



## Feil og forståelig?

*Håndteringen til den første politipatroljen ved Utøya brygge  
landsiden*

### Flawed and understandable?

*The handling by the first police patrol at Utøya pier mainland*

Helge Renå

Forsker, Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen

[Helge.Rena@uib.no](mailto:Helge.Rena@uib.no)

#### Sammendrag

Hvordan påvirker valg av analyseperspektiv krisekommisjoners vurderinger og konklusjoner? Spørsmålet er av betydning fordi krisekommisjonsrapporter kan påvirke myndighetenes problemforståelse, påfølgende læringsprosesser og spørsmål om ansvarsutkreving. Artikkelen diskuterer spørsmålet gjennom en case studie av håndteringen til politipatroljen som først ankom fastlandet ved Utøya under terrorangrepene 22. juli, 2011. Patroljens håndtering analyseres ved hjelp av et situert sanntidsperspektiv. Konklusjonen er at patroljens håndtering er forståelig og at de fulgte ordre som var gitt. Til sammenligning konkluderte 22.juli-kommisjonen med at patroljen ikke fulgte ordre og at de handlet feil fordi de burde ha skaffet båt for å aksjonere selv. Det argumenteres for at en viktig grunn til de forskjellige konklusjonene vedrørende patroljens håndtering handler om forskjeller i analyseperspektiv, herunder hva som er undersøkelsens formål og vurderingskriterier. Det konkluderes med at 22.juli-kommisjonen var god på kontrafaktisk analyse, å vurdere om patroljens håndtering kunne gitt et bedre utfall om de hadde handlet annerledes, mens den var dårlig på å hjelpe oss med å få en bedre forståelse av hvorfor patroljen handlet som den gjorde. Kommisjonens analyse ville vært styrket om dens kontrafaktiske analyser ble supplert med et situert sanntidsperspektiv.

#### Nøkkelord

Krisehåndtering, Krisekommisjoner, Læring, Ansvarsutkreving, 22. juli-kommisjonen, situert sanntidsperspektiv

#### Abstract

How are crisis inquiry commissions' assessments and conclusions conditioned by their analytical framework and perspectives? The question is important because their reports can affect the authorities' crisis-induced learning and accountability processes. The article discusses the question through a case study of the handling of the police patrol that first arrived on the mainland at the Utøya pier during the 22 July terrorist attacks. The response by the patrol is analysed through a situated real-time perspective lens. It is concluded that their response is understandable and that they followed the orders given by their superiors. In contrast, the 22 July Commission concluded that the response by the patrol was not in accordance with the orders they were given and that the patrol should have obtained a boat to get across to the island of Utøya and target the perpetrator upon arrival. It is argued that a main reason why the two analyses differ in their conclusion is that they employ different analytical frameworks and perspectives. I conclude that a strength of the July 22 Commission's analysis was its counterfactual analysis – assessing whether the patrol's handling could have yielded a better outcome if they had acted differently, while a weakness in the analysis was its inability to help us gain a better understanding of why the police patrol responded as it did. It is argued that the Commission's analysis would have been improved if its counterfactual analysis had been supplemented with a situated real-time perspective.

#### Keywords

Crisis management, crisis inquiry, learning, accountability, the 22 July commission, situated real-time perspective

## Innledning

I kjølvannet av kriser kommer de kritiske spørsmålene: Hvorfor ble ikke krisen håndtert bedre, og kunne den ha vært forhindret? Hvem lyktes med krisehåndteringen, og hvem lyktes ikke? Hvem har ansvaret? En vanlig respons fra myndighetenes side for å imøtekomme offentlighetens krav om svar på de kritiske spørsmålene er å oppnevne en krisekommisjon for å undersøke hva som skjedde (Sulitzenanu-Kenan, 2010). For myndighetene er det viktig at det ikke blir stilt spørsmål ved krisekommisjonenes uavhengighet. Derfor står krisekommisjoner som regel relativt fritt når det gjelder valg av analyseperspektiv, hva de velger å undersøke, valg av metoder med videre. Denne artikkelens overordnede problemstilling er: *Hvilken betydning har valg av analyseperspektiv for vurdering og konklusjon i undersøkelser av krisehåndtering?* Spørsmålet er av sentral betydning fordi hva myndighetsoppnevnte krisekommisjoner kommer frem til, kan påvirke myndighetenes problemforståelse, påfølgende læringsprosesser og spørsmål om ansvarsutkreving (Boin et al., 2008; Broekema, 2016; Renå & Christensen, 2020). Krisekommisjoner defineres som midlertidige organisasjoner som er formelt uavhengige av den lovgivende og utøvende myndigheten; er oppnevnt av regjeringen, et departement eller parlamentet for å undersøke en (eller flere) tidligere ekstraordinær hendelse som ble opplevd som truende av mange, og som krevde umiddelbar respons i en kontekst preget av stor usikkerhet (jamfør Boin et al., 2016, s. 10; Rosenthal et al., 1989, s. 5); og som utfører oppgaven på en måte som gjør at resultatene av arbeidet er tilgjengelig for offentligheten (Sulitzeanu-Kenan, 2006, s. 624).

Artikkelens overordnede problemstilling blir undersøkt og diskutert med utgangspunkt i en casestudie av håndteringen til politipatruljen som først ankom fastlandet ved Utøya under terrorangrepene 22. juli 2011. Patruljen var der i omtrent ti minutter før andre politipatruljer befant seg i området. Artikkelen skisserer det jeg kaller et situert sanntidsperspektiv på krisehåndtering, hvor det primære formålet er å forstå og forklare hvorfor de involverte aktørene i en krise handlet som de gjorde. Analyseperspektivet anvendes på politipatruljens håndtering for å analysere hvorfor den første politipatruljen responderte ved Utøya brygge på landsiden som den gjorde. Jeg konkluderer med at patruljens håndtering er forståelig. Analysen blir kontrastert med 22. juli-kommisjonens analyse av patruljens håndtering. Kommisjonens konklusjon levnet ingen tvil. Den var svært kritisk til den første politipatruljens håndtering og mente at den skulle «forsøkt å skaffe seg båt for å gå til øyeblikkelig aksjon selv» (NOU, 2012: 14, s. 133). Artikkelens overordnede problemstilling diskuteres med utgangspunkt i en sammenligning av de to analysenes konklusjoner. Avslutningsvis diskuterer jeg teoretiske og praktiske implikasjoner av artikkelens funn.

Artikkelen har både teoretisk og substansiell relevans. For det første retter den søkelyset på ett bestemt aspekt ved krisers etterspill hvor flere forskere har etterlyst mer forskning, nemlig hvordan krisekommisjoner påvirker de påfølgende læringsprosessene hos myndighetene og deres underliggende virksomheter (Boudes & Laroche, 2009; Broekema, 2016). Dette gjøres ved å vise hvordan krisekommisjoners valg av analyseperspektiv kan få betydning for hvilke vurderinger og konklusjoner som blir trukket. For det andre skisserer jeg et analyseperspektiv hvor formålet er å forklare hvorfor beredskapspersonell handler som de gjør når krisen inntreffer. For det tredje bringer artikkelen inn nye perspektiver på en sentral del av det som var det mest alvorlige terrorangrepet på norsk jord i etterkrigstiden. Selv om kommisjonens gjennomgang av patruljens håndtering «bare» utgjorde syv av den 460 sider lange rapporten, ble denne delen av rapporten viet mye oppmerksomhet. Samme dag som kommisjonen la fram sin rapport, var hovedoppslaget på NRK Dagsrevyen om den første patruljen. Nyhetsankeret kunne fortelle: «Politiet får knallhard kritikk. Første politipatruljen kunne, står det i rapporten, teoretisk sett vært på Utøya nesten en halvtime tidli-

gere, og det var tilgjengelige båter som kunne ha fraktet politifolkene over» (NRK, 2012). I en artikkel-overskrift i VG stod det: «22. juli-kommisjonen: Første patrulje handlet feil» (Stølan et al., 2012). Det var opplest og vedtatt at patruljen hadde hatt andre og bedre handlingsalternativ enn dem de valgte. Kommisjonsrapporten ble, ifølge daværende regjering, «samfunnets felles forståelse av hva som skjedde» (St.meld. nr. 21 (2012–2013), 2013, s. 7). Et av de dominerende narrative om 22. juli som vokste frem i kjølvannet av angrepet, var en «beredskapsfortelling». Det sentrale var at terrorhandlingene fikk et så stort omfang som de gjorde fordi beredskapen sviktet, og fremtidsfokuset i fortellingen handlet om hvordan vi kan forhindre at noe slikt skjer i fremtiden (Lenz, 2018).

I neste del skisserer jeg ulike formål og vurderingskriterier som krisekommisjoner kan anvende, før jeg beskriver et analyseperspektiv mer i detalj – det jeg kaller situert sanntidsperspektiv. Deretter beskriver jeg studiens forskningsdesign og -metode før noen relevante kjennetegn ved politiets beredskapsorganisering beskrives. Jeg går så kort igjennom 22. juli-kommisjonens konklusjoner, dens mottakelse og kritikk som er kommet, etterfulgt av en analyse av patruljens håndtering. Til slutt diskuterer jeg analysens hovedfunn før jeg konkluderer.

## Krisekommisjoners analyseperspektiv

I kjølvannet av kriser i moderne, liberale demokratier ligger det en forventning om at myndighetene innen rimelig tid kan gi befolkningen og nyhetsmediene svar på hva som skjedde, og hvorfor, om en annen håndtering kunne gitt et bedre utfall, og at det blir tydeliggjort hvem som hadde hvilket ansvar for at håndteringen fikk det utfallet det fikk (Hood, 2002; Parker & Dekker, 2008). En vanlig respons fra myndighetene er å oppnevne en kommisjon som får i mandat å undersøke hva som skjedde (Sulitzeanu-Kenan, 2010). Hvordan arbeidet organiseres, varierer mellom land og vil også kunne variere avhengig av sakstype.<sup>1</sup>

### Ansvarsutkreving og læring

Artikkelens teoretiske utgangspunkt er at hvilke analyseperspektiv krisekommisjoner velger å anvende, herunder hvilke(t) formål de setter seg og hva de retter søkelyset på i sine undersøkelser, har betydning for hva slags vurderinger og konklusjoner de trekker. I det følgende skisseres to ulike analyseperspektiv en krisekommisjon kan vektlegge: ansvars- og læringsperspektiv. Perspektivene tar utgangspunkt i krisehåndteringslitteraturens generelle innsikt om at spørsmålene om ansvar og hva en kan lære, står sentralt i kjølvannet av enhver krise (Birkland, 2006; Boin et al., 2008; Hood, 2011; Stark, 2018).<sup>2</sup> De to analyseperspektivene er ikke gjensidig utelukkende; en og samme kommisjon kan i prinsippet ha som ambisjon å si noe om både ansvar og læring, men analyseperspektivene reiser ulike type spørsmål som igjen retter søkelyset i ulike retninger som kan gi ulike vurderinger og konklusjoner. Perspektivene har primært et analytisk formål: å anvendes som analytiske kategorier i diskusjonen av henholdsvis 22. juli-kommisjonens og denne artikkelens analyser av håndteringen til politipatruljen som ankom først ved Utøya brygge på landsiden.

- 
1. I Norge har vi for eksempel en egen havarikomisjon samtidig som regjeringen i noen tilfeller oppnevner et midlertidig utvalg til å undersøke en bestemt hendelse (for eksempel pandemien), og en sjelden gang hender det at Stortinget oppnevner en egen kommisjon. Det skjedde blant annet etter «Scandinavian Star»-ulykken.
  2. Det finnes eksempler i forskningslitteraturen på klassifiseringer av undersøkelseskommisjoner (se for eksempel Zegart, 2004) og offentlige utredninger mer generelt hvor da undersøkelseskommisjoner gjerne er én av kategoriene (se for eksempel Prasser, 2004; Stark & Yates, 2021; Sulitzeanu-Kenan, 2006). Jeg har ikke lyktes i å finne klassifiseringer som egnet seg for artikkelens formål, men kan ikke utelukke at de finnes.

Ut ifra et ansvarsperspektiv er det ansvarstutkreving (Neby & Lindén, 2015) som er det sentrale for analysen, altså å søke svar på hvem som hadde hvilket ansvar for håndteringen. Søkelyset på ansvarstutkreving insinuerer at krisehåndteringen kunne vært håndtert bedre. Sånn sett har ansvarsperspektivet mye til felles med granskingsundersøkelser. Gransking er en «undersøkelse som foretas for å få klarlagt om en person eller en offentlig myndighet har opptrådt på en måte som kan kritiseres» (Store norske leksikon, 2021). Siktemålet er med andre ord å avklare om noen har gjort noe feil, og hvem som har ansvaret for det. Vurderingsskalaen er rett–feil, og søkelyset er på de involverte aktørene.

Ut ifra et læringsperspektiv er det det å kunne forklare hvorfor aktørene handlet som de gjorde, som er det sentrale for analysen, og å klargjøre hva man mener ble håndtert bra, og hva som gikk dårlig. Siktemålet er å identifisere hva de involverte aktørene og myndighetene kan lære av sin egen og andres krisehåndtering for å kunne være bedre forberedt neste gang en krise inntreffer. Perspektivet har en bredere og mer åpen tilnærming enn ansvarsperspektivet ved at den også er opptatt av hva som gikk bra. Vurderingsskalaen er bra–dårlig, og søkelyset er på å identifisere individuelle og strukturelle årsaksfaktorer som kan forklare aktørenes krisehåndtering.

Begge perspektivene tjener viktige formål i kjølvannet av en krise. Ansvarsperspektivet tar utgangspunkt i befolkningens forventning om at de ansvarlige må identifiseres og stilles til ansvar, hvilket er viktig for å ivareta myndighetenes styringslegitimitet i befolkningen. Læringsperspektivet er viktig for å kunne identifisere styrker og svakheter i beredskapssystemet for på den måten å styrke myndighetenes styringskapasitet slik at de er bedre rustet når neste krise inntreffer (Christensen et al., 2016; Lægreid & Rykkja, 2019).

### Vurderingskriterier

Krisekommisjoner foretar som regel vurderinger av krisehåndteringen. Gitt at krisekommisjoner er uavhengige og ofte gis et åpent mandat, kan de i teorien avstå fra å foreta vurderinger av krisehåndteringen, for eksempel ved å avgrense seg til å dokumentere og beskrive hva som faktisk skjedde. Det følger av god evalueringspraksis at vurderinger bør være fundert i vurderingskriterier, og at disse er tydelige, eksplisitte og utviklet i forkant av den vurderende analysen (Vedung, 1997).

Om man opererer med rett–galt som vurderingsskala slik som i ansvarsperspektivet, følger det at en bør kunne vise til et vurderingskriterium som trekker et klart skille mellom hva som er rette og gale handlingsvalg underveis i krisehåndteringen. En aktuell type vurderingskriterium er de formalrettslige. Med det menes planverk, prosedyrer og regler som gir beskrivelser av hvem som skal gjøre hva og/eller hvordan under en krise. Vurderingen består da i å undersøke om aktørene handlet i samsvar med gjeldende planverk og prosedyrer og innenfor gjeldende regelverk. Om de handlet i samsvar med relevant planverk og regler, handlet de rett, og om de ikke gjorde det, handlet de feil. En annen type vurderingskriterium som kan egne seg ut ifra et ansvarsperspektiv, er kontrafaktiske vurderinger. En kontrafaktisk vurdering består i å undersøke hva som ville skjedd om aktør A hadde valgt handling x. Vurderingen består i å undersøke om det fantes andre handlingsvalg for aktørene (enn dem de valgte) som kunne gitt et bedre utfall. Om det fantes andre handlingsvalg som kunne gitt bedre utfall, handlet de feil, og om det ikke fantes noe slikt handlingsalternativ, handlet de rett. Kontrafaktiske vurderinger kan også være aktuelt ut ifra et læringsperspektiv, men da med litt andre implikasjoner. Om en konkluderer med at det fantes andre handlingsvalg som kunne gitt et bedre utfall enn de aktørene valgte, vil det neste steget i analysen være å søke svar på hvorfor aktørene ikke tok de handlingsvalgene. Det sentrale er å søke svar på hvorfor-spørsmålene; vurderinger og vurderingskriterier er kun et

verktøy for å skille mellom hvilke av årsaksfaktorene det bør gjøres noe med (faktorer som kan forklare svakheter ved håndteringen), og hvilke av årsaksfaktorene som bør styrkes og videreutvikles (faktorer som kan forklare styrker ved håndteringen).

Ansvars- og læringsperspektivet brukes som analytiske kategorier i den sammenlignende analysen av 22. juli-kommisjonen og denne artikkelens respektive analyser av patruljens håndtering. Tilsvarende vil jeg også rette søkelyset på hva slags vurderingskriterier de to analysene bruker, herunder formalrettslige og kontrafaktiske. I det følgende skisserer jeg et analyseperspektiv på beredskapspersonells handlingsvalg under kriser, hvor hovedformålet er, i likhet med læringsperspektivet, å forklare hvorfor beredskapspersonell responderer som de gjør under krisen.

## Et situert sanntidsperspektiv på beredskapspersonells handlingsvalg under kriser

Det teoretiske utgangspunktet for det situerte sanntidsperspektivet som her skisseres – og senere anvendes i analysen av patruljens håndtering – er at beredskapspersonell er enkeltindivider som tar egne valg, men at handlingsvalgene påvirkes av de normative strukturene som er i deres beredskapsorganisasjon, og av situasjonsspesifikke faktorer i den aktuelle krisekonteksten de befinner seg i.<sup>3</sup> Det sentrale er å forstå og forklare hvorfor beredskapspersonellet handlet som de gjorde. I situasjoner preget av usikkerhet og tidspress – typiske kjennetegn på krisesituasjoner – får intuisjon, relevant erfaring og kompetanse en særlig sentral rolle for hva de velger å gjøre.

### Handlende aktører og normative strukturer

Beredskapspersonellens krisehåndtering er påvirket av formelle (for eksempel beredskapsplanverk og prosedyrer) og uformelle normative strukturer (for eksempel normer og etablerte praksiser) internt i organisasjonen, i forholdet mellom organisasjonen og dens overordnede myndigheter og mellom organisasjonen og dens omgivelser. For politidistriktene del er det Politidirektoratet og Justisdepartementet som er de overordnede myndighetene. Med normativ struktur menes her «det stabile system av forventninger som knytter seg til rolleinnhaverne i en organisasjon» (Egeberg, 1984, s. 20). Men «stabilt system av forventninger» betyr ikke uforanderlig. Organisasjoner forstås som levende, åpne systemer som utvikler og endrer seg i ustabile omgivelser og skiftende preferanser hos både styrende og styrte (Danielsen & Renå, 2018, s. 67; jf. Jacobsen, 1964; Olsen, 2018). Hvilke formelle og uformelle forventninger som knytter seg til en rolleinnhaver, kan endre seg over tid. Hva de formelle og uformelle strukturene betyr, kommer til uttrykk i praksisen. Gjennom organisasjonsmedlemmenes praksis skapes, opprettholdes og endres de formelle og uformelle strukturene i organisasjonen (Feldman & Pentland, 2003). For å forstå og forklare beredskapspersonells krisehåndtering blir det derfor sentralt å identifisere hva som var de sentrale normative strukturene i organisasjonen som var relevante for beredskapspersonellet i den konkrete hendelsen som er gjenstand for analyse. Hendelsen må situeres i en bredere historisk og institusjonell kontekst (jamfør Vaughan, 1998).

Men å identifisere de gjeldende, normative strukturene gir bare en del av bildet. Det er velkjent at eksisterende planverk og prosedyrer, normer og regler noen ganger viser seg uegnet når krisen inntreffer. Aktørene må bryte protokoller (Faraj & Xiao, 2006) og jobbe seg rundt prosedyrene (Wolbers et al., 2018), og de må improvisere og samhandle på nye

3. Denne delen bygger på Renå (2022).

måter (Ansell & Boin, 2019; Majchrzak et al., 2007). På grunn av usikkerheten og tidsknappheten som preger kriser, er mye krisehåndtering intuisjonsbasert. En viktig suksessfaktor er derfor aktørenes evne til å identifisere og sette søkelys på relevante egenskaper ved situasjonen de befinner seg i.

### Kompetent intuisjon

Når vi settes i stressende situasjoner som en krise, blir vi mindre fleksible i hvordan vi oppfatter våre omgivelser, og i våre valg av metoder for å håndtere situasjonen. Men det at vi forenkler beslutningssituasjonen vi står i, betyr ikke nødvendigvis at vi vil gjøre kognisjons- og beslutningsfeil. Studier har vist at de som har relevant trening og erfaring, tenderer mot å velge et relevant beslutningsalternativ når de forenkler situasjonen de står i (Kahneman & Klein, 2009; Klein, 2008; Staw et al., 1981). De evner å frigjøre seg fra en bokstavtro regelfølging av prosedyrene og i stedet fokusere på hva som kreves av situasjonen de står i. De evner å gjenkjenne mønstre i situasjonen og velge effektive handlingsmønstre som respons (Klein, 2008; Klein et al., 1986).

Evnen til gjenkjennelse og å trekke på relevant erfaring står også sentralt i Dreyfus og Dreyfus' (1986) klassiske femtrinnsmodell av hvordan mennesker lærer seg en ferdighet. Novisen (laveste nivået) følger reglene, har liten oppmerksomhet på den konkrete situasjonen og gjør ingen skjønsmessige vurderinger. Det andre ytterpunktet er eksperten (høyeste nivået), som ikke lener seg på planverk og regler, men situasjonen og sine intuitive vurderinger av denne. Eksperten har evne til å gå utover eksisterende planverk og gjøre egne situasjons- og tiltaksvurderinger. De ovennevnte innsiktene får også empirisk støtte i studier av norsk operativt politi (Finstad, 2000; Hellesø-Knutsen, 2013; Sjøtrø & Olsen, 2013). I krevende oppdrag blir planverk og prosedyrer «erstattet» som beslutningsgrunnlag av erfaringsbasert kunnskap; innsatslederne følger magefølelsen og sin egen intuisjon (Sjøtrø & Olsen, 2013, s. 5). I lys av dette bør en studie av beredskapspersonells krisehåndtering også inkludere deres kompetanse og erfaringsbakgrunn, som igjen henger sammen med i hvilken grad de har hatt mulighet til å bygge seg opp relevant erfaring gjennom reelle hendelser, øvelser, trening, kurs og utdanning.

### Den spesifikke krisekontekstens betydning

I tillegg til relevante normative strukturer, kompetanse og erfaringsbakgrunn er de situasjonsspesifikke faktorene viktig i det situerte sanntidsperspektivet fordi de kan påvirke beredskapspersonellens situasjonsforståelse og beslutningstaking (Renå, 2022). Et sentralt spørsmål er derfor hvilken informasjon beredskapspersonellet har der og da underveis i krisehåndteringen. Hvordan aktørene fortolker og forstår situasjonen, avhenger naturligvis av hvilken informasjon den enkelte har tilgjengelig til enhver tid underveis som krisen utvikler seg. Noen aktører i beredskapsorganisasjonene, for eksempel operasjonssentralene, blir ofte overlastet med informasjon i initialfasen av kriser, mens andre aktører har svært lite informasjon om hva som har skjedd. Forskjellige aktører kan sitte på ulik informasjon og ha ulike forståelser av situasjonen, som igjen kan få betydning for hvilke valg de tar, og informasjonstilgangen kan endre seg underveis i krisehåndteringen. Ulike aktører kan for eksempel ha ulik informasjon om hva slags trussel man står overfor, om hva som er det mulige skadeomfanget, eller om hvilke beredskapsressurser som befinner seg i umiddelbar nærhet.

Informasjonstilgangen kan også påvirkes av at kommunikasjonsteknologiske systemer og verktøy overbelastes eller bryter sammen. Det kan være at krisen inntreffer på et tidspunkt og/eller et sted som gjør at noen av de involverte må innta nye og uvante roller og

gjøre nye oppgaver (Renå, 2021). Å anvende et situert sanntidsperspektiv på denne artikkelens empiri innebærer å undersøke hvilken informasjon den første politipatruljen hadde, hva de hadde av tilgjengelig utstyr, deres lokasjon, hvilken rolle de hadde underveis i politiaksjonen, samt patruljens kompetanse og de normative strukturene som var relevante for situasjonen de var i og operasjonen de var en del av.

## 22. juli-kommisjonen, politiet og den første politipatruljen

Kritikken av politiinnsatsen og overordnede myndigheters håndtering etter 22. juli kulminerte på mange måter med 22. juli-kommisjonens rapport, som konkluderte slik: «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: 14, s. 15). Overordnet var kommisjonens oppfatning «at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner *utøvet* den myndighet de var gitt» (NOU, 2012: 14, s. 458, utheving i original).

Kommisjonsrapporten ble godt mottatt, og dens status kan vanskelig overdrives. Hovedinntrykket av høringsrunden var at de fleste som ga generelle uttalelser, var positive til kommisjonsrapporten (Holst & Krick, 2018; Renå, 2017). Regjeringens vurdering var at kommisjonsrapporten ga dem «den grundige gjennomgangen den ba om», og at rapporten hadde blitt «samfunnets felles forståelse av hva som skjedde» (St.meld. nr. 21 (2012–2013), 2013, s. 7). Rapporten har blitt betegnet som blant annet «sannhetskommisjon» (Fimreite et al., 2014) og «bibel» (Lerø, 2015). Kultur, ledelse og holdninger har vært sentrale stikkord i årene etter 22. juli i diskusjoner om politiet og om beredskap. Politianalysen snakket om behovet for en kvalitetsreform, hvor kommisjonsrapporten var en viktig referanse (NOU, 2013). I proposisjonen som lå til grunn for nærpoltireformen, skrev Justis- og beredskapsdepartementet at politiet måtte være kjennetegnet av en kultur og holdninger som gjorde at det ble tatt riktige valg når en situasjon oppstår, og viste til at terroren i 2011 hadde etterlatt et inntrykk av «at politiet ikke var *beredt*» (Prop. 61 LS (2014–2015), 2015, s. 25). Et siste eksempel er Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), som fikk i oppdrag å evaluere nærpoltireformen. I 2017 fikk Difi et deloppdrag, som var å lage en rapport som beskrev arbeidet som så langt var gjort på temaene kultur, holdninger og ledelse (Difi, 2017).

Men kommisjonsrapporten har også tidligere vært gjenstand for kritikk fra flere hold, herunder kommisjonens analyser av hvorfor det gikk som det gikk. En fellesnevner for kritikken har vært at et for snevert søkelys i tilnærming og analytiske perspektiv ga forenklete svar på det viktige hvorfor-spørsmålet. Professor Thorvald Hærem var tidlig ute med en kritisk kommentar, hvor han påpekte 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; Viste, 2014; Røgenes, 2013). Flere forskere har argumentert for at betydningen av formelle organisasjonsstrukturer vektlegges i for liten grad i analysen (se for eksempel Johannessen, 2015; Lægred & Rykkja, 2014). Christensen (2013) har pekt på fraværet av organisasjonskompetanse i kommisjonen som én mulig forklaringsfaktor. Høyer et al. (2018) har pekt på at det er manglende samsvar mellom kommisjonens analyser og konklusjoner.

Kommisjonens analyse av politiets utrykning til, og aksjon på, Utøya har også vært gjenstand for forskningsbasert kritikk. Basert på tekstanalyse av den delen av kommisjonsrapporten konkluderte Renå (2017, s. 10) med at kommisjonens analyse og vurderinger «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». I det som primært er en juridisk betenkning om politiets handleplikt og dets forhold til lydighetsplikten, drøftet Myhrer (2015) også kommisjonens forståelse av de to temaene i sin analyse av patruljens håndtering. Kommisjonens konklusjon om at patruljen burde skaffet båter for å gå til øyeblikkelig aksjon, ble begrunnet med at det fulgte av politiets handleplikt. Myhrer påpeker at kommisjonens begrunnelse og konklusjon forutsetter at «man klargjør innholdet av den norm man mener er brutt [politiets handleplikt], og dernest at kommisjonen viser at den faktiske situasjon slik den fremsto i sann tid, lå innenfor det normen krever». Myhrer mener kommisjonens analyse ikke gjorde noen av delene (Myhrer, 2015, s. 65).

I sum er det reist betydelig kritikk av kommisjonens analyser, både når det gjelder de overordnede forklaringene på hvorfor det gikk som det gikk, og analysen av politiets utrykning til, og aksjon på, Utøya. I sitt avslutningskapittel bemerket kommisjonen: «Et menneskes handlinger påvirkes i stor grad av hvordan det er lagt til rette for at oppgavene faktisk kan løses på en god måte», og at i jakten på syndebukker er det lett å glemme «[...] at mangelfulle systemer kan føre til at enkeltpersoner eksponeres for å gjøre skjebnesvangre feil» (NOU, 2012: 14, s. 457). Anvendt som forklaring på den første patruljens håndtering, kombinert med den generelle konklusjonen om kultur, holdninger og ledelse, virker en sannsynlig forklaring på patruljens håndtering å være at den handlet feil fordi den var del av et system som var preget av dårlig (eller feil) holdninger, kultur og lederskap. Samtidig var kommisjonens vurdering av de andre politimannskapene som var involvert i den første delen av politiets utrykning til Utøya, at «viljen hos øvrige operative politistyrker til å gå i øyeblikkelig aksjon mot den pågående skytingen, framstår [...] som svært høy» (NOU, 2012: 14, s. 134). De «øvrige operative politistyrker» inkluderte kolleger av den første politipatruljen fra Hønefoss politistasjon i Nordre Buskerud politidistrikt med de samme lederne og som i stor grad var eksponert for den samme kulturen og holdningene «i veggene». I sum synes kommisjonens analyser å gi utilfredsstillende svar på hvorfor den første politipatruljen handlet som den gjorde.

## Forskningsdesign og -metode

Artikkelen er en singular case studie hvor studiens subjekt er håndteringen til den første politipatruljen fra den rykket ut til gjerningspersonen ble pågrepet. Studiens objekt er krikommisjonens analyseperspektiv i undersøkelser av beredskapspersonells krisehåndtering. Begrepsparet subjekt og objekt refererer til studiens to bestanddeler: en praktisk, historisk enhet, som er studiens subjekt, og en analytisk og teoretisk innramming, som er studiens objekt (Thomas, 2011).

Studios ambisjon er å vise at krikommisjoners valg av analyseperspektiv i undersøkelser av krisehåndtering kan få betydning for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner. Dette gjøres gjennom en casestudie av den første politipatruljen ved landsiden på Utøya. Patruljens håndtering analyseres ved hjelp av prosesssporing som handler om å analysere empirisk materiale om prosesser, sekvenser og koplinger av hendelser innenfor det caset som studeres, hvor formålet er å utvikle eller teste hypoteser om mekanismer som kan være kausale forklaringer på caset (Bennett & Checkel, 2014, s. 10). Overført til denne studien analyseres data som dokumenterer hva som faktisk skjedde, data som kan si noe om de organisatoriske rammebetingelsene patruljen handlet innenfor, og data som dokumenterer kommisjonens vurderinger og konklusjoner.

Studien bygger på et rikt datamateriale som inkluderer lydlogger av sambandskommunikasjonen til Nordre Buskerud politidistrikt, intervju med involvert innsatspersonell og



lover, regler og prosedyrer som regulerer og gir føringer for politiets virksomhet i skarpe aksjoner. Intervjuene ble gjennomført av Nordre Buskerud politidistrikts egenevaluering i de første månedene etter hendelsen. Intervjuføretatene er ikke komplette transkripsjoner, men referater av det de intervjuede fortalte. Den rike datatilgangen muliggjør selvstendige analyser av hendelsesforløpet uavhengig av beskrivelsene av hendelsesforløpet som er å finne i kommisjonsrapporten og evalueringsrapportene til aktørene som var involvert.

En begrensning ved studien er mangel på tilgang til intervjuene kommisjonen gjorde med politiets innsatspersonell, og eventuell annen relevant informasjon kommisjonen måtte være kjent med som ikke er omtalt i kommisjonsrapporten, i tillegg til to av intervju-referatene fra Nordre Buskeruds egenevaluering.<sup>4</sup> Mer generelt er det mye av hendelsesforløpet som det ikke finnes tilgjengelig sanntidsdata om, for eksempel de mange mobiltelefon-samtalene som ble gjort. Den begrensningen er ikke unik for denne studien, men gjelder for alle undersøkelser og studier av kriser mer generelt.

## «Skyting pågår» og politiets beredskapsorganisering

Selv om det situerte sanntidsperspektivet vektlegger sanntidsdimensjonen, legges det også vekt på hvordan individuelle handlinger er betinget av formelle og uformelle normative strukturer.

Hva politiet i 2011 forventet av sitt innsatspersonell i skarpe situasjoner, er særlig å gjenfinne i de såkalte «skyting pågår»-retningslinjene. I tillegg kommer to mer generelle plikter: politiets handleplikt og lydighetsplikten.

«Skyting pågår»-retningslinjene ble innført som ny taktikk og treningsopplegg av Politidirektoratet i 2008. Formålet var å sikre rask inngripen overfor gjerningspersoner hvor det pågikk skyting. Taktikken bestod av en sekstrinnsprosedyre: lokalisere (hvor gjerningspersonen(e) er og tryggeste vei inn), observere, isolere (sikre fluktveier), evakuere, forhandle, aksjonere/pågripe.

Men sekstrinnsprodyren skulle fravikes i situasjoner hvor skyting pågikk. Da skulle politiet «gjøre alt for å stoppe gjerningspersonen(e) så raskt som mulig [...] [og] må derfor raskest mulig gjøre klar til å gå direkte inn i aksjonsfasen». Det ble poengtert at «observasjons- og isolasjonsfasen må prioriteres ned, til fordel for direkte forsøk på pågripelse av gjerningspersonen(e)», og «innsatsleder skal forsøke å benytte mannskaper med best mulig kompetanse i aller fremste linje under konfrontasjonen med gjerningspersonen(e)» (Politidirektoratet, 2008, s. 47–48). I undervisningsopplegget som Politihøgskolen utviklet, stod det at «skyting pågår»-situasjoner: «[...] er en ekstraordinær situasjon som krever at tjenestepersonene må kompromisse på egen sikkerhet. Hvis bedre egnet personell ikke er tilgjengelig, må første politipatrulje på stedet gå direkte inn i aksjonsfasen» (sitert i NOU, 2012, s. 327).

*Handleplikten* er «plikten politiet og hver enkelt polititjenesteperson har til å handle for å avverge eller begrense fare eller skade» (Politidirektoratet, 2020, s. 235). En studie av politiets handleplikt fant at det var ulike oppfatninger om og eventuelt i hvilke situasjoner handleplikten kan brytes eller ikke (Bergh Herjuaune, 2014).

*Lydighetsplikten* er et sentralt prinsipp i politiet som innebærer at en skal følge ordre fra overordnede (Auglend et al., 1998, s. 181). Beredskapsorganiseringen i politidistriktene består av tre ledelsesnivåer: strategisk, operasjonelt og taktisk nivå, som ledes av henholdsvis politimesteren, operasjonslederen og innsatslederen. Operasjonssentralen skal, ifølge beredskapsplanverket av 2011, fungere som politidistriktets ledelses- og koordineringssen-

4. De to intervjureferatene er aksjonslederen og en av de to i den første politipatruljen.

tral (Politidirektoratet, 2011, s. 109). Det er operasjonslederen og operatørene som fordeler patruljene på ulike oppdrag etter hvert som de kommer inn, og som besvarer nødanropene. Innsatslederen styrer bakkemannskapene og er den som blir skadestedsleder dersom en større alvorlig hendelse oppstår. Ved større aksjoner kan taktisk nivå bestå av flere nivåer under innsatslederen (Politidirektoratet, 2011, s. 34).

I skarpe aksjoner vil det utpekes en aksjonsleder som leder den skarpe enden av aksjonen. Aksjonslederen foretar i realiteten det meste av de taktiske disposisjonene og vurderingene i den fremre rekken av aksjonen fordi hen er tettere på begivenhetene enn innsatslederen og operasjonslederen og derfor har best beslutningsgrunnlag til å vurdere situasjonen der og da. Aksjonslederen vil som hovedregel være den av innsatspersonellet med lengst erfaring.

Nærmeste overordnede for den første politipatruljen var aksjonslederen, deretter innsatslederen og operasjonslederen.

Det er et par viktige forskjeller mellom handleplikten og lydighetsplikten (Myhrer, 2015). Mens handleplikten rettslig sett er ganske uklart regulert, er lydighetsplikten positivt og klart regulert i politiinstruksen § 6-1, annet ledd, første punktum: «En politimann plikter å adlyde ordre fra en foresatt med mindre ordren klart antas ulovlig eller åpenbart ikke angår tjenesten.» Videre er det en forskjell på hvem plikten gjelder for. Den enkelte tjenestepersonens handleplikt er, ifølge Myhrer (2015, s. 67), «et produkt av og et middel til å oppfylle politietatsens handleplikt». Til forskjell er lydighetsplikten «en plikt som hviler direkte på den enkelte tjenesteperson». Når tjenestepersonene inngår som ledd i en større aksjon, vil det å oppfylle handleplikten «normalt bestå i å følge de ordre man får fra innsatsledelsen, hva enten de består i direkte aksjon eller ikke» (Myhrer 2015, s. 67). Det kan også legges til at i den nevnte studien av politiets handleplikt ble avveiningen mellom handleplikten og lydighetsplikten oppfattet som utfordrende (Bergh Herjuaune, 2014).

Om en større, alvorlig hendelse oppstod, var det i 2011 slik at operasjonslederen (eller overordnede) i det aktuelle politidistriktet kunne kontakte Oslo politidistrikt og anmode om bistand fra de nasjonale beredskapsstyrkene som for eksempel Beredskapstroppen (også kalt «Delta»)<sup>5</sup>. Når Delta rykket ut for å bistå i en pågående hendelse, ville de normalt opprette kontakt med det aktuelle politidistriktet og overta aksjonsledelsen når de kom fram. Formelt ville Delta være underlagt innsatslederens kommando, men det var Delta som hadde den taktiske ledelsen i den skarpe enden.

## Den første patruljens håndtering

Skytemassakren på Utøya var det andre av to terrorangrep som rammet Norge fredag 22. juli 2011 i løpet av et tidsrom på vel tre timer. Først gikk det av en bombeeksplosjon i regjeringskvartalet kl. 15.25. To timer senere mottok operasjonssentralene i tre politidistrikt (Oslo, Nordre og Søndre Buskerud politidistrikt) meldinger om skyting på Utøya. Der og da var ikke de tre operasjonssentralene kjent med at de var tre som hadde fått likelydende meldinger. De iverksatte alle og uavhengig av hverandre mobilisering av egne mannskaper for å gjøre klar for aksjon på Utøya. En enkel tidslinje av politiets utrykning til Utøya fra første nødanrop til gjerningspersonen ble pågrepet er gjengitt i figur 1. Kartutsnittet på figur 2 viser lokasjonen til de to terrorangrepene og de daværende politidistriktsgrensene.

5. De øvrige nasjonale beredskapsstyrkene i 2011 var krise- og gisselforhandlere, politihelikoptertjenesten, bombegruppen, den kongelige politieskorte og seksjon organisert kriminalitet (Politidirektoratet, 2011, s. 7). Oslo politidistrikt er kontaktpunktet fordi de nasjonale beredskapsstyrkene ligger organisatorisk under dem.

### Enkel tidslinje

Kl. 17.24 Nordre Buskerud politidistrikt (NBPD) mottar første nødanrop om skyting på Utøya.

Kl. 17.38 Første patrulje fra NBPD rykker ut fra Hønefoss politistasjon.

Kl. 17.48 Andre patrulje (med båt på tilhenger) fra NBPD rykker ut fra Hønefoss stasjon.

Kl. 17.52 Første politi-patrulje ankommer Utøya brygge på fastlandet.

Kl. 17.57 Første direkte kommunikasjon mellom Beredskapstroppen og mannskap fra NBPD.

Aksjonslederen fra NBPD gir den første politipatruljen ordre om å skaffe båter til Beredskapstroppen.

Kl. 18.05 En av de to betjentene fra den første politipatruljen tar imot en robåt med ungdommer ved Lien gård noen hundre meter sør for Utøya brygge landsiden.

Kl. 18.27 Politiet går i land på Utøya.

Kl. 18.35 Politiet på Utøya melder på samband at en gjerningsperson er pågrepet.

**Figur 1** Enkel tidslinje av politiets utrykning til Utøya.



**Figur 2** Terrorangrepenes lokasjon og daværende politidistriktsgrenser<sup>6</sup>.

Særlig relevant i denne sammenheng er at Nordre Buskerud opererte på lokalt, analogt radionett, mens Oslo og Søndre Buskerud politidistrikt var på det nye, digitale nødnettet.<sup>7</sup> Videre var det ikke mulig for de på operasjonssentralen i Nordre Buskerud å se hvem det var som ringte inn til dem, og de hadde derfor ikke mulighet til å prioritere noen hvis køen av innkommende anrop var lang. I sum gjorde dette det svært vanskelig for operasjonssentralen.

6. Figuren er hentet fra Renå (2022, s. 188).

7. At ikke Nordre Buskerud også var en del av det digitale nødnettet, skyldtes at Stortinget i 2004 hadde besluttet at utbyggingen skulle foregå i to trinn med evaluering og en ny stortingsbehandling mellom byggetrinnene. Det første byggetrinnet inkluderte seks politidistrikt (Follo, Romerike, Oslo, Asker og Bærum, Søndre Buskerud og Østfold). I juni 2010 hadde alle de seks politidistriktene tatt Nødnett i bruk, mens brann og helse tok nettet i bruk ut over i 2010 og 2011.

tralene, og etter hvert Delta, å etablere kontakt på tvers av distriktsgrensene. Den første direkte kontakten mellom Nordre Buskerud og Delta skjedde først kl. 17.57, altså en halvtime etter de første meldingene om skyting kom. Mannskapene fra Søndre Buskerud var ikke framme ved Utøya før gjerningspersonen var pågrepet og er derfor ikke en del av den videre analysen. Det bør også nevnes at det lokale politinettet hadde dårlig dekning i området, og at det derfor var store sambandsutfordringer under aksjonen. I det følgende beskrives den første patruljens håndtering fra operasjonssentralen på Hønefoss mottok de første meldingene om skyting til pågripelsen av gjerningspersonen ble meldt over sambandet kl. 18.36 (NOU, 2012: 14, s. 121).

#### Kl. 17.24–17.52. Første nødsamtale, mobilisering og utrykning

Operasjonssentralen på Hønefoss, hovedpolitistasjonen i daværende Nordre Buskerud politidistrikt, mottar første nødansrop fra Utøya klokken 17.24.26. Da er det kun én på jobb på operasjonssentralen – operasjonslederen. I naborommet sitter det seks politibetjenter – fem er på vakt, og én har nylig gått av vakt. To av betjentene iler til de tomme operatørpultene for å bistå operasjonslederen og prøve å forstå hva det er som foregår (Nordre Buskerud Politidistrikt, 2011, s. 34). Operasjonslederen ber dem om å varsle UEH-mannskapene. Stasjonssjefen og noen av UEH-mannskapene blir varslet per mobiltelefon og sms. En av politibetjentene ringer den konstituerte politimesteren og ber om bevæpningsordre klokken 17.28 (Nordre Buskerud Politidistrikt, 2011, s. 35–36). Ifølge beredskapsplanverket er det operasjonslederen, ikke politibetjentene, som skal varsle og mobilisere ekstra mannskap etter behov samt innhente bevæpningsordre. Denne fredags ettermiddagen med den en-bemannede operasjonssentralen er det hverken tid eller rom til å følge beredskapsplanverket til punkt og prikke.

Klokken 17.35 kommer en politietterforsker inn på operasjonssentralen for å bistå operasjonslederen, som da har jobbet alene de siste fem minuttene. De to politibetjentene som bistod operasjonslederen innledningsvis, har forlatt sentralen for å gjøre seg klar til å rykke ut. Politietterforskeren har svært liten kjennskap til hvordan operasjonssentralen og dens verktøy fungerer. Hun registrerer informasjon fra telefonsamtalene ved å notere på håndskrevne lapper som hun gir videre til operasjonslederen (Nordre Buskerud Politidistrikt, 2011, s. 36–37).

Kombinasjonen av svært lav bemanning på operasjonssentralen og eksponentiell økning i antall oppgaver som krever akutt håndtering, gjør at Nordre Buskerud politidistrikt i realiteten er uten en klar kommandostruktur i initialfasen av politiaksjonen.<sup>8</sup>

Innsatslederen gir den første politipatruljen ordre om å kjøre mot Utøya for å observere – «få øyne på stedet/objektet» – mens han vil komme etter med politibåten. Innsatslederen gir dem ikke noen videre instruksjoner om lokalisering. Hans vurdering er at de kan gjøre en mer informert vurdering og beslutning når de kommer dit enn det han kan gjøre nå.<sup>9</sup> Den første politipatruljen rykker ut fra stasjonen kl. 17.38 (NOU, 2012, s. 114). Innsatslederen klargjør politibåten som han vil sette ut ved Vanførehjemmet. Fordi politidistriktet har jevnlig øvelser med politibåten og definerte båtførere blant mannskapene (deriblant innsatslederen), vet innsatslederen om flere aktuelle utsettingsplasser og trenger ikke spekulere i hvor og hvordan de skal få satt ut båten (Nordre Buskerud Politidistrikt, 2011, s. 32).

8. Blant oppgavene operasjonssentralen er forventet å gjøre i den nåværende situasjonen, er å mobilisere relevante politiressurser, varsle relevante samarbeidsaktører, besvare nødsamtaler og loggføre relevante vitneopplysninger i PO-loggen, følge med på politisambandet, loggføre i PO-loggen taktiske disposisjoner og annen viktig informasjon som blir meldt over politisambandet.

9. Intervju med tjenesteperson, gjennomført høsten 2011 av evalueringsutvalget til Nordre Buskerud politidistrikt.

Innsatslederen blir forsinket fordi luftpongongene på politibåten må etterfylles med luft og bensintanken må fylles. Samtidig ankommer to politibetjenter som har fri, til politistasjonen. De har blitt oppringt om skytingen og kommer så fort de kan. Omtrent klokken 17.48 kjører innsatslederen og en av de som hadde fri, ut som andre politipatrulje fra Nordre Buskerud politidistrikt. Vedkommende som er med innsatslederen som bil nummer to, har lang operativ erfaring, inkludert flere år i Delta. Under utrykningen utpeker han seg selv til aksjonsleder på sambandet og gir flere kommandoer til de øvrige mannskapene. Den andre politibetjenten som hadde fri, rykker etter hvert ut med de to siste politibetjentene som er på vakt. De tre rykker ut som tredje bil fra stasjonen kl. 17.53 (Nordre Buskerud Politidistrikt, 2011, s. 100; NOU, 2012, s. 115–116).<sup>10</sup>

Den første politipatruljen består av to betjenter, en operativt godkjent etterforsker og en fra den uniformerte patruljestyrken. I det følgende benevnes de to som henholdsvis P-30 A og P-30 B og samlet som P-30, som tilsvarer benevnelserne kommisjonen brukte i sin rapport. De to var bevæpnet med pistol og maskinpistol og iført adekvat verneutstyr.

Under utfarten blir P-30 oppkalt på sambandet to ganger: først av operasjonslederen, som kl. 17.47 orienterer dem om at Oslo politidistrikt har blitt varslet, og at det kommer «heli [helikopter] etter hvert, mulig også Delta» (NOU 2012: 14, s. 115). To minutter senere tar aksjonslederen kontakt og spør om de er langt unna «kaianlegget» (NOU 2012: 14, s. 115) hvorpå patruljen svarer at de nærmer seg Utøya. Aksjonslederen ber dem om å være forsiktige når de går ned dit, og å holde observasjon mot øya og legger til at «vi kommer med båten» (NOU 2012: 14, s. 125).

Ved ankomst Utøya brygge landsiden melder P-30 på sambandet om hva den observerer – at den ser røyk fra øya og hører gjentatte skuddsalver (NOU 2012: 14, s. 130). Aksjonslederen melder tilbake at de er i ferd med å sette ut båten, og at brannvesenet også er på vei i båt (NOU 2012: 14, s. 130).<sup>11</sup> Melding om at brannvesenet var varslet og på vei med båt, var også meldt på sambandet en gang tidligere, første gangen av operasjonslederen.<sup>12</sup> At brannvesenet var på vei, stemte ikke. Operasjonslederen trodde at den andre operatøren hadde varslet brannvesenet, men det skjedde først senere.

Oppsummert fikk patruljen under utrykningen ordre om å observere mot øya (to ganger<sup>13</sup>) og å være forsiktig når de gikk ned mot bryggen. Videre ble det meldt på sambandet at det «etter hvert» ville komme helikopter fra Oslo, at det var «mulig» at patruljer fra Delta også kom, og de fikk to ganger melding om at brannvesenet var på vei i båt.

#### Kl. 17.53–18.34. Håndtering etter ankomst

Når P-30 ankommer Utøya brygge landsiden kl. 17.52, er det ingen båttaktivitet i farvannet utenfor der patruljen står (NOU, 2012, s. 130). De vurderer bryggeområdet som utrygt med tanke på mulig beskytning fra øya og ber derfor om at oppmøtestedet for politi og ambulanse flyttes opp til veien. Klokken 17.57 får patruljen øye på en robåt i fjorden og forsøker å anrope den for å få den til å komme til deres posisjon. Videre melder patruljen på sambandet om den observerte robåten og at det er personer som svømmer fra øya mot fastlandet. Meldingen blir avbrutt av en Delta-patrulje som melder seg på sambandet. Dette er første

10. Den tredje patruljen blir forsinket fordi bilen de skal kjøre, ikke vil starte på grunn av et flatt batteri. Derfor må en av dem løpe tilbake og hente ut nøkler til en annen patruljebil, og de må flytte over utstyret til annen bil som er operativ.

11. Sistnevnte var også tidligere, klokken 17.39, blitt opplyst over sambandet, den gang av operasjonslederen (Forfatterens transkripsjon av Nordre Buskerud politidistrikts lydlogg).

12. Det skulle senere vise seg at denne meldingen ikke medførte riktighet. For en analyse av samhandlingen mellom politiet og det lokale brannvesenet, se Renå (2022).

13. Først av innsatslederen, deretter av aksjonslederen.

gangen under utrykningen at det er direkte kontakt mellom Delta og Nordre Buskerud. Før dette var det usikkert om, og eventuelt når, Delta ville komme for å bistå, jamfør operasjonslederens melding ti minutter tidligere om at Oslo er varslet, og «mulig» at Delta kommer.

Når aksjonslederen hører en fra Delta på sambandet, forstår han at denne patruljen om kort tid ville være ved oppmøtestedet. Han gir derfor nye ordre til P-30 over sambandet:

Bare ta imot den båten når den kommer. Dere får ikke gjort noe annet. Delta lytter i vår kanal nå. Det vil si at de er på vår side av Sollihøgda og vil være i din posisjon om kort tid. Jobb nå med å skaff båter, skaff båter til Delta-mannskapene [...] Om det så er at vi må ta noen sivile båter som ligger der ute, så prøv å få start på dem.<sup>14</sup>

Robåten viser ikke tegn til å endre kurs mot dem etter patruljens anrop. P-30 A løper derfor i retning dit robåten er på vei for å ta imot båten, i tråd med aksjonslederens ordre. Når P-30 A kommer fram (cirka kl. 18.05, ifølge kommisjonsrapporten) dit robåten er på vei – en kai ved en gård som ligger 180 meter sør for bryggen (i luftlinje) – treffer han to personer i en skjærgårdsjeep som er i ferd med å sette i land ungdommer de har plukket opp fra vannet. Det ligger også to andre båter fortøyd ved kaien. P-30 opplever at ungdommene fremdeles er eksponert for skudd fra der de er. I tillegg har en av ungdommene en skuddskade i leggen. Hans primærfokus er å få ungdommene i sikkerhet og til ambulanser på veien over kaia. Når det er gjort, jobber han med å skaffe båter til Delta-mannskapene som er i området.<sup>15</sup>

Da kollegaen løp for å ta imot robåten, ble P-30 B værende igjen ved kaiområdet ved Utøya brygge på landsiden. Han er ikke kjent med Utvika camping like ved eller at det finnes båter der. Klokken 18.01 melder han fra på samband om registreringsnummeret til en bil ved bryggeområdet, og at operasjonssentralen må sjekke opp dette nummeret (Nordre Buskerud Politidistrikt, 2011, s. 44). Registreringsnummeret skal senere vise seg å tilhøre bilen som terroristen hadde kjørt. Like etter sambandskommunikasjonen med operasjonssentralen går P-30 B opp på veien for å ta imot Delta-patruljene som nå er i området. Den første Delta-patruljen har på dette tidspunktet passert P-30 Bs posisjon, mens de neste patruljene kommer de neste minuttene (jf. NOU 2012: 14, s. 119).

## Analyse og diskusjon

Har valg av analyseperspektiv betydning for vurdering og konklusjon i undersøkelser av krisehåndtering? Spørsmålet diskuteres i lys av en analyse av den første patruljens håndtering ut ifra et situert sanntidsperspektiv etterfulgt av en sammenligning av analysens vurderinger og konklusjoner kontrastert med 22. juli-kommisjonens rapport.

### Et situert sanntidsperspektiv på patruljens håndtering

Ifølge det situerte sanntidsperspektivet på beredskapspersonells krisehåndtering er de sentrale vurderingskriteriene hvilken informasjon P-30 A og B hadde i sanntid, deres rolle i operasjonen, hva de hadde av tilgjengelig utstyr, deres lokasjon, deres kompetanse og de formelle og uformelle normative strukturene de handlet innenfor. I tilfellet med den første patruljen ble tre formelle normative strukturer vektlagt: «skyting pågår»-retningslinjene,

14. Nordre Buskerud politidistrikt 2011, transkripsjon av lydlogg, kl. 17.55:50–17.57:45.

15. Dette bygger på P-30 As forklaring til Nordre Buskeruds egevaluering, slik de har gjengitt det (Nordre Buskerud Politidistrikt, 2011, s. 42).

handleplikten og lydighetsplikten. Disse er eksempler på det jeg innledningsvis kalte formal-rettslige vurderingskriterier. Med utgangspunkt i disse vurderingskriteriene er min vurdering at patruljens handlinger er forståelige, og at de primært handlet etter ordrene som var blitt gitt.

Under utrykningen hadde patruljen ved to anledninger fått ordre om å observere mot øya, noe den også gjorde da den ankom Utøya brygge på landsiden. Det var, ifølge kommisjonen, ingen synlig båttaktivitet i området utenfor bryggen da patruljen ankom. Videre var patruljen blitt informert via samband om at aksjonslederen var på vei med politibåten, og at brannvesenet var på vei med sin båt. Med to båter på vei og ordre om å observere – hvorfor skulle patruljen da begynne å søke etter båter den ikke hadde sett i omgivelser hvor den ikke var lokalkjent?

Videre meldte patruljen fra på sambandet om robåten den fikk øye på, som, etter det jeg kan se, var den første farbare<sup>16</sup> båten patruljen så. Det står i sterk kontrast til kommisjonens formulering om at patruljen ikke rapporterte til aksjonslederen om hvordan båtsituasjonen var (NOU 2012: 14, s. 130). Det kan tenkes at kommisjonen mente patruljen burde meldt i fra ved ankomst at den *ikke* så noen båter. En mulig forklaring på patruljens sambandskommunikasjon på dette punktet er at patruljen meldte fra om det de observerte som var av relevans for de øvrige involverte – som hadde nok av annet å tenke på. Det kan hende patruljen vurderte det som at å melde ifra om hva de ikke så, var mindre relevant.

Etter at aksjonslederen ga patruljen ordre om å ta imot robåten og jobbe med å skaffe båter til Delta, løp P-30 A for å ta imot robåten. Det gjennomgåtte datamaterialet gir ikke noen rimelig forklaring på hvorfor de to tjenestepersonene skilte lag. 22. juli-kommisjonen og politiets egevaluering gir heller ingen nærmere vurdering av denne delen av aksjonen.

Hva så med håndteringen til henholdsvis P-30 A og B etter at de skilte lag? P-30 A løp for å ta imot robåten med ungdommer, i tråd med de nye ordrene som aksjonslederen hadde gitt. Han opplevde at ungdommene befant seg i fare der de var. I tillegg var en av ungdommene skuddskadet. P-30 A fokuserte derfor på å få ungdommene i sikkerhet før han jobbet med å skaffe båter til Delta.<sup>17</sup>

Ifølge sekstrinnsprosedyren beskrevet i «skyting pågår»-retningslinjene av 2011 var det fjerde trinnet å evakuere, mens det sjette trinnet var å aksjonere/pågripe. Evakuering av sivile og å sørge for at de er i sikkerhet, slik P-30 A gjorde, var med andre ord en del av den gjeldende prosedyren og noe innsatspersonell i utgangspunktet skulle gjøre *før* de gikk til aksjon. P-30 A hadde også fått ordre om å ta imot robåten av sin overordnede, aksjonslederen, samt å jobbe med å skaffe båter til Delta. Basert på informasjonen han hadde i sanntid og rollen i operasjonen så langt, er responsen til P-30 A forståelig.

Men ifølge «skyting pågår»-retningslinjene skulle sekstrinnsprosedyren fravikes i situasjoner hvor skyting pågikk. Da handlet det om å «gjøre alt for å stoppe gjerningspersonen(e) så raskt som mulig [...]». Samtidig stod det også at «innsatsleder skal forsøke å benytte mannskaper med best mulig kompetanse i aller fremste linje under konfrontasjonen med gjerningspersonen(e)» (Politidirektoratet, 2008, s. 47–48). På tidspunktet hvor P-30 A, sammen med sivile båtførere, hjalp ungdommene fra robåten i land, hadde de første Delta-patruljene passert Utøya brygge på landsiden. Delta var med andre ord i området, og normen var, og er,

16. I intervju i forbindelse med Nordre Buskerud politidistrikts egevaluering opplyste P-30 A og B «[...] at de ikke så noen båter da de ankom Utøya kai landsiden annet enn en robåt som lå fortøyd 20 til 30 meter fra land». De kunne ikke se om det var årer i båten «[...] og det ble vurdert som ikke hensiktsmessig å forsøke å svømme ut etter båten» (Nordre Buskerud Politidistrikt, 2011, s. 40)

17. Dette bygger på P-30 As forklaring i forbindelse med Nordre Buskeruds egevaluering, slik de har gjengitt det (Nordre Buskerud Politidistrikt, 2011, s. 42).

at det er Delta som har «leaden» i førstelinjen når de deltar i skarpe aksjoner. De er politiets nasjonale antiterrorstyrke, bruker halvparten av arbeidstiden sin på trening og øving i tillegg til at de sendes på de fleste større skarpe oppdrag hvor de kan nå frem innen rimelig tid. Delta er med andre ord den delen av politiet som har klart mest erfaring og best kompetanse på situasjoner som den de stod overfor på Utøya. Til sammenligning var P-30 A og B ordinært innsatspersonell og fikk årlig 40 timer skytetrening og annen operativ trening. Videre var lydighetsplikten at en skulle følge ordre fra overordnede, et sentralt prinsipp i politiets beredskapsorganisering sammen med handleplikten. Patruljen hadde fått ordre om å skaffe båter til Delta, ikke å gå til øyeblikkelig aksjon selv. Om en tar utgangspunkt i formal-rettslige vurderingskriterier («skyting pågår», handleplikten og lydighetsplikten) kombinert med deres kompetanse og sanntidsfaktorer som hvilken informasjon P-30 A hadde i sanntid, og hvor han befant seg, er det forståelig at han fulgte ordre og sendte båtene til Storøya i stedet for å rekvirere en av dem for å gå til øyeblikkelig aksjon selv. Det som derimot er vanskeligere å forstå, er hvorfor ikke P-30 A sendte båtene til Storøya umiddelbart før han hjalp ungdommene i sikkerhet. På dette punktet kan en si at P-30 As respons ikke var helt i samsvar med aksjonslederens ordre. En mulig tolkning er at hans oppmerksomhet ble «fanget» av det som var nærmest og mest konkret, og det var at ungdommene måtte i sikkerhet.

Betydningen av å bruke beredskapspersonellens sanntidsinformasjon som vurderingskriterium er også tydelig når det gjelder P-30 Bs håndtering. Ifølge kommisjonen var det først kl. 18.05 at det var synlig båttaktivitet i nærområdet utenfor bryggeområdet. Det vil si 13 minutter etter at P-30 først ankom Utøya brygge. 13 minutter er lenge i en kritesituasjon. P-30 B visste ikke at det fantes båter ved Utvika camping. Campingområdet var heller ikke lett tilgjengelig fra der han befant seg.<sup>18</sup> Basert på hvilken informasjon P-30 B hadde i sanntid, er det derfor forståelig at han etter hvert søkte andre mulige oppgaver. Klokkene 18.01 meldte han fra til operasjonssentralen om en bil ved bryggeområdet som måtte sjekkes opp, og like etter gikk han opp på veien for å ta imot Delta-mannskapene. P-30 Bs håndtering er forståelig når en hensyntar de situasjonsspesifikke faktorene: Han så ikke noen båter mens han var nede ved bryggen, Delta var ikke lokalkjent, og det var store sambandsutfordringer under aksjonen. Det var også dårlig skiltet i området.

### Båtsituasjonen ved ankomst

Et sentralt spørsmål for å vurdere P-30s håndtering er hvorvidt det var båter tilgjengelig for dem, her forstått som båter som de så eller fikk vite om av andre på stedet eller på sambandet, jamfør beredskapspersonellens sanntidsinformasjon som vurderingskriterium. Kommisjonens framstilling er tvetydig på dette på punkt:

Framme på stedet hørte patruljen gjentatte skuddsalver, som den også meldte inn. Etter det kommisjonen har brakt på det rene, var det ingen båttaktivitet i farvannet utenfor der patruljen sto da. **Ute på selve kaianlegget hadde patruljen fri sikt mot båtthavna ved Utvika Camping, som ligger om lag 460 meter unna i luftlinje og om lag 1,3 km langs veien. Der lå det flere båter som var synlige fra patruljens posisjon.** Det var fra dette kaianlegget mange av de frivillige hjelperne kort tid senere gikk ut i båt fra. Patruljen utviste ingen aktivitet for å skaffe seg tilgang til disse båtene. Den rapporterte heller ikke til operasjonssentralen eller aksjonsleder om hvordan båtsituasjonen var (NOU, 2012: 14, s. 130 forfatterens utheving).

Avsnittet er sentralt fordi det beskriver båtsituasjonen da patruljen ankom bryggen. De to uthevede setningene gir inntrykk av at patruljen befant seg ute på kaianlegget. Samtidig

18. 460 meter i luftlinje, 1,3 km langs veien (NOU, 2012: 14, s. 130).



skrev kommisjonen i et senere avsnitt at patruljen «var urolig for å bli beskytt» fordi det «var fri sikt over til øya», og derfor meldte på sambandet at oppmøtestedet måtte flyttes til opp på veien. I min gjennomgang av politiinnsatsen og evalueringene av denne har jeg ikke funnet noen indikasjoner på at P-30 var ute på kaianlegget. Men her må det tas et viktig forbehold. Om det er slik at patruljen på et tidspunkt var ute på kaianlegget og fikk øye på båtene ved Utvika camping, burde de meldt fra om det på sambandet.

### Ulike analyseperspektiv, ulik vurdering

Kommisjonen konkluderte med at den første politipatruljen skulle «forsøkt å skaffe seg båt for å gå til øyeblikkelig aksjon selv» (NOU, 2012, s. 133). P-30 As «manglende bestrebelser mellom kl. 17.57 og 18.15 på å skaffe båter var ikke i tråd med aksjonsleders ordre», mens P-30 «foretok seg ikke noe for å skaffe båt, aksjonsleders ordre til tross» (NOU, 2012: 14, s. 132).<sup>19</sup> Med andre ord, P-30 B fulgte ikke ordre og handlet feil.

Kommisjonens vurderinger og konklusjoner om P-30s håndtering står i sterk kontrast til vurderingene jeg kom til ved å anvende det situerte sanntidsperspektivet. Hvorfor så forskjellig vurdering? En viktig del av forklaringen er at kommisjonsrapporten og denne artikkelen anvender ulike analyseperspektiv med forskjellig formål. Det sentrale spørsmålet for kommisjonens analyse var «om den første politipatruljen på stedet gjorde nok for å komme seg over til øya, og om det var båter tilgjengelig til dette formål» (NOU, 2012: 14, s. 128). Det følger av spørsmålstillingen at det primære formålet for kommisjonens undersøkelse var kontrafaktisk – å vurdere om det fantes bedre handlingsalternativer enn de patruljen valgte. Patruljen, og politiet, ble vurdert opp mot et beste-scenario. Det sentrale var om patruljen kunne vært på øya tidligere. Svaret er at det fantes bedre handlingsalternativ, og patruljen kunne i prinsippet vært på øya før Delta ankom øya dersom P-30 A hadde tatt en av båtene ved bryggen, hvor han tok imot robåten med ungdommer, og gått til aksjon. Dette ble kombinert med å anvende «skyting pågår»-retningslinjene og handleplikten som vurderingskriterier for å vurdere om patruljen burde ha valgt det andre handlingsalternativet, mens lydighetsplikten ble tillagt mindre vekt. Her ser vi klare likhetstrekk med ansvarsperspektivet. Søkelyset er på de to politibetjentene som utgjorde patruljen, og det opereres etter en rett-galt-vurderingsskala. Basert på kontrafaktiske vurderinger kombinert med formalrettslige vurderingskriterier («skyting pågår» og handleplikten) konkluderer kommisjonen med at patruljen handlet feil. Dette står i sterk kontrast til det situerte sanntidsperspektivet som i likhet med læringsperspektivet har som hovedformål å forsøke å forstå og forklare hvorfor patruljen handlet som den gjorde.

I kommisjonens fremstilling ble det brukt mye tid på å begrunne hvorfor det hadde vært mulig for P-30 å gå til øyeblikkelig aksjon, mens bakenforliggende og situasjonsspesifikke faktorer som kunne forklare hvorfor patruljen handlet som den faktisk gjorde, ble viet lite plass. Et tydelig eksempel er kommisjonens beskrivelse av patruljens opptreden etter ankomst som, for kommisjonen, etterlot [...] et entydig bilde av at den ikke var innstilt på å gå til øyeblikkelig aksjon». Kommisjonen skrev så at hvilke ordre patruljen hadde fått («å observere») og informasjonen om at et helikopter fra Oslo var på vei, «kan ha vært medvirkende til dette» uten at disse momentene ble diskutert noe videre, selv om kommisjonen konstaterte at de nevnte momentene kan ha gjort at båtbehovet de første fem minuttene etter ankomst «[...] ikke nødvendigvis [framstod] som prekært for dem» (NOU, 2012: 14, s. 133). Et ytterligere moment ved den spesifikke krisekonteksten som kunne forklare hvor-

19. Her kan det legges til at kommisjonen konstaterte «at P-30 As innsats etter kl. 18.15 viste seg avgjørende da politibåten fikk motorstans».

for båtbehovet ikke fremstod som så prekært for P-30, er det faktum at det også var blitt meldt på sambandet to ganger at brannvesenet var på vei med sin båt. Her ser vi tydelig hvordan en større vektlegging av situasjonsspesifikke faktorer (som er sentralt i det situerte sanntidsperspektivet), herunder hvilken informasjon beredskapspersonell har i sanntid, kunne virket inn på kommisjonens fremstilling og vurdering.

### To uheldige implikasjoner

Ved å anvende det situerte sanntidsperspektivet som analyseperspektiv kommer denne artikkelen til andre konklusjoner om patruljens håndtering enn det kommisjonen gjorde. Spiller det noen rolle? Jeg mener den begrensede vektleggingen av situasjonsspesifikke faktorer i kommisjonens analyse har flere uheldige implikasjoner. Jeg vil her peke på to. For det første skapes det inntrykk av at patruljens håndtering fremstår som uforståelig. Hvorfor skaffet den ikke bare en av båtene ved Utvika camping eller ved gården som P-30 A ankom, og gikk til aksjon? Kommisjonen skriver ikke dette eksplisitt, men slik patruljens håndtering fremstilles i rapporten, er det et inntrykk det er lett å sitte igjen med som leser. Rapporten hjelper i liten grad leseren med å forstå *hvorfor* patruljen handlet som den gjorde. Det gis detaljerte beskrivelser av hva patruljen gjorde. Det vises hvordan den kunne handlet annerledes, og det begrunnes hvorfor kommisjonen mente patruljen handlet feil. Derimot gjøres det få forsøk på å forklare hvorfor patruljen handlet som den gjorde. Man får bare beskrevet hva den gjorde, og hva den burde ha gjort. Mer generelt kan mangelen på forklarende perspektiver i krisekommisjonsrapporter skape manglende forståelse hos befolkningen, media og myndighetene for kompleksiteten i de situasjonene som beredskapspersonell står i når krisen inntreffer.

For det andre har kommisjonens tilnærming uheldige konsekvenser ut fra læringsperspektivet. For at politiet og de overordnede myndighetene skal trekke relevante lærdommer av håndteringen, er det viktig at krisekommisjoner som 22. juli-kommisjonen i sine analyser forsøker å forklare hvorfor de involverte aktørene handlet som de gjorde. I gjennomgangen av patruljens håndtering gjør ikke kommisjonen noe forsøk på å forklare hvorfor den agerte som den gjorde; læringsperspektivet er fraværende. Rapportens hovedkonklusjon om at det som skilte det som gikk bra fra det som gikk dårlig, primært handlet om kultur, holdninger og lederskap og hvordan mennesker og organisasjoner *utøvet* den myndigheten de var gitt, synes å ha begrenset forklaringskraft når det gjelder den første politipatruljen. Særlig når en tar i betraktning kommisjonens konklusjon om at patruljens kolleger som også deltok i politiaksjonen, viste stor aksjonsvilje. Kollegene hadde samme arbeidssted som P-30 og var derfor «utsatt» for samme ledelse og kultur.

## Konklusjon

Artikkelen har gjennom en casestudie av håndteringen til den første politipatruljen som ankom Utøya brygge på landsiden, vist hvordan valg av analyseperspektiv kan få betydning for hvordan krisehåndtering vurderes, og hvilke konklusjoner som trekkes. Ved å anvende et situert sanntidsperspektiv, som vektlegger hvilken informasjon patruljen hadde i sanntid, hva de hadde av tilgjengelig utstyr, deres lokasjon, deres rolle i operasjonen, deres kompetanse og de normative strukturene den handlet innenfor som vurderingskriterier, konkluderte jeg med at patruljens håndtering er forståelig, og at de primært fulgte ordre.

Med utgangspunkt i krisehåndteringslitteraturens vektlegging av ansvarsutkreving og læring som sentrale temaer i kjølvannet av kriser har jeg skissert hva som ville være formålet og fokuset for krisekommisjoner som vektla henholdsvis et ansvars- og et læringsper-

spektiv i sine undersøkelser av beredskapspersonells krisehåndtering, og har beskrevet noen aktuelle vurderingskriterier. Perspektivene ble brukt som analytiske kategorier i en sammenligning av artikkelens og 22. juli-kommisjonens analyse av patruljens håndtering.

Det situerte sanntidsperspektivet kan ses som et eksempel på læringsperspektivet hvor det sentrale er å forklare hvorfor beredskapspersonellet responderte som de gjorde. Konklusjonen min om at patruljens håndtering var forståelig, skiller seg klart fra 22. juli-kommisjonens konklusjon om at patruljen burde skaffet seg båt for å gå til aksjon. Kommisjonens tilnærming hadde klare likhetstrekk med ansvarsperspektivet, og det ble anvendt kontrafaktiske og formalrettslige vurderingskriterier. Søkelyset var på de to betjentene i patruljen og hvorvidt det fantes bedre handlingsalternativer (i betydningen kunne gitt et bedre utfall) enn de patruljen valgte, kombinert med en vektlegging av «skyting pågår»-retningslinjene og handleplikten, mens lydighetsplikten ble tillagt liten vekt. Det var få spor av læringsperspektivet i kommisjonsrapportens analyse. Dette er en svakhet ved kommisjonsrapporten fordi det kan bidra til en smal forståelse av utfordringene beredskapspersonell i førstelinjen står i under krise. Kommisjonens konklusjon om at patruljens håndtering var feil, står seg, men det betyr ikke at håndteringen ikke var forståelig, eller at kommisjonens konklusjon (feil håndtering) ikke kan problematiseres. Samtidig er det viktig å bemerke at om kommisjonen ensidig anvendte et situert sanntidsperspektiv i sin tilnærming, ville det også hatt uheldige implikasjoner. Det dramatiske bakteppet for kommisjonens analyse var at 69 mennesker ble drept på Utøya, flere av disse kun få minutter før politiet pågrep gjerningspersonen (NOU 2012: 14, s. 120). For de etterlatte spesielt, og alle andre som var berørt av de grufulle handlingene mer generelt, var det avgjørende å få klarhet i om politiet kunne pågrepet gjerningspersonen tidligere, og hvem som eventuelt hadde et ansvar for at dette ikke skjedde. Om kommisjonen hadde unnlatt å adressere disse spørsmålene i sin analyse, ville rapporten trolig hatt liten legitimitet og oppslutning hos de pårørende. Mer generelt kunne det ha ført til svekket tillit til myndighetene og det politiske systemet i befolkningen.

Mer overordnet burde krisekommisjoners analyseperspektiv ha en todelt ambisjon og formål: i) gi forklaring(er) på hvorfor beredskapspersonellet handlet som de gjorde, ii) vurdere om det fantes andre handlingsalternativ som kunne gitt et bedre utfall. På det første punktet var kommisjonsrapportens analyse av den første politipatruljen svak. I denne artikkelen har jeg vist hvordan det å anvende et situert sanntidsperspektiv bidrar til en bedre forståelse av, og forklaring på, hvorfor beredskapspersonell handler som de gjør i håndteringen av kriser (se også Renå, 2022). På det andre punktet var kommisjonens analyse god. Styrken lå i at den gjorde kontrafaktiske vurderinger av om patruljen – og politiet mer generelt – kunne vært på øya tidligere om de hadde handlet annerledes. For alle de etterlatte og pårørende (og veldig mange andre) var et av de viktigste spørsmålene å få svar på om politiet kunne ha vært på øya tidligere. Kommisjonen viet betydelig plass til dette spørsmålet, og den ga et klart svar. På den måten klarte kommisjonen å fange opp de vanskelige spørsmålene som de etterlatte satt med (Lenz, 2018). Mer generelt hadde kommisjonens klare kritikk av politiet og myndighetene en viktig symbolsk funksjon; den gjorde det mulig for befolkningen «å komme [seg] videre etter juli-dagen [...] da det føltes som om alt raste sammen og ingenting noen gang kunne bli vanlig igjen» (Holst, 2016).

## Takksigelse

Forfatteren takker deltakerne på ISF sitt Politikk-seminar, 20.09.21, for gode kommentarer og innspill på en tidligere versjon av artikkelen. Takk også til fagfellene og ikke minst redaktørene for gode innspill i revisjonsprosessen.

## Referanser

- Ansell, C., & Boin, A. (2019). Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*, 51(7), 1079–1112. <https://doi.org/10.1177/0095399717747655>
- Auglend, R. L., Mæland, H. J., & Røsandhaug, K. (1998). *Politirett*. Ad Notam Gyldendal.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2014). Process tracing. I A. Bennett & J. T. Checkel (Red.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytical Tool* (s. 3–38). Cambridge University Press.
- Bergh Herjuaune, J. C. (2014). *Politiets handleplikt under «skyting pågå»*. *Ordinært politi i møte med ekstraordinære oppdrag* [Masteroppgave i kriminologi]. Institutt for kriminologi, Universitetet i Oslo.
- Birkland, T. A. (Red.). (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Georgetown University Press.
- Boin, A., McConnell, A., & 't Hart, P. (Red.). (2008). *Governing After Crisis: The Politics of Accountability and Learning*. Cambridge University Press.
- Boin, A., Stern, E., 't Hart, P., & Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (2. utg.). Cambridge University Press.
- Boudes, T., & Laroche, H. (2009). Taking off the Heat: Narrative Sensemaking in Post-crisis Inquiry Reports. *Organization Studies*, 30(4), 377–396. <https://doi.org/10.1177/0170840608101141>
- Broekema, W. (2016). Crisis-Induced Learning and Issue Politicization in the Eu: The Braer, Sea Empress, Erika, and Prestige Oil Spill Disasters. *Public Administration*, 94(2), 381–398. <https://doi.org/10.1111/padm.12170>
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887–897. <https://doi.org/10.1111/puar.12558>
- Danielsen, O. A., & Renå, H. (2018). Fremtidsperspektiv på norsk forvaltningsforskning: Utfordringer og muligheter. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 20(3), 67–76.
- Difi. (2017). *Evaluering av nærpolitireformen. Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse* (Nr. 9). Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/Tanum-Norli.
- Faraj, S., & Xiao, Y. (2006). Coordination in Fast-Response Organizations. *Management Science*, 52(8), 1155–1169. <https://doi.org/10.1287/mnsc.1060.0526>
- Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly*, 48(1), 94–118. <https://doi.org/10.2307/3556620>
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (Red.). (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Pax Forlag A/S.
- Finstad, L. (2012). Berget som fødte et skred. Om 22. juli-kommisjonens rapport. *Materialisten*, 4(12), 75–84.
- Hellesø-Knutsen, K. (2013). *Jakten på risiko. Vurderinger, følelser og valg hos patruljerende politi* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Stavanger.
- Holst, C. (2016). *En helt vanlig utredning*. Agenda Magasin. <https://agendamagasin.no/kommentarer/sa-22-juli-kommisjonen/>
- Holst, C., & Krick, E. (2018). Committee Governance in Consensus Cultures: An Exploration of Best Practice Cases in Germany and Norway. I F. Engelstad & C. Holst (Red.), *Democratic States and Democratic Societies: Institutional Change in the Nordic Model*. De Gruyter.
- Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition*, 37(1), 15–37. <https://doi.org/10.1111/1477-7053.00085>
- Hood, C. (2011). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.
- Hærem, T. (2012, desember 4). *Dårlig forståelse av dårlig kultur i politiet*. www.E24.no. <http://e24.no/kommentarer/daarlig-forstaelse-av-daarlig-kultur-i-politiet/20307273>
- Høyer, H. C., Madsbu, J. P., & Tranøy, B. S. (2018). 22. Juli-rapporten: Et egnet styringsdokument for Nærpolitireformen? I V. L. Sørli & P. Larsson (Red.), *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis* (s. 111–134). Cappelen Damm Akademisk.

- Jacobsen, K. D. (1964). *Teknisk hjelp og politisk struktur: En avgjørelsesteoretisk studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899*. Universitetsforlaget.
- Johannessen, S. O. (2015). *Politi i krise. Spillet om norsk politi etter 22. juli*. Fagbokforlaget.
- Kahneman, D., & Klein, G. (2009). Conditions for intuitive expertise: A failure to disagree. *American Psychologist*, 64(6), 515–526. <https://doi.org/10.1037/a0016755>
- Klein, G. (2008). Naturalistic Decision Making. *Human Factors*, 50(3), 456–460. <https://doi.org/10.1518/001872008X288385>
- Klein, G., Calderwood, R., & Clinton-Cirocco, A. (1986). Rapid decision making on the fireground. I *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society 30th Annual meeting* (Bd. 1). Ablex.
- Lenz, C. (2018). 22. Juli-fortellinger og for-hand-lingen om hva terroren skal bety for fremtiden. *Tidsskrift for kulturforskning*, 0(1), Article 1. <http://ojs.novus.no/index.php/TFK/article/view/1539>
- Lerø, M. (2015). Ledelse og styringsiver i politiet. I S. O. Johannessen & R. Glomseth (Red.), *Politiledelse* (s. 230–249). Gyldendal Norsk Forlag.
- Lægred, P., & Rykkja, L. (Red.). (2019). *Societal Security and Crisis Management. Governance Capacity and Legitimacy*. Palgrave Macmillan.
- Lægred, P., & Rykkja, L. H. (2014). Etterord. Diagnose og medisin etter terror-angrepet: Kultur eller struktur? I A. L. Fimreite, P. Lango, P. Lægred, & L. H. Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering* (2. utg., s. 425–446). Universitetsforlaget.
- Majchrzak, A., Jarvenpaa, S. L., & Hollingshead, A. B. (2007). Coordinating Expertise Among Emergent Groups Responding to Disasters. *Organization Science*, 18(1), 147–161. <https://doi.org/10.1287/orsc.1060.0228>
- Myhrer, T.-G. (2015). «... dø om så det gjelder»? – De rettslige rammer for den individuelle handleplikten ved farlige politioperasjoner. *Nordisk politiforskning*, 2(01), 34–72.
- Neby, S., & Lindén, T. S. (2015). Fra ansvar til «accountability» og tilbake: Ansvarstrekking i forvaltningen av den norske velferdsstaten. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 17(2), 3–24.
- Nordre Buskerud Politidistrikt. (2011). *Evaluering 22. Juli 2011. Nordre Buskerud politidistrikts politioperasjon fredag 22. Juli til mandag 15. August 2011*.
- NOU. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* (NOU 2012: 14). Departementenes servicesenter.
- NOU. (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* (NOU 2013: 9). Justis- og beredskapsdepartementet.
- NRK. (2012, august 13). 22. juli-kommisjonen. *Dagsrevyen*. <https://tv.nrk.no/serie/dagsrevyen/201208/NNFA19081312/avspiller>
- Olsen, J. P. (2018). The Bergen approach to public administration and political organization. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34(04), 188–206. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-04-03>
- Parker, C. F., & Dekker, S. (2008). September 11 and postcrisis investigation: Exploring the role and impact of the 9/11 Commission. I A. Boin, A. McConnell, & P. 't Hart (Red.), *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning* (s. 255–282). Cambridge University Press.
- Politidirektoratet. (2008). *Håndbok for innsatspersonell*. Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2011). *PBS I Politiets Beredskapssystem Del I Retningslinjer for politiets beredskap*. Politidirektoratet 2011/04.
- Politidirektoratet. (2020). *PBS I Politiets Beredskapssystem Del I Retningslinjer for politiets beredskap*. Politidirektoratet.
- Prasser, S. (2004). *A Study of Commonwealth Public Inquiries* [Doctoral thesis, University of Queensland, School of Politics and Public Policy]. <https://research-repository.griffith.edu.au/handle/10072/365294>
- Prop. 61 LS (2014-2015). (2015). *Endringer i politiloven mv. (Trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Renå, H. (2017). 22. juli-kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner—En metaanalyse av politiaksjon Utøya. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33(1), 10–36. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2017-01-03>
- Renå, H., & Christensen, J. (2020). Learning from crisis: The role of enquiry commissions. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 28(1), 41–49. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12269>

- Renå, H. (2021). Crisis Coordination in First Responder Organizations. I *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.
- Renå, H. (2022). *Krisehåndtering i et organisasjonsperspektiv. Politi-innsatsen 22. Juli*. Cappelen Damm Akademisk.
- Rosenthal, U., Charles, M., & 't Hart, P. (Red.). (1989). *Coping with Crises: The Management of Riots, Disasters and Terrorism*. Charles C Thomas.
- Røgenes, K. N. (2013). *Organisasjonstenkningen i 22. juli-kommisjonens rapport*. Institutt for media-, kultur- og samfunnsfag, Universitetet i Stavanger.
- Sjøtrø, A., & Olsen, P. I. (2013). *Magefølelse som kunnskapsform. En innsatsleders tilnærming tilkrevende oppdrag*. [Masteroppgave]. Copenhagen Business School.
- Stark, A. (2018). *Public Inquiries, Policy Learning, and the Threat of Future Crises*. Oxford University Press.
- Stark, A., & Yates, S. (2021). Public inquiries as procedural policy tools. *Policy and Society*, 40(3), 345–361. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1955485>
- Staw, B. M., Sandelands, L. E., & Dutton, J. E. (1981). Threat Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 26(4), 501–524. <https://doi.org/10.2307/2392337>
- St.meld. nr. 21 (2012–2013). (2013). *Terrorberedskap*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Store norske leksikon. (2021). Gransking – undersøkelse. I *Store norske leksikon*. [http://snl.no/gransking\\_-\\_unders%C3%B8kelse](http://snl.no/gransking_-_unders%C3%B8kelse)
- Stølan, J., Christiansen, V. E., Grøttum, E.-T., Peters, T., Johnsen, A. B., Gustavsen, Ø., & Hopperstad, M. S. (2012, august 13). *22. juli-kommisjonen: Første patrulje handlet feil* [VG]. VG. <https://www.vg.no/i/G4Q9V>
- Sulitzeanu-Kenan, R. (2006). If They Get It Right: An Experimental Test of the Effects of the Appointment and Reports of Uk Public Inquiries. *Public Administration*, 84(3), 623–653. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00605.x>
- Sulitzeanu-Kenan, R. (2010). Reflection in the Shadow of Blame: When Do Politicians Appoint Commissions of Inquiry? *British Journal of Political Science*, 40(3), 613–634. <https://doi.org/10.1017/S0007123410000049>
- 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>
- Vaughan, D. (1998). Rational Choice, Situated Action, and the Social Control of Organizations. *Law & Society Review*, 32(1), 23–61. <https://doi.org/10.2307/827748>
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers.
- Viste, M. N. (2014). *Kan vi stole på diagnoser av organisasjonskulturer?* Universitetet i Stavanger.
- Wolbers, J., Boersma, K., & Groenewegen, P. (2018). Introducing a Fragmentation Perspective on Coordination in Crisis Management. *Organization Studies*, 39(11), 1521–1546. <https://doi.org/10.1177/0170840617717095>
- Zegart, A. B. (2004). Blue Ribbons, Black Boxes: Toward a Better Understanding of Presidential Commissions. *Presidential Studies Quarterly*, 34(2), 366–393. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2004.00049.x>