



Gjørv-kommisjonen: Nasjonal terapi og forvaltningspolitisk legitimitet

The Gjørv Report: National therapy and administrative legitimacy

Hans Christian Høyer

Førsteamanuensis, Handelshøgskolen Innlandet, Institutt for organisasjon, ledelse og styring
hans.hoyer@inn.no

Jens Petter Madsbu

Førsteamanuensis, Handelshøgskolen Innlandet, Institutt for organisasjon, ledelse og styring
jens.madsbu@inn.no

Bent Sofus Tranøy

Professor, Handelshøgskolen Innlandet, Institutt for organisasjon, ledelse og styring og Høgskolen Kristiania, Institutt for ledelse og organisasjon
bent.tranoy@inn.no

Sammendrag

22. juli-kommisjonens rapport ble møtt med noe nær samstemt begeistring i media, fra høringsparter og i det politiske miljøet da den ble lansert i 2012. Rapporten framsto som grundig og ærlig, men etter nærlesing i enkelte politiske og fagmiljøer ble det etter hvert avdekket noen klare analytiske svakheter. Kan en rapport være både god og dårlig på en gang, og betyr det noe? Svaret på begge spørsmålene er ja. Vårt utgangspunkt er å skille mellom de emosjonelle og de administrative behovene som oppstår etter en nasjonal katastrofe: terapeutisk sorgbearbeiding versus forvaltningspolitisk læring. Vår påstand er at slik kommer ett dilemma og ett paradoks til syne. Dilemmaet er at hvis en utredning skal fungere terapeutisk, kan den ikke samtidig inneha alle de kvalitetene som kreves av en treffsikker forvaltningspolitisk analyse. Paradokset er at rapportens terapeutiske suksess ga den en forvaltningspolitisk legitimitet dens analytiske kvaliteter ikke gjør den fortjent til.

Nøkkelord

Gjørv-rapporten, 22. juli-kommisjonen, Sorgterapi, forvaltningspolitisk legitimitet

English summary

The report of the public investigative commission was extremely well received by media, interest organizations and political bodies when released one year after the terrorist attacks of 22 July 2011. Upon closer reading, however, students of policing and public administration have argued that although meticulous and convincing in its depiction of events, it suffers from serious analytical deficiencies. How to make sense of this? Our point of departure is to distinguish between the emotional and the administrative needs that arise after a national disaster and trauma: Collective therapy versus administrative and political reform. Thus, a dilemma and a paradox emerge. The dilemma is that in order to work therapeutically and contribute to reconciliation, investigations of this kind must renounce analytical clarity somewhat. The paradox is that its therapeutic success conferred an administrative legitimacy on the report that its analytical deficiencies did not merit.

Keywords

Gjørv Report, 22 July Commission, grief therapy, administrative legitimacy

Innledning

22. juli 2011 er kanskje den største katastrofen som har rammet Norge i etterkrigstiden. Antallet dødsofre har vært enda høyere ved enkelte ulykker, men dette var annerledes: At en høyreekstrem terrorist kunne gjøre et bombeangrep mot det norske politiske systemets sentrum med åtte dødsofre, enda flere skadde og store materielle ødeleggelser før han myrdet 69 mennesker på sommerleir, de fleste 20 år eller yngre, er kvalitativt annerledes enn katastrofer det ikke ligger vond (politisk) vilje bak. Derfor var det et uvanlig krevende oppdrag Alexandra Bech Gjørsvik og hennes kommisjon, dominert av jurister, direktører og historikere, fikk bare 21 dager senere. Det var en viktig nasjonal begivenhet da rapporten ble overlevert 13. august 2012, ett år og én dag etter at kommisjonen ble oppnevnt.

Kommisjonens formelle mandat er lett å beskrive: et klassisk, forvaltningspolitisk NOU-oppdrag hvor målet er å forstå, lære og på det grunnlaget foreslå reformer. Rapporten er bygget opp rundt tre distinkte problemstillinger. Hva skjedde, hvorfor skjedde det, og hva kan vi gjøre bedre? Samtidig krevde situasjonen noe mer. Begivenhetene 22. juli utløste landesorg og skapte det sosiologene kaller et *kulturelt traume*.¹ Hvor bevisst kommisjonen var på slike hensyn, vet vi ikke. Men vi kan registrere at den – i strid med sedvane – valgte å skrive hele første kapittel i «vi-form». Den viser, som Anders Johansen påpekte i sin anmeldelse i Prosa, seg ikke bare som «et utvalg fagkompetente med statsautoritet i ryggen, men også en gruppe enkeltpersoner i videre forstand (medborgere, medmennesker)» (Johansen, 2012). Formuleringer som «Tanken på ofrene, på de berørte og alle som sto på når det trengtes som mest, har vært en drivkraft i vårt oppdrag» er ikke hverdagskost i en NOU.

Vårt hovedpoeng er at rapporten formidler en dobbelthet: Den bærer med seg et dilemma, som i sin tur leder over i et paradoks. *Dilemmaet* er at skal den fungere terapeutisk, kan ikke en slik utredning samtidig være så klar og stringent som en god forvaltningspolitisk analyse bør være. Dette må ikke forstås dithen at kommisjonen *ønsket* å være uklar. Rapportens analytiske svakheter peker først og fremst tilbake på kommisjonens sammensetning og hvilke typer kompetanse som ble vektlagt og verdsatt da den ble pekt ut.² Vårt argument er funksjonelt: Svakheter med hensyn til klarhet og stringens ga rom for egenskaper som bidro til å gjøre rapporten velegnet som terapeutisk dokument. Uten at vi tror det var hensikten, landet rapporten etter vår oppfatning på en velfungerende balanse mellom naken og troverdig faktagjengivelse og ullen årsaksanalyse.

Paradokset er at rapportens terapeutiske suksess ga den en forvaltningspolitisk legitimitet som dens analytiske svakheter ikke gjør den fortjent til. Enkelt sagt svikter rapporten som analytisk prosjekt på to punkter. For det første forankres ikke den overordnede konklusjonen om at politiet mer enn noe annet sviktet med hensyn til «kultur, ledelse og holdninger» i kommisjonens egen – i seg selv svært grundige og gode – gjennomgang av begivenhetene. For det andre er det dårlig samsvar mellom denne konklusjonen og tiltakene som foreslås (Høyer et al., 2018a): Mens hovedkonklusjonen peker i retning av institusjonelle, «myke» variable (kultur, ledelse og holdninger), er 29 av 31 foreslåtte tiltak instrumentelle (for eksempel bedre kommunikasjonssystem) og/eller styringsorienterte (for eksempel bedre målstyring).

Går man kommisjonens organisasjonssyn nærmere på klingen, ser man at det er preget av en sterk tro på hva (gode?) ledere kan utrette (Christensen, 2013, s. 247), samtidig som dens (managerialistiske) kulturbegrep er vagt, flertydig og i realiteten ubrukelig for analy-

1. Se Halvorsens (2021) innledning til *Norsk Sosiologisk Tidsskrifts* spesialnummer om 22. juli for en interessant diskusjon av, og videre referanser til, arbeider som tematiserer det sosiologiske begrepet «kulturelt traume».

2. For en god diskusjon av kommisjonens faglige sammensetning og forståelsesrammer, se Christensen (2013).

tiske formål (Høyer et al., 2021). Og her er vi framme ved et viktig forvaltningspolitisk poeng: Det meningsstomme kulturbegrepet skapte et stort handlings- og tolkningsrom for justissektorens teknokrater. De kunne begrunne nær sagt en hvilken som helst reform med henvisning til kommisjonens anbefalinger.

Den umiddelbare reaksjonen da rapporten ble lansert i august 2012, var imidlertid preget av jubel og ovasjoner. Cathrine Holst, som forsker på offentlig utredninger, ordlegger seg slik: «Sett i ettertid er den så å si samstemte, nesegruse mottakelsen av 22. juli-kommisjonens rapport, i hvert fall blant politikere og kommentatorer i media, slående» (Holst, 2016). Med støtte i Holst kan vi legge til at dette i hovedsak også gjaldt de pårørende, deres støttegrupper og sannsynligvis folk flest. Honnørord som «kvalitet», «grundighet» og «ny standard» satt løst i høringsuttalelsene. Denne suksessen bidro i neste omgang til å gi rapporten voldsom framdrift som forvaltningspolitisk dokument: I praksis ble det et ufravikelig krav at reformer innenfor justissektoren skulle vise til Gjørsv-kommisjonens rapport for å legitimere ulike endringsforslag.

Kritiske diskusjoner av rapporten, bidrag som mer eller mindre eksplisitt trakk rapportens verdi som forvaltningspolitisk analyse i tvil, kom naturlig nok litt senere. Disse ble levert av spesialister på henholdsvis organisasjonsteori anvendt på forvaltningen, politiarbeid og sakprosa. Vi går nærmere inn på denne kritikken i neste del før vi analyserer i hvilken grad rapporten fungerte som kilde til forvaltningspolitisk legitimitet innad i justissektoren.

For å bedre forstå rapportens terapeutiske funksjon vender vi oss til psykologisk teori om sorg. Dette kombinerer vi med statsvitenskapelig teori om forsoning etter nasjonale traumer. Målet er å få fram et eklektisk analyseskjema eller en målestokk, om man vil: et sett med forventninger som må oppfylles av et slikt dokument for at det skal fungere terapeutisk. Dette gjør vi i artikkelens tredje del. Når vi i del fire holder rapporten opp mot vårt skjema, finner vi at den tilfredsstillende disse kravene.

Deretter utdyper vi, i del 5, vår egen kritikk av kommisjonens analytiske opplegg for å tydeliggjøre rapportens dilemma og paradokset som oppstår i forlengelsen av det. Mens vi i del 4 indirekte belyser spenningen mellom terapi og styring med utgangspunkt i kravene til et vellykket terapeutisk arbeid, snur vi på det i del 5 og spør hvilke ideelle, rasjonalistiske fordringer kan vi stille til et styringsdokument? I del seks konkluderer vi.

Kritikk av Gjørsv-kommisjonen som forvaltningspolitisk analyse

Mens hyllest av Gjørsv-rapporten altså har vært den dominerende reaksjonsformen i medier, politikk og administrasjon, har flere fagmiljøer vært temmelig kritiske. Vi kan skille mellom fire hovedlinjer og kalle dem henholdsvis kompetanseskritikken, organisasjonskritikken, kulturkritikken og perspektivkritikken. For å ta det siste først: Renå (2017a, 2017b, 2022) og Stensønes (2017) har begge innvendt at kommisjonen har lagt overdrevne forestillinger om hva som var kjent, og når, til grunn for noe av sin kritikk av deler av politiets innsats. Kommisjonen har ikke greid å leve seg godt nok inn i hvordan situasjonen fortonet seg der og da for flere av nøkkelatørene. Dette sporet handler mer om fordeling av ansvar på mikro- og mesonivå og bare indirekte om hva som bør gjøres framover, og vi legger det derfor til side i vår sammenheng.

Organisasjonskritikken, derimot, har store implikasjoner for resonnementer om hva som bør gjøres annerledes. Hovedtanken er at kommisjonen underspilte og undervurderte betydningen av organisatoriske variabler; den rettet ikke nok oppmerksomhet mot hvordan justissektoren og særlig beredskapsfeltet var organisert (Fimreite et al., 2012; Christensen et

al., 2013; Christensen, 2013; Renå, 2022). Det viktigste substansielle poenget disse forskerne framhevet, er at beredskapsfeltet i 2011 var fragmentert funksjonelt/horisontalt og vertikalt. Det gjorde koordinering vanskelig å få til, mens påviste problemer (som den frie adgangen for kjøretøyer til Grubbegata) ikke ble løst raskt nok. Og når noen forsøkte, ble det gjort gjennom tidkrevende standardprosedyrer i et komplekst flernivåsystem (Christensen, 2013).

Mens organisasjonskritikken tematiserer det rapporten hverken ser eller snakker om, er *kulturkritikken* opptatt av det kritikerne mener er et misforhold mellom forklaringen kommisjonen postulerer, og rekonstruksjonen den bygger på. Kommisjonens velkjente konklusjon om at kultur, ledelse og holdninger er viktigst, er gjort uten å operasjonalisere kulturbegrepet. Derfor makter heller ikke rapporten å si noe presist om hva som faktisk var galt med kulturen. Johannessen (2015) illustrerer hvordan en mer seriøs kulturanalyse kunne gjøres ved å gå inn på koblingen mellom kultur og «group think» som en mulig forklaring på hvorfor gummibåten Beredskapstroppen anvendte, var nær ved å synke under vekten av alle som ville være med. Johansen (2012) og Høyer et al. (2018a) argumenterer for at manglende samsvar mellom diagnose (kultur, ledelse og holdninger) og forordnet medisin (struktur og incentiver) kan gi uheldige effekter.

Kompetansekritikken begynner med å spørre hvem som ble bedt om å gjøre jobben. Både kommisjonen og sekretariatet var dominert av jurister, næringslivsfolk («direktører») og historikere, mens hverken forvaltningsforskningen eller generell organisasjonsteori er representert. I lys av direktørenes framtrepende roller er det ikke så overraskende at kommisjonen har et optimistisk, for ikke å si heroisk syn, på hva ledere kan utrette som premiss for sin analyse (Christensen, 2013; Holst, 2016). Det er heller ikke vanskelig å forstå at kommisjonen i all hovedsak høstet ros for sin nitide og ærlige rekonstruksjon av begivenheter når vi vet at både historiefaget og politijuristene var godt representert. Mens rapporten videre virker sikker i sin plassering av formelt ansvar (juristene igjen), er den organisasjonsteoriløse kommisjonen mindre imponerende i sin omgang med organisasjonsvariabler og kulturbegrepet. Dette kommer vi tilbake til i vår egen diskusjon av rapporten som forvaltningspolitisk analyse under.

Terapi, sorgbearbeiding og forsoning – et analyseskjema

I hvilken grad, og viktigere: på hvilken måte, hadde Gjørø-kommisjonens rapport en terapeutisk funksjon? For å besvare dette utvikler vi et analyseskjema å holde rapporten opp mot. Vår strategi på dette punktet er eklektisk og utforskende, der vi skiller mellom tre veier inn i problemkomplekset. Psykologi er det faget som – naturlig nok – har interessert seg mest for sorg og mestring. De to andre veiene går via organisasjonsteoretisk tenkning om reformer og statsvitenskapelig forskning om sannhetskommisjoner, dvs. kommisjoner som er satt opp nettopp for å håndtere nasjonale traumer.

Vi tar altså utgangspunkt i teori og terapeutiske innsikter på individnivå og har som formål å teoretisere sorgbearbeiding på et *kollektivt* nivå. Samtidig nyttegjør vi oss teoridannelse som er direkte rettet mot det kollektive nivået. Vårt premiss er at kollektiv sorg kan forstås både som et aggregat og et sosialt fellesskap på en gang. Som aggregat handler det om at hvert enkelt individ som er tilstrekkelig berørt, har parallelle, individuelle behov for mestring – behov som er analysert og presisert i psykologisk forskning om temaet.

Forestillingen om at alle sorgreaksjoner følger et bestemt faseinndelt mønster: fornektelse, sinne, forhandling, sorgopplevelse og til slutt forsoning, var lenge populær hos psykologer. Ideen om en slik fast sekvens har også blitt plukket opp av organisasjonsforskere som

har brukt den til å beskrive motstand mot endring i organisasjoner (Woodward & Buchholz, 1987). Nyere psykologisk forskning har imidlertid revidert modellen ganske kraftig. Innslaget av determinisme «alle må gjennom alle fasene i den samme rekkefølgen» er blitt erstattet av en forventning om variasjon og veksling: variasjon mellom mennesker – ikke alle går gjennom alle fasene – og veksling fram og tilbake mellom (noen av) fasene. Forestillingen om veksling er ført videre innenfor et perspektiv som er blitt kjent som Dual Process Modell – DPM (Stroebe & Schut, 1999).

... the grieving individual at times confronts, at other times avoids, the different tasks of grieving. This model proposes that adaptive coping is composed of confrontation avoidance of loss and restoration stressors (Stroebe & Schut, 1999, s. 197).

Tapsorientert mestring er først og fremst følelsesdrevet og -orientert. Gjenopprettings-orienteringen er på sin side forankret i den kognitive tradisjonen, i dette tilfellet et rasjonelt ideal, der målet er å håndtere framtidige utfordringer for at livet skal gå videre.

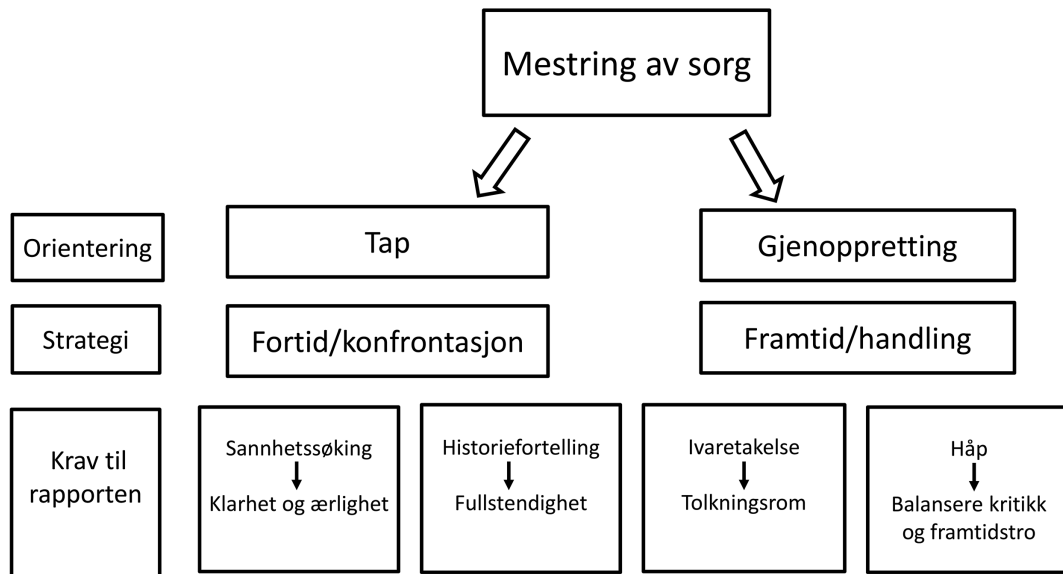
På det kollektive nivået handler det om prosesser som i større grad enn de individualpsykologiske også skjer mellom mennesker. Slike prosesser er tematisert i for eksempel statsvitenskapelige teorier om sannhetskommisjoner eller sosialpsykologiske teorier om meningsskaping. Det har også vist seg at det i kjølvannet av store katastrofer oppstår et kollektivt behov for å dele sorg og savn, ikke bare hos dem som er direkte berørt, men også blant mange av dem som blir gjort kjent med det som har skjedd. Sorgen og savnet deles aktivt for på den måten å ta makten over minnene (se for eksempel Jacobsen, 2005). Kontroll over minnene oppnås gjennom historieskriving og kollektiv bearbeiding (Peterson, 2006). Kearl (1989) legger vekt på at døden er forurensende for menneskesinnet, og at den skaper et behov for et delt rensesritual. Rafoss (2018) peker på at 22. juli-terroren mobiliserte den kollektive identiteten blant samfunnsmedlemmene i Norge, og bidro til at konflikter ble bilagt og felleskapsverdier løftet fram. Weisæth (2018) understreker at terrorofre er mennesker som rammes på vegne av oss andre.

Om vi vender tilbake til det individualpsykologiske nivået, ser vi at et sentralt element i DPM som vi kan låne for vårt formål, er skillet mellom fortids- og framtidorientering, mellom det å konfrontere vonde følelser og det å mestre hverdagen og framtiden. Samtidig gjør vi, som en del av vårt arbeid med å bygge et skjema å holde rapporten opp mot, en ny todeling innenfor hver av disse to kategoriene. I det fortidsrettede skiller vi mellom behovet for å avdekke sannhet og behovet for å konstruere en historie – et narrativ om det som har skjedd. I det framtdsrettede skiller vi tilsvarende mellom et behov for å ivareta de som blir stilt til ansvar for det som har skjedd, og «håp» – et håp om at framtiden skal bli bedre, og at vi som kollektiv skal mestre framtiden slik at vi unngår eller dramatisk reduserer faren for at det som skapte traumet, skal gjenta seg.

Til sammen blir dette en modell for mestring av kollektiv sorg som består av fire «krav» eller «ideelle fordringer» vi kan stille til en rapport som skal fungere terapeutisk. Vi skal gjøre nærmere rede for de fire underkategoriene, men la oss først presentere modellen grafisk.

Det fortidsorienterte kravet om *sannhet* er selve bærebjelken i det institusjonelle byggverket som nettopp heter sannhetskommisjoner. Gloppen (2005, s. 18) formulerer det slik: «[...] the need for truth [...] is based on the assumption that knowledge about what happened and who were responsible [...] can be a road to reconciliation.»

Vår forståelse er at dette krever at så vel ofre som ansvarlige må konfronteres med hva som faktisk skjedde. Det er ikke minst viktig for ofrene å se at også de ansvarlige konfronteres med hendelsene og handlingene som til sammen skapte traumet.



Figur 1 Analysemodell for kollektiv sorgmestring.

Kravet om at det etableres en narrativ, en fullstendig historiefortelling, er beslektet med, men ikke identisk til, kravet om sannhet. Sosiologen Tony Walter snakker om behovet for å konstruere en fortelling om den døde:

The purpose of grief is therefore the construction of a durable biography that enables the living to integrate the memory of the dead into their ongoing lives; the process by which this is achieved is principally conversation with others who knew the deceased (Walter, 1996, s. 8).

Walter befinner seg på individnivå. Det sosiologiske elementet i hans analyse ligger i måten han vektlegger interaksjon, samtalene om den døde, på. Walter snakker like fullt om tapet av én nær person. Om vi hever abstraksjonsnivået, kan vi likevel nyttiggjøre oss Walters grunnleggende innsikt: Etter et så grusomt traume som det 22. juli var, trenger samfunnet en samlende fortelling om begivenhetene. Walters poeng er nært beslektet med sosial- og organisasjonspsykologenes begrep om «sensemaking»: et mangefasettert begrep som i sin essens er ment å fange hvordan vi «skaper mening» av kollektive erfaringer (Weick et al., 2005, s. 409). En narrativ eller en historiefortelling peker utover de nakne fakta som står i sentrum under kravet om sannhet. En samlende fortelling må i større grad også representere en fortolkning preget av indre sammenheng, av hva som skjedde, og hvorfor det skjedde.

Det tredje elementet i vår sorgmestringsmodell, tolkningsrom, retter oppmerksomheten mot behovet for å balansere ansvarliggjøring med å behovet for å ivareta dem som får et kritisk søkelys rettet mot sin opptreden når det gjelder som mest. En katastrofe som 22. juli kan utløse jakt på syndebukker på minst to nivå. Helt overordnet kan katastrofen med en viss rett omtales som et uttrykk for at et helt system sviktet. Samtidig kan det være fristende, og i en kausal rekonstruksjon saklig riktig, å legge avgjørende vekt på enkelthendelser – «sliding doors moments» – og enkeltpersoner som, sett i etterpåklokskapens klare lys, gjorde det man kan beskrive som grove feilvurderinger.

Vår påstand er at sorgprosessen krever en form for behersket ansvarsutkreving. Man må omtale og beskrive feilvurderinger og unnlattelssynder uten å offentlig henrette enkeltpersoner eller å avskrive en hel sektors kompetanse og virkeevne. Hvordan oppnå dette? Vårt

forslag er å trekke en parallell til internasjonale forhandlinger og begreper som «kreativ» eller «konstruktiv ukklarhet». Et knippe av våre Bergen-baserte kolleger formulerte det godt i en kronikk om EU for noen år siden:

Kreativ ukklarhet gir rom for levelige kompromisser fordi partene kan legge ulik mening i de samme tekstene. Det gjør det mulig å skape en enighet som er generell, og som ville vært umulig å oppnå gjennom mer utvetydige forpliktelser. I fredsprosesser kan dette muliggjøre avtaler som kan legge grunnlag for økt tillit og samarbeid (Engene et al., 2007).

Parallellen til vårt formål er klar. En passe uklar og vag analyse skaper rom for at ulike aktører kan legge ulike tolkninger inn i den helt nødvendige ansvarsutkrevingen.

Det siste elementet i modellen kan også gjøre ukklarhet til en dyd. Også her handler det om å balansere behovet for å kritisere og lære med et annet hensyn, i dette tilfellet behovet for å bevare vårt framtidshåp: håpet om at vi skal greie å organisere oss bedre i framtida, og slik forebygge at noe lignende kan skje igjen, eller i det minste håndtere det langt bedre om en ny katastrofe skulle være i emning.

Den svenske statsviteren Nils Brunsson (2006) har interessert seg for hvordan «a habit of hope», som er forankret i vår vestlige kulturs platonske idealer, er med på å drive fram stadig nye organisasjonsreformer:

We are used to thinking that even if ideals are not realized here and now, we can hope that they will be realized in the future. Reforms are expressions of hope for a better future—a future that better corresponds to our ideals than either the past or the present does (Brunsson, 2006).

Denne posisjonen kan hente mikrofundamenter i kognitiv psykologi. «Optimism bias»³ og «illusions of control» er to mekanismer som beskriver menneskers tendens til å undervurdere sannsynligheten for negative begivenheter fordi vi tror vi har større kontroll over utfall som angår oss, enn hva vi faktisk har i situasjoner preget av usikkerhet og ukontrollerbarhet. Disse mekanismene vil ofte dominere hos mentalt friske mennesker på tvers av kjønn, kulturer og aldersgrupper (Langer, 1975).⁴ De sorgterapeutiske forventningene som følger av diskusjonen over, er oppsummert i tabell 1 nedenfor:

Tabell 1 Forventninger til rapporten.

Terapeutiske strategier	Tapsorientering, fortid og konfrontasjon	Gjenoppretting, framtid og handling
Krav til rapporten	<ul style="list-style-type: none"> Sannhetssøkende, uttrykt gjennom klarhet og ærlighet Historiefortelling ved å etablere sammenheng/sensemaking 	<ul style="list-style-type: none"> Gi et tolkningsrom for å balansere kritikk og ivaretagelse Formidle håp ved å balansere kritikk og framtidstro

Terapi, sorgbearbeiding og forsoning – en analyse

I denne delen diskuterer vi i hvilken grad kommisjonens rapport lever opp til de sorgterapeutiske forventningene vi har utvunnet fra diskusjonen over.

- «Optimism bias» kan gi opphav til det Kahnemann og Tversky (1979) benevner som «planning fallacy», en mekanisme som kan bevirke at mange (de fleste) store byggeprosjekter blir dyrere og tar lengre tid enn hva selv de mest dyktige prosjektlederne klarer å budsjettere dem til.
- Kontrasten er såkalt «depressiv realisme», en mekanisme som bevirker at lettere deprimerte i gitte situasjoner gir en mer realistisk bedømming av sin egen innflytelse over begivenheter som ligger utenfor deres egen kontroll, enn ikke-deprimerte.

Tapsorientering, fortid og konfrontasjon

Nærlesing av rapporten viser at den preges av både en etterforskende og analyserende logikk. Den etterforskende logikken brukes til å beskrive og dokumentere det faktiske hendelsesforløpet så nøyaktig og inngående som mulig. Den analyserende logikken trer fram både når kommisjonen leter etter årsakene til problemene som oppsto underveis, og ikke minst når den foreslår tiltak for å hindre at slike problemer skal oppstå ved terrorangrep i framtiden.

Etterforskningslogikken kommer mest tydelig til uttrykk i rapportens kapitler 6 og 7, som inneholder en nitid og meget detaljert gjennomgang av hendelsesforløpet, både i Regjeringskvartalet og på Utøya. Gjenskapingen og presentasjonen av det faktiske hendelsesforløpet er strukturert langs en tidslinje. Hele kapittel 2 på 21 sider og store deler av kapittel 6 og 7 på i alt 66 sider inneholder en grundig gjennomgang og dokumentasjon av hendelsene minutt for minutt. Bilder fra aksjonene og ulike former for skisser og illustrasjoner gjør at dokumentasjonen virker autentisk. Også andre som har studert rapporten nøye, har lagt merke til og trukket frem at dokumentasjonen av hendelsesforløpet er en dominerende del av kommisjonens arbeid. Blant annet framhever så godt som alle de 45 instansene som har hatt rapporten på høring, kommisjonens dokumentasjon av hendelsesforløpet som spesielt grundig og dermed tillitvekkende, sannhetssøkende og ærlig. Andre nærlesere har notert seg det samme. Professor Anders Johansen ved UiB hevder i sin anmeldelse av Gjørvt-kommisjonens rapport:

Kommisjonen rekonstruerer lange rekker med bevegelser, samtaler, beslutninger, helt til det blir mulig å sette fingeren nokså nøyaktig på situasjonene der det skar seg i form av misforståelser eller ansvarsfraskrivelse (Johansen, 2013).

Denne grundige, systematiske rekonstruksjonen av hendelsene tilfredsstillende ikke bare hensynet til klarhet, ærlighet og sannhet, men også hensynet til historiefortelling og fullstendighet. Den detaljerte kronologisk organiserte framstillingen blir til en sammenhengende historie, gjenfortalt på en detaljert og fullstendig måte. Historiefortellingens brutale og usminkede versjon av hendelsene bidrar til at lesere konfronteres med og kommer nært på hendelsene. Det er derfor liten tvil om at beskrivelsene av hendelsesforløpet ble oppfattet som tøff og konfronterende for dem som leste den (se for eksempel Madsen i Aftenposten 22. januar 2017):

Da Gjørvt-kommisjonen la frem sin rapport i august 2012, ble den mottatt med en slags befrielse. Den var ærlig og usminket. Offentligheten fikk en grundig analyse av hele 22. juli-komplekset.⁵

Vår delkonklusjon er at 22. juli-kommisjonens beskrivelser av hendelsene på Utøya og Regjeringskvartalet tilfredsstillende «kravene» til så vel *sannhet* som *sensemaking*.

Gjenoppretting – framtid og handling

Den andre terapeutiske strategien innebærer at rapporten retter blikket mot nåtiden og framover. Dette gjøres ved å balansere kritikk og å ivareta dem som holdes ansvarlige. Samtidig «må» den skape håp om at vi har lært. Det krever at analysene og konklusjonene må ivareta flere interessenters ulike og til dels motstridende behov og forventninger. Rapporten må åpne et tolkningsrom som de ulike aktørene selv kan bidra til å fylle. En opplagt forventning hos de pårørende vil for eksempel være å avklare hvem som hadde ansvaret for at ope-

5. <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/E8yoi/Viktigst-a-se-virkningene-av-22-juli-kommisjonens-rapport--Per-Anders-Madsen>

rasjonene gikk som de gikk. Samtidig vil de som hadde ansvar for gjennomføringen av dem, ønske at kommisjonens analyser og konklusjoner også skal være til å leve med for dem. Institusjonene som var involvert i hendelsene, må tåle kritikk, men de bør ikke fratras all sin legitimitet. Det tilsier analyser og konklusjoner som er «passe» klare og konkretiserte, og som ikke er *for* utvetydig og sterke i påpekningen av eventuelle årsakssammenhenger og feil begått av enkeltindivider eller etater. «Ivaretagelseshensynet» tilsier dermed at forklaringsfaktorene bør være generelle – på grensen til det vage. Det avgjørende er at de gir rom for ulike tolkninger og fungerer retorisk og symbolsk.

To måter en slik gransking kan skape minimum av avstand mellom utfallet og dem som holdes ansvarlig på, er for det første ved å snakke mer om utstyr enn aktører og for det andre å legge mye vekt på generelle, abstrakte forklaringer. Kommisjonen peker på at det oppsto en rekke ulike typer problemer under aksjonene. Flere av dem var av den «harde typen». Det vil si at de for eksempel hadde å gjøre med svakheter i utstyret politiet hadde tilgjengelig. Vi gir flere eksempler på at kommisjonen framhever slike forhold i del 5 under.

I analysene av problemene som oppsto, og mulige årsaker til disse, peker kommisjonen også på hva som etter deres oppfatning var de bakenforliggende årsakene til problemene. Her gis altså mye, men i denne sammenheng viktigere, generelle årsaksfaktorer som kultur, holdninger og ledelse stor betydning sammen med påstander om tjenestemennenes manglende evne og vilje til handling. Vår operasjonalisering av hensynet til *håp* i en sorgterapeutisk kontekst er at det krever en balansegang mellom systemkritikk og jakten på hva som gikk galt, på den ene siden og håp om å finne gode løsninger på den andre siden. Systemet har sviktet, det må vi erkjenne, men vi kan ikke samtidig miste troen på våre institusjoner og vår evne til å reformere og justere dem.

Gjørsv-rapporten tilfredsstillende dette «kravet» fullt ut. Den har til sammen 31 mer eller mindre konkrete forslag til tiltak som kommisjonen selv mener følger av dens beskrivelse og analyse, og som den mener vil løse problemene og svakhetene som er avdekket. Mange er enkle og utvetydige og følger ganske direkte av beskrivelsen av hendelsesforløpet. For eksempel avdekket politiaksjonen en rekke svakheter ved politiets utstyr og infrastruktur og det vi generelt kan kalle umiddelbare problemer, som det er relativt lett å koble til praktiske, instrumentelle tiltak.

En av kommisjonens hovedkonklusjoner (om systemet som sådan) var at det sviktet på flere punkter. Det gjaldt grunnleggende forhold som evnen til å til å erkjenne risiko, evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for (altså implementering), og evnen til å koordinere og samhandle før det avsluttes med følgende kraftsats: «Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig» (NOU 2012: 14, s. 16 og s. 450).

Etter vårt skjønn er kommisjonens tilnærming til disse basale utfordringene preget av håp og optimisme i en slik grad at det grenser over til det heroiske og naive. I stedet for å fordype seg i komplekse og ofte motsetningsfylte sammenhenger mellom struktur, ledelse, kultur og individuell atferd snakkes det i generelle termer om å styrke «kultur, ledelse og holdninger». Det snakkes som om kultur og holdninger ikke skulle være komplekse emergente sosiale fenomen, men snarere noe lett styrbart, noe som kan formes av ledelsens vilje og gjøres vedtak om, før de implementeres fra toppen og nedover. På den måten skal erkjennelsen av risiko bli bedre, koordineringen bli mindre mangelfull og mål og resultatstyringen gi bedre resultater.

Slik finner kommisjonen en balanse mellom kritikk som er treffende, dokumentert og troverdig, uten å være så kraftig og altomfattende at selve framtidshåpet blir rokket ved. Ved å kombinere konkrete operative med generelle, men vage forslag til tiltak på systemnivå styrkes håpet om at gjenoppretting er mulig.

Rapporten som forvaltningspolitisk analyse – dilemmaer og paradokser

I forrige avsnitt undersøkte vi spenningen mellom terapi og analyse med utgangspunkt i kravene til et vellykket terapeutisk arbeid. I dette avsnittet snur vi på det og spør hvilke ideelle, rasjonalistiske fordringer kan vi stille til et dokument som skal legge grunnlaget for gode, begrunnede reformer?⁶

Styring dreier seg om intensjonal påvirkning av atferd for å oppnå bestemte mål (Hall & Løfgren, 2006). Det er en etablert innsikt at styring er komplisert, og at flere betingelser må være til stede for at styringstiltak skal gi ønskede resultater (se for eksempel Hill & Varone, 2017). Hva som utgjør de konkrete betingelsene, avhenger av hva som er hensikten med styringen. I vårt tilfelle er hensikten, med basis i kommisjonens mandat, å sørge for at de problemene som oppsto under politiets aksjoner under terrorhendelsene, ikke oppstår igjen hvis det skjer nye terrorhendelser.

For at rapporten skal fungere som et analytisk utgangspunkt for reformer, er det viktig at det er godt samsvar og en logisk sammenheng mellom svarene rapporten gir på de tre distinkte problemstillingene. Vi har tidligere gjennomført en analyse av hvordan svarene på rapportens tre problemstillinger (hva skjedde, hvorfor skjedde det, og hva kan vi gjøre bedre?) henger sammen (Høyen et al., 2018a). Den viser at det bare er et delvis samsvar og logisk sammenheng mellom de tre svarene. Det beste samsvaret finner vi mellom beskrivelsen av hendelsesforløpet og forslag til tiltak. I beskrivelsen av hendelsesforløpet avdekkes det en rekke svakheter ved politiets utstyr og infrastruktur, noe vi mer generelt kan kalle umiddelbare årsaker, som det er relativt lett å koble til praktiske tiltak. Ett eksempel finner vi i oppsummeringen av hendelsen i Regjeringskvartalet:

Dersom én enkeltfaktor skal trekkes fram som den antakelig viktigste som forklaring på at situasjonen ble slik, peker kommisjonen på fraværet av et godt skriftlig informasjonsdelingssystem. Politidistriktet manglet, på samme måte som andre politidistrikter, et velfungerende loggføringssystem som muliggjorde rask og sikker deling av kritisk informasjon på operativt nivå (NOU 2012: 14, s. 109).

Som en umiddelbar oppfølging av denne observasjonen fremmes det et forslag til løsning:

Kommisjonen mener at systemer for skriftlig informasjonsdeling, på og mellom de ulike nivåene, ville økt politiets prestasjonsevne 22/7 og bidratt til bedre oversikt, bedre koordinering og bedret kunnskapsgrunnlag for de beslutninger som ble truffet (NOU 2012: 14, s. 109).

I kapittel 7, om politiaksjonen på Utøya, framheves problemet med sviktende kommunikasjon mellom ulike etater, for eksempel det lokale politiet og beredskapsstyrken, flere steder. Fraværet av velfungerende kommunikasjonsmidler anføres som en mulig forklaring på at Beredskapstroppen kjørte til Storøya, som ligger tre kilometer lenger unna Utøya, og dermed tapte verdifull tid. Forslaget til løsning følger på samme side:

En felles plattform for kommunikasjon som involverte alle politimannskaper, ville ha minsket risikoen for slike feil vesentlig (NOU 2012: 14, s. 128).

Begge disse eksemplene viser et direkte samsvar mellom lærdommer trukket fra gjennomgangen av hendelsen i henholdsvis Regjeringskvartalet og på Utøya, og forslagene til tiltak.

6. Diskusjonen over de neste tre sidene trekker tunge veksler på, og er til dels identisk med, vår kritikk av Gjörv-rapporten som styringsdokument i Høyen et al. (2018a). Der går vi imidlertid grundig inn på bakgrunnen for at vi beskriver de tre logikkene som vi gjør.

Det er derimot langt dårligere samsvar mellom hovedforklaringen på hvorfor så mye gikk galt under aksjonene, og tiltakene som foreslås. Til tross for påstanden om «at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap» (NOU 2012: 14, s. 458), omtaler ingen av de i alt 31 anbefalingene kultur eksplisitt. De er i stedet i all hovedsak rettet mot den formelle organiseringen og styringen av politiet. Tiltakene 11, 12 og 14 kan illustrere vårt poeng:

11. Politidirektoratet må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og sørge for sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering. Den operative virksomheten må forsterkes. Tydelige krav til responstid, responskvalitet og samsvar mellom oppgaver og bemanning må etableres (NOU 2012: 14, s. 458–459).

12. Politidirektoratet må ta sterkere ansvar for samordning, effektivisering og mer enhetlige løsninger i Politi-Norge og for å påse at politiets organisering, på distriktsnivå, og lokalt nivå, er tilstrekkelig robust, både med hensyn til responstid og operasjonsledelsens kapasitet, erfaring og utrustning (NOU 2012: 14, s. 459).

14. Operasjonssentralene må være utrustet og bemannet til å fylle sin viktige rolle. Enhetlige løsninger for effektiv varsling mellom distrikter og rask varsling og mobilisering av egne mannskaper må etableres (NOU 2012: 14, s. 459).

Felles for disse forslagene til tiltak er at de griper rett inn i politiets struktur og organisering, og de legger opp til en betydelig sentralisering av funksjoner og oppgaver. Tanken synes å være at gjennom økt sentral koordinering vil politiet bli bedre i stand til å utføre sine oppgaver. Også de andre tiltakene som er nevnt over, og som foreslås når det gjelder tiltak for politiet, viser samme tendens: Det er forslag som omhandler etablering av «robuste» nasjonale politioperative enheter som skal koordinere og samordne politiets operative funksjoner nasjonalt.

Det er vanskelig å tenke seg at formelle strukturer ikke har betydning for kulturen, holdningene og verdiene som preger de individene som bekler disse strukturene over tid. Manglende vilje og evne til å handle spontant og resolutt trekkes i rapporten fram som en viktig bakenforliggende årsak til de problemene som oppsto. Klarere formelle og presise planer og systemer innebærer mindre rom for tjenestemennenes individuelle skjønn og rom for å handle spontant. En slik endring av den formelle strukturen vil, i tillegg til eventuelle ønskede konsekvenser, også risikere å fremme en kultur som hemmer tjenestemennenes evne og vilje til å handle adekvat i situasjoner som krever selvstendige vurderinger og resolutt handling. Det kan, for å sette det på spissen, virke som om kommisjonen etterlyser større operativ autonomi i krisesituasjoner, samtidig som den foreslår en rekke tiltak som i realiteten vil begrense den samme autonomien.

Her lider rapporten under det vi kan kalle et symmetriproblem. Det er, som blant annet sakprosaprofessor Anders Johansen (2012) var en av de første til å påpeke, et underlig misforhold mellom problemforståelse og tiltakene:

Hva kommisjonen fikk til i undersøkelsen av hendelsesforløp og konkrete omstendigheter, klarer den ikke å følge opp i redegjørelsen for de allmenne, bakenforliggende forhold. Når det kommer til forslag om «tiltak» helt til slutt, viser det seg at mange av dem er begrunnet i alminnelig ledelsesteologi, ikke i analyse av en bestemt problemsituasjon (Johansen, 2012).⁷

7. Sw: <http://prosa.no/essay/virkelighetssjokk/>

Det er en kjent sak at kulturbegrepet er notorisk vanskelig å operasjonalisere og dermed å arbeide med for konstruktive formål (se for eksempel Demers, 2007; Schein, 1985). Dette bekreftes til fulle i Gjørsv-kommisjonens rapport. Til tross for vekten begrepet tillegges i rapporten, definerer og konkretiserer ikke kommisjonen nærmere hva den legger i begrepet kultur. Hvis vi ser på hvordan de faktisk benytter begrepet, trer det fram tre bruksmåter. Den første og innsnevrende bruken er knyttet til begreper som sikkerhet, sårbarhet og risiko i ulike bindestrekskombinasjoner som risiko-kultur eller sikkerhets-kultur. I slike sammenhenger brukes «kultur» omtrent som i betydningen «det å erkjenne og forebygge fare». På s. 422 i rapporten heter det for eksempel: «Det er kommisjonens oppfatning at det i det daglige virke i regjeringskvartalet heller ikke har vært en kultur som har bidratt til å styrke sikkerheten.»

Videre snakkes det om «sterk» og «svak» kultur uten at det er åpenbart hva som menes, men våre tanker går til Peters og Watermans (1982) bok *In search of excellence*, en klassiker i populærsegmentet av business-litteraturen. Der beskrives en «sterk kultur» som et bestemt sett av *verdier* uten å gå omveien om å definere begrepet først. Det er effektivt som formidling, men ikke særlig egnet for videre analytiske øvelser.

En tredje bruk av kulturbegrepet er rund og generell og forekommer gjerne som en del av opplisteringer av typen «[k]ommisjonen har i noen grad undersøkt PSTs rutiner, ledelse, arbeidsform og kultur» (NOU 2012: 14, s. 381), uten at den på noe tidspunkt gjør rede for hva dette innebar, eller hvilke spørsmål som ble stilt. Samlet sett fungerer kulturbegrepet som en «*explanation of last resort*» – noe man tyr til der andre forsøk på å forklare ikke strekker til.

Konklusjon

Gjørsv-kommisjonens formelle mandat var å undersøke politiets handlinger under aksjonene på Utøya og i Regjeringskvartalet for å forstå og lære og på det grunnlaget å foreslå tiltak slik at framtidige terrorhendelser kunne håndteres på en bedre måte fra politiets side. Mandatet gjorde rapporten fra kommisjonen til et viktig forvaltningspolitisk utgangspunkt for framtidig organisering av politiet i Norge. Hvis vi som organisert samfunn skal kunne lære av vår egen praksis, på hele spekteret fra hverdagslige erfaringer i forvaltningen til grusomme tragedier, må analysene vi bygger på, leve opp til en viss standard. Blant annet bør nøkkelbegrep presiseres og operasjonaliseres, mens påståtte årsaksforhold bør søkes forankret i egen situasjonsbeskrivelse og empiri før man går videre til å gi råd om hvordan man skal organisere seg i fremtiden. I stedet ser vi at kommisjonen uten forutgående begrepsavklaring dytter svært mye inn i kategoriene kultur og ledelse. Den problematiserer heller ikke forholdet mellom de formelle organisatoriske tiltakene som foreslås, og hvilken effekt disse kan ha for politiets kultur. På disse punktene er Gjørsv-rapporten preget av en svak indre sammenheng og generell begrepsbruk.

Samtidig gjør kommisjonen rimelige koblinger mellom de tekniske problemene som avdekkes i gjennomgangen av hendelsene og flere av tiltakene den foreslår. Rapporten kan også sies å levere en kritikk som er treffende, dokumentert og troverdig, uten å være så kraftig og altomfattende at selve framtidshåpet blir rokket ved. Kombinasjonen av presise beskrivelser på detaljnivå og generelle og temmelig vage forslag til tiltak på systemnivå gir tolkningsrom som åpner for håpet om at den samfunnsmessige ordenen kan gjenopprettes. Denne balansen er avgjørende for vellykket sorgarbeid. Etter vår vurdering har rapporten alt som skal til for å fungere terapeutisk, mens den lider av store mangler som forvaltningspolitisk analyse og reformmanual. Dette er kjernen i dilemmaet. Rapporten kan ikke fungere godt som terapeutisk og analytisk dokument på én gang.

Ut av dette kommer et styringsparadoks til syne: Rapportens store legitimitet og autoritet som grunnlag for reformer hviler på den sterke terapeutiske funksjonen den fikk. Problemet er at nettopp de egenskapene som borger for vellykket terapi, gjør rapporten svakere som analytisk dokument. At rapportens legitimitet ble etablert på denne måten, kan forklares med den kollektive sorgen og terapibehovet som oppsto i dagene og ukene etter de forferdelige hendelsene. Dette behovet var mer umiddelbart og primært enn den mer abstrakte og intellektuelt krevende oppgaven det er å forstå det multifaserte årsaksbildet når ting går galt.

I kommisjonens formelle mandat står det intet om at kommisjonens arbeid også skal ha en terapeutisk funksjon. Mandatet gir derimot klare signaler om at kommisjonens arbeid skal være et grunnlag for styring av politiet. Her ligger paradokset kjerne: Hadde rapporten faktisk oppfylt kravene vi mener må gjelde for en god forvaltningspolitisk analyse, ville den vært klarere, mer preget av indre sammenheng og ikke minst vært bedre forankret i egen empiri når den snakker om årsaker. Samtidig ville klarhet og indre sammenheng trolig svekket rapportens terapeutiske funksjon og sannsynligvis ført til at flere interessenter hadde blitt misfornøyd med dens konklusjoner. Rapporten kunne endt opp som et omstridt og omdiskutert dokument. Den hadde ikke oppnådd den nødvendige, umiddelbare generelle legitimiteten hos alle sine adressater som måtte etableres for at rapporten skulle kunne gi det grunnlaget for fornyet styring som den fikk.

For det er ingen tvil om at Gjørsv-kommisjonen er «offensiv» og viser stor vilje til å reformere politiet. Det er naturlig å se for seg at kommisjonens dystre vurdering av politiets innsats den 22. juli har skapt et sterkt behov og en tydelig motivasjon hos den øverste ledelsen i politiet for å gjennomføre raske og omfattende endringer i politiets organisasjon. Gjørsv-kommisjonen legitimerte på denne måten både en omfattende reform og en rask gjennomføring av endringene. Analyser av nærpolitireformen viser at Gjørsv-kommisjonens konklusjoner og vurderinger ble et viktig beslutningsgrunnlag for hvordan reformen ble utformet. I den oppfølgende nærpolitireformen henvises det eksplisitt til 22. juli-kommisjonen 15 ganger. Når vi kommer fram til justiskomiteens behandling av proposisjonen, blir bildet av Gjørsv-kommisjonen som kilde til legitimitet overtydelig. I innstillingen fra justiskomiteen vises det til 22. juli-kommisjonen 43 ganger (Høyer et al., 2018a). Suksessen som sorghåndteringsdokument la grunnlaget for et institusjonalisert kvalitetsstempel som den bar med seg inn i de påfølgende reformprosessene. Dens terapeutiske suksess «overskygget» rapportens analytiske mangler og gjorde dens konklusjoner til underspesifiserte, men autoritative handlingsdoktriner for styringen av politiet etter 22. juli-hendelsene.

Vi kan her se konturene av en pervers dynamikk. Kommisjonen lyktes bare delvis i å oppfylle sitt formelle mandat. Samtidig er det nettopp de samme manglende analytiske kvalitetene som gjør at rapporten kunne gi et så viktig bidrag til å bearbeide den kollektive sorgen. Rapportens kraftfulle og vellykkede sorgterapeutiske funksjon har gitt den en ufortjent autoritet som grunnlag for reformer. Dette har hatt tydelige praktiske konsekvenser for politiets organisering. Nærpolitireformen og det som har fulgt i den kjølvann, er knapt noen ubetinget suksess, se for eksempel Filstad og Karp (2018) og Gundhus et al. (2021): Politiets operasjonelle autonomi og rommet for å uøve skjønn har blitt mindre. Dette gjelder også i situasjoner der Gjørsv-rapporten kan leses som å peke på et behov for det motsatte om en tar dens diagnose med kulturen i sentrum på alvor.

Referanser

- Brunsson, N. (2006). Reforms, organization, and hope. *Scandinavian Journal of Management*, 22(3), 253–255. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2006.08.002>
- Christensen, J. (2013). 22. juli-kommisjonen. *Nytt norsk tidsskrift*, 30(3), 243–253. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2013-03-03>
- Christensen, T., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (2013). After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21(3), 167–177. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12019>
- Demers, C. (2007). *Organizational change theories: A synthesis*. Sage.
- Filstad, C. & Karp, T. (2018). *Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitireformen*. Politihøgskolen.
- Fimreite, A.L., Lango, P., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (2012). 22. juli kommisjonen. Organisering, styring og ansvar. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 14(4), 49, 58.
- Gloppen. (2005). Roads to reconciliation?: a conceptual framework. In *Roads to reconciliation* (pp. 17–50).
- Gundhus, H.O., Talberg, N. & Wathne, C.T. (2021). From discretion to standardization: Digitalization of the police organization. *International Journal of Police Science & Management*, 24(1), 27–41. <https://doi.org/10.1177/14613557211036554>
- Hall, P. & Löfgren, K. (2006). *Politisk styrning i praktiken*. Liber.
- Halvorsen, P.C. (2021). Innledning. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 5(3), 4–11. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2021-03-01>
- Hill, M., & Varone, F. (2017). *The Public Policy Process* (7th ed.). Routledge, Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781315693965>
- Holst, C. (2016). En helt vanlig utredning. *Agenda*. <https://agendamagasinet.no/kommentarer/sa-22-juli-kommisjonen/>
- Høy, H.C., Madsbu, J.P. & Tranøy, B.S. (2018). 22. juli-rapporten: Et egnet styringsdokument for nærpolitireformen? I V.L. Sørli & P. Larsson (red.), *Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Cappelen Damm Akademisk.
- Høy, H.C., Madsbu, J.P. & Tranøy, B.S. (2021). Kultur som designvariabel: en advarsel. I B.-T. Blindheim, L. Klemsdal & K.A. Røvik (red.), *Design av organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Jacobsen, M.H. (2005). Spontan sorg og impromptu-mindesmærker:–nye mindehøjtider og midlertidige mindesteder i en flydende modernitet. *Kirkegaardskultur*, (1), 60–76. <https://tidsskrift.dk/kirkegaardskultur/article/view/126492>
- Johannessen, S.O. (2014). *Politi i krise: spillet om norsk politi etter 22. juli 2011*. Fagbokforlaget.
- Johannessen, S.O. (2015). Å forstå politiet som organisasjons- og ledelsespraksiser *Politiledelse* (s. 22–41). Gyldendal Akademisk.
- Johansen, A. (2012). Virkelighetssjokk. *Prosa*, (5). <https://prosa.no/artikler/essay/virkelighetssjokk>
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2), 263–292.
- Kearl, M.C. (1989). *Endings: A Sociology of Death and Dying*. Oxford University Press.
- Langer, E. J. (1975). The illusion of control. *Journal of Personality and Social Psychology*, 32(2), 311–328. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.32.2.311>
- NOU (2012: 14). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen: oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringkvartalet og Utøya 22. juli 2011*. Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Peters, T.J. & Waterman R.H. (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. Harper Collins.
- Peterson, A. (2006). *Att minnas saknad och dela sorg – Brandkatastrofen i Göteborg i ett kollektivt minnesperspektiv*. Forskningsrapport 136. Göteborgs Universitet Sociologiska institutionen.
- Rafoss T.W. (2018). Hva betydde rosetogene? Rituell samling i et sekulært samfunn. I H. Syse (red), *Norge etter 22. juli. Forhandlinger om verdier, identiteter og et motstandsdyktig samfunn* (kap. 7). Cappelen Damm Akademisk.

- Renå, H. (2017a). 22. juli-kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, (01), 10–36.
- Renå, H.R. (2017b). *Nærpolitireformen. Politiansattes og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen*. Universitetet i Bergen.
- Renå, H. (2022). *Krisehåndtering i et organisasjonsperspektiv – Politi-innsatsen 22. juli*, Cappelen Damm Akademisk.
- Schein, E. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass.
- Stensønes, M. (2017). *På vår vakt: beretninger fra politiets beredskapstropp*. Aschehoug.
- Stroebe, M.S. & Schut, H. (1999). The dual process model of coping with bereavement: rationale and description. *Death Studies*, 23(3), 197–224. <https://doi.org/10.1080/074811899201046>
- Walter, T. (1996). A new model of grief: bereavement and biography. *Mortality (Abingdon, England)*, 1(1), 7–25.
- Weick, K., Sutcliffe, K.M. & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 16(4), 409–421. <https://doi.org/10.1287/orsc.1050.0133>
- Weisæth L. (2018). Terror: Om psykologisk mestring. I H. Syse (red), *Norge etter 22. juli. Forhandlinger om verdier, identiteter og et motstandsdyktig samfunn* (kap. 8). Cappelen Damm Akademisk.
- Woodward, H., & Buchholz, S. (1987). *Aftershock: Helping people through corporate change*. New York: John Wiley & Sons