MASTERAVHANDLING I STATSVITENSKAP VED INSTITUTT FOR STATSVITENSKAP

UNIVERSITETET I OSLO

22. juli-kommisjonen versus politiet

Hvorfor så forskjellige vurderinger?

Våren 2017

Miriam Sethne

Antall ord: 34 859

© Miriam Sethne

2017

22. juli-kommisjonen versus politiet. Hvorfor så forskjellige vurderinger?

Miriam Sethne

http://www.duo.uio.no/

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

22. juli 2011 ble myndighetene i Norge satt på prøve da en bombe først gikk av i regjeringskvartalet, og det så kom meldinger om skyting på Utøya der flere hundre ungdommer fra Arbeiderpartiets ungdomsfylking deltok på sommerleir. I alt førte terroraksjonene til at 77 personer mistet livet og flere ble alvorlig sårede. Myndighetenes, og særlig politiets håndtering, ble i etterkant kritisert i media. Kritikken dreide seg blant annet om politiets manglende evne til å oppdage gjerningsmannen før han kom seg til Utøya og hvordan politiet brukte lang tid på å ta seg over til øya da meldingene om skyting kom.

Få uker etter 22. juli besluttet regjeringen å sette ned en uavhengig kommisjon som skulle granske myndighetenes håndtering av hendelsene, med læring som det viktigste formålet. Også de ulike politiinstansene som hadde ansvar for håndteringen denne dagen satte ned evalueringsvalg for å undersøke hva som skjedde og for å trekke lærdom. Konklusjonen til 22. juli-kommisjonen er at terroraksjonene kunne vært unngått og at myndighetene, herunder politiet sviktet, mens politiet selv konkluderer med at politiet håndterte hendelsene tilfredsstillende ut ifra de forutsetningene politiet hadde.

Det er forskjellene mellom 22. juli-kommisjonens rapport og politiets evalueringer som er gjenstand for analyse i denne avhandlingen. Studien søker å undersøke om forskjellene kan forklares ved hjelp av organisasjonsteori for offentlig sektor, nærmere bestemt tre forskjellige perspektiver: det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet. Analysen viser at alle tre perspektivene på ulike vis kan belyse forskjellene vi finner mellom 22. juli-kommisjonen og politiet.

Forord

Tusen takk til veileder Tom Christensen for uvurderlig hjelp og veiledning. Alltid tilgjengelig og med kjappe kunnskapsrike svar. Takk til Roar Kristensen for korrekturlesing og verdifulle tilbakemeldinger. En takk rettes også til Romerike revisjon IKS for verdifull tid, fleksibilitet og tilrettelegging for å muliggjøre ferdigstillelse av avhandlingen. Tusen takk til min mann og min mor for at de har stilt ekstra opp denne våren slik at jeg har kunnet jobbe med avhandlingen. Og til sist takk til Lykke og Silas som har gitt meg motivasjon til å bli ferdig med dette prosjektet, og som har tvunget meg til å ta både lange og korte pauser i prosessen.

Eidsvoll, mai 2017
Miriam Sethne

Innholdsfortegnelse

1 Innledning ... 9
1.1 Tema ... 9
1.2 Problemstillinger ... 10
1.3 Teori og metode ... 11
1.4 Empiri ... 12
1.5 Avgrensninger og disposisjon ... 14
1.5.1 Avgrensninger ... 14
1.5.2 Disposisjon ... 15
2.1 Organisasjonsteori ... 17
2.1.1 Innledning ... 17
2.1.2 Det instrumentelle perspektivet ... 19
2.1.3 Det kulturelle perspektivet ... 22
2.1.4 Myteperspektivet ... 25
2.1.5 Teoretiske forventninger ... 27
2.2 Metode ... 29
2.1.1 Dokumentstudie ... 29
2.1.2 Validitet og reliabilitet ... 31
2.1.3 Begrepsforklaring - samfunnssikkerhet ... 33
3 Bakgrunn og kontekst ... 34
3.1 Hendelsesforløp 22/7 ... 34
3.1.1 Oslo ... 34
3.1.2 Utøya ... 35
3.2 Organiseringen av kriseberedskap i Norge ... 37
3.2.1 Fire overordnede hovedprinsipper ... 37
3.2.2 Organisering av kriseberedskap og krisehåndtering ... 37
3.2.3 Organisering av etter 22/7 ... 40
3.2.4 Utfordringer med organiseringen i Norge ... 41
3.2.5 Tiltak i forbindelse med samfunnssikkerhet og krisehåndtering ... 42
4 Politiet, PST og Politidirektoratets evalueringer ... 44
4.1 Oslo politidistrikt (OP) ... 44
4.1.1 Generelt om evalueringen og hovedinntrykk ... 44
4.1.2 Evalueringens ramme ... 44
4.1.3 Fremstilling av fakta ... 45
4.1.4 Vurderinger av funn ... 47
4.2 Nordre Buskerud politidistrikt (NBP) ... 48
4.2.1 Generelt om evalueringen og hovedinntrykk ... 48
4.2.2 Evalueringens ramme ... 49
4.2.3 Fremstilling av fakta ... 49
4.2.4 Vurderinger av funn ... 51
4.3 Politidirektoratet (POD) ... 52
4.3.1 Generelt om evalueringen og hovedinntrykk ... 52
4.3.2 Evalueringens ramme ... 53
4.3.3 Fremstilling av fakta ... 53
4.3.4 Vurderinger av funn ... 54
4.4 Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ... 55
4.4.1 Generelt om evalueringen og hovedinntrykk ... 55

4.4.2 Evalueringens ramme ... 55
4.4.3 Fremstilling av fakta ... 56
4.4.4 Vurderinger av funn ... 57
4.5 Oppsummering ... 58
5 Rapporten fra 22. juli-kommisjonen og forskjellene ... 59
5.1 Rapporten fra 22. juli-kommisjonen ... 59
5.1.1 Bakgrunn og sammensetning ... 59
5.1.2 Politiets håndtering av 22/7 ... 59
5.1.3 Oppsummering og konklusjoner ... 67
5.2 Forskjeller mellom 22.juli-kommisjonen og politiet ... 68
5.2.1 Forskjeller i formål og sammensetning ... 68
5.2.2 Overordnede forskjeller ... 69
5.2.3 Forskjellig vurdering av elementer i politiets håndtering 22/7 ... 70
6 Forskjellene i lys av organisasjonsteori ... 75
6.1 Det instrumentelle perspektivet ... 75
6.1.1 Forskjeller i formål og sammensetning ... 75
6.1.2 Overordnede forskjeller ... 76
6.1.3 Forskjellig vurdering av elementer i politiets håndtering ... 77
6.1.4 Oppsummering av det instrumentelle perspektivet ... 79
6.2 Det kulturelle perspektivet ... 80
6.2.1 Forskjeller i formål og sammensetning ... 80
6.2.2 Overordnede forskjeller ... 82
6.2.3 Forskjellig vurdering av elementer i politiets håndtering ... 83
6.2.4 Oppsummering av det kulturelle perspektivet ... 86
6.3 Myteperspektivet ... 86
6.3.1 Forskjeller i formål og sammensetning ... 86
6.3.2 Overordnede forskjeller ... 88
6.3.3 Forskjellig vurdering av elementer i politiets håndtering ... 89
6.3.4 Oppsummering av myteperspektivet ... 91
7 Konklusjon ... 93
7.1 Om oppgaven ... 93
7.2 Funn ... 94
7.2.1 Det instrumentelle perspektivet ... 94
7.2.2 Det kulturelle perspektivet ... 95
7.2.3 Myteperspektivet ... 96
7.3 Hva har vi lært og veien videre ... 97
Litteraturliste ... 99

1 Innledning

1.1 Tema

22. juli 2011 (22/7) ble norske myndigheter satt på en alvorlig prøve. En terroraksjon der en gjødselbombe først ble sprengt i regjeringskvartalet, der samme gjerningsmann så dro til Utøya og åpnet ild, førte til 77 døde og mange svært skadde mennesker. Dette var et angrep med dimensjoner som det norske politiet aldri tidligere hadde opplevd å skulle håndtere. I etterkant av 22/7 ble det utført en rekke evalueringer hos aktører som var innblandet i krisehåndteringen da katastrofen inntraff. Blant annet av ulike berørte politidistrikt, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Politidirektoratet. Det ble også besluttet å gjennomføre en felles rapport for politiets innsats, ledet av Olav Sønderland. I tillegg ble det oppnevnt en uavhengig kommisjon (22.juli-kommisjonen, også kalt Gjørvkommisjonen, heretter kalt kommisjonen) som har utarbeidet en omfattende granskning der de bedømmer innsatsen til alle innblandede aktører. Bakgrunnen for dette var kritikk fra flere hold om at kriseberedskapen ikke var så god som den burde ha vært. I tillegg har Norge i likhet med mange andre land lange tradisjoner med å foreta granskninger når uønskede alvorlige hendelser inntreffer (Koht 2009).

Det har i tiden etter krisen vært store diskusjoner om håndteringen av krisen i regjeringskvartalet og på Utøya var tilfredsstillende. Fremst har det blitt stilt spørsmål ved politiets innsats, og om politiet var godt nok forberedt og rustet for å håndtere krisen. Blant annet fikk politiets responstid, herunder frakt av polititjenestemenn og utstyr i båt, mye oppmerksomhet (Verdens Gang 2011).

Da kommisjonen presenterte sin rapport 13. august 2012 inneholdt den åpenbare forskjeller fra politiets egne rapporter og evalueringer. De største forskjellene er ikke om hva som faktisk skjedde – det er det generelt enighet rundt. Men i vurderingene og konklusjonene er det flere betydelige forskjeller mellom kommisjonen og politiet. Det er forskjeller som dreier seg om de store spørsmålene – de viktige spørsmålene allmennheten sitter med et ønske om å få besvart. Også dette har det vært oppmerksomhet om i media, der flere av de største forskjellene har blitt trukket frem (Aftenposten 2012; Fædrelandsvennen 2012).

Et mønster avtegnet seg ettersom rapportene og evalueringene ble publisert en etter en. Mønsteret viser at politiet ikke er like kritiske til egen innsats som kommisjonen. Det kan finnes mange årsaker til at dette. Det er lett å tro at politiet enten mangler selvinnsikt eller bare ikke ønsker å være kritiske til seg selv. Eller at kommisjonen er ute etter å finne en syndebukk og å «ta» politiet, en enkel løsning, og av den grunn overdriver kritikken.

Disse forskjellene er det etter min mening interessant å se nærmere på. Hva kommer disse forskjellene mellom politivesen og kommisjonen *egentlig* av? Er svaralternativene så enkle som de kan synes, eller ligger det mer bak som kan forklare? I statsvitenskapen finner vi teorier som kan hjelpe oss å sortere fakta, og sette dem inn i sammenhenger som gjør at bildet kan bli litt klarere. Og kanskje er ikke svaret like åpenbart som det først så ut til å være. Et sett teorier som kan være relevante i denne sammenheng finner vi innen organisasjonsteori. Spørsmålet er om vi kan forstå forskjellene mellom kommisjonen og politiet med utgangspunkt i at de ulike aktørene har ulik organisasjonsforståelse. I denne avhandlingen vil jeg derfor undersøke om det er mulig å forstå forskjellene mellom politiet som var involvert den 22/7 og kommisjonens rapport ved å benytte organisasjonsteori som et rammeverk.

1.2 Problemstillinger

For å få et grunnlag for å kunne diskutere muligheter for ulik organisasjonstenkning mellom de ulike aktørene vil jeg gjennomgå rapportene og trekke frem hva som kjennetegner hovedtrekkene til disse. Med organisasjonstenkning menes her «sentrale aktørers oppfatninger av problemer/sentrale beslutningspremisser, løsningsforslag og koplingen mellom disse» (Christensen 1994:19). Det er også nødvendig å undersøke hva det er som skiller tenkningen, vurderingene og konklusjonene fra hverandre i de ulike rapportene. De to første problemstillingene er derfor deskriptive problemstillinger og formuleres slik:

1. Hva kjennetegner hovedtrekkene i de ulike rapportene om 22. juli, fra Gjørvkommisjonen og ulike instanser i politiet?
2. Hvordan skiller tenkningen, vurderingene og konklusjonene om politiets innsats seg fra hverandre i de ulike rapportene?

Jeg vil videre forsøke å forklare disse forskjellene gjennom å presentere tre organisasjonsteoretiske perspektiver og diskutere empirien i lys av disse. Problemstillingen analysen springer ut i fra er:

3. Hvordan kan man, ut fra ulike organisasjonsteoretiske perspektiv, forklare disse forskjellene?

1.3 Teori og metode

Når det gjelder organisasjonsteori vil jeg fokusere på de tre organisasjonsperspektivene: det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet. Disse tre perspektivene vil danne grunnlag for en analyse der jeg skal diskutere hvordan ulik organisasjonsforståelse blant de ulike aktørene kan påvirke hvordan de betoner og fremstiller fakta, vurderer og konkluderer.

Det instrumentelle perspektivet handler om hvordan det er den formelle strukturen, for eksempel regelverk og organisering, som er styrende for handlinger og valg som tas innad i en organisasjon. Ifølge dette perspektivet står den formelle strukturen innad i politiet sentralt når det gjelder å forstå hvordan politiet handler når de skal løse de viktige samfunnsoppgavene de er tillagt. Viktig for dette perspektivet er tanken om en konsekvenslogikk som grunnlag for valg og handlinger, altså er utgangspunktet at problemer løses ved hjelp av logikk og formålsrasjonelle handlinger (Christensen et al. 2009).

Ettersom det er strukturer og organisering som i stor grad står i fokus innenfor det instrumentelle perspektivet, har det utviklet seg teorier om hvordan ulik organisasjonsstruktur vil kunne påvirke måten organisasjonene fungerer på. Et eksempel er teorien om at en hierarkisk struktur med sterk ansvarsdeling vil føre til svakere samordning på tvers av nivåer og sektorer (Egeberg 2012). Dette kan være problematisk med tanke på krisehåndtering som krever stor grad av samarbeid.

Kulturperspektivet, som i likhet med myteperspektivet også kalles et institusjonelt perspektiv, handler om hvordan organisasjoner også kan være institusjoner. Det vil si at organisasjonen over tid har utviklet uformelle normer, verdier og handlingsmønstre internt i organisasjonen som er styrende for hvordan medlemmene og lederne tenker og handler. Perspektivet kan gi en «rikere» organisasjonsforståelse da det tilfører det instrumentelle perspektivet en ekstra dimensjon, men det innebærer også mer kompleksitet. Organisasjonen vil jo mer institusjonalisert den er være mindre fleksibel og endringer tar tid (Selznick 1997). Politiet er en av de eldste institusjonene i samfunnet og dermed vil antagelig kulturperspektivet være høyst relevant for å forklare organisasjonstenkningen innen politiet.

Myteperspektivet sier noe om at forventninger, normer og verdier i omgivelsene, ikke bare innad i organisasjonen, påvirker hvordan ledere og medlemmer handler. Tesen er at alle organisasjoner som på noe vis trenger å forholde seg til omgivelsenes, av ulike grunner, til en viss grad vil forsøke å tilpasse seg omgivelsenes forventninger for å oppnå mål som er viktige for organisasjonen (Parsons 1956). For politiets del står samhandling med allmenheten helt

sentralt og med tanke på at politiet er en autoritet i samfunnet kan det tenkes at ønsket om tap av denne er noe politiet vil unngå, og dette vil kunne påvirke vurderinger og konklusjoner i deres rapporter.

Metoden jeg har benyttet meg av for å svare på problemstillingene er dokumentanalyse. I denne avhandlingen er det rapportene til de ulike aktørene som er objekter for analyse, mine studieenheter. Valg av rapporter redegjøres nærmere for under delkapitlet om avgrensning under.

1.4 Empiri

Organiseringen av kriseberedskap i Norge er organisert etter fire overordnede hovedprinsipper; ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet, likhetsprinsippet og samvirkeprinsippet. Sistnevnte prinsipp ble etablert i etterkant av 22/7. Disse fire prinsippene ligger til grunn for alt beredskapsarbeid i Norge (Kommisjonen 2012:70). Alle departementene har ansvar for beredskapsarbeid og tiltak på sine forvaltningsområder, men Justis- og beredskapsdepartementet har et særskilt ansvar for samordning på beredskapsområdet. Underlagt Justis- og beredskapsdepartementet er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som blant annet jobber med å sikre god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering. Direktoratet skal også utøve en koordinerende rolle på samfunnssikkerhetsfeltet, med et sektorovergripende perspektiv (Lango og Lægreid 2014:43).

Også underlagt Justis- og beredskapsdepartementet er Politidirektoratet som har ansvar for å utarbeidet planverk på beredskapsområdet. I tillegg skal Politidirektoratet ha en tilretteleggende, koordinerende og ledende funksjon på overordnet nivå når kriser inntreffer (Politidirektoratet 2011:32; Kommisjonen 2012:82). Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er et eget politiorgan som er faglig og administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. PST har forebyggende oppgaver i forbindelse med beredskapsarbeidet. PST har også til oppgave å bistå politiet med etterforskning av en inntruffet hendelse, samt bidra med informasjon og trusselvurderinger (Politidirektoratet 2011:49).

Det enkelte politidistrikt har et omfattende ansvar når det gjelder å håndtere uønskede hendelser som skjer innenfor distriktets grenser. Distriktet har ansvar for kommando og håndtering både på operasjonelt, strategisk og taktisk nivå (Politidirektoratet 2011:32). 22/7 var det dermed Oslo politidistrikt og Nordre Buskerud politidistrikt som sto direkte ansvarlig for håndteringen i regjeringskvartalet og på Utøya. Evalueringene som ble skrevet av disse to

politidistriktene utgjør et sentralt grunnlag for å undersøke hvordan politiet vurderer sin egen innsats denne dagen.

Oslo politidistrikt (OP) trekker i sin evaluering frem en rekke områder i krisehåndteringen som kunne gått bedre. Blant annet gjaldt dette bemanning på operasjonssentralen, informasjonsdeling og ivaretagelse av vitneopplysninger. Likevel konkluderer evalueringen med at politiet i sum er godt rustet til å møte ekstraordinære situasjoner som 22/7. Det samme mønsteret finner vi igjen i evalueringen til Nordre Buskerud politidistrikt (NBP). NBP viser for eksempel i sin evaluering hvordan politiet kunne ha kommet til Utøya tidligere. Sen ankomst var et resultat av få øvelser, dårlig planlegging, i tillegg til dårlig sambandsdisiplin som gjorde kommunikasjon og planlegging av aksjonen vanskeligere. Likevel er også konklusjonen til NBP at politiet håndterte hendelsen på tilfredsstillende måte (OP 2012; NBP 2011).

Politidirektoratet (POD) behandler politiets innsats 22/7 på et mer overordnet nivå uten å gå like dypt ned i detaljene som OP og NBP. De vurderer sin egen krisehåndtering og ser blant annet på ledelse og samordning, planverk og bruk av riksalarmen[1]. Også POD ser forbedringsområder, men er svært forsiktige i kritikken av egen innsats (POD 2012a).

PST mener at også de ivaretok sine oppgaver både i forkant av 22/7 og underveis i krisehåndteringen. Evalueringen trekker frem alternative scenario for å ta rede på om PST kunne kommet på sporet av gjerningsmannen før 22/7, men kommer til konklusjonen at det ikke var mulig (PST 2012). Felles for alle de fire evalueringene utarbeidet av politiet er at alle utvalgsmedlemmene var ansatte i den politiorganisasjonen de skulle evaluere. OP og NBP trekker frem i sine evalueringer hvordan dette kan være en utfordring for objektiviteten. Evalueringene fokuserer også i høy grad på strukturelle forhold (OP 2012; NBP 2011; PST 2012; POD 2012a).

Kommisjonens rapport er svært omfattende og ser på alle sider av myndighetenes håndtering av 22/7. I likhet med politiet finner kommisjonen svikt i håndteringen på mange områder. Blant annet mener de at vitneopplysningene ble håndtert svært kritikkverdig, noe som førte til at gjerningsmannen ikke ble stoppet før han nådde Utøya. I tillegg er de kritiske til aksjonen politiet gjennomførte for å ta seg til Utøya da meldinger om skyting kom. Kommisjonen konkluderer med at myndighetene sviktet når det gjaldt som mest, og mener

[1] Riksalarm, eller nasjonal varsling, er et av flere typer varsel politiet benytter seg av. Dette skal formidle melding politiet vurderer å være av interesse for alle politidistrikter og særorgan. Det skal også benyttes ved iverksettelse av beredskapstiltak (Kommisjonen 2012:148).

årsakene fremst er å finne i holdninger, kultur, samhandling og lederskap (Kommisjonen 2012).

1.5 Avgrensninger og disposisjon

1.5.1 Avgrensninger

Jeg har i denne undersøkelsen valgt å se på ulike rapporter fra politiet på den ene siden og kommisjonen på den andre. En av grunnene til at jeg har valgt å avgrense til å se på politiets rapporter er fordi politiet er den etaten av de involverte i håndteringen av 22/7, som har fått mest kritikk i media. Det er også den etaten som er viet størst plass i kommisjonens rapport. Etter å ha fordypet meg i rapportene som har blitt publisert i kjølvannet av 22/7 ser jeg også at politiets rapporter, med hensyn til vurderinger og konklusjoner, er de som skiller seg mest fra kommisjonens rapport. Analytisk vil dette derfor også være det mest interessante. Det er også av plasshensyn jeg har valgt å fokusere på kun en av etatene som var i aksjon i forbindelse med 22/7.

Rapportene innenfor politiet som jeg har brukt som datagrunnlag er som nevnt evalueringene fra Oslo politidistrikt (OP), Nordre Buskerud politidistrikt (NBP), PST og Politidepartementet (POD). Mange andre rapporter fra andre distrikt og virksomheter innenfor politiet har blitt skrevet, men det var i OP og NBP hendelsene 22/7 fant sted, og dermed var det disse to distriktene som var tyngst inne i krisehåndteringen og aksjonen for å stoppe gjerningsmannen.

Rapporten fra PST tas med fordi PST var den tjenesten som kunne ha oppdaget og eventuelt greid å stoppe gjerningspersonen før han rakk å gjennomføre terrorhandlingene. Rapporten fra POD er viktig og relevant i denne undersøkelsen fordi direktoratet legger føringer for mye av arbeidet som skjer ute i politidistriktene. På den måten får denne oppgaven også med ledelsesaspektet på et mer overordnet nivå i politivesenet.

De fire rapportene fra politiet som undersøkes i denne oppgaven er også de rapportene fra politiet hvor forskjellene er størst sammenlignet med kommisjonens rapport. Ved å avgrense til disse rapportene legges det dermed opp til en tydeligere og bedre analyse, med hertil konklusjoner.

Som nevnt tidligere ble det utarbeidet en felles rapport for hele politivesenets innsats 22/7 av Sønderland-utvalget. Jeg kunne valgt å sammenligne denne med kommisjonens rapport. Men ettersom denne rapporten sier mye av det samme som OPs, NBPs, PSTs og PODs rapporter, med færre detaljer, valgte jeg i stedet å se på sistnevnte direkte

(Politidirektoratet 2012b). Jeg vil argumentere for at dette er å gå nærmere kilden, og at mulig kultur og mytetrekk mer uhildet vil kunne tre frem gjennom denne fremgangsmåten.

Når det gjelder valg av innhold fra rapportene har jeg fokusert på politiets forberedelser og innsats frem til gjerningsmannen ble tatt. Fokuset er på krisehåndtering og politiaksjonene sett opp mot gjerningsmannens bevegelser og handlinger. Dermed vil pårørendehåndtering, mediehåndtering og andre temaer som ikke har direkte med dette å gjøre ikke tas med. Årsaken er plasshensyn, og etter å ha arbeidet med denne avhandlingen ser jeg at dette er et grep som kan tas uten at de viktigste poengene går tapt.

Kommisjonens rapport er svært omfattende og detaljrik. Jeg har derfor måtte gjøre noen velfunderte avgrensninger i hva jeg har tatt med fra kommisjonens rapport i denne avhandlingen. Det som har vært styrende er hva som var ansvaret til OP, NBP, PST og POD, og dermed omtalt i rapportene. Jeg har for eksempel valgt å styre unna sikringen av regjeringskvartalet, fordi ansvaret for gjennomføring av dette lå hos Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (Kommisjonen 2012:417). Jeg har heller ikke tatt med vurderingene rundt tilgjengeligheten av helikopterressurser fordi bruk av ressurser til politihelikopter først og fremst har vært et politisk spørsmål, og ikke noe POD og distriktene har kunnet styre nevneverdig over (Kommisjonen 2012:291-294).

Generelt sett har fokuset vært å trekke ut essensen av rapportene, og i størst mulig grad forsøke å skildre hovedtrekk på en korrekt og tydelig måte, samt å trekke frem de eksemplene som jeg mener tydeligst viser forskjellene i respektive rapporter.

1.5.2 Disposisjon

I kapittel 2 gjengis viktige trekk av de tre organisasjonsteoretiske perspektivene. I dette kapittelet har jeg også diskutert metoden som er valgt, dokumentanalyse, og diskutert betraktninger rundt validitet og reliabilitet i undersøkelsen.

I kapittel 3 gjengis hendelsesforløpet 22/7. For å sette min undersøkelse inn i en større sammenheng har jeg også skrevet om organiseringen av kriseberedskapen generelt i Norge. Til sist i dette kapittelet følger noen viktige begrepsforklaringer.

Videre har jeg i et empirikapittel, kapittel 4, skildret viktige trekk ved evalueringene skrevet av Oslo politidistrikt, Nordre Buskerud politidistrikt, Politidirektoratet og PST. Deretter har jeg gjengitt kommisjonens rapport i et eget empirikapittel, kapittel 5, hvor jeg også til sist har belyst viktige forskjeller mellom kommisjonens rapport og politiets evalueringer, når det gjelder tenkningen, vurderingene og konklusjonene.

I analysen, kapittel 6, har jeg søkt å diskutere de forskjellene som har kommet frem i kapittel 4 og 5 i lys av den valgte organisasjonsteorien.

Helt til sist, i kapittel 7, har følger noen avsluttende betraktninger og konklusjon.

2 Teori og metode

2.1 Organisasjonsteori

2.1.1 Innledning

I denne undersøkelsen har jeg valgt en organisasjonsteoretisk tilnærming. Utgangspunktet for å bruke organisatoriske perspektiver for å forklare en organisasjons «outputs» er tesen om at en organisasjons struktur vil påvirke handlinger og beslutninger i en organisasjon (Egeberg 2012). Dette presiseres også av Christensen et al. som mener at det er avgjørende å analysere organisering og styringsverkets virkemåte, dersom man skal kunne forstå myndighetenes beslutninger og innhold i offentlig politikk. Dette er viktige forutsetninger for å kunne tillempe en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor. Tradisjonelt sett har organisasjonsteorien vært fokusert på utviklingen til private organisasjoner og private bedrifter, og tilknytningen til statsvitenskapen har vært svak (Christensen et al. 2009:11-13).

De siste årene har det vokst frem en retning innenfor organisasjonsteorien der det trekkes frem fundamentale skiller mellom private og offentlige organisasjoner. Samtidig har organisasjonsteori og statsvitenskapelig teori blitt tettere knyttet sammen. Viktige skiller mellom private og offentlige organisasjoner er at offentlige organisasjoner må ta hensyn til et bredere sett av mål og verdier, og har flere hensyn som må veies opp mot hverandre. Av en offentlig organisasjon stilles det også større krav til åpenhet, likebehandling, upartiskhet, innsyn og forutsigbarhet ettersom ledere her er mer ansvarlig ovenfor borgere og velgere, enn ledere for private organisasjoner er ovenfor aksjonærer og interessegrupper (Christensen et al. 2009:13, 15).

Det er to viktige hovedperspektiver innenfor organisasjonsteorien som kan være med på å forklare og belyse forskjellene mellom kommisjonens rapport og politiets evalueringer. Det første er det *instrumentelle perspektivet* der de formelle strukturene trekkes frem som viktige årsaker til de handlinger og valg som tas innenfor offentlig sektor. Organisasjonen fungerer som et redskap som avhengig av ledernes kunnskap, innsikt og oversikt kan disponeres for å oppnå de ønskelige effekter og resultater (Simon 1947).

Det andre perspektivet er det *institusjonelle perspektivet*. Forklares en organisasjons handlinger og valg ut ifra dette perspektivet betyr struktur, formelle regler og organisering mindre, mens verdier og normer organisasjonen har utviklet over tid er det som styrer. En organisasjon med stor grad av institusjonelle trekk vil være mer tungrodd, og vanskeligere å endre enn en organisasjon uten slike trekk. Det institusjonelle perspektivet kan skilles i et *kulturperspektiv* og et *myteperspektiv*. Det førstnevnte legger fokus først og fremst på normer

og verdier skapt i en organisasjon, og sistnevnte på verdiene og normene i organisasjonens omgivelser. En institusjon vil alltid være en organisasjon, men en organisasjon trenger ikke nødvendigvis være en institusjon (Selznick 1997; Christensen et al. 2009).

De to perspektivene skiller ifølge Christensen et al. seg langs tre viktige dimensjoner. For det første legger de to perspektivene ulik handlingslogikk til grunn når adferd i organisasjonen skal forklares. I det instrumentelle perspektivet legges det en konsekvenslogikk til grunn for valg av handlinger, mens det institusjonelle perspektivet baserer seg på en logikk om hva som er passende. For det andre skiller perspektivene seg når det gjelder organisasjonsmedlemmenes oppfatning om hvordan politikk fungerer. Ut ifra det instrumentelle perspektivet ser man «enklere» på det og tenker at målene defineres av lederne og så gjelder det å finne virkemidler for å oppnå målene. Fra et institusjonelt synspunkt derimot, er ikke målene nødvendigvis gitt av ledere, de har kanskje i stedet utviklet seg gradvis over tid internt. Politikk sett fra dette perspektivet handler derfor i større grad om meningsbygging og om å finne målene i en organisasjon. Til sist skiller perspektivene seg når det gjelder syn på endring. Det instrumentelle perspektivet betoner endring som en rasjonell tilpasningsprosess mot nye mål og krav, mens det institusjonelle perspektivet ser prosessen som en tregere og mer gradvis affære (Christensen et al. 2009:14).

Kulturperspektivet har et blikk inn i organisasjonen og fokuserer på verdiene og normene internt som viktige styrende faktorer, mens myteperspektivet ser på verdier og normer i omgivelsene som viktige faktorer for å forklare organisatorisk adferd (ibid).

Organisasjoner og institusjoner i offentlig sektor er komplekse. De skal blant annet ivareta og utvikle lovverk, gi tjenester, yte service, fungere som rådgivende organer. Også politiet, som her er gjenstand for undersøkelse i forbindelse med sine publiserte rapporter etter 22/7, er en kompleks organisasjon, og institusjon, med mange og sammensatte roller og oppgaver. Blant annet forventes det at politiet i sitt arbeid er ressursbesparende og målrettede, ærlige og rettferdige, og robuste og fleksible (Christensen og Lægreid 2015:99).

Christensen et al. argumenterer «for at en enkelt dominerende organisasjonsmodell ikke klarer å fange opp mangfoldet og variasjonsbredden i en stor og fragmentert offentlig sektor» (Christensen et al. 2009:25). Perspektivene bør brukes hver for seg, men også i felleskap som kompletterende perspektiver, for å sikre at forståelsen av en kompleks offentlig sektor blir så god som mulig.

2.1.2 Det instrumentelle perspektivet

Når organisasjoner betraktes med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet, ses organisasjoner som instrumenter eller verktøy aktører kan benytte seg av for å oppnå viktige samfunnsmessige mål. Tanken er at organisasjonens struktur påvirker hvordan organisasjonsmedlemmene tenker og handler (Egeberg 2012; Simon 1947). Politiet har for eksempel viktige funksjoner når det gjelder å opprettholde lov og orden i det daglige, men også når kriser oppstår. Den formelle strukturen vil fungere som et instrument eller verktøy, som vil være styrende for hvordan politiet oppnår målene om lov og orden, og hvordan kriser håndteres av politiet. Videre vil det være de formelle reglene og direktivene som er styrende for hvordan ledere og ansatte i politiet handler i ulike situasjoner (Gulick 1937; Scott 2003).

Vi kan skille mellom aktivisering og definering i beslutningsprosesser. I det instrumentelle perspektivet vil aktivisering dreie seg om i hvilken grad ledere formår å kontrollere aktørenes deltagelse i beslutningsprosesser. Aktivisering kan ses på som et mål på ledernes hierarkiske rolle og evne til å styre beslutningsprosesser gjennom å bestemme forutsetningene for hvem som får delta og skal inkluderes i disse (Christensen 1994:23-24).

Når det gjelder defineringsaspektet i beslutningsprosesser så dreier dette seg om ledernes kognitive kapasitet. Ledere som evner å styre defineringsprosessen vil kunne definere de problemene organisasjonen står ovenfor, samt finne gode løsninger på problemene. Utfordringer ledere kan stå ovenfor når det gjelder defineringsaspektet kan være at de ikke har oppmerksomheten rettet mot prosessene der organisasjonens utfordringer er, det kan også være mangel på kunnskap og erfaring. I tillegg kan ledere tape legitimitet og hierarkiet undergraves dersom det kognitive aspektet i beslutningsprosesser er problematisk (ibid).

Sentralt for det instrumentelle perspektivet er at aktørene handler etter en konsekvenslogikk. Dette innebærer blant annet at aktørene søker å løse problemer gjennom formålsrasjonelle handlinger. For det første må målet eller problemet analyseres, deretter må aktørene undersøke hvilke handlinger som er mulige, altså hvilke alternativer som er tilgjengelige. Videre må aktørene analysere konsekvenser, det vil si sannsynligheten for ulike konsekvenser med utgangspunkt i hvilke valg som tas. Aktørene må også forholde seg til noen beslutningsregler som sier noe om hvordan valget mellom alternativene skal tas (Simon 1947; Christensen et al. 2009:35-36). Dette er en mål-middel tankegang som kjennetegner det instrumentelle perspektivet.

I komplekse organisasjoner som de offentlige gjerne er, politiet er intet unntak som nevnt over, der mange hensyn skal tas i forbindelse med beslutninger, er det realistisk å tenke

seg at aktørene er preget av en begrenset rasjonalitet (Simon 1947). Det vil si at målene ikke alltid er klare, konsistente eller stabile, og når aktørene i organisasjonen i tillegg har begrenset kunnskap og informasjon om mulige alternativer og konsekvenser så velges det alternativet man mener «gir god nok, eller tilfredsstillende, grad av måloppnåing» (Christensen et al. 2009:36). Altså må man se tanken om konsekvenslogikk i sammenheng med at aktørene preges av begrenset rasjonalitet.

Som nevnt over vil den formelle organisasjonsstrukturen påvirke hvilke handlinger og beslutninger som tas i organisasjonen. Det vil blant annet si at formelle roller og posisjoner, tilknytning til underenhet og hvilke større enheter organisasjonen er tilknyttet, styrer hvem som kan gjøre hva på vegne av organisasjonen. Hvordan den enkelte organisasjons formelle organisasjonsstruktur er utformet avhenger blant annet av ulike grader av samordning og spesialisering. Organisasjonsstrukturer preges i ulik grad av hierarki og arbeidsdeling. En sterk hierarkisk struktur innebærer at det er vertikale nivåer i en organisasjon, med tydelige over- og underordningsforhold som leder til en stor grad av vertikal samordning både i og mellom organisasjoner. En slik hierarkisk struktur kan også preges av vertikal spesialisering, gjennom at ulike typer oppgaver sorteres på ulike nivåer i organisasjonen eller mellom organisasjoner på ulike nivåer (Egeberg 2012:5-7).

Et eksempel i denne sammenheng er Politidirektoratet som er overordnet de ulike politidistriktene, og Justis- og beredskapsdepartementet som igjen er overordnet Politidirektoratet. Det er også generelt slik, når det gjelder organiseringen av departementer, direktorater og offentlige organer i Norge, at man følger et prinsipp om spesialisering etter oppgaver. Denne strukturen gjør det vanskelig å samarbeide på tvers, og dermed er vertikal samordning mer fremtredende enn horisontal samordning (Christensen et al. 2015:6).

En struktur preget av sterk ansvarsdeling vil si at oppgaver fordeles i ulike enheter og knyttes til posisjoner horisontalt i eller mellom organisasjoner. En slik måte å organisere oppgaver i en organisasjon vil gjerne føre med seg at det opprettes mange formelle rutiner og prosedyrer, som sier noe om hvem, og hvordan, oppgavene skal utføres. For å oppnå høyere grad av samordning kan det være hensiktsmessig å for eksempel velge en flatere struktur, eller en kollegial struktur, som alternativ til den hierarkisk pregede byråkratiske organisasjonsformen. Gjennom en kollegial struktur, med et styre eller råd på toppen av et hierarki i stedet for, eller i tillegg til, en toppledelse, vil man kunne samle flere medlemmer fra ulike organisasjoner og bidra til økt horisontal samordning (Christensen et al. 2010:22; Christensen et al. 2009:37-39).

Den formelle strukturen, blant annet grad av horisontal samordning og spesialisering versus grad av vertikal samordning og spesialisering, vil påvirke de enkelte beslutningstagerne i en organisasjons valg av mål og beslutninger, ettersom den setter rammene for hvilke mål som settes og hvilke alternativer aktørene opplever å ha i en beslutningsprosess (Egeberg 2012). For eksempel vil det i en hierarkisk organisasjon med sterk vertikal spesialisering antagelig være større forskjell mellom ulike aktører i ulike posisjoners informasjon og arbeidsoppgaver, enn i en organisasjon preget av ansvarsdeling og en flatere struktur. I en organisasjon preget av ansvarsdeling og flat struktur vil arbeidsoppgaver og posisjoner flyte litt mer inn i hverandre enn i en hierarkisk organisasjon preget av mer spesialisering av arbeidsoppgaver, posisjoner osv.

Formell struktur og tanken om at aktørene har begrenset rasjonalitet bør ses i sammenheng når beslutninger i lys av det instrumentelle perspektivet skal vurderes. Grunnen er at begge fungerer som forutsetninger som påvirker beslutningstagers opplevelse av mulige mål, mulige alternativer for å nå dem, og mulige konsekvenser av de ulike alternativene. «De står ovenfor kapasitets- forståelses- og autoritetsproblemer. Dette innebærer at det må skje en utvelging» (Christensen et al. 2009:28).

På grunn av nettopp begrenset rasjonalitet vil noen aspekter få oppmerksomhet og andre ikke. Organisasjonsstrukturen vil i en slik prosess bidra til å kanalisere «oppmerksomheten og beslutningsadferden» i en organisasjon, og valg vil treffes innenfor de formelle rammene strukturen setter (ibid).

Egeberg presiserer at den formelle strukturen alltid vil representere «en mobilisering av skjevhet i forberedelse til handling» og kan derfor aldri være nøytral (Egeberg 2012:4). Vektlegging av formell struktur vil derfor være viktig å trekke frem i gjennomgangen av de ulike rapportene, som fungerer som oppgavens empiriske materiale, når tenkning, vurdering og konklusjoner skal vurderes i lys av det instrumentelle perspektivet.

Det instrumentelle perspektivet kan deles i to varianter. Den første er en *hierarkisk* variant der organisasjonen ses på som enhetlig. Her står «ledernes kontroll og evne til analytisk og rasjonell kalkulasjon sentralt» (Fimreite et al. 2011:30). Fokuset ligger på lederne eller hos dem organisasjonen skal være et redskap for, og deres evne til å oppnå mål gjennom kunnskap om sammenheng mellom mål og middel. Ifølge denne varianten vil de også ha makten til å oppnå disse midlene. Beslutninger vil være et resultat av ledernes ønsker, det vil være klare ansvarsforhold i organisasjonen og organisasjonen vil betraktes som effektiv (Christensen et al. 2009:34).

Den andre varianten av det instrumentelle perspektivet er en *forhandlingsvariant* der organisasjonen i stedet blir sett på som sammensatt av personer i ulike posisjoner og ulike underenheter, der mål, interesser og kunnskap derfor kan være delvis motstridende. Når disse kolliderer blir de ulike aktørene nødt til å forhandle og inngå kompromisser. Tanken er at aktørene må samarbeide for å oppnå målene de ønsker og ivareta sine interesser. Beslutningstagerne vil være nødt til å balansere flere hensyn og har flere å opptre lojale mot og vil være preget av press fra flere kanter i beslutningsprosessen. Dermed vil organisasjonen kunne fremstå som inkonsistent og ikke like effektiv som i den hierarkiske varianten (ibid).

2.1.3 Det kulturelle perspektivet

Det kulturelle perspektivet ser på organisasjonen som preget av uformelle normer, verdier, og handlingsmønster som over tid har utviklet seg gjennom institusjonalisering. Organisasjonen påvirkes av ytre og indre press som den over tid tilpasser seg og som skaper de trekkene som kjennetegner organisasjonen (Selznick 1997; Christensen et al. 2015:5). Selznick skiller på begrepene organisasjoner og institusjoner. Begrepet organisasjon impliserer en viss «nøkternhet», ettersom man straks gjerne tenker på et redskap som kan formes og skiftes ut ved behov. Organisasjonen er, gjennom formelle systemer og målsettinger, til for å gjøre en jobb. Begrepet institusjon impliserer noe mer enn at den bare er et redskap for en jobb.

En institusjon kan beskrives som en organisme som er mottagelig og tilpasningsdyktig sosiale påtrykk og behov. Skillet mellom institusjoner og organisasjoner er et analytisk skille som vil ikke være direkte beskrivende for organisasjoner flest. Organisasjoner består jo av levende mennesker som bidrar til å skape en uformell struktur, ved siden av den formelle, ettersom medlemmenes beslutninger og handlinger ikke alltid vil korrespondere med organisasjonens formelle og offisielle mønster (Selznick 1997:19-20).

For March og Olsen er en institusjon fremst en samling regler, normer og rutiner, og trenger ikke nødvendigvis ha en formell struktur (Peters 2012:29-30; March og Olsen 1989). Selv om kommisjonen som gransket 22/7 kun eksisterte i ett års tid, kan det ifølge dette være relevant å betrakte kommisjonen som en slags institusjon, ettersom fenomenet kan sies å være institusjonalisert i Norge (Koht 2009; Justis- og politidepartementet 2009).

Jo mer institusjonalisert en organisasjon er, jo mer kompleks og mindre fleksibel blir den. På en annen side kan de institusjonelle trekkene bidra til bedre oppgaveløsning og et sterkere sosialt felleskap, noe som kan være positivt. Christensen et al. illustrerer forholdet mellom organisasjoner og institusjoner gjennom å kalle organisasjonen for skjelettet og de

institusjonelle trekkene for kjøttet og blodet som dekker skjelettet. Begge elementene trengs for en velfungerende organisasjon (Christensen et al. 2009:52-53).

Å finne de formelle normene og strukturelle trekkene i en organisasjon er lettere enn å finne de uformelle normene, organisasjonskulturen, i samme organisasjon. Hva som er organisasjonskulturen i en organisasjon står som regel ikke skrevet ned i et dokument, de ansatte sosialiseres heller inn i kulturen over tid. Likevel vil man kunne få noen svar gjennom å prate med personer med lang erfaring i organisasjonen, undersøke dokumenter produsert av organisasjonen og se på organisasjonens fysiske symboler som kan gi et inntrykk av hva organisasjonen ønsker å signalisere utad (ibid).

I det instrumentelle perspektivet var den grunnleggende handlingslogikken konsekvenslogikken, som sett i sammenheng med tesen om begrenset rasjonalitet var styrende for hva slags beslutninger som ble tatt i en organisasjon. Ifølge det kulturelle perspektivet vil aktørene i stedet handle etter *logikken om passende adferd* (March og Olsen 1989). Dette innebærer at aktørene følger det som ifølge organisasjonskulturen defineres som akseptabel og «riktig» adferd, i stedet for nødvendigvis å tenke rasjonelt og grundig avveie konsekvenser og grad av måloppnåelse.

Noen av hovedbegrepene som benyttes i logikken om passende adferd er identitet og regler. Når en aktør skal ta rede på hvordan han/hun bør handle i en viss situasjon vil personen forsøke å koble situasjoner og identiteter gjennom såkalt *matching* eller å bruke handlingsregler (kulturelle normer). Det er tre spørsmål man stiller seg for å ta rede på hva som er passende i en gitt situasjon: For det første, hva slags type situasjon står jeg og min organisasjon ovenfor? Spørsmålet handler om gjenkjennelse. For det andre, hva slags identitet er viktig for meg og min organisasjon? For det tredje, hva er det meningen at jeg og min organisasjon skal foreta oss i denne situasjonen? Her er det spørsmål om hvilke handlingsregler som skal knytte sammen situasjon og identitet (Christensen og Rørvik 1999:159-160; Christensen et al. 2009:54).

Det er mange ulike typer handlingsregler som kan påvirke kopling av situasjon og identitet. Man kan kople ut ifra erfaring man har tilegnet seg over tid i institusjonen. Eller man kan kople ut ifra en kategorisering der visse regler og identiteter prioriteres som sterkere og mer ønskelige enn andre. Noen ganger kobler man på basis av tidsmessig nærhet til tidligere valg. En handlingsregel kan også være å benytte seg av andre organisasjoners erfaringer, enten fordi man anser erfaringene som allment ønskelige (dekontekstualisering) eller fordi man opplever at de står i samme situasjon som en selv (kontekstualisering) (Rørvik 2007). Uansett hvilke handlingsregler man benytter seg av er tanken at

«organisasjonskulturen består av relativt konsistente sett av regler og identiteter, slik at koplingen er enkel å gjøre» (Christensen et al. 2009:54). På denne måten vil handlingene være preget av å være standardiserte og intuitive (Christensen et al. 2009:54-56).

Men, i praksis vil det ofte se annerledes ut. Kompleksitet i omgivelser og i situasjonene som skal håndteres vil ofte vanskeliggjøre en enkel og standardisert kopling mellom identitet og situasjon. Gjenkjennelse av situasjoner blir dermed vanskelig. Det vil også kunne være mer utfordrende for ledere høyt oppe i en offentlig organisasjon å treffe valg der situasjon og identitet korresponderer med organisasjonskulturen enn for ansatte lenger ned i hierarkiet. Ledere har ofte komplekse roller og mange hensyn og ta, mens for en lenger ned i et hierarki vil både uformelle og formelle normer oppleves som mindre mangfoldige, da man har mer avgrensede oppgaver og enklere kulturelle rammer å forholde seg til (Christensen et al. 2009:56-57).

Krasner trekker frem at det er andre elementer som også kan spille inn når beslutningstagere i organisasjoner skal treffe valg. Det er ikke bare institusjonens uformelle normer og verdier som spiller inn, men også hvilke roller og verdier personen har privat. Offentlige ansatte som treffer valg som i stor grad korresponderer med organisasjonens normer og verdier, og i liten grad tar hensyn til private, bidrar til en organisasjon med en stor grad av vertikal, institusjonell dybde. Dersom den ansatte holder på med aktiviteter i en organisasjon som oppleves som såpass integrert med andre aktiviteter i organisasjonen at dersom en aktivitet i organisasjonen endres så vil dette medføre endringer i mange andre, så innebærer dette at organisasjonen har høy grad av horisontal bredde. En organisasjon vil være preget av sterkest institusjonalisering når medlemmene har stor grad av både vertikal institusjonell dybde og horisontal bredde (Krasner 1988; Christensen et al. 2009:57).

En annen viktig tese innenfor kulturperspektivet er tanken om stiavhengighet. En organisasjons stiavhengighet kan være med på å forklare viktige endringsmekanismer i organisasjonen. Tanken er at den institusjonelle strukturen vil styre fremtidige valg og muligheter. Tidligere valg i en organisasjon vil begrense hva slags mulige fremtidige valg lederne opplever at de har. Grunnen til at de tidlige valgene er såpass betydningsfulle for en organisasjon senere også er at kostnadene gjerne blir for store dersom man forsøker seg på å gjennomføre store omstillinger (Krasner 1988; Peters 2012:70).

Det positive med stiavhengighet er at det skaper en stabilitet i organisasjonen og gjør det lettere for medlemmene å kople mellom situasjoner og identiteter, det vil si at de kulturelle rammene er tydelige og det blir lettere å vite hva som er passende adferd. Det negative kan være en manglende fleksibilitet i organisasjonen som fører til vanskeligheter

med å følge med i endringer i omgivelsene. Dermed kan det bli et sprik mellom den indre kulturen i en organisasjon og eksterne problemer organisasjonen egentlig bør forholde seg til (Christensen et al. 2009:62-63).

I følge Peters (2013:78) er mindre endringer mulige å gjennomføre i en institusjonalisert organisasjon, da dette ikke innebærer å avvike fra stien i noen nevneverdig grad. For å få til større endringer trengs det en større hendelse, for eksempel politiske eller økonomiske kriser, som genererer nok kraft til å skape et brudd med den valgte og vante stien. Likevel kan en tilbakevending til den opprinnelige stien skje i etterkant av et slikt brudd (Christensen et al. 2009:63). Terrorangrepet den 22/7 bidro til en sterk kritikk av politiets håndtering og kan av mange kanskje betraktes som en krise for politiet. I analysen av politiets og kommisjonens rapporter har jeg derfor forsøkt å bruke disse refleksjonene rundt stiavhengighet for å forklare forskjellene mellom rapportene.

2.1.4 Myteperspektivet

Det tredje perspektivet, myteperspektivet, fokuserer mer på omgivelsenes påvirkningskraft på organisasjonen enn på det indre livet i organisasjonen som kulturperspektivet tar utgangspunkt i. I organisasjonsteorien kalles dette perspektivet ofte for den nyinstitusjonelle skolen. Tanken er at organisasjoner hele tiden må forholde seg til sosiale normer og verdier i samfunnet de opererer i. Disse normene og verdiene er gjerne skiftende og kan kalles myter. Normer og verdier i samfunnet skaper forventninger til organisasjonene om å tilpasse seg disse, og organisasjonene vil for å overleve, og øke sin legitimitet i samfunnet, forsøke å inkorporere disse i organisasjonene og vise at de tilpasser seg disse utad, selv om dette ikke nødvendigvis innebærer en mer effektiv organisasjon. Dermed vil organisasjonene i samfunnet ifølge myteperspektivet tilsynelatende se mer og mer like ut, mens kulturperspektivet hevder at ulike kulturer, normer og verdier innad i organisasjonene på sikt fører til mer mangfold (Parsons 1956; Meyer og Rowan 1991:41; Christensen et al. 2009:75).

Mytenes innhold varierer, men for å sammenfatte kan man si at det er «normer som kommer til uttrykk i et bredt repertoar av generelle ideer og mer tydelige oppskrifter for hvordan moderne, tidsriktige og dermed legitime organisasjoner bør se ut (…)» (Christensen et al. 2009:76). Mytene vil være moter, som fort kan spres gjennom imitasjon, og hva som er moteriktig kan fort endre seg. «De fremstår som symboler på fremskritt og rasjonalitet og (…) tas for gitt som riktige og effektive måter å organisere og lede på» (Rørvik 2007:26).

Det finnes mange ideer eller oppskrifter på hvordan organisasjoner bør utformes, styres og ledes. Kjennetegn Rørvik trekker frem er blant annet at de er allestedsnærværende, har gjerne en uklar historie, er gjerne gjennomtrengende, reformutløsende og de har ofte tvetydige virkninger. Måten en oppskrift gjerne sprer seg på er at en praksis løsrives fra en kontekst og gis en *idémessig representasjon*, noe som innebærer at ideen konseptualiseres, det vil si at den beskrives og får språklige uttrykk. Deretter vil ideen «pakkes», det vil si at en idé tas ut av sin opprinnelige kontekst og tilpasses på en måte som gjør den mindre kontekstavhengig. Disse to stegene er det Rørvik betegner som dekontekstualiseringsfasen. Deretter kontekstualiseres ideene, det vil si at man førsøker å implementere dem i en annen organisasjon enn de opprinnelig kom fra (Rørvik 2007:16-20, 261-262, 293).

Det er mange ulike aktører som kan være med på å spre myter i en slik prosess. Mediebedrifter, internasjonale organisasjoner, konsulentselskaper, store multinasjonale selskaper og organisasjoner innen høyere utdanning er viktige aktører her. Disse aktørene bidrar til å produsere og tilby tekniske løsninger som skal forebygge for effektivitetsproblemer i forskjellige land og deres offentlige organisasjoner. Sett ut ifra et myteperspektiv er disse tekniske løsningene først og fremst oppskrifter og ideer med stor symbolkraft. Spredningen kan sammenlignes med spredning av moter, som er populære en stund før nye tar plass og de gamle mister interesse og fokus (Christensen et al. 2009:83-86).

Som nevnt trenger ikke det å skape legitimitet for sin organisasjon i omgivelsene nødvendigvis korrespondere med hensynet til effektivitet. Dermed kan det noen ganger være hensiktsmessig å ta inn myter i organisasjonen mer for syns skyld, det vil si at man ikke foretar noen egentlige formelle endringer i organisasjonen og de instrumentelle effektene uteblir derfor. Måten dette kan gjøres på er for eksempel at ledere snakker om reformer og gir inntrykk av utad at de vil endre på ulike ting, altså følge trendene, men i virkeligheten endres altså lite. Men dette kan ha en symbolsk effekt. Dersom ledere bevisst promoterer myter og symboler kan de ansatte i organisasjonen og omgivelsene påvirkes til å tenke i samme retning, dermed fremstilles mytene som organisasjonens teori om handling, men ikke nødvendigvis hva man i praksis gjør. Ikke bare oppnår man legitimitet, og blir sett på som handlekraftige og effektive, men andre aktører vil betrakte mytene som «generelle rettesnorer for handling» (Brunsson 2006; Christensen et al. 2009:76, 126).

Brunsson kaller dette skillet mellom hva lederne sier og hva organisasjonen og lederne faktisk gjør for «hykleri» eller «double talk». Ledere kan presentere organisasjonen på en viss måte utad, men dette trenger ikke å korrespondere med de signalene de sender de ansatte. Dette er en måte å dele opp organisasjoner i to ulike strukturer, der den ene kalles den

formelle organisasjonen som følger institusjonelle normer og som raskt kan tilpasses nye moter og myter. Den andre kalles den uformelle organisasjonen som er den faktiske organisasjonen som brukes i praksis (Brunsson 2006:7). Meyer og Rowan kaller det *frikobling*, nemlig å koble disse to strukturene fra hverandre. Dermed vil man lettere kunne unngå konflikter ettersom man unngår integrering av mytene, mens man utad kan sanke støtte fra et bredt spekter av aktører utenfor organisasjonen. Dette er en måte å håndtere dilemmaet om å opprettholde effektivitet i organisasjonen på den ene siden og å opprettholde legitimitet i omgivelsene på den andre siden (Meyer og Rowan 1991:57-58).

Christensen et al. nevner flere andre måter en organisasjon i praksis kan forholde seg til myter i omgivelsene på. Blant annet trekkes *rask tilkobling* og *frastøting* frem i tillegg til frikobling som allerede er omtalt. Rask tilkopling er en tanke om at oppskrifter eller ideer relativt raskt kan tas inn i organisasjonen, men at dette forutsetter en rasjonell og planmessig iverksetting av disse i organisasjonen. Frastøting er et scenario som tar utgangspunkt i kulturperspektivets tese om organisasjoner som tunge å endre, da de er komplekse og verdibærende. Oppskriftene betraktes som for enkle og dårlig tilpassede til en kompleks institusjon (Christensen et al. 2009:91-92).

2.1.5 Teoretiske forventninger

De tre teoretiske perspektivene skiller seg fra hverandre på flere vis. Det kan derfor forutsettes at å vurdere funn i lys at perspektivene vil føre til ulike svar avhengig av hvilket perspektiv som legges til grunn. Som Christensen et al. argumenterer for vil et enkelt perspektiv ikke fange opp kompleksiteten i hvordan offentlige organisasjoner fungerer, å kombinere perspektivene vil derfor være hensiktsmessig (Christensen et al. 2009:25). De tre perspektivene skal som den tredje problemstillingen sier hjelpe til med å vise hvordan man kan forklare forskjellene mellom kommisjonens rapport og politiets evalueringer.

Forventninger fra et instrumentelt perspektiv

Politiet evaluerer seg selv og sin egen organisasjon, mens kommisjonen evaluerer politiet fra utsiden. Det er grunn til å tro at ulik bakgrunn kan føre til ulik organisasjonsforståelse. Det er også trolig at avstand eller nærhet til politiet som organisasjon vil påvirke hvordan man vurderer handlingsrom og handlingsvalg. Kultur i en organisasjon er gjerne såpass innarbeidet at det noen ganger kan være vanskelig for de som lever med den til daglig å se den helt klart. I Nordre Buskeruds politidistrikts (NBP) evaluering slås det fast at «å studere egen virkelighet reduserer den undring og nysgjerrighet som er viktig i evalueringer og undersøkelser.

Lojalitet og sosiale bånd til de som undersøkes kan føre til at kritiske spørsmål ikke blir stilt, eller i tilstrekkelig grad fulgt opp» (NBP 2011:27).

En forventning kan derfor være at politiet i større grad enn kommisjonen vil gi skinn av å ha en instrumentell organisasjonsforståelse, ettersom det er den formelle strukturen som er lettest å få øye på i dokumenter og planverk.

Forventninger fra et kulturelt perspektiv

Det kan være grunn til å forvente at kommisjonen lettere vil kunne se ulike kulturelle trekk ved politiet som organisasjon, ettersom de kommer med et blikk utenfra. Dermed kan det tenkes at kommisjonen i større grad enn politiet selv vil legge en kulturell organisasjonsforståelse til grunn når de skal forklare hva som skjedde den 22/7 og hvorfor.

Som den sterkt institusjonaliserte organisasjonen politiet er, er det grunn til å tro at det er flere verdier som har utviklet seg over tid og som preger organisasjonen og medlemmenes identitet. Dette vil kunne påvirke politiets evalueringer og forklaringer av egne handlinger. Selv om kommisjonen vil kunne observere at slike verdier og identiteter preger politiet er det grunn til å tro at de vil legge mindre vekt på dette som legitime forklaringer, sammenlignet med politiet.

Forventninger fra et myteperspektiv

Politiet er en organisasjon der autoritet og legitimitet i befolkningen står sentralt, dermed er det grunn til å tro at vi vil finne eksempler på en organisasjonstenkning som er i tråd med myteperspektivet. For eksempel vil det kanskje være lettere for politiet å unnskylde eller forklare hvorfor de handlet som de gjorde, ut ifra opplevelsen av å måtte leve opp til befolkningen og omgivelsenes forventninger.

Det å opprettholde autoritet og legitimitet i omgivelsene vil også kunne føre til et ønske om å være forsiktig når det gjelder å kritisere seg selv. Det vil i denne sammenheng kunne oppstå et gap mellom ord og handling, altså hva man sier skjedde og hva som faktisk skjedde, noe som viser klare trekk av mytedannelse.

Igjen vil det at kommisjonen kommer med et blikk utenfra kunne påvirke til forskjeller mellom kommisjonens og politiets vurderinger av hva som skjedde den 22/7. Det vil si at kommisjonen antagelig ikke vil ta slike hensyn som politiet med tanke på å være forsiktig med kritikk for å unngå tap av autoritet og legitimitet. Kommisjonen har ikke like mye «å tape» som politiet og vil dermed antagelig ikke i like stor grad se det å ikke miste ansikt som en legitim grunn til å være forsiktig med kritikken.

Tvert imot kan kommisjonen se det slik at saklige og rettferdige tilbakemeldinger er viktig for å gjenopprette disse verdiene som kan ha blitt svekket på grunn av kritikk rettet mot politiet i etterkant av 22/7, blant annet av media. Dermed kan myteperspektivet komme til å bli relevant både for å forklare politiets og kommisjonens organisasjonsforståelse, men på ulikt vis. Det vil si at forskjellene mellom kommisjonens rapport og politiets evalueringer kan forklares ut ifra ulike organisasjonsforståelser, men i ett og samme perspektiv.

2.2 Metode

2.1.1 Dokumentstudie

Denne avhandlingen er en kvalitativ casestudie der flere dokumenter om samme hendelse (case) sammenlignes og forskjeller mellom dokumentene studeres. Et case defineres av Gerring som et avgrenset fenomen observert på et visst tidspunkt eller over en tidsperiode (Gerring 2007:19). For å forklare forskjeller i organisasjonstenkningen mellom Gjørv-kommisjonen og politiet kunne man valgt å intervjue medlemmer av kommisjonen og ansatte i politiet, og/eller eventuelt å sende ut en spørreundersøkelse til alle relevante respondenter. Men som det antydes i problemstillingene er hensikten å undersøke hvordan de ulike aktørene gir uttrykk for sin organisasjonstenkning gjennom *dokumentene* de har produsert og offentliggjort. Å undersøke organisasjonsforståelsen i politivesenet og blant kommisjonens medlemmer utover dette ville være å gå utenfor de avgrensningene problemstillingene setter. Planen er derfor å studere kommisjonens rapport som berører alle de ulike aktørene i en og samme rapport, og sammenligne denne med evalueringene fra politiet. Nærmere bestemt evalueringene skrevet av Politiets sikkerhetstjeneste, Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og Nordre Buskerud politidistrikt. Politiets evalueringer vil også kunne suppleres med forklaringene til lederne for disse politiorganisasjonene.

Dokumentene anses for å være pålitelige siden de er offentlige dokumenter og primærdokumenter, det vil si at dokumentene er forfattet av de personene dokumentene er ment å si noe om. De er også troverdige nok til bruk i denne avhandlingen, selv om det skulle være noen eventuelle faktafeil i fremstillingen av hendelsene den 22/7, siden jeg vil studere organisasjonsforståelsen de ulike dokumentene representerer. Dokumentene er klare og forståelige, slik at de gir mening. I tillegg er dokumentene typiske evalueringsrapporter, slik at de kan sies å være representative for sitt slag. Pålitelighet, troverdighet, mening og representativitet er fire kriterier John C. Scott trekker frem at bør være tilstede for at et dokument skal egne seg for vitenskapelige studier (Scott 1990:1-2).

Siden det er dokumentene til de ulike aktørene som er i fokus vil jeg hente data ved å gjennomføre en dokumentanalyse. Det finnes mange måter å utføre en dokumentanalyse på. Kvantitativ innholdsanalyse, er hovedsakelig et verktøy der man teller utvalgte ord, for så å måle omfanget og trekke konklusjoner ut ifra dette. Videre har man diskursanalyse, som er en kvalitativ metode. Når man bruker verktøyet diskursanalyse tar man utgangspunkt i at språk ses på som virkelighetskonstituerende og avgjørende for hvordan vi forstår og fortolker verden, og dermed også for hvordan vi handler. Forskjeller mellom disse to metodene innenfor dokumentanalyse er blant annet ordtelling versus tolkning, avgrenset versus ubegrenset teksttilfang, objektivitet og konklusjoner versus subjektivitet og usikkerhet, og positivisme versus fortolkende eller kritisk perspektiv (Bergström og Boréus 2005a,b).

Om man tenker seg at kvantitativ innholdsanalyse og diskursanalyse befinner seg på hver sin side av en skala, med tanke på i hvilken grad tilnærming og behandling av teksten er kvantitativ eller kvalitativ, så kan man si at det finnes mange metoder i mellom disse to ytterkantene. En av disse er *kvalitativ* innholdsanalyse.

> Kvalitativ innholdsanalyse bygger på systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på kategorisering av innholdet og registrering av data som er relevante for problemstillingen. Datainnsamlingen foregår dels parallelt med dataanalysen. (…) Under datainnsamlingen er det viktig å gjennomgå tekstene systematisk med sikte på kildekritiske og kontekstuelle vurderinger, utvelging, registrering og kategorisering av relevant innhold.
>
> Andersen et al. 2006:96-97

Ved bruk av denne metoden handler det altså i større grad om å hente ut fakta, enn å telle ord som skal implisere noe av betydning for problemstillingen, eller å bruke diskursanalyse for å forsøke og subjektivt tolke faktaene. I arbeidet med denne avhandlingen har jeg derfor gått systematisk igjennom rapporter og etterstrebet å trekke ut fakta som er relevant for min problemstilling, det vil si fakta som kan si noe om organisasjonsforståelsen til de ulike aktørene. Dette er en arbeidsmetode som korresponderer godt med fremgangsmåten som nevnes i sitatet over, altså kvalitativ innholdsanalyse. Når faktaene og delene av rapporten som er relevant er trukket ut og frem, er likevel en fortolkning av dem nødvendig. Det har også vært viktig å lese rapportene som helhetlige dokumenter og ikke trekke fakta ut av sin sammenheng. En slik fremgangsmåte heller mot en mer diskursanalytisk metode.

Ifølge Christensen et al (2013:169) og Scott (1990:28) er poenget med dokumentstudier å forstå meningen og betydningen av det aktuelle dokumentet, på både en fortolkende og bokstavelig måte, noe som impliserer at det ofte er nødvendig å kombinere både en ren faktauthenting med å se på faktaene i lys av helheten og med et fortolkende blikk.

Fordelen med kvalitative casestudier er at forskningsopplegget er intensivt og gir god detaljkunnskap om fenomenet som undersøkes i tillegg til at opplegget gir mulighet til å sette fenomenet inn i et helhetsperspektiv. Ulemper med et slikt opplegg, som trekkes frem av Hellevik, er at det kan være vanskelig å si noe generelt med resultatene. Spørsmålet er hvor representative «egenskapene til denne enheten i forhold til andre enheter av samme type» er (Hellevik 2002:98). Likevel er det nærliggende å tenke seg at de nevnte fordelene vil veie opp for ulempene i denne avhandlingen ettersom 22/7 er en spesiell hendelse man ikke finner lignende av i Norges historie, og hensikten er å undersøke forskjeller i organisasjonstenkningen mellom kommisjonen og politiet i Norge, ikke internasjonalt, der man kan finne flere tilfeller av terrorattentat.

Innenfor politiet er det snakk om flere forskjellige aktører og det bør derfor tas høyde for og gjøres rede for eventuelle forskjeller mellom disse. Forskjellene jeg er interessert i å se på og vurdere er de som dreier seg om organisasjonstenkning, dermed er det dette som vil være den avhengige variabelen.

2.1.2 Validitet og reliabilitet

Validiteten handler om dataenes relevans for problemstillingen i undersøkelsen, altså *hva* det er som er målt eller undersøkt. Mens reliabiliteten handler om *hvordan* undersøkelsen gjennomføres, hvor nøyaktig prosessen er, og i hvilken grad resultatene er etterprøvbare (Hellevik 2002:183, King et al 1994:26). Utfordringen det er å oppnå god validitet «oppstår fordi forskeren beveger seg mellom to plan, teoriplanet og empiriplanet» (Hellevik 2002:51). Når man formulerer problemstillingen, og senere skal tolke resultatene, befinner man seg på teoriplanet, mens når man skal samle inn og behandle data befinner man seg på empiriplanet. Mellom teoriplanet og empiriplanet må det være samsvar for at undersøkelsen skal inneha høy validitet. Det er også nødvendig med høy reliabilitet for at undersøkelsen skal ha høy validitet (Hellevik 2002:51, 53).

Metoden er som ordlyden impliserer kvalitativ. Som regel innebærer kvalitative metoder mindre systematikk om muligheter for etterprøvbarhet enn kvantitative metoder (Hellevik 2002). En kvalitativ innholdsanalyse vil likevel være mer etterprøvbar enn ren diskursanalyse, ettersom en diskursanalyse åpner for et større rom for fortolkning og tar

avstand fra at språket som brukes nødvendigvis representerer en gitt virkelighet (Bergström og Boréus 2005b:326).

Et viktig utgangspunkt for denne avhandlingen er å utgå ifra at språket som brukes i de ulike rapportene faktisk representerer en virkelighet med tanke på aktørenes organisasjonsforståelse. Dette innebærer at bruk av kvalitativ innholdsanalyse antagelig vil føre til at avhandlingen får høyere grad av reliabilitet enn ved en ren diskursanalyse. Reliabiliteten vil likevel antagelig ikke kunne bli så god som ved bruk av kvantitativ innholdsanalyse, der grad av systematikk og muligheter for etterprøvbarhet i utgangspunktet er større. Likevel har ikke kvantitativ innholdsanalyse blitt vurdert som relevant i denne oppgaven ettersom det gir en del begrensninger i henhold til det å trekke ut aktørenes organisasjonsforståelse. Dermed ville ikke validiteten blitt like god som ved en kvalitativ innholdsanalyse.

Etter mine vurderinger er fremgangsmåten kvalitativ innholdsanalyse, der faktaene fortolkes og i tillegg ses på i sin helhet i dokumentet, en fremgangsmåte som fungerer godt for å oppnå høy reliabilitet og validitet, med tanke på å kunne svare best mulig på avhandlingens problemstillinger. Videre er muligheten for å gjenta undersøkelsen stor ettersom dokumentene er offentlige dokumenter som er tilgjengelige for alle. Teoriene som benyttes er anerkjente innenfor organisasjonsteori og referert til gjennom kildehenvisninger. Utover dette refereres det også til all annen informasjon og empiri løpende i teksten. Alt dette er med på å sikre avhandlingens etterprøvbarhet som er et viktig vitenskapelig prinsipp (King et al. 1994:26).

Når det gjelder dokumentene er samtlige som nevnt primærdokumenter, det vil si at de er forfattet direkte av de aktørene jeg ønsker å vurdere organisasjonsforståelsen til (Mogalakwe 2006:222). Da dokumentene er avhandlingens eneste datagrunnlag og skal si noe om organisasjonsforståelsen til organisasjonene så er det svært positivt for validiteten at de er forfattet direkte av de organisasjonene de skal fortelle noe om.

Videre er det viktig for reliabiliteten at det er en tidsmessig nærhet mellom dataene og hendelsene dataene skal beskrive, da dette vil føre til mest mulig nøyaktig og sannferdig gjengivelse av observasjoner. Samtlige rapporter ble påbegynt og offentliggjort kort tid etter 22/7. Dette styrker reliabiliteten.

Rapportene er også offentlige og har vært gjenstand for stor medieoppmerksomhet. Noen faktafeil tilknyttet hendelsesforløpet har blitt påpekt, men ingen graverende feil som er avgjørende for denne avhandlingens analyse av dataene og videre konklusjoner. I og med at dokumentene har fått såpass stor oppmerksomhet i det offentlige rom er det grunn til å tro at

mer alvorlige feil i materialet ville ha blitt oppdaget og rettet opp. I arbeidet med denne avhandlingen har jeg først og fremst lett etter fakta som impliserer en viss organisasjonsforståelse. Mindre faktafeil i hendelsesforløp og lignende vil derfor være av liten betydelse for reliabiliteten i avhandlingen etter min mening.

2.1.3 Begrepsforklaring - samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet kan defineres som «den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (Justis- og politidepartementet 2002:4). Dette var den første politiske definisjonen av begrepet i Norge (Fimreite et al. 2014:17). Det handler med andre ord om å beskytte blant annet infrastruktur og befolkningen i landet fra ulike former for kriser. Man kan si at samfunnssikkerhet både innebærer å forebygge i tillegg til å håndtere kriser og konsekvenser når de inntreffer. Forebygging innebærer å ta grep for å minske sannsynlighet for at uønskede hendelser inntreffer, i tillegg til reduksjon av alvorlige konsekvenser dersom hendelsen likevel har skjedd (Kommisjonen 2012:67-68).

En definisjon av Kruke mfl. (2005:10) sier at for at en hendelse skal true samfunnssikkerheten bør et eller flere av følgende kjennetegn inngå; usedvanlige store tap eller påkjenninger, stor grad av kompleksitet og at flere offentlige organisasjoner er involvert og avhengige av hverandre, og potensiale til å skape usikkerhet rundt vitale samfunnsfunksjoner. Beskrivelsen dekker altså både forebygging og håndtering av uønskede ekstraordinære og mer dagligdagse hendelser (Fimreite et al. 2014:17).

3 Bakgrunn og kontekst

3.1 Hendelsesforløp 22/7

3.1.1 Oslo

22/7 2011 klokken 15.25 sprengte en 950 kilos bombe i regjeringskvartalet i Oslo. Det viste seg at en bil, av slaget Volkswagen Crafter var blitt plassert foran inngangspartiet til høyblokka i Grubbegata sju minutter tidligere. Høyblokka huset både Statsministerens kontor og Justisdepartementet, og det var ingen reelle fysiske sperringer som hindret den store varebilen fra å kjøre opp tett inntil bygget ved inngangspartiet, og parkere der. En mann iført politilignende uniform, hjelm med nedtrukket visir og pistol i hånden ble av flere vitner observert på vei bort fra bilen og høyblokka. Dette var en 32 år gammel mann ved navn Anders Behring Breivik (Kommisjonen 2012:17-18, Oslo Politidistrikt 2012:7).

Åtte personer ble drept og ti personer ble påført alvorlige eller livstruende skader, 325 personer som befant seg i nærheten ble satt i akutt livsfare, og ødeleggelsene på det omkringliggende området var enorme. Det viste seg at Breivik på egenhånd gjennom flere uker hadde laget en gjødselbombe som bestod av finmalt kunstgjødsel, aluminiumpulver og diesel. (Kommisjonen 2012:17).

Den første telefonen om bombeeksplosjonen kom fra en av vaktene i Departementets servicesenter, to etasjer under høyblokka. Klokken 15.31 ringte vakten en gang til for å fortelle at det dreide seg om en bilbombe og at en mann iført noe som lignet en vekteruniform hadde forlatt bilen kort tid før bomben hadde gått av (Kommisjonen 2012:18-19).

Klokken 15.29 ankom den første politibilen regjeringskvartalet. Der hadde tilfeldig forbipasserende og sikkerhetsvakter fra departementets servicesenter allerede gått i gang med å hjelpe mennesker ut av bygninger og gi førstehjelp. Kort tid etter kom første ambulanse, og flere traumeteam sto klare på Ullevål universitetssykehus for å gi medisinsk hjelp til de ti hardest skadde som ble sendt dit. 190 personer ble behandlet på legevakten i Oslo det første døgnet. Samtidig strømmet det inn telefoner til politiets operasjonssentral fra vitner som trodde de hadde hørt eksplosjoner flere ulike steder i Oslo sentrum. Situasjonen var kaotisk og det var vanskelig for politiet å få oversikt over situasjonen (Kommisjonen 2012:21, Oslo Politidistrikt 2012:47).

I minuttene etter at Breivik hadde forlatt bilen, før bomben gikk av, observerte et vitne hvordan Breivik kom gående iført uniform, hjelm og pistol, satte seg i en bil som sto parkert på Hammersborg torg og så ham kjøre i vei mot kjøreretningen i Møllergata, som var enveiskjørt. Vitnet noterte bilnummeret og ringte politiet, og oppga observasjoner og

registreringsnummer, fordi han reagerte på det han hadde sett. Da var klokken 15.35. Tjue minutter senere ble vitnet ringt opp igjen, og politiet fikk slått fast hvem som eide varebilen, som var sølvgrå og av merket Fiat Doblo (Kommisjonen 2012:21).

Klokken 16.05 ba operasjonsleder så Kripos, som hadde tatt kontakt for å assistere uavhengig av tipsene, om å sende ut nasjonalt varsel, eller riksalarm, om fluktbilen og den antatte gjerningsmannen, noe som ble basert på vitneobservasjonene som hadde kommet inn. Informasjonen ble videre formidlet til Asker og Bærum politidistrikt, i tillegg til de andre nabodistriktene. Men få relevante stopptiltak ble iverksatt og en riksalarm der vesentlige detaljer fra vitneobservasjonen var utelatt gikk ut nesten 40 minutter etter at observasjonene var kommet politiet til kjenne. Det har i etterkant vist seg at ingen av de relevante politidistriktene mottok eller registrerte denne første riksalarmen denne dagen. Mediene ble ikke vurdert benyttet for å varsle befolkningen eller egne ansatte om den antatte gjerningsmannens kjøretøy eller signalement. Først kl. 18.26 ble det sendt ut en generelt varsel på politiets samband. «Meldingen kom altfor sent til å kunne hindre gjerningsmannen i å ta seg ut av Oslo og fram til sitt neste terrormål» (Kommisjonen 2012:21-22).

3.1.2 Utøya

Breivik kom seg dermed uhindret ut av Oslo og satte kursen mot Utøya i Tyrifjorden i Hole kommune. På Utøya hadde Arbeiderpartiets ungdomsorganisasjon (AUF) sin årlige sommerleir, og denne ettermiddagen oppholdt 564 personer seg her. Breivik kjørte vestover gjennom Festningstunellen, tok av ved Skøyen og kjørte noen smågater før han kjørte ut på Ring 3 og videre ut på E18. Rett etter klokken 16 passerte han Sandvika og kjørte så opp E16 mot Tyrifjorden (Kommisjonen 2012:23, 25).

Klokken 16.26 ankom Breivik landsiden, med Utøya brygge rett i nærheten. Breivik opplyste AUF-vakten på landsiden at han var fra Politiets sikkerhetstjeneste og kom for å gjøre en sikkerhetskontroll på Utøya i forbindelse med bombeeksplosjonen i Oslo. Om lag ti over fem var Breivik på vei med ferga over til Utøya. Vel fremme på Utøya og da Breivik nettopp var kommet i land, skjøt han og drepte daglig leder for AUFs virksomhet på Utøya, Monica Bøsei, og politimann Trond Berntsen, som var innleid vaktmann på Utøya, når de alle gikk på vei opp fra kaia. Klokken var da omtrent 17.21 (Kommisjonen 2012:25-26).

Breivik fortsatte å bevege seg rundt på øya og skjøt og drepte til sammen 40 personer i tillegg til en som druknet under flukten fra kulene, før han 17.59 ringte politiets nødnummer og kom til operasjonssentralen i Nordre Buskerud politidistrikt, og sa han ønsket å overgi seg,

men samtalen ble brutt. Etter dette skjøt og drepte han ytterligere 27 personer i tillegg til en person som døde etter å ha falt ned en fjellskrent i flukt (Kommisjonen 2012:26-27).

Operasjonssentralen ved politistasjonen i Hønefoss var kun bemannet av en person denne fredagen. Klokken 17.24 ringte skipperen fra MS Thorbjørn og varslet om skyting på Utøya. Kort tid etter strømmet flere telefonoppringninger fra Utøya inn. Også Oslo politidistrikt begynte klokken 17.26 å motta samtaler fra personer som sa de hadde blitt varslet om det som foregikk på Utøya. Klokken 17.33 ble en Delta-patrulje sent til Utøya og ti-femten minutter senere hadde seks biler med tungt bevæpnede spesialstyrker i tillegg satt kursen mot Utøya. Politiet undersøkte mulighetene for helikopterbistand, men fikk beskjed om at hovedstadens eneste politihelikopter ikke var tilgjengelig på grunn av ferieavvikling. Det tok tre kvarter etter at politiet først fikk melding om skyting fra Utøya, før de ba om helikopterbistand fra Forsvaret (Kommisjonen 2012:27-28).

Fra Nordre Buskerud politidistrikt reiste den første patruljen klokken 17.38, etter dette rykket tre biler til ut, en med båt og henger. Den første patruljen ankom brygga klokken 17.52. De to betjentene søkte dekning bak en kontainer da de hørte skudd og så røyk fra Utøya. Delta var ikke kjent i området og forsøkte å få kontakt med operasjonssentralen på Hønefoss, men lyktes ikke før klokken 17.57. De kjørte først ned til Utvika camping klokken 18.04, men skjønte at de hadde kjørt feil og kjørte så videre oppover til broen ved Storøya som lå cirka 3,6 km ovenfor Utøya brygge. Der ble politibåten som hadde ankommet lastet med elleve mann, ni av disse tungt bevæpnede, og båten gikk i sakte fart sørover mot Utøya, men etter cirka 600 meter sluttet motoren å virke på grunn av overlasten (Kommisjonen 2012:28-30).

Underveis hadde flere frivillige med båter satt i gang å hjelpe skadde og nedkjølte ungdommer i land på andre siden. En av disse frivillige ankom også for å hjelpe de havarerte politimennene og overlot båten sin til dem, men også denne båten led overlast og båten gikk sakte. Men etter noen hundre meter kom to andre frivillige i sin båt som fire av politimennene kunne gå over i og endelig kom de seg over til Utøya i noenlunde rask fart (Kommisjonen 2012:30).

Likevel var klokken blitt 18.27 da den første enheten gikk i land. Den bestod av fire Delta-mannskaper. De lokaliserte Breivik og pågrep ham uten at han satte seg til motverge. Klokken var da 18.34 (Kommisjonen 2012:30).

3.2 Organiseringen av kriseberedskap i Norge

3.2.1 Fire overordnede hovedprinsipper

Det nasjonale beredskaps- og sikkerhetsarbeidet i Norge styres etter fire hovedprinsipper. Det første prinsippet er *ansvarsprinsippet* som innebærer at det enkelte departement har ansvar for samfunnssikkerheten på det området som er underlagt departementet.. Prinsippet henger sammen med prinsippet om ministerstyre som er en hoveddoktrine i det norske styringsverket, og innebærer at statsråden er ansvarlig for alt som skjer i departementet og andre underliggende etater. Dermed står sektorspesialisering helt sentralt, noe som fører til at såkalte «overdepartementer» med ansvar på tvers av departementsgrensene står relativt svakt, noe som også gjelder Justis- og beredskapsdepartementet som skal ha et horisontalt ansvar når det gjelder samfunnssikkerhet. Det er altså visse modifikasjoner her i praksis og «[t]il tross for at det bygges opp overgripende organer, understrekes det at ansvarsprinsippet fortsatt skal være det bærende prinsippet for den praktiske arbeidsfordelingen mellom ulike aktører i samfunnets samlede beredskap» (Fimreite et al. 2014:17-18).

Det andre prinsippet, *nærhetsprinsippet*, innebærer at de som er nærmest krisene skal håndtere dem, altså skal krisene håndteres på lavest mulige organisatoriske nivå. Dermed har territorium og geografi mye å si når det gjelder hvordan krisehåndteringen organiseres. Tanken er at de som står nærmest til å hjelpe, antagelig vil yte den raskeste og mest målrettede assistansen. Det tredje, *likhetsprinsippet*, innebærer at organisasjonsformene under kriser er de samme som til daglig. Grunnen til dette er at man tror at både individer og organisasjoner fungerer best om de kan arbeide etter samme prosedyrer og regelverk som til vanlig (Kommisjonen 2012:70).

Til sist har regjeringen etter 22/7 innført et fjerde prinsipp som benyttes i arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet, *samvirkeprinsippet*, som handler om samhandling mellom aktuelle organisasjoner både i privat og offentlig sektor. Prinsippet stiller «krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (Meld. St. 29 (2011-2012):39). Også frivillige organisasjoner kan trekkes inn i redningsarbeid (Fimreite et al. 2014:19).

3.2.2 Organisering av kriseberedskap og krisehåndtering

Det er de fire hovedprinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke som ligger til grunn for alt sikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge (Kommisjonen 2012:70). Videre har hvert

enkelt departement ansvar for beredskapsforberedelse og igangsetting av tiltak på sitt forvaltningsområde. Justis- og beredskapsdepartementet har et spesielt ansvar for å samordne arbeidet på området. «Dette innebærer ansvaret for å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge rammebetingelser og treffe prinsippavgjørelser med hensyn til det sivile beredskap» (St.meld. nr. 17 (2001-2002):100).

Et eget direktorat som skal jobbe med samfunnssikkerhet og beredskap, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), ble opprettet i 2003 og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet[2]. DSB skal jobbe med å ha en oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, i tillegg til å «være en pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser. DSB skal sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering» (Justis- og beredskapsdepartementet 2015). Kongelig resolusjon av 24. juni 2005 gir retningslinjer for hvordan DSB skal utøve en koordinerende rolle på samfunnssikkerhetsfeltet, med et sektorovergripende perspektiv. DSBs arbeidsmetode er å utføre tilsyn på områdene elsikkerhet, produktsikkerhet, farlige stoffer og forebyggende brannvern, samt samfunnssikkerhet og beredskap. Gjennom dette arbeidet skaffer DSB seg oversikt over det forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeid som gjøres i det sivile samfunn på tvers av sektorer, og kan slik bidra til koordinering, erfaringsutveksling og andre samfunnsmessige gevinster (Lango og Lægreid 2014:43).

Organisering og arbeid med kriseberedskap skal bidra til en best mulig krisehåndtering når en krise eventuelt inntreffer. Gode forberedelser skal bidra til god krisehåndtering og dette vil i sin tur bedra til å minimere skadene på samfunnet. Når en krise oppstår er det departementet som er mest berørt av krisen som, i tråd med ansvarsprinsippet, bærer hovedansvaret for å koordinere håndteringen av krisen. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for hovedtyngden av redningens- og beredskapsressursene og vil i slike tilfeller som for eksempel 22/7 derfor være det koordinerende departementet (Kommisjonen 2012:67-68, 76).

Dersom krisen som oppstår er av særlig alvorlig grad, og omfattende koordinering mellom departementene er nødvendig, trer Kriserådet i funksjon for å bistå i koordineringsarbeidet. «Kriserådet skal tilrettelegge for at spørsmål som krever politisk avklaring, raskt legges fram for berørte statsråder eller regjeringen for drøftelse, og sikre at informasjon til mediene, befolkningen og andre framstår som koordinert fra myndighetenes side» (Kommisjonen 2012:76). Kriserådet har fem faste medlemmer som er

[2] Før 22/7 het departementet Justis- og politidepartementet, men endret navn til Justis- og beredskapsdepartementet fra 1. januar 2012. I avhandlingen benevnes departementet etter dagens navn.

departementsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, utenriksråden i Utenriksdepartementet og regjeringsråden ved Statsministerens kontor. Dersom det er andre departementer som også er berørt av krisen suppleres rådet også av deres departementsråd (ibid).

Ifølge politiloven § 27 tredje ledd har politiet ansvar for å sette inn tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner. Dette innebærer at politiet har et sektorovergripende ansvar for å ta seg av ulykker og katastrofer på alle samfunnsområder. Det finnes et nasjonalt planverk på området, et helhetlig nasjonalt beredskapssystem (NBS) som består av Sivilt beredskapssystem (SBS) sammen med Beredskapssystem for Forsvaret (BFF). Politiet har et eget beredskapssystem som forholder seg til lovgivning, overordnede styringsdokumenter og SBS. Dette beredskapssystemet består av tre deler: PBS I, PBS II og PBS III. PBS I består av retningslinjer for politiets beredskap utarbeidet av Politidirektoratet (PBS I). PBS II er Politidirektoratets styringsdokumenter, her inngår blant annet rundskriv om terrorplanverk. PBS III er politidistriktenes planverk og skal ta utgangspunkt i PBS I og II, og tilpasses politidistriktets lokale forhold. Både Politidirektoratet, PST og de ulike distriktene skal ha hver sitt tilpassede PBS III. Her kan elementer som tiltakskort, rutiner og annet mer detaljert planverk inngå (Politidirektoratet 2011 19-21, 83).

I tillegg til den grunnleggende opplæringen fra Politihøgskolen skal innsatspersonell (IP) i politiet gjennomføre årlig trening og opplæring tilpasset den av fem ulike kategorier de tilhører. IP 1 er beredskapstroppen, IP 2 er livvakttjenesten, IP 3 er utrykningsenheten, IP 4 er annet polititjenestepersonell med våpengodkjenning og IP 5 er annet polititjenestepersonell uten våpenopplæring. Gjennom årlig trening og opplæring i samarbeid med Politihøgskolen sikres en politiberedskap i tråd med retningslinjene for PBS I (Oslo politidistrikt 2012:29).

Som nevnt har Politidirektoratet et viktig ansvarsområde i det å utarbeide overordnet planverk for alle underliggende enheter, og retningslinjer for hvordan det enkelte politidistrikt skal utarbeide lokalt planverk. I en krisesituasjon har Politidirektoratet en koordinerende, tilretteleggende og ledende funksjon, på overordnet nivå. Det er politimesteren i det enkelte distrikt som har ansvar for og kommandoen ved håndtering av alle hendelser i distriktet. I forbindelse med bomben i Oslo var dette altså Oslo politidistrikts (OP) ansvar å håndtere, både på strategisk (politimesteren), operasjonelt (operasjonsleder og eventuelt stabssjef) og taktisk nivå (innsatslederen). OP er landets største politidistrikt med direkte tilgang til særorgan som hundepatruljen og beredskapstroppen, og planverket var 22/7 gjennomgått og oppdatert i forbindelse med en sikkerhetsøvelse i regjeringskvartalet som skulle avvikles

høsten samme år. Innsatspersonellet i OP trener omtrent dobbelt så mye som kravet for IP 4-mannskap tilsier (Politidirektoratet 2011:32; Kommisjonen 2012:82).

Nordre Buskerud politidistrikt som hadde tilsvarende ansvar for aksjonen på Utøya er et lite politidistrikt med presset økonomi. Det lokale planverket (PBS III) var i liten grad tilpasset distriktet 22/7. Øvelsesvirksomheten var i forkant av 22/7 holdt på et minimum og det var problemer med å få utført selv den obligatoriske operative treningen (Kommisjonen 2012:110-111).

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har også en viktig rolle i beredskapsarbeidet. For det første har tjenesten ansvar for å forebygge, avverge og etterforske terrorangrep. Etter 9/11 i 2001 har PST blitt tillagt flere oppgaver og mer ressurser (Kommisjonen 2012:363). Dersom en terroraksjon inntreffer skal tjenesten «bistå politiet med etterforskningen, være en sentral rådgiver for politidistriktet, og bidra med etterretningsopplysninger og trusselvurderinger i den nasjonale krisehåndteringen» (Kommisjonen 2012:218).

3.2.3 Organisering av etter 22/7

Etter 22/7, og etter mye kritikk på området for samfunnssikkerhet og beredskap valgte Justis- og beredskapsdepartementet å ta en gjennomgang på området. For det første valgte man å endre navnet på departementet fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet for å understreke et fornyet fokus på samfunnssikkerhet og beredskap. For det andre ble det opprettet en ny avdeling som ble kalt Krisehåndtering og sikkerhet i departementet, som skulle inneha særlige oppgaver på området. For det tredje ble det gjennom St. meld. nr. 29 (2011-2012) innført et fjerde prinsipp, samvirkeprinsippet (beskrevet over). For det fjerde ble rollen til Kriserådet utvidet, og det ble bestemt at rådet skulle møtes også utenom kriser og drøfte problemstillinger i forbindelse med øvelser og hendelser på området. Krisestøtteenheten ble også styrket og fikk ansvar for det døgnbemannede sivile situasjonssenteret og for å gi administrativ støtte til Kriserådet og lederdepartementet. I tillegg ble ekstra midler tilført departementet og DSB (Lango et al. 2014:70-73).

Da Norge fikk et regjeringsskifte høsten 2013, varslet den nye regjeringen flere endringer som skulle styrke sikkerhets- og beredskapsarbeidet på sentralt nivå. Blant annet skulle en egen statssekretær ved Statsministerens kontor rette særlig oppmerksomhet mot arbeidet på området, og et særlig mandat gjaldt å identifisere uklarheter mellom etater og departementer. «Sentrale fagpersoner skulle også engasjeres for å sikre kunnskapsoppbygging» (Lango et al. 2014:73).

Til tross for fokus på området fikk Justis- og beredskapsdepartementet sviende kritikk av Riksrevisjonen i deres rapport om departementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Rapporten ble offentliggjort 21. mai 2015 og avdekket blant annet det Riksrevisjonen karakteriserer som alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret da tre av ni departementer ikke har fulgt opp anbefalinger fra tidligere revisjoner gjennomført av DSB på vegne av departementet. Det har også vært mangelfull styring og oppfølging fra departementets side når det gjelder fylkesmennenes arbeid på området, samt at det ikke gjennomføres noen systematisk evaluering eller oppfølging etter øvelser og hendelser. Riksrevisjonen påpeker også en mangelfull styring og oppfølging av DSB, samt at virksomhetsstyring av DSB ikke fører til tilfredsstillende mål- og resultatoppnåelse (Riksrevisjonen 2015:8).

3.2.4 Utfordringer med organiseringen i Norge

Norge er et land med et forvaltningsapparat som er preget av selvstendige offentlige organisasjoner og mektige fagdepartementer, noe som fører til svak samordning på tvers av nivåer og sektorer (Lango et al. 2011).

Fimreite et al. argumenterer for det første for at den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen Norge er preget av, ikke lenger er tilstrekkelig som organisering for samfunnssikkerhet, da denne organiseringen kan få negative konsekvenser for krisehåndteringen. De mener at det er et behov for flernivåstyring som preges av samhandling på tvers av ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Altså bør nettverk supplere hierarki når det gjelder valg av samordningsform. Videre mener de at man må sette spesialisering i forbindelse med samordning, det vil si at økt spesialisering bør føre til økt grad av samordning. Når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap så vil denne samordningen ha implikasjoner for grad av autonomi, samt integrasjon (Fimreite et al. 2014:11-12).

Det som kan føre til problemer med tanke på den norske organiseringen er at problemer i forbindelse med krisehåndtering og samfunnssikkerhet som regel ikke følger grenser mellom sektorer, forvaltningsnivåer og organisasjoner. I tillegg er både ansvar og arbeid på samfunnssikkerhetsfeltet spredd mellom mange aktører, noe som gjerne leder til fragmentering og uklarhet i ansvarsfordeling (Boin 2008).

Til tross for mye oppmerksomhet rundt organiseringen av samfunnssikkerhet helt siden 2000, hele ti NOUer og åtte stortingsmeldinger om temaet har blitt produsert under denne perioden, så er det ikke store organisatoriske endringer som har blitt gjort disse årene,

de tiltakene som har blitt innført har i større grad skjedd ved gradvis omstilling heller enn ved nye radikale grep (Fimreite et al. 2014:20).

Selv om man altså har hatt dette store fokuset er det «et velkjent fenomen internasjonalt at arbeidet med krisehåndtering ofte nedprioriteres eller tildeles manglende ressurser fordi det er usikkerhet om når en krise oppstår, og hvilket omfang og form den får […]» (ibid). Justisdepartementet har blitt kritisert av Riksrevisjonen for uklar og mangelfull samordning på samfunnssikkerhetsfeltet, og fylkesmannen har blitt kritisert for å la samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet nedprioriteres (Riksrevisjonen 2007; Riksrevisjonen 2008). «Oppsummert kan vi si at man står ovenfor betydelige styrings- og samordningsutfordringer på dette området, og man vet foreløpig lite om hvordan de nye organisasjonene og ordningene fungerer i praksis.» (Fimreite et al. 2014:21).

Christensen et al. trekker frem organisering for samfunnssikkerhet som et såkalt «wicked problem», det vil si at det er et område som strekker seg over ulike politisk-administrative nivåer, departementsområder og offentlige organisasjoner, noe som gjør det til et komplekst område å organisere (2015:2). Siden store kriser, som også oppstår sjelden, gjerne også strekker seg over ulike geografiske og organisatoriske grenser er dette også med på å komplisere organiseringen når det gjelder håndteringen av kriser. Tradisjonelle og ellers velfungerende mer spesialiserte organisasjons- og styringsformer blir da utfordret (Christensen et al. 2015; Lango et al. 2014:61). Dette så vi et tydelig eksempel på 22/7.

3.2.5 Tiltak i forbindelse med samfunnssikkerhet og krisehåndtering

Det har av regjeringen de siste årene blitt lagt frem to handlingsplaner i forbindelse med kriminalitetsforebyggende arbeid. Den første, «Gode krefter – kriminalitetsforebyggende handlingsplan – 35 tiltak for økt trygghet», ble lagt frem høsten 2009, og er ment å styrke samhandling og samarbeid på alle områder og nivåer gjennom tidlig intervensjon, samt styrket kunnskapsforankring og samarbeid. Den andre, «Felles trygghet – felles ansvar» ble lagt frem i slutten av 2010, og inneholder 30 tiltak for økt kunnskap og informasjon, støtte til sårbare og utsatte personer, en styrket dialog og økt involvering, samt å styrke myndighetenes samhandling. Formålet med denne planen er «å sikre et helhetlig grunnlag for koordinering av samfunnets tiltak innenfor denne delen av kriminalitetsforebygging.» (Kommisjonen 2012:70-71).

Videre ble det opprettet et nettsted, www.radikalisering.no, der enkeltpersoner med bekymringer kan få informasjon om hvordan de kan melde fra om dette. Det sivile samfunn anses altså også å ha en rolle i arbeidet mot radikalisering, i tillegg til blant annet

opplæringssektoren, helsesektoren og barnevernstjenesten, samt justissektoren. Tiltakene over dreier seg om primære tiltak for å hindre radikalisering og voldelig ekstremisme. Sekundær forebygging handler om samfunnets og myndighetenes evne til å forebygge en terroraksjon som har blitt satt ut i livet i kjølvannet av at radikalisering av en eller flere personer allerede har skjedd. Det var for øvrig Kommisjonens mandat å granske samfunnet og myndighetenes evne til slik sekundær forebygging. (Kommisjonen 2012:70:71).

Sekundær forebygging kan for det første handle om tiltak som sikring av skjermingsverdige objekter, informasjon og personer. Sikkerhetsloven pålegger alle departementene å gradere objekter å innføre sikkerhetstiltak deretter. Disse tiltakene kan være barrikader, økt vakthold og sperring av gater og lignende. For det andre er det å begrense tilgang til våpen og eksplosiver gjennom kontroll et viktig sekundærtiltak. Den nye våpenloven som var ferdig utarbeidet i slutten av 2011 er for eksempel et slikt tiltak. For det tredje står PST, E-tjenesten og politiet sentralt i det forebyggende arbeidet da disse jobber med å avdekke og avverge angrep (Kommisjonen 2012:71-73).

Det som er tatt opp til nå i dette delkapitlet handler først og fremst om samfunnssikkerhet. Når det gjelder krisehåndtering har man et nasjonalt planverk bestående av Beredskapssystem for Forsvaret (BFF) og Sivilt beredskapssystem (SBS) som skal følges. Videre har Regjeringen, i forbindelse med krisehåndtering på lokalt nivå, pålagt kommunene å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse i tillegg til en beredskapsplan som kartlegger mulig uønskede hendelser som kan inntreffe, vurdere sannsynligheten for dette og redegjøre for hvordan dette vil kunne påvirke kommunen. På sentralt nivå skal hvert enkelt fagdepartement ha sikret at beredskapstiltak gjennomføres og føre kontroll over om at både departementet og underliggende etater kan håndtere kriser og katastrofer på riktig måte. Justisdepartementet har utover dette ansvar for samordning og oppfølging av beredskapssektoren, og har ved en terroraksjon ansvar for mesteparten av beredskap- og redningsressursene (Kommisjonen 2012:75-76).

4 Politiet, PST og Politidirektoratets evalueringer

4.1 Oslo politidistrikt (OP)

4.1.1 Generelt om evalueringen og hovedinntrykk

Høsten 2011, kort tid etter 22/7, besluttet politidirektøren i Oslo at man skulle gjennomføre evalueringer av politiets håndtering av krisen i Oslo og på Utøya. I denne anledning nedsatte politimesteren i Oslo et evalueringsutvalg som skulle granske hendelsene i Oslo (OP 2011:5).

Evalueringen etterlater et hovedinntrykket av at politiet mener de i stor grad løste krisen på tilfredsstillende måte. Utvalget trekker frem at politidistriktet er godt rustet til å håndtere hendelser og kriser av ekstraordinær art og mener at det står stor respekt av hvordan politiet raskt mobiliserte tilgjengelige ressurser og innsatsvilje, samt omstilte seg fra feriemodus til øyeblikkelig aksjon når hendelsene inntraff (OP 2011:6).

4.1.2 Evalueringens ramme

Evalueringen omfatter perioden 22/7 til 15/8 2011 og baserer seg på trusselbildet, den mottatte informasjonen, rammebetingelsene, samt de beredskapssystemene og tilhørende planer som gjaldt på de ulike tidspunktene beslutningene i politiet ble tatt (OP 2011:12).

Når det gjelder formål skal evalueringen «ha et positivt, pedagogisk formål, nemlig å lære mest mulig av det som ble gjort. Evalueringen skal konsentrere seg om forhold som kan ha betydning for fremtidig oppgaveløsning. Den skal ikke ha som formål å avdekke feil og finne syndebukker.» (OP 2011:10). For å skaffe frem kunnskap om effektiviteten i Oslo politidistrikts håndtering av hendelsene 22/7 og de påfølgende dagene, skal man søke å «identifisere områder som har fungert godt og områder som kan forbedres.» (OP 2011:25). Man søker samtidig å avdekke hva som har skjedd og å besvare de viktigste spørsmålene media har stilt i forbindelse med politiets håndtering av denne krisen.

Evalueringen innebærer at politiet evaluerer seg selv og i sin egen kultur, da evalueringsutvalgets seks medlemmer er ansatte i politiet, og det trekkes frem både fordeler og utfordringer ved dette. En fordel er at utvalget kjenner både språk, organisasjon og kultur, og dermed kjenner til vanlige utfordringer innenfor politiet. En utfordring kan være å unngå å påvirke evalueringen gjennom avhengighets- og lojalitetsforhold som kan skapes av at utvalget selv er fra politiet. Utvalget trekker selv frem utfordringen ved «å stille seg utenfor det som skal evalueres og vurdere objektivt» (OP 2011:21).

Utvalget tar utgangspunkt i ledere og beslutningstakere som de viktigste informasjonskildene, noe som innebærer at de ikke får fanget opp informasjon fra individnivået i organisasjonen (OP 2012:22).

Ellers trekker politiet frem at en ønsket evalueringseffekt er læring, og at et premiss for dette er at politiet må «ha mot og evne til å vurdere egen virksomhet med åpne øyne, ikke underslå fakta, men kommunisere ut både gode og mindre gode sider av håndteringen.» (OP 2012:25). Viktig er det også at konkrete tiltak settes i verk i etterkant av evalueringen. Dette for at politiets tillit skal styrkes i befolkningen. Til sist vil evalueringen «være et viktig bidrag til visjonen om at politiet skal være en kunnskapsbasert og lærende organisasjon.» (ibid).

4.1.3 Fremstilling av fakta

Ifølge OPs egen rapport var bemanningen på politiets operasjonssentral i minste laget på tidspunktet bomben gikk av 22/7. Dette med tanke på at det var en fredagskveld, og dersom flere større hendelser skulle inntreffe, noe som ikke er uvanlig i hovedstaden, ville dette vært en utfordring. I tillegg hadde alle de fire operatørassistentene kort erfaring fra å jobbe i operasjonssentralen, en av dem var under opplæring. (OP 2012:45-46).

Men både operasjonsleder og innsatsleder som var på jobb denne ettermiddagen hadde på sin side lang erfaring i politiet. Både innsatsleder og operasjonsleder oppfattet kort tid etter eksplosjonen at dette var en villet terrorhandling. Dette opplyser også politimesteren og visepolitimesteren i intervju med kommisjonen at var deres oppfatning. Ekstra personell ble raskt kallet inn (OP 2012:46-47; Gjengedal 2012 [intervju]; Sponheim 2012 [intervju]).

Situasjonen var preget av kaos og det var vanskelig for operasjonsleder og de andre operatørene å få oversikt over hva som faktisk hadde skjedd ettersom det tok tid før man fikk gode tilbakemeldinger. Det var også lite kommunikasjon mellom innsatsleder og operasjonsleder den første timen ettersom de begge hadde mange gjøremål og oppgaver (OP 2012:47).

Operasjonsleder varslet både beredskapstroppen, fungerende politimester, divisjonsledere ved politistasjonene i innsatsområdet, stabssjef og stabsmedlemmer. Redningsledelsen, som politimesteren skal vurdere om skal kalles inn i tillegg til staben, ble ikke vurdert innkalt i operasjonslederens samtale med politimesteren. Alle disse varslingene operasjonsleder skulle gjøre på raskest mulig tid tok lenger tid enn nødvendig da alle måtte gjøres per telefon, politiet hadde nemlig ingen løsning for massevarsling på plass, selv om politiet hadde et system for automatisk varsling av staben. Problemet var bare at for å kunne bruke dette systemet måtte operasjonsleder ha lagt ned systemet for alarm-registrering og

nasjonal varsling, siden disse tre lå på samme skjerm og ikke kunne bli brukt samtidig. For å unngå å gå glipp av en alarm fra et annet objekt benyttet operasjonslederen seg av ferielisten og ringte rundt til stabsmedlemmene. Ytterligere tid tok det da en teknisk feil som hadde blitt oppdaget for en tid tilbake, førte til at når man ringte mobiltelefoner måtte man ringe to ganger til samme telefon for å komme igjennom (OP 2012:48).

Andre forhold som forsterker bildet av kaos og tekniske mangler, er at operasjonssentralen ikke hadde oversikt verken over patruljene som var til disposisjon eller deres posisjoner. I utgangspunktet skulle dette kunne styres ved hjelp av GPS, men problemet var at ikke alle kjøretøyer hadde GPS montert. Videre har operasjonssentralen gitt uttrykk for at sambands- og telefoniløsningene generelt er lite brukervennlige, da det kreves mye tastetrykking for å utføre en enkelt handling. I tillegg er det ikke mulig å få tilgang til historikk på tidligere søk, altså får man mangelfull informasjon. Et siste forhold gjaldt PO-loggen (politioperativ logg), som igjen viste seg å være et lite egnet verktøy i en stor operasjon, da systemet blant annet gikk tregt på grunn av overbelastning, ytterligere et problem som var kjent før 22/7 (OP 2012:49).

I håndteringen av vitneobservasjonene om Breivik som ble ringt inn til sentralbordet, ble bokstavene i bilskiltet ikke tatt med i riksalarmen Kripos sendte ut, selv om dette ble oppgitt til politiet. Operasjonssentralen unnlot å oppgi til blant andre Kripos at gjerningsmannen var iført noe som lignet en politiuniform og at han hadde blitt observert bevæpnet. Videre var klokken rukket å bli 18.19 da man fikk informasjonen om at bombebilen og fluktbilen var leid av samme person, og at denne personen var Breivik (OP 2012:54-55).

Da innsatsleder i Oslo fikk høre om Utøya sendte han Beredskapstroppen mot Utøya. På veien dit forsøkte Beredskapstroppen gjentatte ganger å komme i kontakt med NBP uten hell. Det var også vanskeligheter med å kommunisere da man var i samme område ettersom Oslo politidistrikt benytter digitalt nødnett som sambandssystem, mens Nordre Buskerud politidistrikt benytter analogt sambandssystem, da det digitale nødnettet ikke enda er utbygd. I tillegg var det problemer med dekningen både til det analoge og digitale systemet. Videre oppsto det problemer med oppmøte, da de ulike patruljene ikke var lokalkjente i området på andre siden av vannet for Utøya (OP 2012:68-69, 72).

4.1.4 Vurderinger av funn

I OPs egen drøfting av funn trekkes det frem at varslingen av politimesteren, Politidirektoratet og staben ble foretatt uten unødig opphold, samtidig stiller utvalget seg undrende til at man valgte å la være å varsle hovedredningssentralen og kalle inn redningsledelsen. Når det gjelder varsling av andre samvirkeaktører, som politiet til vanlig planlegger øvelser og trener med, får politiet kritikk både av samvirkeaktørene selv og av utvalget om at bedre og raskere varsling burde skjedd (OP 2012:106-107).

Mangelen på opplysninger vedrørende fluktbil og gjerningsmannen, som ble overgitt til Kripos forklares med «at det var en meget kaotisk situasjon på operasjonssentralen med stort tidspress og høyt stressnivå da telefonsamtalen med Kripos fant sted» (OP 2012:108). Videre vurderes kvaliteten på situasjonsrapportene som ble sendt fra staben til Politidirektoratet ikke som optimal, grunnet manglende opplæring i dette arbeidet (ibid).

Ellers poengteres det blant annet at overgangen fra en ordinær linjeorganisasjon til en krisehåndteringsorganisasjon ble utført i henhold til planverket, og at stabssjef og stabsmedlemmer ble varslet raskt og direkte. Videre trekkes det frem hvordan politiet har en velfungerende materiellhåndteringsfunksjon og at store ressurser har blitt lagt ned på beredskapsplanverk som forut for 22/7 var oppdatert og avstemt mot samvirkeaktørenes planverk. Disse faktorene trekkes frem som avgjørende for at man klarte å mobilisere mannskap raskt, selv om det var midt i fellesferien og man i utgangspunktet hadde en begrenset tilgang på personell. Det som kunne kritiseres var at lokalene staben opererte ut ifra var heller dårlig tilrettelagt for dette, da IKT-løsningene ikke var gode, og lokalene lite funksjonelle (OP 2012:110-111).

Evalueringsutvalget trekker frem en rekke beslutninger, nærmere bestemt tolv stykker, som vurderes som gode siden de ga den ønskede effekten i håndteringen av krisen. Kun tre vurderinger trekkes frem som vurderinger som kunne vært bedre. Her dreier det seg om at det tok for lang tid før politihelikopteret ble mobilisert, at det tok for lang tid før opplysningene som hadde kommet fra et vitne om gjerningsmannen ble videreformidlet fra operasjonssentralen, og til sist opplasting av mannskap i gummibåt ved Storøya. Når det gjelder det siste punktet (som tas opp mer detaljert under 4.2) var det beredskapstroppen fra Oslo som sto ansvarlige for opplastning av mannskaper som skulle komme seg over fra fastlandet til Utøya i en gummibåt. «Evalueringsutvalget mener at det var en feilvurdering å laste båten med så mange, og at dette kan tilskrives tjenestepersonenes sterke motivasjon og innsatsvilje – all oppmerksomhet var rettet mot å komme seg raskest mulig til Utøya og stanse gjerningsmannen/-mennene» (OP 2012:113, 117).

Til sist listes det opp en del læringspunkter, der fire av disse handler om at det arbeidet på ulike områder som politiet gjennomførte i forbindelse med hendelsene den 22/7, bør videreføres. Når det gjelder ting som kunne blitt gjort bedre nevnes det at potensialet i planverket ikke ble tatt ut. Ellers trekkes det frem hva som bør gjøres fremover, blant annet at staben må få bedre arbeidsvilkår, at spesialkompetansen politiet innehar bør videreutvikles og at de skal ha en utstyrspark som sikrer effektiv oppgaveløsing, man trenger tidligere i en krise å forsterke politiets etterretnings- og etterforskningskapasitet, og til sist bør politiet ha fokus på å «sikre notoritet i alle ledd, slik at viktig informasjon blir gjort tilgjengelig raskt og med riktig kvalitet» (OP 2012:117).

4.2 Nordre Buskerud politidistrikt (NBP)

4.2.1 Generelt om evalueringen og hovedinntrykk

Utøya ligger i Hole kommune i Buskerud fylke og hendelsene som skjedde der 22/7 falt derfor innunder Nordre Buskerud politidistrikt (NBP). Dermed har det også her blitt skrevet en evaluering av lignende omfang som den som ble skrevet i Oslo.

Politiet i Nordre Buskerud starter i sammendraget av evalueringen å trekke frem at kriseberedskapen til politiet også er et politisk spørsmål. «Hvor raskt politiet evner å samle og organisere sine ressurser, ligger i spenningen mellom fag og politikk. Evalueringen behandler det politifaglige perspektivet. Likevel vil politiske beslutninger gi rammen for kvaliteten og effektiviteten på den politifaglige utførelsen» (NBP 2011:6). Evalueringsutvalget skriver videre at en kriseberedskap som er fullt ut rustet til å håndtere hendelser som 22/7 vil kreve kostbare oppgraderinger og mer personell.

Evalueringen viser at visse ting kunne blitt håndtert på en bedre måte, og noen beslutninger som ble tatt påvirket tjenesteutøvelse og effektivitet negativt, men likevel er totalinntrykket utvalget sitter igjen med at politidistriktet håndterte hendelsen på en tilfredsstillende måte. Riktignok ut ifra de forutsetningene politiet hadde kontroll på og med de rammeforutsetningene som forelå (NBP 2011:6). «Alle mannskapene som var involvert i operasjonen, forsøkte å løse sine oppgaver på best mulig vis, og hadde stor arbeidsvilje» (NBP 2011:7).

Til sist i sammendraget trekkes det frem at Politidirektoratet har et stort ansvar når det gjelder politietatens evne til å håndtere kriser, ettersom man for å bedre håndteringen må bli bedre på å evaluere politiets håndtering av øvelsessenarioer og faktiske kriser, og implementere disse erfaringene i planverk og organisasjon (NBP 2011:7). Alt i alt etterlater

NBPs evaluering et inntrykk av positivt syn på egen innsats, og delvis ansvarsfraskrivelse på flere områder.

4.2.2 Evalueringens ramme

Evalueringen som gjøres av NBP er av politidistriktets håndtering av hendelsene på Utøya og tiden etter, fra 22/7 til 15/8 2011. Utvalget vil beskrive og vurdere innsatsen opp mot kravene om kapasitet, kompetanse og effektivitet. Målet er å lære av det som ble gjort, samt å sette fokus på hva man kan forbedre seg på. Evalueringen skal både trekke frem hva som fungerte godt og hva som fungerte mindre godt (NBP 2011:13).

Utvalget mener «[p]olitidistriktets håndtering av krisen på Utøya den 22. juli 2011 må ses i lys av de forutsetningene politidistriktet hadde til rådighet i form av bemanning, materiell, utstyr, opplæring, ledelse, organisering, planverk mv.» (NBP 2011:13-14). Videre ønsker man ikke å stille enkeltpersoner til svars for handlinger og valg som ble tatt ved høyt press og mye usikkerhet, men man søker heller ikke å tone ned ansvaret polititjenestemenn og – kvinner har på jobb.

Også dette evalueringsutvalget består av medlemmer med sitt daglige virke i politiet, noe det trekkes frem både fordeler og ulemper med. Blant annet kan det føre til at noen funn lett blir oversett og tatt for gitt. Lojalitet og sosiale bånd kan føre til at vanskelige eller kritiske spørsmål ikke stilles eller følges godt nok opp. Dette er utfordringer man i gruppa har diskutert underveis for å redusere slike negative effekter av de ulike gruppemedlemmenes bakgrunn. En annen utfordring som trekkes frem er at det oppfattes å være et gap mellom politiets bilde av seg selv, og det bildet befolkningen har av politiet. Befolkningen har gjerne andre oppfatninger og forventninger om hva slags ressurser, materiell og rettslige rammer politiet har, noe som til dels kan være skapt av media og underholdningsindustrien. Gruppa trekker frem at det derfor er viktig ikke å se hendelsene den 22/7 kun ut ifra et politiperspektiv, men også «søke å betrakte og forklare dem med samme undring som en utenforstående ville ha gjort.» (NBP 2011:27-28).

4.2.3 Fremstilling av fakta

I evalueringens faktadel kommer det i starten frem at politiets utgangspunkt og forberedelser for å håndtere en slik situasjon som oppsto på Utøya ikke var optimal. For det første hadde politidirektoratets siste tilsyn konkludert «med at politidistriktets beredskapssystemer […] hadde ytterligere potensial knyttet til både tilgjengelighet, involvering av driftsenhetene, opplæring og bruk» (NBP 2011:30). Videre viser en gjennomgang evalueringsgruppen har

gjort at politidistriktet i liten grad har tilpasset og implementert lokalt planverk for de beredskapsområdene som det var behov for 22/7. Planverket som var lagt inn i systemet var bygget på sentrale maler uten i særlig grad å ha tilpasset disse til lokale forhold. Det var likevel ikke mangel på planer i politidistriktets IT-filstruktur, heller såpass mange at de var vanskelig tilgjengelig da de ikke var lagt inn i PBS Web[3] der det er søkemuligheter, noe som ville gjort dem lettere tilgjengelig (NBP 2011:30-31).

I datainnsamlingen kom det frem at «verken stabsmedlemmer, operasjonsledere eller UEH-mannskapene[4] inngår som stående beredskap i en etablert vaktliste, og at det derfor er basert på tilfeldigheter at noen faktisk kan møte» (NBP 2011:31). Det kom også frem at øvelser og trening i forbindelse med krisesituasjoner ble holdt på et minimum, ettersom det var vanskelig å finne tid til dette, siden det var dyrt å erstatte mannskaper som skulle trene og øve og tas ut av de daglige arbeidsoppgavene (NBP 2011:31-32).

Videre viser evalueringen at politiet i Nedre Buskerud hadde flere av de samme utfordringene som politiet i Oslo. For det første førte svært stor trafikk på nødlinjen, telefoner og radiosambandet til høy intensitet og en noe kaosartet situasjon. Sentralbordet brøt sammen to ganger i løpet av kvelden, man ble hengende etter med loggføring i dataprogrammet Postoperativt system (PO), og det var heller ikke tid for operasjonsleder til å høre på radiosambandet og følge opp og kontrollere operasjonen, i innledningsfasen. Det var også mangel på personell til å besvare alle telefonene som strømmet inn fra ungdommer fra Utøya og pårørende (NBP 2011:36-38).

For det andre var operasjonen preget av flere tilfeller av kommunikasjonssvikt. Dette gjaldt både mellom politiet og nødtelefon 110, andre politidistrikt og politiet i Nordre Buskerud, Beredskapstroppen og politiet i Nordre Buskerud, i tillegg til internt, mellom politimanskapene i Nordre Buskerud (NBP 2011:37-39, 44-45). Det er et gjennomgående element i evalueringen at sambandet politiet imellom fungerte svært dårlig, og førte til forsinkelser og forvansking av informasjonsutveksling. Det førte som tidligere nevnt til misforståelse om hvor Beredskapstroppen skulle møte opp for å få tilgang til båt over til Utøya (NBP 2011:46-47, 51).

En annen vanskelighet som beskrives i evalueringen var de store problemene som oppsto når det gjaldt å få fraktet mannskap over fra fastlandet til Utøya. For det første oppsto det problemer da båten skulle entres av mannskapet. Da ble båten for lav bak og antagelig

[3] PBS Web er politiets elektroniske oppslagsverk. Her er PBS I, II og III lagt inn i en ensartet struktur. Det er mulig å søke på tvers av politidistriktene for slik å kunne dele kompetanse i plan- og beredskapsarbeidet (Politidirektoratet 2011:22).
[4] Politidistriktenes utrykningsenheter (Politidirektoratet 2011).

kom det inn vann i bensinen som senere førte til at båten stoppet ute på vannet. Flere kom også borti «dødmannsknappen» da de skulle gå om bord slik at motoren stoppet. I tillegg ble båten lastet for tungt med 11 mann, og båten gikk derfor ikke opp i plan eller motoren i turtall. Omtrent hundre meter fra brygga stoppet motoren helt. Man fikk da tilkalt to private båter der også den ene ble lastet for full, og heller ikke oppnådde full motorkraft (NBP 2011:47-48)

Utfordringer som ble trukket frem når det gjaldt ledelse var at det var vanskelig for brannvesen og fagledere fra andre redningsetater å forholde seg til at politiet hadde organisert seg med to innsatsledere, en på landsiden og en på Utøya. Dette skapte forvirring. Ellers var det utfordringer med tanke på stabsarbeidet. Det var liten tid til å stoppe opp og vurdere hvor man stod og skulle, på grunn av stort arbeidspress og få ressurser (NBP 2011:71-72).

4.2.4 Vurderinger av funn

I evalueringens samlede vurdering av politiet i Nordre Buskeruds politidistrikts innsats 22/7, gjennomgås og vurderes de funn man har gjort gjennom datainnsamlingen. Det trekkes frem en rekke «erfaringspunkter» som dreier seg om forhold som bør forbedres. Innledningsvis presiseres det at vurderingene har et strukturelt perspektiv, og man begrunner dette med at det er her man finner et læringspotensial for politiet. Der man trekker inn individuelle perspektiver vil dette være for «å vise hvordan strukturelle forhold påvirker individuelle valg og handlingsrom» (NBP 2011:74).

Erfaringspunktene som trekkes frem er mange. Flere rutiner, blant annet når det gjelder organisering, planverk, ledelse og samordning, bør ifølge evalueringsgruppa endres eller at nye opprettes. Mange erfaringspunkter med gjeldende planverk trekkes frem, blant annet bør planene ha større tilgjengelighet ved kriser. Likevel vurderes grunnkompetansen til mannskapene som den viktigste faktoren når man skal møte kriser (NBP 2011:7, 74-92).

Evalueringen trekker også frem at det bør videreutvikles systemer og rutiner for alarmmeldinger/riksalarmmeldinger, varsling av egne og andre styrker og situasjonsrapportering (NBP 2011:74-92). Gruppa mener også at bruk av sambandet, som er politiets viktigste kommunikasjonskanal i en aksjonsfase, må bedres. Både når det gjelder hvordan politimannskapene bruker det, men også at tempo på utrullingen av det digitale sambandet til politidistriktene må økes (NBP 2011:106-107).

Evalueringsgruppa mener det er vanskelig å sette en standard å måle responstiden 22/7 opp mot, ettersom politiet ikke har noen krav til responstid. Når det gjelder responstid er det særlig arbeidet knyttet til å komme seg over vannet med båt som vurderes i evalueringen.

Både vurdering av båtutsettingssted, oppmøtested og båthavari skildres i evalueringen, da man her finner faktorer som kan ha forsinket politiets responstid negativt (NBP 2011:99-106, 112-113). Gruppa slår fast at «[b]ytte av oppmøtestedet til Storøya [fra Utøya kai landsiden som beredskapstroppen først ankom] kan ha påvirket politiets responstid negativt med ca.16 minutter båthavariet tatt i betraktning» (NBP 2011:104).

I evalueringsgruppas avslutning konkluderer man med følgende: «Det er funnet flere elementer som kunne vært håndtert annerledes. En totalvurdering av operasjonen er likevel at politidistriktet, i forhold til de ytre rammebetingelsene som påvirket situasjonen versus egne forutsetninger, håndterte operasjonen effektivt» (NBP 2011:115).

Evalueringsgruppa mener at det er mulig å gjøre systemendringer som kan gjøre politiet i stand til å håndtere lignende kriser på en bedre måte i fremtiden. Gruppa problematiserer «at mange av erfaringspunktene er påpekt ved evalueringer av øvelser tidligere […]. Evalueringer er isolert sett ingen arena for læring hvis erfaringspunkter ikke håndteres og implementeres i politiet på en systematisk måte og faktisk styrker innsatsevnen» (NBP 2011:115).

Til sist trekkes det frem at for å kunne utvikle en læringskultur i organisasjonen trenger man mer ubunden tid (tid der jobben ikke er fastlagt på forhånd) som kan brukes på trening, øvelser og opparbeidelse av kunnskap. Men mer ubunden tid er vanskeligere å få til i organisasjoner med stor kostnadsorientering. «Erfaringslæren som skjer gjennom bunden tid og praksis, kan repetere og forsterke uheldige praksiser og uheldige systemer i organisasjonen. Høyt aktivitetsnivå og mye bundet tid kan dessuten blokkere for mulighetene til refleksjon rundt egen praksis» (NBP 2011:116). NBP mener for øvrig at det er behov for «[ø]kt generell beredskapsbemanning hvis samfunnets krav til krisehåndtering skal innfris» (ibid).

4.3 Politidirektoratet (POD)

4.3.1 Generelt om evalueringen og hovedinntrykk

Politidirektoratets (POD) evaluering av direktoratets håndtering av hendelsene 22/7 ble levert 8. mars 2012 (revidert versjon). Evalueringen har ifølge POD fokus på læring. Målet er både å identifisere områder som har fungert på en god måte i tillegg til områder som kan forbedres (POD 2012a:6).

Hovedinntrykket jeg får når jeg leser evalueringen er at evalueringsgruppa mener direktoratet løste mange oppgaver på en god måte, men at det også er noe å lære innenfor de

ulike temaområdene som er evaluert. I selve evalueringen kommer det frem ganske mye som ikke fungerte bra eller optimalt, likevel fokuseres det i sammendraget mye på det man anser for å være positivt under de ulike temaområdene, i tillegg til at noen få av læringspunktene trekkes frem (POD 2012a:4-5).

4.3.2 Evalueringens ramme

Med unntak av en person fra Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) er alle av evalueringsutvalgets medlemmer fra Politidirektoratet. Hvordan dette eventuelt kan påvirke evalueringen har evalueringsgruppa ikke skrevet noe om i rapporten (POD 2012a:6).

Når det gjelder datainnsamlingen har evalueringsgruppa gjennomført intervjuer med personer både i og utenfor direktoratet. Det har også blitt gjennomført to spørreundersøkelser, i tillegg til dokumentanalyser (POD 2012a:4). For øvrig oppgis det at man har fulgt politiets egne evalueringsveileder, utarbeidet av Sønderland-utvalget (POD 2012a:6).

4.3.3 Fremstilling av fakta

Evalueringen omtaler fem ulike tema delt inn i fem kapitler. Det første handler om varsling og situasjonsrapportering, det andre om planverk, organisering, ledelse og samordning, det tredje om håndtering av evakuerte og pårørende, det fjerde om informasjon og mediehåndtering, og det femte og siste om HMS-arbeidet internt. For hvert av kapitlene er det er satt opp målekriterier som Politidirektoratets innsats måles etter (POD 2012a).

Målekriteriene som er satt opp for varsling og situasjonsrapportering, er at om den skjer hurtig, sikkert og effektivt. Evalueringsgruppen gjør først rede for den tekniske løsningen for varsling, men foretar ikke noen nærmere vurdering av den, og oppgir at de heller ikke er kjent med «om varslingssystemet er testet eller hvilken grad det er blitt øvet i bruk av systemet» (POD 2012a:11) Ifølge evalueringsgruppa er det PODs overordnede ansvar at man har tekniske og funksjonelle løsninger på plass som skal sikre et varslingsregime som fungerer etter hensikten (POD 2012a:10, 13).

Det trekkes videre frem at det ikke er PODs ansvar å iverksette alarmer, det er det enkelte politidistrikt eller Kripos ansvar, men at POD skal sette i gang beredskapstiltak på bakgrunn av slike alarmer. Etter eksplosjonen 22/7 fikk Kripos anmodning fra Oslo politidistrikt å sende ut riksalarm, noe som tok 25 minutter. Det var flere av politidistriktene som ikke mottok alarmen som forutsatt, i tillegg ble ikke POD orientert av Kripos om at riksalarm var sendt ut. Det var også mangel på varsling mellom POD og forsvaret (POD 2012a:10-14).

POD skal motta situasjonsrapportering fra politidistriktet, og har ansvar for å rapportere videre til Justisdepartementet. Når det gjelder rapportering fra politidistrikt til POD konkluderes det med at rapporteringen i hovedsak var god nok, mens rapporteringen fra POD til Justisdepartementet opplevdes som noe mangelfull. Informasjonen kunne vært mer detaljert ifølge en informant i Justisdepartementet (POD 2012a:14).

Gjeldende planverk, organisering, ledelse og samordning gjennomgås PBS I, II og III som er politiets beredskapssystem og altså består av tre nivåer. I planverket oppgis det å være mangler da stabsinstruks og den lokale beredskapsplanen ikke er oppdatert. Det er også mangler når det gjelder PBS II på flere sentrale områder, samt planverkets tilgjengelighet vurderes som ikke tilfredsstillende (POD 2012a:18, 34).

Når det gjelder organisering konkluderer evalueringsgruppa med at det alt i alt ser «ut til at staben i POD i hovedsak løste sine oppgaver på en tilfredsstillende måte» (POD 2012a:34). Men det påpekes at det hadde vært behov for at staben skulle fortsatt lenger enn til 29. juli for å ta seg av mediehåndtering og etterarbeidsfasen. Det påpekes videre at stabsinstruks om minst to årlige stabsøvelser ikke har blitt fulgt. Dermed var det mange av stabsmedlemmene som ikke kjente sin rolle og visste hva de skulle gjøre i stor nok grad, det var også manglende kompetanse blant stabsmedlemmene når det gjaldt loggføring i PO som ble skadelidende, spesielt i den innledende fasen. Mange av stabsmedlemmene opplevde videre at stabsrommet ikke fungerte tilfredsstillende og at det manglet teknisk utstyr. I evalueringen trekkes det frem at det var store svakheter når det gjaldt til beredskapssystemet på nett (PBS Web), og telefoni- og internettkapasiteten (POD 2012a:34-35).

PODs rolle er ifølge planverket først og fremst koordinerende, og når det gjelder koordinering og samordning konkluderer evalueringsgruppa med at samarbeidet med forsvaret var godt, sett bort ifra noen uklarheter med forsvaret når det gjaldt anmodning om helikopter. Ellers var det uenighet med OP når det gjaldt spørsmålet om en politireserve på 60 mann skulle innkalles eller ikke. OP ønsket ikke dette da de ikke var godkjent på skytevåpen (POD 2012a:33, 35).

4.3.4 Vurderinger av funn

Evalueringsgruppa vurderer det slik at Kripos brukte for lang tid på å sende ut riksalarm (POD 2012a:12). Ut ifra at flere av distriktene ikke mottok riksalarmen stiller evalueringsgruppa spørsmål ved om varslingen fungerte tilfredsstillende. «Utvalget stiller også spørsmål ved om det var hensiktsmessig å overlate drift, vedlikehold, testing og utforming av rutiner til politidistriktene» (POD 2012a:13). Gruppa mener også at PODs

oppgaver, rolle og ansvar ved alarmmeldinger er uklar, da planverk og rundskriv først og fremst har fokus på politidistriktene og Kripos. I rundskriv er det heller ikke nevnt noe om testrutiner, og evalueringsgruppa mener at hadde man hatt testrutiner for varslingssystemet så kunne noen av svakhetene vært luket ut i forkant av 22/7. I tillegg bør varslingsordningene mellom politi og forsvar gjennomgås (POD 2012a:13-14). I sammendraget konkluderer POD med at «det er forhold rundt rutinene og systemet for varsling som kan forbedres» (POD 2012a:4).

Når det gjelder planverk vurderer evalueringsgruppa at politiets beredskapssystem (PBS I, II og III) bør gjennomgås for å klargjøre at PODs rolle, ansvar og oppgaver beskrives i tilstrekkelig grad. Videre bør planverket gjøres mer kjent og tilgjengelig, blant annet gjennom å samle det på PBS Web. Det bør også utarbeides planverk på de områdene det finnes mangler (POD 2012a:35-36). Evalueringsgruppa mener videre om organisering at «[d]et bør sikres at alle som deltar i staben har en tydelig definert rolle, at de er pekt ut på forhånd og deltar i øvelser» (POD 2012a:36). Videre bør det blant annet vurderes hva som bør skaffes av nytt teknisk utstyr, om Postoperativt system (PO) er et egnet verktøy for POD hva gjelder loggføring, og «om rollen til POD som koordinator og samordner kan tydeliggjøres» (POD 2012a:36).

4.4 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

4.4.1 Generelt om evalueringen og hovedinntrykk

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) satte høsten 2011 i gang et evalueringsarbeid for å vurdere egen innsats i forbindelse med 22/7. PST-sjefen besluttet å opprette to interne prosjektgrupper, der den ene skulle evaluere hva PST hadde gjort i forkant av terrorangrepene, altså hvorfor ikke Anders Behring Breivik ble oppdaget før angrepene, mens den andre skulle evaluere PSTs innsats 22/7 og i dagene etter dette (PST 2012).

Hovedinntrykket jeg sitter igjen med etter å ha lest evalueringen er at PST mener de har gjort så godt de kan under de forutsetningene og rammevilkårene de er underlagt, og at de ikke kunne ha forhindret Breivik i å gjennomføre terroraksjonene.

4.4.2 Evalueringens ramme

Evalueringen er avgrenset opp mot 22. juli-kommisjonens arbeid. Målet har vært «å få klarhet i alle relevante fakta knyttet til forløpet til og håndteringen av 22. juli» (PST 2012:4). Selv om mye av informasjonen evalueringsarbeidet bygger på er gradert etter sikkerhetsloven mener man likevel at rapporten gir en god nok beskrivelse av de forholdene som er evaluert (ibid).

Ingen vurderinger i forbindelse med eventuelle utfordringer nevnes i evalueringen når det gjelder det faktum at alle medlemmer av evalueringsgruppa er ansatt i PST.

4.4.3 Fremstilling av fakta

Når det gjelder den første delen av evalueringen som dreier seg om PST kunne ha hindret Breivik eller ikke, så beskrives først kort hvordan opplysninger behandles i PST, deretter hva som er styringen og rammene for PST, så noe om PSTs arbeid med nasjonal ekstremisme, og så til sist PSTs håndtering av Global Shield (PST 2012:5-22).

Om hvordan opplysninger behandles i PST trekker evalueringsgruppa frem at PST forsøker å finne en balanse mellom forebygging og etterforskning av slik kriminalitet tjenesten skal forhindre, og hver enkelt borgers personvern. Derfor har PST utarbeidet regler som sier noe om formål, relevans og nødvendighet i forbindelse med registrering av opplysninger (PST 2012:5).

Evalueringen viser at på grunn av at tjenesten har vært utsatt for kritikk når det gjelder registreringer av opplysninger så «kan det se ut til at det har etablert seg en forsiktighetskultur når det gjelder registreringer i PST» (PST 2012:7). Videre påpekes det at opplæringen i å registrere har vært mer opptatt av tekniske aspekter, noe som kan gå på bekostning av faglige vurderinger. Det opplyses også om at det ikke er noen «overordnet kontroll eller evaluering av om PST registrerer for lite, er for passiv eller unnlater å følge opp forhold av bekymring» (ibid).

Til sist gjennomgås håndteringen av Global Shield i rapporten. Blant annet trekkes det frem hvordan PSTs deltagelse i prosjektet har vært uavklart, siden det var en diskusjon frem og tilbake mellom PST, KRIPOS og Toll- og avgiftsdirektoratet om hvem som skulle være det nasjonale kontaktpunktet. Uansett fant evalueringsgruppa syv dokumenter i forbindelse med Global Shield, der Anders Behring Breivik ble omtalt i ett av dem, siden han var en av 41 personer som hadde ført over penger til et firma i Polen som solgte et av stoffene som ble overvåket i Global Shield. Dette ble av ulike årsaker ikke fulgt opp. Ved en gjennomgang av alternativ behandling (ved videre oppfølgning) av denne opplysningen kommer gruppa frem til at heller ikke dette ville ha medført økt oppmerksomhet mot Breivik (PST 2012:14-21).

Den andre delen av evalueringen omhandler hvordan PST opptrådte 22/7 og i dagene etter. Her kan det trekkes frem at en hovedutfordring også for PST synes å ha vært mangel på eller utfordringer i kommunikasjonen. Blant annet opplevde mange ansatte at de savnet informasjon fra Den sentrale enheten i PST (DSE) om hendelsen og utviklingen. Ulike kanaler for informasjon førte til manglende oversikt for de ansatte, og det oppsto også

uklarhet om oppgaveutførelsen. Likevel skriver evalueringsgruppa at det ser ut til at PST ivaretok oppgavene sine i forbindelse med terrorangrepene 22/7 (PST 2012:32-35).

4.4.4 Vurderinger av funn

I kapitlet for vurdering av PSTs arbeid i forkant av 22/7 vurderes det om de retningslinjer og regler PST jobber ut ifra har blitt brutt, og om det er grunn til å mene at PST burde ha fanget opp og hindret Breivik i å utføre terrorhandlingene. Det konkluderes med at det etter evalueringsgruppas vurderinger ikke var grunnlag for å registrere og saksbehandle opplysningene om Breivik, da det ikke forelå en «arbeidshypotese å relatere registreringen til, og en registrering ville ikke i seg selv ha oppfylt kravene til relevans og formål» (PST 2012:23). Gruppa mener videre at det derfor ikke ville vært realistisk å mene at PST gjennom saksbehandling av opplysningene om Breivik ville ha avslørt ham før 22/7 (PST 2012:24).

I kapitlet vurderer man videre om man ut ifra alternative scenarioer for behandling av opplysninger kunne ha oppnådd et annet resultat. Her erkjennes det at det kunne vært mulig å håndtere informasjonen på en mer offensiv måte, men da under andre forutsetninger. For eksempel kunne man etablert et prosjekt der målet var å oppdage anskaffelser av kapasitet og produksjon av eksplosiver. Eller man kunne ha utviklet et prosjekt som innebar at PST mer nøye overvåket bedrifter som eksporterer varer og tjenester som omfattes av eksportkontroll-loven og bedt om innrapporteringer av mistenkelige kjøp. Da ville Breiviks kjøp av kunstgjødsel kunne ha blitt oppdaget og fulgt opp (PST 2012:24-27).

Likevel kommer man tilbake til det faktum at PST jobber ut ifra begrensede ressurser og har i liten grad mulighet til å jobbe med etterretningsbasert arbeid utenfor pågående saker, og som ikke faller inn under de prioriterte områdene. Å prioritere trusselen fra ekstreme islamister er noe det har vært enighet med departementet om, i tillegg trekkes det frem at det har vært et fravær av dialog med departementet når det gjelder «strategiske utviklingstrekk og forhold som av ulike grunner har falt utenfor de prioriterte sakene» (PST 2012:31).

Med hensyn til videre oppfølging skriver gruppa at de har «avdekket forhold ved måten tjenesten jobber på som det er grunn til å se nærmere på» (PST 2012:31). Gruppa mener videre at selv om PST har gjort mange gode vurderinger vedrørende prioriteringer ut ifra trusselbildet de senere årene, så fører ressurssituasjonen og organiseringen av arbeidsmåter til at tjenesten opererer med «betydelig grad av usikkerhet for ikke å fange opp nye trusler» (ibid). Det er altså ikke like stor grad av systematikk og oppmerksomhet rettet mot forhold utenfor de pågående sakene. Gruppa mener at det bør vurderes om usikkerheten er akseptabel, særlig med tanke på et mer komplekst og uforutsigbart trusselbilde fremover.

I spørsmålet om hvordan PST håndterte 22/7 og tiden etter kommer gruppa i motsetning til det første spørsmålet, med en rekke forslag til tiltak. Det dreier seg om konkrete tiltak som blant annet skal bedre planverk, sikre revidering av planverk, trening av stabsmedlemmer, ulike forhåndsavklaringer som skal sikre at kriser håndteres bedre, bedrede rutiner for informasjon, koordineringsplaner og erfaringsdeling i forbindelse med kriseorganisering. Den samlede vurderingen er likevel «at PST ivaretok de oppgavene tjenestene hadde ansvar for i forbindelse med terrorangrepet 22. juli 2011» (PST 2012:37).

4.5 Oppsummering

De fire politievalueringene tar for seg ulike deler av håndteringen 22/7. OP evaluerer hovedsakelig aksjonen i regjeringskvartalet, men også beredskapstroppens bistand på Utøya. NBP evaluerer aksjonen på Utøya. PST tar for seg spørsmålet om gjerningsmannen kunne vært stoppet før 22/7 og evaluerer egen innsats i forbindelse med terroraksjonene. POD evaluerer innsatsen på et mer overordnet nivå.

Som vi har sett skildrer alle evalueringene ting som gikk galt 22/7. Felles for OP, NBP og POD er særlig skildringer av utfordringene når det gjaldt kommunikasjon og bruk av IT-verktøy. Vi finner også fellestrekk med tanke på utvalgenes sammensetning da samtlige evalueringsutvalg består av ansatte i egen politiorganisasjon. Videre er det generelt fokus på de strukturelle trekkene i organisasjonene da politiet mener det er her læringspotensialet ligger, i tillegg ser at det er utfordrende å evaluere i egen organisasjonskultur.

Felles for alle evalueringene er at de vurderer sin egen innsats som relativt god, til tross for at mye gikk galt. De samlede konklusjonene er at politiet gjorde jobben sin 22/7.

5 Rapporten fra 22. juli-kommisjonen og forskjellene

5.1 Rapporten fra 22. juli-kommisjonen

5.1.1 Bakgrunn og sammensetning

Kort tid etter 22/7 oppnevnte regjeringen en uavhengig kommisjon som gjennom ett år skulle gjennomgå og evaluere samfunnets respons på terroraksjonene den 22/7. Arbeidet var omfattende og kommisjonen organiserte arbeidet gjennom å dele det opp i seks delprosjekter:

- Antiterrorarbeid og overvåkning
- Tilgang og kontroll på våpen og eksplosiver
- Sikkerhet rundt samfunnets infrastruktur, og særlig regjeringskvartalet
- Politiaksjonen
- Redningsaksjonen og helsevesenets håndtering
- Nasjonal krisehåndtering

Kommisjonens rapport har som formål å bidra til læring og foreslå tiltak som kan skape en bedre beredskap i Norge, slik at samfunnet står rustet til å avverge og møte fremtidige angrep. I tillegg skal den bidra til å ta vare på sentrale verdier som åpenhet og demokrati (Kommisjonen 2012:38).

Kommisjonen ble ledet av jurist Alexandra Bech Gjørv, og de øvrige ni medlemmene hadde variert bakgrunn. Flere av medlemmene hadde bakgrunn i politi, etterretningstjeneste og forsvaret, ellers var det med en fylkeslege, en journalist og historiker, en direktør og en tidligere visepresident i Røde kors. Laila Bokhari som er statsviter og terrorforsker med bakgrunn i NUPI var også medlem av gruppen. Kommisjonen hadde også et sekretariat med ni medlemmer som bidro inn i arbeidet med rapporten (Kommisjonen 2012:39).

5.1.2 Politiets håndtering av 22/7

Kommisjonen skildrer i sin rapport et politivesen som på mange måter var uforberedt på situasjonen som oppsto da bomben gikk av i regjeringskvartalet og da meldingen om skyting på Utøya kom. Kommisjonen mener forutsetningene for å være forberedt var der, men at potensialet i planverk og erfaringer fra øvelser ikke ble utnyttet (Kommisjonen 2012). I det følgende skal vi se nærmere på hva kommisjonen mener gikk galt og hvorfor.

Bemanning

Generelt sett var bemanningen ved operasjonssentralen i Oslo politidistrikt (OP) 22/7 i følge kommisjonens rapport lav for å være en fredag ettermiddag. Politiet oppga i forklaring til kommisjonen at politidistriktet var inne i sin roligste periode i året, men undersøkelser kommisjonen gjorde av operasjonssentralens oppdragslogger for de siste årene viste at juli statistisk sett var måneden med flest oppdrag (Kommisjonen 2012:84). Da bomben gikk av ble den allerede underbemannede operasjonssentralen overbelastet, «og var etter kommisjonens mening ute av stand til å utføre alle tillagte oppgaver på tilfredsstillende vis» (Kommisjonen 2012:91).

Også Nordre Buskerud politidistrikt (NBP) var preget av lav bemanning fredag ettermiddag 22/7. Det var tilfeldigheter som bidro til at NBP relativt raskt greide å mobilisere mannskap til å sette i gang aksjonen mot Utøya. NBP hadde ingen beredskapsordninger som sikret rask tilgang til ekstra mannskap dersom behov oppsto, og særlig sårbar var beredskapen i ferietiden (Kommisjonen 2012:111). Slik kommisjonen ser det evnet ikke NBP «å styre og lede aksjonen i tråd med politiets beredskapssystem, verken på operativt eller taktisk nivå. En vesentlig årsak til dette er etter kommisjonens syn den åpenbare underbemanningen på operasjonssentralen» (Kommisjonen 2012:123).

Informasjonsdeling

Mangelen på operatører svekket sentralens evne til å lede og koordinere innsatsen, men de manglet også oversikt over tilgjengelige politiressurser. Mange uhensiktsmessige tekniske løsninger, samt fravær av tekniske løsninger som kunne gjort varsling og informasjonsdeling mer effektiv, i tillegg til mangler vedrørende kommunikasjon og loggføring førte til en uoversiktlig og svært krevende situasjon for politiet i den første tiden etter bombeangrepet (Kommisjonen 2012:91).

Særlig gjorde begrensninger i sentralens loggføringssystem (PO) seg gjeldende, og effektiv informasjonsdeling mellom blant annet operasjonssentralen og staben lot seg ikke gjøre. Disse svakhetene ved PO hadde vært kjent over lengre tid. Kommisjonen mener at dersom det skal trekkes frem én enkeltfaktor på hvorfor situasjonen ble så kaotisk og at ting glapp i akuttfasen etter at bomben gikk av, så er det fraværet at et godt skriftlig informasjonsdelingssystem. Et godt skriftlig informasjonsdelingssystem kunne blant annet bidratt til at politiet kunne nyttiggjort seg vitneopplysningen om gjerningspersonen på en bedre måte, gjennom for eksempel å sette inn tiltak for å varsle samfunnet og politiet, og slik øke politiets evne til å oppdage ham (Kommisjonen 2012:91, 108-109).

Meldingen om skyting på Utøya kom omtrent samtidig til OP og NBP, samt til Søndre Buskerud politidistrikt. Men «manglende felles sambandsplattform, manglende direktelinjer mellom operasjonssentralene og manglende system for skriftlig deling av informasjon […]» førte til vanskeligheter med å dele informasjon distriktene i mellom (Kommisjonen 2012:113). Distriktene startet utrykning uavhengig av hverandre og kommunikasjonsproblemene førte ifølge kommisjonen til en mangelfull koordinering av den øyeblikkelige aksjonen og forsinkelser som kunne vært unngått (Kommisjonen 2012:114, 142, 146).

Beredskapstroppen benyttet nødnettet som sambandsform. Nødnettet var ikke utbygd til NBP som brukte analogt politisamband med svært dårlig dekning i området. Telefon var derfor den eneste brukbare og tilgjengelige sambandsmiddelet, men på grunn av sprengt kapasitet fikk ikke beredskapstroppen svar hos den lokale politioperatørsentralen. Verken beredskapstroppen eller mannskap fra NBP kunne bruke utrykningstiden til planlegging og samordning av aksjonen. Beredskapstroppen visste ikke hvor Utøya lå og det oppsto misforståelser med hensyn til oppmøteplass på landsiden fra Utøya (Kommisjonen 2012:116).

I tillegg var aksjonen preget av gjennomgående svak sambandsdisiplin. Det vil si at viktige meldinger gikk ut med mangelfulle opplysninger om avsender, adressat og kvittering om at melding var mottatt. Kommisjonen mener den svake sambandsdisiplinen kan skyldes at de lokale polititjenestemennene kjente hverandre, noe som førte til en uformell form som de mener ikke holdt mål. Spesielt kritikkverdig var det i en situasjon der tjenestemenn fra andre distrikt også deltok (Kommisjonen 2012:140, 142).

Forsinket ankomst til Utøya

Første patrulje som kom frem til landsiden ovenfor Utøya var en patrulje fra NBP. De hadde fått beskjed om å observere og vente på beredskapstroppen. Kommisjonen stiller spørsmålstegn ved om det var korrekt å sende patruljen ut med ordre om å observere, i stedet for å aksjonere. Videre mener kommisjonen at patruljen, i lys av handlingsplikten og retningslinjene politiet er underlagt, burde forsøkt å få tak i en båt og gått til øyeblikkelig aksjon selv, riktignok etter å ha forsøkt å avklare dette med aksjonsleder (Kommisjonen 2012:133).

Da den andre patruljen fra NBP etter hvert kom frem til beredskapstroppen med båten, som for øvrig ikke hadde vært utrykningsklar, ble båten lastet for full av mannskap og utstyr. Det resulterte i sakte fart og stopp på veien over. Da en privat båt kom hjelpende til ble samme feil gjentatt (Kommisjonen 2012:115).

> Kommisjonens gjennomgang viser at politiet under opplastningen av politibåten ikke vurderte behovet for slagkraft versus behovet for å få politiet raskest mulig ut på øya. Opplastningen skjedde planløst og uten styring med bare båtens størrelse som grense. Implikasjonene for båtens hastighet ble det ikke tenkt på. […] Overlastingen satte dermed politiets aksjonsevne i fare og utgjorde også en fare for tjenestemennenes egen sikkerhet.
>
> Kommisjonen 2012:140

Dersom overlastningen hadde blitt unngått kunne dette etter kommisjonens beregninger ført til at politiet kunne nådd Utøya elleve minutter tidligere enn de faktisk gjorde (Kommisjonen 2012: 140). Kommisjonen trekker også frem at andre båter ville kunne blitt gjort tilgjengelige for politiet før politibåten kom, for eksempel MS Thorbjørn. Dersom MS Thorbjørn hadde blitt sikret som ressurs kunne politiet kommet over hele 26 minutter tidligere enn de gjorde. Men «[p]olitet evnet ikke å avdekke båtens potensial og at den var tilgjengelig» (Kommisjonen 2012:134). Alt i alt peker gjennomgangen «på betydelige svakheter i politiets beredskap og i gjennomføringen av deres aksjon» (Kommisjonen 2012:146).

Ledelse

Kommisjonen trekker frem flere utfordringer i forbindelse med ledelse, både på innsats- og operasjonsledernivå, men også på overordnet nivå, sistnevnte vil jeg komme tilbake til under delkapitlet om POD lenger ned. Ledelse trekkes faktisk frem som en av de største hovedutfordringene etter 22/7: «Etter kommisjonens syn er hovedutfordringene etter 22/7 knyttet til holdninger, kultur og lederskap» (Kommisjonen 2012:456). Kommisjonen mener 22/7 gir mange eksempler på hvordan politiledelsen ikke greide å utnytte potensialet i egen organisasjon. At formell organisasjon skal ha vært en begrensende faktor har kommisjonen sett få eksempler på.

For det første mener kommisjonen at operasjonssentralen burde trykket på «den aller største knappen», for eksempel gjennom å straks mobilisere politihelikopteret, opprette sperre- og observasjonsposter og mobilisere lokal redningssentral. Det ble heller ikke straks sendt ut riksalarm med vitneobservasjonene eller tatt initiativ til å aktivere terrorplanverket (Kommisjonen 2012:90-91) I det hele har kommisjonen «funnet få spor av operative tiltak som hadde til formål å avverge eller forberede seg for eventuelle sekundæranslag. […] Tiltak

av denne karakter påhvilte det i utgangspunktet det operative ledelsesnivået å iverksette» (Kommisjonen 2012:91).

Et annet problem på det operative nivået fant kommisjonen både i OP og NBP, nemlig at operasjonslederne ble overlesset med arbeidsoppgaver og ikke greide fungere på den måten det er tiltenkt en operasjonsleder. Dette førte blant annet til manglende informasjon og forsinkelse over til Utøya. Kommisjonen mener aksjonen manglet tilfredsstillende operativ ledelse fra første melding og helt frem til gjerningsmannen ble pågrepet (Kommisjonen 2012:93-94, 122). I OP førte overlasten av arbeid blant annet til at mye informasjon ble delt mellom innsatsleder og stabsmedlemmer uten at operasjonsleder ble informert, dermed manglet operasjonsleder viktig informasjon for å lede operasjonen (Kommisjonen 2012:93-94).

For det tredje er kommisjonen kritisk til hvordan overgangen fra vanlig linjeledelse til stabledelse foregikk i OP. Dette skjedde gradvis noe som «skapte uklarheter og var egnet til å svekke operasjonsleders – og senere stabens – styringsevne» (Kommisjonen 2012:109).

Videre oppsto det forvirring på innsatsledernivå i NBP om hvem som faktisk var innsatsleder, noe som førte til at den øyeblikkelige aksjonen i praksis foregikk uten innsatsleder (Kommisjonen 2012:123).

Forberedelser: planverk og øvelser

Da bomben gikk av i regjeringskvartalet kunne politiet valgt å benytte seg av et omfattende planverk som er tilgjengelig for å håndtere ulike beredskapssituasjoner. «Dette ble bare i begrenset grad benyttet i akuttfasen 22/7» (Kommisjonen 2012:82). Heller ikke terrorplanverket, sist revidert januar samme året, ble benyttet (Kommisjonen 2012:82, 155). Kommisjonen trekker frem manglende evne til å bruke de utviklete planene som en av hovedårsakene til det som sviktet i politietatens innsats den 22/7. Årsaken til politiets svake evne til å bruke utviklet planverk oppgis i større grad å handle om «ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg» (Kommisjonen 2012:16).

I Oslo politidistrikt gjennomføres det årlig øvelser og opplæring, der alle ledelsesnivåer er involvert. I forbindelse med øvelsene har det blant annet kommet frem svakheter når det gjelder bruk av PO som styringsverktøy. Manglende informasjonsdeling ble også påvist, samt lav bemanning ved operasjonssentralen (Kommisjonen 2012:83).

Også i Nordre Buskerud politidistrikt ble det påvist mangler når det gjaldt beredskapssystemet. Kommisjonen henviser til politiets egenevaluering der det gikk frem at

«politidistriktet i liten grad hadde tilpasset og implementert lokalt planverk for de beredskapsområdene som var aktuelle [22/7]» (Kommisjonen 2012:110). Terrorplanverket var enda ikke implementert, selv om prosessen var i gang. Når det gjaldt øvelser og opplæring ble det oppgitt av NBP til kommisjonen at øvelsesvirksomheten ble holdt til et minimum, både fordi det var dyrt og fordi det var vanskelig å finne tid og rom for dette (Kommisjonen 2012:110-111).

Kommisjonen konkluderer med «at det mange steder har vært øvet for lite, eller ikke vært tatt tilstrekkelig lærdom av erfaringer fra øvelser» (Kommisjonen 2012:452) Blant annet trekkes det særlig frem politiets manglende evne til å ta inn over seg at informasjonsdelingen i politiet har store svakheter.

Politidirektoratets ivaretakelse av sitt ansvar og sin rolle

Terrorplanverket var utarbeidet av POD, og iverksettelse av dette kan i prinsippet besluttes både av det enkelte politidistrikt eller av POD. Siden POD i dette tilfelle var klar over hendelsene som utspilte seg var det etter kommisjonens mening naturlig å anta at POD sto ansvarlig for å iverksette terrorplanverket. Dette burde de ha gjort umiddelbart etter bombeeksplosjonen ifølge kommisjonen. Det ble det altså ikke, skjønt deler av planverket ble riktignok iverksatt senere (Kommisjonen 2012:156).

En viktig teknisk løsning som kunne bidratt til effektiv deling av vitneopplysningen var systemet for nasjonal varsling, riksalarmen. Det er PODs ansvar at et nasjonalt varslingssystem er på plass. I kommisjonens rapport oppgis det at POD ikke selv har tatt noe initiativ til å teste eller kontrollere dette systemet, men det ble i forkant av 22/7 gjennomført en test gjennomført på Kripos og Oslo politidistrikts initiativ. Testen viste alvorlige mangler i bruken av systemet, blant annet tok det tre måneder før siste politidistrikt responderte, og samvirkeaktører som PST og Forsvaret var ikke inkludert i varselet. Manglene ble videreformidlet til Politiets data- og materielltjeneste (PDMT), men saken ble ikke fulgt opp i forkant av 22/7 (Kommisjonen 2012:149).

PODs rundskriv om alarmer gir ingen klare retningslinjer for hvordan en riksalarm skal mottas utover at operasjonsleder skal varsles snarest, men kommisjonen mener det vil være rimelig å forvente at mottatte riksalarmer registreres i PO-loggen. Dette ble kun gjort i to av landets politidistrikter og da først 23. juli. Kommisjonen karakteriserer varslingen i Politi-Norge 22/7 som slett og konkluderer med at riksalarmen ikke fungerte. Kommisjonen mener den manglende bruken av riksalarmsystemet tyder på at dette ikke har vært erkjent som et relevant verktøy innen politiet (Kommisjonen 2012:151-154).

Når det gjelder ledelse underveis i operasjonene trekker kommisjonen frem flere mangler vedrørende PODs ledende rolle. Rapporten viser «at flere ulike forsøk på koordinering og mobilisering av politiets innsats i form av PODs strategiske beslutninger, slik som grensesperringer, mobilisering av UP [utrykningspolitiet], Oslos operative rolle, var mangelfulle og uten nødvendig gjennomslagskraft» (Kommisjonen 2012:170).

Videre skriver kommisjonen at beredskapen i politiet ikke har vært høyt prioritert, verken av politiets ledelse eller i styringsdokumenter de siste årene. Det har manglet en kobling mellom mål og ressurser, noe kommisjonen finner urovekkende. Dette har særlig slått ut på beredskapsområdet der målsettinger og forventninger i liten grad er formulert. Det er til sammenligning for eksempel formulert klare mål når det gjelder automatisk trafikkontroll. «Det framstår […] for kommisjonen som politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle – ikke nødvendigvis på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst» (Kommisjonen 2012:314). Dette kan videre føre til at operativ beredskap blir en salderingspost, mens andre forvaltningsoppgaver med mer konkrete mål lettere blir prioritert.

POD har også en viktig rolle i det å sikre at «nødvendige personell- og materiellressurser er disponible for politidistrikter i en krisesituasjon» (Kommisjonen 2012:162). Dette fordrer systemer og dataverktøy som kan bidra til en god oversikt over dette til enhver tid. Oversikten over ressurser og materiell er mangelfull da POD, og politietaten generelt, mangler IT-systemer og informasjonsverktøy for å styre politiaksjoner som strekker seg over flere distrikter og å holde den nødvendige oversikten i krisesituasjoner (Kommisjonen 2012:162-163).

PSTs krisehåndtering og evne til å oppdage og forhindre terror

Å forebygge og etterforske politisk motivert vold er PSTs hovedansvar, også i en beredskapssituasjon som for eksempel 22/7. PST skal derfor i slike situasjoner etablere beredskapsorganisasjon og sette stab. Sist PSTs beredskapsplanverk ble revidert var i 2007, og de siste øvelsene viste flere utfordringer, blant annet i forbindelse med beredskapsplaner som var dårlig kjent blant de ansatte og et stabsoppsett som ikke fungerte hensiktsmessig. Uklare ansvarsforhold og problemer med informasjonsflyt var andre risikoer (Kommisjonen 2012:218).

Etter 2008 ble det ikke holdt noen reelle stabsøvelser noe som innebar at da bomben gikk av i regjeringskvartalet manglet mange av de som skulle inngå i staben noen erfaring med øvelser, flere kjente heller ikke til beredskapsplanverket. På grunn av manglende evne til å ta inn over seg erfaringer PST hadde gjort seg tidligere «ble PST [22/7] stilt ovenfor mange

av de samme utfordringer som man tidligere hadde erfart på øvelser» (Kommisjonen 2012:219).

Kommisjonen skildrer i sin rapport hvordan flere samarbeidsaktører opplevde at PST bidro med lite informasjon, som ikke allerede var kjent i politiet eller i mediene. Trusselvurderingene kom sent og uten noen konkrete sikkerhets- og beskyttelsestiltak. PST festet ikke lit til gjerningsmannens påstander om planlagte fremtidige terroraksjoner. Kommisjonen mener at til tross for at denne vurderingen ble styrket i ettertid gjennom etterforskningen, så var det en betydelig grad av usikkerhet på daværende tidspunkt, med hensyn til spørsmålene om flere gjerningspersoner, terrorceller og terrormål. Dermed burde PST etter kommisjonens mening i større grad ha lagt til grunn føre-var-prinsippet og gitt iverksettelsen av ekstra beskyttelsestiltak høy prioritet (Kommisjonen 2012: 234-235, 251).

Når det gjelder PSTs evne til å oppdage og forhindre terrorangrepet skildrer kommisjonen flere forhold ved informasjonsinnhenting- og bearbeiding som de mener fører til en lavere evne til antiterrorarbeid. For det første har ikke PST i stor nok grad benyttet seg av de mulighetene moderne informasjonsteknologi legger til rette for. Mulige årsaker til dette «kan ligge i PSTs regelverk, historikk og samfunnets holdninger til registrering av informasjon» (Kommisjonen 2012:383) Etter kommisjonens mening bør PST få til et produktivitetsløft gjennom å utnytte mulighetene IKT gir og slik sikre bedre informasjonsbearbeidelse- og deling innad i organisasjonen (Kommisjonen 2012:384).

Registrering og oppbevaring av informasjon er strengt regulert i lovverk. Likevel oppfatter ikke kommisjonen at terskelen for dette er urimelig høy for PST, og mener videre at reglene ivaretar en rimelig avveining mellom privatlivets fred og behovet for etterretning (Kommisjonen 2012:383). Likevel har det «etablert seg en forsiktighetskultur blant de ansatte, med den konsekvens at PST ikke foretar så mange lovlige og nødvendige registreringer og bearbeider så mange saker som man burde og har anledning til» (Kommisjonen 2012:384).

Det er også utfordringer når det gjelder informasjonsdeling og samarbeid mellom PST og andre etater. Årsaken som oppgis er at mye av informasjonen er sikkerhetsgradert. Tradisjonelt sett er det både i Norge og internasjonalt sterk kultur for informasjonsdeling mellom sikkerhetstjenester, men det er ikke like vanlig med informasjonsdeling med andre etater, selv innenfor hjemlandet. Informasjonsdeling mellom myndighetssektorer er ifølge kommisjonen svært viktig i arbeidet med å bekjempe terror (Kommisjonen 2012:387).

Videre er det svakheter ved organisering og rutiner som fører til at det for ny informasjon som kommer inn kan ta lang tid før den blir vurdert og plassert hos en

saksbehandler. I noen tilfeller kan saker også oppfattes å havne mellom ulike avdelingers ansvarsområder. Tips og informasjon som kommer inn og ikke allerede hører til en eksisterende sak, kan etter kommisjonens mening bli behandlet for tilbakeskuende og passivt. Utilstrekkelig etterretningskapasitet når det gjelder strategisk analyse er ifølge kommisjonen bekymringsfullt med tanke på at PST er den eneste tjenesten som arbeider med å avdekke trusler i Norge (Kommisjonen 2012:383, 386).

Kommisjonen konkluderer med at til tross for at det finnes flere sider ved informasjonshåndteringen de mener er kritikkverdige, så kan det ikke slås fast at PST burde ha oppdaget Breivik og hindret ham. Ellers mener kommisjonen PST i større grad kan jobbe med å ta lærdom av 22/7, og «å arbeide med utvikling av ledelse, organisasjonskultur og kompetanse tilpasset tjenestens mål» (Kommisjonen 2012:395). Uten å gå nevneverdig inn på ressursspørsmål mener kommisjonen at PST bør få på plass bedre definerte arbeidsprosesser og hensiktsmessige IKT-systemer.

5.1.3 Oppsummering og konklusjoner

Kommisjonen mener rapporten viser en rekke kritikkverdige forhold som førte til at samfunnet var i dårligere stand enn det burde, når det gjaldt å avverge og håndtere en krise som 22/7. Ekstra kritikkverdig er det når feil og mangler har blitt påpekt gjentatte ganger i tilsyns- og revisjonsrapporter uten at noe har blitt gjort (Kommisjonen 2012:15).

Kommisjonen konkluderer med at «[m]yndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var reelt mulig. Gjerningsmannen kunne vært stanset tidligere 22/7» (Kommisjonen 2012:15). Det trekkes også frem at det burde ha blitt iverksatt flere sikrings- og beredskapstiltak for å unngå sekundærangrep og redusere skadevirkningene av en allerede inntruffet krise. Kommisjonen slår fast att en bedre arbeidsmetodikk og et bredere fokus kunne ført til at PST kunne ha kommet på sporet av gjerningsmannen før han rakk å gjennomføre terrorhandlingene, selv om det ikke er dermed sagt at PST kunne og burde ha greid å stoppe ham.

Kommisjonen mener at de viktigste årsakene til at det sviktet den 22/7 er for det første en for lav evne til å erkjenne risiko og lære av øvelser. Det har videre vært en for svak evne til å bruke allerede eksisterende planverk, samt å gjennomføre det man har bestemt seg for. For det tredje har evnen til koordinering og samhandling vært for dårlig. Politiet har heller ikke vært flinke nok til å utnytte potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologien. Til sist mener kommisjonen at «[l]edelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig» (Kommisjonen 2012:16).

Når man skal ta lærdom av dette mener kommisjonen at fokuset fremst bør ligge på «ledelse, samhandling, kultur og holdninger», heller enn å se på «mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg» (Kommisjonen 2012:16).

5.2 Forskjeller mellom 22.juli-kommisjonen og politiet

Om man holder kommisjonens rapport opp mot politiets evalueringer, kan førstnevnte sies å gi et mer helhetlig og detaljrikt bilde av hva som skjedde 22/7 og hvordan politiet håndterte dette. Den enkelte politievaluering viser bare den delen av de omfattende aksjonene i regjeringskvartalet og Utøya som er relevant for den enkelte virksomheten innenfor politiet, og preges i mindre grad enn kommisjonen av en skildring av det store bildet og utfordringer på tvers av de ulike virksomhetene innenfor politiet. Kommisjonen har hatt mer tid og ressurser tilgjengelig enn politiet for å gjennomføre utredningen.

Vurderingene av fakta underveis i rapporten og evalueringene er på mange områder ganske lik, likevel kommer kommisjonen og politiutvalgene frem til vidt forskjellige konklusjoner når de skal oppsummere funnene. I det følgende vil jeg med utgangspunkt i kapittel 4 og 5.1 vise på hvilke områder kommisjonen og politiet vurderer og konkluderer forskjellig. Denne skildringen vil danne grunnlag for en analyse av disse forskjellene i kapittel 6. der jeg skal forsøke å forklare forskjellene ved hjelp av de organisasjonsteoretiske perspektivene det er gjort rede for i kapittel 2.

5.2.1 Forskjeller i formål og sammensetning

Både politiet og kommisjonen trekker frem viktigheten av å lære av 22/7. Dette er en viktig del av formålet for begge parter. Men det er også noen forskjeller i forbindelse med formålet med evalueringene. Evalueringsgruppa i OP skriver at formålet ikke er å avdekke feil og å finne syndebukker, og at ønsket er å fokusere på forhold som kan ha betydning for fremtidig oppgaveløsning. De har også brukt ledere som viktigste informasjonskilde og skriver hvordan dette fører til at individperspektivet ikke blir fanget opp (OP 2012:10, 22). NBP påpeker at deres vurderinger har et strukturelt perspektiv, og slår fast at «[d]et er i det strukturelle perspektivet det ligger et læringspotensial for politiet» (NBP 2011:74).

Kommisjonen skriver på sin side at detaljene er viktige og at et system langt på vei er «summen av enkeltpersoner som treffer beslutninger og utfører handlinger» (Kommisjonen 2012:14). Samtidig minner kommisjonen om at fokus bør ligge på lederne og systemene rundt

enkeltpersonene, og om disse har lagt godt til rette for at oppgavene kan løses på tilfredsstillende måte (Kommisjonen 2012:14).

NBP og OP beskriver viktigheten det er for politiet å fremstå som åpne og ansvarlige, gjennom å besvare spørsmål fra media og opprettholde tillit i befolkningen. Politiet vil også gjennom å evaluere innfri forventningene om at politiet skal være en kunnskapsbasert og lærende organisasjon (NBP 2011:13; OP 2012:10, 25). Kommisjonens rapport skal ifølge kommisjonen bidra til å ivareta sentrale verdier som åpenhet og demokrati, og trekker frem allmenhetens krav om å avverge og møte fremtidige angrep som et viktig formål (Kommisjonen 2012:38).

En annen viktig forskjell mellom politiets evalueringer og kommisjonens rapport er at medlemmene i politiets evalueringsutvalg selv er ansatt i politiet, mens kommisjonen består av en gruppe medlemmer med ulik bakgrunn, og kommer dermed med et blikk utenfra. OP og NBP trekker i sine evalueringer frem at dette er utfordrende for objektiviteten (OP 2012:21; NBP 2011:27-28). PST og POD fremmer i sine evalueringer ingen betraktninger rundt dette. Kommisjonen evaluerer i motsetning til politiet «alle» på en gang, og kan dermed lettere se «det store bildet». Kommisjonen mener svakhetene i politiet 22/7 trer tydeligere frem i kommisjonens rapport sammenlignet med politiets evalueringer. Kommisjonen impliserer videre at dette kan ha å gjøre med at politiet ikke har et tilstrekkelig kritisk blikk når det gjelder egen organisasjon, og evnen til lærdom forringes dermed (Kommisjonen 2012:170).

5.2.2 Overordnede forskjeller

Forskjeller i ordbruk

Generelt er det forskjeller i ordbruken i politiets evalueringer på den ene siden og kommisjonens rapport på den andre. Politiet toner ned utfordringer og ting som gikk galt med ordbruk som for eksempel «kunne vært bedre» og «ikke optimalt». I evalueringene fokuseres det gjerne også i større grad på det som gikk bra, enn det som gikk dårlig. For eksempel trekker OP i sin evaluering frem 12 gode beslutninger i forbindelse med hendelsene 22/7, og tre beslutninger som «kunne vært bedre» (OP 2012:113). Kommisjonen bruker på sin side ordbruk som for eksempel «bekymringsfullt» og «ikke akseptabelt», og vier først og fremst plass til forbedringsområder (Kommisjonen 2012).

Overordnede vurderinger og konklusjoner

Den generelle vurderingen av hvor godt rustet politiet var 22/7 er ganske ulik når man sammenligner politiets evalueringer med kommisjonens rapport. OP mener i sin evaluering at

politidistriktet «i sum» er godt rustet til å løse krisesituasjoner som 22/7. NBP fant flere elementer som kunne blitt håndtert annerledes, likevel er totalvurderingen at politidistriktet håndterte 22/7 på tilfredsstillende måte, i hvert fall når man tar rammeforutsetninger og de forhold politiet selv kunne kontrollere i betraktning (OP 2012:6; NBP 2011:6-7).

PODs evalueringsutvalg konkluderer med at mange av oppgavene direktoratet hadde 22/7 ble løst på en god måte (POD 2012a:4-5). PSTs evalueringsgruppe mener at PST i det alt vesentlige ivaretok sine oppgaver 22/7 og heller ikke mener de kunne hindret gjerningsmannen (PST 2012:24, 31, 37).

Kommisjonen skildrer et politivesen som på mange måter var uforberedt da bomben gikk av og da meldingene om skyting på Utøya kom. Håndteringen av 22/7 var for svak og kommisjonen konkluderer med at «[a]ngrepet på regjeringskvartalet 22/7 kunne vært forhindret» og at «[m]yndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet» (Kommisjonen 2012:15).

Læring

Læringspunktene og forslagene til endring i politiets evalueringer fremstår som noe rotete og lite oversiktlige, samt at de preges av ansvarsfraskrivelse, høy detaljgrad, lite overblikk og manglende fokus på de virkelig viktige temaene (OP 2012, NBP 2011, PST 2012, POD 2012).

Kommisjonen avdekker behov for betydelige endringer, og er tydelig og oversiktlig, samt at de adresserer de viktigste utfordringene som oppsto 22/7. Kommisjonen mener lærdommene etter 22/7 «i større grad dreier seg om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg» (Kommisjonen 2012:16).

5.2.3 Forskjellig vurdering av elementer i politiets håndtering 22/7

Bemanning

Både kommisjonen og politiet beskriver bemanningen 22/7 som for dårlig. Men det er en forskjell i tenkningen her. Kommisjonen ser på økte ressurser som en for enkel løsning på problemet. Hovedutfordringene ligger i «ledelse, samhandling, kultur og holdninger» (Kommisjonen 2012:16). NBP fokuserer på «[ø]kt generell beredskapsbemanning hvis samfunnets krav til krisehåndtering skal innfris» (NPB 2011:116).

Informasjonsdeling

OP vurderer i sin evaluering at varsling av politidirektoratet, politimesteren og staben ble «gjennomført uten unødig opphold» (OP 2012:106). Dette til tross for at de i fremstillingen av fakta om varslingene skriver at det tok tid på grunn av manglende tekniske løsninger og tekniske problemer (OP 2012:48). Kommisjonen slår fast at bedre tekniske løsninger kunne gjort varslingen mer effektiv, og kritiserer politiets evne til å utnytte potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologien, samt manglende evne til å lære av øvelser å rette feil man allerede kjenner til (Kommisjonen 2012:91, 16).

Videre vurderer OP sin materiellhåndteringsfunksjon å være velfungerende, samtidig som de senere i evalueringen trekker frem utfordringene med samband og IKT. Kommisjonen mener det var mangelfull oversikt over ressurser og materiell, samt at politietaten generelt mangler IT-systemer og informasjonsverktøy myntet på å styre aksjoner over flere distrikter og holde tilfredsstillende oversikt i krisesituasjoner (OP 2012:111, 118-119, Kommisjonen 2012:162-163).

Forsinket ankomst til Utøya

Responstiden, altså politiets evne til å ta seg til Utøya fortest mulig for å få stoppet gjerningsmannen, er et annet svært viktig tema. I evalueringen til NBP finner man en gjengivelse av det som skjedde, og det slås fast at responstiden under ideelle forhold kunne vært kortere, men NBP gjør i det hele tatt få vurderinger rundt hva som gikk galt og hvorfor. NBP mener responstiden er vanskelig å vurdere, eller «sette en standard på», da politiet ikke har noe krav til responstid (NBP 2011:99-106).

Kommisjonen vurderer aksjonen som preget av betydelige mangler som førte til en svak beredskap og gjennomføring. Konklusjonen er at en raskere politiaksjon reelt var mulig (Kommisjonen 2012:15, 113-146).

Ledelse

Når det gjelder overgang fra linjeorganisasjon til krisehåndteringsorganisasjon så vurderer OP dette å være utført hensiktsmessig i henhold til planverk (OP 2012:110). Her er kommisjonen uenig. De mener denne overgangen var preget av uklarheter og var egnet til å svekke styringsevne ettersom den skjedde gradvis (Kommisjonen 2012:109). Generelt trekker kommisjonen, i motsetning til politiet, frem manglende ledelse som et stort problem for gjennomføringen av politiets aksjon.

Forberedelser: planverk og øvelser

Et tema både OP og kommisjonen trekker frem som viktig er vitneobservasjonene politiet ikke greide å utnytte på en slik måte at gjerningsmannen lettere kunne ha blitt oppdaget og stoppet. OP forklarer manglende opplysninger med at det var en kaotisk situasjon med både høyt tidspress og stressnivå generelt, og henviser til retningslinjer som allerede finnes (OP 2012:108). Kommisjonen fokuserer på sin side på manglende tekniske løsninger og dårlig beredskap, samt evne til å lære av tester og øvelser som hadde blitt gjort i forveien (Kommisjonen 2012:108, 149).

Når det gjelder beredskapsplanverket poengterer OP i sin evaluering at politidistriktet har brukt store ressurser på dette, og at planverket var oppdatert og avstemt mot samvirkeaktørenes planverk i forkant av 22/7, selv om potensialet i planverket ikke ble tatt ut. NBP trekker frem PODs ansvar i beredskapsarbeidet med tanke på å implementere erfaringer i planverk og organisasjon. Evalueringen av NBP viser at det eksisterende planverket 22/7 ikke var tilpasset lokale forhold og implementert i distriktet. NBP trekker samtidig frem grunnkompetansen til mannskapene som den viktigste faktoren for å møte kriser. Kommisjonen konkluderer med at svært relevant planverk ikke ble brukt 22/7, og at dette er en av hovedårsakene til det som sviktet i politiets innsats 22/7 (OP 2012:111, 117; NBP 2011:6-7, 92; Kommisjonen 2012:16, 453).

Gjennomføring av øvelser har blitt nedprioritert på grunn av mangel på ubunden tid, det vil si tid der spesielle arbeidsoppgaver ikke er planlagt på forhånd. NBP trekker frem at det er behov for mer ubunden tid for å greie å utvikle en læringskultur (NBP 2011:116). Kommisjonen har samme mening når det gjelder manglende risikoerkjenning og evne til å ta lærdom av øvelser, som for eksempel manglende bruk av planverk, nemlig at forklaringsfaktorene i større grad er kulturelle heller enn instrumentelle (Kommisjonen 2012:16).

Politidirektoratets ivaretakelse av sitt ansvar og sin rolle

Når det gjelder vurderingen av utsendelse av riksalarm 22/7 skiller POD og kommisjonens vurderinger seg vesentlig fra hverandre. Evalueringsgruppa i POD «stiller spørsmål ved» om varslingen fungerte tilfredsstillende (POD 2012a:13). Kommisjonen slår på sin side fast på at «kvaliteten på varslingen i Politi-Norge 22/7 må karakteriseres som slett», blant annet ettersom kun to av landets politidistrikter registrerte riksalarmen i sine PO-logger, og da først 23. juli (Kommisjonen 2012:151, 153).

POD behandler ikke spørsmål om terrorplanverk i sin evaluering. Det slås kun fast at politiets beredskapssystem (PBS I, II og III) bør gjennomgås for å klargjøre PODs rolle, ansvar og oppgaver. Samt at planverket bør gjøres mer kjent og tilgjengelig, og mangler bør utbedres (POD 2012a:35-36). Kommisjonen mener at iverksettelse av terrorplanverket var PODs ansvar og at dette burde ha blitt gjort umiddelbart etter at bomben gikk av, noe som ikke skjedde (Kommisjonen 2012:156)

Kommisjonen trekker i sin evaluering frem mangel på kobling mellom mål og ressurser som urovekkende, siden dette har ført til at målsettinger og forventninger på beredskapsområdet i liten grad er formulert. Operativ beredskap står i fare for å bli en salderingspost (Kommisjonen 2012:314). Dette er tema som verken POD eller noen av de andre evalueringene reflekterer rundt.

Når det gjelder IT-systemer for varsling og situasjonsrapportering er POD og kommisjonen enige om at dette er PODs ansvar, og at disse var mangelfulle, uten at POD tar uforbeholdent ansvar for at disse problemene ble oppdaget i forkant av 22/7. Dette dreier seg for øvrig fremst om varslingssystemet, det vil si riksalarmen. Mangler i andre IT-systemer, for eksempel, PO-loggsystemet trekkes i liten grad frem av POD (POD 2012a:13).

Kommisjonen skriver i sin rapport om hvordan de store svakhetene med IT-løsninger i politiet gjennom evalueringer, revisjoner og rapporter er noe som har vært godt kjent i hele politietaten i årevis (Kommisjonen 2012:454). Det trekkes blant annet frem hvordan en test av riksalarmen, som ble gjennomført på Kripos og Oslo politidistrikts initiativ, viste alvorlige mangler i bruken av systemet, uten at dette ble fulgt opp i forkant av 22/7 (Kommisjonen 2012:149).

PSTs krisehåndtering og evne til å oppdage og forhindre terror

PST vurderer det som lite sannsynlig at Breivik ville blitt avslørt dersom PST hadde registrert og saksbehandlet opplysningene man hadde om Breivik i forkant av 22/7. PST mener også at det ikke var grunnlag for å gjøre dette, blant annet på grunn av mangel på en arbeidshypotese. PST ser at det er forhold ved arbeidsmetoder det kan være verdt å se nærmere på, men mener det er ressurssituasjon og organisering av arbeidsprosesser som er viktige årsaker til usikkerhet når det gjelder å fange opp nye trusler (PST 2012:23-27, 31).

Kommisjonen kan ikke slå fast at PST burde ha avverget terrorangrepene gjennom å oppdage Breivik, men mener at det var flere sider ved informasjonshåndteringen som var kritikkverdig. Blant annet har ikke mulighetene IKT gir blitt utnyttet. Årsaker til dette kan være regelverk, historikk og samfunnets holdninger til registrering av informasjon. En

forsiktighetskultur hva gjelder registrering av opplysninger og informasjonsdeling med andre etater, samt svakheter ved organisering og rutiner, trekkes av kommisjonen frem som utfordringer som førte til en kritikkverdig informasjonshåndtering (Kommisjonen 2012:383-387, 395).

PST mener at de til tross for noen uklare ansvarsforhold internt ivaretok oppgavene tjenesten hadde ansvar for i forbindelse med 22/7 (PST 2012:37). Kommisjonen trekker i sin rapport frem hvordan utfordringer som uklare ansvarsforhold og problemer med informasjonsflyt, på samme måte som i tidligere øvelser, også gjorde seg gjeldende for PSTs del den 22/7. PST bidro i det hele tatt med lite informasjon og burde ha tillempet føre-var-prinsippet gjennom å gi iverksettelse av ekstra beskyttelsestiltak høy prioritet (Kommisjonen 2012:218-219, 234-235, 251)

6 Forskjellene i lys av organisasjonsteori

Som vist i kapittel fem er det flere forskjeller mellom kommisjonens rapport og politiets evalueringer. Det er ikke fremst når det gjelder fakta om hva som skjedde de store ulikhetene er å finne, men i vurderingene av håndteringen og i konklusjonene. I dette kapitelet skal vi se om det er mulig å forklare disse forskjellene ved hjelp av de tre organisasjonsteoretiske perspektivene nevnt tidligere i denne avhandlingen, altså det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet.

6.1 Det instrumentelle perspektivet

6.1.1 Forskjeller i formål og sammensetning

Undersøkelsen viser at OP, i motsetning til kommisjonen, ønsker å holde sin evaluering på et overordnet systemnivå og unngå å gå inn i detaljer. OPs viktigste informasjonskilde er lederne i organisasjonen, og individnivået fanges i liten grad opp i evalueringen (OP 2012:10, 22, Kommisjonen 2012:14). NBP skriver i sin evaluering at det er i det strukturelle perspektivet politiet finner læringspotensial (NBP 2011:74). At det er lederne, strukturen og systemet som er i fokus impliserer en ovenfra og ned tankegang som er i tråd med det instrumentelle perspektivet, der tanken er at organisasjonens struktur påvirker hvordan organisasjonsmedlemmene tenker og handler (Egeberg 2012; Simon 1947). Altså vil det ut ifra en slik tankegang være mindre viktig å undersøke enkeltindivider nærmere fordi utgangspunktet er at deres handlinger vil være et produkt av organisering og struktur.

Lederfokuset kan også tyde på at politiets utgangspunkt er at lederne har høy kognitiv kapasitet og derfor evner å styre defineringsprosessen, altså at det er hos lederne nøkkelen til å finne de gode løsningene for politiet ligger. Politiets utgangspunkt ser også ut til å forutsette høy grad av aktivisering, det vil si at lederne har kontrollen over beslutningsprosessene og styrer forutsetningene for hvem som inkluderes i disse og ikke (Christensen 1994:23-24).

Kommisjonen har på sin side en tilnærming der de eksplisitt fremholder detaljene som viktige og at et system langt på vei er summen av enkeltpersoner som treffer beslutninger og utfører handlinger (Kommisjonen 2012:14). Dermed åpner kommisjonen opp for å se på mer enn hovedsakelig organisering og struktur, noe vi kommer nærmere tilbake til i analysen av det kulturelle perspektivet. Men det kan argumenteres for at det instrumentelle perspektivet også belyser kommisjonens formål da kommisjonen også minner om at fokus bør ligge på lederne og systemene rundt enkeltpersonene. Likevel, fokus på detaljer og individene i organisasjonen impliserer at kommisjonen kanskje ikke er like overbevist som politiet om

ledernes evner til å styre defineringsprosessen. Ei heller er det selvsagt at organisasjonen preges av like høy grad av aktivisering som politiet synes å tro, ettersom fokus på forklaringer hos individene kan tyde på at forklaringer og kontroll over beslutningsprosessene også er å finne her, ikke bare på ledernivå. Disse forskjellene mellom politiet og kommisjonen med hensyn til fokuset i undersøkelsen kan altså belyses gjennom det instrumentelle perspektivet, og perspektivet kan sies å ha størst forklaringsverdi for politiets evalueringer på dette området.

Politiets evalueringsutvalg består som vi har sett av medlemmer ansatt i egen organisasjon. OP og NBP skriver i sin evaluering at dette kan føre til at funn tas for gitt og gi vanskeligheter med å være objektiv (OP 2012:21; NBP 2011:27; POD 2012a; PST 2012). Det kan tenkes at det i en slik situasjon vil være lettere å vurdere den formelle strukturen som er mer håndfast og nedfelt i skriftlige planer, regelverk og andre dokumenter, enn organisasjonskulturen. Kommisjonen mener på sin side at politiet i sine rapporter ikke har et tilstrekkelig kritisk blikk til egen organisasjon. Dermed kommer svakheter mindre tydelig frem i politiets evalueringer, sammenlignet med kommisjonens (Kommisjonen 2012:179).

Vanskelighetene politiet får når de skal evaluere seg selv korresponderer med tanken om at aktørene opererer under begrenset rasjonalitet (Simon 1947). De ulike evalueringsutvalgene innenfor politiet hadde også færre resurser, kortere tid og i tillegg en bekreftet mangel på et blikk utenfra, sammenlignet med kommisjonen. Kommisjonen, som ikke er en del av politiet og ser innsatsen utenfra, har mindre grunnkunnskaper om strukturer og virkemåter i politiet. Slik kan det tenkes at begge aktørene bærer preg av begrenset rasjonalitet, noe som påvirker rapportene på ulike vis.

6.1.2 Overordnede forskjeller

Kommisjonens samlede oppfatning av politiets innsats den 22/7 er at politiet var uforberedt og at håndteringen av 22/7 var for svak (Kommisjonen 2012:15). Dette står som vist i motsetning til hvordan politiet konkluderer. Når jeg sammenligner fakta med konklusjonene i de ulike rapportene oppfattes kommisjonens konklusjon som mer rasjonell og logisk enn politiets, i hvert fall når det gjelder kritikkens styrke, innholdet er mer diskutabelt. Politiets oppgave eller mål var å håndtere 22/7 på en måte som var i henhold til planer, ansvar og retningslinjer. Når såpass mye gikk galt fremstår kommisjonen som rasjonell da konklusjonen gjenspeiler dette. Slik sett kan det virke som at kommisjonens konklusjon er i tråd med tanken om konsekvenslogikk, fordi det er formålsrasjonelt å tenke at det er nødvendig med ærlige og logiske slutninger og konklusjoner dersom man skal finne løsninger på problemer. Som vi ser

tyder dette på en mål-middel tankegang som er et kjennetegn for det instrumentelle perspektivet (Simon 1947; Christensen et al 2009:35-36).

Dette mønsteret finner vi igjen når det gjelder fokuset på læring og endringer (OP 2012; NBP 2011; POD 2012a; PST 2012; Kommisjonen 2012). Kommisjonen adresserer som vist i større grad enn politiet de store utfordringene som oppsto 22/7, noe som igjen tyder på formålsrasjonell tenkning og en tydeligere mål-middel tankegang enn politiet fremviser i sine evalueringer. Altså ser vi her hvordan det instrumentelle perspektivet preger kommisjonens rapport både når det gjelder konklusjonene, og læring og endring etter 22/7.

6.1.3 Forskjellig vurdering av elementer i politiets håndtering

Bemanningen trekkes frem av både kommisjonen og politiet som problematisk den 22/7. I utgangspunktet kan spørsmål om bemanning sies å være et strukturelt spørsmål, da det handler om ressurser og organisering. Slik behandles det også i flere av politiets evalueringer (PST 2012; NBP 2011). Økt bemanning som løsning på problemet at bemanningen var for dårlig 22/7 kan virke som en logisk slutning i tråd med konsekvenstenkning og mål-middeltankegang. Det er også en endring i organisering og den formelle strukturen (Simon 1947; Christensen et al. 35-36). Men i følge kommisjonen er dette en for enkel løsning, noe jeg vil komme nærmere tilbake til under det kulturelle perspektivet. Dette tyder på at det instrumentelle perspektivet i større grad preger politiets tenkning på dette området sammenlignet med kommisjonens.

Kommisjonen er videre mer kritisk til manglende IT-løsninger, herunder riksalarmen, manglende ledelse og den forsinkede ankomsten til Utøya, sammenlignet med politiet. Politiet preges av en hierarkisk organisering og tydelig spesialisering av ansvarsoppgaver (Glomseth 2015:48). I den hierarkiske varianten innenfor det instrumentelle perspektivet står ledernes kontroll og evne til å tenke rasjonelt og analytisk sentralt, og det vil være klare ansvarsforhold (Christensen 2009:34). Politiets organisering har altså store likheter med den hierarkiske varianten innenfor det instrumentelle perspektivet. Dersom en aksjon skal styres på en god og formålsrasjonell måte i tråd med det instrumentelle perspektivet vil god ledelse, oversikt og kommunikasjon være viktig. Når kommisjonen er mer kritisk til manglene her enn politiet, kan dette tyde på at kommisjonens tenkning er mer i tråd med det instrumentelle perspektivet på dette området enn politiets.

Når det gjelder forberedelser i form av planverk og øvelser kan dette sies å være viktig for å ivareta ledernes styringskapasitet. Ved å utforme forhåndsbestemte rutiner og retningslinjer for hvordan medlemmene i en organisasjon skal handle, kan lederne sikre at

handlinger utføres på den mest formålsrasjonelle måten og slik at mål oppnås, ettersom lederne ikke kan være tilstede i enhver situasjon og detaljstyre hva medlemmene i organisasjonen gjør. Øvelser kan bidra til å befeste og sikre at planer og rutiner følges (Christensen et al. 2009:48, 123; Egeberg 2012).

Når kommisjonen i større grad enn politiet kritiserer mangelen på bruk av planverk og evne til å lære av øvelser, viser dette et fokus på viktigheten av de formelle strukturene for å oppnå målet om en effektiv og god krisehåndtering. Fokus på manglende bruk av planverk og øvelser som en viktig årsak til at målet om en effektiv og god håndtering av 22/7 ikke ble nådd, bærer altså tydelige trekk av det instrumentelle perspektivet. Årsakene kommisjonen oppgir til disse manglene er fremst kulturelle, og vil diskuteres nærmere i neste delkapittel (Kommisjonen 2012:16, 453)

Også blant politiorganisasjonene, kanskje fremst NBP, finner vi trekk av det instrumentelle perspektivet (NBP 2011:6-7, 92, 116). NBP oppgir at planverk ikke er implementert og øvelser ikke gjennomført og kommenterer dermed mangler i den formelle strukturen. Men i likhet med de andre politiorganisasjonene ser dette i liten grad ut til å påvirke de samlede vurderingene og konklusjonene av politiets innsats, ergo kan man argumentere for at det instrumentelle perspektivet står mer sentralt i kommisjonens rapport når det gjelder å forklare hvorfor målet om en effektiv og god krisehåndtering ikke ble nådd.

Men årsakene som oppgis i NBPs evaluering preges i motsetning til kommisjonens fremst av det instrumentelle perspektivet. Årsakene som oppgis er mangel på ubunden tid, det vil si ressurser, og at POD ikke i stor nok grad har tatt ansvar for et planverk med større anvendelighet. Mangel på ressurser tyder på et fokus på strukturelle trekk på samme måte som vist i diskusjonen om bemanning over. Når det gjelder ansvarliggjøring av POD i forbindelse med planverk bekrefter denne tankemåten at den hierarkiske organiseringen står sterkt i politiet (Egeberg 2012). I tillegg viser dette hvordan prinsippet om spesialisering etter oppgaver, et prinsipp som står sterkt i Norge, i kombinasjon med en hierarkisk organisering fører til utfordringer som NBP her bruker som en årsaksforklaring (Christensen et al. 2015:6).

Kommisjonen er i sin rapport svært tydelig på at det var PODs rolle og ansvar å iverksette terrorplanverket den 22/7 (Kommisjonen 2012:156). Her fremstår politiet som noe forvirret med hensyn til hvem som egentlig hadde ansvaret og om terrorplanverket burde ha blitt iverksatt. POD behandler ikke spørsmålet overhodet. Også når det gjelder riksalarmen og andre IT-løsninger er kommisjonen tydeligere på PODs ansvar enn POD er selv (Kommisjonen 2012:s; POD 2012a:13). Her ser vi igjen eksempler på hvordan kommisjonen har et lederfokus og vektlegger den hierarkiske organiseringsmodellen som sentral, noe som

impliserer at det instrumentelle perspektivet har større forklaringsverdi når det gjelder kommisjonens rapport sammenlignet med politiets på disse områdene (Christensen et al. 2009).

Et tema kommisjonen trekker frem, men som det ikke reflekteres rundt i politiets evalueringer er mangelen på kobling mellom mål og ressurser. Mål er i varierende grad koblet til valg av organisering av formell struktur, og et målfokus vil derfor ofte kunne forklares via det instrumentelle perspektivet. I tillegg vil konkretisering av mål bidra til å klargjøre en organisasjons prioriteringer når det gjelder blant annet oppgaver og ressurser. Politiet har ikke ubegrensede resurser og må velge hvilke områder de fokuserer på, noe som kan forstås ut ifra tanken om at aktører er bundet av begrenset rasjonalitet. Man kan ikke ha fokus på alle områder samtidig, da får man oppmerksomhets- og kapasitetsproblemer (Simon 1947; Christensen et al. 2009:99-101).

Denne tanken om at politiet preges av begrenset rasjonalitet korresponderer med kommisjonens tanke om at mangel på mål kan bidra til at beredskapsområdet står i fare for å bli en salderingspost i politiet (Kommisjonen 2012:314). Når kommisjonen trekker frem mangelen som svært urovekkende, og en av flere mulige årsaker til politiets sviktende beredskap, er dette en mål-middel tankegang som er i tråd med det instrumentelle perspektivet (Simon 1947; Christensen et al. 2009:35-36).

Til sist er det som vist forskjeller mellom PST og kommisjonens rapport med hensyn til om PST kunne oppdaget Breivik før han utførte terrorhandlingene (Kommisjonen 2012:383-387; PST 2012:23-27, 31). Her ser vi at både kommisjonen og PST legger til grunn en instrumentell tilnærming, da begge partene tar utgangspunkt i retningslinjer og regelverk PST skal forholde seg til (Egeberg 2012; Simon 1947). Men kommisjonen fokuserer også på andre årsaker enn instrumentelle i sin kritikk av PSTs informasjonshåndtering. PST fokuserer i større grad enn kommisjonen på strukturelle forhold som ressurssituasjon og organisering av arbeidsprosesser som årsaker til at Breivik ikke ble oppdaget før 22/7.

6.1.4 Oppsummering av det instrumentelle perspektivet

Jeg finner i politiets evalueringer klare trekk av det instrumentelle perspektivet. Fokus på ledere, system og strukturelt perspektiv er slike trekk. Dette impliserer en «ovenfra og ned» tankegang om at organisasjonens struktur påvirker hvordan organisasjonsmedlemmene tenker og handler. Det instrumentelle perspektivet trer tydelig frem i måten politiet skildrer hva som gikk galt 22/7 og i hva som trengs for å rette på dette.

Kommisjonens rapport har også et utpreget instrumentelt fokus, noe vi ser både i temaene som analyseres, læringspunktene som trekkes frem, og i konklusjonene som styrkemessig står i bedre forhold til faktaene sammenlignet med politiets. Gjennomgående er inntrykket at kommisjonens rapport har et noe sterkere fokus enn politiet på strukturelle mangler, for eksempel er det bare kommisjonen som nevner mangelen på kobling mellom mål og ressurser. Når det kommer til årsaker og læring er kommisjonens fokus i mindre grad rettet mot instrumentelle årsaker sammenlignet med politiet.

6.2 Det kulturelle perspektivet

6.2.1 Forskjeller i formål og sammensetning

Politiet er en sentral samfunnsinstitusjon som skal sørge for både lov, orden og trygghet, i tillegg til å bidra til å sikre rettsikkerhet og demokratiske verdier i samfunnet (Glomseth 2015:45). Ettersom politiet er en institusjon med lang historie og har et viktig mandat i samfunnet kan man anta at politiet preges av en rekke uformelle normer og en indre kultur som har utviklet seg over tid (Selznick 1997). Når politiet selv fremst uttrykker et fokus på de egne formelle strukturene og samler informasjon på ledernivå er det grunn til å tro at politiets evalueringer vil vise et mindre mangefasettert bilde av egen innsats 22/7 (OP 2012:10, 22; NBP 2011:74). For å undersøke organisasjonskulturen er det behov for å søke dypere enn det man trenger for å finne den formelle organisasjonsstrukturen, da organisasjonskulturen fremst er å finne hos medlemmene i organisasjonen og ikke i formelle dokumenter (Christensen 2009:53).

Kommisjonen fremholder eksplisitt detaljene som viktige, og betoner at et system langt på vei er summen av enkeltpersoner som treffer beslutninger og utfører handlinger (Kommisjonen 2012:14). Som nevnt under det kulturelle perspektivet består en institusjon av enkeltpersoner. Det vil ifølge Selznick aldri være helt overensstemmelse mellom den formelle strukturen og det medlemmene foretar seg. Hvert enkelt medlem bringer inn sin egen personlighet, personlige utfordringer og interesser og bidrar slik til å skape den uformelle strukturen (Selznick 1997:20). Kommisjonens fokus på detaljer og enkeltpersoner innebærer dermed at de lettere enn politiet vil kunne lokalisere politiets organisasjonskultur. Dersom kommisjonen lokaliserer politikulturen vil de også være mer tilbøyelig til å ta med kulturaspekter med i vurderingene om politiets innsats 22/7. Her ser vi hvordan kommisjonens fremgangsmåte og formål i større grad bærer preg av det kulturelle perspektivet sammenlignet med politiets.

Sammensetningen av kommisjonens medlemmer som har variert bakgrunn fører til en antagelse om at de kan mindre om organisasjonskulturen enn politiet. For politiets del trekker både OP og NBP frem at det kan by på utfordringer å evaluere i egen organisasjon og egen kultur, da det er en fare for «nærsynthet» og vanskeligheter med å være objektiv til en hver tid (NBP 2011:27; OP 2012:21). Her er det mulig at logikken om passende adferd vil kunne komme i veien for de objektive vurderingene, ettersom medlemmene i evalueringsutvalgene i politiet kan være påvirket og preget av det som defineres som «riktig» adferd i politiet. Det at kommisjonen står utenfor og ikke kjenner kulturen i samme grad som politiets egne medlemmer kan være en ulempe når de søker å analysere politikulturen. På en annen side vil de lettere kunne vurdere politikulturens påvirkning i håndteringen av 22/7 mer objektivt, og uten å la seg påvirke av det som innen politiet er «riktig» adferd (March og Olsen 1989).

Ettersom politiet er en institusjon der profesjonen i høy grad er definert og spesialisert, gjennom for eksempel en egen politiutdannelse, innebærer dette at identiteten som polititjenestemann/kvinne antagelig er utpreget og sterk. Dermed kan det være et knippe handlingsregler som er sterkt forbundet med identiteten som ansatt i politiet. (Christensen et al. 2009:54, 56; Christensen og Rørvik 1990:160). Altså vil graden av innvirkning logikken om passende adferd har på medlemmene i evalueringsutvalgene kunne være høy.

Dette kan det tenkes at kommisjonen har unngått gjennom at utvalget består av en sammensatt gruppe mennesker med andre bakgrunner enn kun politifaglige. Det vil si at kommisjonens medlemmer ikke har samme identitet som politiutvalgsmedlemmene. De følger dermed ikke de samme handlingsreglene og påvirkes ikke i like stor grad av logikken om passende adferd.

Kommisjonen er også et midlertidig oppnevnt utvalg og ikke en organisasjon i regi av politivesenet, og kan derfor lettere bidra med et blikk utenfra. På en annen side er det som nevnt i innledningen lange tradisjoner for å foreta granskninger av uønskede hendelser i Norge, noe som kan føre til at det er visse forventninger og innarbeidede metoder knyttet til arbeidet et utvalg som kommisjonen skal gjennomføre. Selv om kommisjonen ikke er en organisasjon eller en institusjon i samfunnet kan *fenomenet* likevel til en viss grad sies å være institusjonalisert. Dermed er det en mulighet for at forventninger og utfall av tidligere granskninger kan påvirke kommisjonen i sitt arbeid, og at det kan være en slags «granskningsidentitet» knyttet til arbeid med granskninger, med tilhørende handlingsregler. Det kan derfor tenkes at kommisjonen ikke går helt fri for preg av uformelle normer og verdier knyttet til utvalget som sådant. Likevel er det nærliggende å tro at denne effekten på

kommisjonens rapport vil være mindre sammenlignet med effekten institusjonaliseringen av politiet vil ha på politiets evalueringer.

Det at kommisjonen i sin rapport vurderer alle de involverte politiorganisasjonene samtidig, vil også kunne bidra til at det blir lettere å se sammenhenger og felles kulturelle trekk i politivesenet. Her ser vi altså hvordan selve organisasjonskulturen kan komme i veien for politiet, som selv preges av den, slik at de ikke greier å se den like tydelig som kommisjonen som står utenfor organisasjonen. Dermed kan dette føre til mer fokus på strukturelle sider av håndteringen 22/7 hos politiet enn hos kommisjonen som lettere kan få øye på, og trekke frem kulturelle trekk.

6.2.2 Overordnede forskjeller

Som vist i kapittel 6 vurderer politidistriktene og kommisjonen svært forskjellig når det gjelder den generelle vurderingen av hvor godt rustet politivesenet var til å møte krisen den 22/7. Det at OP skriver at politidistriktet «i sum» er godt rustet til å løse krisesituasjoner og at NBP skriver at politidistriktet håndterte 22/7 på tilfredsstillende måte, kan virke underlig ettersom de ellers i evalueringene sine skriver og skildrer mye som gikk galt og burde vært bedre i forkant av 22/7 (OP 2012; NBP 2011). Dette kan man argumentere for at både det kulturelle perspektivet og myteperspektivet kan forklare, analyse av sistnevnte perspektiv kommer i neste delkapittel.

Det som impliserer at en forklaring er å finne i det kulturelle perspektivet er politiets rolle og identitet som en autoritet i samfunnet. Med tanke på at kjernen i politiets virksomhet er å opprettholde lov og orden kan det tenkes at politiet er avhengig av å ha en viss legitimitet og tyngde i hvordan samfunnet oppfatter politiets handlinger og valg (Christensen og Lægreid 2015:101). Politiet skal håndtere en situasjon der de skal forklare mange ting som gikk galt. Politiets identitet kan tenkes å være preget av et ønske eller behov av å fremstå som en autoritet. Utfordringen til politiet blir hvordan de skal *matche* mangler i håndtering 22/7 og autoritet. Det kan i denne sammenheng tenkes at logikken om passende adferd blir styrende for hvordan politiet velger å håndtere problemet at aksjonen 22/7 hadde store feil og mangler (March og Olsen 1989; Christensen og Rørvik 1999:159; Christensen et al. 2009:54).

Dersom en vanlig handlingsregel i politiet er å bagatellisere egne feil og mangler på grunn av en frykt i organisasjonen for å miste legitimitet kan dette forklare politiets valg av konklusjoner i evalueringene (Christensen et al. 2009:54, 56; Christensen og Rørvik 1999:160). Det kan tenkes at kommisjonen unngår dette siden de ikke er like institusjonalisert

og påvirket av indre kultur, identitet og handlingsregler. Dette mønsteret kan også være en forklaring til forskjellig ordbruk i politiets evalueringer og kommisjonens rapport.

Til slutt er det en tydelig forskjell mellom kommisjonens rapport og politiets fokus når det gjelder hva slags type endringer og lærdommer som bør trekkes etter 22/7. Kommisjonen fokuserer i mye større grad enn politiet på endring i «holdninger, lederskap og kultur», og mener dette er endringer som bør adresseres før andre mer strukturelle endringer (Kommisjonen 2012:15). Dette impliserer at kommisjonen har lokalisert og analysert organisasjonskulturen i politiet og med det har funnet viktige forklaringer til politiets sviktende innsats 22/7. Her kan altså det kulturelle perspektivet bidra til å forklare hvorfor kommisjonens vurdering av behov for læring etter 22/7 skiller seg fra politiets.

6.2.3 Forskjellig vurdering av elementer i politiets håndtering

Kommisjonen og politiets vurderinger skiller seg i spørsmålet om hvordan manglende IKT-verktøy for informasjonsdeling påvirket krisehåndteringen 22/7. Det er enighet rundt at dette ikke var på plass, men kommisjonen mener dette preget håndteringen mer negativt enn politiet. (Kommisjonen 2012:162-163; OP 2012; NBP 2011; POD 2012a; PST 2012). Treghetsfaktoren når det gjelder innføringen av nye IT-verktøy kan finne en forklaring i tesen om sti-avhengighet. Stiavhengighet kan innebære en mangel på fleksibilitet og er en forklaring av hvorfor endringer i sterkt institusjonaliserte organisasjoner foregår så gradvis. Siden politiet er en slik sterkt institusjonalisert organisasjon er det grunn til å tro at innføring av nye arbeidsmetoder og hjelpeverktøy vil skje sakte (Krasner 1988; Christensen et al. 2009:52-52). Politiet er en svært stor organisasjon med over 16 500 ansatte (Politiet 2017). Det er derfor trolig at endringer og innføring av nye systemer vil medføre svært omfattende og kostbare prosesser, noe som kan sinke endringene ytterligere.

Likevel, 22/7 førte til at politiet havnet i en slags krise, noe som kunne ført til et brudd fra stien. Dersom evalueringsrapportene til politiet slaktet sin egen innsats på området og impliserte at et skikkelig krafttak var på trappene, ville dette kunne ha ført til en viktig endring til tross for at politiet er en sterkt institusjonalisert organisasjon. Men vi finner få tegn til dette i politiets evalueringer (Peters 2013:78; Christensen et al. 2009:63).

Politiets evalueringer og kommisjonens rapport tyder på at det er en felles oppfatning om at disse endringene har skjedd for sakte. Dette vil si at den manglende fleksibiliteten i politiet har ført til et sprik mellom den indre kulturen i politiet og eksterne utfordringer i omgivelsene som politiet bør forholde seg til (Christensen et al. 2009:62-63). Årsaken til at kommisjonen mener at dårlig informasjonsdeling påvirket håndteringen mer negativt enn

politiet ser ut til å mene, kan ligge i at kommisjonen i større grad enn politiet lokaliserer og analyserer organisasjonskulturen i sin rapport. Dermed har kommisjonen funnet en årsaksforklaring som politiet mangler, og konklusjonen blir derfor forskjellig. Her ser vi igjen hvordan det kulturelle perspektivet bidrar til å kaste lys over kommisjonens rapport og vurderinger, mens perspektivet i større grad mangler i politiets evalueringer.

Vi har videre sett at det er forskjell mellom politiets og kommisjonens vurderinger når det gjelder forberedelser som bruk av planverk og øvelser, samt læring av sistnevnte (OP 2012; NBP 2011; Kommisjonen 2012). Mangel på bruk av planverk og læring av øvelser kan forklares gjennom det kulturelle perspektivet. Over tid kan det ha utviklet seg mange uformelle normer og handlingsregler som styrer de ansattes handlinger. Etter det kulturelle perspektivet vil planverk og øvelser ikke nødvendigvis være det som styrer aktørenes handlinger i en institusjon (Selznick 1997). Dersom planverket skal styre aktørenes handlinger kan det tenkes at de bør korrespondere med de uformelle normene og handlingsreglene aktørene følger til daglig. Når det gjelder øvelser kan det tenkes at slike må gjennomføres såpass hyppig at innholdet i øvelsene til slutt blir en del av aktørenes normer og handlingsregler.

Ettersom det som skjedde 22/7 var en svært uvanlig hendelse for norsk politi å håndtere, er det ifølge det kulturelle perspektivet ikke spesielt merkelig at politiet ikke fulgte det formelle planverket til punkt og prikke. I stedet for å følge et planverk de var lite kjent med og utføre innholdet i øvelser som ikke ble holdt spesielt hyppig agerte politiet med å bruke handlingsregler de kjente fra før. Dersom politiets organisasjonskultur består av relativt konsistente sett av regler og identiteter, vil den vante koplingen mellom situasjon og identitet prege handlingene som da får et preg av å være standardiserte og intuitive (Christensen 2009:56).

Et eksempel på en uformell norm som skiller seg fra formelle normer og retningslinjer er den sviktende sambandsdisiplinen (Kommisjonen 2012:140, 142). Her ser vi hvordan politiet har utviklet en kommunikasjonsform som ikke er i tråd med regelverk, som var lite hensiktsmessig og påvirket aksjonen 22/7 negativt.

Når det gjelder manglende læring av øvelser kan det argumenteres for en lignende forklaring som den manglende implementeringen av IT-systemer. Altså fører det at politiet er en institusjonalisert organisasjon til vanskeligheter med å innføre endringer og tilpasse seg behov i omgivelsene på grunn av stiavhengighet (Krasner 1988; Christensen et al. 2009:52-52, 62-63). Det kulturelle perspektivet er her i tråd med kommisjonens vurdering som sier at forklaringsfaktorene i større grad er kulturelle enn instrumentelle. Politiet fokuserer på sin

side fremst på strukturelle forklaringer. Det tydeligste eksempelet på dette er kanskje NBP som peker på mangelen på ubunden tid, og det kulturelle perspektivet har derfor i mindre grad en forklaringsverdi her.

Når det gjelder forskjeller mellom kommisjonen og POD har vi for det første sett forskjellig vurdering av om riksalarmen ble brukt tilfredsstillende (POD 2012a:13; Kommisjonen 2012:151, 153). Når det gjelder kommisjonens vurdering av de bakenforliggende årsakene til at riksalarmen ikke ble brukt kan man si at denne preges av det kulturelle perspektivet. Kommisjonen konkluderer med at systemet, uansett hvor godt eller dårlig dette var, var på plass, men ble likevel ikke brukt. Kommisjonen mener at dette kan ha med manglende erkjennelse av at riksalarmen var et relevant verktøy. Dette tyder på stiavhengighet og hvordan uformelle normer styrer handlingene heller enn retningslinjer og direktiver (Krasner 1988; Selznick 1997).

Den andre forskjellen gjaldt kobling mellom mål og ressurser, en mangel kommisjonen finner urovekkende og som ikke kommenteres av verken POD eller noen av de andre politiinstansene (Kommisjonen 2012:314). Årsaken til at kommisjonen trekker dette frem er forsøkt analysert under det instrumentelle perspektivet over. Men forklaringen til hvorfor dette er en mangel i politiet kan forklares ved hjelp av det kulturelle perspektivet. Det kan være at politiet er så vant til at ting er på et visst vis at det ikke lenger reflekteres rundt om det er den beste og mest effektive måten å gjøre ting på. Slik vil logikken om det passende være styrende, og stiavhengighet med skyggelapper fører til at man ikke ser andre stier enn den man går på (March og Olsen 1989; Krasner 1988).

Forklaringen over kan også appliseres på PSTs svake kritikk av egne arbeidsmetoder (PST 2012:31; Kommisjonen 2012:383-387). Forskjellen mellom PST og kommisjonen på dette området etterlater inntrykk av at PST i likhet med POD nevnt over er såpass institusjonalisert i måten de arbeider på at de ikke greier å se hvordan de kan utføre oppgaver annerledes. Logikken om passende adferd der normer, verdier og handlingsmønstre har utviklet seg over tid har ført til en sterk institusjonalisering av PST, i tillegg til en type stiavhengighet som innebærer at man ikke greier å se andre stier eller muligheter (March og Olsen 1989; Krasner 1988).

Kommisjonen trekker frem hvordan en forsiktighetskultur i PST har ført til at man ikke registrerer og deler informasjon med andre etater i den utstrekning PST burde, noe som er i tråd med kulturperspektivet (Kommisjonen 2012:383-387). Dette tyder altså på en organisasjonskultur med normer, verdier og handlingsmønstre som farger, kanskje til og med skiller seg fra, regler og retningslinjer PST skal følge (Selznick 1997). PST fokuserer på sin

side fremst på strukturelle årsaker som forklaringer (PST 2012:31). Altså ser vi igjen hvordan det kulturelle perspektivet i større grad belyser kommisjonens vurderinger enn politiets.

6.2.4 Oppsummering av det kulturelle perspektivet

I analysen over ser vi at både politiets evalueringer og kommisjonens rapport har kulturelle trekk. Politiets evalueringer kan sies å preges mer indirekte av kultur gjennom at evalueringsutvalgene evaluerer sin egen organisasjon, og dermed i større grad enn kommisjonen kan påvirkes av logikken om det passende innenfor politiet. Vi ser også hvordan politiets identitet som en autoritet i samfunnet kan ha påvirket vurderinger og konklusjoner.

Kommisjonen har på sin side et mer uttalt fokus på kultur. For eksempel ser vi dette i ønsket om å se på detaljer og enkeltpersoners handlinger. Vi ser det også i vurderingene og konklusjonene som eksplisitt henviser til blant annet kultur og holdninger som årsaker til politiets sviktende innsats. Sammenlignet med politiet er det mindre som tyder på at det er medlemmenes bakgrunn eller grad av institusjonalisering som påvirker dette.

Til slutt viser analysen hvordan stiavhengighet og uformelle normer og handlingsregler kan ha ført til flere vanskeligheter for politiet i håndteringen av 22/7. Ettersom kommisjonen har et uttalt fokus på kultur i politiet, i motsetning til politiet, kan det bety at kommisjonen vurderer ulike elementer i politiets håndtering mer kritisk, da de ser på flere parametere enn politiet.

6.3 Myteperspektivet

6.3.1 Forskjeller i formål og sammensetning

NBP og OP trekker i sine evalueringer frem en rekke verdier som de opplever at samfunnet har til politiet. For eksempel at politiet skal være åpent, ansvarlig, tillitsvekkende, samt at politiet skal være en kunnskapsbasert og lærende organisasjon. Disse verdiene trekkes frem som viktige formål med evalueringene. OP nevner også eksplisitt behovet for å besvare spørsmål stilt av media (OP 2012:25; NBP 2011:13). Kommisjonen trekker på sin side frem at deres rapport skal bidra til å ivareta sentrale verdier som åpenhet og demokrati, i tillegg nevnes allmenhetens krav om avverging og håndtering av fremtidige angrep (Kommisjonen 2012).

Her ser vi tydelig hvordan både politiets evalueringer og kommisjonens rapport kan belyses ved hjelp av myteperspektivet. Årsaken er at begge parter åpenbart erkjenner behovet

for å forholde seg til omgivelsene og å vise at de har til hensikt å møte omgivelsenes forventninger, og ifølge myteperspektivet vil dette fremst være på grunn av behovet for legitimitet i omgivelsene (Parsons 1956).

Men hvilke verdier det fokuseres på skiller seg noe. Politiet trekker spesielt frem hvordan organisasjonen skal være kunnskapsbasert og lærende. Kommisjonens rapport vurderer politiets evne til læring som svak, i alle fall på beredskapsområdet, noe som kan tyde på at politiet i utgangspunktet ikke er kjent for å være en svært fleksibel og lærende organisasjon (Kommisjonen 2012). Altså kan det virke som at politiet forsøker å strekke seg etter et ideal eller en forventning som de oppfatter at omgivelsene måler dem opp imot, men som ikke er institusjonalisert i organisasjonen. Kommisjonen trekker på sin side frem demokrati, noe som kan henspille på en uavhengig granskning av myndigheters verdi for å bevare demokratiet. Her ser vi hvordan myteperspektivet kan belyse forskjellene mellom kommisjonen og politiet når det gjelder fokus i formål (Parsons 1956).

Når det gjelder forskjellene i sammensetningen av utvalgene reflekterer OP og NBP noe rundt dette i sine evalueringer, men som vist tidligere i avhandlingen kan en analyse av evalueringene tyde på at evaluering og kritikk av egen organisasjonskultur er relativt fraværende (OP 2012; NBP 2011). Det at OP og NBP tar med slike betraktninger i evalueringene sine kan tyde på et ønske om å vise for omgivelsene en bevissthet rundt disse utfordringene. Altså kan det være et forsøk på å oppfylle allmenhetens forventning om at politiet innehar viktige verdier som selvinnsikt, kunnskap og evne til refleksjon, og slik øke sin legitimitet i omgivelsene. Slik kan man argumentere for at myteperspektivet gjør seg gjeldende når det gjelder valget om å ta med disse betraktningene i evalueringene (Christensen et al. 2009:76).

Vi har nå sett to eksempler på at politiet muligens forsøker å gi skinn av å inneha noen viktige evner som evalueringene viser at de kanskje ikke innehar i like stor grad som de skulle ønske. Altså evne til læring og evne til selvinnsikt om egen organisasjonskultur. Dette fenomenet kan forklares ved hjelp av Brunssons tese om hykleri. Tesen innebærer at politiets organisasjon er delt opp i en uformell og en formell organisasjon, der den formelle organisasjonen er den som vises utad og den som søker å sanke legitimitet i omgivelsene via, mens den uformelle er den faktiske organisasjonen som er mer eller mindre uforandret (Brunsson 2006:7).

Generelt er politikultur kjent for å søke å fremstille seg selv i et bedre lys enn hva som nødvendigvis er tilfellet (Christensen og Lægreid 2015:101). Dersom dette er tilfelle også her vil det styrke myteperspektivets relevans som forklaring i denne analysen. Vi skal nå gå

videre å se om vi finner flere eksempler på at tesen om hykleri gjør seg gjeldende når vi skal søke å forklare forskjellene mellom kommisjonen og politiet med utgangspunkt i myteperspektivet.

6.3.2 Overordnede forskjeller

Som vist er det relativt store forskjeller mellom politiet og kommisjonen når det gjelder konklusjonene de ulike aktørene kommer frem til, i tillegg til at ordbruk generelt skiller seg i rapportene (OP 2012; NBP 2011; POD:2012a; PST:2012; Kommisjonen 2012). Dersom vi søker å finne en forklaring i myteperspektivet kan dette forklares gjennom at politiets behov for å opprettholde legitimitet i omgivelsene fører til et ønske om å dempe kritikken til egen organisasjon, gjennom mindre negativ ordbruk og konklusjoner som sier at politiet gjorde en tilfredsstillende jobb (Parson 1956; Christensen et al. 2009:76).

Ettersom politiet, som vi har sett, er en sterkt institusjonalisert organisasjon med en svært bred og viktig rolle i samfunnet, der politiet hele tiden er i et samspill med allmenheten, er det naturlig å tenke at politiet har et stort behov for å opprettholde legitimitet. Det er også politiet som håndhever loven og dermed kan man anta at omgivelsene også har en forventning om at politiet som en sterk autoritet på området til en hver tid handler i henhold til planer og regelverk. Omgivelsene forventer altså enkelt sagt at politiet gjør minst mulig feil. Ifølge myteperspektivet vil politiet oppleve et press om å oppfylle disse forventningene (ibid). I dette tilfellet ser vi at politiets behov for legitimitet og autoritet i omgivelsene kommer i konflikt med hva faktaene viser. Igjen ser vi at tesen om hykleri kan beskrive gapet mellom faktaene i evalueringene og hvordan politiet i sum vurderer egen innsats (Brunsson 2007).

Når vi ser på sammenhengen mellom fakta og konklusjoner i kommisjonens rapporter er det flere forhold som kan forklares gjennom myteperspektivet. Kommisjonens eneste mandat er å granske 22/7, og når denne jobben er gjort oppløses kommisjonen. Politiet har et rykte å ivareta lenge etter at evalueringen er ferdigskrevet, mens kommisjonen har færre slike hensyn å ta. Med dette utgangspunktet kan det tenkes at hykleri er mer interessant for politiet enn for kommisjonen.

På en annen side kan det tenkes at det er en forventning i omgivelsene, skapt for eksempel av media, om at kommisjonen skal komme med kritikk av politiet, og at kritikken derfor kanskje står i fare for å bli ekstra hard som følge av dette. Etter denne tankegangen vil kommisjonens konklusjoner påvirkes av omgivelsenes forventninger, noe som er i tråd med mytetenkning.

Det kan videre argumenteres for at kommisjonen bedrev mytedannelse på det viset at den instrumentelle analysen i utgangspunktet var klar nok, men i stedet trekker kommisjonen frem lederskap, kultur og holdninger som årsaksforklaringer. Her ser vi et gap som ikke henger helt på greip. Forklaringen kan ligge i at kommisjonen vet at slike forklaringer er populære hos sentralpolitikerne, fordi å fokusere på kultur og holdninger fremfor ressurser er kostnadsmessig mer gunstig. Alternativt kan dette gapet grunne seg i manglende kunnskap og kompetanse hos kommisjonen. Uansett tyder dette på «double talk» fra kommisjonens side og viser myteperspektivets relevans også for kommisjonens rapport (Brunsson 2007:7).

6.3.3 Forskjellig vurdering av elementer i politiets håndtering

Når vi ser på politiets evalueringer gjeldende temaene om problemer med informasjonsdeling, den forsinkede ankomsten til Utøya og problemer i forbindelse med ledelse, så ser vi et lignende gap som påvist over når det gjelder samsvar mellom fakta og konklusjoner (OP 2012; NBP 2011; POD 2012a). Kommisjonens rapport fremstår her, som nevnt under analysen av det instrumentelle perspektivet, som mer logisk i det at dårlig håndtering krever sterk kritikk. Men når det gjelder selve kritikken der kommisjonen litt diffust henviser til at de største utfordringene ligger i kultur, lederskap og holdninger uten at Kommisjonen helt får forklart hva dette innebærer, innebærer dette dårlig samsvar mellom fakta og konklusjoner (Kommisjonen 2012).

Særlig den forsinkede ankomsten til Utøya har fått mye oppmerksomhet i media, og dermed hvilte det kanskje noen ekstra forventninger til oppklaring og eventuelt kritikk av politiets innsats på dette punktet (Christensen og Lægreid 2015:102). Det er derfor påfallende hvordan politiet etter å ha vist hvordan de kunne ha kommet til Utøya flere minutter tidligere enn de gjorde, likevel konkluderer med at responstiden ikke lar seg vurdere da politiet ikke har noen krav til responstid (NBP 2011:99-106). Kommisjonen konkluderer på sin side med at en raskere politiaksjon var mulig og at myndighetenes evne til å beskytte sviktet (Kommisjonen 2012:15).

Igjen ser vi et tydelig eksempel på hvordan politiets behov for å unngå å tape ansikt og legitimitet i omgivelsene kan ha påvirket vurderingen på en måte som innebærer at det oppstår et gap mellom fakta og vurderinger. Altså blir det et misforhold mellom hva politiet gjorde og hvordan de i etterkant fremstiller dette som kan ved hjelp av tesen om hykleri (Brunsson 2007). Slik sett kan myteperspektivet være et viktig bidrag til å forklare forskjellene mellom kommisjonen og politiet også når vi ser på elementene i politiets håndtering.

Ser vi på planverk og øvelser kan politiet oppfattes som tydeligere på at det her finnes rom for forbedring enn når det gjelder for eksempel responstiden. Særlig tydelig er denne forskjellen i NBPs evaluering (NBP 2012). Men også de andre politiinstansene trekker frem flere punkter til forbedring her (OP 2012; POD 2012a; PST 2012). Som tidligere nevnt ønsker politiet å fremstå som en lærende organisasjon med evne til selvkritikk. Det er ikke like skadelig for omdømmet å medgi at man kunne brukt planverket bedre, som det er å innrømme feil man på en mer direkte måte vil kunne knytte opp mot tap av menneskeliv. Dermed er det mindre risikabelt for tap av legitimitet å innrømme mindre alvorlige feil, noe som igjen kan forklares ved hjelp av myteperspektivet (Parson 1956; Christensen et al. 2009:76).

NBP skylder manglende bruk av planverk og øvelser på strukturelle forhold (NBP 2011:6-7, 116). Dette kan være relevant med tanke på å finne en forklaring i myteperspektivet. Gjennom å fremstille faktum slik at politidistriktet må forholde seg til midlene de får tildelt og føringene fra POD og ledere utenfor distriktet, innebærer at det er enklere å fraskrive seg skyld enn det ville vært dersom man erkjente at forklaringen fremst ligger i egen kultur. Dette innebærer at politidistriktet unngår mer tap av legitimitet og autoritet i omgivelsene enn nødvendig, noe som allerede nevnt kan være en viktig motivasjon for politiet (Parson 1956; Christensen et al. 2009:76).

PODs evaluering viser flere tegn på mytetenkning. For det første er det svært svak kritikk fra PODs side sammenlignet med kommisjonen når det gjelder riksalarm. Når det gjelder iverksetting av terrorplanverk og kobling mellom mål og ressurser er dette temaer som i liten grad eller ikke i det hele tatt diskuteres i PODs analyse (Kommisjonen 2012; POD 2012a).

Igjen kan det tenkes at dette grunner seg i et ønske fra PODs side om å unngå tap av legitimitet i omgivelsene. Som tidligere nevnt er politikultur kjent for å søke å fremstille seg selv i et bedre lys enn hva som kanskje er tilfellet i organisasjonen (Christensen og Lægreid 2015:101). Dette kan derfor føre til en forskjell mellom hva som kommuniseres utad og hva som faktisk foregår i organisasjonen, altså et hykleri. Det at POD overhode ikke omtaler flere viktige temaer i sin evaluering kan være en måte å unngå kritikk av egen organisasjon og slik stille seg i et bedre lys (Brunsson 2007). Samtidig så trekkes også i PODs evaluering frem flere læringspunkter, blant annet gjeldende planverket, noe som kan være en måte å søke å leve opp til omgivelsenes forventinger om at politiet skal være en lærende organisasjon (Parson 1956).

Myteperspektivet kan være relevant på samme måte for PST som for POD når det gjelder PSTs omtale av arbeidsmetodene som ikke førte til at man greide å oppdage Breivik

før 22/7. Dersom det er et bevisst forsøk fra PSTs side å skjule noe tjenesten vet er haltende arbeidsmetoder, for slik å unngå å miste legitimitet, så kan dette være i tråd med myteperspektivet (Parson 1956; Brunsson 2007).

Men man kan argumentere for at myteperspektivet har mindre relevans her for PST enn for POD. Årsaken er at PST i sin evaluering behandler spørsmålet om informasjonshåndtering, og forsøker å sette opp alternative handlingsmåter for på den måten å kunne vurdere om en annen fremgangsmåte kunne hatt mer hell i å fange opp gjerningsmannen (PST 2012). POD behandlet ikke spørsmålet om mangel på kobling mellom mål og ressurser i det hele tatt (POD 2012a). På en annen side kan det å sette opp alternative handlingsmåter slik PST gjør være noe de gjør for syns skyld. Slik kan omgivelsenes forventninger om at politiet skal være reflektert, og gjøre et ærlig forsøk på å komme til bunns i spørsmålene, tilfredsstilles. I så fall tyder dette på sterkere mytetenkning på dette området enn om man sammenligner med POD.

PSTs mandat er blant annet å beskytte befolkningen og oppdage trusler. Dersom de skulle valgt en ordlyd mer lik kommisjonens i sin konklusjon om det hadde vært mulig å oppdage gjerningsmannen før 22/7, risikerer PST å skape en usikkerhet i omgivelsene om tjenesten er skikket til å utføre de oppgavene de skal. PST risikerer på så vis å miste legitimitet og svekke sitt mandat i samfunnet. Dermed er det mer hensiktsmessig med en fremgangsmåte som minimerer rommet for å tro at 22/7 kunne vært forhindret, uansett hva PST hadde foretatt seg. Her ser vi altså igjen trekk av mytetenkning (Parson 1956; Brunsson 2007).

Kommisjonen har et annet mandat enn PST, nemlig å granske og finne svar på hvordan 22/7 kunne skje. Ut i fra kommisjonens ståsted kan det tenkes at en konklusjon med PSTs ordlyd neppe ville fremstått som tilfredsstillende, og for lite kritisk. Kommisjonen har heller ikke samme hensyn å ta til mulig tap av PSTs legitimitet. Disse faktorene kan ha ført til en mer kritisk konklusjon fra kommisjonens side enn fra PST selv, og dermed kan myteperspektivet bidra til å forklare også denne forskjellen (ibid).

6.3.4 Oppsummering av myteperspektivet

Både politiet og kommisjonen erkjenner i sine rapporter behovet for å forholde seg til forventninger fra omgivelsene. Politiet er en sterkt institusjonalisert institusjon i samfunnet og er en myndighet i konstant samspill med omgivelsene, noe som fører til et stort behov for å opprettholde legitimitet. Når vurderingene og konklusjonene ikke står helt i forhold til

faktaene som fremstilles om problemene politiet støtte på 22/7, kan dette ha sin årsak i Brunssons tese om hykleri og «double talk».

Kommisjonen er på ingen måte en institusjonalisert organisasjon av politiets kaliber, men granskninger som fenomen kan sies å være institusjonalisert i det norske samfunnet. Dermed kan det også være verdier og forventninger tilknyttet kommisjonen som kan ha påvirket vurderinger og konklusjoner. Vi finner også tegn på mytedannelse fra kommisjonens side da det er et gap mellom den instrumentelle analysen og konklusjon som sier at problemene i politiet fremst grunner seg i kultur, holdninger og lederskap.

7 Konklusjon

7.1 Om oppgaven

Terroraksjonene 22/7 var en skjellsettende begivenhet for det norske politiet. Evalueringene skrevet av politiet selv levner liten tvil om at flere elementer i håndteringen ikke gikk helt etter planen. Likevel konkluderer politiet selv med at de håndterte 22/7 tilfredsstillende. Dette står i sterk kontrast til Gjørvkommisjonens rapport som kritiserer politiets innsats sterkt på flere områder. Når man leser rapportene etter 22/7 finner man altså flere åpenbare forskjeller mellom kommisjonens rapport og politiets evalueringer. Disse forskjellene gjelder ikke fremst skildring av fakta, men vurderingen av hva man kunne forventet av politiets innsats og konklusjonene tilknyttet dette.

Formålet med denne avhandlingen har vært å ta rede på om, eventuelt på hvilken måte, organisasjonsteori kan bidra til å forklare forskjellene mellom kommisjonens rapport og politiets evalueringer. For å ta rede på dette har jeg undersøkt tre problemstillinger.

1. Hva kjennetegner hovedtrekkene i de ulike rapportene om 22. juli, fra Gjørvkommisjonen og ulike instanser i politiet?
2. Hvordan skiller tenkningen, vurderingene og konklusjonene om politiets innsats seg fra hverandre i de ulike rapportene?
3. Hvordan kan man, ut fra ulike organisasjonsteoretiske perspektiv, forklare disse forskjellene?

De to første problemstillingene er deskriptive og danner grunnlag for å kunne svare på den siste problemstillingen. De organisasjonsteoretiske perspektivene består av tre ulike perspektiver som belyser ulike sider av organisasjonstenkningen.

Det instrumentelle perspektivet vektlegger struktur og formell organisering. Organisasjonstenkning preget av det instrumentelle perspektivet vil fokusere på å analysere planverk, regelverk, organisering og andre formelle rutiner. Mål-middeltankegang og konsekvenslogikk vil prege tenkning, vurderinger og konklusjoner. Det kulturelle perspektivet fokuserer på organisasjonens uformelle indre liv og kultur som forklaring til hvorfor medlemmer handler som de gjør. Organisasjonstenkning sett i lys av dette perspektivet vil preges av tanken om at uformelle normer og handlingsregler er styrende for organisasjonsmedlemmenes handlinger. Graden av en organisasjons institusjonalisering påvirker hvor sterk organisasjonskulturen er og hvor vanskelig det vil være å innføre

endringer. Til sist vil organisasjonstenkning som kjennetegner myteperspektivet se etter forklaringer i omgivelsenes forventninger til organisasjonen. For å opprettholde legitimitet hos omgivelsene vil organisasjonen søke å oppfylle disse forventningene, noe som ikke alltid går. Dermed skaper organisasjonen myter gjennom hykleri eller «double talk» for å unngå tap av legitimitet.

7.2 Funn

I denne avhandlingen ser vi at alle tre perspektivene er relevante å trekke inn når forskjellene mellom politiet og kommisjonen søkes å forklares. Dette er i tråd med de teoretiske forventningene. Perspektivene er fremst analytiske redskaper som skal hjelpe oss til å kategorisere organisasjonstenkning.

7.2.1 Det instrumentelle perspektivet

En teoretisk forventning med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet var at politiets rapporter muligens ville bære mer preg av instrumentell tenkning enn kommisjonen, ettersom politiet evaluerer seg selv, og som medlemmer av egen organisasjon vil de kunne være vant til å tenke på samme måte som kollegaene som utførte håndteringen av 22/7. Dermed vil «nærsynthet» føre til vanskeligheter med å se egen kultur, og det vil være enklere å fokusere på strukturelle forklaringer.

Både politiet og kommisjonen viser at de har et instrumentelt fokus i rapportene sine ettersom begge aktørene skildrer strukturelle problemer som oppsto 22/7. Dette gjaldt som vi har sett mangler på IT-området og problemer med informasjonsdeling, manglende bruk av planverk, for lav bemanning med mer. Men når det gjelder vurderingen av disse faktaene skiller politiet og kommisjonen seg på flere områder. Kommisjonen stiller seg her i mye større grad enn politiet kritisk til hvordan politiet håndterte 22/7. Ut ifra et instrumentelt perspektiv kan dette gi mening, ettersom kritikkens styrke bedre samsvarer med politiets sviktende håndtering. Dermed er kommisjonens tankegang mer i tråd med tanken om konsekvenslogikk. Det er også en formålsrasjonell måte å tenke på da det er logisk å tenke at problemer må adresseres skikkelig for at man skal kunne ta tak i dem og få til en endring.

Videre kan kommisjonens organisasjonstenkning synes å være mer preget av en mål-middel tankegang i og med at de har tydeligere læringspunkter sammenlignet med politiet, som på dette området fremstår som rotete og utydelige. Også her preger det instrumentelle perspektivet kommisjonen i større grad enn politiet. På en annen side, når det gjelder

innholdet i læringspunktene ser vi at politiets løsninger er mer strukturelle, mens kommisjonen fokuserer mer på kultur.

Det instrumentelle perspektivet kan videre forklare en eventuell sviktende instrumentell analyse fra politiets side gjennom tesen om begrenset rasjonalitet. Politiet hadde mindre tid og ressurser tilgjengelig til gjennomføringen av evalueringene, sammenlignet med kommisjonen. Men begrenset rasjonalitet kan også prege kommisjonens rapport gjennom at kommisjonen hadde mindre kunnskaper om strukturer og virkemåter i politiet.

Vi kan altså konkludere med at både politiets evalueringer og kommisjonens rapport preges av instrumentell organisasjonstenkning, og som vist kan mange av forskjellene belyses ved hjelp av dette perspektivet. Politiet har som vi har sett hovedsakelig ønske om å fokusere på de strukturelle utfordringene, mens kommisjonen tar sikte på, i tillegg til å fokusere på struktur, også å undersøke politikultur. Det kan derfor sies å være et paradoks at politiet likevel synes å svikte flere steder i sin instrumentelle analyse, mens kommisjonens analyse er relativt klar og tydelig. Dette kan som vist forklares gjennom tanken om at aktørene preges av begrenset rasjonalitet.

Om vi forenkler funnene kan det se ut som at kommisjonens rapport i større grad preges av det instrumentelle perspektivet sammenlignet med politiets evalueringer, og at dette kan bidra til å forklare de mange forskjellene i tenkning, vurdering og konklusjoner.

7.2.2 Det kulturelle perspektivet

Av samme grunn som forventningene til det instrumentelle perspektivet var det med utgangspunkt i det kulturelle perspektivet en forventning om at kommisjonen muligens ville fokusere mer på kultur enn politiet. Analysen viser riktignok at kommisjonen har til hensikt å fokusere på kultur i tillegg til struktur, så uttalt fokus og fremgangsmåte tilrettelegger i større grad for en rapport preget av det kulturelle perspektivet. Samtidig kan det tenkes at politiet ikke kommer unna det faktum at de er en sterkt institusjonalisert organisasjon og at det kulturelle perspektivet vil kunne bidra til å forklare også elementer i politiets evalueringer, selv om det ikke er et uttalt formål å se på politikulturen.

Ifølge det kulturelle perspektivet vil det være identiteter og bestemte handlingsregler forbundet med institusjoner. Kommisjonen kan sies å ha institusjonelle trekk gjennom at fenomenet granskning er et viktig demokratisk virkemiddel i Norge, som ofte benyttes i etterkant av uønskede hendelser. Men med medlemmer med variert bakgrunn vil dette likevel antagelig ikke påvirke kommisjonens rapport i veldig stor grad. Politiets evalueringsutvalg besto av en homogen sammensetning av egne medlemmer. Når politiet i tillegg er en

institusjon som preges av mange uformelle normer og handlingsregler, kan det tenkes at utvalgsmedlemmenes vurderinger og tankegang vil kunne være påvirket av det som innenfor politiet anses for å være logikken om det passende. Dette vil derfor kunne være en forklaring til forskjellene mellom politiet og kommisjonen i tenkning, vurderinger og konklusjoner.

Men, det at kommisjonen velger å ha et uttalt fokus på politikulturen kan også bidra til å forklare hvorfor kommisjonen kritiserer politiets håndtering sterkere enn politiet selv gjør. Det innebærer nemlig at kommisjonen har et ekstra aspekt å vurdere, enn bare det strukturelle. Det vil si, politiet kritiserer de strukturelle aspektene, i likhet med kommisjonen, men kommisjonen forklarer i tillegg håndteringen som bevis på dårlig politikultur. Dermed fremstår håndteringen som mer kritikkverdig i kommisjonens rapport.

Vi kan altså konkludere med at det kulturelle perspektivet kan forklare forskjeller mellom kommisjonens rapport og politiets evalueringer, men på ulike vis. Kommisjonens rapport har et uttalt fokus på kultur, noe som kan tenkes at påvirker både kritikkens styrke i tillegg til vurderingenes ordlyd og konklusjonene. Politiet har et uttalt strukturelt fokus, dermed blir kritikken i form av vurderinger og konklusjoner ikke like kraftige. Samtidig går ikke politiet klar av kulturell påvirkning i sine evalueringer ettersom evalueringsutvalgene består av medlemmer i politiet. Dermed kan vurderinger av egen håndtering være farget av det som innenfor politiet er logikken om det passende.

7.2.3 Myteperspektivet

Den teoretiske forventningen med utgangspunkt i myteperspektivet var at både politiets evalueringer og kommisjonens rapport ville være preget av mytetenkning, men på ulike måter. Analysen viser at dette også ser ut til å være tilfelle. Både politiet og kommisjonen er tydelige på at de vil oppfylle flere forventninger de opplever at allmennheten har til dem.

Politiet søker å fremstille seg utad som en kunnskapsbasert og lærende organisasjon. Evalueringene indikerer også at det blir gjort forsøk på å fremvise selvinnsikt, kunnskap og evne til refleksjon. Ifølge myteperspektivet vil dette være en måte å opprettholde legitimitet i samfunnet på. Siden politiet er en offentlig myndighet som har som hovedoppgave å opprettholde lov og orden vil politiet tjene på å bidra til å skape myter som kan styrke denne stillingen. Det oppstår ett problem når faktaene som fremkommer i evalueringene ikke korresponderer med måten politiet ønsker å fremstå for omgivelsene. Dette problemet søkes løst gjennom «double talk» eller «hykleri». Dette ser vi gjennom at politiet konkluderer med at egen innsats var tilfredsstillende, når faktaene viser noe annet.

Kommisjonen fokuserer på andre verdier enn politiet, som demokrati og allmennhetens rett til beskyttelse. De fremstiller seg også som uavhengige. Siden kommisjonen ikke er en institusjon, men et tilfeldig oppnevnt utvalg, kan det tenkes at de i mindre grad enn politiet preges av behovet for å opprettholde legitimitet i samfunnet. Styrkemessig kan det argumenteres for at kommisjonens kritikk står i bedre forhold til fremstillingen av politiets håndtering. Men selve innholdet i kritikken kan tyde på at kommisjonen bedriver mytedannelse i sin rapport. Det tydeligste eksempelet ser vi når kommisjonen hevder at utfordringene fremst ligger i politiets kultur, lederskap og holdninger. Den instrumentelle analysen er klar og tydelig, mens den kulturelle analysen fremstår som noe mangelfull. Når kommisjonen likevel konkluderer med at kultur er det største problemet tyder dette på «double talk», som kan komme av et forsøk på å tilfredsstille politikere.

Vi kan altså konkludere med at myteperspektivet kan bidra til å forklare mange av forskjellene mellom politiet og kommisjonen. Tydeligst kan perspektivet kanskje bidra til å forklare den forskjellige styrken på kritikken hos de ulike aktørene og konklusjonene som på ulike måter ikke står i forhold til fremstilling av fakta.

7.3 Hva har vi lært og veien videre

Denne avhandlingen viser hvordan et evalueringsutvalg vanskelig kan rendyrke ett organisatorisk perspektiv. Selv når dette er et uttalt formål så vil flere andre faktorer kunne påvirke, enten man er bevisst dem eller ikke. Vi har her sett hvordan for eksempel bakgrunnen til medlemmene i evalueringsutvalgene kan ha påvirket vurderinger og konklusjoner. Risikoen for dette er kanskje ekstra stor for en sterkt institusjonalisert organisasjon som politiet. Men også kommisjonen, et midlertidig sammensatt utvalg, kan påvirkes av verdier og uformelle normer tilknyttet fenomenet en granskning er i et demokrati som Norge. Uformelle handlingsregler og normer internt i en organisasjon kan altså påvirke utvalgsmedlemmene.

Også faktorer utenfor organisasjonen kan spille inn. Analysen viser at det er grunn til å tro at ulike forventninger i omgivelsene kan føre til ulik tenkning, vurderinger og konklusjoner. Som vi har sett har politiet mange og til dels motstridende hensyn å ta og forventninger de forsøker å oppfylle samtidig. Å opprettholde autoritet samtidig som man skal fremstå som lærende og med evne til å ta selvkritikk kan være en utfordring.

Med fasit i hånden kan man kanskje si at det hadde vært mest hensiktsmessig for de ulike politiorganisasjonene å sette sammen utvalg med medlemmer med annen bakgrunn enn

kun politifaglig. I hvert fall om man ønsket å minimere risikoen for store avvik fra en uavhengig rapport man visste var på trappene. De forskjellene vi har sett mellom kommisjonen og politiet kan også bidra til å svekke politiets legitimitet i samfunnet, da politiet fremstår som uten evne til selvkritikk og ikke særlig endringsvillige. Evalueringsutvalg innenfor politiet bestående av mer uavhengige medlemmer ville kanskje kunne ha styrt unna noe av den kultur- og mytepåvirkningen vi har sett. Samtidig ville medlemmer utenfra antagelig hatt mindre grunnkunnskaper om politiet, og den instrumentelle analysen ville kunne ha blitt svakere.

Kommisjonen fremstår som mer uavhengige, samtidig går heller ikke de fri fra påvirkning fra omgivelsene. Kanskje burde fremtidige granskningsutvalg streve etter å være enda mer analytiske, det vil si å unngå å trekke konklusjoner som avviker fra funn. Det kan være uheldig for et granskningsutvalgs legitimitet dersom rapporten den avlegger gir inntrykk av at man har gjort forsøk på å tekkes politikere.

Uansett, denne analysen viser at enten man gjør det på den ene eller den andre måten så vil rapporter uansett antagelig alltid bære noen «skjevheter», både indre kultur og forventninger utenfra vil i større eller mindre grad påvirke et evalueringsutvalg. Men om utvalget greier å utforme rapportene ved hjelp av analytisk og forskningsbasert kunnskap og metoder, med vurderinger og konklusjoner som korresponderer godt med empiri, så vil de antagelig stå på relativt trygg grunn. På den måten vil legitimiteten et utvalg søker å oppnå kunne sikres på best mulig vis.

Litteraturliste

Aftenposten (2012). http://www.aftenposten.no/norge/Her-er-de-helt-forskjellige-konklusjonene-147429b.html [9.4.17].

Andersen, Kari Merete, Bodhild Laastad, Stein Ove Songstad og Anna Ølnes (2006). *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.

Bergström, Göran og Kristina Boréus (2005a). ”Innehållsanalys”, kap 2 i Göran Berström og Kristina Boréus (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Bergström, Göran og Kristina Boréus (2005b). ”Diskursanalys”, kap 8 i Göran Berström og Kristina Boréus (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Boin, Arjen (2008). ”Editor’s introduction: Fundamentals of Crisis Developement and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings”, i Arjen Boin (red.), *Crisis Management. Volume 1*. London: Sage.

Brunsson, Nils (2006). *The Organization of Hypocrisy*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet: Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2015).”Reputation management in Times of Crisis – How the Police Handled the Norwegian Terrorist attack in 2011”, kap 6 i Arild Wæraas og Moshe Maor (red.), *Organizational reputation in the public sector*. New York: Routledge.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul. G. Roness og Kjell Arne Røvik (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (2013). ”After a terrorist attack – challenges for political and administrative leadership in Norway”. Revise and resubmit til *Journal of Contigencies and Crisis Management*.

Christensen, Tom, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (2015). ”The challenges of coordination in national security management – the case of the terrorist attack in Norway”, *International Review of Administrative Sciences* 81: 352-372.

Christensen, Tom og Kjell A. Røvik (1999). ”The Ambiguity of Appropriateness” i Morten Egeberg og Per Lægreid (red.), *Organazing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.

Egeberg, Morten (2012). ”How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective” i B. G. Peters og J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Fimreite, Anne Lise, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (2014). ”Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering”, kap. 1 i Anne Lise Fimreite, Peter Langlo, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Finstad, Liv (2013). *Politiblikket*. Oslo: Pax.

Fædrelandsvennen (2012). ”Helt uenige om 22. juli-båter” http://www.fvn.no/nyheter/norge_og_verden/Helt-uenige-om-22-juli-bater-346916b.html [Lesedato 9.4.17].

Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge Univercity Press.

Gulick, Luther (1937). ”Notes on the Theory og Organization”, i kap 1 i Luther Gulick og L. Urwick (red.), *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute og Public Administration.

Glomseth, Rune (2015). ”Politiet som organisasjon”, kap. 2 i Stig O. Johannesen og Rune Glomseth (red.), *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal norsk forlag AS.

Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Johannessen, Stig O. (2013). *Politikultur – Identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim: Akademika forlag.

King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). ”The *Science* in Social Science”, kap. 1 *Designing Social Inquiry. Scientific Interference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

Koht, Harald (2009). ”Rapporter fra norske granskningskommisjoner 1827-2009”, vedlegg 1 i NOU 2009: 9. *Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner. Særskilt oppnevnte offentlige kommisjoner*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Krasner, Stephen D. (1988). "Sovereignty. An institutional Perspective ", *Comparative Political Studies* 21: 66-94.

Kruke, B.I., O.E. Olsen og J. Hovden (2005). *Samfunnssikkerhet – forsøk på begrepsfesting*. Notat 2005/034. Stavanger: Rogalandsforskning.

Lango, Peter og Per Lægreid (2014). ”Samordning for samfunnssikkerhet”, kap. 2 i Anne Lise Fimreite, Peter Langlo, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lango, Peter, Per Lægreid and Lise H. Rykkja (2011). ”Organizing for Internal Security and Safety in Norway”, i Giancarlo Nota (red.), *Risk Management Trends*. InTech.

Lango, Peter, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (2014). ”Etter 22. juli. Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnsikkerhet”, kap 3 i Anne Lise Fimreite, Peter Langlo, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.

March, J. G. og J. P. Olsen (1989). *Rediscovering institutions: The Organizational Basis of Politics*. New york: The Free Press.

Meyer, W. John og Brian Rowan (1991). ”Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, i Paul J. DiMaggio og Walter W. Powel (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.

Mogalakwe, Monageng (2006). ”The Use of Documentary Research Methods in Sosial Research”, i *African Sociological Review* nr. 10 (1): 221-230.

Parsons, Talcott (1956). ”Suggestions for a Sosiological Approach to the Theory of Organizations”, *Administrative Science Quarterly*, 1 (1): 63-85.

Peters, Guy B. (2012). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. London and New York: Pinter 3. utgave.

Politiet (2017). ”Antall ansatte i politiet øker” https://www.politi.no/nyhet_16789.xml [Lesedato 16.4.17]

Rørvik, Kjell A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former i det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Scott, John C. (1990). *A Matter of Record. Documentary resources in Social Research*. Cambridge: Polity Press.

Scott, W. Richard (2003). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Selznick, Philip (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior*. New York: Macmillan.

Verdens Gang (2011). ”Derfor kollapset politi-båten på vei til Utøya” http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrorangrepet-22-juli-politiet-og-beredskapen/derfor-kollapset-politi-baaten-paa-vei-til-utoeya/a/10098055/ [Lesedato 9.4.17].

Offentlige dokumenter

Gjengedal, Anstein (2012). *Intervju med politimester i Oslo. Gjennomført av 22. juli-kommisjonen*. 9.februar.

Justis- og beredskapsdepartementet (2012). *Samfunnssikkerhet.* Meld. St. 29 (2011-2012). Oslo: Departementets servicesenter.

Justis- og beredskapsdepartementet (2015). "Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap / Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB)" https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/underliggende-etater/direktoratet-for-samfunnssikkerhet-og-be/id279674/ [Lesedato 16.6.15].

Justis- og politidepartementet (2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. St. meld. nr. 17 (2001-2002). Oslo: Departementets servicesenter.

Justis- og politidepartementet (2009). *Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner*. NOU 2009:9. Oslo: Departementets servicesenter.

Nordre Buskerud politidistrikt (2011). "Evaluering 22. Juli 2011. Nordre Buskeruds politidistrikts politioperasjon fredag 22. Juli til mandag 15. August 2011" https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1649.pdf [Lesedato 23.4.2017]

Oslo politidistrikt (2012). "Evaluering 22/7 2011" https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1668.pdf [Lesedato 23.4.2017]

Politidirektoratet (2011). PBS I. "Politiets beredskapssystem del I. Retningslinjer for politiets beredskap." https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1690.pdf [Lesedato 19.4.17]

Politidirektoratet (2012a). "Evaluering av Politidirektoratets håndtering av hendelsene 22. juli" https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1653.pdf [Lesedato 23.4.17]

Politidirektoratet (2012b). "22. juli 2011 - Evaluering av politiets innsats" https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1648.pdf [Lesedato 29.4.17]

Politiets sikkerhetstjeneste (2012). "Evalueringsrapport" http://www.pst.no/media/43446/evaluering22072011_PST.pdf [Lesedato 23.4.2017]

Riksrevisjonen (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene*. Dokument nr. 3:14 (2006-2007). Oslo: Riksrevisjonen

Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet*. Dokument nr. 3:4 (2007-2008). Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen (2015). *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Dokument nr. 3:7 (2014-2015). Oslo: Riksrevisjonen.

Sponheim, Sveinung (2012*). Intervju med visepolitimester i Oslo. Gjennomført av 22. juli-kommisjonen.* 7. mars.

22. juli-kommisjonen (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. NOU 2012:14. Oslo: Departementets servicesenter.