategisk beslutningstaking. Informantene ga beskrivelser av personellet som en ressurs i PU, og mange av dem mente at PU hadde tilstrekkelig med ressurser for å håndtere krisen.

Informasjon og tid var også viktige faktorer i operasjonen. Informantene framhevet viktigheten av å få riktig og tidskritisk informasjon, samt utfordringer knyttet til informasjonsdeling.

4.3 Håndtering av risiko

4.3.1 Risikovurderingen

Informantene ble spurt om risikovurderingen som lå til grunn for oppdraget og gjennom deres beskrivelser av hvordan beslutningen ble tatt nevner alle informantene risikovurderingen.

De som skrev risikovurderingene i PU, *sikkerhet på reise*, er rådgivere innenfor sikkerhet, mens risikoeier og beslutningstaker i PU kan velge å følge deres råd eller ikke.

Det er vi som vurderer sikkerheten i de ulike landene som PU sender folk til (...) vi beslutter ingenting. Vi er en rådgiver (...). Det er veldig viktig for rolle-separasjonsprinsippet, at vi ser kun sikkerhet, saksbehandlerne ser kun saken, også skal dette sammen med et par andre parametere møtes hos risikoeieren som beslutter. (Informant 1)

Informant 1 forklarte at informasjonstilfanget var lite, noe som førte til at risikovurderingen for oppdraget skilte seg fra tidligere risikovurderinger.

Dette kulminerte i en særdeles kort anbefaling fra oss som vi leverte til da daværende risikoeier. Den sa veldig kort at vi oppfatter at situasjonen er ekstrem, altså det høyeste nivået vi kan komme på, og vi fraråder på det sterkeste å sende mannskapene fra PU på det oppdraget. (Informant 1)

Så kommer søndagen, hvor vi så at vi ikke kan si noe om [risikoen] fordi alt var kastet opp. Det var ingen baller som var landet, og derfor resulterte det i at det produktet vi leverte til risikoeier var en side hvor det egentlig står kort og greit dette her er noe vi ikke anbefaler i det hele tatt. (Informant 1)

Informant 1 forklarte at han trodde usikkerhet og tvil angående den reelle situasjonen var årsaken til at risikovurderingen ikke ble tatt til følge.

Jeg tror at usikkerhet eller liten kunnskap om hva som var det reelle oppdraget er årsaken. (Informant 1)

Informant 1 kjente også på frustrasjon da risikovurderingen ikke ble brukt. Likevel forsto de at det var en svært annerledes situasjon enn de noen gang har vært i tidligere.

Vi er beslutningsstøtte – vi skal ikke beslutte noe, men det er kanskje lurt å bruke den beslutningsstøtten som finnes når det er veldig lite av den. (Informant 1)

Vi så det at det å holde seg til skoleversjon av en risikoanalyse da, eller vurdering, det var veldig utfordrende (...) Og det så vi at det går ikke. Vi måtte tilpasse oss på grunn av tid og informasjonstilgang. (Informant 1)

Flere av informantene mente risikovurderingen ikke var godt nok utarbeidet.

(...) og disse som drev med risikovurderinger lagde en risikovurdering på dette. Den var ikke noe lystig lesning. (Informant 2)

Men det som var utfordrende var at jeg fikk en sånn risikovurdering i forhold til å reise til Kabul. (...) Oppdraget er ikke forstått og det er ting her som ikke henger på greip – vi kan ikke nekte å sende folk. (Informant 5)

Informant 1 og 4 forklarte at det ble gjort en justering i risikovurderingen i løpet av uken.

Videre utover uken [ble det] også gjort situasjonsoppdateringer, og det ble lagd en ny risikovurdering av staben. (Informant 1)

(...) det ble gjort en endring i risikovurderingen fra ekstremt til høy. Da har jeg forstått at det er langt på vei med bakgrunn i den risikovurderingen Forsvaret hadde gjort (...) Så lenge den var på høy, var det en akseptabel risiko. (Informant 4)

4.3.2 Risikostyring

Sammen med vurderinger gjort for å beskrive risikoen, vil risikostyringsalternativer vurderes, evalueres og velges (Aven & Renn, 2010). Gjennom informantenes beskrivelse av hendelsesforløpet, skildret de også hvordan risikostyringen var under krisehåndteringen.

Taliban ikke var i Kabul da planene og risikovurderingen ble skrevet, men siden dette skjedde forklarte Informant 2 at

(...) er det forsvarlig å sende alminnelig politifolk? (Informant 2)

Informant 4 og 5 poengterte hvor noe av misforståelsen kunne stamme fra, samtidig som de pekte på Forsvaret som en viktig faktor for at den første risikovurderingen ble satt til side.

Det som var kortslutninga i risikovurderinga, var egentlig at [vi trodde] politiet skulle stå for sikringa. Altså at vi måtte ha kompensierende tiltak. Men i realiteten så var det Forsvaret som skulle stå for sikringa. Punktum. Og det tror jeg ikke man tok innover seg i tilstrekkelig grad. (Informant 5)

På det tidspunktet beslutningen ble tatt den søndagen, var det nok ikke i tilstrekkelig grad med beslutningsstøtte fra Forsvaret. (Informant 4)

Informant 5 forklarte videre at det egentlig ikke var noe alternativ ikke å reise, og at de i stedet måtte iverksette tiltak for å redusere risiko.

(...) det [var] snakk om å få på plass en eller annen innretning som gjorde at det kunne skje uten at det var for stor risiko. Det var egentlig ikke noe alternativ til ikke å reise. (Informant 5)

Informant 2 beskrev hvorfor den første risikoanalysen ikke ble vektlagt i større grad, men med et fokus på personellet som hadde utarbeidet den. Ifølge informanten hadde ikke personellet de riktige forutsetningene og bakgrunn for å lage en analyse for den typen oppdrag.

Jeg tror ingen hadde i tankene at vi skulle skrive risikovurderinger på sånne oppdrag. (Informant 2)

Politi-direktøren og Politidirektoratet [ble enige om] at vi kunne framføre to til fire personer, men at sikkerheten vår ble ivaretatt av Forsvaret. (Informant 3).

Informant 1 mente at oppdraget kunne blitt gjort av noen andre med samme resultat, men beslutningstakerne var ikke enig i dette.

Det er helt vanlig når man vurderer risiko å se på hva vi kan gjøre med risikoen hvis den er for stor. Det å sette [oppdraget] bort på andre, eller at vi utsetter eller avbryter, er en av de helt standard tingene. Det var det vi mente, at dette oppdraget kan gjennomføres av andre ut ifra de rammene som er gitt. Det er ikke noe i veien for at for eksempel mannskaper fra FSK kan sjekke pass og at er det riktig navn opp mot en liste (...). Vi var i hvert fall ikke enig i det, og (...) anbefalte sterkt noe annet. (Informant 1)

Informant 2 forklarte dette med at risikovurderingen kun er en beslutningstøtte, men at lederne er nødt til å se det større bildet. For eksempel var Forsvaret en sentral aktør i å senke risikovurderingen.

Det var noe med sikkerhetsgarantiene som jeg antagelig kjente bedre til via (...) Rena og samtaler med Forsvaret enn det de som har skrevet disse risikovurderingene kjente til. (Informant 2)

Jeg er vant til at risikovurderinger må tilføres andre perspektiver fra strategisk nivå. Det kan være ideologi, det kan være administrasjon, det kan være politikk. Det kan være flere forhold. Det miljøet som skriver disse risikovurderingene har ikke tilstrekkelig kunnskap, og som de heller ikke skal ha. (Informant 2)

Jeg tror nok også at å ta handlingsrom, og ta litt sjanser (...) aksepterer en viss form for risiko innenfor kontrollerte former og tenke at selv om vi ikke har gjort det før, så kommer det til å gå bra. (Informant 2)

Informant 2 og 3 mente situasjonen hadde vært en annen dersom det ikke hadde gått så bra som det gjorde, underbygget av Informant 1 som mente at de ville lagd en lik risikovurdering en gang til.

Vi som er sånn operativt orientert, vi ønsker å være der det skjer. Mens de som sitter der og ser på risikoen på et overordnet (...) og politisk nivå er nok veldig engstelige. Det er klart at hadde det strøket med et par tjenestemenn på et sånt oppdrag, så hadde vel det kunne fått politiske konsekvenser. (Informant 3)

En risikovurdering er ikke en fasit (...). Jeg skjønner at hadde det gått galt, så ville [det fått konsekvenser]. Det er jeg klar over. Det er lett å si det nå som det gikk bra. Men det er sånn man vurderer. (Informant 2)

Tilbakemeldingene [på risikovurderingen] gikk på det at dette her er altfor høyt, og de så ikke på det på den måten. Og det er viktig å få fram: Vi kan stå med veldig rak rygg

*to år etterpå og si at «dette her var riktig». Det var ingenting vi ville vurdert annerledes.
(Informant 1)*

Informant 4 forklarte at han ikke så på dette oppdraget som risikofyllt.

*Det er litt rart å si det, men jeg følte meg ekstremt trygg. Man har de beste soldatene i verden rundt deg, og du er selv bevæpnet, da har du noen barrierer før det går galt.
(Informant 4)*

Informant 5 var usikker på om personellet hadde reist uten våpen.

*Jeg er ikke sikker på om de som reiste hadde reist dersom vi ikke fikk til den løsningen.
Faktisk. De ville gjerne ha med våpen fordi de skulle dit de skulle. (Informant 5)*

4.3.3 Oppsummering av risikohåndtering

Risikovurderingene blir utført av sikkerhetsrådgivere, mens risikoeier og beslutningstaker kan velge å følge deres råd eller ikke. Informantene forklarte at informasjonstilfanget var lite, noe som førte til at risikovurderingen for oppdraget skilte seg fra tidligere risikovurderinger. Dette resulterte i en kort anbefaling om at situasjonen var ekstrem, og at det ble frarådet å sende mannskapene på oppdraget.

Flere av informantene mente risikovurderingen ikke var godt nok utarbeidet. Informant 1 forklarte at det ble gjort en justering i risikovurderingen i løpet av uken, og risikovurderingen endret seg fra ekstrem til høy. Risikostyring innebar å vurdere, evaluere og velge risikostyringsalternativer. Informantene beskrev hvordan risikostyringen var under krisehåndteringen, og hvordan Forsvaret var en viktig faktor for at den første risikovurderingen ble satt til side.

Når det gjelder risikostyring, ble det forklart at sammen med vurderinger gjort for å beskrive risikoen, vil risikostyringsalternativer vurderes, evalueres og velges. Informantene beskrev hvordan risikostyringen var under krisehåndteringen. Det ble forklart at det egentlig ikke var noe alternativ ikke å reise, og at de i stedet måtte iverksette tiltak for å redusere risiko.

Informantene forklarte at risikovurderingen kun er en beslutningstøtte, men at lederne er nødt til å se det større bildet. For eksempel var Forsvaret en sentral aktør i å senke risikovurderingen. Informantene mente at situasjonen hadde vært en annen dersom det ikke hadde gått så bra som det gjorde.

5 Diskusjon

I denne oppgaven har vi drøftet følgende problemstilling og forskningsspørsmål:

Hvordan foregikk beslutningsprosessen i PU om å sende personell til Kabul under Operasjon Exit Afghanistan?

- *Hvordan fungerte politiets beredskapsplaner under beslutningsprosessen om å sende personell til Kabul?*
- *Hvordan ble beslutningen om å sende personell til Kabul tatt av Politiets utlendingsenhet, og hvilke faktorer påvirket beslutningen?*
- *Hvordan påvirket informasjonsgrunnlaget og situasjonsforståelsen beslutningene?*

I drøftingskapitlet har vi tatt utgangspunkt i de tre forskningsspørsmålene våre, som definert i innledningen. Disse er veiledende for hvordan kapitlet er bygget opp.

5.1 Prosedyrer og politiets beredskap

Informant 2 forklarte at forventningen om at Norge skulle ta ansvar for nordmenn i utlandet ble etablert etter tsunamien i Thailand i 2004, og har utviklet seg siden den gang. Politiet har tradisjonelt sett ikke hatt ansvaret for evakuering fra krigssoner og som Informant 2 sa «(...) at politiet skal bidra med evakueringer av nordmenn eller mennesker med norsk tilknytning fra krigssoner har aldri vært en del av politihverdagen». Forventingene til politiet har endret seg og PU har måttet tilpasse seg den nye rollen.

For PU begynte oppdraget om evakuering fra Afghanistan med at det kom en bistandsanmodning fra UD, via JD og POD, om å bistå med uttransport av afghanske lokalt ansatte ved den norske ambassaden i Kabul, samt deres familiemedlemmer. Bistandsanmodningen viste at krisen var av et slikt omfang at UD, som har det overordnede ansvaret for å håndtere en krise som påvirker nordmenn i utlandet, ikke hadde kapabilitet til å håndtere dette på egenhånd (Meld. St. 12 (2010-2011), s. 37). Informant 2 forklarte at PU har spesialkompetanse på å kjenne og avklare identiteten til utlendinger og å gjennomføre returarbeid ingen andre klarer. Denne spesialiserte kompetansen førte til at PU var en kritisk ressurs i den strategiske krisehåndteringen. Ressursbehovet vil variere i en krise og hvorvidt nøkkelpersonell er tilgjengelig (Neset, 2015), og PU hadde nøkkelpersonell for å løse det spesifikke oppdraget om ID-kontroll i Kabul og dekket dette ressursbehovet i krisen. Ved å gi PU oppdraget ble også

ansvarsprinsippet i det norske krisehåndteringsapparatet ivaretatt, ettersom PU har dette ansvaret til daglig (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, III).

Flere av informantene forklarte at det var en generell forventning fra politiske ledere og samfunnet generelt om at Norge skulle evakuere sine borgere og de lokalt ansatte ved ambassaden, og at det ikke var et spørsmål om politiet *ville* delta, men at politiet *skulle* delta. Denne forventningen ble beskrevet som ganske tydelig av flere av informantene, og kan forstås som en del av PU sitt samfunnsansvar. Av PBS framkommer det at politiet er pliktig til å gi andre offentlige myndigheter bistand så lenge «regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hindre for det» (PBS 1, 2020, s. 90). Vi har ikke utforsket det juridiske aspektet for politiet å jobbe i utlandet. Likevel er det flere faktorer som peker mot at PU ønsket å bidra da de ble spurt av høyere myndigheter. Informantenes beskrivelser av oppdragets viktighet tolker vi som en følelse av samfunnsansvar, og et profesjonelt ansvar som driver deres ønske om å bistå når de blir bedt om det av høyere myndigheter. Dette ansvaret er viktig for alle som jobber i en beredskapsorganisasjon som politiet.

Selv om det for PU var helt nødvendig at Forsvaret skulle stå for sikkerheten, kommer det også fram av flere av informantene at Forsvaret la press på politisk nivå for at oppdraget skulle gjennomføres, med bakgrunn i Forsvarets ønske om å ta inn personell fra CRU 222. Det kan derfor tolkes til at det var et gjensidig behov for at aktørene deltok. Dette er i tråd med hvordan man mobiliserer nødvendige sivile beredskapsressurser i kriser, som blant annet innebærer at politiet må gi støtte til Forsvaret (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 27-28).

5.1.1 Prosedyrer

I intervjuene forklarte flere av informantene at det var store mangler i planverket til PU som førte til en unødvendig arbeidsbyrde. De mente mye av beredskapsplanverket, inkludert PBS som oppslagsverk, ikke var treffende for håndteringen av denne krisen og at det derfor var behov for å etablere struktur, utforme maler og ordreverk underveis i krisehåndteringen. Beredskapsplanverket var ikke et solid nok fundament, noe PBS-en i utgangspunktet skal være. Det gjorde at PUs forebygging og forberedelser var utilstrekkelige til å håndtere denne hendelsen, skal vi se til litteraturen (Pearson & Mitroff, 1993, s. 53; PBS 1, 2020, s. 22, s. 90). Vi vurderer det dithen at koordineringsmekanismene i organisasjonen ikke var tilstrekkelige for en samlet innsats i organisasjonen. Dette kan blant annet forklares med informantenes beskrivelser av hvor kaotisk den innledende fasen var, som førte til at stabssjefen fikk en

utfordrende jobb. Det tok tid før PU fikk etablert staben for en strukturert respons i krisehåndteringen, som i litteraturen forklares av manglende prosedyrer og forberedelser (Bechky & Okhuysen, 2009, s. 472-473; Boin et al., 2017, s. 16-17; Wolbers & Boersma, 2018, s. 22; Borch & Andreassen, 2020).

5.1.1.1 Operativt vs. strategisk nivå

PBS gir retningslinjer for strategisk arbeid, og Informant 2 forklarte at teoretisk sett skal det være en viss avstand til det operative nivået. Han argumenterte likevel for at i kritiske situasjoner, hvor tid er avgjørende, er det viktig som leder å være tett på det operative, noe som gir en bedre og mer oppdatert forståelse til enhver tid. Ettersom strategisk ledelse innebærer kreativitet og refleksjon, kan det å skape nærhet til operasjonen og en helhetsforståelse på alle nivå vurderes som en tolkning av dette (PBS 1, 2020, s. 40). Videre forklarte Informant 2 viktigheten av å vurdere hvilke råd man skal lytte til og ikke. Vi mener dette viser hvordan Informant 2 hadde en kognitiv kapasitet til å handle basert på erfaring, evne til å involvere operativt nivå, og innhente nødvendig informasjon. Han var på denne måten med på å gjøre kriseresponsen dynamisk, noe som er fordelaktig for å unngå kumulative feil (Borch & Andreassen, 2020). Informant 5 forklarte at alt handler om samhandling. Det er ledelsen på det operasjonelle nivået sitt ansvar å sørge for at målene satt av strategisk nivå blir nådd, og at det er sammenheng mellom strategisk og taktisk nivå til enhver tid (PBS 1, 2020, s. 40). I tillegg sier PBS 1 (2020, s. 40) at det er operasjonelt nivå som er bindeleddet mellom strategisk og taktisk nivå. For å få til dette, kreves god kommunikasjon oppover, nedover og til siden. Informant 2 sikret samhandling på tvers av nivåene ved selv å være til stede nedover i rekkene, selv om informasjonen i denne prosessen kan ha blitt oppfattet annerledes av strategisk nivå enn av taktisk nivå, noe vi kommer tilbake til senere i drøftingen.

Noen av informantene så på innblanding av det strategiske nivået som en unødvendig forstyrrelse. Denne krisen var av en slik karakter at det krevde stor innblanding fra sentralt myndighetsnivå (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Informant 3 mente det var viktig å fjerne mye av det strategiske nivået som fokuserte på politikk og omdømme. Fokuset burde heller rettes mot utøvende nivå som søkte best mulige resultater, og vektla effektivitet og funksjonalitet. Om uenighetene her skyldes faktiske forhold, eller om det er forutinntatthet fra tidligere erfaringer, er ikke godt å si. Kanskje kan dette si noe om at avstanden mellom strategisk og taktisk nivå vanligvis er så stor at dårlig erfaring med kommunikasjon og

samarbeid mellom PU og POD har begrenset graden av tillit mellom dem, i tråd med Wolbers & Boersma (2018, s. 21).

5.1.1.2 Kommunikasjonslinjer

Informant 2 forklarte at samtalene med POD kom for sent. POD, som overordnet organ til PU, ikke formidlet nødvendig informasjon tidlig nok til at PU kunne håndtere krisen best mulig. Dette understreker viktigheten av tidlig og effektiv kommunikasjon mellom organisasjoner, spesielt i krisesituasjoner (Coombs, 2010a, s. 20). De etablerte linjene for kommunikasjon mellom politiet og Forsvaret var ikke tilstrekkelig til at PU fikk den informasjonen de trengte tidnok. PU valgte å håndtere dette ved å sende en liaison til Forsvaret. PBS 1 (2020, s. 32) oppfordrer politiet til å etablere liaisonordninger ved behov, og Samfunnsikkerhetsinstruksen (2017) forklarer at aktørene selv er ansvarlige for å tilrettelegge for et optimalt samvirke. At PU fikk informasjon gjennom uoffisielle kanaler, førte, ifølge Informant 2, til at POD ved flere anledninger måtte dobbeltsjekke informasjonen som kom fra PU. Vi anser denne uoffisielle informasjonskanalen PU etablerte til å være i tråd med beredskapsplanene som foreligger ved nasjonale kriser, og bygger oppunder samvirkeprinsippet.

5.1.1.3 Overordnet ansvar

Oppdraget til PU var noe helt nytt og i omgivelser de aldri hadde operert i tidligere. Flere av informantene forklarte at PU fikk et overordnet ansvar under operasjonen. PU er kompetansesenteret til politiet på utlendingsfeltet, og beholdt ansvaret for ID-kontroll under krisen (PBS 1, 2020, s. 46). Ansvaret ble gitt dem av POD, i tråd med Stortingsmelding 13 ((2015-2016), s. 9) som beskriver deres samordnings- og koordineringsansvar for beredskap og krisehåndtering. Dette var i tråd med ansvarsprinsippet. Det var også i tråd med PBS 1 (2020, s. 32), som beskriver deres ansvar for å prioritere innsatsen. Basert på dette, mener vi at det overordnede ansvaret PU ble tildelt er naturlig ut fra gjeldende instruks, selv om Informant 3 mente dette var tilfeldig. Informant 2 forklarte at det overordnede ansvaret var nytt for PU, som tradisjonelt kun har vært et bistandsorgan til norsk politi. Ifølge Informant 3 var det en tillitserklæring å få denne rollen: et ledelsesansvar som gjorde at PU kunne mobilisere ressurser fra ulike politidistrikt. Av Wolbers og Boersma (2018) kan man forstå at en slik etablering av tillit kan ha bidratt til et bedre samarbeidet mellom POD og PU

Erfaringen til flere av informantene var at beredskapsplanene sjelden er tilstrekkelige for å håndtere neste krise. De forklarte at planer sjelden tåler møtet med virkeligheten, og derfor er det viktig å tilpasse krisehåndteringen til situasjonen. Flere påpekte også at alt planverket ikke passet for akutte kriser, hvor beslutninger må tas raskt, hvor man må operere utenfor normalen. For å utvikle beredskapen utover etablerte beredskapsplaner, mener Borch og Andreassen (2020) at en kontinuerlig vurdering av risiko vil bidra til dette. Informant 2 mente likevel at det er umulig å planlegge for neste krise ettersom den alltid vil være noe man ikke hadde sett for seg.

5.1.1.4 OPKOM

Flere av informantene forklarte at OPKOM har til hensikt å sørge for at de som gjør jobben i det daglige også gjør samme jobben i kriser. Det blir som en forsterket linje. Dette ser vi i sammenheng med beredskapsprinsippet om *likhet* – som sier nettopp det at det skal settes stab i krise i henhold til hvordan den er i normalsituasjon (PBS 1, 2020).

Som vi har diskutert, hadde ikke PU forutsetningene til å være tilstrekkelig forberedt forut for krisehåndteringen. Det indikerer at krisekommunikasjonen før operasjonen ikke var klar nok (Coombs, 2010a, s. 20). Dette bringer opp spørsmålet om ledelsen prioriterte å forberede PUs interne beredskap, spesielt under det som sannsynligvis var en stor endringsprosess i PUs operasjonsprosedyrer da de gikk fra stab til OPKOM. Denne oppgaven har ikke studert endringsprosesser, men det er tydelig at dette var en sårbar tid for organisasjonen, som vist av informantenes beskrivelser av hvor kaotisk det var i begynnelsen av operasjonen.

Informant 5 fremmet argumenter for at det klassiske stabsoppsettet gir en bedre struktur for å effektivisere beslutningsprosessen og begrunnet det med antallet involverte parter i en hierarkisk struktur som legger til rette for hyppige og raske beslutninger. Luhmann (2000, s. 108) støtter opp om denne tanken, ved å forklare at hierarkiske beslutninger kan skape energi og innovasjon. Denne energien er viktig for å håndtere den dynamiske naturen til kriser og muliggjør derfor raske beslutninger, spesielt i den innledende fasen. Som Bråten (2020, sitert i Borch & Andreassen, 2020, s. 13) påpeker, er hurtige beslutninger avgjørende for å unngå alvorlige konsekvenser i den videre oppdragsløsningen.

Vi mener derfor et klassisk stabsoppsett i kriseledelse, vil gjøre at man kan fatte beslutninger på alle nivå i organisasjonen, gjennom alle faser av operasjonen, noe Borch og Andreassen (2020) understreker betydningen av i kriseledelse. Dette støtter ideen om at stabsoppsett legger

til rette for en effektiv kriseledelse ved å fordele beslutningsansvaret i hierarkiet. Gjennom denne tilnærmingen blir beslutninger tatt i tråd med overordnede mål. Dermed utgjør valget om stabsstruktur ikke bare et middel for effektivitet, men også et rammeverk som muliggjør en dynamisk respons på en krisesituasjon.

På den andre siden peker Informant 5 på at OPKOM kan føre til lengre og tregere beslutningsprosesser på grunn av det økte antallet involverte på tvers av operasjonelt og faglig miljø. Informant 5 understreker dette ved å framheve problemet med at ledere uten tilstrekkelig faglig innsikt fatter beslutninger uten å konsultere fagmiljøet, som kan resultere i unødvendige korrigeringer i etterkant. Informanten forklarte at det å ha en tydelig, faglig stemme i OPKOM kan være utfordrende og reiste viktige spørsmål om balansen mellom faglig innsikt og beslutningstaking i denne konteksten.

Av Informant 5 sin innsikt i hvordan kriseledelsen fungerte, kan man si at OPKOM ikke bidro til å effektivisere kriseledelsen ettersom det tok lengre tid før beslutninger ble tatt. Likevel mente Informant 5 at for å unngå dette, bør man ha så få folk som mulig i kriseledelsen med tydelig ledelse og ansvarfordeling. Dette er i tråd med tidligere forskning som påpeker at beslutningsansvar for fag og operativ linje, ressursstyring og prosessstyring bør være klart definert (Borch & Andreassen, 2020). Det kan argumenteres for at det er avgjørende å ha et ledelsesapparat av nødvendig størrelse, men samtidig lite nok til å være smidig. Dette gjør at konsensus er lettere å oppnå, og man unngår at prosessen stopper opp (Luhmanns, 2000, s. 108). Vi mener argumentene over er suksesskriterier for en effektiv utnyttelse av OPKOM, da det ifølge Informant 2 er en ønsket prosedyre å benytte i krisehåndtering i PU.

Riktig person i riktig posisjon ble omtalt av både Informant 2 og 5 som viktigere enn hva slags stabsoppsett man benytter under krisehåndtering. De forklarte at enkeltpersonene som innehar ulike stillinger, har større innvirkning på resultatet enn selve strukturen. Dette viser en forståelse av at beslutninger må tas av de rette personene for effektiv kriseledelse (Boin et al., s. 4). Vi oppfatter at staben under OP Exit hadde riktig person i riktig posisjon, ettersom Informant 2 sin erfaring var at personellet fungerte godt i sine roller. Ifølge Informant 3 fikk staben handlefrihet og opererte selvstendig i tråd med sjefens intensjon. Vi mener dette viste et godt samarbeid mellom nivåene i organisasjonen, og gir staben mulighet til å utarbeide tiltak og forslag til ledelsen. Stensaker og Langley (2010) underbygger dette ved å forklare at et integrert samarbeid mellom nivåene i en krisesituasjon kan føre til at forslag til tiltak ikke behøver å komme fra toppledelsen.

5.2 Beslutningen om å sende personell til Kabul

Beslutningsprosessen forut beslutningen om å sende personell til Kabul var preget av mange faktorer. Beslutningstakeren og staben under han ble påvirket av tidspress og stress og måtte håndtere utfordringer knyttet til informasjon, kommunikasjon og ressurser. Taliban ikke var i Kabul da planene og risikovurderingen ble skrevet, men da dette skjedde var det store spørsmålet «er det forsvarlig å sende alminnelige politifolk?» (Informant 2, intervju).

5.2.1 «Er det forsvarlig å sende alminnelige politifolk?»

De som utarbeidet den første risikovurderingen under OP Exit fungerte som beslutningsstøtte, ikke som beslutningstakere. Deres anbefaling måtte produseres under ekstraordinære forhold. Tidspress spilte en vesentlig rolle, og av tidligere forskning er det rimelig å anta at en tilstrekkelig analytisk prosess var utfordrende på dette tidspunktet (Bakken & Hærem, 2020). Aven og Renn (2010, s. 10) understreker at en persons dømmekraft kan påvirke forståelsen av risiko og risikovillighet, samt egne kalkuleringer, vurderinger, frykt og personlige preferanser. Ut fra uenighetene i staben, beskrevet av alle informantene, avvek sikkerhetsrådgivernes dømmekraft og risikopersepsjon fra resten av stabens. Risikoen som ble analysert kan derfor ha utløst en følelsesstyrt prosess, hvor frykt for konsekvenser veide tyngre enn ønsket om et positivt utfall (Kahneman, 2011). Beslutningstaker sto derfor overfor en situasjon hvor det var konflikt knyttet til klassifiseringen som ble gjort (Aven & Renn, 2010, s. 121). Informant 2 forklarte at en risikovurdering må tilføres andre perspektiver fra strategisk og politisk nivå for å sikre at riktige beslutninger tas, og at beslutningsstøtten ikke skal ha denne kompetansen. Informant 2 sin evne til å forstå risikoen har trolig økt med aktualiteten, nøyaktigheten og gyldigheten av informasjonen han mottok gjennom sine kanaler, som igjen underbygger sjefens kognitive tilstedeværelse, som er i tråd med Comfort beskrivelse av økt kognisjon (2007, s. 189-191).

Flere av informantene forklarte at de umiddelbart reagerte da de så den første risikovurderingen som anbefalte å avbryte, utsette eller overføre risikoen på andre, og mente denne vurderingen var feil. Dette kan forstås som at deres erfaring, dømmekraft og subjektive tolkning har påvirket deres oppfatning av situasjonen rundt oppdraget og resultert i en spontan reaksjon om at «dette er feil» (Dane & Pratt, 2007; Saaty, 2008;). Derimot kan vi stille spørsmål ved gyldigheten til disse informantenes dømmekraft, ettersom PU opererte i en helt ny kontekst. Risikovurderingen formidlet ikke risiko og usikkerhet på en måte som var lett å forstå eller kunne etterprøves, slik

at andre forsto grunnlaget for vurderingene, slik PBS 1 (2020, s. 23) forklarer at en god risikovurdering skal. I tillegg kan kognisjon ha spilt en rolle. Informantene som mente risikovurderingen var feil, hadde klarere mentale modeller for hvordan de skulle operere. De stilte derfor kritiske spørsmål og iverksatte tiltak som blant annet innebar å utarbeide en ny risikovurdering på et bredere informasjonsgrunnlag, som er i tråd med litteraturen (Comfort, 2007, 193; Borch & Andreassen, 2020).

Informant 1 mente at usikkerhet eller liten kunnskap om det reelle oppdraget var grunnen til at risikovurderingen ikke ble fulgt. Samtidig kan usikkerheten ha vært knyttet til alvorlighetsgraden og forståelsen av de mulige konsekvensene (Aven & Renn, 2010, s. 3; Heath, 2010; Borch & Andreassen, 2020, s. 24; Aven, 2023). Dette kan indikerer en lavere projisering av hva den framtidige situasjonen kunne bety for PU, som tyder på en manglende kunnskap om dynamikkene i situasjonen, i tråd med Endsley (1995, s. 36).

Informant 5 mente derimot at det var sikkerhetsrådgiverne som ikke hadde forstått oppdraget, og at man ikke kunne nekte å sende folk når man ble bedt om å bistå. Flere av informantene var kritisk til risikovurderingen fordi de mente den vurderte høyere risiko enn hva som faktisk var tilfelle. Denne ulike oppfatningen av risiko kan skyldes at sikkerhetsrådgiverne tildelte truslene en høyere verdi enn det som var realistisk. Dette kan ha ført til at frykt og bekymring fikk en uforholdsmessig stor innvirkning på risikovurderingen, som igjen kan ha ført til en mindre rasjonell vurdering (Kahneman, 2011).

Hendelsen det ble lagd en risikovurdering for, var en helt ny situasjon for PU. Derfor kan anbefalingen ha vært misvisende, siden rådgiverne ikke hadde tidligere statistikk eller mulighet til å gjøre kvalitative vurderinger (Borch og Andreassen, 2020). Vurdering av ekspertuttalelser spiller en betydelig rolle i situasjoner hvor individuelle betraktninger innlemmes i en felles beslutning (Saaty, 2008). Av informantene har vi likevel forstått at sikkerhetsrådgivernes ekspertise ikke ble innlemmet i beslutningen om å sende personell til Kabul. Dette strider med Aven og Renns (2010, s. 122) anbefaling om å vurdere handlingsalternativene i tett samråd med ekspertene i situasjoner hvor risikoen anses som uakseptabel, samt å vurdere å bytte ut risikoaktiviteten med en løsning som gir tilsvarende måloppnåelse. Av dette vurderer vi det som uforsvarlig at risikovurderingen ikke ble vektlagt i større grad, ettersom ekspertene innenfor sikkerhet sa at risikoen var *for høy*.

Informant 1 forklarte at han ville gitt samme anbefalingen igjen. Basert på de andre informantenes ståsted kan man se en trend som Hermann (1963) omtaler som fraksjonisme,

hvor beslutningen om å sende personell til Kabul var den foretrukne handlingen i PU. Likevel forklarte Informant 1 at han var klar over sin rolle som beslutningsstøtte, og at han ikke hadde noe problem med å akseptere at det ble tatt en beslutning som gikk på akkord med hans anbefaling. Dette viste at beslutningen ikke ble motarbeidet i organisasjonen, noe som tilbakeviser trenden om fraksjonisme. Etersom politiet opererer med en hierarkisk struktur, er det sannsynlig aksepten for beslutningen opplevdes som obligatorisk, i tråd med Hermann (1963).

Informantene forklarte at det ble lagd en ny risikovurdering utover i uken, hvor risikonivået ble nedjustert fra ekstrem til høy. Så lenge den var på høy, var det ansett som en akseptabel risiko å ha personell på bakken i Kabul. Informant 4 forklarte at dette i stor grad ble gjort på bakgrunn av risikovurderingen til Forsvaret. Til å begynne med vurderte sikkerhetsrådgiverne at risikoen var uakseptabel, men i den nye risikovurderingen ble sikkerhetstiltaket med Forsvarets tilstedeværelse lagt til grunn. Det gjorde at restrisikoen var akseptabel, noe man tolererte på grunnlag av fordelene ved å gjennomføre oppdraget, som samsvarer med tidligere forskning (Aven & Renn, 2010; Borch & Andreassen, 2020, s. 27). Sammenfatningen av ny informasjon fra flere kilder og hyppige risikovurderinger er elementer som vitner om kontroll i oppdragsløsningen (Comfort, 2007, s. 192; Wolbers & Boersma, 2018, s. 22).

Politisk press og forventningen om at PU skulle stille personell kan ha påvirket justeringen av risikonivået, spesielt siden denne ikke ble gjort av fagpersonellet. Hvis behovet PU hadde for å imøtekomme UD på bistandsanmodningen har overskygget det som da var en uakseptabel risiko, strider dette med prinsippene for risikostyring (Aven & Renn, 2010). Samtidig legger PBS 1 (2020, s. 23) til grunn at en god risikovurdering i politiet er utviklet av personer med forskjellig kompetanse. Det gjør at perspektivet til de som lagde den nye risikovurderingen kan ha gitt den den bredden den trengte med påfyll fra flere pålitelige kilder. Det kan fremstå som om press fra strategisk nivå har påvirket risikovurderingen til å bli formet i favør å kunne gjennomføre oppdraget. Vi vurderer likevel at de andre beskrevne faktorene som ble lagt til grunn for justeringen var nøyaktige og gyldige for endringen i risikonivå.

En viktig risiko var sikkerheten til personellet. Etter at det ble avklart at Forsvaret hadde ansvaret for sikkerheten, ble risikonivået nedjustert fra ekstrem til høy. Dette beskrev informantene som en akseptabel risiko, som gjorde at det var akseptabelt å sende personell. Ifølge Aven og Renns (2010, s. 121) tre mulige utfall i risikostyring, mener vi at det informantene egentlig beskrev var en *tolerabel* situasjon, hvor risikoen ble håndtert på en måte

som var fornuftig med tanke på ressursbruken. At Forsvaret fikk ansvar for sikkerheten kan i denne sammenhengen anses som et risikoreduserende tiltak, som bidro til å redusere sannsynligheten for et uønsket utfall for PUs personell til et tolerabelt risikonivå. Dette er i tråd med litteraturen om risikostyring (Aven & Renn, 2010, s. 121; Coombs, 2010b; Aarset, 2010, sitert i Borch & Andreassen, 2020).

En annen viktig risiko var knyttet til samfunnssikkerheten. Dersom PU ikke reiste ned og gjorde verifiseringsarbeid i første linje, ville sannsynligheten for å få inn mennesker som kunne utgjøre en samfunnstrussel til Norge økt. Ettersom denne risikoen var på et overordnet nivå for hele Norge, var ikke dette noe som ble vurdert i risikovurderingen. Aven (2023) forklarer at risiko også kan innebære positive konsekvenser, og det helt klart var en positiv konsekvens for Norges samfunnssikkerhet at personellet fra PU reiste til Kabul. Dette kan være en forklaring på hvorfor Informant 2 betraktet oppdraget som viktig å gjennomføre i tråd med bistandsanmodningen. Derfor var han villig til å sende personellet til Kabul, til tross for den første risikovurderingen som frarådet dette. Vi vurderer derfor at de mulige konsekvensene for samfunnssikkerheten veide tyngre enn de mulige konsekvensene for personellet i beslutningen om å sende personell fra PU til Kabul.

Risikokommunikasjonen fra Forsvaret hjalp personellet som reiste fra PU, som var uvant i å operere i en krigslignende situasjon, til å bli mer komfortable med risikoen (Coombs, 2010b, s. 57). Blant annet forklarte Informant 4 hvordan sikkerhetsgarantiene fra Forsvaret og samtalene med stedlig sjef fra Forsvaret, førte til at han følte seg svært trygg på å reise og oppfattet ikke oppdraget som spesielt risikofyllt. På den andre siden var ikke risikokommunikasjonen god nok internt i PU ettersom flere av informantene uttrykte bekymringer i staben overfor personellet som opererte på bakken.

5.2.2 Beslutningstaker

Av beskrivelsene til Informant 2 fremstår beslutningen om å sende personell fra PU til Kabul som en kombinasjon av å være eksperimentell og basert på konsekvenser (Brunsson & Brunsson, 2017, s. 7-8). Fokuset i beslutningsprosessen fremstår som fremoverrettet hvor PU forsøkte å forutsi utfallet av handlemåtene ved å vurdere risiko og finne en akseptabel løsning for å gjennomføre oppdraget. Av intervjuene framsto det som tydelig at kun én handlemåte, altså å sende personell, var aktuell for å oppnå det ønskede utfallet. Samtidig virket det som at beslutningstaker ikke brukte mye tid på å overveie beslutningen om å sende personellet i

forkant. Han forklarte at man må akseptere en viss form for risiko og derav framsto fokuset mer rettet mot å evaluere underveis for å se om man skulle fortsette i samme spor. Informant 2 forklarte blant annet at de vurderte underveis om de skulle bytte ut personellet, men at tilbakemeldingene han fikk gjorde at de valgte å fortsette i samme spor. Dette underbygger Brunsson og Brunsson (2017) sin beskrivelse av «the logic of experimentation».

Informant 2 mente at de uenighetene som oppsto i staben var bra så lenge det ble kreativitet og energi ut av det. Derimot forklarte Informant 3 at staben etter hvert dro i samme retning, og at de var oppgaveorientert og løsningsorientert. Vi har nevnt at det var et høyere tidspress i staben på operativt nivå enn hos ledelsen. På den ene siden kan vi forstå det slik at et forhøyet stressnivå bidro til å redusere antallet uenigheter og argumenter i staben (Lanzetta, 1955), men på den andre siden kan det også være at behovet for enighet har økt i tråd med hvor viktig man anså oppdraget å være (Luhmann, 2000).

Beslutningsprosessen var preget av tidspress og usikkerhet. Dette førte blant annet til at Informant 2 var på telefon med flere nøkkelpersoner; politidirektøren, assisterende politidirektør og beredskapsdirektøren, natten før avreise. Det at dette skjedde natten før avreise, forklarer behovet for hurtige og komplekse vurderinger av både risiko og sårbarheter, og at beslutningen måtte skje raskt, innen et satt tidspunkt (Boin et al., 2017, s. 12).

Hadde ikke beslutningen blitt tatt innen dette tidspunktet hadde det hatt stor innvirkning på utfallet av krisehåndteringen, og det var usikkert når neste mulighet for å reise ned var. Dette kunne fått konsekvenser for den videre oppdragsløsningen og evakueringen av ambassadepersonellet. Litteraturen understøtter dette og forklarer at hurtige beslutninger og hvor raskt man iverksetter tiltak i den innledende fasen har stor innvirkning for videre konsekvenser og utfallet i krisehåndteringen (Pearson & Mitroff, 1993, s. 53; Bråten, 2020, sitert i Borch & Andreassen, 2020, s. 13). Basert på utviklingen i situasjonen, og den enorme eskaleringen i antallet mennesker som skulle evakueres fra det opprinnelige oppdraget, var det liten tvil blant flertallet av informantene om at det var nødvendig å ha PUs personell på bakken i Kabul. Hadde ikke PU sendt personellet, kunne dette skapt utilsiktede effekter som kunne ha påvirket innsatsen til de andre involverte, som Forsvaret og URE, i kriseresponsen. Litteraturen underbygger dette, hvor de forklarer at kontroll blir utfordrende ved involvering av flere aktører og samtidig bevare fleksibilitet. Dette må gjøres uten å påvirke oppdragsløsningen til de andre involverte i kriseresponsen (Comfort, 2007, s. 192; Wolbers & Boersma, 2018, s. 24).

Informantene skildret flere av grunnene til at andre handlingsalternativ ikke ble vurdert; PU ville hatt et dårligere grunnlag for å vurdere identiteten, evakuerte mennesker kunne ikke returneres etter at de først var evakuert, de ville unngå å ta inn samfunnsfiender for å best ivareta samfunnssikkerheten, færre mennesker hadde mest sannsynlig blitt evakuert og det var et sterkt ønske om å imøtekomme UD på bistandsanmodningen. Disse utsagnene kan forstås som at ledelsen hadde et sterkt ønske om å begrense skadeomfanget og derfor valgte løsningen som var å sende personell til Kabul, som er en sentral del av handlingsfasen beskrevet av Pearson og Mitroff (1993, s. 53). Vi mener også at dette underbygger hvorfor anbefalingen fra den første risikovurderingen ikke ble fulgt, fordi målene med operasjonen måtte nås på den måten det var forventet fra overordnet nivå. Dette er i tråd med hvordan ledelsen på operasjonelt nivå skal operere, og det å sende personellet til Kabul var den eneste måten å få til dette på (PBS 1, 2020, s. 40). Risikovurderingen ble derfor justert innenfor rammene for sikker oppdragsløsning og en akseptabel risiko, men slik at man samtidig kunne gjennomføre oppdraget i tråd med bistandsanmodningen (PBS 1, 2020, s. 23). Dette mener vi viser beslutningstakernes evne til å akseptere at det er trekk og egenskaper knyttet til risikoen i situasjonen som man ikke får gjort noe med, og derfor velger ikke å bruke tid eller fokusere på å takle konsekvensene av disse, i tråd med Beck (1986/1992, s. 52).

5.2.3 Handlingsrom i kriser – informasjon, ressurser og tid

PUs avgjørelse om å sende en liaison til Forsvaret var avgjørende for oppdragsløsningen. Dette var derfor et viktig tiltak for å sikre tilstrekkelig informasjonstilgang, i tråd med prosedyrene som forelå. Informant 2 forklarte at personen som ble sendt til Rena hadde erfaring fra Forsvaret og kjente terminologien godt, noe som gjorde samarbeidet enklere. Dette samsvarer med det Wolbers & Boersma (2018, s. 21) sier om viktigheten av å kunne oversette terminologier for å samarbeide med andre aktører.

Sjef PU hadde sin egen kommunikasjonskanal gjennom liaisonen til Forsvaret, og basert på Informant 2 sin forklaring, ble utfordringer knyttet til dette påpekt av stabsmedlemmer. Av dette var det mulig at kommunikasjonen fra sjefsnivå ned til staben ikke var tilfredsstillende i alle øyne. I kriser er det vanlig at antallet kommunikasjonskanaler reduseres, og her så vi at sjefen fikk informasjon gjennom sin egen kanal. Dette kan ha ført til at staben hans opererte på et mer begrenset informasjonsgrunnlag. Det er tydelig at det var uoverensstemmelse i informasjonen i krisehåndteringen som gjorde kommunikasjonen i staben utfordrende, som

litteraturen også forklarer ved et ulikt informasjonsgrunnlag (Wolbers & Boersma, 2018, s. 21). Ettersom de ikke hadde hele situasjonsbildet, kan derfor vurderinger og forslag til løsninger ha vært misvisende eller ikke truffet intensjonen på overordnet nivå.

Informant 3 sa at PU har blitt kritisert i etterkant for dårlig interninformasjon. I henhold til dette, og avsnittet over, vurderer vi det dit at kommunikasjonen med staben ikke var god nok, noe som har ført til at vurderinger ble gjort på et annet informasjonsgrunnlag enn det ledelsen hadde. Wolbers og Boersma (2018, s. 21) argumenterer for at kommunikasjon i krisehåndtering er spesielt utfordrende fordi mengden av informasjon som må behandles under håndteringen er stor og uoversiktlig. Det vil også være slik at informasjonen skal igjennom flere ledd og posisjoner i håndteringsapparatet, og det vil være vanskelig for samtlige å kommunisere godt nok grunnet ulikheter i stillinger og fokusområder. I tråd med tidligere forskning (Wolbers & Boersma, 2018, s. 21) framsto det som utfordrende for staben å håndtere de ulike informasjonsstrømmene og samtidig informere hverandre. Informant 3 forklarte at den dårlige interninformasjonen førte til tidstap og redusert effekt.

Under krisehåndteringen var det, ifølge Informant 5, mange aktører som var i sving samtidig som førte til at samarbeidet mellom de operative miljøene og fagmiljøene var utfordrende, ettersom disse naturligvis har ulike interesser. Dette kan bety at det ikke var en organisert nok tilnærming til å samle relevant informasjon, ei framforhandlet en felles forståelse internt (Dane & Pratt, 2007; Saaty, 2008). Begrenset situasjonsforståelse gjør det mer utfordrende å respondere på en krise og i samsvar med litteraturen vurderer vi at PU hadde økt situasjonsforståelsen dersom de hadde hatt en bedre strategi for hvordan de skulle kommunisere internt i organisasjonen, sørget for en bedre informasjonsflyt og meningsbygging (Boin et al., 2017, s. 17-18; Borch & Andreassen, 2020, s. 13).

Da Taliban inntok Kabul ble situasjonen karakterisert av hastverk, ifølge Informant 5. Informant 1 delte et liknende syn og påpekte at risikovurderingen måtte tilpasses på grunn av begrenset tid, indikert av utfordringer med å følge standardiserte prosedyrer for risikoanalyser. I motsetning til dem hevdet Informant 2 at de ikke var på etterskudd og hadde klare tidsfrister å følge. Disse ulike oppfatningene av hastverk i operasjonen var sannsynligvis naturlig, ettersom staben på operasjonelt nivå med en nærmere tilknytning til krisen, opplevde større tidspress enn ledelsen som opererte opp mot strategisk nivå; et nivå som har mer tid til disposisjon, og derfor sjelden vil oppleve den samme graden av hastverk (Boin et al., 2017, s. 6).

PU disponerte alle politiets ressurser og ble blant annet underlagt beredskapstroppen. Det kan forklare hvorfor Informant 2 opplevde å ha tilstrekkelige ressurser til å håndtere krisen. Dette var trolig med på å øke handlingsrommet, og tilrettelegge for en målrettet og koordinert innsats (Borch & Andreassen, 2020, s. 13). En del av krisehåndtering handler om å disponere ressursene på best mulig måte over tid (Bakken & Hæren, 2020, s. 102), og basert på utsagnene til flere av informantene, framsto det som at PU håndterte dette på en god måte.

Størrelsen på krisehåndteringsapparatet sier noe om intensiteten i operasjonen (Bakken & Hærem, 2020, s. 102), og selv om tilgjengeligheten av ressurser ble beskrevet som tilstrekkelig av Informant 2, har trolig antallet involverte aktører bidratt til å vanskeliggjøre beslutningsprosessen i PU. Informant 1 mente personellet ikke var utdannet eller utstyrt til å operere i et krigsområde, noe som vitner om svakheter og sårbarheter i personellet som en ressurs. I tillegg forklarte han at organisasjonen ikke hadde tilstrekkelige kapabiliteter til å understøtte de som reiste.

Informant 2 fortalte at han opererte med tillit på vegne av politidirektøren og opplevde å ha et handlingsrom. Gjennom intervjuet med informanten kom det fram at han opplevde å ha tilstrekkelige ressurser, den informasjonen han trengte, og selv om han hadde tidsfrister å forholde seg til, beskrev han ikke dette som et opplevd tidspress. Han beskrev også at ved fravær av beslutninger av andre vil han ta beslutninger. Summen av dette kan man tolke dit at usikkerheten rundt utfallet av beslutningen ble redusert, og at beslutningen om å sende personell til Kabul var gunstig for en utvidelse av handlingsrommet (Bakken & Hærem, 2020, s. 103)

5.3 Informasjon- og situasjonsforståelsens påvirkning

Informantene beskrev situasjonen som uoversiktlig, preget av usikkerhet og tvil gjennom hele prosessen. Ettersom Forsvaret delte relevant informasjon om risiko med PU, kan dette ha vært med på å skape et felles situasjonsbilde over regionen, som er i tråd med tidligere forskning (Comfort, 2007, s. 196-197). Det var uoverensstemmelse i forklaringene til informantene om hvordan de forsto situasjonen. Flere forklarte at PU fikk det overordnede ansvaret for å lede operasjonen for politiet, mens Informant 5 forklarte at POD overtok ansvaret, men at PU fikk oppgaven med å håndtere det praktiske. Oppdragsforståelsen var også ulik mellom Informant 1 som utarbeidet risikovurderingen og resten av informantene. Risikovurderingen ble utelukkende basert på PUs oppdrag, noe som derfor kulminerte i et råd om *ikke* å sende personell til Kabul, selv om det framstår tydelig gjennom andre informanter at Forsvaret alltid

var planlagt å stå for sikkerheten. Denne ulike situasjonsforståelsen førte til at anbefalingen fra beslutningsstøtten nesten ble ugyldiggjort. Ulik situasjonsforståelse kan komme av at det var begrenset informasjon som gjorde kriseresponsen utfordrende (Borch & Andreassen, 2020, s. 13).

Informant 2 beskrev at han opplevde å ha tilstrekkelig med informasjon forut for beslutningen. Av modellen for rasjonell beslutningstaking kan man derfor si at kvaliteten på beslutningen om å sende personellet økte fordi mengden innsamlet informasjon ble ansett som tilstrekkelig (Bakken & Hærem, 2020, s. 101). På den andre siden bar beslutningsprosessen tydelig preg av tidspress. Derfor kan grundigheten i analysen over ulike handlingsalternativ ha vært liten, i tråd med litteraturen (Brunsson & Brunsson, 2017; Bakken & Hærem, 2020). Selv om informantene beskrev at ulike handlemåter ble vurdert, forklarte alle tydelig hvorfor disse ikke var aktuelle. I tillegg forklarte alle informantene at det egentlig ikke var et alternativ ikke å gjennomføre oppdraget i tråd med bistandsanmodningen fra UD, som på sin side kan forklare hvorfor det ikke var en dypere analyse i forkant av beslutningen.

Informant 1 mente at informasjonsgrunnlaget var tynt. Ser man dette i sammenheng med avsnittet over, kan det i beslutningsprosessen ha blitt nedprioritert å bruke god tid på å analysere relevante data. Beslutningsprosessen kan ha blitt noe forenklet ved ikke å ha tid eller mulighet til å innhente nødvendig informasjon om framtiden, som er i tråd med litteraturen (Kahneman, 2011). Informasjonsinnhenting kan bli vurdert som mindre viktig i krisesituasjoner med høyt press (Hermann, 1963), noe vi vurderer at var tilfellet i PU, spesielt etter kommunikasjonsforbindelsen med Forsvaret ble etablert. Basert på informantenes beskrivelser om beslutningsprosessen, preget av tidspress og en kompleks og uforutsigbar situasjon, vurderer vi det dit hen at det ikke var tid til å gjennomføre omfattende datainnsamling og analyse i PU forut beslutningen.

Med begrenset informasjonstilgang kan erfaring, ekspertise og tidligere læring føre til raske, intuitive beslutninger (Simon, 1979; Weick et al., 2005; Comfort, 2007; Dane & Pratt, 2007; Kahneman, 2011; Bakken & Hærem, 2020). Flere av informantene forklarte at man hadde erfaring fra å jobbe med Forsvaret og UD fra tidligere samme år og at tillitsforholdet mellom organisasjonene var styrket som følge av det. Det framsto på Informant 2 som at denne erfaringen spilte inn i beslutningen. Tilliten til at Forsvaret ville ivareta personellet gjorde dermed at beslutningen nesten ble tatt intuitivt. Basert på erfaring og tidligere læring fra

samarbeid med aktørene kan dette ha gitt en følelse av at oppdraget kom til å gå bra, som gjør at beslutningen heller mot å ha vært intuitiv.

Informantene har forklart hvordan informasjonsinnhenting og informasjonstilfanget økte utover i operasjonen, spesielt da liaisonordningen ble opprettet. Her forklarte både Informant 2 og Informant 5 at de fikk tilgang til ny og tidskritisk informasjon. Dette var med på å redusere usikkerheten man hadde til gjennomføringen av oppdraget. Ved å redusere usikkerhet vil flere handlemåter framstå som sikre og øke sannsynligheten for et positivt utfall (Bakken & Hærem, 2020, s. 103). Informant 2s kommunikasjon med POD, UD, Forsvaret og SMK, gjorde at gjennomføringen av oppdraget framsto som trygg. Vi vurderer det dithen at denne økte informasjonen og reduserte usikkerheten gjorde at beslutningen om å sende personell til Kabul framsto som mer sikker, med en økt sannsynlighet for et positivt utfall.

5.4 Oppsummering av drøftingen

I gjennomgangen av beslutningsprosessen i PU under OP Exit har flere sentrale temaer og utfordringer blitt belyst. PU sto overfor en forventning om å ta sitt ansvar ved å sende personell til Kabul. PU hadde nøkkelpersonell, noe som var avgjørende for oppdraget. Det underbygger PUs samfunnsansvar og behovet for å ha beredskapsplaner i møte med slike situasjoner. Imidlertid har vi avdekket klare svakheter i prosedyrene, spesielt knyttet til PBS og behovet for fleksibilitet i krisehåndteringen. Koordineringsutfordringer og en svakhet i krisekommunikasjonen internt i PU har trolig påvirket krisehåndteringen negativt. Dette understreker viktigheten av å ha et velfungerende koordineringsapparat for en effektiv krisehåndtering.

Drøftingen peker mot at et klassisk stabsoppsett muliggjør raskere beslutninger sammenliknet med OPKOM. Det er derfor et behov for å definere beslutningsansvar og fagets plassering tydeligere for å øke effektiviteten ved OPKOM. Det er viktig å ha nærhet til operasjonelt nivå og skape en helhetsforståelse på alle nivå i operasjonen. Dette anser vi som viktig for å håndtere komplekse og dynamiske kriser. Beslutningstakere viste kognitiv kapasitet til å håndtere utfordringene og baserte beslutningene på erfaring, involverte operativt nivå og innhentet nødvendig informasjon. Dette bygger oppunder en dynamisk kriserespons som bidrar til å unngå løpende feil i håndteringen.

Imidlertid var det utfordringer knyttet til avstanden mellom strategisk og taktisk nivå. Effektiv kommunikasjon mellom POD og PU ble identifisert som et forbedringspunkt. Liaisonordningen viste seg å være et suksesskriterium og var i samsvar med beredskapsplanene for nasjonale kriser. PUs overordnede ansvar under operasjonen, med OPKOM som stabsstruktur, bidro til å ivareta både likhetsprinsippet og ansvarsprinsippet.

Risikopersepsjonen varierte mellom informantene, og det var tegn til behov for tettere samarbeid mellom beslutningstakerne og beslutningsstøtten. Fagekspertenes råd ble ikke lyttet til, fordi risikovurderingen ikke la til grunn at Forsvaret skulle stå for sikkerheten. Forventninger og press fra politisk nivå kan ha hatt en påvirkning, men vår studie viser at beslutningstakere i større grad justerte risikonivået på vurdering av ny informasjon fra Forsvaret.

6 Konklusjon

Den usikre sikkerhetspolitiske situasjonen i verden gjør at man i framtiden kan forvente flere konflikter og humanitære kriser. For politiets del kan dette bety at oppdrag som evakuering av norske borgere fra krig og konfliktområder blir en større arbeidsoppgave i framtiden (Informant 2, intervju).

Oppgaven er en kvalitativ casestudie, der vi har innhentet data fra relativt få informanter. Vi har konsentrert oss om kvaliteten på datamaterialet framfor mengde data. Informasjonen som kom frem av teori og innsamlet data, har vært vårt grunnlag for å studere følgende problemstilling:

Hvordan foregikk beslutningsprosessen i PU om å sende personell til Kabul under Operasjon Exit Afghanistan?

I denne studien har beslutningsprosessen i PU knyttet til å sende personell til Kabul under Operasjon Exit Afghanistan gitt oss en innsikt som går utover denne spesifikke krisen. Det har gitt oss en forståelse for håndtering av kriser generelt, og hvordan PU som beredskapsorganisasjon kan ledes i krevende situasjoner.

Mangler i eksisterende planverk ble belyst av informantene. Av studien ser vi at det er et behov for å utarbeide mer fleksible beredskapsplaner som lettere kan tilpasses spekteret av krisesituasjoner. Dette ser vi at ikke kun gjelder for PU, ettersom flere av utfordringene de har belyst var et resultat av utydelig kommunikasjonen med strategisk nivå. Utydelighet om hvem som var lederdepartement skapte noe usikkerhet for strategisk nivå i PU. Krisehåndteringsapparatet var enormt, og for en best mulig krisehåndtering, spesielt ved større kriser i utlandet, bør det være tydeligere hvilke kommunikasjonslinjer som gjelder og tydeligere hvem som har ansvar. Kommunikasjonskanaler mellom etater bør derfor etableres så tidlig som mulig. Det ble pekt på som viktig for den videre krisehåndteringen. Vi konkluderer med at dette, sammen med tilstrekkelige systemer og koordineringsmekanismer for informasjonsdeling, bør være tydelig avklart på forhånd slik at man raskest mulig kan etablere situasjonsforståelse internt i egen organisasjon, likeså på tvers av etater.

Resultatene i studien pekte på svakheter i PUs beredskap, men viste også at en dynamisk respons gjorde at de hadde kapasitet og ressurser til å håndtere krisen. Beslutningstakerne evnet å tilpasse seg informasjon underveis, noe som styrket responsen. Tilpasningen ga et godt

grunnlag for å forstå kompleksiteten i beslutningsprosessen under krisen. Dette gir videre rom for en forbedring av PUs framtidige kriserespons til å se på hva som fungerte og ikke.

Spørsmålet om hvordan faglig kompetanse skal innlemmes i OPKOM, hvor beslutninger tas, har blitt belyst. En tydeligere ansvarsfordeling og klarhet i beslutningsveier mellom det faglige og operative miljøet i PU vil bidra til å unngå forsinkelser i beslutningsprosessen. PU bør se på fagmiljøenes rolle i OPKOM og ha en klar prosedyre for hvordan fagpersoner involveres i oppdragsløsningen. Dette vil bidra til å sikre tilstrekkelig faglig vurdering i beslutningene.

Av studien fremkom det også at kommunikasjonen internt i PU ikke sikret en god situasjonsforståelse for alle i staben. Begrenset situasjonsforståelse gjør det mer utfordrende å respondere effektivt i en krisesituasjon (Comfort, 2007, s. 189; Boin et al., 2017, s. 17; Borch & Andreassen, 2020), og PU bør jobbe mot en klarere strategi for å håndtere kommunikasjonen og koordineringsmekanismene i organisasjonen. Gjennom en bedre informasjonsflyt vil de øke situasjonsbevisstheten i organisasjonen under en krise. Dette vil bidra til en mer effektiv krisehåndtering.

Utarbeidelse av risikovurderinger bør skje i samråd med fagekspertene (Borch & Andreassen, s. 24), men PU inkluderte ikke sikkerhetsrådgivernes ekspertise i utarbeidelsen av den andre risikovurderingen hvor risikonivået ble nedjustert. Det framsto som at PU hadde tilstrekkelige prosedyrer for hvordan risikovurderingen skulle utarbeides, men at det i større grad kunne vært tydeligere *når, for hvem og av hvem* disse skulle utarbeides i en krisesituasjon i stadig endring. Som tidligere litteratur peker på, kan dette bidra til tettere samarbeid mellom beslutningstaker og beslutningsstøtte, noe som vil gi et positivt bidrag til risikostyringen i organisasjonen (Aven & Renn, 2010, s. 121; Bakken & Hærem, 2020).

Anbefalingen i den første risikovurderingen var å avbryte, utsette eller overføre risikoen til andre. Vår forståelse er at risikovurderingen kun vurderte risikoen for personellet i PU, uten å ta hensyn til konsekvensene for samfunnssikkerheten. Å avstå fra å sende personell til Kabul kunne svekket ID-kontrollen, og muligens ført til at Norge fikk inn mennesker som kunne blitt en samfunnstrussel. Denne risikoen var avgjørende i beslutningsprosessen, selv om det er uklart for oss om den ble vurdert på et overordnet, strategisk nivå. Dersom det fant sted en grundig analyse på dette nivået, burde denne informasjonen ha blitt delt med krisestaben i PU. Dette ville ha forbedret forståelsen av oppdragets betydning, og gitt en økt risikoaksept internt.

I krisesituasjoner vil det være nødvendig å vurdere overordnet risiko som går utover organisasjonens rammer. Dette understreker viktigheten av ekstern informasjonsinnhenting. I

slike situasjoner kan det derfor være nødvendig at ledere avviker fra interne risikovurderinger i beslutningene for å nå de overordnede målene.

Sjef PU integrerte informasjon fra flere kilder, inkludert underordnede, overordnede, politiske nivå og andre aktører. Denne tilnærmingen har vi forstått at bidro til en god oppdragsforståelse forut for beslutningen, og en trygghet for beslutningstaker i at beslutningen var riktig. Av studien forsto vi at sjef PU var bevisst sitt ansvar, og koblet på flere nivå for å sørge for at han ikke var alene om beslutningen. Den ble dermed et resultat av grundige vurderinger og diskusjoner. Selv om dette tyder på en analytisk tilnærming til beslutningsprosessen, mener vi likevel at erfaring, tidligere læring og samarbeid med Forsvaret, samt en økt tillit mellom aktørene har dratt beslutningen i retning en intuitiv beslutning.

Dersom PU hadde valgt å evaluere situasjonen ytterligere, og avventet med å ta en beslutning, kunne det resultert i at PU ikke kom seg til Kabul i det hele tatt og at færre mennesker hadde blitt evakuert. I kriser kan betydningen av en beslutning bokstavelig talt redde liv (Brunsson & Brunsson, 2017), og fra et overordnet perspektiv kan man se beslutningen om å sende personell fra PU til Kabul som avgjørende for at så mange mennesker ble evakuert fra Afghanistan. Krisehåndteringsapparatet til Norge har trolig berget oppimot 1200 afghanske menneskeliv (Regjeringen.no, 2023).

6.1 Veien videre

Det framkommer tydelig for oss at dette oppdraget ville fått konsekvenser både for politiet og på politisk nivå dersom det hadde gått galt. Hvordan disse konsekvensene hadde vært, vet vi ikke, men det som ofte skjer når det går galt, er at strategisk nivå vil peke på beslutningstakeren og risikoeieren. Det har vi sett i flere medieoppslag om både Forsvaret og politiet de senere årene, og et enkelt internettsøk kan bekrefte dette⁵. Det framstår for oss dobbeltmoralisk å skulle forvente at ledere på taktisk og operativt nivå skal nå strategiske mål på bekostning av sikkerhet. Et forslag til videre forskning er å undersøke risikoaksepten på strategisk og politisk nivå, ut ifra konsekvenspotensiale for ledere på ulike nivå som eier risikoen dersom det skulle gå galt.

⁵ Her kan man for eksempel søke på Badesaken, Alfasaken og Kongsbergsaken (Johansen et al., 2010; Ege & Aanstad, 2014; Bergo et al., 2023).

6.2 Diskusjon av oppgaven

Noe av teorien vi har benyttet i oppgaven, handler i større grad om beslutningsprosess og kriser internt i en organisasjon enn kriser utenfra (se for eksempel Brunsson og Brunsson (2017) og Pearson og Mitroff (1993)). Vi mener likevel det er overlappende likheter mellom dette og kriser som rammer organisasjonen utenfra, og har derfor valgt å benytte elementer fra denne litteraturen for å underbygge andre teorier.

Grunnleggende teori om beslutningstaking bygger mye på psykologi og individet. På grunn av oppgavens begrensede omfang benyttet vi enkelte psykologiske aspekter som er relevant å se på opp mot et økt opplevd «tidspress» i kriser, som hvordan «stress» påvirker beslutningstaking (Simon, 1979).

En av våre teoretiske antakelser var at beslutningstaking i en krisesituasjon er en intuitiv beslutningsprosess og dermed en større risikovillighet (Saaty, 2008). Vi fant ingen tydelig intuitiv beslutningsprosess i vår studie, men en beslutningsprosess hvor de forsøkte så rasjonelt som mulig å ta en beslutning gitt utfordringene de hadde med et begrenset informasjonsgrunnlag og tidspress. Likevel konkluderte vi med at beslutningsprosessen dreide mot intuitiv fordi tidligere erfaring, læring og samvirke spilte inn. Derimot mener vi ikke at risikovilligheten til beslutningstakerne økte selv om beslutningsprosessen forstås som mer intuitiv enn rasjonell. Vi mener derfor vår teoretiske antakelse var feil.

En annen teoretisk antakelse var at det å ta en beslutning under tidspress i en krisesituasjon innebærer en forhøyet risiko for at beslutningen blir dårlig. For å lykkes krever det derfor gode rutiner og planlegging i forkant av og under krisen. Vår antakelse innebærer for eksempel at lite informasjonsgrunnlag, lav situasjonsbevissthet og dårlige beredskapsplaner, vil gi en forhøyet risiko for å ta en forhastet beslutning i en krise. Vi mener likevel at PU hadde et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag og en tilstrekkelig situasjonsforståelse til at risikoen for en dårlig beslutning ikke ble forhøyet på grunn av dette. I studien fant vi svakheter med prosedyrene og rutinene til PU. Disse prosedyrene bidro dermed ikke til at PU lyktes i håndteringen av krisen. Selv om prosedyrene ikke var dekkende nok for situasjonen, og PU var utrent i OPKOM, anser vi oppdragsløsningen som vellykket, uten at risikoen ble forhøyet for å nå de strategiske mål. På bakgrunn av dette mener vi denne teoretiske antakelsen også var feil.

Et tema vi fant i datainnsamlingen var intensjonsbasert ledelse. Beskrivelser i empirien kan forstås som at staben har jobbet selvstendig ut fra sjefens intensjon. Denne ledelsesteorien var ikke noe vi vurderte som relevant da vi ønsket å forske på beslutningsprosessen i PU. At denne

formen for ledelse kan ha vært til stedet under oppdragsløsningen virker sannsynlig. Ved eventuelt videre forskning på dette temaet kunne det vært interessant å sette søkelys på ledelse, og se på hvordan oppdraget ble ledet på de ulike nivåene. Vår vurdering er at denne studien, ikke ville blitt påvirket av et større fokus på intensjonsbasert ledelse under beslutningsprosessen i PU.

Litteraturliste

- Akram, S., & Akbar, M. (2023). US Withdrawal from Afghanistan: Emerging Challenges and Future Prospects. *Global Foreign Politics Review VI(I)*, (s. 97-111). Hentet fra [https://doi.org/10.31703/gfpr.2023\(VI-I\).09](https://doi.org/10.31703/gfpr.2023(VI-I).09)
- Aven, T. (2023, 16. mars). risiko. *Store norske leksikon*. Hentet 15. oktober 2023 fra <https://snl.no/risiko>
- Aven, T., & Renn, O. (2010). *Risk Management and Governance*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Ayalon, A., Raz, I. G., & Amiel, B. (2022). The United States Withdrawal from Afghanistan after Two Decades of a Global War on Terrorism. *A Multidisciplinary Journal on National Security*, (s. 36). Hentet fra https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2022/12/Adkan25.1Eng_Ayalon.pdf
- Bakken, B. T., & Hærem, T. (2020). Kap.5: Betydningen av enkeltindivider i krisehåndtering. I Larssen, & G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig: Det norske systemet*. Universitetsforlaget.
- Bechky, B. A., & Okhuysen, G. A. (2009). 10 Coordination in Organizations: An integrative Perspective. *The Academy of Management Annals*, 3(1), (s. 463-502). Hentet fra <http://dx.doi.org/10.1080/19416520903047533>
- Beck, U. (1986/1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. (M. Ritter, Overs.). Sage Publications. (Opprinnelig utgitt 1986).
- Bergo, I., Åsgard, A. S., & Sfrintzeris, Y. (2023, 5. mai). *Kongsberg-saken: Så kjæresten bli banket opp av politiet*. Hentet 4. november 2023 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/13b1ro/kongsberg-saken-saa-kjaeresten-bli-banket-opp-av-politiet>
- Beuving, J., & de Vries, G. (2015). *Doing Qualitative Research: The Craft of Naturalistic Inquiry*. Amsterdam University Press.
- Blaikie, N. (2003). *Analyzing Quantitative Data: From Description to Explanation*. SAGE Publications.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. (2. utg.). Cambridge University Press.

- Borch, O., & Andreassen, N. (2020). *Beredskapsorganisasjon og kriseledelse*. Fagbokforlaget.
- Braun, V., Clarke, V., Hayfield, N., & Terry, G. (2019). Thematic Analysis. I Liamputtong, & Pranee, *Handbook of Research Methods in Health and Social Sciences* (s. 843-860). Hentet fra https://doi.org/10.1007/978-981-10-5251-4_103
- Brunsson, K., & Brunsson, N. (2017). *Decisions: The Complexities of Individual and Organizational Decision-Making*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Clausewitz, C. (1832/1976). *On War*. (Michal Howard & Peter Paret, Overs.). Princeton University Press (Opprinnelig utgitt i 1832).
- Comfort, L. K. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, 67(s1), s. 189-197. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/4624696>
- Coombs, T. W. (2010a). Part 1 Crisis and Allied Fields: 1 Parameters for Crisis Communication. I W. T. Coombs, & S. J. Holladay, *The Handbook of Crisis Communication*, (s. 17-53). Blackwell Publishing Ltd.
- Coombs, T. W. (2010b). Part 1 Crisis and Allied Fields: 2 Crisis Communication and Its Allied Fields. I T. W. Coombs, & S. J. Holladay, *The Handbook of Crisis Communication*, (s. 54-64). Blackwell Publishing Ltd.
- Dane, E., & Pratt, M. G. (2007). Exploring Intuition and Its Role in Managerial Decision Making. *The Academy of Management Review*, Jan., 2007, Vol. 32, No. 1, (s. 33-54). Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/20159279>
- Ege, R. T., & Aanstad, K. H. (2014, 3. november). *Offiseren: – Skuffet over Forsvaret*. Hentet 4. november 2023 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/K0WIX/offiseren-skuffet-over-forsvaret>
- Endsley, M. R. (1995). Toward a Theory of Situational Awareness in Dynamic Systems. *Human Factors*, 37(1), (s. 32-64). Hentet fra <https://doi.org/10.1518/001872095779049462>
- Grønmo, S. (2020, 7. oktober). bias i forskning. *Store norske leksikon*. Hentet 12. november 2023 fra https://snl.no/bias_i_forskning

- Heath, R. L. (2010). Introduction Crisis Communication: Defining the Beast and Demarginalizing Key Publics. I T. W. Coombs, & S. J. Holladay, *The Handbook of Crisis Communication*, (s. 1-13). Blackwell Publishing Ltd.
- Hermann, C. F. (1963). Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 8, No. 1. (s. 61-82). Hentet fra <https://doi.org/10.2307/2390887>
- Jacobsen, D. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P., & Christoffersen, L. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P., & Christoffersen, L. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. (6. utg). Abstrakt forlag.
- Johansen, M., Ege, R. T., Hegvik, G. K., & Andersen, M. A. (2010, 27. september). - Å krige er bedre enn sex. Hentet 4. november 2023 fra VG: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/waxp1/aa-krige-er-bedre-enn-sex>
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Kube, C. (2021, 12. juli). *Commander of U.S., NATO forces in Afghanistan steps down*. Hentet 26. september 2023 fra NBC News: <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/commander-u-s-nato-forces-afghanistan-stepping-down-n1273665>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademiske.
- Lanzetta, J. T. (1955). Group Behaviour Under Stress. *Human Relations*, Vol. 8, Issue 1, (s. 29-52). Hentet fra <https://doi.org/10.1177/001872675500800102>
- Larssen, A. K. (2020). Kap 19: Strategisk ledelse av sikkerhetspolitiske kriser. I A. Larsen, Dyndal, & G. L. Dyndal (red.), *Strategisk ledelse i krise og krig; det norske systemet* (s. 351-369). Universitetsforlaget.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage Publications.
- Luhmann, N. (2000). *Organization and Decision*. (R. Barret, Overs.). Cambridge University Press. (Opprinnelig utgitt i 2000).

- Meld. St. 10 (2016-2017). (u.d.). *Risiko i et trygt samfunn - Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>
- Meld. St. 12 (2010-2011). (u.d.). *Bistand til nordmenn i utlandet*. Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20102011/id637527/>
- Meld. St. 13 (2015-2016). (u.d.). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20152016/id2465603/>
- NATO. (2022). *NATO and Afghanistan*. Hentet 26. september 2023 fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm
- Neset, S. (2015, Juli). Hva kan vi lære fra kriseledelse om endringsledelse? Planlagt improvisasjon som virkemiddel. *Magma Vol. 18, Nr. 7*, (s. 76-84). Hentet fra <https://magmaforskning.econa.no/index.php/magma/article/view/944/944>
- North, R. C. (1962, Sep). Decision-Making in Crisis: An introduction. *The Journal of Conflict Resolution, Case Studies in Conflict Vol. 6, No. 3*, (s. 197-200). Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/2390887>
- NOU 2009:12. (2009, 12. mai). Et ansvarlig politi: Åpenhet, kontroll og læring. *Justis- og politidepartementet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b23f9c491cea42f1b99f46aae899377e/no/pdfs/nou200920090012000dddpdfs.pdf>
- PBS 1. (2020). *PBS 1 Politiets beredskapssystem del 1: Retningslinjer for politiets beredskap*. Politidirektoratet.
- Pearson, C. M., & Mitroff, I. I. (1993, Februar). Crisis Prone Crisis Prepared: A Framework for Crisis Management. *The Executive, Vol 7, No. 1*, (s. 48-59). Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/4165107>
- Politiet.no. (u.å.). *Organisering av Politiets utlendingsenhet*. Hentet 10. november 2023 fra <https://www.politiet.no/om-politiet/organisasjonen/sarorganene/politiets-utlendingsenhet/organisering/>
- Regjeringen.no. (2023, 10. juli). *Evakueringen fra Kabul – lærings- og bevaringspunkter*. Hentet 15. oktober 2023 fra Regjeringen:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/ud/nyheter/2023/evakueringen-fra-kabul-larings-og-bevaringspunkter/id2989732/>

- Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (FOR-2017-03-10-312). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>
- Saaty, T. L. (2008). Decision making with the Analytic Hierarchy Process. *International Journal of Services Sciences, Vol. 1, No. 1*, (s. 83-98).
- Simon, H. A. (1979, September.). Rational Decision Making in Business Organizations. *The American Economic Review, Vol. 69, No. 4*, (s. 493-513). Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/1808698>
- Stensaker, I. G., & Langley, A. (2010). Change Management Choices and Trajectories in a Multidivisional Firm. *British Journal of Management, 21(1)*, (s. 7-27). Hentet fra <https://doi-org.ezproxy.nord.no/10.1111/j.1467-8551.2009.00657.x>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder*. (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Våpeninstruks for politiet. (2015). *Våpeninstruks for politiet* (FOR-2015-07-02-1088). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-07-02-1088>
- Waalder, I. E., Honningsøy, K. H., & Kjendalen, K. (2021, 20. august). *Her sender de fra seg babyen over piggråden i panikk*. Hentet 28. oktober 2023 fra <https://www.nrk.no/urix/kaotiske-tilstander-pa-flyplassen-i-kabul-1.15618042>
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science (Providence, R.I.), 16(4)*, (s. 409-421). Hentet fra <https://doi.org/10.1287/orsc.1050.0133>
- Wolbers, J., & Boersma, K. F. (2018). Key Challenges in Crisis Management. I R. P. Gephart, C. C. Miller, & K. S. Helgesson, *The Routledge Companion to Risk, Crisis and Emergency Management*, (s. 17-34). Routledge. Hentet fra <https://doi.org/10.4324/9781315458175>
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. (5. utg.). SAGE Publications Ltd.

VEDLEGG 1 – SAMTYKKESKJEMA SIKT



[Meldeskjema](#) / [Master i beredskap og kriseledelse](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer 101258	Vurderingstype Standard	Dato 13.11.2023
----------------------------------	-----------------------------------	---------------------------

Tittel

Master i beredskap og kriseledelse

Behandlingsansvarlig institusjon

Nord Universitet / Handelshøgskolen / Nordområdesenteret

Felles behandlingsansvarlige institusjoner

Politihøgskolen

Prosjektansvarlig

Natalia Andreassen

Student

Guro Hegstad Stien

Prosjektperiode

01.08.2023 - 09.01.2024

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 01.06.2024.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

OM VURDERINGEN

Sikt har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket. Vi har nå vurdert at du har lovlig grunnlag til å behandle personopplysningene.

TILLATELSER

Det foreligger godkjenning fra Politiets utledningsenhet (PU) for gjennomføring av intervju av ansatte i PU. Godkjenningen er lastet opp i meldeskjemaet.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Det er institusjonen du er ansatt/student ved som avgjør hvordan du må lagre og sikre data i ditt prosjekt og hvilke databehandlere du kan bruke. Husk å bruke leverandører som din institusjon har avtale med (f.eks. ved skylagring, nettspørreskjema, videosamtale el.).

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32).

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Se våre nettsider om hvilke endringer du må melde: <https://sikt.no/melde-endringer-i-meldeskjema>

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

VEDLEGG 2 – INTERVJUGUIDE

INTERVJUGUIDE

Innledning

- Tid, sted og lokale, hvem som er til stede. Tas opp på lyd.
- Hvem som er til stede
- Informere om prosjektet, problemstilling osv. Vi kaller evakueringen for "OP Exit".
- Repetere noe fra informasjonsskrivet (frivillig, anonymisering, dialog med POD ang taushetsplikt, når slettes informasjonen osv)
- Forklare at en av forskerne selv hadde en rolle i OP Exit, derfor skriver vi noe om forutinntatthet.
- HOLDER OSS UNNA SENSITIV INFORMASJON- FORKLARE HVA DET BETYR
- Huske at vi skriver og snakker for andre.
- SEMISTRUKTURERT INTERVJU

Foreløpig problemstilling:

Hvordan ble beslutningen om å sette igjen personell i Kabul tatt av Politiets utlendingsenhet (PU)?

Hypotese:

«I hvilken grad er det nødvendig å avvike fra etablerte prosedyrer og risikovurderinger for å ta vellykkede beslutninger i en krisesituasjon?»

HOVEDSPØRSMÅL	OPPFØLGINGSSPØRSMÅL
Del 1 Bakgrunn og kontekst	
1. Fortell om deg selv, hvem du er, hva din nåværende stilling er og hvilken stilling/rolle du hadde under OP Exit.	
2. Kan du gi en kort oversikt over hva oppdraget til PU (Politiets utlendingsenhet) var under evakueringen fra Kabul august 2021, og hvordan det ble initiert?	
3. Hvordan er PU organisert i daglig drift? (stab, OPKOM)	
4. Hvordan var PU organisert under håndteringen av OP Exit? Forklar etableringen av krisestab og vurderinger som ble gjort.	

5. Hvilke prosedyrer og retningslinjer benyttes i krisehåndtering i PU?	
6. Hvilke prosedyrer og retningslinjer ble brukt i PU under krisehåndteringen?	Har disse blitt endret i ettertid?
Del 2: Beslutningsprosessen	
7. Hvordan ble beslutningen om å sette igjen personell i Kabul tatt?	1. Hvem var involvert i beslutningen, og hva var deres roller?
	2. Hva var de mest kritiske faktorene som påvirket beslutningen?
	3. Hvilke informasjonskilder ble brukt som grunnlag for beslutningen?
	4. Ble etablerte prosedyrer og risikovurderinger vurdert eller avviket fra under beslutningsprosessen?
	5. Ble alternative løsningsmetoder vurdert, og hvordan ble de vurdert i forhold til beslutningen?
Del 3: Informantspesifikke spørsmål - Beslutningsstøtte	
6. Hvordan ble risikovurderingen for situasjonen i Kabul utført, hvem var målgruppen, og hvordan ble den brukt i beslutningsprosessen?	1. Hvordan ble risikovurderingen påvirket av prosedyrer, retningslinjer og din egen kunnskap?
	2. Hvordan skilte denne situasjonen seg fra tidligere risikovurderinger?
	3. Hva var hovedfunnene i risikovurderingen?
	4. Hvordan ble resultatene fra risikovurderingen kommunisert til beslutningstakere?

	5. Hvordan påvirket risikovurderingen beslutningen om å sette igjen personell i Kabul?
Del 4: Beslutningstaking i en krisesituasjon	
7. I hvilken grad tror du det var nødvendig å avvike fra etablerte prosedyrer og risikovurderinger for å ta en vellykket beslutning i denne krisesituasjonen?	1. Hvordan tror du beslutningen om å sette personell igjen påvirket utfallet av evakueringen fra Kabul?
	2. Hva mener du er de viktigste lærdommene fra denne beslutningsprosessen med tanke på kriseledelse og beslutningstaking?
Avsluttende spørsmål	
8. Er det noe annet du ønsker å legge til eller kommentarer du vil dele om denne spesifikke beslutningen og prosessen?	1. Har du noen forslag til forbedringer eller tiltak basert på erfaringene fra denne hendelsen?

VEDLEGG 3 – INFORMASJONSSKRIV

Vil du delta i forskningsprosjektet “Evakuering av norske statsborgere og overføringsflyktninger fra Kabul høsten 2021”

Forskningsprosjektet

Denne studien er en masteroppgave i studiet master i beredskap og kriseledelse ved Nord Universitet. Nord Universitet er ansvarlig for prosjektet, men vil bli utført i samarbeid med veileder fra Politihøgskolen og Politiets utlendingsenhet som organisasjon.

Forskningsprosjektet vil bli gjennomført høsten 2023, med endelig innlevering 28. November.

Formål

Forskningsprosjektet har til formål å bidra til å styrke beredskapen i Politiets utlendingsenhet (PU) ved å evaluere PUs håndtering (kriseledelse) under Operasjon Exit Afghanistan. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Studien har følgende problemstilling: *“Hvordan håndterte Politiets utlendingsenhet Operasjon Exit Afghanistan sett fra et kriseledelsesperspektiv”* og ytterligere forskningsspørsmål:

- Hvordan ble beslutningen om evakueringen av Afghanistan tatt av Politiets utlendingsenhet? Hvilke faktorer påvirket beslutningsprosessen, og hvordan var samarbeidet med andre aktører som Forsvaret og Utenriksdepartementet?
- Hvilke prosedyrer lå til grunn for håndteringen, og basert på Danmarks håndtering av samme situasjon, tok PU unødvendig risiko ved Exit Afghanistan ved å sette igjen personell i Kabul? Hva kunne Norge eventuelt gjort annerledes?
- Hvilke beredskapsplaner lå til grunn for å håndtere evakueringen og flyktningene som senere kom til grensepasseringen på OSL uten identitetspapirer?
- Hvordan var krisehåndteringsplanene til Politiets utlendingsenhet forberedt på en situasjon som Operasjon Exit Afghanistan? Ble planene fulgt eller måtte de endres underveis? Hva var grunnen til eventuelle avvik fra planen, og hvordan ble konsekvensene av disse håndtert?
- I hvilke situasjoner var ikke etablerte prosedyrer dekkende, hvilke beslutninger ble tatt, og på hvilket grunnlag?

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget av informanter i denne studien baserer seg spesielt på nøkkelpersoner under utførelsen av operasjon Exit Afghanistan, og vil innebære å få mest mulig kunnskap om ledelsen og beslutningene som ble tatt under operasjonen, bakgrunn for valg som ble tatt og kjennskap til prosedyrer og andre faktorer som lå til grunn som kan ha spilt inn på hendelsesforløpet. Vi søker derfor nøkkelinformanter med nærhet til operasjonen og relevante beslutningstakere under krisen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det at du deltar i et åpent intervju på ca. 1t. Merk at det vil bli gjort lydopptak og notater fra intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil kun bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Prosjektgruppen og veileder ved behandlingsansvarlig institusjon vil ha tilgang til opplysningene.

Vi vil ikke publisere navn eller stilling, samt omskrive detaljer for å unngå at deltakerne vil kunne gjenkjennes i publikasjonen. Derimot vil vi opplyse om deltakeren hadde en lederfunksjon eller ikke. Pseudonyme personopplysninger kan knyttes til informant og er å regne som personopplysninger. Vi vil derfor benytte en koblingsnøkkel til referatene.

Personopplysningene vil lagres i en mappe med begrenset tilgang for kun prosjektgruppen på Nord Universitets sin SharePoint-server. Navnet og kontaktopplysningene dine vil erstattes med en kode som lagres på en egen passord-beskyttet navneliste adskilt fra øvrige data.

Intervjuene vil bli transkribert gjennom Teams sin innebygde transkripsjonstjeneste, eventuell en annen transkripsjonstjeneste dersom det kun blir gjennomført fysiske intervju med lydopptak ved bruk av mobiltelefon.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes ved sensurfrist 9. januar 2024. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger bli slettet.

Dersom prosjektet blir utsatt på grunn av kontinuasjon eller utsatt innlevering, vil datamaterialet forbli lagret inntil ny innlevering våren 2024. Dersom dette forekommer, vil forventet sletting av personopplysninger skje tentativt juni 2024.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Nord Universitet har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- Innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- Å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- Å få slettet personopplysninger om deg

- Å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter ta kontakt med:

Nord Universitet ved Handelshøgskolen
Studieprogramansvarlig Natalia Andreassen
Telefon: 75 51 71 38
Email: natalia.andreassen@nord.no

Vårt personvernombud:

Toril Irene Kringen
Telefon: 74 02 27 50
Email: personvernombud@nord.no