



# Organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport

*Hva karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport?*

---

Kristine Nordbø Røgenes

**MASTEROPPGAVE I ENDRINGSLEDELSE**  
**INSTITUTT FOR MEDIA -, KULTUR- OG SAMFUNNSFAG**  
**DET SAMFUNNSVITENSKAPLIGE FAKULTET**  
**UNIVERSITETET I STAVANGER**  
**VÅREN 2013**

**MASTEROPPGAVE I ENDRINGSLEDELSE**

---

**SEMESTER:** VÅR 2013

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

ORGANISASJONSTENKNINGEN I 22. JULI-KOMMISJONENS RAPPORT

---

**FORFATTER:** KRISTINE NORDBØ RØGENES

---

**VEILEDER:** BJØRN-TORE BLINDHEIM

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

22. JULI-KOMMISJONENS RAPPORT, ORGANISASJONSTENKNING, ORGANISASJON, INDIVIDUELL BESLUTNINGSAFTRER, ENDRING, LEDELSE, INSTRUMENTELT ORGANISASJONSPERSPEKTIV, KULTURELT ORGANISASJONSPERSPEKTIV, INSTRUMENTELL ORGANISASJONSTENKNING, KULTURELL ORGANISASJONSTENKNING, HYBRID ORGANISASJONSTENKNING, NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM), KVALITATIV METODE

---

**SIDETALL:** 74 (INKLUDERT LITTERATURLISTE)

---

**STAVANGER, 17.06.13**

## **Forord**

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på to flotte studieår ved Universitetet i Stavanger.

Studieårene har vært travle med begrenset tid til mine nærmeste, men tiden har vært meget lærerik og utfordrende. Studiet har vist meg ulike perspektiver, og gitt meg kunnskap og erfaringer som jeg vil ta med meg videre. Samholdet blant mine medstudenter, og de spennende forelesningene våre dyktige lærere har gitt oss, har gjort årene til en svært givende tid.

Endringsledelse studiet og denne masteroppgaven spesielt, har jeg opplevd som kunnskapsutviklende og motiverende å arbeide med.

Til min veileder Bjørn-Tore Blindheim ved UiS, tusen takk for alle dine unnværlige råd og din evne til å hjelpe meg til å se de «store linjene». Jeg kunne ikke fått bedre støtte til denne studien.

Sist, men ikke minst, en stor takk til min nære familie, vennekrets og min fantastiske ektemann.

Takk

Stavanger 15. juni 2013

Kristine Nordbø Røgenes

## Sammendrag

Denne studien omhandler organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport.

Fredag 22.juli 2011 ble Norge rammet av den verste terrorhandlingen på norsk jord i fredstid. Ufattelige tragedier utspant seg og viktige samfunnsorganisasjoner som politiet, helsevesenet, brannvesenet og regjeringen ble satt på en kraftig prøve. For å gi befolkningen de svar de hadde krav på, nedsatte regjeringen en uavhengig kommisjon. Kommisjonen fikk ett år på seg til å finne svarene og legge dem frem i en samlet rapport. Formålet og mandatet til 22.juli-kommisjonen var å foreta en gjennomgang og evaluering av hendelsene 22/7, for å trekke lærdom fra disse med sikte på å ruste det norske samfunnet best mulig til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som sentrale verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati ble tatt vare på.

Et overordnet tema for denne studien er at vi kan ane at 22.juli-kommisjonens rapport vil kunne bli, og gjerne allerede er blitt, en viktig premissleverandør for organisasjonstenkningen i Norges offentlige sektor. 22.juli-rapporten er en rapport som har fått mye oppmerksomhet og som dermed skaper et rasjonale for å undersøke hvilke premisser rapporten legger for hva man skal være opptatt av i den offentlige sektor i tiden fremover. Vil man være opptatt av å opprette nye organisasjonsmodeller eller vil en være mer opptatt av kultur og lederutvikling? I denne sammenheng er også debatten som har foregått i media om koblingen mellom rapportens innhold og antatte virkninger av New Public Management (NPM) reformer i offentlig sektor blitt belyst.

Formålet med denne studien er å finne hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport. Med organisasjonstenkning mener jeg hvordan kommisjonen har vurdert hvordan de ulike organisasjonene har fungert, hva de mener som må til for at organisasjonene skal fungere bedre og hvilke virkemidler kommisjonen anbefaler for å oppnå dette. Jeg ønsker å finne ut om organisasjonstenkningen i rapporten går i retning av å handle om formell organisering og reorganisering ved ulike former for samordning og spesialisering, eller om organisasjonstenkningen mer går i retning av å handle om organisasjonskultur og ledelse, samt kulturens uformelle normer og verdier.

Studien tilnærmer seg studiens problemstilling med å analysere kommisjonens vurderinger om det som sviktet 22/7 og kommisjonens anbefalte tiltak, ut i fra et instrumentelt organisasjonsperspektiv og ut i fra et kulturelt organisasjonsperspektiv.

Studien søker å avdekke hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport. I hvilken grad kan den anses å være instrumentell og i hvilken grad kan den anses å være kulturell.

Det er valgt en kvalitativ tilnærming og studien gjennomføres ved en dokumentanalyse av kommisjonens rapport. Basert på empirien er det kartlagt data om kommisjonens syn på organisasjon og hva som preger atferd, hvordan endringer skjer og hva ledelse kan forstås som.

Studien har avdekket at organisasjonstenkningen til kommisjonen kan sies å inneha en betydelig grad av både en instrumentell organisasjonstenkning og en kulturell organisasjonstenkning. Men det som samlet sett fremstår som studiens konklusjon er at det som i hovedsak karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport er en hybrid organisasjonstenkning. Den hybride organisasjonstenkningen, består av et dynamisk samspill mellom instrumentelle og kulturelle strategier og tankesett.

Kommisjonens «diagnosen» anses å inneha elementer av både instrumentell og kulturell organisasjonstenkning, men med noe hovedvekt på de kulturelle årsakene. Kommisjonens «medisin» for å møte de kulturelle og instrumentelle utfordringene kan sies å være et instrumentelt kulturelt tiltak, men som er støttet opp med hovedsakelig instrumentelle tiltak. Denne sammensmeltingen av tankesett og strategier fra det instrumentelle og det kulturelle organisasjonsperspektiv, vurderes i denne studien å bli tatt til inntekt for en hybrid organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport.

Denne studiens analyse av kommisjonens vurderinger og anbefalinger kan oppsummeres på følgende måte; Årsakene til det som sviktet var både organiseringen og kulturen, for å møte disse utfordringene må kulturen endres (hovedtiltaket), men for å støtte opp om denne kulturendringen blir det brukt strategier som berører organiseringen, men kommisjonen anbefaler ikke en ny organisering, kommisjonen anbefaler en forsterkning av den strukturen som allerede foreligger i offentlig sektor. Dette kan kobles til debatten i media om koblingen mellom 22.juli-rapporten og NPM reformer i det offentlige Norge. Sett i forbindelse med den hybride organisasjonstenkningen, kan det tolkes at det legges til grunn et samspill som går på at organiseringen og kulturen påvirker hverandre gjensidig.

Om kommisjonens vurderinger og anbefalinger er å anses som positive eller negative premisser for den videre utviklingen av Norges offentlige sektor, tar denne studien ikke mål av seg å vurdere. Men studien ønsker å løfte frem at det kanskje er noen sider ved offentlige organisasjoner som vi må ta vare på og verne om. Kompleksiteten og den overordnede oppgaven til offentlige organisasjoner er på mange områder ulik private organisasjoner. Dette er en vanskelig debatt som denne studien verken har et svar på, eller har tatt sikte på å svare på. Men relatert til denne studiens konklusjon om at organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport kan karakteriseres som en hybrid som består av et samspill av instrumentelle og kulturelle tankesett og strategier, kan en antyde at dette dilemmaet mellom den nåværende organiseringen i den offentlige sektor som består av resultatenheter, kontrakter og fokus på målstyring, og dens innvirkning på organisasjonskulturen og ledernes evne og vilje til å lede, også har fått sitt uttrykk i kommisjonens rapport.

## Innholdsfortegnelse:

1	<b>INNLEDNING</b> .....	8
1.1	STUDIENS FORMÅL.....	8
1.2	PROBLEMSTILLING.....	12
1.3	STUDIENS DISPOSISJON.....	12
2	<b>BAKGRUNNSKAPITTEL - «SYKDOMMEN SOM MEDISIN?»</b> .....	14
2.1	DEBATTEN.....	14
2.1.1	Reformvennlig contra reformkritisk.....	15
3	<b>TEORI</b> .....	19
3.1	ET INSTRUMENTELT ORGANISASJONSPERSPEKTIV .....	19
3.1.1	Den formelle organisasjonsstruktur og faktiske handlinger.....	19
3.1.2	Endring av atferd gjennom endring av formell struktur.....	22
3.1.3	Ledelse som styring.....	22
3.2	ET KULTURELT ORGANISASJONSPERSPEKTIV.....	22
3.2.1	Institusjonelle trekk og faktiske handlinger.....	22
3.2.2	Endring av atferd gjennom gradvis endring av organisasjonskultur...	24
3.2.3	Ledelse som «forvalter».....	24
3.3	SPESIFISERING AV PROBLEMSTILLINGEN GITT DE ORGANISASJONSTEORETISKE PERSPEKTIV.....	25
3.3.1	I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som instrumentell?.....	25
3.3.2	I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som kulturell?.....	25
4	<b>METODE</b> .....	26
4.1	INTRODUKSJON.....	26
4.2	FORSKNINGSSTRATEGI.....	27
4.2.1	Valg av teoretisk perspektiv.....	28
4.2.2	Data og utvalg av datakilder.....	30
4.2.3	Analyse og fortolkning av data.....	31
4.3	STUDIENS TROVERDIGHET.....	33

<b>5</b>	<b>RESULTAT OG DRØFTING</b> .....	<b>36</b>
5.1	EN INSTRUMENTELL ORGANISASJONSTENKNING I 22. JULI- RAPPORTEN.....	36
5.1.1	Årsaker (Diagnosen).....	36
5.1.2	Anbefalte tiltak (Medisinen).....	42
5.1.3	En oppsummerende vurdering gitt det instrumentelle perspektiv....	45
5.2	EN KULTURELL ORGANISASJONSTENKNING I 22. JULI- RAPPORTEN.....	48
5.2.1	Årsaker (Diagnosen).....	48
5.2.2	Anbefalte tiltak (Medisinen).....	54
5.2.3	En oppsummerende vurdering gitt det kulturelle perspektiv.....	57
5.3	EN SAMMENFATTENDE ANALYSE: EN HYBRID ORGANISASJONSTENKNING I 22. JULI- RAPPORTEN.....	60
<b>6</b>	<b>KONKLUSJON OG AVSLUTTENDE REFLEKSJONER</b> .....	<b>68</b>

Fredag 22. juli 2011 ble Norge rammet av bombeangrepet på regjeringskvartalet i Oslo og skuddene på AUFs sommerleir på Utøya i Hole kommune. Til sammen 77 mennesker mistet livet i de to angrepene. I tillegg ble mange mennesker alvorlig skadet. En betydelig innsats ble gjort i redningsarbeidet (NOU 2012:14, s. 38).

## 1 Innledning

### 1.1 Studiens formål

Fredag 22.juli 2011 ble Norge rammet av den verste terrorhandlingen på norsk jord i fredstid. Ufattelige tragedier utspant seg og viktige samfunnsorganisasjoner som politi, helsevesenet, brannvesenet og regjeringen ble satt på en kraftig prøve. En samlet nasjon stod sammen i dagene og månedene som fulgte. Men det norske samfunn krevde svar; hva skjedde, hvorfor skjedde det og hvordan kunne det skje? For å gi befolkningen de svar de hadde krav på, nedsatte regjeringen en uavhengig kommisjon. Kommisjonen fikk ett år på seg til å finne svarene og legge dem frem i en samlet rapport. Svarene skulle være usminkede og ærlige, het det fra Statsministerens kontor (NOU 2012:14).

Formålet og mandatet til 22.juli-kommisjonen var å foreta en gjennomgang og evaluering av hendelsene 22.juli 2011 for å trekke lærdom fra disse med sikte på å ruste det norske samfunnet best mulig til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som sentrale verdier i det norske samfunnet, som åpenhet og demokrati, ble tatt vare på. Kommisjonen skulle kartlegge alle relevante sider ved hendelsesforløpet og fremme forslag om tiltak den anså som nødvendige for å få en bedre fremtidig beredskap. Kommisjonen skulle innhente opplysninger fra ulike kilder, herunder tjenestemenn i departementene, politiet, helsevesenet, brannvesenet, direktorater mv. Det ble også forutsatt at kommisjonen tok i mot synspunkter fra alle pårørende som ønsket det. Kommisjonen ble gitt frist til 10. august 2012 for å avgi sin endelige rapport. Kommisjonen var uavhengig av regjeringen (Kongen i statsråd) og Statsministerens kontor i sitt arbeid (NOU 2012:14).

22.juli-kommisjonen leverte sin samlede rapport den 13.august 2012. Rapporten inneholdt en grundig analyse om hva som skjedde 22/7<sup>1</sup>, hvorfor det skjedde og om hvordan dette kunne skje. Kommisjonen fremhevet at den viktigste kilden til læring var kommisjonens spørsmål om; hvorfor håndteringen ble som den ble (NOU 2012:14). På bakgrunn av analysen kom kommisjonen frem til seks konklusjoner (NOU 2012:14, s. 449):

- Angrepet på regjeringskvartalet 22/7 kunne ha vært forhindre gjennom effektiv iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak.
- Myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var reelt mulig. Gjerningsmannen kunne ha vært stanset tidligere 22/7.

---

<sup>1</sup> 22/7: 22.juli-kommisjonen valgte i sin rapport å benytte «22/7» som en samlebetegnelse for begivenhetene 22. juli 2011, dette for å lette framstillingen. Denne studien vil også benytte «22/7» som en samlebetegnelse på bakgrunn av det samme formålet.



- Flere sikrings- og beredskapstiltak for å vanskeliggjøre nye angrep og redusere skadevirkningene burde ha vært iverksatt 22/7.
- Helse- og redningsarbeidet ivaretok de skadde og pårørende i akuttfasen på en god måte.
- Regjeringens kommunikasjon til befolkningen var god. Departementene maktet å videreføre sitt arbeid på tross av skadene.
- Med en bedre arbeidsmetodikk og et bredere fokus kunne PST ha kommet på sporet av gjerningsmannen før 22/7. Kommisjonen har likevel ikke grunnlag for å si at PST dermed kunne og burde ha avverget angrepene.

Kommisjonen har i sin rapport analysert de *bakenforliggende årsaker* til at responsen fra de ulike offentlige organisasjonene ble som den ble. De har sett særlig på «betydningen av fem årsaksdimensjoner: (1) ansvarsforhold og formelle rammer; (2) ressurser; (3) kunnskap, kompetanse og holdninger; (4) teknologi samt (5) evnen til å lede og nyttiggjøre seg alt dette» (NOU 2012:14, s. 450).

Kommisjonens rapport fremholder *fem hovedårsaker* for det som sviktet 22/7 (NOU 2012:14, s. 450):

- Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.
- Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.
- Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.
- Potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.
- Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.

Kommisjonens *hovedkonklusjon*, er at «det som skilte det som fungerte og det som sviktet, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur, lederskap og hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var gitt» (NOU 2012:14, s. 458). Utfordringen ligger, i følge kommisjonen, i å skape bedre samsvar mellom ord og handling.

Et overordnet tema for denne studien er at vi kan ane at 22.juli-kommisjonens rapport vil kunne bli, og gjerne allerede er blitt, en viktig *premissleverandør* for organisasjonstenkningen i Norges offentlige sektor. Antagelsene er blant annet fattet på bakgrunn av selve omfanget av de katastrofale hendelsene 22/7. Hendelsene berørte mange sentrale organisasjoner i det norske samfunn. Rapportens rolle som premissleverandør for organisasjonstenkningen i offentlig sektor kan også sies å ha kommet frem i det sterke mediefokuset rapporten har fått. Dette fokuset i media på rapporten er med på å styrke antagelsen om at rapporten er og vil bli en viktig premissleverandør for organisasjonstenkningen.

Debatten som har foregått i media har innehatt elementer av en diskusjon som omhandler virkningen New Public Management (NPM) reformer har hatt i det offentlige Norge. «Hovedhypotesen til NPM- reformer er at de skal ha positive effekter på hovedmålet med kostnadseffektivitet, og ikke negative sideeffekter på andre mål som kvalitet, politisk styring og rettstatsverdier» (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik 2009, s. 177). Debatten i media handler, slik jeg vurderer det, blant annet om NPM-reformenes påvirkning på lederkultur, frikobling av faglighet og ledelse og resultat og målstyring i offentlige organisasjoner. Jeg har på bakgrunn av denne koblingen som er gjort i media mellom 22.juli-rapporten og NPM reformer, valgt å vise utdrag fra hovedlinjene i debatten i kapittel 2.

Formålet med denne studien er å finne hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport. Med organisasjonstenkning mener jeg hvordan kommisjonen har vurdert hvordan de ulike organisasjonene har fungert, hva de mener som må til for at organisasjonene skal fungere bedre og hvilke virkemidler kommisjonen anbefaler for å oppnå dette. Vurderer kommisjonen at det har vært mangel på samordning, for svak målstyring, manglende bruk av rutiner, prosedyrer og planverk, når de vurderer hvordan organisasjonene har fungert? Eller vurderer kommisjonen at det har vært en forsiktighetskultur, manglende risikoerkjennelse og et lederskap som har manglet entusiasme og visjoner som har preget hvordan organisasjonene har fungert? Hvilke virkemidler vil da kommisjonen anbefale for å forbedre disse forholdene, vil de anbefale mer samordning, sterkere målstyring og utarbeidelse av flere rutiner og planverk, eller vil de anbefale endring av organisasjonenes holdninger og verdier, utvikling av kompetansen til organisasjonsmedlemmene og lederutvikling? Med andre ønsker jeg å finne ut om organisasjonstenkningen i rapporten går i retning av å handle om formell organisering og reorganisering ved ulike former for samordning og spesialisering, eller om organisasjonstenkningen mer går i retning av å handle om organisasjonskultur og ledelse og kulturens uformelle normer og verdier.

Sett i sammenheng med at vi kan ane at 22.juli-kommisjonens rapport vil kunne bli en viktig premissleverandør for organisasjonstenkningen, ikke bare i beredskapsetatene, men for Norges samlede offentlige sektor, så ønsker jeg ved gjennomføringen av denne studien å søke svar på hva rapportens organisasjonstenkning består av. Dette leder frem til det spørsmålet denne studien søker å svare på; «Hva karakteriserer organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport?» Mener kommisjonen at det er organiseringen som har vært problemet, og er det da reorganisering som er løsningen? Eller mener kommisjonen at det er kultur og ledelse som har vært problemet, og er det da utvikling av kultur og ledelse som fremstår som løsningen? Vil kommisjonen vektlegge troen på de strukturelle forhold, eller er det troen på kultur og ledelse som vil stå tydeligst frem i rapporten? Vi kan ane at ulike svar på spørsmålene ovenfor vil ha ulike praktiske implikasjoner for hvordan den norske forvaltning vil utvikle seg fremover. Med andre ord kan vi si at her har vi en rapport som har fått mye oppmerksomhet og som dermed skaper et rasjonale for å undersøke hvilke premisser rapporten legger for hva man skal være opptatt av i det offentlige i tiden fremover, vil man være opptatt av å opprette nye organisasjonsmodeller eller vil en være mer opptatt av kultur og lederutvikling?

Kommisjonens rapport vil bli analysert i lys av to ulike organisasjonsteoretiske perspektiv. Et instrumentelt organisasjonsperspektiv og et kulturelt organisasjonsperspektiv. Hvert av perspektivene vil fortelle ulike historier om kommisjonens vurderinger om hva som sviktet 22/7 og hvordan kommisjonen anbefaler at utfordringene skal bli håndtert. Ut i fra et instrumentelt perspektiv fortelles en historie som handler om mangel på organisering og dårlig samordning, og hvor mer samordning og sterkere målstyring er virkemidler for å håndtere dette. Ut i fra et kulturelt perspektiv fortelles en historie som handler om et svakt lederskap og organisasjonskulturer som mangler gode holdninger og verdier, og hvor endring av kulturenes holdninger og verdier, og lederutvikling er virkemidler for å håndtere utfordringene.

Perspektivene vil bli utdypet i kapittel tre, teorikapitlet, men her følger et kort sammendrag;

Det instrumentelle perspektiv har en tilnærming til organisasjon og atferd, endring og ledelse som består av en vektlegging av organisasjonens *formelle normative struktur*. Denne strukturen består blant annet av ulike former for samordning og spesialisering, skriftlige prosedyrer og rutiner. Den formelle strukturen blir sett på som retningsgivende for den individuelle beslutningsatferden. Den individuelle beslutningsatferden blir ansett som begrenset rasjonell, noe som fører til at organisasjonsmedlemmene vil ha behov for å få styrt sin oppmerksomhet mot organisasjonens mål. Ledelsen i organisasjonen styrer den individuelle beslutningsatferden ved å designe og redesigne organisasjonens formelle normative struktur. Ved å designe og redesigne strukturen, forventer ledelsen i lys av et instrumentelt perspektiv å endre organisasjonsmedlemmenes individuelle beslutningsatferd slik at den stemmer overens med organisasjonens målsetninger.

Det kulturelle organisasjonsperspektiv problematiserer det instrumentelle perspektivets rasjonelle kalkulasjon om årsaksforhold og effekter i en organisasjon. Det kulturelle perspektivet «problematiserer de instrumentelle forutsetningene og den underliggende mål-middel-rasjonaliteten og framhever de begrensningene og mulighetene som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner» (Christensen et al., 2009, s. 23). På bakgrunn av denne «motvekten» det kulturelle perspektivet representerer til det instrumentelle perspektivet velger jeg i denne studien også å belyse et kulturelt perspektiv. Det kulturelle perspektivet vektlegger organisasjonskulturens betydning for organisasjonsmedlemmenes atferd. Normene og verdiene som organisasjonskulturen består av viser organisasjonsmedlemmene hva som er «passende atferd».

Det kulturelle perspektivets tilnærming til organisasjon og atferd, endring og ledelse består av vektlegging av organisasjonens *uformelle organisasjonskultur*. Den uformelle organisasjonskulturen blir sett på som retningsgivende for den individuelle beslutningsatferden. Den individuelle beslutningsatferden blir sett som et uttrykk for organisasjonens uformelle normer og verdier. Innholdet i organisasjonens uformelle normer og verdier fører til at organisasjonsmedlemmene vil handle i overensstemmelse med det den uformelle kulturen anviser som passende atferd. Organisasjonsmedlemmene vil dermed handle i tråd med den uformelle kulturens forventinger.

Ledelsen i organisasjonen vil ikke kunne klare å styre den uformelle kulturen, men må forsiktig prøve å forvalte organisasjonens uformelle normer og verdier i samarbeid med og med fokus på medvirkning fra organisasjonens øvrige medlemmer. På sikt vil dette kunne føre til en ønsket endring i organisasjonen.

Som nevnt tidligere i dette kapitlet uttrykker kommisjonen at deres hovedkonklusjon, er at årsakene til det som fungerte og det som sviktet, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur, lederskap og hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var gitt. Jeg har valgt å tolke kommisjonens bruk av ordet *hovedsak* som en åpning for at en analyse kan vise at årsakene vil kunne ha elementer i seg som både kan karakteriseres som instrumentell og som kulturell organisasjonstenkning. De samme tankene gjør jeg meg om kommisjonens anbefalte tiltak.

Fokuset i denne studien er ikke på gjerningsmannens grufulle handlinger, men på 22.juli-kommisjonens vurderinger av årsakene til samfunnets samlede respons og de tiltak kommisjonen anbefaler i den forlengelse. Denne studien er dermed ikke en organisasjonsanalyse av de berørte organisasjonenes årsaker til at det sviktet 22/7 og de påfølgende tiltakene i den forlengelse, men en analyse av *kommisjonens vurderinger* av de samme forholdene.

## 1.2 Problemstilling

1. «Hva karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport?»

A. I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som *instrumentell*?

B. I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som *kulturell*?

Problemstillingen vil bli nærmere utdypet i teoridelen, kapittel 3.

## 1.3 Studiens disposisjon

Kapittel to har jeg valgt å kalle et bakgrunnskapittel. Dette kapitlet gir en kort presentasjon av, og utdrag fra, debatten som kom i rapportens forlengelse. Dette er en debatt som kobler sammen rapportens «diagnose og medisin» og antatte virkninger av New Public Management reformer i Norges offentlige sektor. I dette kapitlet ønsker jeg å peke på hovedlinjene i debatten. Hovedlinjene omhandler blant annet; lederkultur, frikobling av faglighet og ledelse, og resultat og målstyring.

Ulike organisasjonsteoretiske perspektiver har ulike tilnærminger til følgende områder; hvordan de ser på organisasjoner og hva som er bestemmende for organisasjonsmedlemmenes individuelle beslutningsatferd, hvordan endring skjer og hvordan organisasjoner kan og bør ledes. Jeg har valgt et instrumentelt og et kulturelt organisasjonsperspektiv for å tilnærme meg problemstillingen i denne studien. De valgte perspektivene presenteres i kapittel 3.

Studien søker å identifisere og tolke sammenhenger i 22.juli-kommisjonens rapport som leder frem til en ny antagelse av rapportens innhold. Jeg har derfor valgt en kvalitativ metodisk tilnærming. Den kvalitative metoden og implikasjonene av dette valget fremstilles i kapittel 4.

Problemstillingen drøftes med utgangspunkt i 22.juli-kommisjonens rapport som har som formål å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Jeg har valgt å kombinere den empiriske delen, med de aktuelle funn, med analyse- og drøftingsdelen. Kapitlet har fått navnet «Resultat og drøfting». Dette har jeg valgt for å forsøke å få til en fremstilling som evner å fortelle leseren ulike «historier» om hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport. Studien avrundes med et avsluttende kapittel som omhandler studiens konklusjon og avsluttende refleksjoner om studien.

## 2 Bakgrunnskapittel «Sykdommen som medisin?»

Jeg har valgt å kalle dette bakgrunnskapittelet det samme som professor Anders Johansen (2012) brukte som en undertittel i ett innlegg i det litterære tidsskriftet Prosa. Dette da jeg anser tittelen for å være relativt treffende for den debatten som kom parallelt med fremleggningen av 22.juli-kommisjonens rapport. Jeg tillater meg derimot til å sette et spørsmålstegn bak utsagnet, da debatten fører ulike synspunkter om dette temaet. Flere peker i debatten på sammenhengen mellom innholdet i 22.juli-rapporten og virkningene av innføringen av New Public Management (NPM) reformer i det offentlige Norge.

### 2.1 Debatten

I mediedekningen som har fulgt fremleggningen av 22.juli-rapporten, kan en lett få inntrykk av at «folk flest» stiller seg bak kommisjonens vurderinger av årsaker til det som sviktet og kommisjonens anbefalte tiltak i den forlengelse. Men det har også kommet frem synspunkter fra ulike aktører som påpeker at de gjerne stiller seg bak «diagnosen» som kommisjonen har stilt, men stiller seg uforstående til kommisjonens anbefalte «medisin». Aktører i debatten, som professor Rune Slagstad og professor Per Læg Reid, har gitt uttrykk for at det er NPM reformer og post NPM reformer (reformer som har kommet i kjølvannet av NPM (Christensen et al. 2009)), som er den *egentlige* bakenforliggende årsaken til hovedkonklusjonen til 22.juli-kommisjonen om at «det som skilte det som fungerte fra det som sviktet var organisasjonskultur, holdninger og ledere». De uttrykker, slik jeg forstår det, at det er virkningene av innføringen av NPM reformene i Norges offentlige sektor som er grunnen til at 22.juli-kommisjonen nå konkluderer med at det er problemer med kultur, holdninger og ledelse i det offentlige. Når kommisjonen anbefaler sterkere målstyring og mer resultatorientert lederskap for å møte utfordringene i organisasjonskulturene og lederskapet, vurderes det av flere deltakere i debatten som at kommisjonen prøver å reparere kultur og ledelse med å anbefale mer bruk av NPM virkemidler. Dette er sagt av Johansen (2012) som å være det samme som «å gi sykdommen som medisin».

Det sies at kommisjonen har satt søkelyset på det grunnleggende problemet i offentlig sektor som vurderes av flere å være innføringen av NPM, eksempelvis kommisjonens påpeking av at politiet har for mange detaljerte mål og Justis- og beredskapsdepartementets (JD) overdreven fokus på detaljer i etaten, men deltakerne i debatten etterlyser tiltak fra kommisjonen som går på endringer i selve *organiseringen* av offentlig sektor, dette da de mener at det offentlige Norges nåværende organiseringen er preget av NPM tankegangen, og at denne NPM mentaliteten er hovedgrunnen til det som sviktet 22/7. Professor Slagstad uttaler i den forbindelse følgende til Stavanger Aftenblad (3.9.2012): «Gjørsv-kommisjonen er en gave for oss som ønsker en prinsipiell diskusjon om hvordan Norge skal styres. Den skjærer dypt, men inviterer oss til å gå enda dypere». Selv om det vurderes av flere at kommisjonen har satt søkelyset på det som oppleves som «uheldige» virkninger etter en organisering som er preget av NPM tankegang, vurderer de at kommisjonen ikke anbefaler *en annen* organisering enn etter NPM tankegangen, det vurderes derimot av flere at kommisjonen anbefaler at det offentlige *forsterker* sitt fokus på tiltak som kan tas til inntekt for en tankegang som har preg av NPM.

Et par uker etter at kommisjonen hadde lagt frem sin rapport, skrev forskerne Anne Lise Fimreite, Per Lango, Per Lægred og Lise Hellebø Rykkje et innlegg i Dagens Næringsliv. I innlegget uttrykker de klart at de stiller seg bak «diagnosen» til kommisjonen, som de vurderer at handler om; manglende iverksettingskraft, utilstrekkelig bruk av planverk og samordningsevne og uklare ansvarsforhold og kommunikasjonssvikt. Men «medisinen», som forskerne vurderer som *kulturendring*, stiller de spørsmål til. De etterspør tiltak som fokuserer på *bedre organisering*. De uttrykker følgende om kommisjonens «medisin»: «Kulturendring, bedre leiing og større risikoerkjening er nødvendig, men endringer i organisering er og viktig, ikkje minst for å oppnå dette» (Fimreite, Lango, Lægred, Rykkje, 23.8.2012). Forskerne konkluderer med at 22.juli-kommisjonen ikke tar høyde for viktigheten av god organisering og at «... den ser i liten grad sammenhengen mellom formell organisering, leiing, kommunikasjon, planlegging og samordning» (Fimreite, Lango, Lægred, Rykkje, 23.8.2012).

22.juli-kommisjonen påpeker i rapporten at «POD har satt få konkrete mål og tidsfrister for beredskapsområdet» (NOU 2012:14, s. 314). Kommisjonen finner fraværet av koblingen mellom mål og ressurser i politiet som urovekkende. Kommisjonen stiller spørsmål med «... om den politiske ledelsen i JD har engasjert seg for sterkt i detaljer ved virksomheten, og om den faglige uavhengige ledelsen av etaten har utviklet seg i henhold til intensjonene» (NOU 2012:14, s. 314).

Det fremstår (...) for kommisjonen som politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle, ikke nødvendigvis de områdene der klare mål og forventinger er viktigst... Uten mål er det vanskelig å se om resultater oppnås, eller å sikre at strategiske prioriteringer følges tilstrekkelig opp... I realiteten har det langt på vei vært opp til lokalt initiativ å fastsette krav og mål (NOU 2012:14, s. 314).

Kommisjonen anbefalinger om økt fokus på målstyring blir av flere i debatten tatt til inntekt for at kommisjonen anlegger et positivt fokus på økt bruk av NPM virkemidler. Kommisjonen vurderer at en bakenforliggende årsak til det som sviktet 22/7 var målstyringssystemet i politiet, men istedenfor å anbefale en *annen* organisering på dette området, vurderes det at kommisjonen legger til grunn en tro på at *mer* målstyring vil være med på å bedre forholdene i politietaten. Dette er det ulike meninger om.

### **2.1.1 Reformvennlig contra reformkritisk**

Det vurderes i denne studien at debatten i media kan deles inn i to hovedgrupper, de reformvennlige og de reformkritiske. Jeg ser likhetstrekk mellom grupperingene i debatten og Røviks (2009) inndeling av forskningen om NPM inn i to leire; en reformvennlig og en mer reformkritisk i forhold til innføringen av NPM og post-NPM reformer i det offentlige Norge. Jeg har derfor tatt utgangspunkt i Røvik sine omtaler om de to ulike leirene, når grupperingene i debatten blir omtalt. Jeg har i denne studien valgt i hovedsak å fokusere på bidragene som har kommet fra den reformkritiske gruppen, da jeg anser disse bidragene som en motvekt til den nåværende organiseringen av Norges offentlige sektor, som da danner en bakgrunn som jeg kan se kommisjonens vurderinger opp mot.

I boken *Trender og Translasjoner* skriver Røvik (2009, s. 34) at «New Public Management (NPM) er blitt en felles betegnelse på de siste 25 års mange forsøk på å overføre forretningsinspirerte ideer til offentlig forvaltning». «NPM hevdes å være en «familie» av moderniseringsideer for offentlig sektor hentet fra privat sektor» (Røvik 2009, s. 34), «der kjernen utgjøres av ideer om profesjonell ledelse, dvs. ledere med ledelseskunnskaper og frihetsgrader til å ta avgjørelser, oppsplitting av virksomheter i flere selvstendige resultatenheter, økt konkurranse, samt bruk av kontrakter som politisk styringsinstrument» (Røvik 2009, s. 34).

De reformvennlige legger blant annet til grunn at NPM er med å kvalitetssikre tjenestene borgerne tilbys og sikre et forsvarlig forbruk i det offentlige, «... kontraktbaserte relasjoner mellom bestillere og utførere gir klarhet, oversikt og etterprøvbarhet når det gjelder offentlige tjenesters kvalitet og pris (...) innslag av brukerbetaling bidrar til å sikre ansvarlig forbruk...» (Røvik 2009, s. 35), som tungt veiende argumenter for innføringen av NPM virkemidler. Det kan tolkes at Johansen (2012) i sitt innlegg i PROSA, vurderer at justisminister Grete Faremo kan sies å tilhøre denne reformvennlige leiren. Da Faremo skulle orientere Stortinget om kommisjonens rapport, brukte hun i følge Johansen (2012) begrep som; nødvendigheten av «et forsterket fokus på ledelse,» etablering av «gode styringsmodeller», «være pådriver for samhandling» og sørge for «ledelsesoppmerksomhet knyttet til resultater». Dette er begrep som kan knyttes til NPM tankegangen om hva som må til for å få til vellykkede organisasjoner.

De reformkritiske argumenterer blant annet med at «NPM (...) er ideer og reformer som ikke tar høyde for kompleksiteten og annerledesheten i offentlig sektor. Det hevdes at det fremfor alt ikke tas høyde for at styring av politisk-demokratiske systemer krever et spesielt normativt styringsgrunnlag» (Røvik 2009, s. 35). Professor Slagstad, professor Lægneid og Morten Størksnes kan sies å være en del av denne reformkritiske leiren. Professor Slagstad har uttrykt blant annet i *Stavanger Aftenblad* (3.9.2012) at «New Public Management er karakterisert som en offentlig revolusjon. Nå behøver vi en kontrarevolusjon» og han påpeker det han mener er kritikkverdige med NPM tankegangen som for eksempel; «Man frikobler organisasjoner fra faglig kultur, og ledelse fra faglig bakgrunn. Er man leder, kan man lede hva det skal være. Samtidig må de ansatte holdes under kontroll med endeløse rekker av mål som det stadig må rapporteres om» (Slagstad referert i *Stavanger Aftenblad* 3.9.12). Slagstad omtaler denne typen ledere som «doldisbyråkrater», dette er i følge Slagstad ledere som ikke har faglig bakgrunn i det de skal lede og har en kultur for å la være å si i fra oppover i systemet dersom noe ikke er som det burde, de ønsker ikke offentlig debatt og det er til syvende og sist egeninteressen som betyr noe, ikke hva som er samfunnets beste. «Mye av denne kulturen er inspirert fra det private næringslivet(...) Men overført på offentlig sektor kan en slik styringskultur bli direkte livsfarlig, i tillegg til at den undergraver både åpenhet og demokrati» (Slagstad referert i *Stavanger Aftenblad*, 4.9.2012).



Professor Slagstad uttrykker også hans synspunkter på målesystemene i det offentlige og kobler dette til 22.juli-kommisjonens vurdering av årsaker for det som sviktet og deres anbefalinger i den forlengelsen:

... målstyringssystemet slik det praktiseres, er gjennomsyret av mistillit til den faglige ekspertisen i organisasjonene. Gjørsv-kommisjonen peker på hvor negativt dette har slått ut i politiet, men er samtidig tvetydig når den anbefaler sterkere målstyring som botemiddel. Kommisjonen stiller riktig diagnose, men forordner feil medisin (Slagstad referert i Stavanger Aftenblad, 3.9.2012).

I likhet med professor Slagstads uttalelser om målstyringssystemet i offentlige organisasjoner, er professor Lægreid referert i Klassekampen (1.9.2012) om «... at det ikke lenger holder å skrive ut mer av den samme medisinen. Målstyring må erstattes eller suppleres med andre styringssystemer som er mer tilpasset virkeligheten». Lægreid stiller seg kritisk til tankegangen om at «I stedet for å gi (...) frihet og ansvar ut fra bredt definerte målsettinger, oppstår det en sjekklistetilnærming. Fordi det er vanskelig å lage resultatmål for offentlig virksomhet, ender man (...) opp med aktivitetsmål og prosessmål som erstatning for samfunnsmessige resultatmål» (Klassekampen 1.9.2012).

Få dager etter fremleggingen av 22.juli-kommisjonsrapporten uttrykte også Morten Størknes et klart kritisk synspunkt i forhold til de utfordringene som kommisjonen hadde avdekket innad i politietaten. Han uttrykket følgende om saken: «Problemene innen politiet er på et dypere plan de samme som rir sykehus, utdanningsinstitusjoner, Nav og store deler av det offentlige. Det handler om mentaliteten som statsminister Stoltenberg har drevet frem, som forkjemper for styringsformen New Public Management» (Størknes 18.8.2012). Størknes påpeker videre at NPM har ført til «ansvarsfraskrivelse, detaljstyring, skjemavelde, hemmeligholdelse, konsulentvelde, minkende effektivitet, økte kostnader, og stadige ”reformer” drevet frem av ledere som har null faglig erfaring innenfor feltet det er snakk om. De kan bare lede, men til gjengjeld kan de lede hva som helst» (Størknes 18.8.2012).

Professor Johansen peker på at 22.juli-kommisjonen anbefalte tiltak i forbindelse med kultur og lederskap ikke krever at organisasjonene skal frembringe noe *nytt*, men at organisasjonene skal fokusere på å gjøre mer av det de allerede gjør:

"Kommisjonen konkluderer med (...) at «hovedutfordringen etter 22/7 er knyttet til holdninger, kultur og lederskap». Dette betyr imidlertid ikke at den etterlyser noe *annet* – en ny organisasjonskultur eller andre ledelsesprinsipper – men at den krever *mer av det samme*. Mål- og resultatstyringen skal forbedres ved hjelp av mer «resultatorientert lederskap» og nye «målbare uttrykk for kapasitet og kompetanse». For alle andre svakheter har kommisjonen et botemiddel å anbefale – helikopter der det mangler helikopter osv. – men på dette punktet ordinerer den selve sykdommen som medisin (Johansen 2012).

4.juni i år stod Marit Fostervold Johansen, konstituert politimester i Sør-Trøndelag og Gunnar Fløystad, leder i Hordaland politidistrikt frem på NRK og fortalte om sin frustrasjon om økt detaljstyring i politiet etter 22/7. «Politidistriktene har etter 22. juli fått flere nye målekriterier, mange av dem fornuftige,(...) Men problemet er at de nye kravene kommer på toppen av de gamle» (Fostervold Johansen sitert i NRK 4.6.2013). Fløystad gir uttrykk for sin frustrasjon ved å si:

For mye tid går til rapportering. Når vi ikke klarer å ha en effektiv ledelse fordi vi er pålagt å rapportere og følge opp administrative systemer som ikke alltid er like gode, så sier det seg selv at det er ganske frustrerende. Man strekker ikke til helt i det daglige (Fostervold Johansen sitert i NRK 4.6.2013).

Til sammen utgjør alle disse synspunktene en dagsaktualisering av betydningen av å undersøke hvilken organisasjonstenkning som karakteriserer 22.juli-kommisjonens rapport. Hvilke føringer legger rapporten på den videre organisasjonstenkningen i offentlig sektor, dette vil denne studien ta sikte på å belyse.

## **3 TEORI**

Fremstillingene av perspektivene vil ta utgangspunkt i hva en organisasjon er og består av, hva som preger atferd, hvordan endring skjer og hva som menes med ledelse. Denne studiens hovedformål er å beskrive hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport. To organisasjonsperspektiver vil utgjøre utgangspunktet for å analysere hvorvidt i hvilken grad organisasjonstenkningen kan karakteriseres som instrumentell eller kulturell. De to perspektivene er; et instrumentelt perspektiv og et kulturelt perspektiv. Perspektivene har ulik tilnærming til hvordan vi forstår og forklarer hva en organisasjon er, hva som preger atferd i en organisasjon, hvordan endring skjer og hva som forstås med ledelse. Et instrumentelt perspektiv vektlegger betydningen av organisasjonenes formelle struktur når organisasjon, atferd, endring og ledelse skal forklares, og perspektivet kan kobles til virkemidler som samordning og spesialisering for å nå organisasjonenes mål. Et kulturelt perspektiv vektlegger derimot betydningen av organisasjonenes kultur og holdninger når organisasjon, atferd, endring og ledelse skal forklares, og perspektivet kan kobles til virkemidler som kultur og ledelse for å nå organisasjonenes mål.

### **3.1 Et instrumentelt organisasjonsteoretisk perspektiv**

#### **3.1.1 Den formelle organisasjonsstrukturen og faktiske handlinger**

Modernismen danner utgangspunktet for det instrumentelle perspektiv og ser på organisasjoner som et verktøy som står til disposisjon for ledelsen for måloppnåelse. Modernismen har en sterk tro på muligheten for utvikling og fremskritt, og at organisering og reorganisering er veien å gå for å oppnå en positiv utvikling. Modernismen anlegger også en tro på at det er mulig å finne universelle regelmessigheter som danner et kunnskapsgrunnlag for handling. (Blindheim & Røvik, 2011).

Offentlige organisasjoner har som oppdrag å utføre oppgaver på vegne av samfunnet. Eksempel på dette kan i beredskapssektoren være forberedelse av beredskapsreformer gjennom Justis- og beredskapsdepartementet, og iverksetting av de nye reformene hos politietaten. På grunn av det oppdraget offentlige organisasjoner har, kan de oppfattes som «... redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet» (Christensen et al. 2009, s. 33). Slike mål kan eksempelvis være raskere responstid hos politiet.

Dette kan komme til uttrykk gjennom organisasjonsmedlemmenes individuelle beslutningsatferd, ved at organisasjonenes medlemmer handler ut i fra en konsekvenslogikk, hvor de vurderer alternative virkemidler sin forventede effekt på de mål som ønskes oppnådd og handler dermed formålsrasjonelt ved utføringen av oppgavene (Christensen et al. 2009), eller kan dette «instrumentsynet» komme til uttrykk ved at «... organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål-middel-vurderinger, og at den i neste omgang virker bestemmende for medlemmenes handlemåte ved utføringen av oppgaven. Det formålsrasjonelle kan altså berøre både virkningene av organisasjonsstrukturen og prosessen som denne bestemmes og utformes gjennom» (Christensen et al. 2009, s. 33).

Et instrumentelt perspektiv vektlegger betydningen av organisasjonens formelle normative struktur når faktiske handlinger i en organisasjon skal forklares. Formell organisasjonsstruktur forstås som «... en struktur som består av posisjoner og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres. Organisasjoner er sammensatt av (...) posisjoner og underenheter...» (Christensen et al. 2009, s. 34). Forventningene som følger med de ulike posisjonene i organisasjonen er upersonlige, ved at forventningene om hva som skal gjøres ikke er avhengig av personene som innehar de ulike posisjonene (Christensen et al. 2009), ved en eventuell nyansettelse vil det bety at det nye organisasjonsmedlemmet vil få de samme forventningene rettet mot seg som forgjengeren. Organisasjonens enheter kan igjen være samordnet på ulike måter (Christensen et al. 2009). «Organisering gjennom utforming av den formelle organisasjonsstrukturen skjer ved ulike grader av og former for spesialisering og samordning» (Christensen et al. 2009, s. 37). Det deles gjerne mellom vertikal samordning og spesialisering og en horisontal samordning og spesialisering.

Vertikal samordning innenfor en organisasjon eller mellom organisasjoner kommer til uttrykk «... gjennom over- og underordningsforholdet mellom de ulike nivåene i et hierarki» (Christensen et al. 2009, s. 38). Vertikal samordning kommer blant annet til uttrykk i Norges statsforvaltning ved at statsrådene i de ulike departementene er ansvarlig overfor Stortinget for virksomheten i sine departement og de underliggende etatene (Christensen et al. 2009), slik justisministeren er ansvarlig for all virksomhet i Justis- og beredskapsdepartementet og de underliggende etatene som Politidirektoratet og den operative delen av politietaten. Vertikal spesialisering innebærer at «... ulike typer oppgaver blir lagt til ulike nivåer i organisasjonen eller til organisasjoner på ulike nivå» (Christensen et al. 2009, s. 38). Eksempelvis er oppgaver knyttet til rådgiving for politisk ledelse lagt til Justis- og beredskapsdepartementet, mens de mer faglige oppgavene er tilknyttet Politidirektoratet. Horisontal spesialisering «... uttrykker hvordan ulike oppgaver tenkes å bli delt opp på ett nivå ved hjelp av organisasjonsstrukturen» (Christensen et al. 2009, s. 38). Ved å dele de ulike oppgavene på ett nivå, vil det horisontale samordningsansvaret «bli flyttet oppover til et høyere nivå i organisasjonen, eller til en større enhet som organisasjonen inngår i» (Christensen et al. 2009, s. 39). Et eksempel på et slik horisontalt samordningsansvar kan sies å være Justis- og beredskapsdepartementets samordningsansvar som går utover det konstitusjonelle ansvaret. Rutiner, regler og prosedyrer kan utgjøre både en vertikal og horisontal samordningsform ved at de «... kan brukes som virkemiddel innenfor en organisasjon, men kan også ta sikte på å samordne virksomheten på tvers av disse» (Christensen et al. 2009, s. 38).

Formålsrasjonelle handlinger er et sentralt begrep i et instrumentelt perspektiv.

Formålsrasjonelle handlinger tar sikte på å løse et problem eller utfordring i en organisasjon for å oppnå organisasjonens mål (Christensen et al. 2009). Organisasjonsmedlemmenes handlinger er preget av en konsekvenslogikk der organisasjonen og dens medlemmer «... velger mellom alternativer på grunnlag av rasjonelle kalkulasjoner om mulig konsekvenser» (Christensen et al. 2009, s. 36). Det skilles mellom fullstendig formålsrasjonalitet og begrenset rasjonalitet.

Begrepet fullstendig formålsrasjonalitet viser til «... at en organisasjon har klare og konsistente mål, har full oversikt over alle alternativer, og full innsikt i hvilke konsekvenser disse alternativene har i forhold til målene» (Christensen et al. 2009, s. 36). Dersom fullstendig formålsrasjonalitet legges til grunn, antar man at «... organisasjoner velger det alternativet som gir maksimal eller størst grad av måloppnåing» (Christensen et al. 2009, s. 36). I komplekse organisasjoner kan det derimot være utfordrende å skulle opptre fullstendig formålsrasjonelt, så her kommer begrepet begrenset rasjonalitet inn. Dette begrepet innebærer «... at organisasjonens mål er uklare, inkonsistente og ustabile, og at problemene som den står overfor er komplekse. Det betyr også at organisasjonen har ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser» (Christensen et al. 2009, s. 36). Dersom begrenset rasjonalitet legges til grunn, antar man at «... organisasjonen velger et alternativ som gir god nok, eller tilfredsstillende, grad av måloppnåing. (...) også handlinger ut fra begrenset rasjonalitet har preg av konsekvenslogikk» (Christensen et al. 2009, s. 36).

Herbert Simon kom i sin undersøkelse av beslutningsatferden til medlemmer av organisasjoner frem til at medlemmene var preget av begrenset kognitiv kapasitet, men at «... utformingen av organisasjonsstrukturen kunne innebære at begrensningene i rasjonaliteten kan bli noe redusert på organisasjonsnivå i forhold til individnivå» (Christensen et al. 2009, s. 37).

Med andre ord vil en kunne si at en detaljert organisasjonsstruktur vil kunne hjelpe organisasjonsmedlemmene til å bedre fokusere på organisasjonens måloppnåelse. Denne sammenhengen mellom organisasjonens strukturelle trekk og organisasjonsmedlemmenes faktiske handlinger vil komme spesielt til uttrykk ved ulike spesialiseringsprinsipp. Hvilket spesialiseringsprinsipp organisasjonen velger å legge til grunn vil kunne ha stor innvirkning på «... hvordan problemer blir håndtert» (Christensen et al. 2009, s. 42), og i forhold til offentlige organisasjoner vil valg av spesialiseringsprinsipp også ha stor betydning «... for innholdet i den offentlige politikken» (Christensen et al. 2009, s. 42). I tillegg til ulike spesialiseringsprinsipp påvirkning på hvordan oppgaver blir utført, legger også rutiner betydelige føringer. Regler og prosedyrer forteller hvem som skal delta og hva som skal gjøres. Med andre ord sier regler og prosedyrer «... hvem som har rett og plikt til å stå for utføringen av oppgavene. (...) hvilke mål og problemer som blir regnet som aktuelle, hvilke handlingsalternativer og konsekvenser som skal vurderes og hvordan valget mellom alternativene skal foretas» (Christensen et al. 2009, s. 42). I et instrumentelt perspektiv utgjør også det strukturelle innslaget av hierarki, hvor en overordnet har rett til å styre over en underordnet i en organisasjon, en betydning for organisasjonsmedlemmenes handlinger.

Det tenkes at en organisasjonsstruktur som er bygget på hierarki vil «... virke disiplinerende, det vil si bidra til å skille medlemmenes individuelle beslutningsatferd fra deres personlige oppfatninger» (Christensen et al. 2009, s. 43). Det instrumentelle perspektivet legger til grunn at «... grader av og former for arbeidsdeling, rutiner og hierarki legger (...) klare begrensninger på den individuelle beslutningsatferden» (Christensen et al. 2009, s. 43). Men selv om den formelle strukturen legger begrensninger på den individuelle beslutningsatferden til organisasjonsmedlemmene, skaper den formelle strukturen samtidig en kapasitet hos medlemmene som kan bidra til at organisasjonene når sine mål.

I lys av dette ser et instrumentelt organisasjonsperspektiv på organisasjoner som et instrument for å nå mål (Christensen et al. 2009).

### **3.1.2 Endring av atferd gjennom endring av formell struktur**

Ut ifra et instrumentelt perspektiv fremstår «... styring, ledelse og endring som både ønskelig, nødvendig og mulig» (Blindheim & Røvik 2011, s. 112). Den formelle organisasjonsstrukturen skaper ikke bare kapasitet hos organisasjonsmedlemmene til å handle i samsvar med strukturen for å nå organisasjonens mål, endringer i strukturen vil også kunne skape endringer i organisasjonsmedlemmenes atferd. Dette skjer ved at design og redesign av strukturen fører til «... å omforme aktørens tankemodeller, handlingsmønstre og innholdet i beslutninger» (Blindheim & Røvik 2011, s. 112).

### **3.1.3 Ledelse som styring**

Synet på hva ledelse forstås som, er en konsekvens av hvordan det instrumentelle perspektivet mener endring skjer. En viktig antagelse i perspektivet er at «... det er aktører i visse strukturelle posisjoner- det formelle lederskap og deres mål og intensjoner- som ligger til grunn for planmessig design og redesign av den formelle organisasjonsstrukturen» (Blindheim & Røvik 2011, s. 112). Det legges også til grunn et syn om at ikke hvem som helst i organisasjonen kan bedrive ledelse, dette er forbehold personer i overordnede stillinger i hierarkiet. Ledelse forgår mer som styring- «top-down» og i kraft av den formelle strukturen (Blindheim & Røvik 2011).

En antar videre at lederne i kraft av sin formelle posisjon besitter evne og makt til å gjøre rasjonelle handlingsvalg mellom ulike handlingsalternativer, ut fra en konsekvenslogikk, og komme frem til hvilke endringer som er å anse som mest formålstjenlige for å oppnå de formelle lederne sine mål (Blindheim & Røvik 2011).

## **3.2 Et kulturelt organisasjonsteoretisk perspektiv**

### **3.2.1 Institusjonelle trekk og faktiske handlinger**

Sosialkonstruktivismen danner utgangspunktet for det kulturelle perspektiv og ser på organisasjoner som institusjoner som betyr at de «... innehar en egenverdi og formål utover sin tekniske funksjonsdyktighet» (Blindheim & Røvik 2011, s. 113). Sosialkonstruktivismen legger til grunn ideen om at verden rundt oss er sosialt konstruert (Blindheim & Røvik 2011). Det tenkes at det er gjennom den menneskelige samhandlingen organisasjoner kan forstås. Sosialkonstruktivismen er også kritisk til modernismens tanker om at det er mulig å finne kunnskap som er nærmest å forstå som universelle regelmessigheter for hva som styrer atferd i en organisasjon og er i den forlengelse kritiske til tanken om at organisasjoner er utelukkende instrumenter for måloppnåelse (Blindheim & Røvik 2011).

I et kulturelt organisasjonsperspektiv tillegges organisasjonskulturen stor vekt. En grunnleggende antagelse i perspektivet er at «... individuell atferd innenfor rammen av en organisert kontekst vil være mer styrt av uformell organisasjonskultur- det vil si (...) uformelle normer, verdier og handlingsregler- enn av normativ organisasjonsstruktur» (Blindheim & Røvik 2011, s. 114). Organisasjonskulturen består med andre ord av «... de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner» (Christensen et al. 2009, s. 52). I sammenheng til denne oppgaven og i forlengelsen av eksemplene under det instrumentelle organisasjonsperspektiv kan dette eksempelvis være organisasjonskulturen til Justis- og beredskapsdepartementet. Det skilles mellom de formelle normene som er tilknyttet organisasjonenes formelle struktur og de uformelle normene som er tilknyttet kulturen i organisasjonene.

Synet på organisasjonens mål i det kulturelle perspektivet er også ulikt i synet på mål i et instrumentelt perspektiv hvor målene er gitt fra den overordnede ledelsen. Ut ifra et kulturelt perspektiv antar en at mål utvikles og oppdages undervis, som fører til at det skjer gradvise endringer og utvikling av nye uformelle normer og verdier (Christensen et al. 2009).

Det å gripe hva som er organisasjonskulturen i en organisasjon er ikke like enkelt som å beskrive organisasjonens formelle struktur. Edgar Schein har utviklet en teori som antar at organisasjonskulturen eksisterer på tre nivåer. På kulturens overflate finner vi artefakter, som er synlige uttrykk for kulturen men ikke alltid like lette å avkode, eksempelvis fysiske objekter og skriftlige manifestasjoner, under artefaktene ligger verdier og atferdsnormer, som er relativt bevisste for organisasjonsmedlemmene og på det dypeste nivået er medlemmenes overbevisninger og grunnantagelser, disse er gjerne ikke synlige og ikke bevisst forankret i organisasjonsmedlemmene (Hatch, 1997).

Kulturens vesen er ifølge Schein (...) kjernen av grunnantakelser og etablerte overbevisninger. Kjernen strekker seg utover gjennom verdier og atferdsnormer som anerkjennes, responderes på og opprettholdes av medlemmene i kulturen. Verdiene og normene påvirker i sin tur medlemmenes valg og øvrige handlinger. Og til slutt resulterer disse kulturbestemte handlingene i artefakter (Hatch 1997, s. 244).

I kontrast til det instrumentelle perspektivet vektlegging av en handlingslogikk blant organisasjonsmedlemmene som består av å handle formålsrasjonelt etter en vurdering av hvilke mål som skal oppnås og hvilke virkemidler en velger å bruke for å nå målene, anlegger det kulturelle perspektivet tanken om en handlingslogikk som er en logikk for hva som anses i organisasjonskulturen som «passende atferd» (Christensen et al. 2009). Man antar at organisasjonsmedlemmene vil handle ut ifra hva de kjenner igjen i situasjonen, hvilken identitet de velger å vektlegge, sin personlige eller organisasjonen sin (les: Institusjonen) og hva medlemmene opplever at kulturen forventer av dem i den situasjonen de står overfor (Christensen et al. 2009). Handlingslogikken om «passende atferd» handler i stor grad om at «... man handler i samsvar med erfaringsbaserte regler som har vist seg å fungere godt i liknende situasjoner tidligere» (Christensen et al. 2009, s. 55).

### 3.2.2 Endring av atferd gjennom gradvis endring av organisasjonskultur

Det dominerende synet i faglitteraturen på organisasjonskultur ut ifra et kulturelt perspektiv er å vektlegge at kultur er noe som organisasjoner *er*. Dette blir gjerne omtalt som et *institusjonelt* kulturperspektiv. En forfekter da ideen om at ved siden av den formelle kulturen vil det også vokse naturlig frem en uformell kultur og at det er den som er styrende for den individuelle beslutningsatferden i organisasjonen og en anlegger en tro på at endring av kulturen vil skje langsomt og forekomme i et mer langsiktig perspektiv. Men i faglitteratur som er mer rettet mot ledelsesteori og fokus på økonomiske hensyn, vektlegges det gjerne mer instrumentelle sider ved perspektivet når organisasjonskultur og endringer skal forklares. Organisasjonskultur blir sett som noe en organisasjon *har* og betydningen av organisasjonens formelle organisasjonskultur og en tro på ledernes muligheter til å styre og endre kulturen blir vektlagt. En vektlegger at lederskapet kan designe og redesigne den formelle organisasjonskulturen slik at den handler i samsvar med ledernes intensjoner og målsettinger. Dette blir gjerne omtalt som et *instrumentelt* kulturperspektiv (Christensen et al. 2009).

Det kulturelle perspektivet er «mindre reform- og endringsoptimistisk (...) enn det instrumentelle organisasjons og ledelsesperspektivet» (Blindheim & Røvik 2011, s. 114). Endringer er gjerne et resultat av «bottom-up» prosesser, hvor institusjonen i samråd med organisasjonsmedlemmene gradvis utvikler sin identitet (Blindheim & Røvik 2011).

### 3.2.3 Ledelse som «forvalter»

Synet på hva ledelse forstås som, er en konsekvens av hvordan det kulturelle perspektivet mener endring skjer. Ut ifra et kulturelt perspektiv ser en lederskapet i en organisasjon (les: institusjon), som en todelt rolle. Denne todelingen går ut på at «... på den ene siden skal de være forvaltere av «historiske nødvendigheter» (Christensen et al. 2009, s. 65). Å være forvalter vil si å «... sørge for at de etablerte, uformelle normene og verdiene får gode vekstvilkår» (Christensen et al. 2009, s. 65), dette vil virke beskyttende mot store endringer. En kan si at forvalterrollen vil bidra til å motvirke endringer i organisasjon, dette gjelder spesielt dersom endringene er å anse som å være på kollisjonskurs med den grunnleggende kjernen i organisasjonskulturen.

Men i tillegg til forvalterrollen, vil ledere ut fra et kulturelt perspektiv også inneha en rolle som «... bidrar til endring, om enn i begrenset omfang, noe som innebærer rom for en viss grad av selvstendig, intensjonal eller instrumentell handling» (Christensen et al. 2009, s. 65). Ledere påvirker organisasjoner (les: Institusjon), når de tar «kritiske avgjørelser» (Christensen et al. 2009, s. 65). Eksempelvis vil en kritisk avgjørelse være en omdefinering av institusjonens rolle. Dette vil gjerne være en «... operasjonalisering ut fra kulturelle normer og verdier av hva institusjonen er i stand til å gjøre, gitt de evnene og ferdighetene den har. Hva skal den være god til?» (Christensen et al. 2009, s. 65). Eksempel på dette er 22.juli kommisjonens anbefalinger om at beredskapsorganisasjonene skal være «resultatorienterte» og «ha god risikoforståelse».



Lederskapet vil også ha en funksjon som å vise omverden hvilke normer og verdier institusjonen står for og «... skape identitet gjennom trening, opplæring, holdningsskaping og «indoktrinering». Dette medvirker til å utdype organisasjonsmedlemmenes sosialisering til og integrering i kulturen» (Christensen et al. 2009, s. 66). I motsetning til det instrumentelle perspektivets vektlegging av at lederskap blir utført av personer i hierarkiske posisjoner, behøver ikke det kulturelle lederskapet «... å falle sammen med formelt lederskap. Kulturelle ledere kan være vanlige medlemmer i en organisasjon som på ulike måter utøver et sterkt uformelt lederskap» (Christensen et al. 2009, s. 66).

### **3.3 Spesifisering av problemstillingen gitt de presenterte perspektivene**

Studiens problemstilling:

Hva karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport?»

A. I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som *instrumentell*?

B. I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som *kulturell*?

#### **3.3.1 I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som instrumentell?**

Gitt det instrumentelle perspektivets syn på organisasjon og hva som preger atferd, hvordan endring skjer og hva ledelse er, kan problemstillingen til denne studien spesifiseres videre ved å utlede noen spørsmål om organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport:

- I hvilken grad vurderer kommisjonen at årsaken til det som sviktet 22/7 var samordning og koordinering?
- I hvilken grad vektlegger kommisjonen betydningen av rutiner, regler og prosedyrer?
- I hvilken grad vurderer kommisjonen at mål bør være gitt av den overordnede ledelsen, med andre ord i hvilken grad vektlegger kommisjonen betydningen av målstyring?
- I hvilken grad vurderer kommisjonen at endringer i organisasjonsstrukturene vil kunne skape endringer i atferd?

#### **3.3.2 I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som kulturell?**

Gitt det kulturelle perspektivets syn på organisasjon og hva som preger atferd, hvordan endring skjer og hva ledelse er, kan problemstillingen til denne studien spesifiseres videre ved å utlede noen spørsmål om organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport:

- I hvilken grad vurderer kommisjonen at årsaken til det som sviktet 22/7 var organisasjonskulturenes normer og verdier?
- I hvilken grad vektlegger kommisjonen betydningen av holdninger, verdier og ledelsen sin rolle i utvikling av organisasjonskulturenes verdier og holdninger?
- I hvilken grad vurderer kommisjonen at endring av organisasjonskulturene vil kunne skape endringer i atferd?

## 4 METODE

### 4.1. Introduksjon

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for den metoden som er brukt i studien og klargjøre de valg jeg har foretatt. Jeg vil også belyse hvilke begrensninger og muligheter den valgte tilnærmingen gir studien. Jeg vil vise sammenhengen mellom problemstilling, metode og forskningsstrategi. Styrker og svakheter ved den valgte metoden som angår dens validitet og reliabilitet vil bli reflektert over i punktet som omhandler studiens troverdighet.

Det skilles i samfunnsvitenskapen i hovedsak mellom to former for metodisk tilnærming. Dette er kvalitative og kvantitative metoder. Disse to tilnærminger representerer to ulike metoder for å samle inn empiri, og de egner seg i ulike sammenhenger (Jacobsen, 2005).

«En problemstilling er startpunktet for samfunnsvitenskapelig forskning. En problemstilling er noe en samfunnsviter mener må løses, forklares eller forstås» (Blaikie, fritt oversatt 2010, s. 45).

Studiens *problemstilling* er som følger:

1. «Hva karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport?»

En vanlig feiltakelse er i følge Blaikie (2010) å tro at ved å ha skrevet en problemstilling og knyttet denne til et tema vil forskeren være klar til å starte forskningsprosjektet. «Selv en velformulert problemstilling og tema vil gjøre lite for å gi forskningsdesignet det nødvendige retningen. Det som er avgjørende for å lage retning til forskningsdesignet er å utarbeide ett eller flere forskningsspørsmål» (Blaikie, 2010, s. 46, fritt oversatt). Forskningsspørsmålene utgjør, i følge Blaikie (2010), det viktigste elementet i et forskningsdesign. Det er forskningsspørsmålene som gir forskningsdesignet den nødvendige retningen og avgrenser det som forsøkes belyst. Forskningsspørsmål deles inn i tre kategorier; «hva», «hvorfor» og «hvordan» spørsmål (Blaikie, 2010). Ettersom denne studiens spørsmål kommer inn under «hva» spørsmål velger jeg her å vise til Blaikie (2010, s. 60) sin omtale om «hva» spørsmål; «What questions require a descriptive answer; they are directed towards discovering and describing the characteristics of any patterns in some social phenomenon».

Fra studiens problemstilling er det utledet følgende *forskningsspørsmål*:

- A. I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som *instrumentell*?
- B. I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som *kulturell*?

Ettersom studiens problemstilling er beskrivende, og søker å beskrive hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport, har jeg valgt en *kvalitativ metodisk tilnærming*. Studien søker å identifisere og tolke sammenhenger i 22.juli-kommisjonens rapport som leder frem til en ny antagelse av rapportens innhold.

## 4.2 Forskningsstrategi

Denne studien legger en abduktiv forskningsstrategi til grunn og jeg har valgt å bruke Danermark sin definisjon av abduksjon. Den abduktive forskningsstrategien handler i følge Danermark (1997), om at forskeren oppdager, eller trekker konklusjoner om sammenhenger og strukturer som ikke er gitt i de empiriske fakta. Abduksjon handler også om rekontekstualisering, om det å gi en ny beskrivelse til et fenomen. Den abduktive forskningsstrategien kan altså ha teori som utgangspunkt for forskningen, eller empiriske fenomener som kan tolkes ut fra et gitt teoretisk perspektiv (Danermark, 1997).

Sentralt for all abduksjon er at vi har en empirisk hendelse (resultatet), som vi relaterer til en regel, hvilket leder fram til en ny antagelse om hendelsen. I samfunnsvitenskapen er regelen som oftest en tolkningsramme eller teori, og konklusjonen er en ny tolkning av resultatet. Dette vil si en tolkning som er rimelig, gitt at vi går ut fra at tolkningsrammen er rimelig. I samfunnsvitenskapen utgjør tolkningsrammen vanligvis en av flere tenkelige tolkningsrammer og tolkningen av hendelsen vil være en av flere tenkelige tolkninger. Den abduktive forskningsstrategien vil produsere ny innsikt som følger av at vi tolker eller forklarer noe, men dette er imidlertid aldri en ufeilbarlig innsikt (Danermark, 1997). I følge Danermark (1997) er det et avgjørende skille mellom deduksjon og abduksjon ved at deduksjon beviser at noe må være på en bestemt måte, men abduksjon viser hvordan noe muligens skulle kunne være. Den abduktive strategien tar med andre ord ikke sikte på å generere noen fasist, men åpner for ulike mulige fortolkninger av et fenomen.

Denne studien tar utgangspunkt i en empirisk hendelse (22.juli-kommisjonens utarbeidelse av 22.juli-rapporten), som så relateres til en teori og tolkningsramme ved at rapporten analyseres i lys av et instrumentelt og et kulturelt organisasjonsperspektiv. Det utledes så en ny måte å tolke rapporten på i lys av studiens problemstilling og forskningsspørsmål.

Forskningstemaet viser hvilket tema oppgaven tar sikte på å fokusere på og utgjør også begrensninger for hva som skal bli undersøkt. Temaet legger opp en «sti» om hva som vil bli undersøkt (Blaikie, 2010). Temaet jeg har valgt er 22.juli-kommisjonens  *vurderinger*  av årsakene til det som sviktet 22/7 og kommisjonens  *anbefalinger*  av tiltak i den forlengelse.

I tillegg til hovedtemaet har studien et overordnet tema som går ut på at vi kan ane at 22.juli-kommisjonens rapport vil kunne bli, en viktig *premissleverandør for organisasjonstenkningen i Norges offentlige sektor*. Sett i sammenheng med at vi kan ane at 22.juli-kommisjonens rapport vil kunne bli en viktig premissleverandør for organisasjonstenkningen, ikke bare i beredskapsetatene, men for Norges samlede offentlige sektor, så ønsker jeg ved gjennomføringen av denne studien å søke svar på *hva* rapportens organisasjonstenkning består av.

Studiens tolkningsramme, de to organisasjonsperspektivene, vil forsøke å vise hvilken organisasjonstenkning som karakteriserer 22.juli-rapporten, og da besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål;

1. «Hva karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport?»

A. I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som *instrumentell*?

B. I hvilken grad kan organisasjonstenkningen betraktes som *kulturell*?

Ved hjelp av den abduktive forskningsstrategien søker denne studien å vise hvordan noe *muligens* skulle kunne være, ved å forstå kommisjonens *vurderinger* av årsakene og kommisjonens *anbefalinger* av tiltakene i 22.juli-rapporten på en ny måte ved å betrakte rapporten i en ny sammenheng.

#### 4.2.1 Valg av teoretisk perspektiv

Teori kan i følge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2010) brukes til å utforme og formulere en problemstilling for et forskningsprosjekt og være et utgangspunkt for de spørsmål vi ønsker å finne svar på. Teorier kan gi begreper og perspektiver som gir føringer for hvordan vi ønsker å undersøke et fenomen, teori kan fortelle oss noe om hvordan fenomenet vi skal studere er og følgelig hvordan det skal studeres, teorier kan gi oss forklaringer på observerte funn og om sluttresultat av forskning (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010).

Jeg har valgt å tilnærme meg studiens problemstilling ved å belyse to ulike organisasjonsteoretiske perspektiver, et instrumentelt og et kulturelt perspektiv. Perspektivene åpner for ulike historier om hva som kan karakterisere organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport. Faglitteratur som boken «Organisasjonsteori for offentlig sektor» av Christensen et al., (2009) har vært med på å danne mitt teoretiske utgangspunkt for å besvare min problemstilling og mine forskningsspørsmål. «En grunnleggende antagelse i organisasjonsteori for offentlig sektor er at organisasjonsmedlemmenes organisasjonstilhørighet og den organisasjonssammenhengen de handler innenfor, vil påvirke deres tenke- og handlemåte og dermed også innholdet i den offentlige politikken» (Christensen et al., 2009, s. 11).

Det instrumentelle perspektiv ser på organisasjoner som et redskap som lederne styrer over. Organisasjonsmedlemmene anses å ha begrenset rasjonalitet, slik at den *formelle strukturen* blir sett på som retningsgivende for medlemmenes handlinger, slik at de handler i tråd med ledelsens mål for organisasjonen (Christensen et al., 2009).

Institusjonelle perspektiver (les: Det kulturelle perspektiv), åpner derimot for «... at organisasjoner har egne *institusjonelle regler*, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere» (Christensen et al., 2009, s. 14). I et instrumentelt perspektiv er «... målene gitt utenfra eller formulert av lederne, politikken går i stor grad ut på å finne gode virkemidler for å nå disse målene. Institusjonelle perspektiver åpner i større grad for at målende gradvis utvikles internt» (Christensen et al., 2009, s. 14).

Endring i et instrumentelt perspektiv skjer som rasjonell tilpasning til nye mål. Endring i et kulturelt perspektiv vil skje mer som gradvise tilpasninger, eller gjennom lange, stabile perioder avløst av radikale brudd (Christensen et al., 2009).

Perspektivenes begreper har funksjon ved å gi et felles språk, perspektiv, en måte å se på et fenomen og gir mulighet for klassifiseringer og generaliseringer (Frankfort-Nachmias og Nachmias, 1996). Begrepene som vil bli utforsket nærmere i denne studien for å kunne svare på studiens problemstilling og forskningsspørsmål er:

#### *Organisasjon i et instrumentelt perspektiv*

«Organisasjoner kan oppfattes som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet» (Christensen et al., 2009, s. 33).

#### *Endring i et instrumentelt perspektiv*

Identifisering av problemområder, formulere mål, utvikling av fremdriftsplaner hvor også ansvars- og arbeidsdeling er formulert og ressurser fordelt. Etablering av tilbakemeldingsrutiner, å gjøre nødvendige justeringer (Christensen et al., 2009).

#### *Ledelse i et instrumentelt perspektiv*

Mer styring enn ledelse, Lederskap utøves av aktører i hierarkisk høye posisjoner, og disse bruker formelle organisasjonsstrukturer systematisk for å fremme mål (Christensen et al., 2009).

#### *Organisasjon i et kulturelt perspektiv*

Organisasjonskulturen står i fokus. «Organisasjonskultur forbindes med de uformelle normene og verdien som vokser fram og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner» (Christensen et al., 2009, s. 52).

#### *Endring i et kulturelt perspektiv*

Organisasjonens mål utvikler seg gradvis, og vil prege aktørenes handlingsmønster. Perspektivet er mindre reform- og endringsoptimistisk enn det instrumentelle perspektivet. Endring blir en naturlig og evolusjonærprosess (Christensen et al., 2009).

#### *Ledelse i et kulturelt perspektiv*

Mer ledelse enn styring (Christensen et al., 2009). Ledelsen «... bidrar til sosial integrasjon og sosialisering basert på historiske tradisjoner og fellesskap, overlevelse, læring og personlig utvikling» (Christensen et al., 2009, s. 125).

#### 4.2.2 Data og utvalg av datakilder

I dette forskningsprosjektet er det produsert primærdata, da jeg har vært ansvarlig for designet, innhenting, analyseringen og rapporteringen av dataene. Dette er «nye» data, som blir brukt til å besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål (Blaikie, 2010).

22.juli-rapporten utarbeidet av 22.juli-kommisjonen er den kilden som jeg har valgt ut for å besvare studiens problemstilling og forskningsspørsmål. Rapporten er en del av Norges offentlige utredninger (NOU) og er oppnevnt for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22.juli 2011. Elektronisk utgave av rapporten er tilgjengelig på departementenes hjemmesider og papirutgave fra departementenes servicesenter. I denne studien analyseres 22.juli-kommisjonens *vurderinger* av hva som sviktet 22/7 og kommisjonens *anbefalinger* om hvordan forholdene kan bedres.

Kommisjonsrapporten bygger blant annet på omfattende kildemateriell som eksisterende planverk, handlingsplaner, film- og fotomateriale og lydlogger. Kommisjonen har også gjennomført mange intervjuer av aktører tilknyttet hendelsene 22/7. Aktørene er bedt av kommisjonen om å rapportere sine handlinger før, under og etter 22/7. Jeg skal derimot ikke i denne studien analysere eller vurdere de dataene som kommisjonen har bygget sine vurderinger på, jeg velger derfor å ikke foreta noen nærmere utdyping av kommisjonens kilder. Denne studien skal analysere rapporten kommisjonen har utarbeidet, ikke ta stilling til datamaterialet som kommisjonen har lagt til grunn for rapportens innhold. Jeg har gjort utvalg av hvilke områder i rapporten jeg skal bruke som datakilder. De utvalgte delene av rapporten vil være kommisjonens vurderinger av årsakene for det som *sviktet* i forbindelse med 22/7 og hvilke tiltak kommisjonen *anbefaler* for å bedre forholdene. Jeg har dermed i denne studien ikke analysert kommisjonens vurderinger av det som fungerte, og har heller ikke analysert noen av de delene i rapporten som går direkte på gjerningsmannens handlinger eller de berørtes synspunkter. De punktene i rapporten jeg har valgt å ta utgangspunkt i er områder som omhandler *Sikkerheten før 22/7, Krisehåndteringen, Kritiske beredskapsressurser og Kommisjonens konklusjoner og anbefalinger*. Ut fra disse hovedpunktene, har jeg gjort utvalg av områder som jeg har sett nærmere på i min analyse. Jeg har valgt ut de områdene som jeg anser som mest dekkende for å fortelle de ulike historiene om hvorfor det sviktet den 22/7 og hvordan kommisjonen anbefaler at dette blir håndtert.

Andre typer data som ikke er analysert, er også blitt benyttet, men disse dataene har fungert som en bakgrunn for å dagsaktualisere rapportens betydning for organisasjonstenkning i Norges offentlige sektor. Dette er gjort ved å følge debatten i media som kom i forlengelsen av fremleggelsen av rapporten. I debatten ble det satt søkelys på sammenhengen med innholdet i 22.juli-kommisjonens rapport og virkninger av NPM reformer i det offentlige Norge.

Fremgangsmåte for å velge ut «bakgrunnsdataene» har vært å ta utgangspunkt i utvalgte kronikker og reportasjer i ulike aviser og tidsskrifter; Stavanger Aftenblad, PROSA, Morgenbladet, Klassekampen, NRK og Dagens Næringsliv.

Målet med disse dataene var å danne grunnlaget for et bakgrunnskapittelet som evner å vise at rapporten kan vurderes å inngå i en større debatt om offentlig sektor. En debatt om NPM, målstyring, ledelse og kultur.

### 4.2.3 Analyse og fortolkning av data

«Data produced by most methods of collection require some manipulation to get them into a suitable form for analysis, using what is commonly referred to as data reduction techniques» (Blaikie, 2010, s. 208).

Analysefasen vurderes som en fase hvor det skal tolkes og gjøre forsøk på å oppnå en forståelse av hvilken innvirkning dataene har for den problemstilling og forskningsspørsmål som studien har stilt. Kommisjonens vurderinger av årsakene til det som sviktet 22/7 og kommisjonens anbefalinger av tiltakene for å bedre forholdene, har jeg analysert i lys av to ulike organisasjonsteoretiske perspektiv. Det instrumentelle organisasjonsperspektiv og det kulturelle organisasjonsperspektiv. Ut i fra perspektivene fortelles ulike «historier» om hva kommisjonen vurderer at var årsakene til det som sviktet 22/7 og hvordan kommisjonen anbefaler at dette skal takles.

Begrepet organisasjonstenkning er i denne studien operasjonalisert i tre variabler; 1) organisasjon og individuell beslutningsatferd, 2) endring og 3) ledelse. Det instrumentelle perspektivets og det kulturelle perspektivets tilnærming til de tre variablene organisasjon og individuell beslutningsatferd, ledelse og endring, anses i denne studien å være et uttrykk for *en instrumentell organisasjonstenkning og en kulturell organisasjonstenkning*.

Operasjonaliseringen av begrepet «organisasjonstenkning» er gjengitt i studiens analysemodell (se figur.1 neste side, s. 32).

Det instrumentelle og det kulturelle organisasjonsperspektivet, har ulik tilnærming til variablene; organisasjon – og individuell beslutningsatferd, endring og ledelse. Med utgangspunkt i den presenterte teorien i kapittel 3 om perspektivene, har jeg valgt ut det jeg anser som perspektivenes «nøkkelbegrep» under hver variabel. Variablene vil danne analyseenheter for resultatene.

En instrumentell organisasjonstenkning vurderes å ha følgende «nøkkelbegrep» under variablene: Organisasjon – og individuell beslutningsatferd (variabel nr. 1) har nøkkelbegrep som; formell organisasjonsstruktur (samordning, spesialisering, skriftlige rutiner, rapportering, prosedyrer, planverk), ideen om begrenset rasjonalitet og en mål-middel handlingslogikk. Endring (variabel nr. 2) har nøkkelbegrep som; følger av ny formell organisasjonsstruktur. Ledelse (variabel nr. 3) har nøkkelbegrep som; organisasjonsdesign-design og redesign av den formelle normative organisasjonsstrukturen, «Top-down» styring, ledelse i kraft av den formelle strukturen.

Det kulturelle perspektivet kan som nevnt under teoridelen også få et mer instrumentelt uttrykk, som gjerne blir omtalt som et instrumentelt kulturperspektiv. Analysen i denne studien vil i noe begrenset grad vurdere ulikhetene mellom den dominerende institusjonelle versjonen av perspektivet og den instrumentelle versjonen. I denne studien vil hovedvekten være på den institusjonelle versjonen. Men det vil i noen sammenhenger vurderes å være aktuelt å skille mellom dem for å tydeliggjøre aktuelle funn, jeg har dermed valgt å vise nedenfor hva som skiller dem, ved å vise de ulike nøkkelbegrepene som preger de to versjonene.

En kulturell organisasjonstenkning inndelt i et institusjonelt og et instrumentelt perspektiv vurderes å ha følgende «nøkkelbegrep» under variablene:

Organisasjonstenkning i et *institusjonelt* kulturperspektiv: Organisasjon – og individuell beslutningsatferd (variabel nr. 1) har nøkkelbegrep som; uformelle normer og verdier, handlingslogikk- atferd på grunnlag av det som anses som «passende». Endring (variabel nr. 2) har nøkkelbegrep som; uplanlagt og gradvis endring av organisasjonskulturens uformelle normer og verdier. Ledelse (variabel nr. 3) har nøkkelbegrep som; «Bottom-up» (fokus på medvirkning fra de ansatte), ledelse som forvalter.

Organisasjonstenkning i et *instrumentelt* kulturperspektiv: Organisasjon – og individuell beslutningsatferd (variabel nr. 1) har nøkkelbegrep som; formell organisasjonskultur, handlingslogikk- atferd på grunnlag av det som anses som «passende». Endring (variabel nr. 2) har nøkkelbegrep som; følger av ny formell kultur. Ledelse (variabel nr. 3) har nøkkelbegrep som; Top-down; design- redesign av den formelle organisasjonskulturen.

Datareduksjon og analysen har i oppgaven fått navnet «Resultat og drøftingskapittelet». Dette kapittelet vil ta for seg utvalgte deler av 22.juli-kommisjonens rapport som omhandler kommisjonens vurderinger og anbefalinger. De utvalgte områdene vil danne grunnlaget for ulike «historier» om hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i rapporten. Kommisjonens vurderinger av årsakene for det som sviktet 22/7 og kommisjonens anbefalinger av tiltak vil bli analysert og drøftet ut i fra et instrumentelt og et kulturelt organisasjonsperspektiv. Dette for å søke å svare på studiens problemstilling; «Hva karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport?».

Analysemodell (figur.1)

ORGANISASJONSTENKNING	ORGANISASJON-INDIVIDUELL BESLUTNINGSATFERD	ENDRING	LEDELSE
ÅRSAKSVURDERING/ANALYSE			
TILTAK/ ANBEFALINGER			



### 4.3 Studiens troverdighet

Jeg har i løpet av arbeidet med studien funnet studiens forskningsspørsmål som egnet til å forske på og mulig å finne svar på. Jeg mener også at forskningsspørsmålene denne studien har stilt har fungert som en konstruktiv avgrensning av studiens problemstilling.

Problemstillingen og forskningsspørsmålene har lagt premissene for studiens forskningsdesign og i den forlengelse vært retningsvisende for hvilke funn denne studien har generert. En annen tilnærming, med en litt annen problemstilling og andre formuleringer på forskningsspørsmålene ville gjerne ha generert andre funn.

Temaets samfunnsaktualitet vurderer jeg som at har styrket studiens valg av tema. 22.juli-rapporten er en rapport som har fått mye oppmerksomhet og som dermed har gitt denne studien et rasjonale for å analysere hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i rapporten og i den forlengelse hvilke premisser vi kan ane den kan legge på den videre utviklingen av offentlig sektor. Da dette er en rapport som også vekker mange følelser hos Norges befolkning, har jeg prøvd å være bevisst mine egne følelser i den sammenheng, og ikke latt dem prege min analyse. For å forhindre at mine personlige følelser tilknyttet hendelsene 22/7 skulle påvirke studiens resultat, har jeg også gjort et grep i oppgaven ved at jeg ikke har gått inn på noen av de delene i rapporten som omhandler gjerningsmannens handlinger. Jeg har da heller ikke sett denne delen som relevant i forhold til den problemstilling jeg har valgt for denne studien. Det er 22.juli-kommisjonens *vurdering* av årsakene til det som gikk galt og de tiltak kommisjonen *anbefaler* i den forlengelse jeg har valgt å gå nærmere inn på, da det er dette som besvarer studiens problemstilling. Andre avgrensninger og valg jeg har gjort i forhold til analysen som kan påvirke studiens validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet) er at jeg i denne studien har valgt å bare undersøke kommisjonens vurderinger av årsaker for det som *sviktet* 22/7. Jeg har dermed valgt bort en analyse av kommisjonens vurderinger av det som *fungerte* godt 22/7. Dette kan sies å svekke studiens validitet. I analysen har jeg også sett meg nødt til å gjøre et utvalg av kommisjonens vurderinger av årsaker og anbefalinger av tiltak. Utvalget har jeg gjort på bakgrunn av at jeg har vurderte noen vurderinger og anbefalinger fra kommisjonen som mer essensielle enn andre for å kunne «gripe» organisasjonstenkningen i rapporten. Dette kan sies å ha svekket studiens reliabilitet, da gjerne andre ville kunne ha vurdert utvalg av årsaker og tiltak annerledes.

Mine tolkningsrammer, det instrumentelle og kulturelle perspektiv, har dannet grunnlaget for det mønsteret og de sammenhenger som mitt sluttprodukt av analyse av 22.juli-rapporten består av. Dersom jeg hadde valgt andre perspektiv, ville jeg gjerne sett andre funn i rapporten som jeg nå ikke evner å se. Men da mine forskningsspørsmål er tett knyttet opp mot perspektivene og det er i lys av perspektivene jeg skal besvare forskningsspørsmålene, vil jeg vurdere at min tolkningsramme har bidratt til at jeg har målt det jeg tok sikte på å måle, og dette kan sies å ha styrket graden av validitet i studien.

Jeg vurderer at teori om det instrumentelle og det kulturelle organisasjonsperspektivet har gitt meg en konstruktiv innfallsvinkel for å besvare studiens forskningsspørsmål. I Christensen et al.,(2009) sin organisasjonsteoretiske tilnærming er både det kulturelle og ny-institusjonelle perspektivet omtalt som institusjonelle perspektiv, i denne studien har jeg valgt å fokusere på *det kulturelle perspektivet og det instrumentelle perspektiv*. Dette innebærer en avgrensning ved at det søkes svar på forskningsspørsmålet kun i lys av de to valgte perspektivene. Jeg har i analysen i rapporten valgt å bare i begrenset grad skille mellom et instrumentelt og et institusjonelt kulturperspektiv, da det er en kulturell organisasjonstenkning som helhet jeg ønsker å analysere, men i noen tilfeller har jeg sett det som hensiktsmessig å peke på skillet. Da jeg har valgt å vise til dette skillet i noen sammenhenger i analysen, har jeg også sett det som nødvendig å vise skillet i teorikapittelet, da i begrenset grad, og i dette kapittelet som omhandler studiens metode.

Begrepene innenfor det instrumentelle og kulturelle perspektiv gir en mulighet for klassifiseringer og operasjonalisering Begrepene utgjør et «språk» og mulighet for generaliseringer når dataene er blitt analysert på bakgrunn av problemstillingen. De valgte begrepene bidrar til en avgrensning, som medfører at andre begreper får mindre betydning, det kan tenkes at denne avgrensningen vil være med på å redusere studiens reliabilitet. Dette da andre ville gjerne ha valgt å fokusere på andre begrep, som igjen ville ha generert andre data. Studiens analysemodell har fungert som en kategorisering av datamaterialet og har bidratt til å oppdage sammenhenger i rapporten. Operasjonaliseringen har også bidratt til at studien har i stor grad målt det den tok sikte på å måle og fungert som en avgrensning for studiens analyse.

Det vurderes at en kvalitativ dokumentanalyse av 22.juli-kommisjonens rapport har utgjort en formålstjenlig metode til å besvare studiens problemstilling og de forskningsspørsmål som studien stilte. Men det kan stilles spørsmål med om denne alene har vært en pålitelig metode for å generere gyldige data på bakgrunn av 22.juli-rapporten. Bruk av semi-strukturert intervju av utvalgte medlemmer av 22.juli-kommisjonen, ville ha kunne fremme dataenes validitet. Slike intervjuer kunne gitt studien dybdekunnskap og mulighet for korrigerende av tolkninger. Det er allikevel foretatt valg om å ikke benytte dette, da det er 22.juli-kommisjonens *skriftlige vurderinger og anbefalinger* som jeg har ønsket å studere i denne studien, og som da er lagt til grunn for å besvare problemstilling og forskningsspørsmål.

Jeg har valgt å ikke se kommisjonsrapportens innhold opp mot komiteens sammensetning. Noen vil gjerne mene at komiteens sammensetning muligens har hatt innvirkning på komiteens vurderinger, og om dette var blitt gjort kunne utgjort en interessant dimensjon til oppgaven, men jeg har vurdert at dette faller utenfor det denne studien ønsker å belyse. Jeg har i studien ikke valgt andre data enn selve kommisjonsrapporten for studiens analyse, dette er gjerne en svakhet. Det kan hevdes at oppgaven burde inkludere bakgrunnsdataene under de dataene det er foretatt analyse av, for å ha et bredere grunnlag for å svare på problemstilling. Valget begrunner jeg ut fra problemstillingen sin formulering og for å «spisse» analysen. Problemstillingen og forskningsspørsmål peker direkte inn i komiteens vurderinger, og det vurderes at de vil bli besvart med 22.juli-rapporten som datakilde.

Samlet sett har alt som jeg nå har nevnt under dette punktet påvirket studiens svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene. Det vurderes at disse refleksjonene og bevisstgjøringen om styrker og svakheter i studiens analyse og forskningsdesign som helhet, har bidratt til en kvalitetssikring av forskningsprosessen og åpnet den for kritisk evaluering.

Jeg har forsøkt å være bevisst på at den abduktive forskningsstrategien vil produsere innsikt som er en følge av mine tolkninger og forklaringer, denne innsikten vil aldri være ufeilbarlig. Studiens mål er ikke å generere en fasit om hvilken organisasjonstenkning som karakteriserer 22.juli-kommisjonen, men gi en plausibel fortolkning som evner å vise hvordan noe *muligens* skulle kunne være.

## 5 Resultat og Drøfting

Formålet med denne studien og problemstillingen er å søke å svare på hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport. Jeg ønsker å finne svar på om rapportens organisasjonstenkning går i retning av å ha fokus på former for samordning som oppretting av nye enheter og nye organiseringsformer, eller om den heller fokuserer på kultur og lederutvikling. Med dette utgangspunktet vil jeg undersøke og prøve å finne ut i hvilken grad vi kan si at organisasjonstenkningen i rapporten er instrumentell eller kulturell.

For å svare på studiens spørsmål har jeg gjennomført en kvalitativ dokumentanalyse av 22.juli-kommisjonens rapport.

### 5.1 En instrumentell organisasjonstenkning i 22.juli-rapporten

Det er flere elementer med kommisjonsrapporten som kan tas til inntekt for en instrumentell organisasjonstenkning.

Hovedingrediensene i den instrumentelle historien om organisasjonstenkningen i rapporten handler om mangel på samordning og organisering, mangelfull oppfølging av eksisterende planverk og svak målstyring. For å bedre forholdene anbefaler kommisjonen mer samordning og strategisk styring, utarbeidelse og endring av rutiner og planer og en sterkere målstyring.

#### 5.1.1 Årsaker (Diagnosen)

##### *Samordning*

Samordningsproblemer og manglende koordinering har kommisjonen trukket fram som en av årsakene for det som sviktet 22/7. Kommisjonen velger i den forbindelse å trekke frem det som kommisjonen vurderer som samordningsproblemer internt i Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og med sentrale samarbeidspartnere som tollvesenet og utenriktjenester.

*Samordninger* mellom ulike etater i andre vestlige land, fremstår i følge kommisjonen som eksempler på at de er *organisert* på en måte som gjør at de får tilgang på informasjon av typen Global Shield, som var et internasjonalt antiterrorprosjekt. «Det framstår for kommisjonen som om operativ avdeling og analyseavdelingen i for liten grad er samkjørt om å utvikle PST videre (NOU 2012:14, s. 385). Kommisjonen gjør følgende vurdering; «Kommisjonen ser dermed at arbeidet med å skape et solid fundament for trusselvurderingene eller å avdekke nye trusler blir nedprioritert» (NOU 2012:14, s. 385).

Her kan vi i lys av et instrumentelt perspektiv, anta at kommisjonen vektlegger et syn som har tro på at selve organiseringen, som i dette tilfellet vurderes som mangel på samordning, har fungert retningsgivende på organisasjonsmedlemmenes handlinger. Det er kommisjonens vurdering av samordningsproblemene internt i PST og med sentrale samarbeidspartnere som tollvesenet og utenriktjenester, som her fremstår som den bakenforliggende årsaken til at organisasjonsmedlemmene, har nedprioritert det å skape et solid fundament for trusselvurderingene og avdekning av nye trusler og dermed fremstår mangel på samordning som en bakenforliggende årsak for det som sviktet 22/7.

Ved vurderingen av PST sin bruk av åpne kilder og overvåkning av internett, uttrykker kommisjonen:

PST har vært på etterskudd i denne utviklingen. Først i 2010 etablerte tjenesten en egen enhet for informasjonsinnhenting digital. Kommisjonen mener at PST, også før de fikk øremerkede midler, burde ha prioritert innhenting av informasjon fra åpne kilder høyere enn de har gjort (NOU 2012:14 s. 390).

Her vektlegger kommisjonen viktigheten av å ha en *egen enhet* for å utnytte potensialet i IKT løsninger. Dette kan tolkes i lys av et instrumentelt perspektiv, ved at kommisjonen her vektlegger viktigheten av en formell struktur, en egen enhet, sin betydning for organisasjonsmedlemmenes atferd. Kommisjonen uttrykker «Først i 2010 etablerte tjenesten en egen enhet», dette kan tolkes slik at kommisjonen vurderer at «sendrektigheten» til å etablere en egen enhet (les: Formell struktur), har ført til at organisasjonsmedlemmene har handlet slik at de er kommet på etterskudd i å gjøre bruk av det potensialet IKT løsninger utgjør. Mangel på egen enhet fremstår som en bakenforliggende årsak for det som sviktet 22/7.

Kommisjonens vurdering av den mangelfulle håndtering av Sikkerhetsprosjektet, som innebar sikring av regjeringsskvartalet, kan også sies å inneha instrumentelle elementer. I følge kommisjonen var det svikt i styringen, ledelse og kontroll med prosjektet. Statsministerens kontor (SMK) tok initiativ til prosjektet, Fornyning og administrasjonsdepartementet (FAD) fikk ansvaret gjennomføringen av tiltakene. Da FAD hadde problemer med å utføre sitt ansvar i forhold til prosjektet, fikk Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i et møte med SMK, FAD og Politidirektoratet (POD), ansvar for å ta den videre overordnede oppfølgingen overfor FAD. Kommisjonen skriver i sin rapport « JDs deltakere husker ikke møtet, og oppfatter ikke at de i 2008 fikk i oppdrag å følge opp noe som klart var FADs ansvar» (NOU 2012:14, s. 432).

Kommisjonen gjør følgende vurdering om sikringen av regjeringsskvartalet:

Selv om vi i Norge har et system der ikke statsministeren er konstitusjonelt overordnet og vi ikke har et eget sikkerhetsdepartement, er det viktig at det konstitusjonelle ansvar verken blir en sovepute eller til et hinder for at departementene tar opp sine bekymringer (NOU 2012:14, s. 444).

Her ser vi at kommisjonen setter fokus på den formelle strukturen som *det konstitusjonelle ansvar* kan ses som. I lys av det instrumentelle perspektiv tolkes kommisjonen vurdering som at de mener at det er denne formelle strukturen som har vært retningsgivende for atferden til de ulike organisasjonsmedlemmene i departementene. En kan dermed vurdere det slik at kommisjonen legger en instrumentell organisasjonstenkning til grunn, da de «frykter» at den formelle strukturen fungerer som en sovepute eller er et hinder for departementene til å ta opp sine bekymringer.

«... Justis- og beredskapsdepartementets (JD) samordningsansvar, går på tvers av de klare ansvarslinjene som er etablert gjennom det konstitusjonelle ansvar...» (NOU 2012:14, s.78). I lys av et instrumentelt perspektiv er det selve *samordningsansvaret*, den formelle strukturen, som har vært retningsgivende for at departementet og dens organisasjonsmedlemmer og ledere ikke har tatt sitt ansvar. Ansvarsforholdet har blitt uklart i forhold til Sikkerhetsprosjektet og det har vært lite vilje til fast sette tydelige mål og tiltak. Kommisjonen avdekket at JD ikke tok sitt samordningsansvar.

Politidirektoratets målstyring har kommisjonen også analysert. «POD fordeler de økonomiske midlene mellom politidistriktene og utarbeider mål (...) POD kan utøve sin ledelse av etaten gjennom blant annet faglig ledelse og ved å fastsette budsjett, tildelingsskriv, instruksjer, styringsdialogmøter og tilsyn» (NOU 2012:14, s. 313). Kommisjonen har vurdert følgende;

Til tross for at det har foregått en viss samordning og koordinering, er det fortsatt på en rekke områder ikke etablert enhetlige systemer eller tilnærminger i Politi-Norge. I vårt arbeid har kommisjonen blitt oppmerksom på en rekke områder der samordning fra en faglig ledelse kunne være hensiktsmessig, men der dette foreløpig ikke er etablert ... (NOU 2012:14, s. 313).

Kommisjonen peker på variasjoner mellom de ulike politidistriktene angående distriktenes organisering og praksis. Kommisjonen viser til at mye av denne organiseringen «bestemmes i stor grad lokalt» (NOU 2012:14, s. 313). Kommisjonens vurderinger kan i lys av et instrumentelt organisasjonsperspektiv tolkes som at kommisjonen mener at den manglende *samordning og koordinering*, har vært en bakenforliggende årsak til det som sviktet 22/7. Vektleggingen av samordningen (les: Formell struktur) kan tolkes videre som at kommisjonen har en tro på at dersom det hadde vært på plass en sterkere og tydeligere samordning av politidistriktene ville også organisasjonsmedlemmene i politiet handlet mer formålsrasjonelt.

#### ***Målstyring- mål på de områdene som er enklest å måle***

Manglende evne og vilje blant ledere til å etablere mål har kommisjonen også fremført som en av hovedårsakene for det som sviktet 22/7. Kommisjonen har i jakten på årsakene til det som sviktet 22/7 utvidet perspektivet og analysert politiets beredskap og ressurser, og sett nærmere på hvordan dette styres. Kommisjonen gjør følgende vurderinger etter gjennomført analyse av politiets ledelse og styring av politiets ressurser; «Analysen avdekker noen helt fundamentale utfordringer. Det er stilt få krav til beredskap, og vi ser liten sammenheng mellom mål, ressurser og aktivitet. Budsjettene til politiet har økt kraftig, mens antall operative politifolk er stabilt...» (NOU 2012:14, s. 308).

Forventningene til politiet på beredskapsområdet er formulert av politidirektoratet i bindende retningslinjer som har navnet; PBS I. Kommisjonen gjør følgende vurdering av dette systemet; «Etableringen av PBS-systemet var et betydelig løft. Roller ble tydeliggjort og forventninger klargjort» (NOU 2012:14, s. 314).

Kommisjonen vurderer med andre ord etableringen av dette systemet som meget positivt. Men de reagerer på det de omtaler som «POD har satt få konkrete mål og tidsfrister for beredskapsområdet» (NOU 2012:14, s. 314). Kommisjonen vurderer videre:

POD har utarbeidet et styringsverktøy, PSV (politiets styringsverktøy), som angir de samlede målekriteriene for politiet. Det er imidlertid ingen spesifikke målsettinger knyttet til beredskap eller responstid i denne måltavlen. Måltavlen angir hele 25 dimensjoner... (NOU 2012:14, s. 314).

Kommisjonen skriver i rapporten at de finner dette fraværet av kobling mellom mål og ressurser som urovekkende. Kommisjonen påpeker også at «POD har satt få konkrete mål og tidsfrister for beredskapsområdet» (NOU 2012:14, s. 314). Kommisjonen stiller også spørsmål med «... om den politiske ledelsen i JD har engasjert seg for sterkt i detaljer ved virksomheten, og om den faglige uavhengige ledelsen av etaten har utviklet seg i henhold til intensjonene» (NOU 2012:14, s. 314).

Det fremstår (...) for kommisjonen som politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle - ikke nødvendigvis de områdene der klare mål og forventinger er viktigst. (...) Uten mål er det vanskelig å se om resultater oppnås, eller å sikre at strategiske prioriteringer følges tilstrekkelig opp (...) I realiteten har det langt på vei vært opp til lokalt initiativ å fastsette krav og mål (NOU 2012:14, s.314).

Kommisjonens vurdering av politiets målstyresystem kan sies å ha flere instrumentelle elementer med seg. Vi kan her se at kommisjonen vektlegger viktigheten av å ha mål og at de vurderer det som at det er blitt satt for få konkrete mål på politiets beredskap og responstid. Kommisjonens fremheving av viktigheten av mål og at de mener det har vært for få mål, kan i lys av et instrumentelt organisasjonsperspektiv, tas til inntekt for at kommisjonen har en tro på at styring og rapporteringssystemer som målstyring, er retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes handlinger og at mangel på mål i forbindelse med politiets beredskap og responstid har vært en bakenforliggende årsak for det som sviktet 22/7. Videre ser vi at kommisjonen kommenterer «I realiteten har det langt på vei vært opp til lokalt initiativ å fastsette krav og mål» (NOU 2012:14, s. 314). I denne sammenheng tolkes dette, da kommisjonen etterlyser klarere mål fra POD overfor politiet, som at kommisjonen vektlegger at målene bør bli gitt fra overordnede enheter, etter en hierarkisk tankegang. Det kan videre tolkes som at kommisjonen ikke ser det som ønskelig at mål blir fastsatt på lokalt nivå, men helst bør bli fastsatt på et overordnet nivå, som POD er et eksempel på, da direktoratet er den øverste faglige ledelsen til politiet. Kommisjonens vektlegging av betydningen av mål, og mål satt fra overordnet hold, kan sies å inneha flere instrumentelle elementer.

### ***Manglende rutiner og prosedyrer***

Kommisjonen har vurdert PSTs håndtering av henvendelser og tips som kommer fra samfunnet, men som ikke har et klart kontaktpunkt i PST sin organisasjon. Kommisjonen avdekket at alle innkomne henvendelser til PST, gikk direkte til fordeling, dette uten noe bearbeidelse, til den av toppledelsen i PST som var på vakt og var «jourhavende» (NOU 2012:14). Kommisjonen understreker i rapporten *viktigheten av gode tipsrutiner* for å avdekke trusler mot samfunnet. Kommisjonen uttrykte følgende om PST sine rutiner for håndtering av tips uten opplagt kontaktpunkt; «Til tross for stigende mengde av innkommende informasjon og tips hadde PST 22/7 ennå ikke lagt opp til andre rutiner for en sentral førstehåndsbearbeidelse og vurdering som kan gi grunnlag for prioriteringer og distribusjon av informasjon» (NOU 2012:14, s. 382).

Denne ordningen fører i følge kommisjonens observasjoner til at det kan «... ta lang tid før informasjon som ikke hører til allerede etablerte saker, blir plassert hos en saksbehandler» (NOU:14, s. 383). Global Shield var en sak som kommisjonen har observert at falt mellom de ulike avdelingenes ansvarsområde (NOU 2012:14).

Kommisjonen tydeliggjør følgende om saken: «Utover at man skal foreta en vurdering av holdbarheten av alle opplysninger «så snart som mulig», er det ikke utarbeidet nærmere retningslinjer eller standarder for hva saksbehandler skal foreta seg...» (NOU 2012:14, s. 383). Kommisjonen uttrykker også; «Det opereres i liten utstrekning med frister, og det er ikke klare rutiner for hvordan en skal følges opp dersom saksbehandler blir syk, er i permisjon eller fraværende av andre årsaker» (NOU 2012:14, s. 383). Kommisjonen trekker også fram at de har avdekket, som med Global Shield, at noen hendelser ikke arkiveres.

Her vektlegger kommisjonen at fraværet av optimale rutiner (les: Formell struktur) fører til at organisasjonsmedlemmene i PST har en individuell beslutningsatferd som anses som lite formålstjenlig, ved at ting tar lang tid og viktige henvendelser ikke blir fanget opp. Det kan i lys av det instrumentelle perspektiv vurderes at kommisjonen anlegger en tro på at dersom den formelle strukturen hadde vært på plass ville også organisasjonsmedlemmene handlet på en mer formålstjenlig måte og tatt tak i Global Shield prosjektet.

### ***Betydningen av planverk***

Viktigheten av et funksjonelt planverk og bruk av eksisterende planverk, har kommisjonen fremhevet i sine vurderinger av årsakene for det som sviktet 22/7. Når det gjelder politiaksjonen på Utøya, trekker kommisjonen frem at:

Politiet hadde ingen oppmerksomhet mot arrangementet og ingen planer for hvordan eventuelle hendelser som krevde politiinnsats på øya, skulle håndteres. Kommisjonen mener at det er naturlig at politiet har oversikt over stor arrangementer i sitt distrikt, og kontakt med arrangørene i tilfelle mulig hendelser (NOU 2012:14, s. 146).

Her ser vi at kommisjonen trekker fram *manglende planverk* som en bakenforliggende årsak til det som sviktet ved politiaksjonen ved Utøya.



I lys av det instrumentelle perspektiv kan kommisjonens vurdering av viktigheten av å ha planverk (les: Formell struktur) bli vurdert som at kommisjonen har en tro på at planverket har en retningsgivende effekt på organisasjonsmedlemmenes (les: Politistyrken) individuelle beslutningsatferd, og at planverket ville ha bidratt til at organisasjonsmedlemmene ville ha handle mer formålstjenlig 22/7 og dette ville igjen ført til en bedre gjennomføring av aksjonen på Utøya.

Et sentralt poeng i kommisjonens vurdering over hva som var årsaken til det som gikk galt var at *eksisterende planverk ikke ble brukt* og hvilke uheldige utslag dette hadde på kommunikasjonen mellom aktørene. I lys av et instrumentelt perspektiv legger kommisjonen her til grunn en tro på at om bare planverket hadde blitt iverksatt og fulgt, så ville krisehåndteringen blitt langt bedre. I den forlengelse kan man tolke at kommisjonen anlegger en grunnleggende oppfatning om at den formelle strukturen vil være retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes atferd.

Det tolkes dermed at kommisjonen vurderer at den formelle strukturen, i dette tilfellet det eksisterende planverket, som for eksempel Terrorplanverket, ville lagt klare føringer på medlemmenes handlinger og ville fungert som retningsgivende og begrenset medlemmenes begrensede rasjonalitet i den situasjonen de var i og styrket deres kognitive konsentrasjon om hva som skulle gjøres. Handlingslogikken ville vært en mål-middel logikk, hvor organisasjonsmedlemmene hadde handlet formålsrasjonelt for å løse de oppgaver de stod overfor. Da planverket ikke ble iverksatt, førte dette i følge kommisjonen, til at svært uheldige og lite rasjonelle situasjoner oppstod, som at Riksalarmen ble utløst sent i prosessen, staber ble ikke satt, ansvarsforhold ble ikke tydeliggjort og politimennene som først ankom landsida handlet ikke, slik kommisjonen vurderer det entydig, i tråd med handlingsplikten i forhold til «Skyting pågår instruksen».

Situasjonsrapportering ved skifte av operasjonsledelse i Nordre Buskerud politidistrikt ble ikke fulgt, ny operasjonsleder visste dermed lite om hva som hadde skjedd eller hva som stod på. Ut i fra et instrumentelt perspektiv anses dette som at kommisjonen vurderer at dersom denne *prosedyren* for informasjonsutveksling hadde blitt fulgt, ville den nye operasjonslederen vært satt bedre i stand til å handle og utføre sine oppgaver *formålstjenlig*. Med andre ord kan en si at kommisjonens vurderinger kan ses i lys av en tro på at bruk av den formelle strukturen ville satt organisasjonsmedlemmene i bedre stand til å handle korrekt. Det samme kan sies om mangel på etterfølgelse av prosedyren for kommunikasjon mellom operasjonsleder og innsatsleder ved Oslo politidistrikt, den formelle strukturen og hierarki for informasjonsutveksling ble ikke fulgt, innsatsleder valgte å informere personer som stod over operasjonsleder i hierarkiet, dette er brudd på instruksen. Operasjonsleder etterspurte heller ikke denne informasjonen fra innsatsleder. Organisasjonsmedlemmenes mangel på etterlevelse av prosedyren, svekket organisasjonsmedlemmenes kommunikasjon. Her kan vi se at kommisjonen tror på viktigheten av etterlevelsen av den formelle strukturen.

I forhånd til krisehåndteringen i regjeringen oppstod det kommunikasjonsproblemer mellom administrativ og politisk ledelse. Kommunikasjonsproblemene hadde blant annet sin bakgrunn i JD mangelfulle bruk av sitt planverk ved nedsetting av stab. Da *staben ikke ble nedsatt i forhold til prosedyren* ble det problemer med kommunikasjons og informasjonsflyten, det ble uklart hvem som hadde den øverste ledelsen, selv om dette var JD som hadde dette ansvaret. Kommisjonen avdekket at JD sviktet på flere punkter i rollen som lederdepartement under krisehåndteringen 22/7. Ut i fra et instrumentelt perspektiv kan det tolkes at kommisjonen på bakgrunn av disse vurderinger mener at den bakenforliggende årsaken til at organisasjonsmedlemmene handlet lite formålstjenlig vedrørende kommunikasjonen, var at de ikke hadde anvendt prosedyren for nedsetting av stab. Her ligger *en tro om* at dersom prosedyren var blitt fulgt ville organisasjonsmedlemmene handlet mer optimalt og det ville vært bedre kommunikasjon mellom de ulike gruppene, noe som ville bedret situasjonen.

### 5.1.2 Anbefalte tiltak (Medisinen)

#### *Vertikal og horisontal samordning og styrking av strategisk styring*

Kommisjonen anbefaler tiltak om at «Justis- og beredskapsdepartementet må sette resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på sin agenda, etablere en systematisk arbeidsform rundt sitt samordningsansvar og styrke den strategiske styring og oppfølging av politiet, PST, NSM og DSB» (NOU 2012:14, s. 458).

Anbefalingen om etablering av en *systematisk arbeidsform*, fokuset på *samordningsansvaret* og styrking av den strategiske *styring*, kan i lys av et instrumentelt organisasjonsperspektiv bli ansett som anbefalinger av endring av den formelle strukturen og at det er den strategiske styringen, les styring «top-down», som er «veien å gå» for å nå målet om et *resultatorientert* arbeid. I et instrumentelt perspektiv er det lederne som bør *styre* organisasjonen, uten for mye involvering av de som står under dem i hierarkiet. Vi ser her at kommisjonen anlegger en tro på at en forsterkning av JD sin strategiske styring over politiet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) vil være veien å gå for å oppnå ønskede resultater i organisasjonen.

Kommisjonen anbefaler også flere tiltak om samordning, effektivisering og enhetlige løsninger:

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).

Anbefalingen fra kommisjonen om fokus på *samordning*, *effektivisering* og bruk av mer *enhetlige løsninger* kan ut i fra et instrumentelt organisasjonsperspektiv, ses på som anbefaling fra kommisjonen om at politidirektoratet må ta sterkere ansvar for *design* av den formelle strukturen i Politi-Norge.

Her tolkes det at kommisjonen anlegger en tro på at dersom politidirektoratet tar mer ansvar for design av den formelle strukturen vil dette ha praktiske implikasjoner for politiets handlinger, som vil gi seg uttrykk i robusthet, økt responstid, kapasitet og erfaring.

I lys av et instrumentelt perspektiv kan man også si at kommisjonen med sin anbefaling anlegger en tro på systemenes iboende kraft til å få til en ønsket atferd hos organisasjonsmedlemmene for å styrke Politi-Norge. Kommisjonen fremhever bruk av *enhetlige* løsninger. Dette kan anses som at kommisjonen legger til grunn at diverse ulikheter i de ulike politidistriktene ikke vil utgjøre motstand for å kunne innføre de samme, enhetlige løsninger til alle distriktene. En kan tolke kommisjonen som at de anlegger en tro på at «en størrelse passer alle», og at enhetlige løsninger vil igjen føre til at organisasjonsmedlemmene *handler likt* over hele Politi-Norge, da forhåpentligvis i samsvar med organisasjonens mål.

Kommisjonen anbefaler etablering av en nasjonal politioperativ sentral: «Det bør etableres en nasjonal politioperativ sentral som en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo, for å muliggjøre en koordinert samhandling av en hendelse som finner sted i flere distrikter eller overskrider kapasiteten til det enkelte distrikt» (NOU 2012:14, s. 459).

Dette kan også i lys av et instrumentelt organisasjonsperspektiv, sies å være en anbefaling om en endret samordning, en redesign av den formelle strukturen, og at kommisjonen med sin anbefaling anlegger en tro på at en endret samordning, vil organisasjonsmedlemmene handle mer koordinert og formålstjenlig. I forhold til opprettelsen av den nasjonale politioperative sentralen, ser vi også at målet med denne opprettelsen, er at den muliggjør en *koordinert samhandling*. Her anlegger kommisjonen en tro på at opprettelse (les: Design) av den nasjonale sentralen vil ha praktiske implikasjoner som koordinert samhandling blant politiets organisasjonsmedlemmer.

Også når det kommer til anbefalte tiltak for de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenester, anbefaler kommisjonen redesign av den formelle strukturen og fokus på koordinering og samhandling mellom de ulike tjenestene.

For å sikre god ressursutnyttelse og optimal bruk av kompetanse og kapasitet til å forebygge, avdekke og bekjempe terrorhandlinger, bør det foretas en gjennomgang av måten de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenestene koordineres og samhandler på i møte med et usikkert framtidig trusselbilde (NOU 2012:14, s. 460).

Her vektlegger kommisjonen endring, i alle fall en gjennomgang, av måten de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenesten *koordineres og samhandler*. I lys av et instrumentelt organisasjonsperspektiv kan kommisjonens anbefalinger, ses på som en ønsket endring av den formelle strukturen, måten tjenestene er koordinert på søkes redesignet. Kommisjonen viser her en tro på at redesign av den formelle strukturen vil føre til praktiske implikasjoner for organisasjonsmedlemmene i de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenesten, ved at de evner å forebygge, avdekke og bekjempe terrorhandlinger på en mer formålsrasjonell måte, noe som vil styrke deres evne til å nå organisasjonenes mål.

## ***Målstyringssystem***

Kommisjonen anbefaler tiltak om et tydelig målstyringssystem i politiet:

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).

Anbefalingen fra kommisjonen om etablering av et tydelig *målstyringssystem* kan anses som design av den formelle strukturen i politiet. Kommisjonens anbefaling av design av et målstyringssystem for politiet, kan i lys av et instrumentelt organisasjonsperspektiv ses som at kommisjonen har en tro på at et målstyringssystem, vil være retningsgivende for atferden til organisasjonsmedlemmene i politi. En legger en tro på at målstyringssystemet vil føre til praktiske implikasjoner som bedre responstid og kvalitet og mer samsvar mellom oppgaver og bemanning. Kommisjonen legger ansvaret for etableringen av målstyringssystemet på politidirektoratet som er den øverste faglige ledelsen til politiet. I lys av et instrumentelt perspektiv kan vi vurdere at kommisjonen ønsker ved denne anbefalingen å styrke politidirektoratets (POD) sin *styring* over politiet. Kommisjonen nevner ingen ting om behov for *medvirkning* fra de ansatte i politiet ved etableringen av dette systemet, en kan anta at de legger vekt på at det er den øverste faglige ledelse som bør ha ansvaret for å etablere systemet «top-down» og utarbeidelsen av målene.

Anbefalingen av etableringen av et målstyringssystem, kan i lys av et instrumentelt organisasjonsperspektiv, også antas å ha som formål å legge bestemte føringer på organisasjonsmedlemmene, ved å styrke deres «kognitive konsentrasjon» ved å sette opp konkrete og bestemte mål som skal nås, og bidra til en tydelig kontroll av måloppnåelsen. Dette har klare instrumentelle elementer, hvor det kan tolkes at ledelsen, POD, anbefales av kommisjonen å ha klare målsystemer for å kompensere for organisasjonsmedlemmenes (les: Politiets) begrensede rasjonalitet. Målsystemet kan anses som en mekanisme kommisjonen har tro på vil føre til en handlingslogikk blant politiets medlemmer som består av mål-middel rasjonalitet, som en har tro på vil styrke etatens evne til å nå sine mål.

## ***Møtestruktur***

Kommisjonen anbefaler endring av *møtestruktur* og anbefaler hvem som skal innkalles til møtene:

Både Regjeringens sikkerhetsutvalg og Kriserådet bør ha jevnlig møter for å orientere seg om utviklingen i det samlede trussel- og risikobildet og sikre god samhandling og respons i lys av utfordringene som avtegner seg. Lederne for PST, E-tjenesten, NSM og DSB, samt forsvarssjefen, politidirektøren og politimesteren i Oslo bør delta (NOU 2012:14, s. 458).

Kommisjonens anbefalinger om endring av møtestrukturen og dens klare anbefalinger om hvem som bør være en del av møtene, kan sies å inneha instrumentelle elementer. Dette da møtestrukturen kan ses som formell struktur i organisasjonene, og et uttrykk for en horisontal samordning. Ved å anbefale endring av møtestrukturen anlegger kommisjonen en tro, i lys av et instrumentelt perspektiv, på at en ny møtestruktur vil fungere retningsgivende på organisasjonsmedlemmenes handlinger i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) og Kriserådet (RKR), og for lederne av: Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Etterretningstjenesten (E-tjenesten), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), forsvaret, Politidirektoratet (POD) og Oslo politiet.

Det tolkes da at kommisjonen legger til grunn at endring av møtestruktur (les: Formell struktur) vil ha praktiske implikasjoner på organisasjonsmedlemmenes individuelle beslutningsatferd som får sitt uttrykk i god samhandling og responsevne.

### ***Planverk***

Kommisjonen anbefaler tiltak om etablering av et moderne *planverk*: «Et moderne planverk som identifiserer og knytter sammen samfunnets tiltak ved terrortrusler og eventuelle framtidige terrorhandlinger, må etableres. Dette kan gjøres ved å revidere Sivilt beredskapssystem eller ved å erstatte det» (NOU 2012:14, s. 458).

Planverk kan anses som en del av organisasjonenes formelle struktur. Kommisjonens anbefalinger om å designe eller redesigne planverket kan ses i lys av det instrumentelle perspektivet, hvor ønsket endring forekommer etter design eller redesign av den formelle strukturen.

### ***Rutiner***

Kommisjonen anbefaler at det skal etableres *rutiner*: «Det må etableres (...) rutiner for rask informasjonsflyt til, fra og mellom departementene og deres underliggende etater, også under kriser» (NOU 2012:14, s. 458).

Rutiner kan ses på som uttrykk for formell struktur i organisasjonene. Kommisjonens anbefalinger kan i lys av et instrumentelt organisasjonsperspektiv ses på som en tro på at design og redesign av den formelle strukturen vil endre organisasjonsmedlemmenes handlinger slik at departementene og deres underliggende etater vil gi rask informasjon til hverandre også under kriser.

### **5.1.3 En oppsummerende vurdering gitt det instrumentelle perspektiv**

Kommisjonen ses som å ha et syn på organisasjoner som et instrument for måloppnåelse. Det vurderes videre at kommisjonens vurderinger og anbefalinger kan tolkes som at kommisjonen vektlegger betydningen av den formelle strukturen når atferd skal forklares. Kommisjonen anbefaler endringer som følger av ny eller endret formell struktur og ledelse handler om design av nye strukturer og redesign av eksisterende strukturer.

Denne analysen viser dermed at kommisjonen gjør vurderinger som kan sies å ha instrumentelle elementer i forhold til deres syn på hva en organisasjon er, hva som preger atferd, hvordan endringer skjer og hvilken form ledelse har. I teorikapittelet formulerte jeg fire ulike instrumentelle spørsmål som fungerte som en spesifisering av studiens problemstilling. Spørsmålene gikk ut på i hvilken grad kommisjonen ville vektlegge områder som samordning og koordinering sin betydning for det som sviktet 22/7, rutiner og prosedyrer, i hvilken grad mål bør bli gitt av overordnet ledelse med fokus på målstyring og kommisjonens vektlegging av at endringer i organisasjonsstrukturene ville kunne skape endringer i atferd.

Analysen viser at mange elementer i rapporten kan tolkes ut fra et instrumentelt perspektiv, dette sett i forhold til mine spørsmål. Slike elementer er kommisjonens vektlegging av samordning og koordinering for det som sviktet 22/7, som kommisjonens vurdering av samordning og koordinerings problemer i PST, Justis og beredskapsdepartementets som ikke fulgte opp sitt samordningsansvar og politidirektoratets manglende samordning av politidistriktene. Kommisjonen vektlegger også betydningen av rutiner, regler og prosedyrer, da de vurderer at det har vært mangelfull bruk av det eksisterende planverket og indirekte fremholder en tro om at dersom planverket vær blitt brukt, ville det hatt en positiv betydning for atferden til aktørene 22/7. Kommisjonen vurderer at det har vært opp til lokalt nivå å sette mål, og det vurderes at kommisjonen mener dette er uheldig, da de anbefaler at mål bør bli gitt fra overordnende ledelse, som for eksempel POD blir anbefalt å ha et tydeligere målstyringssystem overfor politiet. Kommisjonen peker på at JD har foretatt mer detaljstyring enn hva kommisjonen har ansett som tjenlige, men kommisjonen anbefaler også at det blir satt opp flere mål som viser tydeligere sammenheng mellom mål og ressurser. Det vurderes også at kommisjonen har en tro på at endringer i organisasjonsstrukturene vil kunne skape endring i atferd. Dette sett i forhold til kommisjonens anbefalinger om mer samordning og målstyring og endring og etablering av planverk.

Samordning, viktigheten av planverk og målstyring fremstår dermed som elementer kommisjonen fremstiller ved en rekke anledninger, noe som gjør at denne studien trekker den slutning om at det er en betydelig grad av en instrumentell organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport.

22.juli-kommisjonen har lagt frem en rapport som peker på store svakheter hos flere viktige samfunnsorganisasjoner i Norge. Kommisjonen fremholder, som nevnt i innledningskapittelet, årsaker for det som sviktet 22/7 som; manglende risikoerkjennelse, svak koordinering og samordningsevne, manglende gjennomføringsevne og bruk av planverket, svikt i kommunikasjonen, lite utnyttelse av IKT for effektivisering av arbeidsprosesser og manglende evne og vilje blant ledere til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak (NOU 2012:14, s. 450).

Denne studiens analyse av kommisjonens vurderinger av årsakene til det som sviktet, også kalt «diagnosen», kan i lys av det instrumentelle organisasjonsperspektiv sies å være instrumentell, da denne studien mener å ha vist at kommisjonens vurderinger av årsakene til det som sviktet 22/7 kan sies å inneha elementer av instrumentell karakter.

En diagnose som har instrumentelle elementer er velkjent ut i fra et instrumentelt organisasjonsperspektiv, det er *organisasjonsstrukturen*, den formelle strukturen, som blir sett på som styrende for aktørenes faktiske handlinger og eventuelt mangel på organisasjonsstruktur eller svakheter i eksisterende struktur vil da kunne ha vært en bakenforliggende årsak for det som sviktet 22/7.

Studiens analyse av kommisjonens anbefalte tiltak, også kalt «medisinen», kan i lys av et instrumentelt organisasjonsperspektiv også sies å inneha instrumentelle elementer, da denne studien mener å ha vist at flere av kommisjonens anbefalte tiltak kan sies å være av instrumentell karakter. Kommisjonen anbefaler tiltak som retter seg mot endring av den formelle strukturen, som oppretting av samordningsformer, forsterket bruk av målstyringssystemer, utarbeiding av planverk og styrking av den strategiske styring ved å sette resultatorientert arbeid høyere på agendaen. Med andre ord kan vi si at flere av kommisjonens anbefalte tiltak er, i lys av et instrumentelt organisasjonsperspektiv, *design og redesign av organisasjonenes formelle struktur*. Kommisjonen ønsker å oppnå «(.) bedre samsvar mellom ord og handlinger» (NOU 2012:14, s. 458). «Medisinen» for å få til dette henter kommisjonen, i følge denne studien, ved flere anledninger fra det instrumentelle organisasjonsperspektivet og legger dermed en instrumentell organisasjonstenkning til grunn for mange av virkemidlene for å oppnå målet.

Samlet sett viser dermed denne studiens analyse at flere av de bakenforliggende årsakene til det som sviktet, etter kommisjonens vurderinger, kan tas til inntekt for å inneha instrumentelle elementer. Vi ser i den forlengelse at kommisjonen også fremmer flere instrumentelle tiltak. Kommisjonen anbefaler flere tiltak som går ut på å endre den formelle organisasjonsstrukturen. Det kan da antas ut i fra et instrumentelt perspektiv, at kommisjonen utviser med dette *en tro på* at den formelle struktur har stor påvirkning på organisasjonsmedlemmenes atferd, og at det var svakheter eller mangelfullheter ved den formelle strukturen som utgjorde negativ påvirkning på aktørenes adferd 22/7. Det kan dermed tolkes som at kommisjonen anlegger en tro på at en forbedret formell struktur vil fungere retningsgivende på organisasjonsmedlemmenes fokus på organisasjonens mål. I kommisjonens anbefalte tiltak er det lederne som skal utfører endringene, design og redesign av strukturen. Endringen er planlagt og lederne styrer endringen «top-down». Det at kommisjonen vektlegger at det er ledere i hierarkiske posisjoner som skal utføre endringene, kan til en viss grad virke litt gitt, da organiseringen i den offentlige sektor vil legge naturlige føringer på en slik vektlegging. Jeg har allikevel valgt å trekke frem denne dimensjonen, da det vurderes at kommisjonen ikke har fokus på noen grad av medvirkning fra lokalt nivå i de anbefalte endringsprosessene. Ledelse blir i kraft av den formelle strukturen. Endring av organisasjonsstrukturen kan tolkes som kommisjonens oppskrift på «veien til suksess». Organisasjonsstrukturen må endres, for å få beredskapsetatene bedre rustet til å takle fremtidige utfordringer.

Det finnes en betydelig grad av en instrumentell organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport.

## 5.2 En kulturell organisasjonstenkning i 22.juli-rapporten

Det er flere elementer med kommisjonsrapporten som kan tas til inntekt for en kulturell organisasjonstenkning.

Hovedingrediensene i den kulturelle historien om organisasjonstenkningen i rapporten, handler om forsiktighetskulturer som har utviklet seg i organisasjonene, manglende erkjennelse av risiko, en ledelse som ikke etterspør informasjon og som mangler visjoner for den videre utviklingen av organisasjonene, svikt i kommunikasjonen og planer som forblir skrivebordsplaner.

For å bedre forholdene anbefaler kommisjonen å styrke holdninger og foretrukne verdier i organisasjonskulturene, styrke kompetansen og den mellommenneskelige samhandlingen og fokus på organisasjon og lederutvikling.

### 5.2.1 Årsaker (Diagnosen)

#### *Forsiktighetskultur*

Kommisjonen har uttrykket at kultur var et av områdene som skilte det som fungerte fra det som sviktet 22/7. Kommisjonen vurderer at det har utviklet seg en *forsiktighetskultur* i PST. Terskelen for registrering av informasjon om en person eller et miljø, er i følge kommisjonen vurdering urimelig høy.

Både PSTs graderte egnevaluering og flere av tjenestemennene som kommisjonen har snakket med, mener (...) at det har 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 (NOU 2012:14, s. 354).

I lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv kan kommisjonens vektlegging av PST sin forsiktighetskultur (les: Organisasjonskulturen) tolkes som at kommisjonen tror at denne kulturen har vært grunnen for organisasjonsmedlemmenes individuelle beslutningsatferd. Det kan tolkes at kommisjonen anser organisasjonskulturen som retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes atferd, som her får praktiske implikasjoner som manglende registrering og bearbeiding av saker. Kommisjonen peker også på betydningen av kultur når de omtaler PST sitt samarbeid om innhenting av data med andre etater. Her gjør kommisjonen følgende vurderinger:

Vår gjennomgang av PSTs arbeid med Global Shield, og samtaler med representanter for andre etater, kan (...) tyde på at samarbeidet på andre områder er mer tilbakeholdent. Kommisjonen har blitt fortalt at PST oppfattes som så ordknapp og tilbakeholden med informasjon at det står i veien for at andre etater kan bidra med kompetanse og informasjon til å løse tjenestenes utfordringer (NOU 2012:14, s. 386-387).



Kommisjonen trekker i denne forbindelsen frem den tradisjonen som er blant de hemmelige tjenester for samarbeid; «Det er tradisjonelt, både i Norge og internasjonalt, en *sterk kultur* for å dele informasjon mellom hemmelige tjenester, men i liten utstrekning vært praksis for at sikkerhetstjenestene samarbeider med etater utenfor dette miljøet, selv innenfor hjemlandet» (NOU 2012:14, s. 387). Kommisjonens omtale av PST som «*tilbakeholden og ordknapp*» kan bli sett i forhold til kulturen som kommisjonen peker på som ikke har særlig praksis for samarbeid med etater utenfor sikkerhetsmiljøet. I lys av et kulturelt perspektiv kan vi ta si at kommisjonen da legger til grunn at det er organisasjonskulturen som er retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes handling, og at en antar at medlemmene har handlet i samsvar med erfaringsbaserte regler som har vist seg å fungere godt i liknende situasjoner tidligere og som fører til praktiske implikasjoner som lite samarbeid med andre etater enn sikkerhetsetater.

JD sin rolle kan både bli sett opp mot Sikkerhetsprosjektet, for manglende samordnende rolle, og i forbindelse med krisehåndteringen 22/7, ved at JD ikke fullførte sin samordningsrolle, som lederdepartementet, da de ikke nedsatte stab. «... Justisdepartementets har følt at de må opptre med en viss forsiktighet for å unngå uryddige ansvarsforhold, og ikke etablere mål og ambisjoner som ikke kan følges opp i praksis» (NOU 2012:14, s.78). Sett i lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv kan en tolke kommisjonens uttalelse som at årsaken til JD sine problemer med å håndtere sitt samordningsansvar er den kultur eller ukultur som har utviklet seg i JD ved å være i *overkant forsiktig*.

Kommisjonens vurderinger kan ut i fra et kulturelt organisasjonsperspektiv, tolkes som at det er kulturen som har vært bestemmende for at departementet og dens organisasjonsmedlemmer og ledere ikke har tatt sitt ansvar. Noe som har ført til at ansvarsforholdet har blitt uklart og det har vært lite vilje til å fastsette tydelige mål og tiltak.

Kommisjonen gjør følgende vurdering;

Selv om hovedregelen er at det er regjeringen som kollegium som må ta affære hvis et departement svikter i gjennomføringen av regjeringens politikk, er det etter kommisjonens syn viktig at departementene seg imellom utviser årvåkenhet og oppmerksomhet vedrørende sikkerhetsspørsmål. Det er viktig at de våger å blande seg inn i et annet departements ansvarsområde når de har konkrete bekymringer, og at de føler et felles ansvar for at tverrsektorielle saker blir løst (NOU 2012:14, s. 444).

Her ser vi at kommisjonen etterlyser at de ulike departementene *våger å blande seg inn* i et annet departements ansvarsområde. Det departementet det konkret gjelder her er FAD og deres, etter kommisjonens syn, manglende håndtering av Sikkerhetsprosjektet. Kommisjonen velger her uttrykk som «*våger å blande seg inn,*» dette kan sies å ha kulturelle elementer. I lys av et kulturelt perspektiv vurderes det at kommisjonen viser til en kultur blant departementene om generelt å *ikke våge* å blande seg, og at denne kulturen ikke er ønskelig.

Det kan da sies at det er kulturen blant departementene om hva som anses som «passende atferd», her i dette tilfelle å ikke blande seg, som har vært retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes handlinger i departementene, som Justis- og beredskapsdepartementet og Statsministerens kontor. Kommisjonen uttrykker følgende; «For kommisjonen fremstår det som om både SMK og JD har utvist en overdreven forsiktighet med hensyn til å ta opp sin bekymring knyttet til gjennomføringen av prosjektet» (NOU 2012:14, s. 444).

### ***Manglende erkjennelse av risiko***

Manglende iverksettingskraft av de sju år gamle planene for stengingen av Grubbegata og sikringen av regjeringskvartalet kan i lys av kommisjonens konklusjon om holdninger og kultur ses i lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv.

I 2002 tok Statsministerens kontor (SMK) initiativ til et arbeid for å styrke sikkerheten rundt regjeringen, statsrådene og regjeringskvartalet. Representanter fra ledelsen i Politidirektoratet (POD), Oslo politidistrikt, Forsvaret og SMK deltok, og rapporten (kalt POD-rapporten) var klar i juni 2004. Sikkerhetstilstanden i regjeringskvartalet ble oppfattet som uakseptabel, og rapporten ble raskt presentert for Regjeringens sikkerhetsutvalg. Sikkerhetsutvalget besluttet i august 2004 at prosjektet skulle gjennomføres i tråd med rapportens anbefalinger, og forutsatte at arbeidet skulle gis høy prioritet, noe regjeringen støttet (NOU 2012:14). Allikevel tok det ca. syv år før implementeringen var på plass. Kommisjonen gjør følgende vurdering;

For kommisjonen fremstår hovedårsaken å være at budskapet som ble formidlet i POD-rapporten om regjeringens sårbarhet og behovet for økt sikring, ikke reelt sett var sunket inn hos mange. Det synes å ha vært en manglende erkjennelse av risikoen som forelå ved at tiltakene ikke ble implementert (NOU 2012:14, s. 443).

Kommisjonens vurderinger om at det var en *manglende erkjennelse av risiko* som var hovedgrunnen for den manglende iverksettingen av vedtatte beslutninger som skulle prioriteres høyt kan sies å inneha kulturelle elementer. I lys av et kulturelt perspektiv kan manglende risikoerkjennelse sies å være på grunn av organisasjonenes kultur og ledernes evne og vilje til å sette Sikkerhetsprosjektet høyt på dagsorden. Sikkerhetsprosjektet fikk en lav prioritet selv om det var blitt tydeliggjort at det skulle gis høy prioritet. Den manglende risikoerkjennelsen vil kunne ses å være med på å prege en organisasjonskultur og det som anses som passende atferd. Dersom ikke organisasjonsmedlemmene delte en felles oppfattelse om at de har en overhengende fare over seg, vil gjerne heller ikke behovet for å prioritere dette høyt på agendaen komme til uttrykk. Dette kommer tydeligere fram med kommisjonens kommentar: «Med en større erkjennelse av risikoen framstår det som lite sannsynlig at et prosjekt som så klart viste en uakseptabel sårbarhet, skulle ta over sju år å gjennomføre» (NOU 2012:14, s. 443).

Kommisjonens vurdering om manglende evne og vilje blant ledere til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak kan ses i sammenheng med kommisjonens vurdering med manglende styring av Sikkerhetsprosjektet. Kommisjonens vurdering er at;

Det har ikke vært styring, oppfølging og kontroll av gjennomføringen av sikkerhetsprosjektet fra administrativ og politisk ledelse i FAD i samsvar med det som var forventningene fra regjeringen. Gjennomgangen har videre vist at der SMK ikke fulgte opp, var det få andre i den politiske eller administrative ledelsen som engasjerte seg (NOU 2012:14, s. 442).

Her legger kommisjonen til grunn at det ikke er mangel på de formelle strukturer som har forhindret lederens vilje og evne til å gjennomføre prosjekter de var satt til å lede, dette da kommisjonen kommenterer at både ressursene og enigheten om prosjektet forelå. Det var derimot lederne av prosjektet, både administrativ ledelse og politisk ledelse som sviktet på sin gjennomføringskraft. Bakgrunnen for dette var etter kommisjonens vurdering «... manglende erkjennelse av risiko» (NOU 2012:14, s. 443). Det kan dermed legges til grunn at kommisjonen ser lederens «manglende risikoerkjennelse», og ikke den formelle strukturen som bakgrunnen for lederens handlinger, eller etter kommisjonens vurdering; mangel på dem.

### ***Ledelsen etterspør ikke informasjon***

Manglende evne og vilje blant ledere til å etablere mål og treffe tiltak har kommisjonen trukket frem som en av hovedårsakene for det som sviktet 22/7. Kommisjonen har i jakten på årsakene til det som sviktet 22/7 utvidet perspektivet og analysert politiets beredskap og ressurser og sett nærmere på hvordan dette styres. Kommisjonen gjør følgende vurderinger etter gjennomført analyse av politiets ledelse og styring av politiets ressurser; «Analysen avdekker noen helt fundamentale utfordringer (...) Antall politioppdrag varierer i løpet av uken, men når behovet er størst, er bemanningen lavest (...) Kommisjonen mener at en jobb må gjøres» (NOU 2012:14, s. 308).

Også riksrevisjonen har gitt merknad til politiet om styringen av bemanningen til politiet. Til tross for at politimesteren i Oslo har forklart for kommisjonen at han ønsket å ta tak i problemstilling, er situasjonen, i følge kommisjonen, den samme i dag (NOU 2012:14).

For å kunne lede en stor etat og virksomhet med over 10 000 ansatte trenger man informasjon om aktiviteten, ressursbruk og måloppnåelse. Det er helt fundamentalt for å kunne ha god virksomhetsforståelse og for å kunne drive med en kunnskapsbasert ledelse. Slik informasjon må bli etterspurt av ledelsen, og det må etableres systemer som kan innhente denne. Det er ledelsen som trenger informasjonen mest. Ingen av de to dimensjonene har vært tilstrekkelig ivaretatt i politietaten: Det er svake systemer for innsamling av relevant ledelsesinformasjon- og den sentrale ledelsen i politiet har ikke prioritert eller i tilstrekkelig grad evnet å etablere slike systemer (NOU 2012:14, s. 332-333).

Kommisjonens vurderinger om at det er flest politifolk på arbeid når det statistisk sett er færrest oppdrag, og at riksrevisjonen allerede tidligere har påpekt dette forholdet uten at noe er gjort, kan i lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv tolkes som at kommisjonen mener at politiet har en kultur hvor det anses som «passende» å foretrekke å ha fri kvelder og helger. Dette selv om statistikken viser at behovet for politifolk er størst på kveldstid og i løpet av helgene. Kommisjonen trekker også frem at ledelsen ikke etterspør denne statistikken og at ledelsen da bevisst eller ubevisst unngår denne kunnskapen, noe som kan bli sett i sammenheng mellom manglende evne og vilje blant ledere til å treffe tiltak.

Kommisjonens vektlegging av disse forholdene i sin vurdering av de bakenforliggende årsakene, kan i lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv, tolkes som at kommisjonen vurderer at det er en kultur og en ledelseskultur som er retningsbestemmende for hva organisasjonsmedlemmene anser som «passende atferd» i organisasjonen, og at dette har vært en bakenforliggende årsak for den lave bemanningen 22/7.

### ***Manglende entusiasme og visjoner blant ledelsen***

Når det gjelder ledelse og styring av politiets ressurser vektlegger kommisjonen årsaker som det vurderes, i lys av et kulturelt perspektiv, å ha en kulturell forankring. Kommisjonen etterlyser tydeligere visjoner og mål for politiet. Kommisjonen uttrykker følgende om dette:

Kommisjonen har i sitt møte med ledere i norsk politi spurt om hvor de mener norsk politi er om fem år, og om vi da kan se resultatene av de forbedringsprosessene de allerede har identifisert. Svarene har vært vage og sprikende. Få opplever at norsk politi legger nok vekt på å utvikle virksomheten: bli mer effektive, øke kvaliteten og jobbe smartere. Daglig drift og problemløsning dominerer. Det er langt mellom entusiastene. Og få har klare visjoner (NOU 2012:14, s. 335).

Kommisjonens vurderinger av at ledere i norsk politi, hvor det vurderes at lederne har *mangel på entusiasme og visjoner*, kan i lys av et kulturelt perspektiv tolkes som at kommisjonen vurderer at ledernes manglende entusiasme og visjoner har påvirket organisasjonsmedlemmenes atferd, og vært en bakenforliggende årsak for organisasjonsmedlemmenes handlinger den 22/7.

### ***Skrivebordsplaner - Manglende bruk av eksisterende planverk***

Et sentralt poeng i kommisjonens vurderinger er at en del av årsaken til det som sviktet var manglende bruk av det eksisterende planverket. «Kommisjonen mener at politiets terrorplanverk burde vært iverksatt umiddelbart etter bombeeksplosjonen» (NOU 2012:14, s. 156). Oppgaver og ansvar ble ikke klargjort og det ble uryddige ansvarsforhold og svakheter i informasjonsflyten.

Sett i lys av det kulturelle perspektiv og med tanke på at kommisjonen konkluderer med at det som må prioriteres høyest er arbeid med kultur og ledelse, kan vi anta at kommisjonen setter et søkelys på en kultur hvor en ikke bruker eksisterende planverk aktivt. Planer forblir skrivebordsplaner. Kommisjonen trekker frem daværende politimester Melænds manglende kjennskap til terrorplanverket (han hadde bare vært ansatt 2 uker da tragedien skjedde), og en manglende etterspørsel om bruk av terrorplanverket fra de som hadde lang erfaring i organisasjonen. I lys av det kulturelle perspektiv kan kommisjonens fremhevning av dette punktet tolkes som et uttrykk for en kultur som er preget av å lage de planer som de blir pålagt, men som ikke har et bevisst forhold til planene eller vet hvordan de skal brukes. I forhold til et kulturelt perspektiv kan en si at kommisjonen vurderer at det er en kulturen og ledelse i de aktuelle organisasjonene som har «stått i veien», og vært en del av årsaken til at planverket ikke ble iverksatt og dermed var en medvirkende årsak for det som sviktet 22/7. En kan da videre tolke at kommisjonen dermed også legger til grunn at planverket i seg selv ikke legger direkte føringer på organisasjonsmedlemmenes individuelle handlingsatferd, det er kulturen for å ta planverket i bruk eller ikke som vil være det avgjørende. Kulturen forteller organisasjonsmedlemmene om hva som er det «passende å gjøre» i den situasjonen man befinner seg i.

### ***Kommunikasjon og den menneskelige samhandlingen***

Kommisjonen avdekker i rapporten det som de vurderer som et sammenbrudd i kommunikasjons- og informasjonsflyten. Dette sammenbruddet gjaldt først og fremst et sammenbrudd i kommunikasjonen internt i politiet og mellom politiske og administrativt lederskap.

Kommisjonen vurderer at problemene til kommunikasjonssvikten internt i politiet var blant annet politimennenes uformelle måte å snakke sammen på via sambandet, noe som førte til misforståelser og usikkerhet om hva som ble sagt og avtalt. Dette kan i lys av et kulturelt perspektiv, tolkes som at det er kulturen blant politimennene som anser det som «passende atferd» å snakke til hverandre på en slik uformell måte i en krisesituasjon. Denne kulturen vil da kunne bli tatt til inntekt for at politimennene, handlet slik de gjorde 22/7.

Kommisjonen peker også på den manglende situasjonsrapporteringen mellom operasjonslederne i Nordre Buskerud politidistrikt, her kan vi legge de samme vurderingene til grunn, ved at vi kan tolke at kommisjonen vurderer at det er selve kulturen og forholdet mellom operasjonslederne, en med erfaring og en uten særlig erfaring, altså den menneskelige samhandlingen, som førte til kommunikasjonssvikt. Det samme kan sies å gjelde kommunikasjonen mellom operasjonsleder og innsatsleder ved Oslo politidistrikt, også her vurderer kommisjonen at det var mangel på kommunikasjon og samhandling. Kommisjonen uttrykker i den forbindelse: «Endelig ser ikke kommisjonen bort fra at innsatsleders status som politidistriktets beste kan ha gjort det vanskelige for henne (les: Operasjonsleder) å gå mer aktivt ut» (NOU:2012:14, s. 94). Dette kan tolkes som at kommisjonen vektlegger betydningen av den mellommenneskelige samhandlingen, når årsaken til kommunikasjonssvikten mellom operasjonsleder og innsatsleder blir vurdert.

Kommisjonens vurderinger av kommunikasjonssvikten mellom administrasjonen og det politiske lederskap, kan i lys av det kulturelle perspektiv tyde på at kommisjonen vurderer at det var ledernes evner og organisasjonskulturen som la føringer på organisasjonsmedlemmene i JDs manglende bruk av prosedyrene for å sette stab 22/7. Dette sett i lys av kommisjonens konklusjon om at det som skilte det som gikk godt og det som sviktet var holdninger, kultur og lederskap. JD sin rolle kan som nevnt under punktet om sikringen av regjeringskvartalet bli sett opp mot Sikkerhetsprosjektet, for å ikke ta ansvar for sin samordnende rolle, men det samme kan også sies å gjelde for JD sin krisehåndtering, ved at de ikke fullførte sin samordningsrolle, som lederdepartementet, da de ikke nedsatte stab.

Den daværende departementsråden i JD har gitt uttrykk for overfor kommisjonen at «...JD opplevde lederdepartementsrollen som meget krevende» (NOU 2012:14, s.221). Departementsråden har også uttrykt overfor kommisjonen at «Etter hans oppfatning ville det være lite hensiktsmessig å etablere stab...» (NOU 2012:14, s. 22). Kommisjonen gjør blant annet følgende vurdering på denne bakgrunn «... har kommisjonen vanskelig for å se det fornuftige i at lederdepartementet setter til side departementets eget kriseplanverk i en krise av så åpenbar alvorlig karakter» (NOU 2012:14, s. 22).

Som tidligere nevnt har kommisjonen uttrykt at «Justisdepartementets har *følt* at de må opptre med en viss forsiktighet for å unngå uryddige ansvarsforhold, og ikke etablere mål og ambisjoner som ikke kan følges opp i praksis» (NOU 2012:14, s.78), i likhet med JDs rolle i forhold til sikringen av regjeringskvartalet i forkant av 22/7 kan også JD sin rolle i krisehåndteringen bli sett i lys av et kulturelt perspektiv, ved at en kan tolke det slik at kommisjonen vurderer at det har utviklet seg en kultur, i JD som går ut på å være i overkant forsiktig. Det kan tolkes at kommisjonen vurderer at kulturen i JD til å være retningsgivende for handlingen til organisasjonsmedlemmene og lederne i departementet. Dette har hatt praktiske implikasjoner ved at JD ikke har tatt sitt ansvar ved å sette stab, slik at ansvarsforholdet har blitt uklart og det ble svikt i kommunikasjonen.

## **5.2.2 Anbefalte tiltak (Medisinen)**

### ***Styrking av holdninger og kultur***

Kommisjonen anbefaler at organisasjonene gjør endringer i sine holdninger og verdier:

Kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til

- risikoerkjennelse,
- gjennomføringsevne,
- samhandling,
- IKT-utnyttelse, og
- resultatorientert lederskap (NOU 2012:14, s. 458).

Kultur, holdninger og verdier er grunnleggende for det kulturelle perspektivet. Kommisjonens fremheving av risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap, forstått som uttrykk for kommisjonens *foretrukne verdier* i en organisasjonskultur. Kommisjonen anbefaler at det er lederne som skal styrke holdningene og verdiene i organisasjonene, noe som kan tolkes som at kommisjonen ser ledelsen rolle for utviklingen av kulturens verdier og holdninger som sentral. Ved å anbefale endring av organisasjonskulturens holdninger anlegger kommisjonen i lys av det kulturelle organisasjonsperspektiv en tro på at en ny organisasjonskultur vil fungere retningsgivende på organisasjonsmedlemmenes handlinger ved fremtidige utfordringer. Kommisjonen legger til grunn, i lys av det kulturelle perspektiv, at endring av organisasjonskultur, vil ha praktiske implikasjoner på organisasjonsmedlemmenes atferd som kommisjonen da antar vil få sitt uttrykk i bedre risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse, og et lederskap som har et resultatorientert fokus.

### ***Utvikling av ledelse og organisasjonskultur***

Kommisjonen velger også å anbefale flere tiltak som går direkte på *endring av PST sin ledelse og organisasjonskultur*:

PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, samtidig som rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt respekteres. Særlig viktig er det å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler (NOU 2012:14, s. 459).

Mangel på vilje og evne hos ledere til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak er i følge kommisjonen en av årsakene for det som sviktet 22/7. For å møte denne utfordringen blant lederskapet i PST ser vi at kommisjonen har anbefalt at «PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål». Spesielt kommisjonens fokus på ledelse og organisasjonskultur kan sies å inneha kulturelle elementer. Vi kan videre se at kommisjonen vektlegger at PST sine organisasjonsmedlemmer må «utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje». Pågåenhet, kreativitet og vilje kan i lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv bli tolket som verdier som kommisjonen anbefaler at organisasjonskulturen i PST arbeider med å styrke. Det kan da videre tolkes at kommisjonens vektlegging av ledelsen og organisasjonskulturen, viser at kommisjonen har en *tro på* at det er ledelsen og kulturen som er retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes handlinger. Ved å endre kulturen ved å styrke verdier som pågåenhet, kreativitet og vilje, vil en også klare å endre atferden til medlemmene i PST slik at de står bedre rustet til å identifisere nye trusler.

Også når det gjelder kommisjonens anbefalinger om tiltak angående PSTs evne til å avdekke og varsle myndighetene og relevante etater om mulige trusler, ser vi at kommisjonen bruker begrep som *være seg bevisst, proaktivt og selvstendig initiativ*.

Ved terroranslag eller terrortrusler mot norske interesser må PST være seg bevisst sitt særlige ansvar for proaktivt å informere nasjonale myndigheter og relevante etater om sin vurdering av trusselbildet slik at tiltak kan treffes i tide. I tillegg må PST ta større selvstendig initiativ til å avdekke og avverge ytterligere anslag (NOU2012:14, s. 460).

Kommisjonens valg av begrep kan igjen tolkes som et uttrykk fra kommisjonen om hvilke verdier organisasjonskulturen i PST bør inneha. I lys av et kulturelt perspektiv kan vi tolke kommisjonens anbefalte tiltak, som en *tro på* at en endring eller styrking av verdier som bevissthet, proaktiv handling og initiativ i PST sin organisasjonskultur, vil skape grunnlaget for en ny «passende atferd» i organisasjonen. Noe som antas å ha praktiske implikasjoner som tidlig varsling av myndigheter og etater, og avverging av ytterlige terroranslag.

Manglende samarbeid og informasjonsutveksling var også årsaker kommisjonen har pekt på i sin rapport som bakgrunn for det som sviktet 22/7. Kommisjonen anbefaler at; «PST må ta mer initiativ og vise større vilje til samarbeid og informasjonsdeling med andre etater, herunder det ordinære politi og Etterretningstjenesten» NOU 2012:14, s. 459).

Kommisjonens valg av uttrykk som at «PST må *ta mer initiativ og vise større vilje* til samarbeid og informasjonsdeling» kan i lys av et kulturelt perspektiv tolkes som at kommisjonen mener at PST har en kultur som ikke viser initiativ og vilje til samarbeid og informasjonsdeling.

Dette kan ses i lys av det utdraget som ble visst om kommisjonens vurdering av at det er en *forsiktighetskultur* i PST og at de det ikke er en *kultur* innad i sikkerhetstjenestene for å samarbeide med andre etater.

Ved å anbefale tiltak om at «PST må *ta mer initiativ og vise større vilje* til samarbeid og informasjonsdeling med andre etater», kan en tolke, i lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv, at kommisjonen anlegger en *tro på* at dersom verdier som det å ta initiativ og vise vilje til samarbeid og informasjonsdeling vil bli styrket i PST sin kultur, vil dette også føre med seg praktiske implikasjoner som sterk vilje til samarbeid og informasjonsdeling hos organisasjonsmedlemmene i PST.

### ***Styrke kompetansen og den mellommenneskelige samhandlingen***

Kommisjonen fremmer også anbefaling av tiltak som går på å styrke kompetansen blant organisasjonsmedlemmene:

Kompetansen til å løse skarpe oppdrag i politistyrken må økes. Relevante deler av det som i dag er opplæringen for innsatspersonell i kategori tre, bør også gis innsatspersonell i kategori fire. Den enkelte patrulje må opplæring i systemer som gir dem større evne til å løse sine oppgaver, opptre koordinert og utveksle informasjon mellom alle nivåer i politiet (NOU 2012:14, s. 459).

Her ser vi at kommisjonen trekker frem behovet for å styrke *kompetansen* i politiet og at fokuset må være på opplæring. Kommisjonen velger her å spesielt anbefale økt opplæring i hvordan skarpe oppdrag skal løses og at politipatruljene får opplæring i systemene de har tilgjengelig. I lys av et kulturelt perspektiv vurderes det at kommisjonen viser til en kultur i politiet som er noe preget av usikkerhet i forhold til løsning av skarpe oppdrag og bruk av tilgjengelige systemer, og at denne kulturen bør søkes endret med økt kompetanseheving. Anbefalingen om kompetanseheving ved økt fokus på opplæring, kan i lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv bli ansett som anbefaling om endring av organisasjonskulturen i politiet og at dette er «veien å gå» for å nå målet om større evne til å løse oppdrag, opptre koordinert og ha en god informasjonsutveksling.



En videre tolkning av kommisjonens anbefaling er da at kommisjonen har en *tro* på at det er organisasjonskulturen som er retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes handlinger og at det dermed er naturlig å endre denne for å endre politimedlemmenes individuelle beslutningsatferd, slik at den er i overensstemmelse med organisasjonen og samfunnets mål. Det må også sies at fokus på kompetansehevede tiltak kan også ha en instrumentalitet over seg. Dette sett i forbindelse med den instrumentelle varianten av det kulturelle perspektiv, hvor man vurderer at en bevisst styring av organisasjonens kompetanse vil kunne sette organisasjonen bedre i stand til å nå sine mål. En mer presis betegnelse vil kanskje være å kalle dette tiltaket instrumentelt kulturelt.

Som nevnt tidligere var manglende bruk av eksisterende planverk en av årsakene kommisjonen har trukket frem, men også manglende utnyttelse av funksjonaliteten i Nødnett var en av årsakene som kommisjonen har trukket frem som grunn for det som sviktet 22/7.

For å møte disse utfordringene anbefaler kommisjonen jevnlig øving på planene som de ulike organisasjonene har utviklet, slik at de ikke bare forblir skrivebordsplaner og at Nødnettets funksjonalitet blir benyttet:

Ved eventuelle framtidige angrep og alvorlige trusler må planverk benyttes på alle nivåer. Bruk av planverk må øves jevnlig, både nasjonalt og lokalt. Realistiske redningsaksjoner og håndtering av evakuerte og pårørende bør inngå i øvelsene. Personell i alle nødetater må trenes for å kunne utnytte potensialet som ligger i Nødnett (NOU 2012:14, s. 459).

Kommisjonens vektlegging av at det må *øves jevnlig* på planverket og at personell i alle nødetater må *trenes* for å utnytte potensialet i planverket og i Nødnett, kan i lys av det kulturelle perspektiv, tolkes som at kommisjonenes vurderer at det er den *mellommenneskelige samhandlingen* som oppstår i krisesituasjoner som er å anse som retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes atferd. I dette tilfelle får en inntrykk av at det ikke nødvendigvis er planverket i seg selv, som kommisjonen anser som retningsgivende for handling, men som sagt ovenfor, organisasjonsmedlemmenes praktiske bruk av planverket i samhandling innad i organisasjonen og med andre etater. I lys av det kulturelle perspektiv kan en da videre tolke kommisjonens anbefaling om tiltak som at fokus på øvelse og trening på samhandlingen i organisasjonen vil være med på å utvikle en kultur som står bedre rustet til å ta innover seg økt erkjennelse av risiko, bedret gjennomføringsevne og IKT utnyttelse.

### **5.2.3 En oppsummerende vurdering gitt det kulturelle perspektiv**

Kommisjonen ses som å ha et syn på organisasjoner som noe mer enn «bare» en organisasjon, men mer som institusjoner med egne normer og verdier. Det vurderes videre at kommisjonens vurderinger og anbefalinger kan tolkes som at kommisjonen vektlegger betydningen av organisasjonskulturene når atferd skal forklares. Kommisjonen anbefaler endringer ved å utvikle organisasjonskulturene og anbefaler at ledelsen skal utvikle sine egne og organisasjonskulturenes holdninger og verdier.

Denne analysen viser dermed at kommisjonen gjør vurderinger som kan sies å ha kulturelle elementer i forhold til deres syn på hva en organisasjon er, hva som preger atferd, hvordan endringer skjer og hvilken form ledelse har. I teorikapittelet formulerte jeg tre ulike kulturelle spørsmål som jeg ville undersøke nærmere og som fungerte som en spesifisering av studiens problemstilling.

Spørsmålene gikk ut på i hvilken grad kommisjonen ville vektlegge organisasjonskulturenes holdninger og verdier betydning for det som sviktet 22/7, betydningen av holdninger og verdier og ledelses rolle i utviklingen av kulturenes verdier og holdninger, og i hvilken grad kommisjonen ville vurdere at endringer av organisasjonskulturene ville kunne skape endringer i atferd.

Analysen viser at mange elementer i rapporten kan tolkes ut fra et kulturelt perspektiv, dette sett i forhold til mine spørsmål. Slike elementer er kommisjonens vektlegging av organisasjonskulturenes holdninger og verdier for det som sviktet 22/7, som kommisjonens vurdering av at utviklingen av en forsiktighetskultur hos PST og i JD kan ha påvirket medlemmenes atferd negativt. Forsiktighetskulturen kan i følge kommisjonens vurderinger ha påvirket samarbeidet i PST med andre etater som gjorde at kommisjonen vurderer at PST gikk glipp av viktig informasjon, og JD som ikke «våget å blande seg» inn i arbeidet med sikringen av regjeringskvartalet, da departementet anså at dette hovedsakelig var FAD sitt ansvar. Kommisjonen fremholder også at det var en manglende risikoerkjennelse blant de aktørene som arbeidet med sikringsarbeidet, dette vurderer kommisjonen at har bidratt til sterk forsinkelse av iverksetting av sikringsplanene. Det vurderes også at kommisjonen vektlegger betydningen av holdninger, verdier når de påpeker at ledelsen i politiet ikke etterspør viktig informasjon, og når kommisjonen peker på manglende entusiasme og visjoner blant ledelsen. Kommisjonens vektlegging av den manglende bruken av eksisterende planverk og svikt i kommunikasjonen kan også tas til inntekt for kommisjonens vektlegging av betydningen av kultur, holdninger og verdier. Det vurderes også at kommisjonen har en tro på at endringer i organisasjonskulturene vil kunne skape endring i atferd. Dette sett i forhold til kommisjonens anbefalinger om at ledere må styrke sine egne og arbeide med «... å styrke organisasjonens holdninger og kultur knyttet til økt risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap» (NOU 2012:14, s.458). Denne anbefalingen kan også sees som at kommisjonen vektlegger ledernes rolle for utviklingen av foretrukne verdier i kulturene. Anbefaling om endring av organisasjonenes kultur kan også sies å komme fram ved kommisjonens anbefaling om å styrke kompetansen til organisasjonsmedlemmene og utvikling av lederskap og kultur.

Organisasjonskultur, holdninger, verdier og ledernes rolle i utviklingen av dette, fremstår dermed som elementer kommisjonen fremstiller ved en rekke anledninger, noe som gjør at denne studien trekker den slutning om at det er en betydelig grad av en kulturell organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport.

22.juli-kommisjonen har lagt frem en rapport som peker på store svakheter hos flere viktige samfunnsorganisasjoner i Norge. Kommisjonen fremholder årsaker for det som sviktet 22/7 som; manglende risikoerkjennelse, svak koordinering og samordningsevne, manglende gjennomføringsevne og bruk av planverket, svikt i kommunikasjonen, lite utnyttelse av IKT for effektivisering av arbeidsprosesser, manglende evne og vilje blant ledere til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak (NOU 2012:14, s.450).

Kommisjonen konkluderer med følgende: «... strukturelle organisasjonsutfordringer er mindre viktige enn utfordringer knyttet til holdninger, kultur og lederskap» (NOU 2012:14, s. 456). Kommisjonen uttrykker at det som bør prioriteres er arbeid med organisasjonenes holdninger, kultur og lederskap. Kommisjonen uttrykker også at «... endringer- i holdninger, lederskap og kultur- må utvikles over tid» (NOU 2012:14, s. 450).

Denne studiens analyse av kommisjonens vurderinger av årsakene til det som sviktet, også kalt, «diagnosen», kan i lys av det kulturelle organisasjonsperspektiv sies å være kulturell, da denne studien mener å ha vist at kommisjonens vurderinger av årsakene til det som sviktet 22/7 kan sies å ha elementer av kulturell karakter. Dette kan sies å også ha kommet frem i kommisjonens konklusjon om at strukturelle utfordringer er mindre viktige enn fokuset på kultur og lederskap og at endring i disse områdene må utvikles over tid. En diagnose som har kulturelle elementer er velkjent ut i fra et kulturelt organisasjonsperspektiv. Det er *organisasjonskulturen*, som er styrende for aktørenes faktiske handlinger og eventuelle svakheter i kulturen eller ved ledelsen vil da kunne ha vært en bakenforliggende årsak for det som sviktet 22/7.

Studios analyse av kommisjonens anbefalte tiltak, også kalt «medisinen», kan i lys av det kulturelle organisasjonsperspektiv også sies å inneha kulturelle elementer, da denne studien mener å ha vist at flere av kommisjonens anbefalte tiltak kan sies å være av kulturell karakter. Kommisjonen anbefaler tiltak som retter seg mot endring av organisasjonskultur, styrking av holdninger og verdier, lederutvikling og kompetansecfremmende tiltak. Flere av kommisjonens anbefalte tiltak er, i lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv, *endring av organisasjonenes kultur*. Kommisjonen ønsker å oppnå «bedre samsvar mellom ord og handlinger» (NOU 2012:14, s. 458) ved å anbefale tiltak som går ut på å endre organisasjonskulturene og utvikle ledelsen i de berørte organisasjonene. «Medisinen» for å få til dette henter kommisjonen fra det kulturelle organisasjonsperspektivet og legger dermed en kulturell organisasjonstenkning til grunn for mange av virkemidlene de anbefaler for å oppnå målet. Kommisjonen selv uttrykker at det som skilte det som fungerte og det som sviktet 22/7, var holdninger, kultur og ledelse.

Samlet sett viser dermed denne studiens analyse at flere av de bakenforliggende årsakene til det som sviktet, etter kommisjonens vurderinger, kan tas til inntekt for å inneha kulturelle elementer. Vi ser i den forlengelse at kommisjonen også fremmer flere kulturelle tiltak. Kommisjonen anbefaler flere tiltak som går ut på å endre organisasjonskulturen og lederne. De utviser med dette en tro på at kultur og lederskapet har stor påvirkning på organisasjonsmedlemmenes atferd, og at det var svakheter eller mangelfullheter ved kulturen og lederskapet som utgjorde negativ påvirkning på aktørenes adferd 22/7.

Endring av kulturen og lederskapet kan tolkes som kommisjonens oppskrift på «veien til suksess». Organisasjonskulturen må endres og lederne må utvikles, dette for å få beredskapsstatene bedre rustet til å takle fremtidige utfordringer.

Det finnes en betydelig grad av en kulturell organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport.

### **5.3 En sammenfattende analyse: En hybrid organisasjonstenkning i 22.juli-rapporten**

*Hovedkonklusjonen* i denne studien er at samlet sett gir 22.juli- kommisjonens rapport, i utpreget grad, uttrykk for en *hybrid organisasjonstenkning*, som består av et dynamisk samspill mellom instrumentelle og kulturelle trekk. Organisasjonstenkningen i rapporten viser et kompleks og dynamisk samspill mellom det instrumentelle og det kulturelle perspektiv. Kommisjonens anbefalinger om denne kombinasjonen og samspillet av tiltak, kan i lys av Christensen et al., (2009) sin omtale av transformasjon mellom det instrumentelle og kulturelle perspektiv, bli tatt til inntekt for at kommisjonen anlegger en *tro på* at kulturelle utfordringer, som endring av holdninger og styrking av verdier som risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og et resultatorientert lederskap, kan bedres med instrumentelle strategier og virkemidler. Det kan sies at kommisjonens anbefaling om et hovedtiltak som retter seg mot kultur og ledelse, er et uttrykk for at kommisjonen anlegger en tro på at det er organisasjonskulturene i organisasjonene som er det som «veier tyngst» når det kommer til hva som er retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes handlinger. Det er dermed organisasjonskulturen som først må prioriteres å endre, jmfør kommisjonens konklusjon om at: «... strukturell organisasjonsutfordringer er mindre viktige enn utfordringer knyttet til holdninger, kultur og lederskap» (NOU 2012:14, s. 456). Men når kommisjonen skal anbefale tiltak som skal støtte opp under denne endringen av organisasjonskulturene i de berørte organisasjonene, vender kommisjonen *i hovedsak* blikket mot det instrumentelle perspektiv og anbefaler instrumentelle strategier for å endre organisasjonskulturene. Dette kan ses som et uttrykk for en organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport som mer kan karakteriseres som en *hybrid*, en transformasjon, av tankesett og strategier fra både det instrumentelle og det kulturelle organisasjonsperspektiv.

Analysen har vist at organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport innehar elementer som kan sies å karakterisere den som instrumentell og elementer som kan sies å karakterisere organisasjonstenkningen i rapporten som kulturell. I min analyse og drøfting av organisasjonstenkningen i rapporten, har jeg også kommet over flere tilfeller som ikke nødvendigvis passer «innenfor boksen» av verken det som kan karakteriseres som en *klar* instrumentell organisasjonstenkning eller en *klar* kulturell organisasjonstenkning.

Ved ikke å bare se 22.juli-rapporten gjennom et instrumentelt perspektiv *eller* et kulturelt perspektiv, men mer ved å se rapporten gjennom begge perspektivene *samtidig*, ser jeg denne «historien» om organisasjonstenkningen i rapporten. Gjennom et «transformatisk bilde» ser jeg en «historie» som forteller om *en hybrid organisasjonstenkning* i 22.juli-kommisjonens rapport. Denne organisasjonstenkningen viser det dynamiske samspillet mellom instrumentelle og kulturelle årsaker og tiltak.

Kommisjonens «diagnosen» anses å inneha elementer av *både instrumentell og kulturell* organisasjonstenkning, men med noe hovedvekt på de kulturelle årsakene. Kommisjonens «medisin» for å møte de kulturelle og instrumentelle utfordringene kan sies å være et *instrumentell kulturelt tiltak*, men som er *støttet opp* med hovedsakelig *instrumentelle tiltak*. Denne sammensmeltingen av tankesett og strategier fra det instrumentelle og det kulturelle organisasjonsperspektiv, vurderes i denne studien å tas til inntekt for en *hybrid* organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport. Nedenfor følger begrunnelsen for denne påstanden:

Ved å analysere rapporten gjennom et «transformatisk bilde», en slags sammensmelting av det instrumentelle og det kulturelle organisasjonsteoretiske perspektiv, ser jeg denne tredje «historien». Christensen et al., (2009) tar opp det komplekse samspillet mellom de to ulike perspektivene:

... perspektivene representerer ulike linser som vi kan forstå virksomheten i offentlige organisasjoner gjennom. Det er imidlertid sjelden slik at aktører i disse organisasjonene er endimensjonale. De handler normalt ut fra komplekse handlingslogikker, fordi det er en rekke ulike hensyn de må ta som medlemmer av en offentlig organisasjon. Derfor er det nødvendig å diskutere det komplekse og dynamiske samspillet som foregår mellom instrumentelle, kulturelle (...) prosesser og effekter... (Christensen et al., 2009, s. 199-200).

Sett i sammenheng med *denne* studien kan Christensen et al., (2009) sitt utsagn ses i forhold til kommisjonens vurderinger i 22.juli-rapporten. Det kan tenkes at heller ikke kommisjonen har hatt et endimensjonalt perspektiv da de har gjort sine vurderinger av årsakene til det som sviktet 22/7 og ved sine anbefalinger av tiltak i den forlengelse. Kommisjonen har gjerne også hatt et bevisst eller ubevisst forholdt til det komplekse og dynamiske samspillet mellom prosesser og effekter i det instrumentelle og det kulturelle perspektiv, noe som igjen kan ha lagt føringer for organisasjonstenkningen i rapporten.

Bare unntaksvis kan man i følge Christensen et al., (2009), forstå offentlige organisasjoners virkemåte *kun* som et resultat av instrumentelle prosesser, eller *kun* som et produkt av organisasjonenes kultur. Vi må se på det komplekse *samspillet* mellom de to. Christensen et al., (2009) argumenterer for at i møte mellom de to vil det ofte skje en *transformasjon*. «Dette innebærer at i tillegg til å se på de (...) parvise relasjonene mellom instrumentalitet, kultur (...) hver for seg, er det også viktig å se på dynamikken mellom dem» (Christensen et al., 2009, s. 208).

Det instrumentelle organisasjonsteoretiske perspektiv og det kulturelle organisasjonsteoretiske perspektiv representerer ulike *handlingslogikker*, når disse handlingslogikkene møtes kan man i følge Christensen et al., (2009) oppleve at det vokser frem «... nye og hybride formelle organisasjonsstrukturer og (...) nye uformelle normer og kreoliserte kulturer som oppstår i «kulturelle veikryss». Dette kan man kalle ulike typer transformasjoner» (Christensen et al., 2009, s. 208).

22.juli-kommisjonen har lagt frem en rapport som peker på store svakheter hos flere viktige samfunnsorganisasjoner i Norge. Kommisjonen fremholder årsaker for det som sviktet 22/7 som; manglende risikoerkjennelse, svak koordinering og samordningsevne, manglende gjennomføringsevne og bruk av planverket, svikt i kommunikasjonen, lite utnyttelse av IKT for effektivisering av arbeidsprosesser, manglende evne og vilje blant ledere til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak (NOU 2012:14, s. 450).

Kommisjonen konkluderer med følgende: «... strukturell organisasjonsutfordringer er mindre viktige enn utfordringer knyttet til holdninger, kultur og lederskap» (NOU 2012:14, s. 456).

Ved å analysere kommisjonens «diagnose» (les: Vurdering av årsakene) om det som sviktet 22/7 i lys av et «transformatisk bilde», ser jeg at diagnosen til kommisjonen kan sies å *både* karakteriseres som instrumentell og som kulturell. De overforstående analysene i et rent instrumentelt perspektiv og i et rent kulturelt perspektiv har vist at kommisjonens *vurderinger* av de mer bakenforliggende årsakene til den endelige «diagnosen» har innehatt elementer som kan sies å kunne tas til inntekt for en instrumentell og en kulturell organisasjonstenkning.

«Diagnosen» i rapporten kan i lys av et instrumentelt organisasjonsperspektiv, som tidligere vist, bli sett på som et uttrykk for en instrumentell organisasjonstenkning. Kommisjonens vurdering av de bakenforliggende årsakene til den endelige «diagnosen» om; manglende risikoerkjennelse, svak koordinering og samordningsevne, manglende gjennomføringsevne og bruk av planverket, svikt i kommunikasjonen, lite utnyttelse av IKT for effektivisering av arbeidsprosesser, manglende evne og vilje blant ledere til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak, kan sies å inneha elementer av instrumentell karakter. Dette selv om kommisjonens konklusjon vektlegger kultur og lederskap, har denne studiens analyse vist at den instrumentelle organisasjonstenkningen er tilstede i rapporten. «Diagnosen» er velkjent fra det instrumentelle organisasjonsteoretiske perspektivet. Det er organisasjonsstrukturen og organisasjonenes organisering, den formelle struktur, som kommisjonen har anset som retningsgivende for den individuelle beslutningsatferden før 22/7 og ved krisehåndteringen 22/7. Vi kan da trekke den slutning at kommisjonen har lagt til grunn at de som utførte sine oppgaver eller sviktet å utføre dem 22/7, handlet på bakgrunn av en mål-middel handlingslogikk. Det var svakheter i, eller mangel på formell struktur, som kommisjonen har vurdert som retningsgivende for de individuelle organisasjonsmedlemmernes handlinger og som førte til at det sviktet.

Den instrumentelle analysen av kommisjonens vurderinger av håndteringen av Sikkerhetsprosjektet tydeliggjør dette:

Kommisjonens vurderinger av håndtering av Sikkerhetsprosjektet, som innebar sikring av regjeringskvartalet, kan sies å inneha instrumentelle elementer. I følge kommisjonen var det svikt i styringen, ledelse og kontroll med prosjektet. Da Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) hadde problemer med å utføre sitt ansvar i forhold til prosjektet, fikk Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i et møte med SMK, FAD og POD, ansvar for å ta den videre overordnede oppfølgingen overfor FAD. Kommisjonen avdekket at JD ikke hadde tatt dette ansvaret.

Kommisjonens vurderinger kan i lys av det instrumentelle perspektiv tolkes som at den bakenforliggende årsaken til at JD ikke tok dette ansvaret, var den formelle strukturen.

Kommisjonen gjør følgende vurdering i rapporten:

Selv om vi i Norge har et system der ikke statsministeren er konstitusjonelt overordnet og vi ikke har et eget sikkerhetsdepartement, er det viktig at det konstitusjonelle ansvar verken blir en sovepute... (NOU 2012:14, s. 444).

Her ser vi at kommisjonen setter fokus på den formelle strukturen som det konstitusjonelle ansvar kan ses som. Her forstår jeg kommisjonen som at de vurderer at det er denne formelle strukturen som har vært retningsgivende for atferden til de ulike organisasjonsmedlemmene i departementene. En kan vurdere det slik at kommisjonen legger en instrumentell organisasjonstenkning til grunn, da de «frykter» at den formelle strukturen fungerer som en «sovepute» for departementene. Justis- og beredskapsdepartementets (JD) samordningsansvar, går på tvers av de klare ansvarslinjene som er etablert gjennom det konstitusjonelle ansvar. I lys av et instrumentelt perspektiv er det selve *samordningsansvaret*, den formelle strukturen, som har vært retningsgivende for at departementet og dens organisasjonsmedlemmer og ledere i organisasjonen ikke har tatt sitt ansvar. Ansvarsforholdet har blitt uklart i forhold til Sikkerhetsprosjektet og det har vært lite vilje til å fastsette tydelige mål og tiltak. En kan da i lys av det instrumentelle perspektiv anta at det er svakheter eller mangler i samordningsansvaret (les: Formelle struktur) til JD som har ført til at JD, i følge kommisjonens vurderinger, sviktet sitt samordningsansvar. Dette kan tas til inntekt for en instrumentell organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport.

«Diagnosen» i rapporten kan i lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv bli sett på som å inneholde flere elementer som kan ses på som et uttrykk for en kulturell organisasjonstenkning. Dette er i likhet med den instrumentelle «diagnosen» vist tidligere i denne oppgaven.

De bakenforliggende årsakene til manglende risikoerkjennelse, svak koordinering og samordningsevne, manglende gjennomføringsevne og bruk av planverket, svikt i kommunikasjonen, lite utnyttelse av IKT for effektivisering av arbeidsprosesser, manglende evne og vilje blant ledere til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak, kan sies å være av kulturell karakter, dette kan også sies å komme frem i kommisjonens konklusjon om at strukturelle utfordringer er mindre viktige enn fokuset på kultur og lederskap.

«Diagnosen» er velkjent fra det kulturelle organisasjonsteoretiske perspektivet. Det er organisasjonskulturen, som er retningsgivende for den individuelle beslutningsatferden før 22/7 og ved krisehåndteringen 22/7. I lys av det kulturelle perspektiv, legger kommisjonen en kulturell organisasjonstenkning til grunn i rapporten. De trekker den konklusjon at det var kulturen og lederne som til syvende og sist var avgjørende for hvordan individene og organisasjonene taklet en slik situasjon som oppstod 22/7.

Vi kan da i lys av det kulturelle organisasjonsperspektiv trekke den slutning at kommisjonen har lagt til grunn at de som utførte sine oppgaver, eller sviktet å utføre dem, handlet på bakgrunn av en handlingslogikk som kan sies å være en handlingslogikk, om det som var å anse om «passende atferd» i organisasjonene. Det var svakheter i organisasjonskulturene som kommisjonen har vurdert at har vært retningsgivende for de individuelle organisasjonsmedlemmenes handlinger og som førte til at det sviktet 22/7.

Den kulturelle analysen av kommisjonens vurderinger av håndteringen av Sikkerhetsprosjektet tydeliggjør dette:

Kommisjonens vurderinger av håndtering av Sikkerhetsprosjektet, som innebar sikring av regjeringskvartalet, kan sies å *også* inneha kulturelle elementer. I følge kommisjonen var det svikt i styringen, ledelse og kontroll med prosjektet.

Manglende iverksettelseskraft av de sju år gamle planene for stengingen av Grubbegata og sikringen av regjeringskvartalet kan sees i lys av det kulturelle organisasjonsperspektiv. Arbeidet med Sikkerhetsprosjektet skulle gis høy prioritet. Allikevel tok det ca. syv år før implementeringen var på plass. Da Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) hadde problemer med å utføre sitt ansvar i forhold til prosjektet, fikk Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i et møte med SMK, FAD og POD, ansvar for å ta den videre overordnede oppfølgingen overfor FAD. Kommisjonen avdekket at JD ikke hadde tatt dette ansvaret. Kommisjonens vurderinger kan i lys av det kulturelle perspektiv tolkes som at den bakenforliggende årsaken til at JD ikke tok dette ansvaret, var organisasjonskulturen i JD. Kommisjonen gjør følgende vurdering i rapporten: «... Justisdepartementets har følt at de må opptre med en viss forsiktighet for å unngå uryddige ansvarsforhold, og ikke etablere mål og ambisjoner som ikke kan følges opp i praksis» (NOU 2012:14, s.78). Sett i lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv kan en tolke kommisjonens vurderinger som at den bakenforliggende årsaken til JD sin manglende oppfølging overfor FAD var kulturen i JD som hadde en handlingslogikk om at det var å anse som «passende atferd» å opptre med en viss forsiktighet overfor andre departement.

Det kan videre sies at denne kulturen fikk praktiske implikasjoner for organisasjonsmedlemmene i JD ved at de, i følge kommisjonens vurderinger, handlet i overkant forsiktig overfor FAD. I lys av et kulturelt organisasjonsperspektiv, kan kommisjonens vurderinger tas til inntekt for et syn der kulturen i JD har vært bestemmende for at departementets organisasjonsmedlemmer og ledere ikke har tatt sitt samordningsansvar, noe som har ført til at ansvarsforholdet har blitt uklart og det har vært lite vilje til å fastsette tydelige mål og tiltak. Kommisjonen uttrykker følgende; «For kommisjonen fremstår det som om både SMK og JD har utvist en overdreven forsiktighet med hensyn til å ta opp sin bekymring knyttet til gjennomføringen av prosjektet» (NOU 2012:14, s. 444).



Samlet sett kan kommisjonens vurderinger av årsakene, i lys av et «transformatisk bilde», tas til inntekt for *en hybrid organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport*. Dette da kommisjonens vurderinger kan ses som *et samspill mellom instrumentelle og kulturelle prosesser* i de berørte organisasjonene. Det formelle samordningsansvaret og organisasjonskulturen kan i lys av et «transformatisk bilde» sies å ha virket sammen i en dynamisk prosess. Den formelle strukturen har virket inn på kulturen i JD, som har fått organisasjonsmedlemmene til å opptre i overkant forsiktig. Mens denne kulturen kan sies å igjen ha påvirket det formelle overordnede samordningsansvaret JD hadde overfor FAD ved gjennomføringen av Sikkerhetsprosjektet.

Kommisjonen uttrykker i forbindelse med sine anbefalinger at «Utfordringen ligger i å skape bedre samsvar mellom ord og handling» (NOU 2012:14 s. 458).

Analysen denne studien har gjort i lys av det instrumentelle organisasjonsperspektiv har vist at kommisjonen har anbefalt en «medisin» som kan sies å inneha flere elementer som kan karakteriseres som instrumentelle. Flere av kommisjonens anbefalte tiltak har vist seg å være av instrumentell art. Kommisjonen anbefaler tiltak som retter seg mot endring av den formelle strukturen, som for eksempel fokus på samordning, målstyringssystemer, utarbeiding av planverk og styrking av den strategiske *styring* ved å sette resultatorientert arbeid høyere på agendaen.

Analysen denne studien har gjort i lys av det kulturelle organisasjonsperspektiv har vist at kommisjonen har anbefalt en «medisin» som kan sies å inneha flere elementer som kan karakteriseres som kulturelle. Flere av kommisjonens anbefalte tiltak kan også sies å være av kulturell art. Kommisjonen anbefaler tiltak som retter seg mot endring av organisasjonskultur, lederutvikling, styrking av holdninger og verdier og kompetansefremmende tiltak.

Når jeg ser kommisjonens anbefalinger om tiltak i lys av Christensen et al., (2009) omtale om transformasjon, ser jeg *et samspill mellom de kulturelle og instrumentelle tiltakene*. Ved nærmere analyse av ordlyden etter kommisjonens anbefalte tiltak om holdningsendringer i organisasjonene, ser jeg dette samspillet vise seg. Tiltaket er tidligere i oppgaven vurdert å være et uttrykk for en kulturell organisasjonstenkning i rapporten.

Kommisjonen anbefalte tiltak om holdningsendringer:

Kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til

- risikoerkjennelse,
- gjennomføringsevne,
- samhandling,
- IKT-utnyttelse, og
- resultatorientert lederskap (NOU 2012:14, s. 458).

Kommisjonens anbefalinger om endring av organisasjonenes kultur og holdninger kan tas til inntekt for en kulturell organisasjonstenkning. Dette da kultur, holdninger og verdier er grunnleggende for det kulturelle perspektivet. Kommisjonens fremheving av risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap, forstår jeg som tidligere nevnt, som et uttrykk for kommisjonens foretrukne verdier i en organisasjonskultur.

Ved å anbefale endring av organisasjonskulturens holdninger anlegger kommisjonen i lys av et kulturelt perspektiv en tro på at en ny organisasjonskultur vil fungere retningsgivende på organisasjonsmedlemmenes handlinger ved fremtidige utfordringer. Det kan da videre tolkes at kommisjonen legger til grunn, at endring av organisasjonskulturen, holdninger og verdier, vil ha praktiske implikasjoner på organisasjonsmedlemmenes individuelle beslutningsatferd som får sitt uttrykk i bedre risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse, og et lederskap som har et resultatorientert fokus.

Jeg har tidligere under analysen av den kulturelle organisasjonstenkningen sett likhetstrekk med ledernes rolle i dette tiltaket og kommisjonens vektlegging av ledernes rolle i utviklingen av kulturens verdier og holdninger, men ved å også se dette tiltaket i lys av de to ulike variantene av det kulturelle perspektiv, institusjonell og instrumentell, anser jeg kommisjonens valg av begrep som «*ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur*» som mer presist å si at tiltaket er et uttrykk for en *instrumentell kulturell organisasjonstenkning*. Kommisjonen nevner ingenting om medvirkning fra de ansatte og det kan tolkes at kommisjonen «tar for gitt» at lederne er i besittelse av makt til å utføre disse endringene i organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur. Kommisjonens anbefaling kan i lys av et instrumentelt kulturperspektiv tas til inntekt for at kommisjonen mener at organisasjonskultur kan endres av ledere «top-down», endringen av kulturen vil kunne være planlagt og utføres av lederne ved design eller redesign av kulturen slik at kulturens normer og verdier er i samsvar med ledernes mål for organisasjonen.

Etter denne anbefalingen om tiltak om holdningsendring er kommisjonens *ordlyd*; «For å støtte opp om disse holdningsendringene anbefaler vi i tillegg en rekke mer spesifikke tiltak» (NOU 2012:14, s. 458). Etter dette utsagnet fremstiller kommisjonen resten av sine anbefalte tiltak.

Analysen denne studien har utført av kommisjonens tiltak, ved å se dem i lys av et instrumentelt og et kulturelt perspektiv, har vist at noen av tiltakene har blitt vurdert som et uttrykk for en kulturell organisasjonstenkning, men de fleste av tiltakene som er blitt analysert i denne studien bærer preg av å være uttrykk for en instrumentell organisasjonstenkning. Det vi ser i lys av et «transformatisk bilde» er at *hovedanbefalingen* til kommisjonen om tiltak som går på å få til en holdningsendring i de berørte organisasjonene kan karakteriseres som kulturell, nærmere bestemt som et uttrykk for en *instrumentell kulturell organisasjonstenkning*. For å støtte opp under det *instrumentelt kulturelle* tiltaket, anbefaler kommisjonen tiltak av både instrumentell og kulturell karakter. Men analysen til denne studien vurderer at *hovedvekten* av kommisjonens anbefalte tiltak er av *instrumentell* karakter.

Eksempel på tiltak som i denne studien er vurdert som å være uttrykk for en instrumentell organisasjonstenkning er kommisjonen anbefalinger om at: «Politidirektoratet må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og sørge for sammenhengen mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering...» (NOU 2012:14, s. 458), og kommisjonens anbefalte tiltak om at « Politidirektoratet må ta sterkere ansvar for samordningen i Politi-Norge og for å påse at politiets organisering på distriktsnivå, og lokalt nivå, er tilstrekkelige robust...» (NOU 2012:14, s. 459). Disse tiltakene er etter kommisjonens ordlyd ment å *støtte opp under* de anbefalte holdningsendringene om å «...styrke holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse, og resultatorientert lederskap» (NOU 2012:14, s. 458).

Anbefalte *tiltak* kan i lys av et «transformatisk bilde» tas til inntekt for *en hybrid organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport*. Dette da kommisjonens anbefalinger kan ses som et samspill mellom instrumentelle og kulturelle prosesser i de berørte organisasjonene. Anbefalingen om endringen av holdninger og organisasjonskultur ved hjelp av instrumentelle strategier som økt målstyring og samordning kan i lys av et «transformatisk bilde» sies å ha virket sammen i en dynamisk prosess. Ved å anlegge et «transformatisk bilde» på kommisjonens anbefalinger av tiltak, kan vi tolke det dit hen at kommisjonen anlegger en tro på at instrumentelle strategier vil være det «rette virkemiddelet» til å kunne støtte opp under en holdning og kulturendring i organisasjonene i det offentlige Norge. Det vurderes at kommisjonen da tror at endringer i den formelle strukturen, som innføring av tydeligere målstyringssystemer og mer samordning vil støtte opp under en positiv endring av kulturen i organisasjonene, som vil få organisasjonsmedlemmene til å handle i samsvar med en økt risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og et resultatorientert lederskap.

Det er med andre ord ikke vektlegging av den formelle strukturen i seg selv eller kulturen i seg selv som utgjør organisasjonstenkningen, det er samspillet mellom de to. Dette kan tas til inntekt for en hybrid organisasjonstenkning i 22.juli-kommisjonens rapport.

## 6 Konklusjon og avsluttende refleksjoner

Denne studien har satt søkelyset på kommisjonens vurderinger av det som sviktet den 22/7 og kommisjonens anbefalinger for å ruste viktige samfunnsorganisasjoner i Norge mot fremtidige utfordringer. Men det er viktig å ikke bare ta lærdom av det som sviktet 22/7, men også av det som fungerte. Vi må ikke glemme den store innsatsen som ble gjort av de ulike organisasjonene, samarbeidet mellom dem og ikke minst den heltmodige innsatsen til alle de frivillige. Der er det mye å bygge videre på. Men denne studiens fokus har vært på kommisjonens vurderinger av årsakene til det som *sviktet* og kommisjonens anbefalinger om hvordan disse utfordringene skal bli *håndtert*. Rapportens posisjon i den offentlige debatt har skapt et rasjonale for å undersøke hvilke *premisser* rapporten kan tenkes å legge på den videre utformingen av den offentlige sektor. Jeg har forsøkt å finne ut om rapporten legger premisser som går ut på at den offentlige sektor skal gjennomgå omorganiseringer og spesialiseringer, som eksempelvis oppretning av nye enheter og nye samarbeidsordninger enheter imellom, eller om kommisjonens rapport kan sies å legge premisser som går i retning av en utvikling som fokuserer på betydningen av organisasjonskulturenes holdninger og verdier og lederutvikling for å møte fremtidige utfordringer. Ikke bare utfordringer tilknyttet beredskapsstatene, men utfordringer som gjelder *den offentlige sektor som helhet*. Hva vektlegger kommisjonen mest når de vurderer hva som har påvirket og virket retningsbestemmende for de ulike aktørenes handlinger 22/7, og hva anbefaler kommisjonen at må endres eller forbedres for å styrke sannsynligheten for å oppnå en foretrukket atferd hos organisasjonsmedlemmene i offentlig sektor? Det er det denne studien har søkt svaret på.

Den store medieoppmerksomheten 22.juli-rapporten har fått, har som sagt gitt studien et rasjonale for å undersøke hvilke føringer rapporten legger på den videre utviklingen av Norges offentlige sektor. Denne medieoppmerksomheten og fokuset på rapporten har bidratt til at det kom en debatt om rapportens innhold. Noen har derimot etterlyst mer debatt, og har ment at en slik viktig rapport burde skapt mer diskusjon. Anders Romarheim skrev følgende i Morgenbladet 18.01.2013; «Gjør-v-rapporten forklarer detaljert og presist hendelsesforløpet rundt angrepene. I tillegg ser rapporten fremover og er et tungt innspill i sikkerhetsdebatten i Norge. Men hvor ble det av debatten? Enkelte tilløp har det vært, men vi har mye å gå på».

Men som jeg har vist i mitt bakgrunnskapittel, har det foregått en debatt, en debatt som fortsatt pågår, som handler om koblingen mellom kommisjonens «diagnose» og «medisin», og hvilke virkninger flere mener at innføringen av NPM reformer og post NPM reformer har hatt på offentlige organisasjoner. Aktører i debatten har uttrykk at kommisjonens «diagnose» kan de gjerne stille seg bak, men kommisjonens «medisin», som de tolker at handler om kulturendring og lederutvikling, stiller de seg spørrende til. Dette sett i sammenheng med kommisjonens uttalelse om at «strukturelle organisasjonsutfordringer er mindre viktige enn utfordringer knyttet til holdninger, kultur og lederskap» (NOU 2012:14, s. 456).

Professor Slagstad med flere har uttrykt at kommisjonen peker på et grunnleggende problem i offentlige sektor, som omhandler dårlig organisasjonskultur, holdninger og leder som ikke har verken evnen eller viljen til å lede. Men at kommisjonen «bommer», når de ikke ser på de *egentlige* årsakene til at denne ukulturen og det svake lederskapet har utviklet seg i organisasjonene. Slik jeg tolker det, mener Slagstad med flere at det er selve *organiseringen* som er preget av NPM mentaliteten, som har vært katalysatoren til denne utviklingen og det er denne organiseringen som holder «ukulturen» ved like. Debattørene etterlyser dermed en anbefaling fra kommisjonen om en *ny organisering* av den offentlige sektor, som har mer, etter deres mening, rot i virkeligheten. Som nevnt i denne oppgavens bakgrunnskapittel er professor Lægread referert i Klassekampen (1.9.2012) om «... at det ikke lenger holder å skrive ut mer av den samme medisinen. Målstyring må erstattes eller suppleres med andre styringssystemer som er mer tilpasset virkeligheten».

Tanken bak NPM er at den skal ha positiv effekt på kostnadseffektivitet og resultater, men ikke negative sideeffekter på kultur og lignende. Debatten i media viser derimot at flere er kritiske til om dette er virkeligheten. Dagens NPM organisering av offentlig sektor, som er preget av resultatenheter, kontrakter mellom tilbyder og utfører, sterkt fokus på at mål skal være gitt av overordnede enheter som de lokale enhetene skal styres etter og rapportere om, mener flere har slått uheldig ut ved at en ukultur og et lederskap uten vilje og evne til å lede har fått utvikle seg i offentlig sektor. I den forbindelse kan kommisjonens vurderinger om politiledelsen manglende visjoner og entusiasme kanskje tolkes at har kommet til uttrykk. Kommisjonen spurte ledere i politiet hvordan de tenkte at norsk politi ville utvikle seg i løpet av de fem neste årene. Kommisjonen uttrykket følgende på bakgrunn av de møtene de hadde avholdt; «Svarene har vært vage og sprikende. Få opplever at norsk politi legger nok vekt på å utvikle virksomheten: bli mer effektive, øke kvaliteten og jobbe smartere. Daglig drift og problemløsning dominerer. Det er langt mellom entusiastene. Og få har klare visjoner» (NOU 2012:14, s. 335).

Kommisjonen setter søkelyset på at det er problematisk med mengden av mål som politiet skal styre etter og rapportere om, og JD sin detaljstyring av etaten. Kommisjonen vurderer at dette har vanskeliggjort det å rette rett fokus i politiet og at noe av grunnen til det som gikk galt var at det ikke var satt opp riktige mål og anbefaler dermed *flere* mål i politiets målstyringssystem:

Det fremstår (...) for kommisjonen som politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å mål- ikke nødvendigvis de områdene der klare mål og forventninger er viktigst (...) Uten mål er det vanskelig å se om resultater oppnås, eller å sikre at strategiske prioriteringer følges tilstrekkelig opp...(NOU 2012:14, s.314).

Denne vurderingen av kommisjonen fremstår for flere som et paradoks. Som professor Johansen uttrykker, kan det oppleves som å gi «sykdommen som medisin».

I denne studiens analyse av organisasjonstenkningen til kommisjonen, mener jeg å kunne vise at rapporten kan sies å både inneha en *betydelig grad* av både en instrumentell og en kulturell organisasjonstenkning. Men det som samlet sett fremstår som *studiens konklusjon* er at det som i hovedsak karakteriserer organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport er en *hybrid organisasjonstenkning*.

I analysen har jeg sett flere elementer av et dynamisk samspill mellom strategier og tankesett fra det instrumentelle og det kulturelle perspektiv. Det kan sies å være en transformasjon mellom de to ulike tankesettene. Studiens analyse av kommisjonens vurderinger av *årsakene* til det som sviktet 22/7 vil jeg hevde har både instrumentelle og kulturelle elementer, og at det i flere tilfeller er et mer sammensatt bilde, ved at instrumentelle og kulturelle årsaker blir vurdert å ha påvirket hverandre gjensidig. For å møte disse utfordringene, som de instrumentelle og kulturelle årsakene representerer, mener jeg i denne studien å kunne vise at *hovedtiltaket* til kommisjonen er av kulturell karakter, men med instrumentelle innslag, nærmere bestemt, et instrumentelt kulturelt tiltak. Hvor fokuset er på organisasjonskultur og holdninger, men hvor kommisjonen anbefaler at det er lederne som *systematisk* skal utføre endringene «top-down». For å støtte opp under dette hovedtiltaket fremmer kommisjonen tiltak, både instrumentelle og kulturelle, men med en *hovedvekt* på tiltak av instrumentell karakter. Dette viser en hybrid organisasjonstenkning i rapporten. Det fremstår et dynamisk samspill mellom strategier og tankesett fra det instrumentelle og kulturelle perspektivet, som tidligere nevnt kan man bare unntaksvis, i følge Christensen et al., (2009), forstå offentlige organisasjoners virkemåte kun som et resultat av instrumentelle prosesser, eller kun som et produkt av organisasjonenes kultur. Vi må se på det komplekse *samsillet* mellom de to. Det er dette samsillet denne studien mener å ha vist at kommisjonsrapportens organisasjonstenkning innehar, og som utgjør det jeg har valgt å kalle en hybrid organisasjonstenkning.

Den «transformatiske» tankegangen som utgjør den hybride organisasjonstenkningen, kan også sies å komme frem ved kommisjonens vurderinger om rapportens sterke fokus på enkeltpersoners handlinger den 22/7, kommisjonen uttrykker; «I omgivelsenes jakt på syndebukker er det lett å glemme at mangelfulle systemer kan føre til at enkeltpersoner eksponeres for å gjøre skjebnesvangre feil. Oppmerksomheten må være på trening, opplæring, øvelser og veiledning- og valg av gode ledere» (NOU 2012:14, s.457).

Her henviser kommisjonen til systemenes påvirkning på enkeltpersoners handlinger, men for å møte disse *svakheterne i systemene*, anbefaler kommisjonen at oppmerksomheten må være på *trening, opplæring, øvelser og veiledning- og valg av gode ledere*. Her ser vi at kulturelle tiltak blir anbefalt for å møte en instrumentell utfordring. Noen vil kanskje også si at dette kan betegnes som et paradoks, da en ville kunne forvente at dersom det forekommer svakheter i systemene (les: Den formelle strukturen) da ville en kanskje også forvente at det ble anbefalt et tiltak som gikk direkte på endring av systemene, ikke opplæring i dem.

*Studiens konklusjon om en hybrid organisasjonstenkning* i 22.juli-kommisjonens rapport kan, med blant annet kommisjonens vurderinger om enkeltpersoners handlinger, kobles til innholdet i debatten om NPM og debattørenes etterlysning av en ny organisering av offentlig sektor. Jeg mener, som tidligere nevnt, at denne studien har vist at organisasjonstenkningen i kommisjonens rapport viser at kommisjonen har vurdert, bevisst eller ubevisst, at det har vært et samspill av instrumentelle og kulturelle årsaker, som har vært bakenforliggende årsaker for det som sviktet 22/7 som; «manglende risikoerkjennelse, svak koordinering og samordningsevne, manglende gjennomføringsevne og bruk av planverket, svikt i kommunikasjonen, lite utnyttelse av IKT for effektivisering av arbeidsprosesser og manglende evne og vilje blant ledere til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak» (NOU 2012:14, s. 450). Kommisjonen konklusjon vektlegger kultur og lederskap, men denne studiens analyse viser, som tidligere nevnt, at den instrumentelle organisasjonstenkningen også er til stede i rapportens årsaksvurderinger. Flere av aktørene i debatten har stilt seg bak kommisjonens «diagnose», som de mener setter søkelyset mot problemer i organisasjonskultur og lederskap og den store mengden av målstyring. Dette vil kunne sies å ha likhetstrekk med denne studiens vurdering av kommisjonens «diagnose».

Debattørene stiller seg bak kommisjonens «diagnose», men etterlyser derimot at kommisjonen anbefaler tiltak som går på selve organiseringen av offentlig sektor, og mener at kommisjonen «bommer» når de anbefaler en «medisin» som går på kultur og ledelse, og mer av den samme organiseringen som allerede eksisterer. I denne studien er kommisjonens «medisin» også vurdert å i utgangspunktet være kulturelt rettet, *men* med overvekt av instrumentelle støttetiltak for å støtte opp under kulturendringene og lederutviklingen. Dette gjør at denne studien mener det finnes en hybrid organisasjonstenkning også i kommisjonens «medisin». Så på dette punktet kunne en kanskje vurdere at denne studiens konklusjon spriker noe fra hovedpunktene i debatten som etterlyser instrumentelle tiltak, som eksempelvis en ny organisering. Men ved å se nærmere på de instrumentelle støttetiltakene, ser jeg at de instrumentelle støttetiltakene anbefaler ikke *store* omorganiseringer eller en mer overordnet endring av strukturen i det offentlige. Hovedvekten av de instrumentelle støttetiltakene som denne studien har observert, kan sies å være instrumentelle tiltak som i stor grad går ut på å *forsterke* og støtte opp under den *strukturen som allerede eksisterer* i organisasjonene.

Kommisjonens anbefaling om etablering av et tydeligere målstyringssystem i politietaten kan sies å være et eksempel på dette; «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 (...) Tydelige krav til responstid, responskvalitet og samsvar mellom oppgaver og bemanning må etableres» (NOU 2012:14, s. 458-459). Disse vurderingene gjør at også her kan en si at det er likhetstrekk mellom funn i denne studien og de vurderingene som er gjort av kommisjonens «diagnose» og «medisin» i debatten.

Med andre ord kan jeg si at denne studiens analyse av kommisjonens vurderinger og anbefalinger kan oppsummeres med å si at; årsakene til det som sviktet var både organiseringen og kulturen, for å møte disse utfordringene har kommisjonen fokus på å endre kulturen (hovedtiltaket), men for å støtte opp om denne kulturendringen blir det brukt strategier som berører organiseringen, men kommisjonen anbefaler *ikke en ny organisering*, kommisjonen anbefaler en *forsterkning* av den strukturen som *allerede foreligger*. Sett i forbindelse med den hybride organisasjonstenkningen, kan det tolkes at kommisjonen legger til grunn et samspill som går på at organiseringen og kulturen påvirker hverandre gjensidig. Dette kan kobles til debatten i media om koblingen mellom 22.juli-rapporten og NPM reformer i det offentlige Norge.

På bakgrunn av dette kan en si at kommisjonen legger *premisser* for den videre utviklingen av den offentlige sektor som består av man skal være opptatt av organisasjonskulturenes verdier og holdninger, og utvikling av disse og det bør være et økt fokus på den betydning lederne har for utviklingen av organisasjonskulturer og hvordan den faktiske atferden innad i organisasjonene utspiller seg. Det må dermed være et sterkt fokus på lederutvikling i sektoren, slik at personene som innehar lederposisjonene blir satt i stand til å ha evne og vilje til å lede organisasjonsmedlemmene mot organisasjonenes mål. Resultatorientertlederskap bør være et ideal. Organisasjonsstrukturen i den offentlige sektor, slik den er i dag med betydelige innslag av NPM, vil bestå. Den nåværende organisasjonsstrukturen blir sett på som en foretrukket struktur, men denne bør utvikles videre og forsterkes. Mål er viktige for en offentlig organisasjon, og det er viktig at mål blir gitt fra overordnet hold, slik at det ikke blir opp til lokalt nivå å sette målene, noe som kan føre til store ulikheter i måloppnåelse rundt i distriktene. Bruken av målstyringsystemer, med rapportering på de gitte mål må styrkes, dette da uten målstyring og rapportering er det vanskelig å si om målene i offentlig sektor blir nådd. Det understrekes at det er viktig at sektorene har «riktige mål» som tydelig viser sammenhengen mellom ressurser og ytelsen fra den offentlige sektor.

Men som Romarheim (2012) uttrykker, så utgjør ikke 22.juli-kommisjonens vurderinger noen *fasit* for hva som gikk galt 22/7 og hvordan utfordringen bør møtes. Kommisjonens vurderinger og anbefalinger, bidrar, som vist i denne oppgaven, til en debatt om hvordan den offentlige sektor skal utvikles i tiden fremover.

Om kommisjonens vurderinger og anbefalinger er å anses som *positive eller negative* premisser for den videre utviklingen av Norges offentlige sektor, *tar denne studien ikke mål av seg å vurdere*. Men det jeg ønsker å løfte frem er at det kanskje er noen sider ved offentlige organisasjoner som vi må ta vare på og verne om. Dette med tanke på at kompleksiteten og den overordnede oppgaven til offentlige organisasjoner, på mange områder er ganske ulik private organisasjoner.



Offentlige organisasjoner består av mange ulike målsetninger, noe som kan sies å vanskeliggjøre det å legge rene instrumentelle tiltak til grunn. Det er gjerne også noen farer med å prøve å gjøre det. Christensen et al. (2009) trekker frem to hovedelementer som skiller offentlige organisasjoner fra private organisasjoner. Det første gjelder at «... offentlige interesser skiller seg fra private interesser ved at det må tas hensyn til et bredere sett av mål og verdier. Mange ulike hensyn må avveies mot hverandre» (Christensen et al. 2009, s. 15). Det andre elementet Christensen et al. (2009) trekker frem er at «... ledere i offentlige organisasjoner er ansvarlige overfor borgerne og velgerne mer enn overfor aksjonærer eller interessegrupper, og det kreves en større vekt på åpenhet, innsyn, likebehandling, upartiskhet og forutsigbarhet fra offentlige organisasjoner» (Christensen et al. 2009, s. 15). Det kan tenkes at instrumentelle tiltak som har sitt utspring fra NPM reformene, kan gå på bekostning av demokratiske verdier som åpenhet og medbestemmelse. Om en mener at slike tiltak egner seg godt eller mindre godt i den offentlige sektor, kommer vel gjerne an på hva slags offentlig Norge vi tenker at vi vil ha.

Er det strømlinjet effektivitet vi ønsker, hvor det er *mengden* av mål en kan rapportere at en har nådd som er suksesskriteriet, eller er denne mentaliteten noe en må være litt på vakt for og er det noen verdier i offentlige organisasjoner som en bør vokte om? Dette spesielt med tanke på betydningen av offentlige organisasjoners normative styringsgrunnlag. Dette er en vanskelig debatt som denne studien verken har et svar på, eller har tatt sikte å svare på. Men relatert til denne studiens konklusjon om at organisasjonstenkningen i 22.juli-kommisjonens rapport kan karakteriseres som en hybrid som består av et samspill av instrumentelle og kulturelle tankesett og strategier, kan en antyde at dette dilemmaet mellom den nåværende organiseringen i offentlig sektor som består av resultatenheter, kontrakter og fokus på målstyring og dens innvirkning på organisasjonskulturen og ledernes evne og vilje til å lede, også har fått sitt uttrykk i kommisjonens rapport. Er alle mål like gode? Eller er noen mål viktigere enn andre..?

## Litteraturliste:

- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research* ( 2. utg.). Malden: Polity Press.
- Blindheim, B.T., & Røvik, K. A., (2011). Kapittel 4 i Ottesen, O. (red:) (2011). *Ledelse. Å bruke teori i praksis*. Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Braanen, B. (2012) *Mål og midler*, Hentet 17. mai 2013 fra <http://www.klassekampen.no/60615/article/item/null/mal-og-midler>
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Danermark, B.: "Generalisering, vitenskapelige slutledninger och modeller för förklarande samhällsvetenskap", I Danermark et al. (1997), *Att förklara samhället*, Lund: Studentlitteratur.
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P., & Hellebø Rykkja, L. (23.08.2012). Uklart fra kommisjonen, *Dagens Næringsliv*, s. 40-41.
- Frankfort- Nachmias, C., & Nachmias, D. (1996): *Research Methods in the Social Sciences*. London: Hodder Education
- Hatch, M. J. (1997): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Jacobsen, D. I. (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2010): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Johansen, A. (2012) *Virkelighetssjokk*. Hentet 29.mai 2013, fra <http://www.prosa.no/2012/virkelighetssjokk/>.
- Romarheim, A. (2013) *Gjør-rapporten er ingen fasit*. Hentet 17.mai 2013 fra [http://morgenbladet.no/samfunn/2013/gjorvrapporten\\_er\\_ingen\\_fasit#.UbrLby04XIW](http://morgenbladet.no/samfunn/2013/gjorvrapporten_er_ingen_fasit#.UbrLby04XIW).
- Røvik, K. A. (2007): *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schiefloe, P. M. (2003): *Mennesker og samfunn. Innføring i sosiologisk forståelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Statsministeren. (2012). *Rapport fra 22.juli-kommisjonen* (NOU 2012:14). Oslo
- Størknes, M. (2012) *Uniformert udugelighet*. Hentet 29.mai 2013 fra <http://blogg.bt.no/preik/2012/08/18/uniformert-udugelighet#.Uaury04XIV>
- Tomter, L., & Randen, A. (2013) *Melder om økt byråkrati i politiet etter 22. juli*. Hentet 07. juni 2013 fra <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.11059522>.