

## 22. juli-kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner

*- en metaanalyse av politiaksjon Utøya*

Helge Renå

(f. 1982), M.phil. i statsvitenskap (UIO, 2009),

stipendiat, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

[helge.rena@uib.no](mailto:helge.rena@uib.no)

### SAMMENDRAG

Terrorangrepene 22. juli, 2011 («22/7»), mangler sidestykke i norsk kontekst. Angrepene kom uventet. 22.juli-kommisjonen fikk den krevende oppgaven å besvare hva som skjedde og hvorfor. Rapporten fikk mye oppmerksomhet og dens analyser, vurderinger og konklusjoner ble i det store og hele akseptert og anerkjent av myndighetene, media og opinionen for øvrig. Men hvordan går en frem for å besvare spørsmål om svært uventede hendelser, og hvordan vurdere aktørenes respons? Kommisjonsrapportens egne analyser og vurderinger har i liten grad vært diskutert, og det som har vært av kritikk har i liten grad bygget på forskningsbaserte analyser av det faktiske innholdet i rapporten. Artikkelen gjør det gjennom en tekstanalyse av kommisjonens tolkning av egen oppgave og dens analyse av politiaksjonen Utøya med utgangspunkt i vitenskapsteoretiske og beslutningsteoretiske perspektiver.

Analysen finner at kommisjonen i tolkningen av egen oppgave viste til ulike hensyn og perspektiv som er til dels motstridende. Denne flersidigheten er langt på vei borte i dens analyse av politiaksjon Utøya. Det primære formålet er å analysere for å forklare og vurdere resultatet av politiaksjonen, særlig sentralt er å vurdere om aktørene burde ha handlet annerledes. Artikkelen finner at kommisjonen i spørsmålet om ansvar er uklare på hva og hvor mye som kan tilskrives henholdsvis systemet og personene i systemet. Videre bygger kommisjonens analyse og vurderinger tidvis på informasjon de involverte ikke kunne ha på det daværende tidspunkt – post-kunnskap blir til pre-kunnskap. Dermed blir vurderingene gjort på feil grunnlag, dersom målet er å gjøre vurderingene ut i fra det

situasjonsbildet aktørene hadde. Artikkelen viser viktigheten av at offentlige undersøkelseskommisjoners analyser, vurderinger og konklusjoner ikke godtas uten videre, men blir gjenstand for forskning og kritisk debatt.

**Nøkkelord:**

offentlige undersøkelseskommisjoner, 22.juli-kommisjonen, tekstanalyse, beslutningsteori, vitenskapsteori.

**ABSTRACT**

The terrorist attacks on July 22, 2011 (the «22/7»), is unparalleled in Norwegian context. The attacks came unexpected. The «July 22 Commission» received the demanding task to answer the questions of what happened and why. Their report received much attention and its analysis, assessments and conclusions were widely accepted and renowned by the government, media and public opinion in general. But how to proceed to answering questions related to very unexpected events, and how to assess the first responders' response? Discussions of the analysis and assessments in the commission report are scarce. Very little of the critique have been based on research on the actual content of the report. This article is in this sense an exception. It conducts a textual analysis of the Commission's interpretation of its own task and its analysis of police operation Utøya drawing on theoretical perspectives and concepts from philosophy of science and decision making theory.

The analysis finds that the Commission in its interpretation of own task drew on different considerations and perspectives that sometimes were contradictory. This diversity in perspectives is gone in its analysis of the police action Utøya. Then the primary purpose is to explain and assess the results of police action, particularly important is to assess whether the actors should have acted differently. The article finds that the Commission on the question of accountability is unclear on what and how much can be attributed respectively to actors and system factors. Furthermore, the Commission's analysis and assessments draws occasionally on information which the actors involved could not know at that time – post-knowledge becomes pre-knowledge. Thus, these assessments are made on the wrong basis, if the aim is to make opinions on the basis of the situation-perspective the actors had at that time. The article shows the importance of not accepting governmental inquiry commissions' analyzes, assessments and conclusions without further ado, and making them subject to research and critical debate.

**Keywords:**

governmental inquiry commissions, the Norwegian terrorist attacks, text analysis, philosophy of science, decision theory.

## INNLEDNING<sup>1</sup>

Terrorangrepene 22. juli, 2011 («22/7»), mangler sidestykke i norsk kontekst. Angrepene kom uventet. 22.juli-kommisjonen fikk den krevende oppgaven å besvare: «*Hva [som] skjedde 22/7? Hvorfor skjedde det? Og mer fundamentalt: Hvordan kunne vårt samfunn la dette skje?*» (NOU 2012:13). Rapporten fikk mye oppmerksomhet og dens analyser, vurderinger og konklusjoner ble i det store og hele akseptert og anerkjent av myndighetene, media og opinionen for øvrig.

Men hvordan går en frem for å besvare spørsmål om svært uventede hendelser, og hvordan vurdere aktørenes respons? Bør vi anta at menneskelige handlinger er resultat av selvstendige, individuelle vurderinger, eller bør de heller forstås som resultat av de sosiale strukturene de inngår i? Hva en som forsker, evaluator eller gransker, tenker om slike grunnleggende vitenskaps- og beslutningsteoretiske spørsmål er viktig, fordi det har implikasjoner for valg av analyseperspektiv, forskningsspørsmål og vurderingskriterier (Alexander 1985; Hollis 1994).

Artikkelens overordnede tema er offentlig oppnevnte undersøkelseskommisjoners analyser, og grunnlaget for disse. Hvilke analyseperspektiv og vurderingskriterier anvender de, og mer generelt, hvilke vitenskapsteoretiske antagelser bygger deres vurderinger og konklusjoner på? Denne type spørsmål ligger til grunn for artikkelen som analyserer en av de mest sentrale undersøkelseskommisjonsrapportene i nyere norsk historie: *NOU 2012:14 Rapport fra 22.juli-kommisjonen* (kommisjonsrapporten). Mer konkret gjøres en metaanalyse av kommisjonens tolkning av egen oppgave og dens analyse av politiaksjon Utøya.<sup>2</sup> Problemstillingen metaanalysen besvarer er todelt:

- a) *Hvilke vitenskapsteoretiske og beslutningsteoretiske antagelser ligger til grunn for kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner?*
- b) *Hvilken betydning har antagelsene for kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner?*

Metaanalysen gjøres med utgangspunkt i klassiske vitenskapsteoretiske dimensjoner, beslutningsteoretiske perspektiver hentet fra *rational choice*, og klassisk og ny-institusjonell teori, og tre typer vurderingskriterier (referansemåling, prosedyrer og kontrafaktiske vurderinger).

Kommisjonsrapporten er voluminøs, å avgrense den empiriske analysen til politiaksjonen Utøya er gjort av tre grunner: i) en tydelig avgrensning muliggjør konkret og inngående analyse, ii) politiet er viet mye plass i kommisjonsrapporten,<sup>3</sup> iii) politiaksjonen Utøya er den delen av hendelsesforløpet som er mest detaljert beskrevet i rapporten, og den ble også mye diskutert i media de første månedene etter terrorangrepene. Kommisjonens konklusjon på dette punkt er krystallklar: «Myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var reelt mulig. Gjerningsmannen kunne ha vært stanset tidligere 22/7» (NOU 2012, 15). Gitt kommisjonens klare konklusjon, og den medieoppmerksomheten politiaksjonen og kommisjonens analyse fikk, er det grunn til å undersøke hvordan kommisjonen kom til sin konklusjon.

Resten av artikkelen består av fem deler. Først et teoretisk kapittel som beskriver de teoretiske begrepene og perspektivene som brukes som analytisk rammeverk i tekstanalysen.

Dernest et kontekstkapittel som kort beskriver hva som menes med offentlige undersøkelseskommisjoner, hvordan kommisjonsrapporten ble mottatt, og hvordan metaanalysen representerer noe substansielt nytt i den norske diskursen om «22/7» generelt, og kommisjonsrapporten spesielt. Tredje del gir en deskriptiv tekstanalyse av kommisjonsrapporten. Fjerde del diskuterer funnene fra tekstanalysen og besvarer problemstillingen, mens femte del konkluderer.

## TEORI

Metaanalysen av kommisjonsrapporten gjøres basert på teoretiske begrep og perspektiver som beskrives i det følgende, disse anvendes som analytiske kategorier i tekstanalysen. Først skisseres noen sentrale vitenskapsteoretiske dimensjoner, før jeg går nærmere inn på to ulike perspektiv på rasjonalitet og individuell beslutningsatferd. Dernest beskrives tre typer vurderingskriterier en kan anvende før jeg til slutt sier noe om ansvarsdimensjonen.

### Vitenskapsteoretiske dimensjoner<sup>4</sup>

Hvordan kan vi forstå og forklare sosiale fenomener som en krise? Og hva er aktuelle analyseperspektiv og forklaringsmodeller for å forklare hvorfor mennesker og organisasjoner responderer og samhandler som de gjør i en krisesituasjon? Dette er eksempler på vitenskapsteoretiske spørsmål; spørsmål om sosiale fenomeners væren og eksistens, og hva og hvordan mennesker kan erkjenne og tilegne seg kunnskap om sosiale fenomener. Sistnevnte spørsmål kan forstås på to nivåer: i) kan kommisjonen tilegne seg kunnskap om hvordan kriseresponsen «22/7» egentlig var?, og ii) kunne menneskene som stod overfor en akutt fare «22/7» tilegne seg kunnskap om hendelsenes «faktiske innhold»? (Bratberg 2016).

Det er viktig å undersøke hvilke vitenskapsteoretiske antagelser som ligger til grunn for kommisjonens analyser, fordi antagelsene legger føringer for analysedesignet, som for eksempel valg av analyseperspektiv og hvordan problemstillingene utformes. I det følgende trekkes tre vitenskapsteoretiske skillelinjer: sosiale fenomener som henholdsvis medierte og umedierte, forståelse/forklaringer, og struktur/aktør. Formålet er analytisk. Skillelinjene brukes som dimensjoner for å kunne gi en indikasjon på hva som er kommisjonens vitenskapsteoretiske utgangspunkt. Jeg skriver «gi en indikasjon» fremfor «påvise» fordi å skildre det vitenskapsteoretiske mangfoldet i form av binære dimensjoner gir et svært forenklet bilde (se f.eks. Wight 2002:23–24). I tillegg er kommisjonen lite eksplisitt om sitt vitenskapsteoretiske ståsted. Mine analyser på dette punkt bygger derfor på fortolkninger av karakteristika ved kommisjonens analyse og design.

Et vitenskapsteoretisk hovedskille går på hvorvidt mennesker *qua* rasjonelle vesen kan tilegne seg kunnskap om (det epistemologiske nivået) hvordan sosiale fenomener er i seg selv (det ontologiske nivået). En hovedretning vil svare bekreftende. Gjennom rasjonell søken etter sannhet kan vi, i prinsippet, tilegne oss kunnskap om hvordan sosiale fenomener virkelig er, og hvorfor de er som de er. En annen hovedretning vil svare avkreftende med begrunnelsen at den sosiale virkeligheten er en konstruert virkelighet og innehar en

meningsdimensjon. Derfor er det sentrale for samfunnsforskeren å undersøke betingelsene for kunnskapsproduksjon, å tolke for å forstå.

Det andre hovedskillet handler om hva som er forskningens hovedformål: å *forstå* sosiale fenomener og relasjoner, eller å *forklare* dem.<sup>5</sup> Førstnevnte handler om å forstå meningen i de sosiale fenomenene og relasjonene innenfra. Det gjøres gjennom innlevelse og fortolkning, innpasset i en humanistisk vitenskapstradisjon som forstår mennesker i deres historiske og kulturelle sammenheng (Ekström 1997: 91–92). Sistnevnte handler om å forklare hvorfor de sosiale fenomenenes og relasjonenes virkemåte er som de er med henvisning til universelle (eller stokastiske) lover om årsak-virkning. Det handler om å påvise sammenhenger mellom observerte fenomener, for eksempel i form av statistiske korrelasjoner eller kausale mekanismer.

Det tredje hovedskillet går på avveiningen mellom aktør og struktur: Skal menneskelig handling primært forstås og forklares med utgangspunkt i egenskaper ved aktøren, eller ved de sosiale strukturene som aktøren inngår i? Få, om noen samfunnsforskere vil hevde det her er snakk om et enten-eller. Det handler mer om hvilken av de to en tillegger mest vekt i sine forklaringer.

#### Rasjonalitet, regler og beslutningsatferd

Forståelsen av aktørers handlingsrom og beslutningsatferd er betinget av hvordan en forstår rasjonalitet: hvordan en definerer rasjonalitet, og hvorvidt, og eventuelt i hvilken grad, sosial handling forstås som rasjonell (Alexander 1985: 72; Scott 2013: 80). Spissformulert, og overført til artikkelens tematikk: Er politibetjentene (aktørene) selvstendige handlende aktører, eller er deres handlinger primært resultat av deres funksjon og plassering i strukturene? I det følgende beskrives to perspektiv på rasjonalitet<sup>6</sup>, *homo economicus* og *homo sociologicus* (Hollis 1994), kombinert med to perspektiv på individuell beslutningsatferd, henholdsvis konsekvenslogikk (March og Simon 1993; Simon 1945) og passende-logikk (March og Olsen 1989).

Ut i fra et *homo economicus* perspektiv er det sentrale å *forklare* handling. En tar utgangspunkt i mennesket som kalkulerende enkeltindivid. Mennesket er utstyrt med ønsker (preferanser), antagelser (informasjon) og en intern datamaskin som søker den mest effektive måten å få realisert sine ønsker på (maksimere forventet nytte) (Hollis 1994: 156). Individers beslutningsatferd er basert på en *konsekvenslogikk*. I dens reneste form antas det at beslutningstageren har full informasjon om de ulike handlingsalternativene og hvilke konsekvenser de vil få.<sup>7</sup> En mer modifisert form, kjent som begrenset rasjonalitet (March og Simon, 1993; Simon, 1945), antar at beslutningstageren har en *intensjon* om å velge det handlingsalternativet som gir best konsekvenser, men at informasjonen vedkommende har om mulige handlingsalternativ alltid vil være begrenset. Det skyldes begrensninger i vår kognitive kapasitet som forsterkes når beslutningene involverer flere aktører. Sentrale stikkord er begrensninger i vår oppmerksomhet, hukommelse, fortolkning og kommunikasjon (March 1994: 8–11).

Motsatsen til *homo economicus* – perspektivet på rasjonalitet er *homo sociologicus* – perspektivet som primært søker å *forstå* det meningsbærende elementet i sosial praksis, og som derfor tar utgangspunkt i mennesker som regel-følgende individer i et samfunn.

Ifølge *homo sociologicus* – perspektivet besitter mennesker et sett av roller og sosiale posisjoner. Samfunnet generelt, og institusjoner og enkeltorganisasjoner mer spesielt, består av en rekke normer, regler og praksiser som er assosiert til de forskjellige rollene og sosiale posisjonene. Videre er det en forventning om at normene, reglene og praksisene vil følges av mennesker som besitter de respektive rollene og sosiale posisjonene (Hollis 1994: 151–160). Beslutninger tas basert på en *egnethetslogikk*. Det vil si at beslutninger fattes etter en vurdering av situasjonen en er i, ens egen rolle og hvor egnet de ulike handlingsalternativene er, for en med den rollen i en slik situasjon. Beslutningen som tas er å velge det handlingsalternativet som er mest egnet (March og Olsen 1989: 24). Spørsmål om identitet, roller og hvordan ens fortolkning og forståelse av situasjonen er farget av disse står sentralt (Scott 2013: 97; se også f.eks. Powell og DiMaggio 2012; Meyer og Rowan 1977).

#### Vurdering og vurderingskriterier

Enhver vurdering baserer seg implisitt eller eksplisitt på kriterier. Ta for eksempel evalueringer, de bygger på et sett av *evalueringskriterier* som har til hensikt å gi noen mål på suksess eller måloppnåelse (Sverdrup 2002: 89; Vedung 1997: 98). På samme måte vil 22.juli-kommisjonens vurderinger være basert på noen vurderingskriterier, om de er uttalt eksplisitt er et empirisk spørsmål. Her beskrives tre typer vurderingskriterier: referansemålinger, prosedyrer og planverk, og kontrafaktiske vurderinger.

*Referansemålinger* (*benchmarking*) er mye brukt i evalueringer, det vil si at en sammenligner det som skal evalueres med et eksternt referansepunkt. Overført til artikkelens tema kan referansepunkt for eksempel være politiets responstid på alarmmeldinger, hvor en da sammenligner politiets responstid «22/7» med landsgjennomsnittet (eller sammenlignbare politidistrikt). En kan også tenke seg mer kvalitative referansepunkt, hvor en for eksempel sammenligner politiets respons i Utøya-aksjonen med andre tilfeller av samme klasse empiriske fenomen i andre land. Med andre ord det samme som en må gjøre i case studier (som ikke er rent deskriptive): Klargjøre hva som kjennetegner den klassen av fenomen som politiets Utøya-aksjon kan sammenlignes med (George og Bennett 2005: 17-18; Gerring 2007: 20; Thomas 2011: 514-515).

Et annet mulig vurderingskriterium er *prosedyrer og planverk* (heretter prosedyrer). En fremgangsmåte vil være å sammenligne den faktiske responsen med gjeldende prosedyrer, og undersøke i hvilken grad det er samsvar. Er det samsvar har aktøren handlet «riktig», om det ikke er samsvar har aktøren handlet «feil». Å anvende prosedyrer som fasit har klare paralleller til *homo economicus*-perspektivet på rasjonalitet og sosiale fenomener som umediert. En antar implisitt at prodyrenes meningsinnhold er gitt og at det riktige handlingsalternativet er å handle i samsvar med prosedyren. Kritikere vil argumentere for at prosedyrer innehar en meningsdimensjon. Derfor kan en ikke anta at alle mennesker vil ha samme oppfatning om hva prosedyrens meningsinnhold er (se f.eks. Feldman og Pentland 2003: 101; Pentland og Hærem 2015: 466). Videre kan det være motstrid mellom ulike prosedyrer, regler og normer som alle virker inn på aktørene i en bestemt handlingssituasjon (March og Olsen 1989: 24). Derfor kan ikke prosedyrer brukes som fasit, ifølge dette synet, men må forstås som én av flere faktorer som virker inn på aktørene i hver enkelt handlingssituasjon.

Et tredje mulig vurderingskriterium er å gjøre kontrafaktiske vurderinger i form av hypotetiske hvis-så utsagn. Kontrafaktiske vurderinger kan forstås som temporære, etterfølgende, distinkte hendelser *C* og *E* som beskriver tilfeller der, hvis *C* ikke hadde inntruffet, så ville heller ikke *E* inntruffet (Paul 2009: 159). Overført til kommisjonens analyse kan en for eksempel spørre seg hva ville skjedd dersom oppmøtestedet *ikke* ble endret. På den måten kan en gjennom kontrafaktiske analyser vise hva som kunne ha skjedd dersom en hadde gjort andre valg, eller om forutsetningene hadde vært noe annerledes. Slike resonnement bygger implisitt på en kontrafaktisk forståelse av kausalitet som vil si at alt annet i situasjonsbildet oppfattes som gitt, og at en gjennom rekonstruksjon med endring av enkeltelementer kan forutsi hva som ville vært mulige utfall. En kritikk av å bruke kontrafaktiske vurderinger som vurderingskriterium er dens forståelse av kausalitet. Kausale relasjoner står ikke i et 1:1-forhold, forskjellige kausalrelasjoner kan føre til *samme* resultat. Dette kan settes opp i formalisert form; hvis *A* så *B* så *E*, og hvis *C* så *D* så *E* (George og Bennett 2005).

Ansvar; ansvarsutkreving og «blame-games»

I kjølvannet av enhver krise står spørsmålene om hva som skjedde, og hvorfor, sentralt. Videre reises ofte spørsmålet om hvem, om noen, som bør stilles til ansvar for at det gikk som det gikk (Boin, t'Hart, Stern, og Sundelius, 2005: 99–114). Spørsmålet om ansvar blir også ofte et spørsmål og spill om plassering av skyld (Hood 2011). En språklig utfordring er at det norske ansvarsbegrepet ikke er identisk med det engelske begrepet *accountability*. Ansvarsutkreving er et mer presist begrep i sammenhenger hvor aktører stilles til ansvar og fokuset er på etterkontroll, som det er her (Neby og Lindén 2015: 5).

Et sentralt spørsmål i evalueringen av kriseresponser er om de som hadde ansvaret for bestemte oppgaver i kriseresponsen, i ettertid kan stilles til ansvar for (ansvarsutkreving) de deler av hendelsesforløpet de var involvert i. På et mer grunnleggende nivå handler det om en skal vektlegge aktør- eller systemforklaringer, og i hvilken grad en legger til grunn at de som stod «i kampens hete» reelt sett kunne, og burde, ha handlet annerledes (Boin et al. 2005: 103–104).<sup>8</sup>

## BAKGRUNN OG KONTEKST

Fra offentlige granskninger til undersøkelser

Offentlige granskningskommisjoner er kjennetegnet av at de er *ad hoc* organer, de er ikke en del av det normale styringsverket. De varierer i sammensetning og hva de er satt til å undersøke, men som regel dreier det seg om kriser og katastrofer som vies stor oppmerksomhet i opinionen. I et historisk perspektiv har opprettelsen av slike organ forekommet sjeldent, men fra 1980-tallet har det blitt langt mer vanlig og forekommer gjennomgående én til to ganger per år. Historisk har det vært en endring fra aktør- til systemforklaringer hvor sistnevnte fra 1960-årene og utover har blitt mer vanlig (Koht 2009: 147–151).

Dette var noe av bakgrunnen for at regjeringen i 2007 oppnevnte et utvalg for å vurdere endringer i regelverket for offentlig oppnevnte granskingskommisjoner. Arbeidet

resulterte i *Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner* (NOU 2009). En av utvalgets konklusjoner var at benevnningen 'granskningskommisjoner' bør erstattes med 'undersøkelseskommisjoner', og begrunnet det blant annet med at begrepet «granskning» ikke har et entydig avgrenset innhold samtidig som det skapes en forventning om at en skal avdekke kritikkverdige forhold. Formålet med en granskningsprosess er «utredning, uavhengig av om det kan være grunnlag for kritikk» (NOU 2009: 19).

I 22.juli-kommisjonens mandat står det at kommisjonen skal «kartlegge» og foreta «undersøkelser» (NOU 2012: 38). Ordet granskning er aldri nevnt. Kommisjonen skriver at den har «fulgt de retningslinjer som er gitt i NOU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner, og i rundskriv G-48/75<sup>9</sup>, så langt dette har passet og ligget innenfor det rettslige rammeverket som har foreligget» (s. 40).

22.juli-rapporten: anerkjennelse, kritikk og ettermæle

Kommisjonsrapporten med sine 482 sider er et omfattende stykke arbeid. Kommisjonens undersøkelser er detaljrik. Rapporten er leservennlig med klart språk og inngående beskrivelser og vurderinger av enkeltpersoners handlinger, og vurderingene som antas og ha ligget til grunn for disse.

Rapporten vakte stor oppmerksomhet både i media, blant de aktørene som var involvert og opinionen forøvrig. Den formelle høringsrunden, som hadde uvanlig kort høringsfrist (tre uker), resulterte i 103 høringsinnspill hvorav 64 ga generelle vurderinger av kommisjonsrapporten, 53 av disse var positive, mens resten var noe mer blandede i sin vurdering. 27 av høringsinstansene har kritiske merknader, disse varierer mye i både omfang og styrke. Fra politiet kom det totalt 21 høringsinnspill, hvorav 11 generelt er positive til kommisjonsrapporten.<sup>10</sup>

På mange måter ble kommisjonens analyser, vurderinger og konklusjoner lagt til grunn uten spørsmål i den videre debatten om oppfølgingen av «22/7». Ord som «sannhetskomisjon» (Fimreite, Lango, Lægroid, og Rykkja, 2014) og «bibel» (Lerø 2015) er blitt brukt, mens Burgess og Pettersen beskriver prosessen som «preget av samdirektighet og en tilsynelatende omforent tilslutning til statsforvaltningen og 22.juli-kommisjonens historiefortelling og anbefalinger» (Burgess og Pettersen 2013). Fra politifaglig hold (både ansatte, ledere og forskere) har det også etter hvert kommet noen kritiske bemerkninger (se f.eks. Johannessen og Glomseth 2015; Myhrer 2015). Men både politiet, og statsforvaltningen mer generelt, har i det store og hele lagt kommisjonsrapporten til grunn: «Gjennom kommisjonens rapport har regjeringen fått den grundige gjennomgangen den ba om. Rapporten har blitt samfunnets felles forståelse av hva som skjedde» (Meld. St. 21 (2012-2013):7). Det har blitt iverksatt utredninger, omstillinger og reformer hvor kommisjonsrapporten har vært et viktig grunnlagsdokument. Derfor er det viktig at kommisjonsrapporten blir gjenstand for kritisk analyse, noe denne artikkelen er et eksempel på.

Kommisjonsrapporten har også tidligere vært gjenstand for kritikk fra flere hold, da særlig kommisjonens analyser av *hvorfor* det gikk som det gikk. En fellesnevner for kritikken har vært at et for snevert fokus i tilnærming og analytiske perspektiv gir forenklete svar på det viktige hvorfor-spørsmålet. I en kommentar på E24.no påpeker Thorvald Hærem at «hverken lederskap eller organisasjonskultur blir definert i rapporten og

at begrepene dessverre dermed får lov å bety alt eller ingenting» (Hærem 2012; se også Finstad 2012; Njå Viste 2014; Nordbø Røgenes 2013). Bakken (2012), Christensen (2013) og Fimreite et al. (2014) mener betydningen av formelle organisasjonsstrukturer vektlegges i for liten grad i analysen, og Christensen (2013) peker på fraværet av organisasjonskompetanse i kommisjonen som én mulig forklaringsfaktor. Forfatter og frilansjournalist Kjetil Stormark har i bokform gitt sin fremstilling av hva som skjedde «22/7» basert på en rekke intervjuer og dokumentstudier (Stormark 2012). Boken er et viktig supplement til 22.julikommisjonens fremstilling, og kom ut før kommisjonsrapporten var offentliggjort. Forskerne Braut og Burgess har, i henholdsvis Stavanger Aftenblad og Morgenbladet, stilt seg kritisk til det de oppfatter som et mekanisk risikobegrep hos kommisjonen (Burgess, 2013; Hetland, 2013). Ansvarsspørsmålet skapte mye debatt i mediene. VG mente statsministeren burde gå av (VG 2012), mens Dag og Tid-journalist Van Zijp (2012) ga en beskrivende oppsummering av debatten: «Sjeldan har ordet ansvar blitt brukt så flittig. Men (...) [nå] er det ikkje lenger lett å vita kven som har det, tek det, eller kva det tyder». Endelig har det fra blant annet politifaglig og –juridisk hold vært reist kritikk av kommisjonens forståelse av «skyting pågå»-instruksen og politiets handlingsplikt (Bergh Herjuaune 2014; Finstad 2012; Myhrer 2015).

Til tross for en del kritiske merknader, har det til nå vært få vitenskapelige arbeid hvor kommisjonsrapporten har vært analyseobjektet.<sup>11</sup>

#### Metode og forskningsspørsmål

Studiens forskningsmetode er tekstanalyse, med sikte på å filtrere ut sentrale argumenter fra deler av rapporten som analyseres i lys av teoretiske perspektiv. Det er mange måter å gjøre en kvalitativ innholdsanalyse av tekst på, og den kan ha ulike formål (Bergström og Boréus 2005; Bratberg 2014). Datakilden er kommisjonsrapporten, og artikkelen gjør en kvalitativ innholdsanalyse av kommisjonens tolkning av sitt mandat (del I i rapporten) og dens analyse av politiaksjonen Utøya (kapittel 7 i kommisjonsrapporten). Analysens formål er primært deskriptiv, men har også en teoretisk evaluerende ambisjon: å vurdere i hvilken grad kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner sammenfaller med konkrete teoretiske posisjoner, som er skissert i teorikapitlet.

Forskningsdesignet har noen begrensninger. Det kan innvendes at datagrunnlaget er for snevert og at tilnærmingen og problemstillingen er for smal. Om en ønsker å undersøke hvilke antagelser som ligger til grunn for kommisjonens analyser, bør en også intervju noen av de som var sentrale i kommisjonsarbeidet. Mitt fokus er imidlertid sluttproduktet, den faktiske teksten i rapporten. Etter min oppfatning bør og skal dens analyser, vurderinger og konklusjoner kunne tale for seg.

Et annet viktig poeng er at offentlig oppnevnte undersøkelseskommisjoner ikke jobber i et vakuum, men er del av en større diskurs. Det kan ligge visse forventninger og/eller et visst press fra politisk hold eller andre aktører om hva som bør være resultatet av kommisjonens arbeid, for eksempel i form av bestemte temaer som bør dekkes, eller plassering av ansvar og skyld (Boin et al. 2005: 105–106; Hood 2011). Dette er særlig aktuelt for 22.julikommisjonens arbeid hvor mediene og andre, i månedene etter terrorangrepene, reiste en rekke kritiske spørsmål omkring myndighetenes håndtering. Det er grunn til å tro at debat-

tene om 22.juli som pågikk mens kommisjonen arbeidet kan ha virket inn på kommisjonens arbeid, men det er ikke inkludert i denne artikkelens analyse.

Metaanalysen og de kritiske vurderingene som gjøres er ikke verdinøytrale, med andre teoretiske perspektiver som utgangspunkt ville trolig metaanalysen blitt annerledes. Funnene fra metaanalysen gir ikke grunnlag for vidtrekkende konklusjoner om kommisjonsrapporten i sin helhet, da metaanalysen kun fokuserer på en avgrenset del av rapporten.

Analysen starter med å analysere kommisjonens forståelse av egen oppgave, fordi det kan si noe om kommisjonens forståelse av hva som er undersøkelsens formål og fokus. *Hvordan oppfattet kommisjonen sitt mandat og oppgaven den var tildelt?* Videre analyseres hva som kjennetegner fremstillingen og analysen med utgangspunkt i de begrep og perspektiv som er beskrevet i teorikapitlet: *Hva er kommisjonens forståelse av rasjonalitet og individuell beslutningsatferd? Hva kjennetegner kommisjonens aktør-perspektiv, herunder forholdet mellom aktør og struktur? I hvilken grad legger kommisjonen vekt på aktør- eller systemforklaringer*<sup>12</sup>? Dernest undersøkes hva som er underlaget for kommisjonens vurderinger: *Hvilke typer vurderingskriterier anvender kommisjonen?*

Forskningsspørsmålene besvares gjennom en deskriptiv analyse i neste kapittel etterfulgt av diskusjon og konklusjon i de to påfølgende kapitlene.

## «POLITIAKSJONEN UTØYA»: EN TEKSTANALYSE

Om oppgaven

Kort fortalt anså kommisjonen det som sin oppgave «å gi svar på tre nøkkelspørsmål:

*Hva skjedde 22/7? Hvorfor skjedde det? Og mer fundamentalt: Hvordan kunne vårt samfunn la dette skje?»* (NOU 2012: 13). Fokuset var «å kartlegge fakta knyttet til 22/7» og «å klargjøre formelle roller og ansvar, ressurser og kapasiteter, kompetanse og holdninger, samt de ulike organisasjonenes evne til læring og til å nyttiggjøre seg sine ressurser på en effektiv måte» (NOU 2012: 39). Her gis et inntrykk av at disse temaene har et entydlig innhold. Hva innholdet er finner en ut gjennom «klargjøring» og «ved å kartlegge fakta».

Samtidig er kommisjonen tydelig på at å vurdere kriserespons er heftet med betydelige utfordringer fordi kriser «kjennetegnes av uforutsigbarhet. At det begås feilvurderinger og handlinger som viser seg (...) å være uheldige, er [derfor] uunngåelig. Eksisterende planer og erfaring vil aldri fullt dekke en situasjon» (ibid:14). Hovedutfordringen er å unngå at «synet bli[r] for farget av kunnskapen om hva som faktisk ble utfallet». Faren for det unngår en ved å «søke å rekonstruere både situasjonen og informasjonstilfanget slik dette framsto for dem som var involvert (...) vår ambisjon har vært å forsøke å sette oss inn i hvilken usikkerhet de involverte sto overfor da de foretok sine beslutninger. Hva visste de? Hvilke muligheter hadde de der og da?» (ibid). Her argumenterer kommisjonen tydelig for viktigheten av å ta utgangspunkt i usikkerheten som rådet og de involverte aktørers situasjonsbilde. Det gjelder å «rekonstruere (...) situasjonen og informasjonstilfanget». Samtidig, kan en også argumentere for at en her ser konturene av *homo economicus*-perspektivet. En skal undersøke hva de *visste*, og hvilke muligheter (handlingsalternativer) de

hadde – slike formuleringer er frie for den grunnleggende usikkerheten, og motstridende informasjon og opplysninger, som kjennetegner ekstraordinære hendelser.

I andre deler av rapporten synes kommisjonen å legge til grunn en ganske enkel kontrafaktisk forståelse av kausalitet og at det kan ha klargjørende funksjon for analyser av kriserespons, «[Vi har] ikke vært redde for å spørre: Ville utfallet ha blitt vesentlig annerledes under marginalt endrede forutsetninger? Dette spørsmålet kaster lys over hvor mye av resultatet som kan tilskrives tilfeldigheter, hell og uhell, og dermed robustheten i samfunnets systemer og i beslutningene som ble fattet» (ibid:14). Sagt på en annen måte; det er mulig å rekonstruere hendelsene og mulige alternative scenarioer som ville ha funnet sted dersom noen av forutsetningene var noe annerledes, hvis ikke-A, så ikke-B'.

Oppsummert kan en si at kommisjonen veksler mellom å fokusere på usikkerheten som rådet og utfordringer knyttet til dette, og behovet for en klar og tydelig fremstilling av hva som skjedde og hvorfor det skjedde. Denne dobbeltheten illustreres godt i følgende avsnitt når kommisjonen snakker om ansvar og organisering «[H]åndteringen av en krise [kan ikke] bygge på improvisasjon, men krever langsiktighet, planlegging og øvelse. Kriser er i tillegg unike, og krever tilpasning» (ibid:66). Altså, en kan forberede seg på kriser gjennom planlegging og øvelser. Krise forstås med andre ord som en kalkulerbar størrelse og er håndterbar om en har gjort tilstrekkelige forberedelser. En må derfor ikke bygge på improvisasjon. Samtidig påpeker kommisjonen at planverket krever tilpasning til den enkelte krise fordi kriser er unike. Ut i fra et slikt resonnement er krise som fenomen *ikke* en kalkulerbar størrelse. Derfor kan en aldri være fullt forberedt på en krise.

I de neste underkapitlene analyseres kommisjonsrapportens kapittel 7 «Politiaksjonen Utøya».

Utgangspunkt: fullt informerte aktører

Formålet med analysen «Politiaksjon Utøya» (kap. 7) er å «gå nærmere inn på de kritiske valgene som ble gjort, og beskrive hvilken betydning de fikk for utfallet av politiaksjonen. Hva skjedde, og hvorfor ble disse valgene gjort?» (ibid:110). Etter kommisjonens oppfatning kan den altså beskrive hvilken betydning de ulike beslutningene og valgene fikk underveis i hendelsesforløpet.

Kommisjonens analyser bygger på et svært rikt datamateriale<sup>13</sup> som muliggjør høyt presisjonsnivå i beskrivelsene av hva som skjedde når og hvor, og hvor ressurser befant seg i forhold til hverandre på ulike tidspunkt. Fra dette slutter kommisjonen at den kan «påvise hvilket handlingsrom politiet hadde i sann tid» (ibid). Slutningen legger implisitt til grunn en idé om den fullt opplyste aktør i tråd med *homo economicus*-perspektivet. Ved hjelp av en detaljert analyse av hendelsesforløpet kan en påvise hva som var potensielle handlingsalternativ, *forutsatt* at aktørene hadde samme informasjonen, det vil si full oversikt. Kommisjonen skriver videre:

Framstillingen går tett inn på enkeltpersoner. Dette er nødvendig for å kunne belyse hvordan handlingsrommet ble utnyttet. Kommisjonen finner imidlertid grunn til å understreke at det ikke kan forventes at en ekstraordinær hendelse som denne lar seg håndtere uten feilbeslutninger (ibid).

Poenget med at kommisjonen kan påvise handlingsrommet gjentas her på individnivå uten å problematiseres eller diskuteres, i tråd med forutsetningen om aktører med full informasjon. Videre kan det synes som om beslutninger tatt av enkeltindivider som ikke fullt ut utnyttet det «handlingsrommet» som var i situasjonen, *forutsatt* full oversikt, per definisjon er gale beslutninger. En mindre kritisk tolkning av siste setning i sitatet er at kommisjonen påpeker at det er menneskelig å gjøre feil – punktum.

Før beskrivelsen og analysen av politiaksjonen Utøya gir kommisjonsrapporten en beskrivelse av Nordre Buskerud politidistrikts (NBPD) organisering og ressurser. Det vises blant annet til at distriktet har en presset økonomi, et planverk som i liten grad er tilpasset lokale behov og utfordringer knyttet til å få gjennomført trening og øvelser, blant annet på grunn av økonomi-situasjonen (NOU 2012: 110–112). Deretter beskrives politiets mobilisering av egne ressurser.

#### Rask mobilisering

Som vist innledningsvis konkluderte kommisjonen med at politiet kunne aksjonert raskere. Et naturlig spørsmål å stille er derfor hva var det som gikk for sakte, og hva er vurderingsgrunnlaget for kommisjonens konklusjon om at politiaksjonen gikk for sakte?

En gjennomgang av kommisjonens analyse viser at den gjennomgående omtaler politiets mobilisering av egne ressurser til aksjon mot Utøya som rask og effektiv. Det gjelder både NBPD, Søndre Buskerud politidistrikt (SBPD) og Beredskapstroppen (BT). Følgende sitater beskriver NBPD sin mobilisering:

Ytterligere to patruljer rykket raskt ut (s. 28).

Kommisjonens gjennomgang av politiaksjonen på Utøya viser at politiet raskt mobiliserte en stor aksjonsstyrke til landsiden ved Utøya (s. 110).

I lys av den styrken som var disponibel da første melding kom, klarte altså politidistriktet relativt raskt å mobilisere en slagkraftig aksjonsstyrke (s. 116).

NBPD rykket raskt ut med mannskaper som utgjorde en slagkraftig aksjonsstyrke (s. 121).

Mobiliseringen av BT ble også beskrevet som rask, hvilket begrunnes med at BTs biler, til tross for at de er vesentlig tyngre enn ordinære politibiler «tok igjen og passerte ambulanser under utrykning» (ibid: 116).

SBPD mottok meldinger om skyting på Utøya omtrent samtidig som NBPD og OPD. Operasjonslederen visste om den lave bemanningen på operasjonssentralen på NBPD og «besluttet derfor, uten anmodning, å sende bistand oppover til nabodistriktet» (ibid: 117).

Oppsummert er kommisjonens konklusjon at mobiliseringen av ressurser var rask fra politiets side. Kun i et par enkelttilfeller gis det begrunnelser for *hvorfor* mobiliseringen oppfattes som rask. Her må det legges til at å understøtte den type vurderinger er en vanskelig empirisk øvelse. Etter det jeg er kjent med finnes ikke tilgjengelig statistikk på «normal» responstid for lignende distanser. Men analysen som ligger til grunn for konklusjonen virker noe inkonsistent. Flere av politienhetene fra NBPD ble *de facto* noe forsinket i utrykningen.<sup>14</sup>

Mobiliseringen av ressursene var rask, ifølge kommisjonen, så hva var det som forsinket og svekket gjennomføringen? Svaret er todelt, ifølge kommisjonen. Det handler om systemet og om menneskene i systemet. På systemnivå peker kommisjonen særlig på de tekniske systemenes: «manglende felles sambandsplattform, manglende direktelinjer mellom operasjonssentralene og manglende system for skriftlig deling av informasjon på taktisk og operativt nivå» (ibid: 113), samt at «sende- og mottakerforholdene i området [på politisambandet] er dårlige» (ibid: 140). Kommisjonens fremstilling av politiets uttrykning viser tydelig hvordan de tekniske systemene fungerte som direkte hindre for effektivt samvirke mellom politidistriktene og mellom ledernivåene.

Hovedfaktorene som trekkes frem på individnivå er: responsen til den første politipatruljen som ankom Utøya landsiden, endringen av oppmøtested, og mangelfull ledelse og koordinering av ressurser. Ut i fra kommisjonens perspektiv er alle tre momentene eksempler på individer som *ikke evnet å utnytte det handlingsrommet som lå i situasjonen*. I det følgende analyseres kommisjonens vurderinger av disse tre momentene.

#### Den første politipatruljen

Den første politipatruljen (P-30<sup>15</sup>) vies særskilt oppmerksomhet av kommisjonen «fordi aksjon fra denne patruljens side etter omstendighetene kunne ha ført til at politiet ankom til øya tidligere» (ibid: 128). Kommisjonen viser også til to spørsmål som er «blitt reist fra flere hold» i etterkant: «gjorde [P-30] nok for å komme seg over til øya[?]», og «var [det] båter tilgjengelig til dette formål[et?]» (ibid). Her legges det opp til vurdering ved hjelp av kontrafaktisk analyse – hva ville skjedd dersom den første politipatruljen hadde agert annerledes? Videre har kommisjonens analyse et klart formål på dette punkt, å vurdere om P-30 handlet riktig.

Kommisjonens analytiske utgangspunkt er politiets handleplikt. Plikten kommer ikke til uttrykk i noen generell bestemmelse, men er fastsatt eller forutsatt i flere lover og instruksjer. I generell form beskriver kommisjonen handlingsplikten som «at politiet har plikt til å handle for å avverge eller begrense fare eller skade på de interesser og verdier politiet skal beskytte» (ibid). Den selvstendige handleplikten gjelder også der «tjenestemannen inngår i en aksjon [og] står under direkte kommando». Utgangspunktet er at «de ordrer som er gitt [skal] utføres», men «[u]nder gitte omstendigheter kan handleplikten utløse krav om selvstendig inngripen fra tjenestemannens side utover det ordren måtte påby» [ibid: 129]. Spørsmålet å ta stilling til for kommisjonen er derfor om omstendighetene i situasjonen på Utøya «utløste krav om selvstendig inngripen» fra de to politibetjentene i P-30.

I beskrivelsen av P-30 sin utrykning bemerkes at den fikk ordre om «å observere mot øya». Underveis fikk den «melding fra operasjonssentralen om at OPD var varslet, at helikopter var på vei og «muligens Delta» (...) at P-31 satte ut båt, og (...) at brannvesenet var på vei i båt» (NOU 2012: 130). Kommisjonen skriver at, etter det den har brakt på det rene, var det ingen båttaktivitet i farvannet da P-30 ankom bryggen kl 17.52. Men det var fri sikt fra kaianlegget til Utvika camping hvor det lå «flere båter som var synlige fra patruljens posisjon», men «[p]atruljen utviste ingen aktivitet for å skaffe seg tilgang til disse båtene» (ibid). Avstanden mellom kaianlegget og Utvika camping er, ifølge kommisjonen, 460 m i

luftlinje og 1,3 km langs veien. På grunn av fri sikt ut mot øya var P-30 redd for å bli beskutt og søkte tilflukt bak en container på brygga. Fem minutter etter ankomst meldte P-30 på samband om en robåt som kom mot dem, og flere personer som svømte fra Utøya mot fastlandet. Aksjonslederen, P-30s nærmeste overordnede, ga P-30 to ordre, som i kommisjonsrapporten gjengis som: «ta imot båten, dere får ikke gjort noe annet», og «jobb med å skaffe båter til «Delta» [Beredskapstroppen]», om nødvendig skulle de rekvirere sivile båter (ibid: 131).

En av politibetjentene (P-30 A) forflyttet seg så til en gård 180 m sør for kaianlegget i luftlinje for å ta imot den observerte robåten, mens den andre politibetjenten (P-30 B) ble værende ved kaianlegget. Kommisjonen anslår arbeidet med å ta imot robåten til å være ferdig cirka kl. 18.10. Fra kl. 18.15 begynte P-30 A, ifølge kommisjonen, å sende båter mot Storøya (det nye oppmøtestedet) for å bistå BT. P-30 B forble i området ved Utøya brygge landsiden. Fra cirka kl. 18.05 stod han ved hovedveien for å ta imot BT (P-30 B var da ikke klar over at oppmøtested var endret), samt stoppe trafikken slik at BT kunne rykke raskere fram.

Kommisjonens vurdering starter med å stille spørsmål ved «om det var korrekt å sende P-30 ut med ordre om å observere framfor å aksjonere» fordi når skyting av mennesker pågår «må ordren som gis, være at første enhet framme gjør alt som står i dens makt for å stoppe dette, med mindre det framstår som åpenbart utjenlig» (ibid: 132). Ordren om å observere ble gitt to ganger, først av fungerende innsatsleder før utrykning, senere av aksjonsleder. Førstnevnte ordre kunne, etter kommisjonens vurdering «vært mer fyllestgjørende med tanke på behovet for øyeblikkelig aksjon», mens sistnevnte «betegnes som forsvarlig» (ibid: 132). Disse vurderingene gjør kommisjonen uten noen ytterligere begrunnelse.

Dernest vurderer kommisjonen, med utgangspunkt i politiets «skyting pågår»-retningslinjer, om P-30 kunne aksjonert direkte på egen hånd. Den vektlegger at retningslinjene «framhever at observasjon: «(...) må nedprioriteres til fordel for direkte forsøk på å pågripe gjerningsmannen»» (ibid: 133). Kommisjonen legger til grunn at P-30 hadde følgende situasjonsbilde: i) skyting pågår på øya og ungdommene er i livsfare, ii) én gjerningsmann, iii) P-30 vet ikke at de er del av en aksjonsplan, iv) uvisst hvor langt øvrige politistyrker er kommet i utrykningen, v) politibåt, brannbåt og helikopter fra Oslo er på vei, vi) fått ordre om å observere, samt ta imot observert robåt. Forenklet kan en si at momentene i)-iv) etterlater et inntrykk av at P-30 burde foretatt seg noe på egen hånd, mens v) og vi) peker i motsatt retning. Kommisjonen er klar i sin vurdering: «ut fra den selvstendige handleplikten og retningslinjene (...) skulle [P-30] forsøkt å skaffe seg båt for å gå til øyeblikkelig aksjon selv (...) [men ikke] uten at det først var blitt forsøkt klarert med aksjonsleder» (ibid: 133).<sup>16</sup>

Her spores en tankegang i tråd med *homo economicus*-perspektivet. Med henvisning til «skyting pågår»-instruksen skal preferansen til P-30 være å pågripe gjerningsmannen. Kommisjonen bruker politiets handlingsplikt og «skyting pågår»-retningslinjene som vurderingskriterium og legger til grunn at disse har et entydig meningsinnhold. Spørsmålet kommisjonen skal ta stilling til er derfor om P-30 handlet i samsvar med disse bestemmelsene, og den konkluderer med at P-30 ikke gjorde det.

## Endring av oppmøtested

Endringen av oppmøtested fra Utøya landsiden til Storøya var en av de beslutningene som ble mest diskutert og kritisert i kjølvannet av «22/7». Forskjellen i avstand til Utøya fra de to stedene er om lag 3 km i favør Utøya landsiden.

Kommisjonen gir en detaljert beskrivelse av *hvordan* endringen skjedde. Kort fortalt skjedde det ved en misforståelse under en telefonsamtale mellom en tjenestemann fra BT og den lokale operasjonssentralen. En operatør fra NBPD spør om BT kjører «... ned til kaia», hvorpå BT spør tilbake om det blir «...kaia ut mot golfbanen». Operatøren oppfatter det som en beslutning og henvender seg til sin operasjonsleder og sier: «Det er [NN], det blir kaia ned mot golfbanen.». Operasjonslederen «godtok dette uten videre og endret dermed oppmøtestedet» (ibid: 127).

Kommisjonen er også klar på *hvorfor* misforståelsen skjedde – «[Den] skjedde på sviktende grunnlag». Videre mener Kommisjonen: «hans [operasjonslederens] uvitenhet i det vesentligste kan tilskrives den manglende situasjonsrapporteringen mellom ham og avtroppende da han tok over som operasjonsleder, samt manglende loggføring, som gjorde at han ikke hadde oversikt over status i politiets aksjon». Men det var ikke menneskelig svikt alene, kommisjonen viser også til forhold ved situasjonskonteksten («hektiske arbeidssituasjonen på operasjonssentralen») og systemet («mangelfulle tekniske kommunikasjonsløsninger») som «var medvirkende til at dette kunne skje». En felles kommunikasjonsplattform «ville ha minsket risikoen for slike feil vesentlig». Når det gjelder *hva* som sviktet, kan feilen tilskrives ett enkeltindivid, men i forklaringen av *hvorfor* svikten skjedde trekker kommisjonen inn egenskaper ved situasjonskonteksten og systemet som supplerende forklaringsfaktorer.

I sin gjennomgang av omstendighetene omkring endringen av oppmøtested vil kommisjonen også si noe om «hvilke konsekvenser den fikk» (ibid:127), samtidig påpeker den at det er det «vanskelig å si noe om» (ibid: 128). Likevel:

«vil imidlertid [kommisjonen] peke på at to patruljer fra BT var nær det opprinnelige oppmøtestedet da endringen skjedde. Samtidig var båter umiddelbart tilgjengelig ved Lien gård, som ligger like i nærheten, og kort tid etterpå opererte båtene som senere ble aksjonsbåter, i farvannet utenfor» (ibid: 128).

Her ser vi et tydelig eksempel på at kommisjonen gjør kontrafaktiske vurderinger med utgangspunkt i en *fullt informert* aktør. BT var ikke kjent i området og visste derfor ingenting om Lien gård, eller om båtsituasjonen i området. Videre gjør kommisjonen det den selv advarte mot, og lar analysen bli «for farget av kunnskapen om hva som faktisk ble utfallet». Ingen kunne på daværende tidspunkt vite at båter som lå like i nærheten *senere* skulle fungere som aksjonsbåter. Hadde BT, som kom i full utrykning og med svært begrenset lokalkunnskap, blitt stoppet ved Utøya landsiden, er det uvisst hva som videre hadde skjedd. Her skal det legges til at kommisjonen også bemerker at endringen av oppmøtested i seg selv ikke fikk «noen negativ innvirkning på lokal aksjonsleders opprinnelige plan» (ibid: 128).

Ressursene som ikke fant hverandre

Sitatet «[Politi]Ressursene som ikke fant hverandre» (ibid: 134) i kommisjonsrapporten er blitt mye sitert i ettertid. I kommisjonsrapporten henviser formuleringen til kommisjonens vurdering om at «politiet ikke evnet å sikre seg gripbare båtressurser og koordinere egne mannskaper godt nok» (ibid). Dette skyldes flere forhold, ifølge kommisjonen, særlig fremheves «fravær[et] av felles kommunikasjonsplattform og mangelfullt politiarbeid». Påstanden underbygges med fem eksempler fra politiaksjonen som drøftes i det følgende.

De tre første eksemplene kan etter kommisjonens fremstilling klassifiseres som: eksempler på at politiet ikke benyttet seg av «egnet aksjonsbåt» som de ble tilbudt på nødmelding. Eksemplene gjelder fergen «MS Thorbjørn» som, ifølge kommisjonen, hadde «kvaliteter som gjorde den godt egnet til aksjonsbåt» (ibid: 134). Dette fortelles *før* beskrivelsene av politiets håndtering av nødmeldingene som kom fra personer om bord på «MS Thorbjørn». Her ser vi et tydelig eksempel på en retrospektiv fremstilling. Sett i etterkant er det lett å se hvilken relevans fergen kunne hatt, men operatørene som mottok anropene var ikke klar over at de som ringte inn, ringte fra en ferge – og at den var godt egnet som aksjonsbåt. Videre, det første eksempelet er egentlig ikke et eksempel, fordi «samtales ikke la til rette for informasjonsinnhenting fra politiets side». Det fremstår derfor som uklart hvorfor kommisjonen nevner det i denne sammenhengen. En kritisk tolkning er at det tas med for å styrke kommisjonens narrativ.

Det andre eksempelet er en nødmelding hvor innringer melder om at Utøya var under angrep og at vedkommende var i båt. Politiet ga beskjed om at de måtte komme seg i sikkerhet, men «uten å klarlegge hvilken båt de [innringerne] befant seg i» (ibid: 134). Sett i retrospektiv virker dette svært uheldig. Både når vi vet problemene politiet fikk med egne båtressurser og tatt i betraktning at innringeren satt i en båt som var «godt egnet til aksjonsbåt». Men ingen ting av dette visste politiet da det mottok nødmeldingen. Det tredje eksempelet er en nødsamtale som «av tekniske grunner» ble satt til SBPD. Operatøren noterte innringers nummer for å videreformidle informasjonen til NBPD. Det skjedde aldri fordi det var umulig å komme gjennom til NBPD.

Det fjerde eksempelet er en av BTs enheter som på leting etter oppmøtestedet (BT var ikke lokalkjent) kjørte inn på Utvika camping. På campingplassen var det et kaianlegg og mange operative båter som senere ble tatt i bruk av både sivile og politiet. Dette var ukjent for BT. Kaianlegget er heller ikke synlig fra innkjørselen, i det hele tatt er det svært begrenset utsikt mot Tyrifjorden fra innkjørselsområdet. Kommisjonen redegjør for disse momentene, men gir ingen nærmere eksplisitt vurdering av dette.

Omtrent samtidig som BT-enheten er på Utvika camping mottar operasjonssentralen på NBPD melding fra en privatperson på campingen om at han har båt til disposisjon, om politiet trengte det. Informasjonen ble ikke videreformidlet på sambandet av operatøren, men privatpersonens telefonnummer ble notert. Igjen bemerker kommisjonen hvilke politiressurser som «befant seg i umiddelbar nærhet» og «eventuelt [kunne] ha respondert» (ibid: 136) da meldingen ble mottatt. Politiressursene det refereres til er BTs biler som var i full utrykning i retning avtalt oppmøtested. På daværende tidspunkt visste de ikke om båtutfordringen som ventet dem på Storøya, og de visste ikke i detalj hvor de selv befant seg eller hvor Utvika camping lå i forhold til Utøya. Derfor er det grunn til å stille spørsmål ved kommisjonens slutning om at politiressursene som befant seg i nærheten ville stanset

sin utrykning for å lokalisere en båt de ikke visste hvor befant seg, og som de på daværende tidspunkt ikke med sikkerhet visste at de kunne trenge.

Det siste eksempelet som trekkes frem er P-30 A som hadde tilgang på båter da vedkommende var på Lien gård fra cirka kl. 18.05 uten å tilkjenne det på sambandet. Ifølge kommisjonens beregninger var operasjonen med å ta imot robåten på vei mot land avsluttet cirka kl. 18.10, mens P-30 A begynte å sende båter i retning BT fra cirka kl. 18.15, ifølge kommisjonen.

Alle de fire første eksemplene bygger delvis på informasjon som de respektive aktørene ikke hadde kunnskap om (forutsetter fullt informerte aktører) og informasjon som i *ettertid* fremstår som viktig. Om analysen ikke bygget på disse forutsetningene, ville fire av de fem eksemplene falt bort. Da ville konklusjonen «politiet evnet [ikke] å sikre seg gripbare båtressurser og koordinere egne mannskaper godt nok» vært underbygget av et eksempel, at én politibetjent ikke informerte om båter i sitt nærvær via samband, og at vedkommende kunne begynt fem minutter tidligere med å sende båter i retning BT.

## DISKUSJON

Diskusjonen har to formål: i) oppsummere metaanalysen av kommisjonens analyse og vurderinger av politiaksjon Utøya, og ii) trekke linjer mellom funnene fra metaanalysen og teorikapitlet for å gi mer generelle betraktninger om kommisjonens analyse, vurderinger, konklusjoner, og grunnlaget for disse.

Tabell 1 gir en skjematisk oppsummering av metaanalysen: hva som kjennetegner kommisjonens tolkning av egen oppgave; hva som var formålet med, og fokuset for, kommisjonens analyse av politiaksjonen Utøya; hva som kjennetegnet kommisjonens aktørperspektiv; hvilke vurderingskriterier kommisjonen opererte med og hva den vektla som forklaringsfaktorer med fokus på forholdet mellom aktør- og systemorienterte forklaringer.

**Tabell 1** Oppsummering av metaanalysen.

|                                  |                                                                                                                                                |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tolkning av egen oppgave         | Krevende, viser til ulike hensyn og perspektiv som er til dels motstridende. Kriser forstås både som unike og som noe en kan forberede seg på. |
| Aktørperspektiv                  | Kalkulerende og fullt informerte                                                                                                               |
| Analysens fokus                  | Resultatorientert: Rett/galt, bra/dårlig<br>Retrospektiv tilnærming: post-kunnskap blir til pre-kunnskap                                       |
| Vurderingskriterier              | Fornuftsbaserte og detaljrike beskrivelser<br>Kontrafaktiske analyser av kausalitet<br>Planverk, regler og instruksjoner som fasit             |
| Forklaringsfaktorer              | Kombinasjon av aktør- og systemforklaringer, men uklar avveining mellom disse.                                                                 |
| Vitenskapsteoretiske dimensjoner | Sosiale fenomener er umedierte.<br>Aktørene i fokus, fremfor strukturene.<br>Forklaring i fokus, fremfor forståelse.                           |
| Analysens formål                 | Analysere for å forklare og vurdere.<br>Vurdere om aktørene burde handlet annerledes.<br>Ansvar (skyld).                                       |

Innholdet i tabellen diskuteres i det følgende.

### Ulike syn på egen oppgave

Metaanalysen viste at kommisjonens forståelse av oppgaven den var tildelt gikk i ulike retninger. Kommisjonen understreket usikkerheten som råder i krisesituasjoner og at en må vokte seg for ikke å bli farget av etterpåklokskap. Samtidig antydte kommisjonen at temaene som er undersøkt kan gis entydige verdier, og at en ved hjelp av grundige undersøkelser kan få innsikt i hvilke handlingsalternativer aktørene hadde og hva som ville ha skjedd dersom hendelsesforløpet hadde vært noe annerledes. Videre ble kriser forstått, både som unike hendelser og som noe en kan forberede seg på gjennom øvelse og planlegging. Det ble argumentert for at krise som fenomen og størrelse er udefinerbar, men også at den er håndterbar og i en viss forstand kalkulerbar.

Denne flersidigheten i synet på egen oppgave betyr ikke nødvendigvis at kommisjonen er ambivalent, eller har et uavklart syn på egen rolle. Snarere tvert imot. Innenfor forskningens domene er det en vanlig strategi å anvende flere teorier om sammenhengen mellom fenomenene som skal studeres. En kan for eksempel ha en komplementær strategi hvor teoriene er ment å utfylle hverandre for å gi en rik forståelse av sammenhengene som studeres (Roness, 1997: 89–91; 2009: 46). Om det er formålstjenlig at undersøkelseskommisjoner har en lignende tilnærming kan diskuteres, men gås ikke nærmere inn på i denne artikkelen.

### Fra usikkerhet til fullt informerte aktører

Flersidigheten i kommisjonens forståelse av egen oppgave forsvinner langt på vei i dens fremstilling og analyse av politiaksjon Utøya. Utgangspunktet for kommisjonen synes å være fullt informerte aktører med klare preferanser, jamfør *homo economicus*-perspektivet på rasjonalitet. Et eksempel på full informasjon er båtsituasjonen. Ved flere tilfeller antar kommisjonen at aktørene hadde informasjon som det på daværende tidspunkt ikke er rimelig å forvente at de hadde (se neste punkt). Videre synes kommisjonen å legge til grunn at temaene som studeres kan gjengis i form av entydige størrelser (klare preferanser og handlingsalternativ). Det kanskje tydeligste eksempelet på dette er tolkningen av politiets handlingsplikt i sammenheng med vurderingen av den første politipatruljens respons.

Ville det fått konsekvenser for kommisjonens analyse om den la til grunn et *homo sociologicus* perspektiv på rasjonalitet? Det er det grunn til å tro, hvilket kan illustreres med responsen til politibetjentene i den første politipatruljen. Intuitivt virker dette kanskje overraskende. Hvis politibetjentene forstås som regelfølgende individ skulle en vel forvente at de handlet i samsvar med politiets handlingsplikt? Poenget er todelt, jamfør teorikapitlet: i) flere normer og regler kan være aktuelle i en gitt handlingssituasjon, ii) forskjellige individ kan ha ulike tolkninger av samme regel. I tilfellet første politipatruljen er begge deler tilfelle. Et sentralt prinsipp i politiet er lydighetsplikten, en skal følge ordre fra overordnede (Auglend, Mæland, og Røsandhaug, 1998: 181), og i kommandotilfellene ved farlige oppdrag ivaretas handleplikten i utgangspunktet av foresatte (Auglend, 2015: 582; se også Myhrer 2015: 67–69). Den første politipatruljen fikk aldri ordre om å gå til aksjon, men om å observere. Å følge lydighetsplikten innebar med andre ord en handling diametralt forskjellig fra den som fulgte av kommisjonens tolkning av handlingsplikten.

En studie av politiets handlingsplikt som blant annet bygger på intervjuer med sju politibetjenter med ulik stilling og erfaringsbakgrunn, fant at det, blant informantene, var *ulike* oppfatninger om handlingsplikten kan brytes eller ikke. Videre, avveiningen mellom handlingsplikten og lydighetsplikten ble oppfattet som utfordrende (Bergh Herjuaune, 2014; se også: Jakhelln, 2012; Myhrer 2012; 2015). Mer generelt er et sentralt funn i nordisk og internasjonal politiforskningssliteratur at oppdragsutførelsen avhenger av tjenestepersonenes skjønnsanvendelse (se f.eks. Finstad 2000; Granér 2004; Kleinig 1996). I lys av dette er det grunn til å tro at kommisjonen, om den hadde lagt til grunn et *homo sociologicus* perspektiv på rasjonalitet, *ikke* ville konkludert med at den første politipatruljen burde aksjonert på egen hånd.

#### Post-kunnskap blir til pre-kunnskap

Gjennom en tidvis retrospektiv tilnærming og analyse kan en si at post-kunnskap – ting vi vet i ettertid – blir til pre-kunnskap i kommisjonens fremstilling av politiaksjon Utøya. Ett eksempel på dette, som går igjen i kommisjonens fremstilling, er båtsituasjonen. I etterkant vet en at behovet for båter var prekært og at det fantes mange sivile båter i nærområdet som ville vært operative med bistand fra båteier<sup>17</sup>, og som også ble brukt senere i hendelsesforløpet. På denne måten bygger kommisjonen på det Czarniawska (2004) kaller *kairotically organized narratives*. Ingen er klar over at en hendelse er viktig når den skjer, hendelser må gjøres viktig eller uviktig (Czarniawska 2004: 776).

Det faktiske situasjonsbildet var kaotisk og i stadig endring, politibåten var med i utrykningen (en visste ikke da at den ville bli overlastet og få motorhavari) og NBPD antok i den tidlige fasen at brannvesenet var på vei i sin båt (noe som senere viste seg å være feil<sup>18</sup>). Beredskapstroppen, på sin side, hadde liten kjennskap til området og følgelig også liten kunnskap om hvor eventuelle båter befant seg.

#### Vurderingskriterier: fornuftsbasert, kontrafaktisk analyse og planverk

Oppsummert kan en si at metaanalysen identifiserte tre typer vurderingskriterier som kommisjonen brukte. Den første betegnes her som fornuftsbaserte, detaljrike beskrivelser av hendelsesforløpet. På den måten skal det fremstå hva som fungerte og ikke, hva som gikk raskt, hva som gikk galt. Et eksempel er beskrivelsen av Beredskapstroppens utrykning fra Oslo som «passerte ambulanser under utrykning». Et annet er endringen av oppmøtested til et oppmøtested tre kilometer lenger unna Utøya. På bakgrunn av sammenstilling av noen observasjoner (utrykninger) og/eller fakta (avstand til Utøya) gjøres kritiske vurderinger av aktørenes respons implisitt eller eksplisitt. Et problem ved kommisjonens anvendelse av dette vurderingskriteriet er at sammenstillingene tidvis gjøres ved å omgjøre post-kunnskap til pre-kunnskap, jamfør forrige punkt.

Den andre typen vurderingskriterium kommisjonen anvender er kontrafaktisk analyse av kausale sammenhenger. Kombinert med grundige undersøkelser av hendelsesforløpet synes kommisjonen å anta at den kan påvise hvilket handlingsrom aktørene hadde og om de handlet rett. Eksempler på dette er beskrivelsene av den første politipatruljen (hva ville skjedd om de hadde agert på egen hånd?) og de to bilene fra Beredskapstroppen som var

like ved det opprinnelige møtestedet da endringen skjedde (hva ville skjedd om oppmøtestedet ikke ble endret?). Dette gjøres uten å diskutere eller problematisere den implisitte antagelsen disse kontrafaktiske vurderingene hviler på, at alt annet i hendelsesforløpet holdes konstant.

Den tredje typen vurderingskriterium kommisjonen anvender er planverk, regler og instruksjer. Disse konstruksjonene blir tolket som størrelser med entydige verdier og brukes som fasit. Det som skal undersøkes og vurderes er om aktørene har handlet i samsvar med planverket, reglene og instruksene. Spissformulert, om de handlet i samsvar med instruksjonen handlet de riktig og vice versa – den første politipatruljen og «skyting pågår»-instruksjonen er det tydeligste eksempelet. Det blir ikke stilt spørsmål ved planverket, reglene og instruksene per se, hvor godt egnet og hensiktsmessige de er.<sup>19</sup> En implisitt antagelse i slike resonnement er at ekstraordinære hendelser er håndterbare størrelser som en kan forberede seg på gjennom planverk og prosedyrer. Antagelsen gis ikke ubetinget tilslutning av kommisjonen i rapportens innledning (jamfør «Om oppgaven»), men er dominerende i kommisjonens analyse av politiaksjon Utøya.

Grundige undersøkelser gir viten

Teorikapitlet trakk opp tre vitenskapsteoretiske dimensjoner: sosiale fenomener som henholdsvis medierte og umedierte, forståelse/forklaringer, og struktur/aktør. Kommisjonen synes å forstå sosiale fenomener som umedierte. Planverk og instruksjer er entydige størrelser og hendelsesforløpet kan rekonstrueres i etterkant som en forståelig og håndgripelig sekvens av hendelser. Eksistensen av en meningsdimensjon som muliggjør ulike tolkninger av samme sosiale fenomen synes fraværende.

Videre synes kommisjonen å vektlegge aktør og forklaring framfor struktur og forståelse. Med unntak av kommisjonens innledende tolkninger om egen oppgave, er *Homo economicus*-perspektivet på rasjonalitet dominerende. Det sentrale er å klargjøre aktørenes preferanser og hvilken informasjon de har, for på den måten å vurdere om de handlet riktig. Fokuset er på individene (aktørene), ikke strukturene.

Med antagelsene om sosiale fenomener som gitte størrelser og instrumentelle aktører som handler basert på en konsekvenslogikk, er kommisjonens primærfokus å forklare hendelsesforløpet. Det handler om å gjøre systematiske forsøk på å komme til klarhet om hvordan kriseresponsen forløp og hvorfor den fikk det resultatet den fikk. Det finnes en objektiv sosial virkelighet som vi kan tilnærme oss gjennom rasjonell søken etter sannhet.

Spørsmålet om ansvar: Hvem har «skylda», aktørene eller systemet?

Over tid har det vært en gradvis endring fra aktør- til systemforklaringer i offentlige undersøkelseskommisjoner i Norge (Koht 2009: 147–151). Kommisjonens analyse av politiaksjon Utøya peker på mangler og svikt, både på individ- og systemnivå: «Gjennomgangen peker på betydelige svakheter i politiets beredskap [system] og i gjennomføringen av deres aksjon [individ]» (NOU 2012:146). Men det forblir uklart hvordan forholdet mellom de to momentene – systemet og menneskene i systemet – er. Skyldes menneskelig svikt (kommisjonens terminologi) manglende evne/vilje hos individene, eller skyldes

det systemet? Satt på spissen, hvis annet politipersonell hadde havnet i tilsvarende situasjon som de involverte i politiaksjonen Utøya, ville de ha respondert på omtrent samme måte? Videre, er det forskjell mellom de ulike styringsnivåene? Er det for eksempel slik at innsatspersonellet ikke kan lastes for sine handlinger i samme grad som ledelsen i de involverte politidistriktene?<sup>20</sup>

Kommisjonen adresserer ikke disse spørsmålene tydelig i sin analyse og gir heller ikke, etter min oppfatning, noen klargjørende svar, men i kapittelets avslutning kan en spore noen antydninger. Kommisjonen trekker frem to enkeltfaktorer som var blant «(...) de viktigste enkeltfaktorene som bidro til manglende ledelse og koordinering[:] (...) for lav bemanning på operasjonssentralen» og «fraværet av velfungerende kommunikasjonsmidler» (NOU 2012: 146). Satt på en annen måte; blant de viktigste årsakene til hvorfor det gikk som det gikk, var forhold som det involverte innsatspersonellet *ikke* kan lastes for. En slik formulering kunne redusert tvetydigheten i kommisjonens vurderinger av forholdet mellom individforklaringer og systemforklaringer, og videre hvem, om noen, som hadde ansvaret for hendelsesforløpet. Som en liten tilleggsopplysning her kan nevnes at frasen 'ansvar' (enten som eget ord eller del av et ord, for eksempel 'ansvarsplassering') kun forekommer én gang i kapittelet om politiaksjonen Utøya – i et utdrag av et brev fra tillitsvalgte til politimesteren (ved NBPD) datert 24. mars 2011 hvor vedkommende advarer mot hvilke konsekvenser lav bemanning ved operasjonssentralen kunne få ved akutte hendelser og «vil derfor si i fra at vi ikke kan ta dette ansvaret» (ibid:123).

Kommisjonsrapportens analyse fokuserer på aktør (fremfor struktur), gjør kontrafaktiske vurderinger av aktørenes handlinger, er preget av lite usikkerhet i beskrivelsene av hendelsesforløpet og bruker formuleringer som «politiets sviktende evne» (s. 108) og «sviktende ledelse og samordning» (s. 128). En naturlig konsekvens er at spørsmål om ansvars plassering også blir et spørsmål om plassering av *skyld*. Derfor er det ekstra uheldig at kommisjonen, etter min oppfatning, uklar i forholdet mellom aktør- og systemforklaringer, tidvis baserer sine vurderinger på antagelsen om fullt informerte aktører og gjør post-kunnskap til pre-kunnskap.

## KONKLUSJON

Artikkelens overordnede tema er offentlige undersøkelseskommisjoner satt til å undersøke ekstraordinære hendelser. Det er gjort en metaanalyse av en av de mest sentrale kommisjonsrapporter i nyere norsk historie – 22.juli-kommisjonens tolkning av egen oppgave og dens analyse av politiaksjonen Utøya.

Metaanalysen viser at kommisjonen i tolkningen av egen oppgave viste til ulike hensyn og perspektiv som er til dels motstridende, mens flersidigheten langt på vei forsvinner i dens analyse av politiaksjonen Utøya. Det primære formålet er å analysere for å forklare og vurdere resultatet av politiaksjonen, særlig sentralt er å vurdere om aktørene burde ha handlet annerledes. Kommisjonen synes å bygge på et *homo economicus*-perspektiv på rasjonalitet. Aktørene, hvis handlinger skal vurderes, forstås som kalkulerende individer med full informasjon om sitt handlingsrom. Tilnærmingen vektlegger enkeltindividers rolle og involvering i stor grad med den konsekvens at spørsmål om enkeltindividers

ansvar, og eventuelt skyld, blir sentralt, noe også mottakelsen av kommisjonsrapporten tydelig viste. Kommisjonens analyse er tydelig på at systembegrensninger vanskeliggjorde oppgaven politipersonellet sto ovenfor og sånn sett bidro til den menneskelige «svikten» kommisjonen påpeker i sin analyse. Et problem er at forholdet mellom personene og systemet forblir uavklart i kommisjonens analyse. Dermed forblir det uklart hvor stort ansvar kommisjonen mener de involverte aktørene hadde.

Et annet problem ved kommisjonens fremstilling, analyse og vurderinger er at den tidvis bygger på informasjon som er kjent i etterkant, men som de involverte ikke kunne vite på det daværende tidspunkt – post-kunnskap blir til pre-kunnskap. Dermed gjøres vurderingene i noen tilfeller på feil grunnlag, hvis målet er å gjøre vurderingene ut i fra situasjonsbildet aktørene hadde der og da. Et siste punkt som ikke nødvendigvis er et problem, men som er viktig å være seg bevisst, er kommisjonens forståelse av regler og instruks hvor det tydeligste eksempelet er «skyting pågår»-instruksen. Kommisjonen gjør sin tolkning av instruksen, legger den til grunn for å vurdere om den første politipatruljen ved landsiden Utøya handlet riktig, og konkluderer med at det gjorde den ikke. Som denne artikkelen har vist ville en kunne komme til ganske andre konklusjoner om en la til grunn et annet perspektiv på rasjonalitet.

Artikkelen har vist at det er grunn til å kritisere kommisjonens analyse av politiaksjon Utøya på flere punkter. Mer generelt vises viktigheten av at valg av generelle antagelser og perspektiver en kommisjon som denne legger til grunn for sitt arbeid er mest mulig eksplisitt. Om kommisjonen hadde lagt andre antagelser og perspektiver til grunn, er det grunn til å tro at noen av vurderingene og konklusjonene ville blitt annerledes. Hvilke slutninger kan en så trekke fra disse konklusjonene, og artikkelens funn og diskusjoner mer generelt?

Det vil her avslutningsvis bli pekt på tre punkter. For det første viser artikkelen viktigheten av at kommisjonsrapporter som denne blir gjenstand for et kritisk blikk og analyse av både forskere, media og opinionen generelt. Et poeng også kommisjonsleder Alexandra Bech Gjørsvik har framhevet i flere sammenhenger. En bør ikke uten videre godta dens vurderinger og konklusjoner, men spørre seg hvilke antagelser og premisser som ligger til grunn og om en finner dem tilforlatelige. På samme måte bør lesere av kritiske analyser, som denne artikkelen er et eksempel på, stille seg samme spørsmål.

For det andre er det verdt å diskutere om offentlige undersøkelseskommisjoner i større grad bør redegjøre for hvilke mer generelle antagelser og perspektiver de legger til grunn for sitt arbeid, herunder sine analyser, vurderinger og konklusjoner. Det kan bidra til å tydeliggjøre for leserne hvilke premisser rapportene bygger på. Samtidig er det ikke nødvendigvis enkelt for kommisjoner å gi en klar fremstilling av sitt analytiske og teoretiske utgangspunkt. Slike kommisjoner har som regel en tverrfaglig sammensetning og ofte stramme tidsrammer.

I forlengelsen av foregående punkt og med tanke på den medieoppmerksomhet og de policyimplikasjoner kommisjonsrapporter kan få, er det viktig at de blir gjenstand for forskning, både dybdestudier av enkeltrapporter, som denne er eksempel på, og bredere oversikts- og komparative studier.

## LITTERATURLISTE

- Alexander, J. C. (1985). *Theoretical logic in sociology: 1: Positivism, presuppositions, and current controversies* (Vol. 1). Berkeley, California: University of California Press.
- Auglend, R. L. (2015). *Polisiær handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativ og innsatsrettet virksomhet*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Bergen, Juridisk fakultet, Bergen.
- Auglend, R. L., Mæland, H. J., og Røsandhaug, K. (1998). *Politirett*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Bakken, Bent Erik. 2012. «Rapport fra 22.juli-Kommisjonen. Anmeldelse.» *Norsk Militært tidsskrift*, 182(4): 50–51.
- Bergh Herjuaune, J. C. (2014). *Politiets handleplikt under «skyting pågår»*. Ordinært politi i møte med ekstraordinære oppdrag. Masteroppgave. Institutt for kriminologi, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Bergström, G., og Boréus, K. (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Boin, A., t'Hart, P., Stern, E., og Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490880>
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bratberg, Ø. (2016). *Korrespondanse med forfatter*, 15. februar 2016.
- Burgess, P. J. (2013). «Terrorismens byråkratisering», essay i *Morgenbladet*, 25.1..
- Burgess, P. J., og Pettersen, K. (2013). «Angerens politikk er ingen garanti», kronikk i *Aftenposten*, 18.4..
- Christensen, J. (2013). «22.juli-kommisjonen. Perspektiver på en fortelling». *Nytt Norsk Tidsskrift*, 30(3), 243–254.
- Czarniawska, B. (2004). «On Time, Space, and Action Nets». *Organization*, 11(6), 773–791. DOI: 10.1177/1350508404047251
- Ekström, M. (1997). «Forståelse», i O. Korsnes, H. Andersen, og T. Brante (red.), *Sosiologisk leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Feldman, M. S., og Pentland, B. T. (2003). «Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change». *Administrative Science Quarterly*, 48(1), 94–118. DOI: 10.2307/3556620
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P., og Rykkja, L. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Finstad, L. (2012). «Berget som fødte et skred. Om 22.juli-kommisjonens rapport». *Materialisten*, (4).
- Frankfurt, H. (1969). «Alternate Possibilities and Moral Responsibility». *Journal of Philosophy*, 89, 24–40. DOI: 10.2307/2023833
- George, A. L., og Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Massachusetts/London: Mit Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Doktorgradsavhandling. Socialhögskolan, Lunds universitet, Lund.

- Hausken, Liv, Sara R. Yazdani, and Trine K. Haagensen, eds. 2014. *Fra terror til overvåking*. Oslo: Vidarforlaget.
- Hærem, T. (2012, April 12). *Dårlig forståelse av dårlig kultur i politiet*. Hentet 22.10.2014 fra <http://e24.no/kommentarer/daarlig-forstaaelse-av-daarlig-kultur-i-politiet/20307273>
- Heinaman, R. (1986). «Incompatibilism without the principle of alternative possibilities». *Australian Journal of Philosophy*, 64(3), 266–276. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/00048408612342481>
- Hetland, T. (2013). – *Gjørv-kommisjonen har ikke gitt oss fasit*. Hentet 16.11.2015 fra <http://www.aftenbladet.no/share/article-3100616.html>
- Hollis, M. (1994). *The philosophy of social science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, C. (2011). *The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Jakhelln, H. (2012). Innsatsaksjoner og innsatspersonellens plikt til å utføre arbeidsoppgaver med særlig faregrad. Vedlegg til NOU 2012:14.
- Johannessen, Stig O. 2011. *Politikultur: identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim: Akademika.
- . 2015. *Politi i krise*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, S. O., og Glomseth, R. (red.). (2015). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kleinig, J. (red.). (1996). *Handled with Discretion. Ethical issues in Police Decision Making*. Lanham: Rowman og Littlefield Publishers.
- Koht, H. (2009). *Rapporter fra norske granskningskommisjoner 1827-2009* (Vedlegg til NOU 2009:9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Lerø, M. (2015). «Ledelse og styringsiver i politiet» i S. O. Johannessen og R. Glomseth (Red.), *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- March, J. G. (1994). *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. Simon and Schuster.
- March, J. G., og Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, J. G., og Simon, H. A. (1993). *Organizations*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Business.
- Meld. St. 31 (2012-2013). *Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meyer, J. W., og Rowan, B. (1977). «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony». *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. DOI: 10.1086/226550
- Myhrer, T.-G. (2012). *Handleplikten ved farlige politioperasjoner*. Vedlegg til «22. juli 2011. Evaluering av politiets innsats». Hentet 14.11.2015 fra [https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_1661.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1661.pdf)
- . (2015). ... dø om så det gjelder? – De rettslige rammer for den individuelle handleplikten ved farlige politioperasjoner». *Nordisk Politiforskning*, 2(01), 34–72.
- Neby, S., og Lindén, T. S. (2015). «Fra ansvar til «accountability» og tilbake: Ansvarsutkreving i forvaltningen av den norske velferdsstaten». *Nordiske Organisasjonsstudier*, 17(2), 3–24.
- Njå Viste, M. (2014). *Kan vi stole på diagnoser av organisasjonskulturer?* Masteroppgave. Universitetet i Stavanger, Stavanger.
- Nordbø Røgenes, K. (2013). *Organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport*. Masteroppgave. Institutt for media-, kultur- og samfunnsfag, Universitetet i Stavanger, Stavanger.

- Nordre Buskerud Politidistrikt. (2011). *Evaluering 22. juli 2011. Nordre Buskerud politidistrikts politioperasjon fredag 22. juli til mandag 15. august 2011*.
- NOU 2009:9 *Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner*, Justis- og politidepartementet.
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*, Statsministerens kontor.
- Paul, L. A. (2009). «Counterfactual Theories» i H. Beebe, C. Hitchcock, og P. Menzies (red.), *The Oxford Handbook of Causation*. Oxford: Oxford University Press.
- Pentland, B. T., og Hærem, T. (2015). «Organizational Routines as Patterns of Action: Implications for Organizational Behavior». *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 2(1), 465–487. DOI: 10.1146/annurev-orgpsych-032414-111412
- Powell, W. W., og DiMaggio, P. J. (2012). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press.
- Renå, H. (2008). *Vitenskapsteoretisk uenighet: praktiske implikasjoner for empirisk samfunnsforskning?* (Semesteroppgave i kvalitativ metode). Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap, Oslo.
- Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- . (2009). «Handling theoretical diversity on agency autonomy» i P. G. Roness og H. Sætnen (red.), *Change and continuity in Public Sector Organizations. Essays in Honour of Per Lægred*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Simon, H. A. (1945). *Administrative Behavior*. New York: Simon and Schuster.
- Stormark, K. (2012). *Da terroren rammet Norge*. Oslo: Kagge Forlag.
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomas, G. (2011). «A Typology for the Case Study in Social Science Following a Review of Definition, Discourse, and Structure». *Qualitative Inquiry*, 17(6), 511–521. <https://doi.org/10.1177/1077800411409884>
- Van Zijp, H. M. (2012) «Ansvarstilskrivning», artikkel i *Dag Og Tid*. 31.8..
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- VG (14.08.2012). «Stoltenberg bør gå av», leder.
- Widerker, D. (1995). «Libertarianism and Frankfurt's Attack on the Principle of Alternative Possibilities». *The Philosophical Review*, 104(2), 247–261.
- Wight, C. (2002). «Philosophy of Social Science and International Relations» i W. Carlsnaes, T. Risse, og B. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications.

## NOTER

- 1 En stor takk til Harald Koht, Hogne Lerøy Sataøen og Øivind Bratberg, samt de to fagfellene for kommentarer til tidligere utkast. Takk også til gjesteredaktørene, samt deltakere i forskningsgruppeseminarer «Politisk organisering og flernivåstyring», samt sesjonen «Samfunnssikkerhet» på NEON-konferansen 2015 hvor et svært tidlig artikkelutkast ble presentert.
- 2 Gjennomgående i artikkelen brukes benevnningene «politiaksjon/politiaksjonen Utøya», fremfor «politiaksjonen på Utøya». Det har to grunner i) kommisjonen bruker samme benevnning tittelen på kapittelet i kommisjonsrapporten som utgjør hoveddelen av min analyse er «Politiaksjonen Utøya», ii) å bruke «Politiaksjonen på Utøya» kan gi inntrykk av at en snakker om politiaksjonen på Utøya, hvilket er misvisende. Kapittelet omhandler mye mer, deriblant varslingen og mobilisering i fire politidistrikt.
- 3 Kapitlene om politiet utgjør nær halvparten av rapporten (176 av 404 sider), ekskl. innledning og avslutning. I tillegg er politiet omtalt i flere av de andre kapitlene.
- 4 Denne delen bygger på (Hollis 1994; Renå 2008; Wight 2002).
- 5 Webers *Verstehen*-sociologi utviklet ut i fra antagelsen om at alle meningsbærende handlinger kan forklares, er ett eksempel på at skillelinjene som her trekkes opp, ikke nødvendigvis må forstås som et enten-eller.
- 6 Det finnes en rekke ulike konseptualiseringer og typologier av hvordan ulike teorier besvarer disse spørsmålene (se f.eks. Hall og Taylor 1996; Scott 2013; Weber 1978). Her brukes Hollis' (1994).
- 7 En kan med rette innvende mot dette at få, om noen, av dagens tilhengere av rasjonell aktørteori legger en slik antagelse til grunn uten videre (Sjöblom 1993). Samtidig er den type tenkning fortsatt styrende innenfor deler av samfunnsvitenskapene som for eksempel innenfor mye av den økonomiske tenkningen (Scott 2013: 80–81).
- 8 Sistnevnte spørsmål kan relateres til spørsmålet om (moralsk) ansvar og fri vilje innenfor metafysikk og moralfilosofi hvor et mye debattert prinsipp er det såkalte 'Prinsippet om alternative muligheter' (se f.eks. Frankfurt 1969; Heinaman 1986; Widerker 1995).
- 9 Rundskrivnet ga en veiledning om oppnevning av granskingskommisjoner og om de saksbehandlingsreglene som må eller bør følges av kommisjonene.
- 10 Mange politidistrikt fikk ekstra kort svarfrist da Politidirektoratet videresendte høringsbrevet fra departementet først to dager før den formelle høringsfristen.
- 11 Utenom masteroppgaver kjenner jeg selv kun til arbeidene av Christensen (2013), Johannessen (2015), Myhrer (2015), samt Lægreid og Rykkja sitt etterord i Fimreite et al. (2014). Se også Hausken et al (2014) og deler av Johannessen (2013).
- 12 System har her en viss annen betydning enn struktur. Strukturer henviser til de *sosiale* strukturer som aktørene inngår i (i organisasjonen, men også samfunnet for øvrig), mens systemet henviser til teknologiske og fysiske aspekter, i tillegg til organisasjonsstrukturer. Begrepene er med andre ord ikke gjensidig utelukkende, men det er betydelig forskjell i meningsinnholdet slik de anvendes her.
- 13 Blant annet et stort antall intervjuer, politidokumenter, GPS-data, teletrafikk, lydlogger, videoopptak og fotografier.
- 14 Den andre politipatruljen ble forsinket fordi den måtte fylle gasstanken og pongtongen på politiets båt (s. 115). Den tredje politipatruljen ble forsinket fordi de ikke kunne starte politibilen,

- og derfor måtte bytte til en annen bil (s. 116). Den fjerde politipatruljen sendt fra politistasjonen hadde også problemer med å starte politibilen og ble tvunget til å bruke startkabler for å få den til å starte (Nordre Buskerud Politidistrikt 2011: 42).
- 15 Nummereringen tilsvare nummereringen brukt i NBPDs evaluering og kommisjonsrapporten.
  - 16 I Myhrer (2015) framgår det at *noen* av kommisjonsmedlemmene i samtaler med forfatteren skal ha fremholdt at de ikke mener P-30 nødvendigvis skulle aksjonert på egen hånd, men at P-30 først og fremst kritiseres for ikke å ha skaffet båter som kunne vært tilgjengelige for Beredskapstroppen (s. 64). Min vurdering tar utgangspunkt i den faktiske teksten og den levner etter min oppfatning lite rom for tvil.
  - 17 Det er mulig at politiet kunne ha klart å starte noen av disse båtene på egen hånd, men det er uvisst. Beredskapstroppen forsøkte på det ved Storøya, i påvente av nye båter, uten å lykkes (Nordre Buskerud Politidistrikt 2011: 47).
  - 18 Brannvesenet bistod med båtressurser, men på et senere tidspunkt (Nordre Buskerud Politidistrikt 2011).
  - 19 Poenget er inspirert av lignende resonnement gitt av Geir Sverre Braut i foredraget *Korleis fungerer den norske beredskapen?*, Redningskonferansen, Gardermoen 29. Sept. 2014.
  - 20 Spørsmålsformuleringen kunne også vært utvidet med og inkludere den nasjonale politiledelsen og de politiske myndighetene, men de omtales i andre kapitler i kommisjonsrapporten og faller derfor utenfor rammene for denne artikkelen.