



# Høgskulen på Vestlandet

## Masteroppgave i organisasjon og ledelse

MR691

### Predefinert informasjon

<b>Startdato:</b>	26-05-2023 00:00 CEST	<b>Termin:</b>	2023 VÅR
<b>Sluttdato:</b>	09-06-2023 14:00 CEST	<b>Vurderingsform:</b>	Norsk 6-trinns skala (A-F)
<b>Eksamensform:</b>	Masteroppgave		
<b>Flowkode:</b>	203 MR691 1 MA 2023 VÅR		

### Deltaker

<b>Kandidatnr.:</b>	258
---------------------	-----

### Informasjon fra deltaker

<b>Antall ord *:</b>	28014
----------------------	-------

**Egenerklæring \*:** Ja  
**Jeg bekrefter at jeg har** Ja  
**registrert**  
**oppgavetittelen på**  
**norsk og engelsk i**  
**StudentWeb og vet at**  
**denne vil stå på**  
**vitnemålet mitt \*:**

### Gruppe

<b>Gruppenavn:</b>	(Anonymisert)
<b>Gruppenummer:</b>	31
<b>Andre medlemmer i gruppen:</b>	Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

### Jeg godkjenner avtalen om publisering av masteroppgaven min \*

Ja

### Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? \*

Nei

Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? \*

Nei

# MASTEROPPGAVE

## Norske myndigheters krisekommunikasjon under koronapandemien

### The Norwegian authorities' crisis communication during the corona pandemic

---

**Sharline Riiser**

**Masterstudium i organisasjon og ledelse, helse- og velferdsledelse**

**Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap**

**Institutt for samfunnsvitenskap**

**09.06.2023**

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. *Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet*, § 12-1.

## Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen som deltidsstudent ved Høgskulen på Vestlandet, i emnet Organisasjon og ledelse, helse- og velferdsledelse. Når jeg startet på dette masterstudiet i 2017, etter å ha fått tre barn og med 100 % jobb etter endt profesjonsstudium, var dette et påfunn for å forhindre et kunnskapsvakuum, for å utvide min horisont, og fordi jeg egentlig bærer på en drøm om at jeg, kanskje en dag skal være mettet på å jobbe på individnivå, og heller løfte blikket og jobbe på et systemnivå. Disse årene, har gitt meg en uvurderlig kunnskapsbase og styrket min interesse for systemnivå- og ledelsestenkning. Men det skjer mye på seks år, både i ens eget liv og i samfunnet for øvrig, og derfor har jeg vært i tvil om det i det hele tatt ville bli skrevet en masteroppgave. Men nå er det altså gjort, både masteroppgaven og koronapandemien, som er hovedtema i aktuelle oppgave, er et tilbakelagt kapittel. Min kunnskapsbase har vokst, og som takk er dette et ørlite bidrag til forskningsfeltet om pandemihåndtering i norsk kontekst.

Takk til veileder Johannes Sandvik Førde for konstruktive tilbakemeldinger underveis i prosessen. Når jeg stod helt fast, kom du med innspill på en slik måte, at jeg fikk tro på at det faktisk var mulig å skrive denne oppgaven.

Takk også til velferdsstaten Norge, som først har sponset et profesjonsstudium, og dernest gitt meg muligheten til å ta en master på deltid. I en global kontekst, i vår tid, skulle tilgang til gratis utdanning for begge kjønn vært en selvfølge, men dette er langt ifra realiteten for mange. Jenter og kvinners tilgang til utdanning er i flere land svært begrenset og i enkelte land fraværende. Jeg er derfor ekstra privilegert, og i så måte, takknemlig for å være født i et land, i et samfunn, hvor utdanning og kunnskapsutvikling er en selvfølge.

Kunnskap er makt!

Sogndal, 07.06.23

Sharline Riiser

## Sammendrag

Denne masteroppgaven undersøker norske myndigheters håndtering av koronaepidemien gjennom problemstillingen *Hvordan var norske myndigheters eksterne krisekommunikasjon under koronaepidemiens første fase?* Oppgaven har også til hensikt belyse hvilken rolle politisk ledelse, forvaltning og faglig ekspertise spilte, og hvordan samspillet dem imellom fortonte seg, i skjæringspunktet mellom faglig autonomi og politisk styring.

Oppgavens empiriske grunnlag består av fem sett med kvalitative data, hvor analyse av pressekonferanser i tidsrommet mellom 10. mars 2020 til og med 07. april 2020 utgjør hovedtyngden, supplert med en stortingsdebatt, offentlige dokumenter, koronakommisjonens rapport og transkriberte intervju av aktuelle myndighetsaktører.

Problemstillingen er besvart gjennom en todelt analyse. Først er oppmerksomheten rettet mot myndighetenes kommunikasjon til befolkningen ved å betrakte denne som en form for politisk meningsproduksjon med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket til Boin et al. (2017). Dernest er samspillet og eventuelle spenninger mellom politisk styring og faglig autonomi, analysert med utgangspunkt i Knut Dahl Jacobsens artikkel fra 1960, som beskriver rollekonflikten mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet.

Den empiriske analysen viser at myndighetsaktørene, med den politiske ledelsen i spissen, har i stor grad, lykkes i *meningsdanningsprosessen* i den utadrettede kommunikasjonen. Myndighetsaktørene har vært åpne om usikkerheten, særlig den faglige autoritet, representert ved Folkehelseinstituttet, har i pressekonferanser vært åpne om usikkerheten om pandemiens utvikling samt belyst usikkerhet ved kunnskapsgrunnlaget i forbindelse med innføring og videreføring av smitteverntiltak. Myndighetsaktørene var samordnet og samstemt i budskapet som ble formidlet, og det forelå en tydelig rollefordeling i den utadrettede kommunikasjonen. Til tross for at det forelå faglig uenighet knyttet til innføring av enkelte smitteverntiltak, fremstod myndighetsaktørene samlet i den utadrettede kommunikasjonen til befolkningen når de drastiske smitteverntiltakene ble lansert. En slik vellykket krisekommunikasjon, bidro mest sannsynlig til god oppslutning om disse tiltakene som ble innført for å dempe de negative konsekvensen av pandemien.

## Summary

This master thesis examines the Norwegian authorities' crisis communication during the first phase of the corona pandemic. The thesis also intends to shed light on the role of political leadership, bureaucratic and professional expertise, and how the interaction between them was expressed in the outward communication.

The thesis' empirical basis consists of five sets of qualitative data, where analysis of press conferences in the period between 10. March 2020 and 07. April 2020 make up the main part, supplemented with parliamentary debate, public documents, the Corona Commissions' report and transcribed interviews.

The empirical analyses based on the theoretical framework of Boin et al. (2017) and Knut Dahl Jacobsen shows that the government actors, with the political leadership at the forefront, has succeeded in the *meaningsmaking* process. The authorities have been open about the uncertainty, especially the Institute of public health, who has openly shared their knowledge about the uncertainty about the pandemic development and the effect of the infection control measures. Despite the fact that there was a disagreement regarding certain measures in the pandemic management, the government actors appeared united in the outward communication.

# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. INTRODUKSJON</b> .....	1
1.1 Innledning .....	1
1.2 Problemstilling .....	2
1.3 Faglig og allmenn begrunnelse for problemstilling og tema .....	3
1.4 Avgrensning .....	3
1.6 Oppgavens videre struktur .....	4
<b>2. KONTEKST</b> .....	5
2.1 Bakgrunn: <i>Virus til besvær</i> .....	5
2.2 Kunnskapsstatus.....	6
2.2.1 Koronaviruspandemien.....	6
2.2.2 Svineinfluensapandemien .....	7
2.2.3 Koronakommisjonens rapport .....	8
2.2.4 Befolkningens helsekompetanse og manglende klarspråk i kommunikasjonen.....	10
2.2.5 Oppsummering .....	10
2.3 Organisering av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.....	11
2.3.1 Begrepsavklaring .....	11
2.3.2 Hovedprinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid .....	11
2.3.3 Rammer for pandemihåndtering .....	13
2.3.4 Plan for pandemikommunikasjon .....	14
<b>3. TEORETISK RAMMEVERK</b> .....	16
3.1 Begrepsavklaring .....	16
3.1.1 Epidemi og pandemi .....	16
3.1.2 Krise og krisekommunikasjon .....	16
3.1.3 Krisehåndtering og kriseforløp .....	17
3.2 Kriseteori.....	18
3.2.1 Kriseerkjennelse (Sense-making) .....	18
3.2.2 Krisebeslutninger (Decision-making).....	20
3.2.3 Krisekommunikasjon (Meaning-making).....	22
3.3 Fag og politikk i sentraladministrasjonen .....	24
3.3.1 Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen .....	24
3.3.2 Konflikten mellom politisk lojalitet og nøytralitet .....	26
3.3.3 Konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet.....	27
3.3.4 Rolleklarhetens virkninger .....	28

3.4 Oppsummering.....	30
<b>4. METODE</b> .....	<b>31</b>
4.1 Forskningsdesign .....	31
4.2 Datagrunnlag .....	33
4.2.1 Pressekonferanser .....	33
4.2.2 Koronakommisjonens rapport .....	36
4.2.3 Intervju med aktuelle myndighetspersoner.....	36
4.2.4 Stortingsdebatt .....	37
4.2.5 Offentlige dokumenter.....	38
4.3 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet .....	38
4.4 Oppsummering.....	39
<b>5. PRESENTASJON AV EMPIRI</b> .....	<b>40</b>
5.1.1 Kommunikasjonsstrategier.....	40
5.1.2 Koordinering av kommunikasjonen.....	41
5.2 Før nedstengningen (perioden 10.-12.mars 2020) .....	42
5.2.1 Opptakten til nedstengningen .....	42
5.2.2 Oppsummering .....	47
5.3 Nedstengningen av Norge, 12. mars 2020 .....	48
5.3.1 Oppsummering .....	53
5.4 Etter innføring av smitteverntiltak (13.mars – 07. april) .....	55
5.4.1 Oppsummering.....	61
<b>6. ANALYSE</b> .....	<b>63</b>
6.1 Koronapandemiutviklingen sett opp mot kriseforløpets faser .....	63
6.2 Hvordan utartet den utadrettede kommunikasjonen seg hos de ulike aktørene og hvordan fortonte samspillet mellom helsemyndighetene og politikerne seg? .....	66
6.3 I hvilken grad kom spenninger mellom helsemyndighetene og politikerne til uttrykk i den utadrettede kommunikasjonen? .....	69
6.4 Fra faglig orientert til politisk styrt pandemihåndtering .....	72
6.5 Oppsummering.....	73
<b>7. KONKLUSJON</b> .....	<b>74</b>
7.1 Sammenfatning .....	74
7.2 Sluttbetraktninger.....	76



# 1. INTRODUKSJON

## 1.1 Innledning

Tema for denne masteroppgaven er norske myndigheters håndtering av koronapandemien med fokus på krisekommunikasjon. Du som leser denne oppgaven tenker kanskje; trenger vi virkelig enda en masteroppgave til om koronapandemien? Mange vil hevde at koronavirusets inntog i Norge i slutten av februar 2020, representerer den største nasjonale krisen siden andre verdenskrig, og en av de mest utfordrende globale krisene i vår levetid. *Koronakrisen* er et godt eksempel på en type krise som er grenseoverskridende, kompleks og krevende for myndighetene å håndtere, samtidig som den utgjør en alvorlig trussel mot fundamentale strukturer og verdier i samfunnet (Christensen og Læg Reid, 2020). I så måte er håndteringen av koronakrisen et godt eksempel på krisehåndtering i offentlig sektor. Myndighetene ble tvunget til å ta svært krevende og inngripende beslutninger på kort tid, under stor grad av usikkerhet, for å ivareta både befolkningens helse og de samfunnsøkonomiske utfordringene i kjølvannet av tiltakene som ble iverksatt. Slike krisesituasjoner fordrer involvering og samarbeid mellom ulike aktører, på tvers av ulike sektorer og myndighetsnivå, der samordning av myndighetene er helt avgjørende for god krisehåndtering.

Vellykket kommunikasjon fra myndighetene til befolkningen er utslagsgivende for å sikre etterlevelse av iverksatte tiltak, som har til hensikt å dempe potensielle negative effekter av en pågående krise. Den utadrettede kommunikasjon bestående av språk, symbolikk og *meningsdanning* (Boin, Hart, Stern og Sundelius, 2017), har en avgjørende betydning med tanke på å påvirke befolkningens atferd, og ikke minst hva angår befolkningens tillitt til den politiske ledelsen i krisetider (Helsloot og Groenendaal, 2017). Det å kunne formidle en overbevisende og troverdig fortelling om den pågående krisen, er en vesentlig del av krisekommunikasjonen, og det er nettopp dette som er hovedtemaet i denne masteroppgaven.

Verdens helseorganisasjon (WHO) erklærte allerede i slutten av 2020 at koronapandemien ikke ville stå igjen som den siste helsekrisen (World Health Organization, 2020). Det er ikke et spørsmål *om* neste pandemi kommer, men *når* den kommer. Rask, målrettet og effektiv pandemihåndtering kan begrense de negative konsekvensene en pandemi medfører. For å få til dette, trenger vi å studere, evaluere og lære av foregående pandemier. I så måte, er denne masteroppgaven et viktig forskningsmessig bidrag, som har som formål å belyse en høyaktuell og samfunnsrelevant problemstilling.

## 1.2 Problemstilling

Det overordnede formålet med all forskning er å kunne tilføre ny kunnskap innenfor et gitt fagfelt (Bukve, 2016, s. 80). Med dette som utgangspunkt, er formålet med denne oppgaven å bidra til økt kunnskap om myndighetenes håndtering av koronaepidemien med fokus på krisekommunikasjon. Ekstern kommunikasjon i tidlig fase er avgjørende for folks oppfatning av en krise, samt for å sikre oppslutning om politiske tiltak som iverksettes for å kunne håndtere pandemien så adekvat som mulig (Boin et al., 2017). Oppgaven vil også forsøke å belyse hvilken rolle politisk ledelse, forvaltning og faglig ekspertise spilte, og hvordan samspillet dem imellom fortonte seg, i skjæringspunktet mellom faglig autonomi og politisk styring.

Thagaard (2018) beskriver at en problemstilling skal fungere som en overordnet rettesnor og en naturlig avgrensning. Med dette som utgangspunkt, er problemstillingen i denne studien som følger:

*Hvordan var norske myndigheters eksterne krisekommunikasjon under koronaepidemiens første fase?*

Følgende forskningsspørsmål vil være veiledende i forsøket på å besvare min problemstilling:

- 1. Hvordan utartet den utadrettede kommunikasjonen seg hos de ulike aktørene og hvordan fortonte samspillet mellom helsemyndighetene og politikerne seg?*
- 2. I hvilken grad kom spenninger mellom helsemyndighetene og politikerne til uttrykk i den utadrettede kommunikasjonen?*

Forskningsspørsmålene som er presentert tar hovedsakelig utgangspunkt i analyse av pressekonferanser, og vil bli forsøkt besvart gjennom en todelt analyse. Oppgaven vil først rette oppmerksomheten mot myndighetenes kommunikasjon til befolkningen ved å betrakte denne som en form for politisk meningsproduksjon med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket til Boin et al. (2017). Dernest analyseres samspillet og eventuelle spenninger mellom politisk styring og faglig autonomi, med andre ord, forholdet mellom fag og politikk i sentraladministrasjonen, med utgangspunkt i Knut Dahl Jacobsens artikkel fra 1960, som beskriver rollekonflikten mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet.

### 1.3 Faglig og allmenn begrunnelse for problemstilling og tema

Koronaviruspandemien er en type krise som er grenseoverskridende, ikke bare i geografisk forstand, men den berører også ulike politikkområder og sektorer. Denne typen krise byr på en rekke komplekse samfunnsutfordringer, som en kan anse som gjenstridige utfordringer, såkalte «*wicked issues*» (Alford og Head, 2017). Fellesnevneren for slike kriser er at de preges av høy grad usikkerhet, er krevende å forutse og vanskelig å håndtere. Likefult, når krisen er et faktum, har befolkningen en forventning til myndighetene, den sentrale politiske ledelse og tilhørende organisasjon om trygghet, ledelse og vellykket krisehåndtering.

*Krisekommunikasjon* er en fundamental del av krisehåndteringen, og derfor et viktig tema å belyse. En mer allmenn begrunnelse for valg av problemstilling og tema, er at pandemien og håndteringen av denne berørte en hel nasjon, samtidig som den beslagla en vesentlig del av felleskapets ressurser. Alt tyder på at denne typen krisesituasjon, en ny global pandemi, vil oppstå igjen, men ingen vet når eller omfanget av den. Det krever derfor, at vi som samfunn tar lærdom av foregående pandemi og er forberedt til neste. Både samfunnsmessig og forskningsmessig, er oppgavens tematikk og problemstilling således høyaktuell.

### 1.4 Avgrensning

Denne masteroppgaven har ikke som formål å beskrive, analysere eller evaluere selve koronapandemiens forløp og dets håndtering i norsk kontekst. Oppgaven skal heller ikke drøfte myndighetenes håndtering av pandemien med fokus på strategivalg og tiltak som ble iverksatt i lys av dette. Oppgavens hovedfokus er rettet mot den utadrettede krisekommunikasjonen *fra* myndighetene *til* befolkningen, gjennom *pressekonferanser*. Oppgaven er ytterligere avgrenset i forhold til tidsaspektet og omhandler den første fasen av pandemien. Tidsmessig dreier dette seg konkret om kommunikasjonen i perioden fra og med den 10. mars 2020 til og med 07. april 2020, med andre ord, fra rett før Norge stengte ned, og frem til gjenåpningen av samfunnet ble annonsert. I aktuelle periode var norske medier gjennomsyret av informasjon til befolkningen, og myndighetens utadrettede kommunikasjon var helt utslagsgivende for befolkningens forståelse av krisen samt etterlevelsen av de strenge tiltakene som ble innført. Jeg vil gjøre leseren oppmerksom på at min faseinndeling representerer et forsøk på å antyde en naturlig tidsavgrensning for å imøtekomme oppgavens omfang og problemstilling, og samsvarer derfor ikke med FHI sin fem-faseinndeling av koronaviruspandemien som tar utgangspunkt i et planscenario for selve smittespredningen.

## 1.6 Oppgavens videre struktur

Jeg vil innledningsvis presisere at deler av teksten i kapittel 1-4 er hentet fra min eksamensoppgave i emnet ME6-501 *Forskningsdesign og metode*, fra høsten 2020. Emnet er forberedende arbeid til aktuelle masteroppgave i organisasjon og ledelse.

Oppgavens videre innhold består av 6 kapitler med dertil tilhørende underkapitler. I kapittel 2 beskrives oppgavens kontekstuelle forhold. Her presenteres en kort bakgrunn, kunnskapsstatus innen forskningsfeltet, dernest følger en kort framstilling av strukturelle, organisatoriske og administrative rammer for krisehåndtering i Norge. I kapittel 3 presenteres det teoretiske grunnlaget for studien. Her presenteres først relevant krisekommunikasjonsteori med utgangspunkt i Boin et al. (2017), og deretter følger en presentasjon av Knut Dahl Jacobsens artikkel fra 1960 som beskriver rollekonflikten mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Kapittel 4 utgjør oppgavens metode og design. Her følger en presentasjon av den metodiske tilnærmingen med blant annet metodevalg, forskningsdesign og grunnlaget for empiriske data. I kapittel 5 presenteres studiens empiriske grunnlag. Dette kapittelet innledes med en betraktning av de overordnede kommunikasjonsstrategiene som ble fulgt samt hvordan dette kommunikasjonsarbeidet var koordinert. Deretter vil funnene bli presentert i kronologisk rekkefølge etter hendelsesdato, slik at en kan følge utviklingen i den utadrettede kommunikasjonen som en dynamisk *prosess*. Analyse med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket samt drøfting omkring funnene vil bli presentert i kapittel 6. Avslutningsvis i kapittel 7 vil jeg forsøke å konkludere og oppsummere mitt arbeid. Oppgavens styrker og svakheter vil bli presentert og diskutert, og oppgaven avsluttes med en drøfting omkring implikasjoner av funn og videre forskning.

## 2. KONTEKST

Kontekstkapittelet er tredelt. I den første delen presenteres en kort bakgrunn om koronaviruset. Dernest, presenteres kunnskapsstatus innen aktuelle forskningsfelt etterfulgt av en kort oppsummering hvor jeg plasserer min egen masteroppgave i forhold til eksisterende forskning innen feltet. Den siste delen innledes med en betraktning av hva samfunnssikkerhet er, og hovedprinsipper for samfunnssikkerhet i Norge. Deretter følger en kort framstilling av strukturelle, organisatoriske og administrative rammer for krisehåndtering i Norge, i tillegg til presentasjon av relevante planverk som ligger til grunn for pandemihåndtering som sådan.

### 2.1 Bakgrunn: *Virus til besvær*

Virus, en type mikroorganisme som er opphav til mange av de historisk viktigste sykdommene menneskeheten kjenner til, har sannsynligvis eksistert siden det første livet på jorda oppstod. Koronavirus har vært kjent siden 1932 (Belouzard, Millet, Licitra, og Whittaker, 2012), og er en familie av virus som forårsaker alminnelig forkjølelse. Viruset kan finnes hos både mennesker og dyr, og i noen tilfeller oppstår det farligere varianter som kan medføre alvorlig sykdom og død. I sjeldne tilfeller kan det forekomme virusmitte fra dyr til mennesker, og deretter videre smitte mellom mennesker.

I 2002 var koronaviruset SARS-CoV årsak til SARS-epidemien som resulterte i 8096 sannsynlige SARS-tilfeller og 774 dødsfall globalt. En antok at smitteopphavet var flaggermus som videre smittet snikekatter, og dernest smitteoverføring til mennesker (FHI, 2010). I 2012 ga et nytt koronavirus, MERS-CoV sykdom hos mennesker, med smitteutbrudd hovedsakelig i Midtøsten. Denne virusvarianten viste seg å være lite smittsom og har derfor ikke hatt vesentlig smittespredning (FHI, 2017). I desember 2019 oppdaget helsemyndighetene i Kina, en gruppe pasienter med lungebetennelse som en antok hadde direkte forbindelse til et marked som solgte og slaktet levende dyr. I primo januar 2020, meldte kinesiske myndigheter om at det var et nyoppdaget koronavirus, SARS-CoV-2, som var årsaken til utbruddet av sykdommen som vi i dag kjenner som Covid-19. Utbruddet ble trolig innledet ved at aktuelle virus ble overført fra dyr til mennesker på et dyremarked i Wuhan, Kina, og deretter smittet videre mellom mennesker ved nærkontakt (NOU 2021:6, s. 43). Viruset sprer seg hovedsakelig med spyttdråper med moderat spredningspotensiale, og spredte seg raskt mellom mennesker fra kina til store deler av verden, deriblant Europa og Norge.

Den 30. januar 2020 erklærte WHO utbruddet som en "alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse". I slutten av februar 2020 fikk Norge sitt første registrerte koronatilfelle. Den 11. mars erklærte WHO aktuelle koronavirusutbrudd som pandemi, starten på en tid som vil gå inn i historiebøkene som en av de største krisene i vår tids levealder. Den 12. mars kommuniserte statsminister Erna Solberg på en pressekonferanse, «*de sterkeste og mest inngripende tiltakene vi har hatt i Norge i fredstid*», nemlig nedstengning av skoler og barnehager, forbud mot kultur- og idrettsarrangement samt karantene ved innreise til Norge, hvilket skapte stor usikkerhet i befolkningen.

## 2.2 Kunnskapsstatus

### 2.2.1 Koronaviruspandemien

Når forarbeidet til denne masteroppgaven startet i januar 2020, var det ingen enkel oppgave å få et overblikk over kunnskapsgrunnet innenfor dette feltet, dels fordi oppgaven var sammensatt, dels fordi koronapandemien på den tiden var et relativt ungt forskningsfelt. En av de første artiklene i norsk kontekst ble skrevet av Lægreid (2020), publisert i tidsskriftet *Stat og Styring* med tittelen «*Styringskapasitet og styringslegitimitet*». Artikkelen drøfter styringsmaktens strategi for håndtering av pandemien, men belyser ikke kommunikasjonshåndteringen som sådan.

Christensen og Lægreid (2020) publiserte samme året, en internasjonal tidsskriftsartikkel med tittelen «*The coronavirus – crisis communication, meaning making and reputation management*». I denne artikkelen belyser forfatterne regjeringens krisekommunikasjon fra to ulike synsvinkler, *meningsdannelse* slik det formidles av Boin et al. (2017) og omdømmehåndtering, i pandemien første fase. Artikkelen påpeker at omdømmehåndtering kan betraktes som en kombinasjon av styringskapasitet og styringslegitimitet reflektert gjennom en velfungerende krisekommunikasjon og meningsdannelse.

Med denne artikkelen som utgangspunkt ble det året etter, skrevet en masteroppgave med tittelen «*Korona, krisekommunikasjon og omdømmehåndtering: en sammenlignende studie av statsministrene i Danmark og Norge*», av Andresen (2021). Denne masteroppgaven bygger videre på Christensen og Lægreids artikkel (2020), men sammenligner norske og danske myndigheters krisekommunikasjon i lys av meningsdanning og omdømmehåndtering. Masteroppgaven konkluderer med at statsministrene i Norge og Danmark valgte lik strategi,

både i forhold til meningsdanning og omdømmehåndtering, og at begge hadde et stort fokus på å «*frame*» krisen i et meningsdannende perspektiv. Krisehåndtering med utgangspunkt i Boin et al. (2017) sitt rammeverk, er også tematikken i Otterstads masteroppgave (2021). I denne masteroppgaven belyser forfatteren samspillet mellom fag og politikk spesifikt knyttet opp mot vedtaket om skolestenging under koronaviruspandemien, og analyserer og belyser dette i lys av Jacobsen (1960) sitt arbeid.

Sammenlikning av nordiske lands håndtering av koronaviruspandemien har vært fokus for flere internasjonale tidsskriftsartikler, der i blant artikkelen til Christensen et al. (2022) som sammenligner de nordiske myndigheters pandemihåndtering og undersøker hvorvidt krisehåndteringen avviker fra normal politikutforming i de respektive landene, og om variasjonen mellom landene er knyttet til ekspertisens rolle og grad av politisering.

### **2.2.2 Svineinfluensapandemien**

Selv om koronaviruspandemien var et nytt forskningsfelt i 2020, var det ikke mangel på forskning knyttet til pandemier generelt og krisehåndtering i vid forstand. Jeg valgte derfor å gjennomføre et søk med utgangspunkt i svineinfluensapandemien med fokus på kommunikasjon. Svineinfluensapandemien i 2009, hadde i likhet med koronaviruspandemien bred mediedekning, og kommunikasjonen fra myndighetenes- og mediernes side var mye debattert. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) leverte i 2010 en 200-siders rapport med evaluering av myndighetenes arbeid under pandemien (2010). I rapporten er det viet et eget kapittel som omhandler myndighetens kommunikasjonshåndtering. Rapporten konkluderer med at var gjort en svært god innsats både i forhold til informasjon ut til befolkningen samt det å opprettholde tillitt hos befolkningen gjennom pandemien. Imidlertid påpekte rapporten at de forelå en del uklarhet og samordningsutfordringer hva gjelder kommunikasjonsinnsatsen. Blant de som opplevde mindre eller vaklende tillitt, skyldtes dette høyest sannsynlig betraktninger om at innsatsen ikke samsvarte med de faktiske utfordringene pandemien medførte, rettere sagt, myndighetene overdrev situasjonen.

I 2017 publiserte Brekke, Ludvigsen og Bjørkdahl en artikkel i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift med tittelen «*Handling og usikkerhet; Norske myndigheters kommunikasjon om svineinfluensapandemien i 2009*». Artikkelen tar utgangspunkt i intervjuer med sentrale myndighetsaktører fra Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet samt

Folkehelseinstituttet, supplert med analyser av blant annet pressemeldinger og pressekonferanser. Artikkelforfatterne undersøker hvordan de sentrale myndighetene håndterte svineinfluensapandemien med utgangspunkt i deres utadrettede kommunikasjon. Artikkelen beskriver videre samspillet som fortonte seg mellom de ulike aktørene med fokus på politisk lederskap, forvaltningsmyndighet og faglig kyndighet. Artikkelen påpeker hvordan den utadrettede kommunikasjonen til myndighetene ble formet gjennom samvirket mellom politisk lederskap, forvaltningsmyndighet og faglig kyndighet. Videre fastslår artikkelen at differensiering mellom de ulike myndighetsaktørene og klarhet i rollefordeling innad mellom dem, og utad i kommunikasjonen, kan være av avgjørende betydning for vellykket krisekommunikasjon. Aktuelle masteroppgave er inspirert av denne artikkelen, men den metodologiske tilnærmingen er ulik. I starten av arbeidet med denne masteroppgaven, var det tenkt å gjennomføre kvalitative intervju med sentrale og relevante myndighetspersoner slik som i artikkelen, men dette lot seg ikke gjøre grunnet vansker med å rekruttere informanter under en pågående og krevende pandemi. I aktuelle oppgave, vil en finne igjen samme teoretiske rammeverk som utgangspunkt for analyse og drøfting, men det empiriske grunnlaget er ulikt.

### **2.2.3 Koronakommisjonens rapport**

Jeg vil presisere at koronakommisjonens rapport både er brukt som relevant forkunnskap i arbeidet med denne oppgaven, men utgjør også en del av det empiriske grunnlaget. Jeg vil derfor kun kortfattet presentere hovedfunn fra rapporten i dette avsnittet, mens relevant empiri er presentert mer utdypende i kapittel 5.

Den 24. april 2020 ble koronakommisjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon, en uavhengig kommisjon som hadde i oppgave å gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av koronapandemien. Den første av i alt to rapporter ble fremlagt i april 2021. Kommisjonen har undersøkt flere vesentlige sider ved pandemihåndteringen, deriblant myndighetens krisekommunikasjon, som er beskrevet i rapportens kapittel 16, som omfatter totalt 13 sider. Hovedbudskapet i kommisjonens rapport er at myndighetene samlet sett har lyktes godt med kommunikasjonen til befolkningen. Videre påpeker rapporten at myndighetene har kommunisert åpent om usikkerhet knyttet til videre utvikling av pandemien og virkningen av smitteverntiltakene. De har bekjentgjort de faglige rådene som de har fått, og vært åpen om at beslutningene som er tatt er politiske. Kommisjonen trekker frem at nettopp dette har vært



bidragende til å skape tillitt i befolkningen. Et flertall i befolkningen har gitt uttrykk for at de har hatt tillitt den informasjonen de fikk av helsemyndighetene.

Askim og Renå (2022) publiserte i 2022 en artikkel med tittel «*Koronakommisjonens evalueringshåndtverk*». Artikkelen betrakter rapporten gjennom et evalueringsfaglig perspektiv og undersøker hvordan Koronakommisjonen begrunnet sine vurderinger og konklusjoner. Forfatterne påpeker at kommisjonen overveiende er tause om hvilke kriterier eller vurderingsgrunnlag som konklusjonene i rapporten beror på. En slik mangelfull eller begrenset redegjørelse for konklusjoner mener forfatterne er svært uheldig da uklarheter i vurderingsgrunnlaget kan forsterke skepsis til faglig ekspertise, eksperter og offentlige utvalg (Askim og Renå, 2022, s. 116). I motsetning til flere av kapitlene i Koronakommisjonens rapport, er det i kommunikasjonskapittelet redegjort for de vurderingskriteriene konklusjonen bygger på. Koronakommisjonen ser hen til prinsipper og ulike kriteriesett for god krisekommunikasjon deriblant anbefaling fra veileder i krisekommunikasjon, fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016). Kriteriesettet som kommunikasjonsrapporten bygger på er: åpenhet, aktiv informasjon, nå fram til alle, samordnet og helhetlig.

Vurderingsgrunnlaget fremstår allikevel sparsomt beskrevet med knappe to sider, og fremtrer mer beskrivende enn analyserende. Datagrunnlaget for vurderingene som er gjort er hovedsakelig innhentet gjennom ulike dokumenter, deriblant rapporter, og brev fra statsministerens kontor til kommisjonen. Det fremkommer ikke i tydelighet hvorvidt noe av datagrunnlaget stammer fra intervju med de ulike myndighetsaktørene. Det er også bemerkelsesverdig at i en rapport bestående av 456 sider, er det kun 13 sider som er viet til myndighetenes krisekommunikasjon.

Del 2 av Koronakommisjonens rapport ble publisert 26. april 2022. I denne rapporten er vurderingene avgrenset i tid fra høsten 2020 til oktober 2021. Da rapporten tidsmessig er utenfor oppgavens tidsavgrensning, er den ikke blitt brukt som en del av relevant forkunnskap eller empiri. Et nytt, uavhengig utvalg, Koronautvalget, fremla sin rapport den 02. juni 2023. Også denne rapporten evaluerer myndighetens håndtering av Covid-19 pandemien samlet sett, men da denne rapporten ble fremlagt kun noen dager før innlevering av denne masteroppgave, er heller ikke denne en del av kunnskapsgrunnlaget for aktuelle oppgave.

#### **2.2.4 Befolkningens helsekompetanse og manglende klarspråk i kommunikasjonen**

I 2020, på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, gjennomførte OsloMet, Helsedirektoratet og Høgskulen i Innlandet en befolkningsundersøkelse som kartla befolkningens helsekompetanse (Le, Finbråten, Pettersen, Guttersrud og Joranger, 2021). Undersøkelsen viste at en av tre manglet sentrale kunnskaper og ferdigheten om helse, dette med potensielt svært alvorlige konsekvenser under en pandemi. Undersøkelsen viste også at mange synes det var vanskelig å vite hva som var vitenskapelig basert helseinformasjon og hva som ikke var det, i tillegg til at mange strevde med å finne, forstå og bruke informasjon om helserelevante tjenester. Denne undersøkelsen tok riktignok ikke utgangspunkt i krisekommunikasjonen under koronapandemien, men er likevel en påminner om viktigheten av god og forståelig kommunikasjon utad til befolkningen. I forlengelsen av denne undersøkelsen, var det medieoppslag i NRK.no som rettet kritikk mot klarspråket i koronakommunikasjonen (Sirum-Eikre, 2021). Det ble påpekt at fagfolk, i beste sendetid, brukte et eget stammespråk samt tall og prosentertall som gjør informasjonen vanskelig å forstå og dermed utilgjengelig for deler av befolkningen.

#### **2.2.5 Oppsummering**

Delkapittelet om kunnskapsstatus som nå er presentert, viser noen viktige forskningsbidrag innenfor feltet krisekommunikasjon under koronapandemien, og også svineinfluensapandemien. Det foreligger allerede en del kunnskap innenfor aktuelle tema, og forskningsbidragene belyser kompleksiteten innenfor feltet krisekommunikasjon. Det faktum at en ny rapport om håndteringen av koronaviruspandemien, ble lansert i primo juni 2023, noen dager før innlevering av aktuelle oppgave, er med på å underbygge at dette er en viktig tematikk, som vi ønsker å lære av, slik at vi er mer forberedt til neste pandemi.

Aktuelle masteroppgave vil belyse krisekommunikasjonen og samspillet mellom aktuelle myndighetsaktører ikke bare igjennom pressekonferansene, men tar sikte på å aktivt bruke datagrunnlaget fra koronakommisjonens rapport i dette arbeidet. En slik metodologisk tilnærming, er så langt jeg kan se, ikke vært benyttet tidligere innen dette forskningsfeltet, og vil således bidra til å belyse denne problemstillingen fra en annen vinkling. Flere av elementene som er presentert i disse delkapitlene, vil bli videre utdypet i teori- og empirikapittelet senere i oppgaven.

## 2.3 Organisering av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge

### 2.3.1 Begrepsavklaring

*Samfunnssikkerhet* som begrep er tvetydig og lar seg vanskelig definere på en enkel måte fordi fenomenet er komplekst og involverer flere ulike myndighetsnivå og organisasjoner nasjonalt og i noen tilfeller internasjonalt (Fimreite, Lango, Lægred, Rykkja, 2014, s.17). Kjernen i arbeidet med samfunnssikkerhet har som mål å minimalisere samfunnets sårbarhet, ved å begrense omfang og skader av potensielle uønskede hendelser. I politisk kontekst, ble begrepet samfunnssikkerhet definert for første gang i en Stortingsmelding fra 2001-2002 som følger: «den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgeres liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (St.meld.nr 17 (2001-2002, s. 4)). Siden den tid, er begrepet revidert, videreutviklet og favner bredere. I stortingsmeldingen fra 2020-2021 defineres samfunnssikkerhet slik: «Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløste av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger» (St.meld. nr. 5 (2020-2021, s 26)). I lys av disse definisjonene, kan en betrakte samfunnssikkerhet som evnen samfunnet har til å forebygge, beskytte og håndtere ulike kriser.

### 2.3.2 Hovedprinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid

I norsk forvaltning opereres det med 4 hovedprinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid – ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet, likhetsprinsippet og samvirkeprinsippet. De tre førstnevnte styringsprinsippene ble omtalt i Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008), mens det fjerde prinsippet, ble innlemmet i kjølvannet av 22.juli i 2011 (Meld.St.10 (2016-2017)). *Ansvarsprinsippet*, som på mange måter er det bærende prinsippet, danner grunnlaget for arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene i en krise. Dette prinsippet innebærer at alle statlige sektorer og deres respektive departement har ansvar for samfunnssikkerhet innenfor sine respektive områder. Med andre ord, organisasjonen som har ansvar for et fagområde i det daglige, har også ansvaret for beredskapsforberedelser og håndtering av ekstraordinære situasjoner eller hendelser (Meld.St.10. (2016-2017) s. 20).

*Nærhetsprinsippet* innebærer at «(...) kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå» (Meld.St.10. (2016-2017) s. 20). Dette prinsippet forankrer ansvaret på et mer lokalt nivå, eksempelvis gir dette Fylkesmennene og kommunene viktige oppgaver i en

krisesituasjon (Fimreite et al., 2014, s. 18). *Likhetsprinsippet* viser hen til at under en krisesituasjon, skal organisasjonsformene være mest mulig lik den en opererer med i det daglige virke. Samvirkeprinsippet innebærer at «(...) myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (Meld.St.10. (2016-2017) s. 20).

Selv om de ulike prinsippene danner fundamentet for styring under en krise, kan en også trekke frem noen utfordringer knyttet opp mot disse prinsippene. Fimreite et al. (2014, s. 18) påpeker at prinsippene innbyrdes kan gå på bekostning av hverandre. Ansvarsprinsippet medfører relativt god samordning internt innenfor den gitte sektoren eller departementsområdet, mens horisontale samordning på tvers av sektorer kan svekkes. Dette er også gjeldende for nærhetsprinsippet. Styrket samordning innad i kommunen, kan svekke samordningen på tvers av kommuner. Likhetsprinsippet byr også på praktiske utfordringer. Kriser er ofte grenseoverskridende av natur og mindre forutsigbare, og kan derfor kreve en viss form for improvisasjon. Det kan således bli utfordrende å opprettholde de daglige organisasjonsmodellene som utgangspunkt for krisehåndteringen. Fimreite et al. (2014, s. 19) understreker også at samvirkeprinsippet og ansvarsprinsippet kan komme i konflikt med hverandre. Ansvarsprinsippet fordrer oppdeling av ansvar, men dersom det blir behov for å samordne forvaltningsnivåene, kan ansvarsprinsippet virke mot sin hensikt, og det vil kunne oppstå en konflikt mellom disse prinsippene, hvor deres opprinnelige formål opphører.

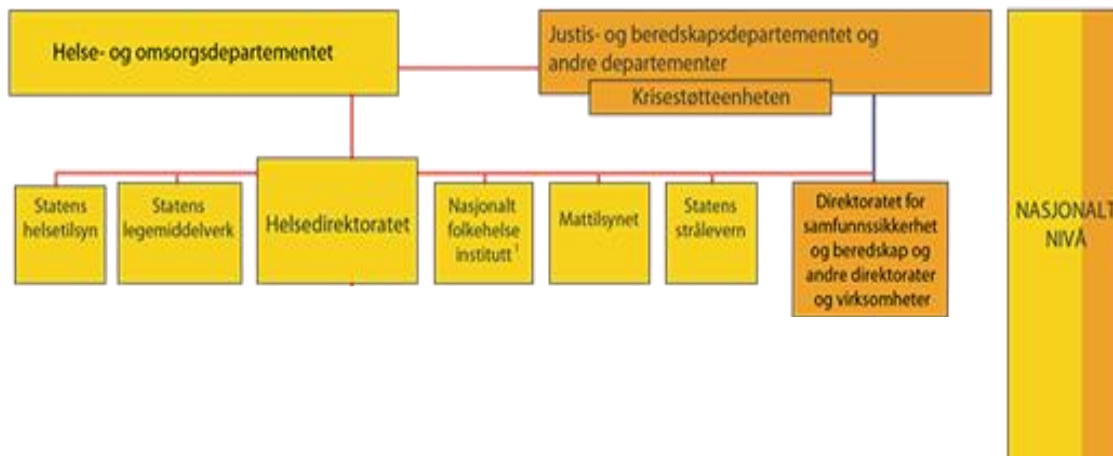
Arbeidet med forebygging og håndtering av kriser, er et nasjonalt anliggende. I 2015 kom Riksrevisjonen med en rapport som beskriver ulike ansvarsområder og aktører innen samfunnsikkerhet; Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Direktoratet for samfunnsikkerhet og Beredskap (DSB), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Statsforvalteren. Justis- og beredskapsdepartementet har siden 1994 vært hovedaktør for samfunnsikkerhetsarbeidet, og har det overordnede ansvaret for beredskap og samordning på tvers av sektorene. Hensikten er å samordne og koordinere beredskapsressursene i Norge, på tvers av ulike nivåer og sektorgrenser (Riksrevisjonen, 2015, s.7).

### 2.3.3 Rammer for pandemihåndtering

Pandemihåndtering er fundamentalt for ivaretagelse av samfunnets sikkerhet, og foregår innenfor komplekse rammer. Planverket som danner det sentrale grunnlaget er Nasjonal helseberedskapsplan og Nasjonal beredskapsplan mot pandemisk influensa. Nasjonal helseberedskapsplan er helse- og omsorgssektorens overordnede rammeverk for alle typer katastrofer og kriser (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018, s. 4). Her finnes blant annet regelverket som omfatter helseberedskapsområdet, klargjøring av ansvarsfordeling og koordinering mellom relevante aktører. Videre fremgår det at beredskap som ledd i forebygging og håndtering av utbrudd av smittsomme sykdommer, tar utgangspunkt i den etablerte smittevernberedskapen, hvor Lov om smittevern er en essensiell del (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018, s. 33).

*Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)* har det overordnede ansvaret for helsesektoren, med det hovedformål om å sikre befolkningen gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester. Departementet er videre organisert gjennom en todeling, hvorav den ene delen er bestående av politisk ledelse, og den andre bestående av administrativ ledelse og tilhørende avdelinger. Under koronapandemien, bestod den politiske ledelsen av statsråd, Bent Høie, og hans politiske rådgiver i tillegg til tre statssekretærer. Den administrative ledelsen bestod av leder, Bjørn-Inge Larsen, og videre inndelt i åtte avdelinger, noen med rent administrative oppgaver, mens andre er inndelt i ulike helseområder. I nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa (2014) fremgår det tydelig at det er HOD som er ansvarlig for krisekommunikasjonen. Dette innebærer blant annet ansvar for beredskapsplanlegging, iverksetting og koordinering av tiltak.

Helsedirektoratet (HDIR) og Folkehelseinstituttet (FHI), er to forvaltningsorganer som er underlagt HOD. HDIR har ansvar for å gi faglige råd til helse- og sosialtjenestene og til departementet, samt ansvar for at helseforvaltningen opptrer koordinert overfor departementet og helsetjenestene. FHI er et statlig forvaltningsorgan som skal utøve en faglig selvstendig rolle, og har oppgaver innen beredskap, helseanalyse, forskning og tjenesteyting. FHI har en særskilt rolle i smittevernarbeidet som nasjonalt smitteverninstitutt og har fagansvar for smittevernberedskap. En annen vesentlig oppgave er å gi informasjon, bistand og råd til offentlige institusjoner, helsepersonell og befolkningen om smittevern (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015b).



Figur 1. Organiseringen av pandemihåndtering på et nasjonalt nivå (Regjeringen.no)

### 2.3.4 Plan for pandemikommunikasjon

I nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa (2014) går det tydelig frem at det er Helse- og omsorgsdepartementet som er ansvarlig for krisekommunikasjonen. Kommunikasjon fremheves som et vesentlig virkemiddel for å oppnå best mulig tilslutning om myndighetenes tiltak som har til hensikt å begrense de negative konsekvensene i kjølvannet av en pandemi. Med utgangspunkt i fundamentale kommunikasjonsfaglige prinsipper og WHO sine retningslinjer for kommunikasjon i utbrudd, fastslår pandemiplanene en rekke overordnede retningslinjer for krisekommunikasjon. *Tillit* er avgjørende både med tanke på å bli hørt og å bli tatt på alvor. Her påpekes det at tillitten må opparbeides *før* krisen, *gjennom* håndteringen av krisen og eventuelt *gjenoppbygges* dersom den skulle bli brutt. Videre angis det at informasjonen som gis skal bygge på faglig dokumentasjon i tråd med anbefalinger fra WHO og det Europeiske smittevernbyrået (ECDC). *Åpenhetsprinsippet* er trukket frem som en grunnpilar. Myndighetene skal være åpne om hva de vet og hva de ikke vet overfor befolkningen. Dette er helt vesentlig for å skape tillitt og for å få befolkningen til å følge de råd som gis til enhver tid. *Samordnet og helhetlig budskap* må tilstrebes gjennom hele krisehåndteringen. Befolkningen må få samme informasjon uavhengig av hvilken myndighet som informerer. Manglende koordinering kan i verste fall medføre sprikende råd som resulterer i forvirring og tillitsbrudd. Samordning vil kreve et tett og godt samarbeid mellom de ulike involverte fagmiljøer og deres kommunikatorer. *Proaktiv kommunikasjon* innebærer å vise gjennom kommunikasjon at myndighetene tar ansvar og kontroll, og etableres som en

pålitelig kilde til informasjon. Her er det viktig at myndighetene er med på å sette dagsorden, før rykter og feilinformasjon spres. *Publikumsforståelse* er fundamentalt for effektiv krisekommunikasjon. En bør kartlegge befolkningens informasjonsbehov og tilstrebe å møte dette behovet. Dersom en ikke lykkes i dette, vil publikum søke informasjon hos andre kilder, som igjen vil påvirke tillitten til myndighetene og etterlevelsen i forhold til myndighetens råd i et krisehåndteringsperspektiv.

Hovedfokuset i denne masteroppgaven er ikke å analysere hvorvidt eller i hvor stor grad disse prinsippene faktisk ble fulgt, men med utgangspunkt i Boin et al. (2017) sitt rammeverk, undersøke hvordan ulike aktører i ulik grad, ved hjelp av disse prinsippene, tilstreber å produsere *mening* under pandemihåndteringen, i skjæringspunktet mellom politisk lederskap, forvaltningsmyndighet sett opp mot faglig kyndighet.

## 3. TEORETISK RAMMEVERK

Dette kapittelet tar for seg oppgavens teoretiske rammeverk som danner grunnlaget for analysen av oppgavens empiriske funn. Første del innledes med et delkapittel om begrepsavklaring hvor sentrale begrep og forståelsen av disse vil bli gjort rede for. Deretter følger et delkapittel om kriseforløpets faser og krisekommunikasjonsteori med utgangspunkt i Boin et al. (2017), og et delkapittel med utgangspunkt i Knut Dahl Jacobsen sin artikkel fra 1960, som omhandler rollekonflikten mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet hos byråkrater i sentraladministrasjonen. Kapittelet avsluttes med en oppsummering av teori og forventninger til funn.

### 3.1 Begrepsavklaring

#### 3.1.1 Epidemi og pandemi

Siden koronavirusets inntog, har begreper som epidemi og pandemi, florert i mediebilde. Epidemi og pandemi er begreper som forklarer spredningsmønsteret av infeksjoner, både med hensyn til forventede antall syke og geografisk utbredelse. Smittsomme sykdommer som er «endemiske» er betegnende for sykdomsspredning i en befolkningsgruppe, som er spredt til et avgrenset geografisk område. Når sykdomsspredningen er global, betegnes den som en pandemi. Koronaviruset begynte med et sykdomsutbrudd i Wuhan, Kina, og har med tiden spredt seg endemisk til større geografiske områder, og resulterte i at vi fikk en verdensomspennende pandemi (Grennan, 2019). I denne oppgaven er begrepene «pandemi», «koronaviruspandemi» «Covid-19 pandemi», og «koronaepidemien» brukt om hverandre.

#### 3.1.2 Krise og krisekommunikasjon

Det finnes ulike definisjoner på krisebegrepet og hva en krise innebærer. Ordet krise har sin opprinnelse fra det greske ordet *krisis*, som kan forstås som en plutselig forandring, avgjørende vending eller skjebnesvanger forstyrrelse. Videre defineres krise som en større eller mindre uheldig hendelse som griper inn i flere menneskers liv, og medfører utfordringer eller oppgaver som ikke kan løses gjennom sedvanlig organisering eller handlekraft (Fimreite et al., 2014, s. 13-14). Krise kan dermed forstås, slik Boin et al. (2017) definerer det, som en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer og verdier knyttet opp mot sikkerhet, velferd, liv og helse, som krever rask handling under vesentlig grad av usikkerhet (Boin et al., 2017, s. 14.). Sårbarhetsutvalget definerer også kriser som «en hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke virksomhetens evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner»



(NOU 2000:24, s. 24). Weiseth og Kjaserud (2021) definerer en krise som en situasjon hvor det stilles så høye krav, at organisasjonens ressurser og rutiner blir utilstrekkelige (Weisæth og Kjaserud, 2021, s. 21). Et viktig fellestrekk for samtlige definisjoner er deres betraktning omkring hvordan en høyst uventet hendelse kan påvirke og svekke en virksomhet eller et samfunn og dertil tilhørende kritiske samfunnsfunksjoner, i negativ forstand. Definisjonen peker videre på handling og beslutningstaking i en slik situasjon, og hvordan dette må utøves under kritisk press og høy grad av usikkerhet. Da aktuelle masteroppgave omhandler koronapandemien, en situasjon som i aller høyeste grad representerer en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer og liv og helse, er det naturlig å benytte seg av Boin et al. (2017) sin definisjon av krise som utgangspunkt for denne oppgaven.

Krisekommunikasjon er et fundamentalt element i krisehåndtering. Johansen og Frandsen definerer krisekommunikasjon som «måten virksomheter og organisasjoner kommuniserer med sine omgivelser og med seg selv; *strategisk, taktisk og operasjonelt* – før, under og etter en krise» (Johansen og Frandsen, 2007 s. 183). En kan på mange måter si at krisekommunikasjon har en avgjørende rolle i forhold til det å oppnå støtte hos befolkningen, og det er nettopp derfor det er viktig å studere og belyse krisekommunikasjon som sådan.

### 3.1.3 Krisehåndtering og kriseforløp

Krisehåndtering omfatter mange aktører på ulike nivå og krever samarbeid i form av koordinering, organisering og tildeling av tydelige roller til ulike aktører internasjonalt, nasjonalt og lokalt (Olsen, Kruke, og Hovden, 2007). Krisehåndtering setter myndighetene under press og vanskelig beslutninger må tas på kort tid. Mange vil dermed påstå at krisehåndtering er gjenstand for politikk. Felles for kriser, uavhengig av dens natur, er at de skaper en situasjon hvor krevende beslutninger må tas, med bakgrunn i relativt lite tilgjengelig kunnskap. Situasjonen vil kreve effektiv kommunikasjon og myndighetenes respons er av vesentlig betydning for om skadeomfanget blir begrenset eller ikke. Aktørens avgjørelser avveies mellom det å ikke handle for raskt, heller ei for sent. Om krisehåndteringen skal lykkes, fordrer dette gode beslutninger i en svært uoversiktlig situasjon med kunnskaps- og tidsmangel.

Krisehåndtering i en politisk setting kan studeres fra forskjellige vinkler. I denne masteroppgaven studeres den delen av krisehåndteringen som omfatter *krisekommunikasjon*. Hensikten med denne masteroppgaven er å analysere krisekommunikasjonen utad fra et sentralt myndighetsnivå. Fimreite et al. (2014) betegner dette som et «*strategisk nivå*» i likhet med Boin et al. (2017) i boka «*The Politics of Crisis Management*». Det er også denne definisjonen som ligger til grunn for aktuelle oppgave. Boka opererer videre med en funksjonell fremfor et personsentrert eller relasjonelt perspektiv på strategisk kriseledelse (s. 11). Det er ikke lederens personlige egenskaper (eksempelvis karisma, intelligens eller utholdenhet) som er av betydning for krisehåndteringen, men snarere den strategiske kriseledelsen som foregår på myndighetsnivå knyttet opp mot de ulike fasene av et kriseforløp. Boin et al. (2017) definerer fem kritiske faser i et kriseforløp:



Figur 2. Kriseforløpets faser skissert i Boin et al. (2017)

Vi skal nå se nærmere på de tre første fasene. Erkjennelsesfasen og beslutningsfasen er her presentert for å gi leseren en bredere for forståelse. Jeg vil presisere at det hovedsakelig er teori om krisekommunikasjon som er av sentral betydning for oppgavens videre analysearbeid. Kriseforløpet to siste faser, læring og avslutning, vil ikke bli belyst, da oppgaven omhandler den aller første fasen av pandemien, og tidsmessig avgrenset til 07. april 2020, et tidspunkt hvor krisen var å oppfattes som pågående.

## 3.2 Kriseteori

### 3.2.1 Kriseerkjennelse (*Sense-making*)

Å oppdage at en krise er i anmarsj, er en av hovedutfordringene ved krisehåndtering. Dersom myndighetene raskt og fullt ut kan danne en forståelse av årsakene, egenskapene og konsekvensene av en krise som er i utfoldelse, er det mer sannsynlig at en kan redusere eller begrense de negative konsekvensene av den kommende krisen. Oppgaven er således todelt; for det første må en oppdage at en krise er under utvikling, og for det andre, må en forstå hvordan denne krisen kan forventes å utspille seg. Boin et al. (2017, s. 24) påpeker at mange typer forestående kriser, er svært vanskelig å gjenkjenne i forkant. Dessuten er det ofte slik at

både enkeltpersoner og organisasjoner er i liten grad rustet til å oppdage forestående krise, fordi fokuset ligger i løse en potensiell krise, heller enn å unngå selve krisen.

Når krisen er etablert, vil de som skal håndtere krisen søke etter informasjon som kan bidra til forståelse av årsak, krisens egenskaper og konsekvensene av den forestående krisen.

Beslutningen om hvordan en skal handle, og eventuelt om en skal la være å handle, må tas raskt, for å kunne påvirke kriseforløpet. Boin et al. (2017, s. 28) beskriver dette som en krevende dynamisk prosess, hvor handlingenes beslutningsgrunnlag er preget av lite tilgjengelig informasjon samt usikkerhet rundt hvilken type trussel en står overfor. Det å predikere effekten av tiltak og alternative fremgangsmåter er svært utfordrende, hvilket medfører et enormt press på politisk ledelse og forvaltningens byråkrater.

I et forsøk på å strukturere den kaotiske situasjonen, anvendes ofte mentale snarveier. Dette kan føre til en uriktig og ikke minst uheldig vurdering av den gitte situasjon, ettersom at det kan medføre at en vektlegger en form informasjon, og undervurderer eller ignorerer en andre relevante deler. Boin et al. (2017, s. 37) viser til den amerikanske psykologen Irving Janis (1972) som beskriver tre typer «snarveier»; *kognitive, tilknyttede og egosentriske*. Kognitive snarveier innebærer en forenklet måte å forstå komplekse situasjoner, slik at det kan tas enkle og raske valg. Det resulterer i en selektiv behandling av informasjon, som i verstefall kan innebære at beslutningstakere søker informasjon som støtter eller styrker deres valg, samtidig som en ignorerer eller tilslører informasjon som kan svekke valgene. Tilknyttede snarveier referer til meningsskaping hvor politiske beslutningstakere søker en løsning som ikke medfører trusler mot grunnleggende verdier, på en måte som ikke vil påvirke forholdet til viktige personer i organisasjonen negativt. Egosentrisk snarvei omfatter snarveier som søker å tilfredsstille følelsesmessige behov og personlige motiver, eksempelvis behovet for makt og kontroll.

Boin et al. (2017, s. 42) argumenterer for at erfarne beslutningstakere ofte har et sett av handlinger som kan benyttes som ledd i krisehåndtering. Her spiller tidligere erfaring fra tilsvarende situasjoner en vesentlig rolle. Dersom den oppståtte situasjonen avviker fra tidligere erfaring, kan beslutningstakere likevel modulere tidligere erfaring og kunnskap, og handle på en passende måte i den nye situasjonen, selv om en da mest sannsynlig vil være nødvendig med en annen erkjennelsesprosess. Når en krise åpenbarer seg, må involverte

beslutningstakere forstå hendelser som utfolder seg for å begrense det potensielle skadeomfanget av krisen. Grunnlaget for krisehåndteringen tufter på begrenset informasjon om situasjonen som foreligger, og antakelser om videre utvikling. Tiltak som eventuelt besluttes baserer seg på en situasjonsvurdering *før* anerkjennelsen av krisen. Beslutningstakere må i denne fasen enes om hvilken informasjon de skal benytte og hvilke de skal ignorere i den videre prosessen. Sentralt for kriseerkjennelsesfasen, er at denne innebærer en samordning av aktørene som skal være en del av beslutningsprosessen. Disse aktørene, både i og utenfor organisasjonen, kan inneha informasjon som er motstridende, og denne samordningen ansees derfor som en krevende og dynamisk prosess (Boin et al., 2017, s. 43). I aktuelle oppgave forventes det at samordningen av de ulike myndighetsaktøren skjer i en tidlig fase av pandemien, og fortrinnsvis *før* de drastiske smitteverntiltakene blir innført. I oppgavens drøftingsdel skal vi betrakte når samordningen finner sted, hvilken informasjon den enkelte aktør innehar, og om informasjonen er motstridende. I en krevende pandemihåndtering, kan en kanskje forvente at kognitive snarveier vil bli benyttet for å forenkle den komplekse situasjonen, slik at det kan tas raske valg. Dette momentet vil også bli belyst i oppgavens analysekapittel.

### 3.2.2 Krisebeslutninger (*Decision-making*)

Når kriseerkjennelsesfasen går mot slutten, beveger vi oss over i krisebeslutningsfasen. I denne fasen skal det tas avgjørende beslutninger om hvordan en skal agere i den gitte krisesituasjonen, som er av betydning for om en lykkes med krisehåndteringen eller ikke. Etter hvert som krisen skrider frem, og kompleksiteten øker, vil krisehåndteringsoppgaver løftes opp i et høyere politisk system, fra regionalt nivå til nasjonalt nivå. Dette er ofte nedfelt i nasjonale beredskapsplaner, men tidspunktet for dette skiftet skjer gjerne spontant. I enkelte krisesituasjoner er en slik oppjustering av krisehåndtering helt nødvendig, men på en annen side, kan dette bidra til økt avstand mellom beslutningstakere og de som faktisk skal iverksette tiltakene (Boin et al., 2017, s. 50).

Boin et al. (2017) argumenterer for at kriseresponser ikke formes av beslutninger alene, men også gjennomføringen av tiltakene som besluttes. Dette bringer oss over til kjerneutfordringen ved kriseledelse; *koordinering* av kriserespons. Ved en større krise vil typisk mange organisasjoner være involvert i gjennomføringen av krisebeslutningen. Beslutningstakere på politisk toppnivå er nødvendig, men ikke ene og alene avgjørende for krisehåndteringen. En

effektiv og samordna kriserespons avhenger av beslutningstaking på et lavere nivå samt god koordinering og ikke minst gjennomføringsevne på dette nivået (Boin et al., 2017, s. 51-54). En av flere utfordringer som beslutningstakere står overfor er det faktum at valgene som tas, kan potensielt medføre store negative konsekvenser. En må derfor søke å ta en beslutning med potensielt minst nettotap. Usikkerheten knyttet til det pågående situasjonen og utviklingen videre er et annet viktig dilemma i beslutningstakingen.

Krisehåndteringen blir enklere dersom det dreier seg om en tilbakevendende krise, dette fordi aktørene da har en viss erfaring med internt samarbeid og en kan forvente at det eksisterer et visst tillitsforhold mellom disse aktørene. En annen faktor vil være å forsøke å etablere en felles forståelse av krisen, ens egen rolle og ansvar samt beslutningsgrunnlaget. Dette vil kunne medføre mindre rivalisering mellom de involverte aktørene. En siste faktor en bør tilstrebe er å bli enige om hvem som faktisk tar de endelige beslutningene, samt hvem som kun skal inneha en mer rådgivende rolle, helst bør dette være nedfelt i prosedyrer for å unngå konflikter når en står midt i krisesituasjonen (Boin et al. 2017, s. 57-59).

Boin et al. (2017) påpeker at kriseforløpet også preges av de beslutninger som ikke tas, vel så mye som de beslutninger som faktisk tas. Beslutningstakere kan ta et valg om å ikke ta en beslutning, og dermed strategisk unngå å velge blant de ulike beslutningsalternativene. Beslutningstakerne kan bli lammet følelsesmessig og derav ikke være i stand til å foreta en beslutning, eller som i de fleste tilfeller, aktivt unngå å ta en beslutning som en del av et politisk spill (Boin et al., 2017, s. 58-60). I mange krisesituasjoner vil det også være nødvendig med en viss form for improvisasjon, og dette vil kreve et godt samarbeidsklima mellom de involverte aktører, både på horisontalt og vertikalt nivå. Ved grenseoverskridende kriser, som koronaviruspandemien, er det et stort behov for samordning og koordinering mellom ulike aktører, som normalt sett ikke samarbeider. Dette er i utgangpunktet en politisk aktivitet, der en må skape en ryddig samordning både i og mellom organisasjoner. Hovedutfordringen i en slik samordning bærer preg av forvaltningens natur; offentlige institusjoner og forvaltningsmyndighetene har ulikt verdigrunnlag som til dels kan være motstridende. Dersom aktørene har stått i en tilsvarende krisesituasjon tidligere, hvilket norske myndigheter kan sies å ha stått i under svineinfluensapandemien, vil erfaringer fra denne kunne påvirke koordinering- og samordningsevnen, og påvirke aktuell krisehåndtering (Boin et al., 2017, s.77-79).

### 3.2.3 Krisekommunikasjon (*Meaning-making*)

Denne fasen omfatter meningsdannende kommunikasjon med befolkningen for å skape en felles forståelse av hva den pågående krisen innebærer. Selv om aktuelle fase betegnes som den tredje fasen i kriseforløpet, kan den ansees å være en vesentlig del av krisehåndteringen allerede fra krisens debut. Hva er så meningsdanning? Boin et al. (2017, s. 79) definerer begrepet *meningsdanning* på følgende måte:

*“We define meaning making as the attempt to reduce public and political uncertainty and inspire confidence in crisis leaders by formulating and imposing a convincing narrative”*

Definisjonen omfatter altså den utadrettede kommunikasjonen *fra* politiske kriseledere på et strategiske nivå og *til* befolkningen. I denne konteksten dreier det seg med andre ord om en *politisk meningsproduksjon*, det å kunne skape et overbevisende narrativ om krisen som har til hensikt å forme et gitt bilde, for å kunne ivareta befolkningens tiltro til aktørenes evne til å håndtere krisesituasjonen samt redusere usikkerhet (Brekke et al., 2017, s. 57). Boin og medarbeidere argumenterer for at meningsdanning er en avgjørende del av krisehåndteringen. Dersom myndighetsaktørene feiler i denne oppgaven, vil de ikke kunne oppnå tilstrekkelig legitimitet, hvilket er utslagsgivende for å kunne ta politiske beslutninger i krisetider.

Effektiv kriseledelse kan ikke ene og alene oppnås ved å ta de rette valgene.

*Meningsdanningsprosessen* må styres og formes av myndighetsaktørene parallelt som krisen skrider frem. Dette er ifølge Boin et al. (2017, s. 80) en todelt oppgave. Først må lederne formulere et overbevisende budskap som en del av narrativet som skapes; *hva* har skjedd og *hvorfor*, hvilke konsekvenser har det, *hvordan* og av *hvem* kan det løses. Deretter må lederne kommunisere dette budskapet. Når krisen inntreffer, utfordres samfunnets normale innordning, slik vi kjenner den; «*A crisis marks a breakdown of symbolic frameworks that legitimate the preexisting sociopolitical order*» (Boin et al., 2017: s. 80). I nettopp denne situasjonen oppstår et vakuum som kriselederen må fylle. Det kreves politisk handling som har til hensikt å minimere skadevirkningene av den gjeldene krisen. Men først må det skapes et overbevisende narrativ om krisen. Det avgjørende momentet er å gi mening til krisesituasjonen som utarter seg på et vis som styrker ledelsens evne til å håndtere den (Boin et al., 2017, s. 17).

Boin og medarbeidere trekker frem flere potensielle utfordringer knyttet til meningsdanning. En hovedutfordring er å få aksept for myndighetenes definisjon av krisesituasjonen (Boin et al., 2017, s. 17). Det å fylle en pågående krisesituasjon med et innhold som befolkningen kan akseptere, gir nødvendig rom for beslutningstakere som skal iverksette tiltak. En slik forankring er helt elementær for å sikre etterlevelse av iverksatte tiltak. Dette handler med andre ord om å skape et spesifikt bilde av krisesituasjonen ved å «*frame*» eller ramme inn situasjonen på en bestemt måte. Videre beskriver forfatterne effektiv “*framing*” som følger (Boin et al., 2017, s. 87):

*“An effective frame does at least five things: it offers a credible explanation of what happened, it offers guidance, it instills hope, shows empathy and suggests that leaders are in control”*

Nettopp dette, blir et vesentlig moment som vil forfølges i oppgavens analyse- og drøftingsdel.

For å lykkes med *meningsdanning*, er det retoriske arbeidet sentralt. Ved bruk av «emosjonelle» begreper og metaforer kan en styrke eller dempe det kollektive stresset som befolkningen utsettes for. Krisenarrativet som presenteres må være overbevisende og forståelig for det publikumet budskapet rettes mot. Myndighetsaktørens ordvalg er vesentlig for publikums oppfatning og forventning til kriseresponsen. Boin et al. (2017) påpeker at dersom krisekommunikasjonen lykkes, får myndighetene et større handlingsrom for iverksetting av tiltak, og også bedre etterlevelse av disse tiltakene. Videre trekker de frem ritualer som en del av kriseresponsen. Ritualer ansees som symbolsk atferd, som er standardisert og av repeterende karakter. Offentlig medfølelse for de som er berørt av krisen er et godt eksempel på et slikt ritual (Boin et al., 2017, s. 84-86).

Dersom kriselederne eller organisasjonen vedkommende representerer har stor troverdigheten i samfunnet forut for krisen, og i tillegg kan vise til god håndtering av tilsvarende kriser fra tidligere, vil dette øke sannsynligheten for at narrativet i gjeldende krise vil bli akseptert av befolkningen. Krisekommunikasjon er med andre ord en svært krevende oppgave som innebærer at kriseledere må balansere flere forhold parallelt. Hva skjer i aktuelle krisesituasjon, hvorfor har det skjedd, hva kan gjøres videre for å minimere de negative konsekvensen? Dette er vesentlige spørsmål som må adresseres samtidig som en skaper et overbevisende narrativ og «*framer*» krisen i den utadrettede kommunikasjonen med

befolkningen (Boin et al., 2017, s. 78-79). Balansegangen mellom overreaksjon og underreaksjon i selve kriseresponsen er svært krevende, og gjenstand for offentlig kritikk av myndighetene. For myndighetene kan det være enklere å få aksept for en overreaksjon i form av handlinger som viste seg å være unødvendig sett i retrospekt, heller enn en underreaksjon i form av å en benekte krisesituasjonen eller unngå å handle (Boin et al., 2017, s. 80-82).

Krisekommunikasjon, her forstått som *meningsdanningsprosessen*, har en sentral plass i aktuelle masteroppgave. Dette er en sentral, og samtidig en høyest utfordrende oppgave. For å lykkes med meningsdanningsprosessen er ikke myndighetenes evne til å skape et overbevisende narrativ nok alene. Boin et al. (2017, s. 78) trekker også frem to andre faktorer som kan påvirke hvordan narrativet mottas av befolkningen. For det første, er organiseringen av selve kommunikasjonsapparatet av betydning. Her presiseres momenter som tydelig arbeidsdeling mellom myndighetsaktørene (hvem formidler hva), hvilke rolle den faglige ekspertisen får i det kommunikasjonsapparatet, koordinering av informasjon som gis av de ulike myndighetsaktører og hvorvidt den aktuelle politiske ledelsen er trent på kommunikasjon i krisetider. Den andre faktoren som trekkes frem er den politiske ledelsen og nøkkelorganisasjonens omdømme (Boin et al., 2017, s. 91). Overnevnte faktorer er av særskilt betydning i aktuelle oppgave, og forventes å kunne bidra til å forstå funn. Gjennom analyse av pressekonferanser, med Erna Solberg som den øverste politiske leder, skal oppgaven blant annet gi en analyse av hvem som formidler hva, hvilken rekkefølge de kommuniserer i, hvilke ordvalg/eventuelle ritualer identifiseres og «narrativet» som presenteres for befolkningen. Boin et al. (2017, s. 80) fremhever at en politisk leder med høy tillitt i befolkningen, ofte kan ha et bedre utgangspunkt for å lykkes med meningsdanningsprosessen. Flertallet av nordmenn har stor tillitt til myndigheten (OECD 2022), og en kan således forvente at troverdigheten eller omdømme til den politiske ledelsen under koronapandemien var høy, og derav har myndighetsaktørene en bedre forutsetning for å lykkes med crisekommunikasjonen.

### **3.3 Fag og politikk i sentraladministrasjonen**

#### **3.3.1 Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen**

I dette delkapittelet vil Knut Dahl Jacobsens artikkel «Lojalitet nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen» bli presentert. Denne ble først publisert i Tidsskrift for samfunnsforskning i 1960, og er gjengitt i sin helhet i elektronisk utgave i tidsskriftet Pacem,



hefte 11, publisert i 2008. Jacobsens artikkel tar utgangspunkt i Webers idealmodell og det weberianske byråkratiet. Weber påpekte at byråkratiet var en grunnleggende forutsetning for den demokratiske stat, hvor byråkratisering av den offentlige forvaltning var helt nødvendig for å ivareta et økende omfang av administrative oppgaver. Grunnlaget for denne modellen er det meritokratiske prinsipp, gjennom hierarkisk struktur som innebærer en formell arbeidsdeling og spesialiserte oppgaver. Den hierarkiske strukturen muliggjør forfremmelser som ledd i en naturlig karrierevei, og beskytte mot oppsigelser av urettmessig og personlig karakter. De ansatte i forvaltningen forutsettes å ha utdanning i tråd med de krav som stilles til den gitte posisjonen. Byråkratenes beslutninger skal være i samsvar med formelle regler og prosedyrer, og autoritet skal være tett knyttet opp mot posisjoner (Weber 1990).

Utgangspunktet for artikkelen til Knut Dahl Jacobsen, er at samfunnet var bygd opp av ulike typer roller, hvor den *sosiale rollen* var i førersetet. Jacobsen (2008) definerer den sosiale rollen som summen av de forventninger som rettes til den som innehar en stilling eller status, hvor disse forventningene omfatter blant annet hva vedkommende *må, kan og bør* gjøre. Dersom rolleinnhaveren fyller forventningene, vil vedkommende bli belønnet, i motsatt henseende, vil vedkommende kunne motta en negativ reaksjon eller sanksjon. Forventningene eller innholdet til hva en bestemt sosial rolle skal være, kan være beskrevet i varierende detaljeringsgrad. På den ene siden kan rollen inneha en klar oppfatning av fremgangsmåten en er forventet å følge i den spesifikke rolle, på den andre siden, kan *verdiene* som fremgangsmåtene er midler til å realisere være det vesentligste (Jacobsen, 2008, s. 19).

Jacobsen (2008) påpeker at det for de fleste roller, vil ikke en slik *rollebeskrivelse* eller forventninger knyttet til denne, være det komplette grunnlaget når rolleinnhaveren skal fatte en avgjørelse. Hvordan en handler i en bestemt rolle, styres med andre ord av de forventninger som ligger til grunn i den sosiale rollen, men vel så mye av verdier, her definert som kunnskap om den spesifikke situasjonen avgjørelsen skal fattes i, og antakelser om potensielle middel-mål-relasjoner (Jacobsen, 2008, s. 20). Rollene gir med andre ord en ramme for ulike typer handlingsrom, hvor måter å handle eller utøve rollen på, vil bli oppfattet som akseptable.

Detaljeringsnivået i hvem, hva og hvilke oppgaver en rolle skal utføre vil variere, og i mange tilfeller vil det ikke foreligge en entydig beskrivelse av disse forventningene. Til en og samme

rolle, kan det være ulike forventninger fra ulike hold, med til dels motstridende verdier som utgangspunkt. Rolleinnhaveren kan dermed bli utsatt for et stadig *krysspress*. Jacobsen påpeker at det finnes sosiale roller hvor krysspress er en alminnelig og permanent del av det å inneha rollen, og trekker frem sentraladministrasjonen som et eksempel på nettopp dette. Sentraladministrasjonen forventes å være et redskap for ulike regjeringer, i så måte politisk lojal, men allikevel upolitisk og partipolitisk nøytral, slik at den kan tilpasses en hvilken som helst regjering. Sentraladministrasjonen i sin helhet representerer ulike fagretninger, der i blant medisin, som er aktuell for denne studien. Byråkraten forventes å tjene politikken som besluttes, samtidig som de skal presentere de faglige synspunktene uavhengig av om disse er i tråd med gjeldende politiske føringer. Forventninger til sentraladministrasjonen omfatter dermed både fag og politikk, et krysspress som til tider kan være vanskelig å balansere (Jacobsen, 2008, s. 21). Hvordan var forholdet mellom fag og politikk i koronapandemihåndteringen? Nettopp dette er et moment som vil bli belyst i analysedelen.

### **3.3.2 Konflikten mellom politisk lojalitet og nøytralitet**

Jacobsen (2008) argumenterer for at det er en sammenheng mellom det politiske systemet og potensielle konflikter mellom politisk lojalitet og nøytralitet. I Norge er politisk ledelse gjenstand for utskiftning, i motsetning til sentraladministrasjonen som har en mer permanent innordning uavhengig av politisk utskiftning. I følge Jacobsen er byråkratiets uavsettelighet og dets upersonlige karakter av natur, begge vesentlige for å sikre kontinuitet gjennom politiske utskiftninger. Et fredelig maktskifte er sikret gjennom byråkratiets orientering mot staten fremfor makthaverne, hvilket resulterer i at byråkratiets orientering har en samfunnsbevarende funksjon. Formelle politiske endringer kan dermed foregå smidig, med begrenset rom for radikale endringer (Jacobsen, 2008, s. 20).

Byråkratiets uavsettelighet kan betraktes som et gode for den enkelte byråkrat, da deres stilling innebærer en sikker posisjon uavhengig av politiske stormer. Den faglige kvalifikasjonen og erfaringsbaserte kunnskapen er utgangspunktet for byråkratenes karrieremessige mobilitet. Jacobsen argumenterer for at selv om byråkratenes stilling er sikret gjennom uavsettelighet, vil *rollen* i mindre grad være sikker og høyest konfliktfylt, dette fordi politisk lojalitet skaper et dilemma for byråkraten; hvordan finne den ideelle balansen mellom rigiditet og fleksibilitet, mellom fornyelse og orden, mellom treghet og forandring (Jacobsen 2008, s. 22.). Spenningsfeltet mellom politisk lojalitet og nøytralitet kan oppsummeres slik;

det er en forventning til forvaltningen om å være upolitisk og nøytral, faglig sterk og uavhengig av til enhver tid gjeldene politikk, samtidig som forvaltningen ikke eksisterer i et sosialt vakuum, men skal fremme de politiske verdier og interesser som til enhver tid er gjeldene i ethvert felt i samfunnet (Jacobsen 2008, s, 26).

### 3.3.3 Konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet

I følge Jacobsen kan konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet betraktes som den mest offentlig synlige konflikten innad i den norske sentraladministrasjonens byråkrati. I et organisasjonsteoretisk perspektiv kan denne konflikten betraktes som en konflikt mellom to ulike statuser. På den ene siden har vi en status betinget i en posisjon i et administrativt system kalt *hierarkisk status*, og på den andre siden, har vi en status betinget i at en behersker et spesifikt kunnskapsfelt kalt *funksjonell status*. Jacobsen påpeker videre at norsk forvaltning er organisert i ulike kunnskapsfelt, og at dette tidvis har medført offentlige konflikter med overordnede hierarkiske enheter. Bakgrunnen for dette, beskrives som en konflikt mellom forskjellige faglige spesialiseringer i større forvaltningsorganisasjoner på horisontalt plan, og den hierarkiske spesialiseringen på vertikalt plan. Horisontal spesialisering representerer den faglige autoritet, mens vertikal spesialisering representerer den hierarkiske autoritet. Konflikten inntreffer når det oppstår kryssende forventninger mellom den faglige autoritet og hierarkisk myndighet, særlig hva angår hvilken gjennomslagskraft den faglige autoriteten skal ha i forhold til hierarkisk myndighet, og nettopp denne konflikten er av politisk betydning (Jacobsen 2008, s. 26-27).

Videre eksemplifiserer Jacobsen de kryssende forventningene ved tjenestemenns ytringsfrihet. Den hierarkiske plasseringen er styrende eller regulerende for mulighetene til å ytre seg og delta gjennom en påvirkningsprosess utenfor organisasjonen, ved opinionsdannelse og politiske valg. En potensiell uenighet mellom faglige og politiske myndigheter vil alltid være av interesse, og i enkelte tilfeller gjenstand for utnyttelse blant opposisjonen, så fremt denne fagpersonen har en viss anseelse og argumenterer med utgangspunkt i et rimelig kunnskapsgrunnlag innenfor sitt fagfelt. Dersom uenigheten kommer frem i det offentlige lys, vil fagpersonen kunne motta offentlig støtte fra enkelte hold, men uenigheten i seg selv, vil være et uttrykk for et avvik, uavhengig av de argumenter som ligger til grunn for uenigheten. Jacobsen beskriver at konsekvensen av en slik handling, vil som oftest resultere i en eller annen form for utelukkelse, i sin ytterste konsekvens en

oppsigelse. Om fagpersonen setter faglojaliteten over organisasjonslojaliteten, vil han alltid handle i samsvar med noens forventninger, således vil det alltid være en iboende latent konflikt i fagpersonens rolle (Jacobsen, 2008, s. 27). Under pandemihåndteringen, fremkom det etterhvert at det forelå en uenighet mellom Folkehelseinstituttet som representerer den faglige autoriteten og Helsedirektoratet som representerer den byråkratiske autoriteten. Dette er tema som vil bli belyst oppgavens i empiri- og analysekapittel.

### 3.3.4 Rolleklarhetens virkninger

Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, kan ifølge Jacobsen (2008) sies å være de tre grunnleggende forventningene til sentraladministrasjonen. Han argumentere for at den fundamentale årsaken til byråkrats rolleklarhet ligger i de motstridende og delvis uklare forventningene til byråkraten. Utfordringen ligger ikke nødvendigvis i hvilke verdier som er gjeldende, men i det faktum at verdiene som er akseptert er til dels innbyrdes motstridene, og følgelig vil det kunne oppstå situasjoner der disse verdiene må rangeres. Rolleklarheten har sin virkning. Den gjør forvaltningen akseptabel, både med tanke på fornyelse og bevarelse. Dersom rollen hadde vært utformet klarere i retning mer forpliktende lojalitet, hadde konsekvensen vært en utskiftning av sentraladministrasjonen ved hvert maktskifte. I motsatt fall, med svakere forpliktende lojalitet, ville en komme i en situasjon med nøytralt byråkrati som ikke ville vært i stand til å delta i fornyende virksomhet i saker hvor det forelå politisk strid. Rolleklarheten som sådan og forventningene til sentraladministrasjonen som er presentert, er ikke å betrakte som en kritikk av systemet, men forstås slik Jacobsen presenterer det, som et systemtrekk i motsetning til et sykdomstrekk (Jacobsen, 2008, s. 30).

Jacobsen (2008) trekker frem tre sett med verdier som danner grunnlaget for vår politiske kultur. For det første dreier det seg om de sett med verdier som er koblet opp mot uavsetteligheten; her trekkes det frem betegnelser som rettsstat, konstitusjonalisme eller rettssikkerhet. Disse verdiene gjenspeiles i grunnleggende menneskerettigheter og forrettes gjennom politiske institusjoner. Et annet sett med verdier som trekkes frem er maktskiftene og byråkratisk hierarkisk organisasjon, et demokrati, hvor flertallets rett til å påvirke og beslutte myndighetenes rekruttering og innhold i den politikken myndighetene skal føre. Det siste sett med verdier peker hen mot den *faglige autoritet* som omfatter vår kunnskap om tekniske og sosiale sammenhenger, med en rasjonalistisk holdning, som innebærer troen på at konflikter og utfordringer mellom mennesker kan løses med kunnskap (Jacobsen, 2008, s. 32). Disse tre

sett av verdier danner et viktig grunnlag for vår politiske kultur og oppfatning av myndighetsavgjørelse og utøvelse av denne. Ulike sosiale grupper vil legge vekt på de ulike verdistandpunktene, men de tre sett av verdier fungerer likevel som en ramme, og innenfor denne rammen kan ulike konflikter løses. Vårt politiske system kan betraktes som en blandet styreform i lys av at den inneholder trekk fra alle de tre verdsettene, og opprettholder en likevekt mellom dem. En viktig virkning av den eksisterende rolleklarheten er dets evne til å gjøre forvaltningen egnet til å sammenføre de motstridende verdiene i den enkelte avgjørelse. På dette vis, styrkes det politiske systemet som integrerer kryssende verdier ved å tvinge frem myndighetsavgjørelser hvor konstitusjonelle og faglige hensyn er sammenvevd i de politiske overveielser. Således har denne rolleflertydigheten en positiv virkning. Dog, forvaltningens krysspress har bidratt til at det har blitt skapt nye roller. Nye embeter er blitt opprettet, eller eksisterende embeter har blitt definert annerledes, for at teknokratiske hensyn skal kunne bli ivarettatt (Jacobsen, 2008, s.33-34).

Koronapandemien er et godt eksempel på rollekonflikten mellom helseforvaltningens anbefalinger på den ene siden, og politikerens beslutninger om tiltak i pandemihåndteringen på den andre siden. Pandemien gir oss derfor en god anledning til å studere eventuelle spenninger mellom faglig autonomi og politisk styring. Det er derfor en forventning om at Jacobsens teori om sentralforvaltningen skal bidra til å belyse oppgavens empiri.

I norsk forvaltning generelt, og særskilt i helsetjenesteforvaltningen foreligger det en spenning mellom faglig autonomi og politisk styring, som av flere betegnes som en vedvarende konfliktlinje (Christensen, 1994; Schiøtz, 2003). Utgangspunktet for denne spenningen er to former for legalrasjonell autoritet; nemlig byråkratisk og faglig autoritet (Parsons, 1947). Legitimitetsgrunnlaget til en *myndighetsperson* utgjøres av lover og regler, og avgjørelsen treffes med utgangspunkt i at en innehar en stilling eller posisjon, som gir en rett til å treffe beslutninger som omfatter andre personers virksomhet innenfor et gitt felt. Legitimitetsgrunnlaget til en *Kyndighetsperson* har sitt utgangspunkt i at vedkommende innehar spesialisert kunnskap innenfor et gitt felt, som gir vedkommende en særskilt forutsetning for å kunne sette seg inn i, forstå og foreta en handling basert på denne kunnskapen (Jacobsen, 1964, s. 79). Disse autoritetsformene står i en gjensidig avhengighet til hverandre, og er gjenspeilet i hvordan pandemiberedskap og krisehåndtering er organisert i Norge. Politisk myndighet med Helse- og omsorgsdepartementet i spissen, er avhengig av å spille på både byråkratisk og faglig autoritet i krisehåndteringsarbeidet. Faglig kyndighet

representert ved Folkehelseinstituttet, utgjør en sentral del av krisehåndteringen for å kunne sikre gode, faglig begrunnende tiltak, mens forvaltningsmyndighet, representert ved Helsedirektoratet, er sentral for å kunne sikre legitim og effektiv iverksetting av innførte tiltak. Dette er momenter som vil bli belyst og drøftet senere i aktuelle oppgave.

Brekke et al. (2017) konkluderte i sin artikkel med at balansen mellom åpenhet og usikkerhet om svineinfluensapandemiens videre forløp samt handlingsbehovet i form av iverksetting av tiltak, var kilde til intern uenighet. Dog, påpeker artikkelen at differensieringen mellom ulike myndighetsaktører og rollefordelingen mellom dem internt og i den utadrettede kommunikasjonen, var av vesentlig betydning for en vellykket krisekommunikasjon. Med dette som bakteppe, hva kan vi så forvente av funn i aktuelle oppgave? Når mange ulike myndighetsaktører er involvert, på tvers av ulike sektorer, som jo er tilfelle i koronapandemihåndteringen, er det naturlig å anta at det vil kunne oppstå en viss form for uenighet, særlig med tanke på både kriseforståelsen og hvilke tiltak som bør iverksettes for å dempe de negative konsekvensene av den pågående krisen. Hvorvidt dette eventuelt kommer frem i den utadrettede kommunikasjon gjenstår å se, og er et sentralt tema i analysekapittelet.

### **3.4 Oppsummering**

I de foregående delkapitlene er to teorier presentert. Først en teori om krisens forløp, særskilt teori om krisekommunikasjon med utgangspunkt i Boin et al. (2017). Denne teorien vil bli brukt som utgangspunkt for å belyse myndighetens utadrettede kommunikasjon til befolkningen i koronapandemien første fase, ved å betrakte denne som en form for politisk meningsproduksjon. Dernest, vil Knut Dahl Jacobsens artikkel (2008), som belyser rollekonflikten i forvaltningen og spenningen mellom fag og politikk, bli brukt for å analysere samspillet mellom helsemyndighetene og eventuelle spenninger som oppstod under håndteringen av pandemien første fase.

## 4. METODE

Dette kapittelet omhandler oppgavens metodologiske tilnærming. Først vil jeg gjøre rede for oppgavens design. Dernest vil datagrunnlaget bli presentert. Avslutningsvis vil jeg kort drøfte oppgavens reliabilitet, validitet og refleksjoner omkring generalisering.

### 4.1 Forskningsdesign

I følge Bukve (2016) er et forskningsdesign en plan for hvordan en skal legge opp et forskningsprosjekt for å komme seg fra spørsmål til svar. Dette innebærer to fundamentale sider; først må prosjektets formål avklares, altså hva slags kunnskap en er på jakt etter, dernest må en komme frem til hvordan en skal konstruere data for å besvare spørsmålene en ønsker svar på (Bukve, 2016, s. 80). Valg av design, er med andre ord, avhengig av den enkelte problemstilling og dets tilhørende forskningsspørsmål som en har til hensikt å finne svar på. Den forskningsmessige tilnærmingen kan enten være *kvalitativ* eller *kvantitativ*. Et viktig kjennetegn ved kvalitativ forskning er at vi søker å forstå sosiale fenomener, enten det være seg gjennom intervju, observasjon eller ved analyser av tekster eller visuelle uttrykksformer (Thagaard, 2018, s. 50). Vi tilnærmer oss å forstå problemstillingen gjennom kvalitetene ved fenomenet, gjennom dets prosess og mening, i motsetning til måling av *kvantitet* og *frekvens* som er karakteristisk for kvantitativ forskning.

Aktuelle masteroppgave er lagt opp som en *kvalitativ casestudie*. Begrunnelsen for en kvalitativ metodisk tilnærming er mitt ønske om å konstruere et fleksibelt prosjekt, som har til hensikt å være eksplorerende, samtidig som den søker dybdekunnskap om et fenomen, nemlig myndighetenes håndtering av koronakrisen med fokus på den eksterne krisekommunikasjonen. En casestudie er et velegnet design hvor en betrakter fenomenet som skal studeres som en del av en større helhet, en såkalt holistisk tilnærming, og er særlig gunstig når en har til hensikt å studere prosesser, som i dette tilfelle. Et viktig kjennetegn ved en casestudie er at den retter søkelys mot én enkelt eller flere enheter som til sammen utgjør studiens case. Disse enhetene kan være enkeltindivider, grupper eller en større organisasjon. En viktig presisering er at når casestudien omhandler en større enhet, som i min oppgave, rettes analysen mot organisasjonen som helhet og ikke enkeltpersonene forskeren har informasjon om (Thagaard, 2018, s. 51).

Casestudie som design har enkelte styrker og svakheter som bør belyses. Yin (2014) påpeker at casestudier ikke kan bidra til å utvikle begreper og teorier som kan gjøre seg gjeldene utover det case som er studert. Videre påpekes det at konkrete case ikke kan danne grunnlag for generalisering. Min oppgave tar ikke sikte på å skape nye teorier, således er den kontekstavhengige kunnskapen lettere overførbart til andre tilsvarende case, eksempelvis kan kunnskapen som genereres fra mitt arbeid overføres til en ny pandemi i fremtiden. En avgjørende styrke ved casestudier, som også er gjeldende for denne oppgaven, er casestudiens evne til å gi inngående kunnskap om ulike forhold ved et case som gir rom for kritisk vurdering av selve kunnskapen som studien bidrar til å skape (Yin, 2014, s. 13-14).

I følge Thagaard (2018) preges kvalitativ forskning av induktive og deduktive tilnærminger. Den induktive tilnærmingen tar utgangspunkt i at den utvikler teoretiske perspektiver basert på analyser av datamaterialet fra prosjekter. Den deduktive tilnærmingen bærer preg av at analysene tar utgangspunkt i teoretiske perspektiver (Thagaard, 2018, s. 184). I aktuelle masteroppgave er det formålstjenlig å være deskriptiv og eksplorerende, slik at en kan søke å forstå vårt case ut i fra den konteksten den eksisterer i. Hensikten med oppgaven er ikke å utvikle ny teori om krisekommunikasjon, og det er heller ikke en målsetning å etterprøve en bestemt teori. Således ligger oppgaven i skjæringsfeltet mellom induktiv og deduktiv tilnærming.

For å kunne besvare oppgavens problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål, er det benyttet en kvalitativ innholdsanalyse. Dette er en tilnærming som bygger på systematisk gjennomgang av dokumenter, hvor en tar sikte på å kategorisere innholdet i dokumentene som er relevante for studiens problemstilling (Grønmo, 2004). Utvelgelse av relevant datamaterialet som skal inkluderes, er således essensielt i analysen. Thagaard (2018) beskriver flere vesentlige trinn i denne prosessen. Først og fremst må en nøye vurdere dokumentets *relevans* med tanke på oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Dernest må en vurdere dokumentets *autensitet* og *troverdighet*. Da bjærebjelken i oppgavens empiriske grunnlag består av analyse av pressekonferanser, ansees både autensitet og troverdighet som høy. En vesentlig fordel med kvalitativ innholdsanalyse er at datakildene som benyttes er konstante, og påvirkes ikke av forskerens eventuelle forutinntatthet i forhold til tolkning av funn. I oppgavens neste delkapittel, vil utvelgelse av data og oppgavens datagrunnlag bli grundigere gjort rede for.



## 4.2 Datagrunnlag

### 4.2.1 Pressekonferanser

Pressekonferanser utgjør den primære datakilden for aktuelle oppgave, og kan betegnes som *prosessdata*; data som skapes gjennom den løpende aktiviteten i samfunnet. Denne type data kan skåre både høyt og lavt på strukturering (Ringdal, 2013, s.113). Pressekonferanser som datakilde kan ansees å ha høy grad av strukturering, da myndighetsaktørene holder nøye planlagte og forberedte innlegg, samtidig som tidspunktet for å holde pressekonferansen og den avsluttende delen med spørsmålsstilling kan karakteriseres som lav grad av strukturering. Å studere pressekonferanser er ikke en uvanlig forskningsmetodologisk tilnærming, men ansees vanligere brukt som supplerende data fremfor som en primær datakilde (Brekke et al., 2017). Aktuelle oppgave har ikke som mål å gjøre en *retorisk* analyse, heller ei en *diskursanalyse* som sådan, men fokuserer på den strategiske kommunikasjonen ved hjelp av en innholdsanalytisk tilnærming.

Samtlige pressekonferanser som ble avholdt under koronapandemien, er tilgjengelig som videoopptak på regjeringen sine nettsider (Regjeringen.no). Denne oppgaven er tidsmessig avgrenset til 10. mars 2020 og frem til 07. april 2020. Det å avgrense oppgaven var helt nødvendig, særlig med tanke på oppgavens krav til omfang, og fordi omfanget av datakilder som omhandler pandemihåndteringen er stor. Den tidsmessige avgrensningen er dog strategisk avgjort, 10. mars er første pressekonferanse med Statsminister Solberg i spissen, og 07. april er det første gang gjenåpningsstrategien blir presentert. Alle pressekonferanser i aktuelle tidsperiode er gjennomgått to ganger, og et strategisk utvalg er blitt inkludert i datagrunnlaget. Pressekonferanser som utelukkende omhandler tiltak og informasjon direkte rettet mot næringslivet samt pressekonferanser rettet mot barn er ekskludert. Totalt er 13 pressekonferanser i aktuelle tidsrom inkludert, og deretter analysert systematisk.

Pressekonferanser som utgjør oppgavens datagrunnlag er alle transkribert. Til sammen utgjør dette et transkribert materiale på 136 sider og 46 794 ord. Tidsmessig har pressekonferansene varierende lengde opp mot en time, med en gjennomsnittlig lengde på omtrentlig 30 minutter. Hver enkelt pressekonferanse ble først analysert ved hjelp av et analyseskjema utviklet for aktuelle formål. Først ble samtlige pressekonferanser kategorisert kronologisk etter dato. Total varighet på pressekonferansen ble notert i tillegg til hvem som deltok og hvilken tilknytning vedkommende hadde. Deretter ble det kartlagt hvilken rekkefølge deltakerne

kommuniserte i og hvor lang tid de respektive innleggene varte. Dernest ble det viet oppmerksomhet omkring tema for innlegget: hva er hovedbudskapet? Hvilken grunngivning presenterer den enkelte? Hvilke ordvalg er gjort? Er grunngivningen den samme uavhengig av deres tilknytning? Hvem appellerer den enkelte til? På slutten av pressekonferansene var det åpning for direkte spørsmål fra pressen. Hvem besvarer disse spørsmålene? Hvordan ordlegger de seg? Er eventuelle usikkerhet kommunisert ut til befolkningen? Rasjonale for å analysere på denne måten, er nettopp knyttet opp mot teori som er presentert, henholdsvis kriseteori av Boin et al. (2017) hvor *meningsdanning* er et viktig moment og Jacobsens (2008) artikkel om rollekonflikten i sentraladministrasjonen, her da på jakt etter rolleforståelse og/eller rollekonflikt mellom politisk ledelse, byråkratisk myndighet ved Helsedirektoratet og faglig ekspertise ved Folkehelseinstituttet.

Pressekonferansene ble deretter analysert på nytt ved aktivt å bruke forskningsspørsmålene. *Hvordan utartet den utadrettede kommunikasjonen seg hos de ulike aktørene?* Under analyseprosessen var det her særlig fokus på strategiske ordvalg, begrunnelser og eventuelle gjentakende ritualer under pressekonferansene. *Hvordan fortonte samspillet mellom helsemyndighetene og politikerne seg?* Analyseprosessen fokuserte her særlig på rekkefølgen, grunngivningen for de tiltak som ble annonsert samt om det var gitt verbal støtte, her forstått som faglig «backup» når smitteverntiltakene ble annonsert. Og til sist; *I hvilken grad kom spenninger mellom helsemyndighetene og politikerne til uttrykk i den utadrettede kommunikasjonen?* Dette siste forskningsspørsmålet var særlig utfordrende å finne svar på alene gjennom pressekonferansene, og kan dermed tyde på at eventuelle spenninger ikke kom til uttrykk i den utadrettede kommunikasjonen. Under følger en presentasjon av de pressekonferanser som er inkludert i datamaterialet, og en kort oversikt over dato, tema og relevante aktører.

Tabell 4.2.1. Oversikt over analyserte pressekonferanser

Dato	Relevant aktørs rolle	Tema
10.03.2020	Statsminister, Erna Solberg Finansminister, Jan Tore Sanner	Orientering om koronaviruset, og tiltak knytta til håndtering av koronaviruset
11.03.2020	Helseminister, Bent Høie Helsedirektør, Bjørn Guldvog Folkehelsedirektør, Camilla Stoltenberg	Orientering om utvikling av koronaviruset
12.03.2020	Statsminister, Erna Solberg Helseminister, Bent Høie Helsedirektør, Bjørn Guldvog Folkehelsedirektør, Camilla Stoltenberg	Presentasjon av nye drastiske tiltak for å bekjempe koronaviruset med tilhørende spørsmålsrunde fra pressen
14.03.2020	Statsminister, Erna Solberg	Orientering om utviklinga av koronaviruset i lys av innførte smitteverntiltak, takk til befolkningen
15.03.2020	Statsminister, Erna Solberg Justis- og beredskapsminister, Monica Mæland	Orientering om utviklinga av koronaviruset i lys av innførte smitteverntiltak
16.03.2020	Helseminister, Bent Høie Assisterende Helsedirektør, Espen Nakstad Avdelingsdirektør FHI, Line Vold	Orientering om utviklinga av koronaviruset i lys av innførte smitteverntiltak
17.03.2020	Justis- og beredskapsminister, Monica Mæland Helseminister, Bent Høie Assisterende Helsedirektør, Espen Nakstad Avdelingsdirektør FHI, Line Vold	Orientering om utviklinga av koronaviruset i lys av innførte smitteverntiltak, spørsmål fra pressen om usikkerhet rundt effekt av tiltak
18.03.2020	Statsminister, Erna Solberg Helseminister, Bent Høie Assisterende Helsedirektør, Espen Nakstad Avdelingsdirektør FHI, Line Vold	Orientering om utviklinga av koronaviruset i lys av innførte smitteverntiltak, spørsmål fra pressen om usikkerhet rundt effekt av tiltak
23.03.2020	Justis- og beredskapsminister, Monica Mæland Helseminister, Bent Høie Assisterende Helsedirektør, Espen Nakstad Avdelingsdirektør FHI, Line Vold	Orientering om effekter, kunnskapsgrunnlag og konsekvenser av innførte smitteverntiltak
24.03.2020	Statsminister, Erna Solberg Helseminister, Bent Høie Assisterende Helsedirektør, Espen Nakstad Avdelingsdirektør FHI, Line Vold	Orientering om forlengelse av tiltak samt presentasjon av begrunnelse. Spørsmål fra pressen om negative konsekvenser av smitteverntiltak
31.03.2020	Statsminister, Erna Solberg Helseminister, Bent Høie Assisterende Helsedirektør, Espen Nakstad Avdelingsdirektør FHI, Frode Forland	Orientering om konsekvenser av innførte smitteverntiltak
01.04.2020	Justis- og beredskapsminister, Monica Mæland Helseminister, Bent Høie Assisterende Helsedirektør, Bjørn Guldvog Avdelingsdirektør FHI, Line Vold	Orientering om ekspertgrupper og kunnskapsgrunnlaget for beslutning av eventuell gjenåpning
07.04.2020	Statsminister, Erna Solberg Helseminister, Bent Høie Kunnskapsminister, Guri Melby Assisterende Helsedirektør, Bjørn Guldvog Folkehelsedirektør, Camilla Stoltenberg	Orientering om beslutningen av en gradvis gjenåpning av samfunnet samt kunnskapsbegrunnelsen beslutningen var tuftet på

## 4.2.2 Koronakommisjonens rapport

I april 2020 ble Koronakommisjonen oppnevnt i Kongelig resolusjon. Formålet var å gjennomgå og trekke lærdom av Covid-19 utbruddet i Norge. I april 2021, ble rapportens del I publisert. Rapporten består av åtte deler med 36 tilhørende kapitler og utgjør totalt 446 sider. Kapittel 16 har tittelen «*Kommunikasjon*», og belyser kommunikasjon og informasjon til befolkningen, som ledd i vurderingen av hvordan myndighetene håndterte pandemien. Kapittelet innledes med en generell betraktning over kommunikasjonsstrategier, dernest aktuelle kommunikasjonstiltak og koordinering av kommunikasjonen. Rapporten berører også kommunikasjonen mellom stat og kommune samt kommunikasjon rettet mot prioriterte grupper, som ikke er tema som vil bli belyst videre i aktuelle masteroppgave.

Det er viktig å påpeke at kommisjonens analyser vedrørende den utadrettede kommunikasjonen ikke er presentert som en statsvitenskapelig analyse, men derimot har kommisjonen vurdert myndighetenes kommunikasjon basert på prinsipper for god krisekommunikasjon. Prinsippene kommisjonen har presentert og vurdert innbefatter, åpenhet, aktiv informasjon, nå fram til alle samt samordnet og helhetlig. Kommisjonen konkluderer med at befolkningen hadde tillitt til myndighetenes håndtering og kommunikasjonen underveis i pandemien, og at myndighetenes kommunikasjon overfor befolkningen har i hovedsak vært tillitsvekkende. Kommisjonen presiserer også at Regjeringen ikke har lagt skjul på at beslutningene de har tatt er politiske beslutninger, men der de faglige rådene er en del av beslutningsgrunnlaget. I de tilfeller beslutninger er fattet under usikkerhet, har dette blitt kommunisert, ifølge kommisjonsrapporten.

Som en del av en strategisk utvelgelse, er hele rapporten blitt gjennomgått i sin helhet. Med bakgrunn i aktuelle problemstilling og forskningsspørsmål, er det kapittel 1 og 2 om henholdsvis opptakten til nedstengningen og sammendraget, i tillegg til kapittel 14 som omhandler forberedelser til nedstenging og kapittel 16 som omhandler kommunikasjon som danner datagrunnlaget for det videre analysearbeidet.

## 4.2.3 Intervju med aktuelle myndighetspersoner

Som ledd i Koronakommisjonens arbeid, har enkelte kommisjonsmedlemmer foretatt intervjuer av aktuelle myndighetspersoner. På Koronakommisjonens nettside, [koronakommisjonen.no](http://koronakommisjonen.no), ligger samtlige 24 transkribert intervju med mulighet for nedlastning

til gjennomlesning. Samtlige 24 intervjuer har vært gjenstand for systematisk gjennomlesning, og det er ut i fra problemstilling og tema, gjort et strategisk utvalg. Intervjuer som ikke har kommunikasjon som hovedtema, og ikke omhandler kommunikasjon i pandemiens første fase, er ekskludert. Videre er intervjuer som omhandler uenighet eller spenninger mellom fag og politikk, blitt inkludert, selv om ikke den utadrettede kommunikasjonen har vært hovedtema for intervjuet. Av totalt 24 intervjuer er 8 intervjuer med relevante myndighetsaktører blitt inkludert som en del av datagrunnlaget. Oversikt over hvilke intervjuer som er inkludert er fremstilt skjematisk i tabellen under.

*Tabell 4.2.3 Oversikt iver transkriberte intervju som er inkludert i studien*

<b>Intervjuobjekt</b>	<b>Stillingstittel/ Organisasjonstilhørighet</b>
Monica Mæland	Justisminister, Justis- og beredskapsdepartementet
Jonas Gahr Støre	Leder, Arbeiderpartiet
Espen Nakstad	Assisterende helsedirektør (til 14.mars 2020 leder CBRNE)
Bjørn Inge Larsen	Departementsråd, Helse- og omsorgsdepartementet
Bjørn Guldvog	Direktør, Helsedirektoratet
Camilla Stoltenberg	Direktør, Folkehelseinstituttet
Erna Solberg	Statsminister, Høyre
Bent Høie	Helse- og omsorgsminister, Helse- og omsorgsdepartementet
Guri Melby	Statsråd, Kunnskapsdepartementet

#### **4.2.4 Stortingsdebatt**

Under koronaviruspandemiens eksistens, har Regjeringen i Stortinget gitt hele fem redegjørelser vedrørende håndtering av pandemien. De fire første fant sted i 2020, 10. mars, 19. juni, 13. oktober og 5. november. Den siste fant sted den 18. januar i 2021. Alle redegjørelsene er tilgjengelige på Regjeringen.no, og samtlige er transkribert på nettsiden. Alle de fem redegjørelsen ble gjennomgått systematisk, men kun den første ble inkludert i oppgavens datagrunnlag. Dette primært fordi det kun var den første redegjørelsen som falt inn under valgt tidsperiode, men også fordi informasjonen i de øvrige redegjørelsen var mindre relevante, eller allerede belyst gjennom andre datakilder, eksempelvis pressekonferansene. Redegjørelsen den 10. mars 2020 ble innledet av Helseminister Bent Høie, og 8 andre representanter fra øvrige parti på Stortinget stilte spørsmål til Høies redegjørelse. Redegjørelsen hadde en varighet på halvannen time, hvorav Høies innlegg hadde en varighet på 40 minutter. Det er Høies redegjørelse samt avsluttende kommentarer fra både Siv Jensen og Kjersti Toppe sitt innlegg som er benyttet i datagrunnlaget.

#### 4.2.5 Offentlige dokumenter

Datagrunnlaget inneholder i tillegg enkelte offentlige dokumenter som er relevante for å besvare oppgavens problemstilling. Nasjonal beredskapsplan mot pandemisk influensa (2014) og Nasjonal beredskapsplan (2018) inneholder relevant informasjon om aktørenes rolle i en pandemisituasjon. Videre er FHI's risikovurdering inkludert fordi den belyser instituttets faglige ståsted i forhold til en rekke smitteverntiltak, der i blant nedstengningen av samtlige utdanningsinstitusjoner. Holdenutvalgets rapport belyser også relevant informasjon vedrørende samfunnsøkonomiske vurderinger av smitteverntiltak, og er av den grunn inkludert som en del av datagrunnlaget til aktuelle masteroppgave. Dokumentene er gjennomgått systematisk og det er foretatt et strategisk utvalg av informasjon som er relevant for å besvare forskningsspørsmålene og dermed oppgavens problemstilling.

#### 4.3 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet

Reliabilitet og validitet er begreper som benyttes for å vurdere datakvaliteten. En studies *reliabilitet* beskriver datamaterialets evne til å kunne gi *pålitelige* data, samt hvorvidt funn kan bekreftes i andre studier, gitt den samme metodologiske tilnærmingen, nemlig etterprøvbarehet. En studie med høy reliabilitet særpreges av liten grad av tilfeldighet og høy grad av pålitelighet (Thagaard, 2018, s. 187). Kvalitative studier, særlig casestudier, har vært gjenstand for kritikk, med tanke på upresis og lite transparent datatinnhentingsprosess som er vanskelig å etterprøve. Reliabiliteten til aktuelle masteroppgave ansees å være relativt høy. Først og fremst er det utelukkende benyttet sekundære data som er tilgjengelig for alle og enhver, og til enhver tid, i tillegg til at dette er offentlige dokumenter med stor grad av pålitelighet. Relevansen av datamaterialet er vurdert opp mot problemstillingen, og datamaterialet som er benyttet er egnet for den problemstillingen den søker å finne et svar på. Oppgaven benytter også ulike datakilder, som muliggjør *triangulering*, og vil danne et sikrere og mer mangfoldig datagrunnlag hvor kildene kan utfylle hverandre. Den metodologiske utføringen er transparent, og er gjort grundig rede for, slik at den kan repliseres av en annen forsker i fremtiden.

*Validitet* er knyttet opp mot resultatene av forskningen og hvordan datamaterialet er tolket. Validitet vurderer med andre ord studiens *gyldighet* (Thagaard, 2018, s. 189). En forutsetning for å oppnå god *intern validitet* er at det foreligger et samsvar mellom problemstilling, teori og analyse av empiri. I aktuelle oppgave er det gjort grundige refleksjoner rundt egnet teori i

henhold til den problemstillingen oppgaven ønsker å belyse. Den empiriske analyse vil ta utgangspunkt i teori som allerede er presentert i teorikapittelet. *Ekstern validitet* omhandler hvorvidt resultatene fra studien kan generaliseres utover den konteksten den selv tar utgangspunkt i. En generell svakhet med casestudier, er utfordringer med å generalisere til en annen kontekst enn den enheten casestudien omhandler. Denne masteroppgaven har til formål å undersøke myndighetenes utadrettede kommunikasjon under koronapandemiens første fase. Aktuelle masteroppgave bidrar til økt innsikt i hvordan krisehåndteringen har vært i denne pandemien. Kunnskap som genereres i denne oppgaven kan overføres til senere pandemier eller liknende omfattende krisesituasjoner som involverer ulike myndighetsaktører.

#### 4.4 Oppsummering

I dette kapittelet er det redegjort for oppgavens metodologiske tilnærming. Oppgavens forskningsdesign, datagrunnlag og datainnhentingprosessen er beskrevet trinnvis. Tabell 4.4 gir en oversikt over datagrunnlaget for oppgaven, som består av fem sett kvalitative data. Datamaterialet er analysert systematisk og strategisk med det formål å besvare oppgavens problemstilling. Den utadrettede kommunikasjonen er analysert med utgangspunkt i pressekonferansene og stortingsdebatten. De offentlige dokumentene, Koronakommisjonsrapporten og transkriberte intervju er analysert med tanke på å identifisere eventuelle uenigheter, rollekonflikter og rolleforståelsen hos de ulike myndighetsaktørene. Avslutningsvis i dette kapittelet er refleksjoner rundt datakvalitet blitt belyst.

Tabell 4.4. Oversikt over datakilder som er benyttet i oppgaven

Datakilde	Utvalg	Analysemetode
Pressekonferanser	13 pressekonferanser	Kvalitativt
Stortingsdebatt	1 stortingsdebatt	Kvalitativt
Offentlige dokument	5 dokumenter	Kvalitativt
Koronakommisjonens rapport	NOU 2021:6	Kvalitativt
Intervju med aktuelle myndighetspersoner	8 transkriberte intervju	Kvalitativt

## 5. PRESENTASJON AV EMPIRI

I dette kapittelet vil oppgavens empiriske grunnlag bli presentert. Kapittelet innledes med en generell betraktning av de overordnede kommunikasjonsstrategiene som ble fulgt samt hvordan dette kommunikasjonsarbeidet var koordinert. Deretter vil funnene bli presentert i kronologisk rekkefølge etter hendelsesdato, slik at en kan følge utviklingen i den utadrettede kommunikasjonen som en dynamisk *prosess*. Da en betydelig del av den utadrettede kommunikasjonen dreier seg om selve nedstengningen og tilhørende tiltak, er dette kapittelet inndelt i 3 delkapitler: Perioden før nedstengning (frem til 12. mars), selve nedstengningen (12. mars), og perioden etter nedstengningen (13. mars til 07. april).

Som beskrevet i kontekstkapittelet finnes det ulike kriterier eller rettesnorer for hva som ansees som god krisekommunikasjon. I tillegg, er det i teorikapittelet presentert suksesskriterier for god krisekommunikasjon, myndighetsaktørens rolle i den utadrettede kommunikasjonen samt den potensielle konflikten mellom fag og politikk. Med utgangspunkt i dette, for å kunne vurdere hvordan myndighetene kommuniserte i de overnevnte periodene, er funnene i hvert delkapittel strukturert i følgende kategorier:

- ➔ *Kommunikasjon om usikkerhet (åpenhet)*
- ➔ *Samordnet og helhetlig budskap*
- ➔ *Myndighet, tillitt og handlekraft*
- ➔ *Aktører, rolleforståelse og rolleutøvelse*

### 5.1.1 Kommunikasjonsstrategier

Koronakommisjonen mottok en rapport om Helsedirektoratets kommunikasjonsarbeid i tilknytning til Covid-19 (NOU 2021:6, s. 176). Av denne fremkommer det at Helsedirektoratet fram til midten av mars 2020, hadde en kommunikasjonsstrategi som innebar «én-til-mange», fremfor kommunikasjon én-til-én. Målsetningen var at befolkningen skulle være trygge og ha tillitt til de rådene som Helsedirektoratet anbefalte fortløpende. Fra primo februar 2020 og inn i 2021 gjennomførte Helsedirektoratet befolkningsundersøkelser på ukentlig basis, som et ledd i å fange opp om informasjonen fra helsemyndighetene nådde frem til befolkningen. Fra et oversendelsesbrev fra Statsministerens kontor beskrives regjeringens kommunikasjonsstrategi som følger;



*«Målet var å skape forutsigbarhet og trygghet gjennom informasjon, åpenhet og forståelse» (NOU 2021:6, s. 177)*

Budskapet til befolkningen skulle være ærlig og oppriktig, dette var også gjeldene for kommunikasjonen rundt usikkerhet. Dette fremkommer også av samfunnssikkerhetsmeldingen:

*«Å kommunisere usikkerhet er viktig for å forberede befolkningen på at situasjonen kan endre seg raskt, og at det kan komme ytterligere tiltak som vil kunne forstyrre normal samfunnsaktivitet» (Meld.ST.5 (2020-2021))*

Et vesentlig grep for å praktisere åpenhet var at både Helsedirektoratet og FHI publiserte sine råd knyttet til tiltak og strategier fra regjeringen, i forkant av de daglige pressekonferansene. FHI offentliggjorde risikorapporter, både dags- og ukesrapporter som tydeliggjorde den epidemiologiske utviklingen, til stor nytte for blant annet mediene som brukte disse aktivt som sentrale kilder i deres arbeid med dekning av koronapandemien. Et annet vesentlig grep var å offentliggjøre rapporter fra ekspertgrupper som var nedsatt for å gi myndighetene råd, eksempelvis *Holdenutvalgets rapport*. Vi skal senere se nærmere på hvordan regjeringen praktiserte nettopp denne åpenheten i den utadrettede kommunikasjonen til befolkningen.

### **5.1.2 Koordinering av kommunikasjonen**

I den innledende fasen av pandemien var det helsemyndighetene som hadde hovedansvaret for kommunikasjonsarbeidet omkring Covid-19. FHI og Helsedirektoratet samkjørte sitt kommunikasjonsarbeid fra og med januar 2020, blant annet ved daglige morgenmøter hvor kommunikasjonsdirektørene i de respektive departementene deltok. Den 11.mars 2020, tar imidlertid Statsministerens kontor det overordnede ansvaret for kommunikasjonen.

Målsetningen var bedre koordinering, og med dette som formål, ble flere tiltak innført. Ett av disse, var felles pressekonferanser alle medlemmer av regjeringsapparatet og aktuelle helsemyndigheter. Andre tiltak som kan nevnes, er opprettelse av team på tvers av departementene som skulle arbeide med nettsiden regjeringen.no/korona samt sosiale medier (NOU 2021:6, s. 178-179).

Av Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa, fremkommer det at departementene må koordinere kommunikasjonsarbeidet med andre departementer, særskilt med lederdepartementet. Det er lederdepartementet som har hovedansvaret for at det blir gitt

koordinert informasjon til befolkningene og mediene, og at dette tufter på en informasjonsstrategi som er helhetlig (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014). Den 13. mars 2020 ble ansvaret som lederdepartement flyttet fra Helse- og omsorgsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. Gjennom kriseforløpet beholdt likevel Helse- og omsorgsdepartementet et betydelig ansvar for kommunikasjonen, men forankringen lå altså hos Justis- og beredskapsdepartementet. Koronakommisjonen har fått tilgang til en underveisevaluering av Justis- og beredskapsdepartementet hvor det fremkommer at det har vært «enkelte uklarheter knyttet til roller og ansvar for kommunikasjon». I kjølvannet av dette, nedfelte Justis- og beredskapsdepartementet i mai 2020, en felles kommunikasjonsstrategi for departementene (NOU 2021:6, S. 179). Det er verdt å merke seg at selv om Helse- og omsorgsdepartementet formelt ga fra seg lederskapet til Justis- og beredskapsdepartementet, er kommunikasjonen utad i stor grad preget av at det nettopp er myndighetsaktører innenfor helsefeltet som står for den daglige utadrettede kommunikasjonen. Det formelle ansvaret er med andre ord endret, men det faktiske ansvaret ser ut til å ligge hos myndighetsaktørene innenfor helsefeltet.

## **5.2 Før nedstengningen (perioden 10.-12.mars 2020)**

Oppgaven skal nå betrakte den innledende fasen av koronapandemien, her definert som dagene rett i forkant av nedstengningen. Det empiriske grunnlaget som presenteres her omfatter to pressekonferanser (10.mars og 11.mars), en stortingsredegjørelse fra helseminister Bent Høie (10. mars), kommisjonens rapport om den innledende fasen (NOU 2021:6 s, 15-18) samt utdrag fra transkriberte intervju av aktuelle myndighetsaktører utført av koronakommisjonen.

### **5.2.1 Opptakten til nedstengningen**

FHI direktør, Camilla Stoltenberg, presenterer følgende tall på et internt morgenmøte i utbruddsgruppa 10. mars 2020: 239 registrerte koronasmittede i Norge, hvorav 158 som er blitt smittet i utlandet. Stoltenberg og medarbeidere beskriver en situasjon med stor usikkerhet, men skisserer samtidig at en må forvente økt smittespredning i samfunnet. Det blir lagt frem en rekke ulike potensielle tiltak, deriblant kontaktreducerende tiltak, men ingen av en slik karakter eller like kraftfull som de tiltakene vi endte opp med to dager senere (NOU 2021:6, s. 16). Helseminister Høie deler også samme situasjonsforståelse som Stoltenberg når han kommer med en redegjørelse for hele Stortinget 10.mars:

*Tiden for den videre utviklingen er usikker, men det planlegges for et scenario der nåværende fase vil fortsette noen uker til før vi går over i en ny fase med stadig flere importtilfeller og klynger av innenlands smitte. [...] I nåværende fase er hovedvekten å forebygge import med reisende, oppdage og isolere tilfeller tidlig, oppsporing og oppfølging av kontakter og gode hygieniske smitteverntiltak i befolkningen. Tiltak for å redusere kontakthypighet er mest relevant når epidemien kommer i gang.*

Bent Høie, redegjørelse for Stortinget 10. mars 2020

Både Høie og Stoltenberg er samstemte og presiserer at situasjonen vi nå står opp i er under kontinuerlig utvikling, med høy grad av usikkerhet, og at en nettopp derfor må forvente at rådene kan endres fortløpende:

*«Situasjonen er i stadig utvikling, både nasjonalt og globalt. Rådene må derfor oppdateres fortløpende. Dette innebærer at rådene kan endres fra den ene dagen til den andre, noe som selvfølgelig er utfordrende å kommunisere ut til befolkningen. Etterlatt inntrykk kan da bli at helsemyndighetene ikke har vært konsekvente. Men som både Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet hele tiden tydelig har kommunisert: Informasjon og råd vil bli justert og oppdatert i henhold til utbruddets utvikling og kunnskap om utbruddet og infeksjonen.»*

Bent Høie, redegjørelse for Stortinget 10. mars 2020

Helseministeren konstaterer videre at Helsedirektoratet og kommunene etter smittevernloven har et stort handlingsrom i form av vide fullmakter til å pålegge begrensninger og forbud hva angår forsamlinger, pålegge karantene og isolering samt beslutte å stenge virksomheter. I neste åndedrag understreker han allikevel følgende:

*«Terskelen vil være høy for inngripende tiltak som innebærer stenging og lukking av f.eks. skoler eller barnehager, og det skal alltid gjøres en forholdsmessighetsvurdering. Det kan f.eks. innebære store samfunnsmessige konsekvenser dersom folk må være hjemme fra jobb på grunn av stengte barnehager og skoler. Det vil også svekke helsetjenestens mulighet til å håndtere situasjonen, siden flere da må være hjemme med små barn.»*

Bent Høie, redegjørelse for Stortinget 10. mars 2020

Underveis i redegjørelse adresserer Helseministeren også spørsmålet omkring hvorfor myndighetene ikke har iverksatt ytterligere tiltak av mer inngripende og strengere karakter:

*«Mange har spurt seg hvorfor vi ikke har iverksatt strengere og mer inngripende tiltak tidligere. Svaret på dette er at tiltakene må være basert på faglige råd, samtidig som vi må forklare hvorfor tiltakene settes inn. Hvis myndighetene velger å sette inn de mest inngripende tiltakene for tidlig, kan vi risikere at befolkningen stiller spørsmål ved disse tiltakenes nødvendighet og effekt. Det kan føre til at tiltakene ikke vil bli respektert på det tidspunktet det faktisk er nødvendig med så inngripende tiltak.»*

Bent Høie, redegjørelse for Stortinget 10. mars 2020

Etter redegjørelsen fra Helseminister Høie, åpnes det opp for kommentarer og spørsmål fra øvrige representere i Stortinget. FRP leder Siv Jensen kritiserer Høie for at regjeringens koronahåndtering bærer preg av å være «tilfeldig», og etterlyste entydige og klare råd fra myndighetene og ut til befolkningen. Senterparti-politiker Kjersti Toppe trekker frem erfaringer fra Svineinfluensapandemien og evalueringen av denne, hvor det kom fram at et lite avklarende forhold mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet og FHI. Til sistnevnte svarer Høie at han oppfatter måten samarbeidet mellom disse tre instansene er på i slike situasjoner, er nettopp for å unngå uklarheter, men at han som Helseminister vil følge dette nærmere dag for dag.

I løpet av ettermiddagen 10.mars 2020 fremstår det som om myndighetene kommer frem til en erkjennelse vedrørende smittesituasjonen; viruset vil bli utfordrende, om ikke umulig, å stoppe. Samme ettermiddag avholdes det et møte i Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser (BUB). FHI med Stoltenberg i spissen legger frem følgende informasjon som er ny og vesentlig: Det er nå oppdaget smitte i Norge, som ikke lar seg spore tilbake til utlandet, og det foreligger nå mer og mer entydig dokumentasjon på at personer med virusmitte, kan spre smitte videre før de har fått symptomer selv. Med bakgrunn i dette annonserer Helsedirektør Guldvog og FHI-direktør Stoltenberg følgende råd: Utsette eller avlyse alle arrangementer med over 500 deltakere, en bør fortrinnsvis ha hjemmekontor samt stenge trange kantiner (NOU 2021:6, s. 16-17).

Samme dag holder Statsminister Erna Solberg sin aller første koronarelaterte pressekonferanse sammen med Finansminister Jan Tore Sanner. Dette markerer et klart veiskille i koronahåndteringen. Frem til da, var det Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet sammen som helsemyndighet, som stod for det meste av den utadrettede kommunikasjonen til befolkningen. Når statsministeren innleder pressekonferansen, er dette et klart budskap om pandemiens utvikling, og hvordan denne nå krever hennes tilstedeværelse som statsminister:

*«Koronaviruset setter oss alle på prøve. Antall smittede øker verden over og det er uro i verdensøkonomien. Og jeg forstår at folk er bekymret. Vi står i en alvorlig situasjon, først og fremst fordi koronautbruddet truer folks liv og helse. Derfor er jobb nummer én å begrense spredningen av smitte»*

Erna Solberg, pressekonferanse 10.03.2020

Til tross for at denne pressekonferansen i utgangspunktet tematisk omfattet økonomiske tiltak for å begrense de negative konsekvensene av Covid-19, adresserer Solberg her hva som er hovedutfordringen og hva slags handling som må til for å minimere skadevirkningene av den. Jan Tore Sanner innleder også pressekonferansen med samme, klare budskap:

*«Det er en alvorlig situasjon vi nå står i, som statsministeren sa, er det viktigste at dette rammer liv og helse. Og vi må alle være med på dugnaden for å begrense smittespredningen»*

Jan Tore Sanner, pressekonferanse 10.03.20

Onsdag 11.mars erklærer WHO koronavirusutbruddet som en pandemi. Helsedirektør Guldvog stiller til pressekonferanse og varsler at det kan bli innført strengere tiltak, men en forutsetning er grundigere vurdering med tanke på samfunnsmessige konsekvenser. Statsministeren har et internt møte med parlamentarikerne, som etterlyser strengere nasjonale tiltak. I Kriserådet senere samme dag, ber Helsedirektøren om innspill på aktuelle tiltak, men foreløpig er det lite som tilsier at forestående nedstenging av landet er et reelt alternativ. Samme dag dukker Helseministeren Høie opp på pressekonferanse, flankert av Helsedirektør Guldvog og FHI direktør Stoltenberg. Han innleder pressekonferansen med følgende klare budskap:

*«I dag har jeg oppfordret alle til å bli med på dugnad. I helsetjenesten skal vi jobbe målretta og kontinuerlig for å hindre smittespredning og sørge for at alvorlig syke får helsehjelp. Denne jobben gjøres ikke bare i helsesektoren, alle samfunnssektorer må*

*bidra. Lokale og sentrale myndigheter legger nå til rette for løsninger som begrenser smitte og dermed letter presset på helsetjenesten. Og det er denne store dugnadsinnsatsen både fra privatsektor og frivilligsektor som vi nå trenger.»*

Bent Høie, pressekonferanse 11.03.2020

FHI-direktør Stoltenberg følger etter med nøktern informasjon om oppdaterte smittetall internasjonalt og nasjonalt samt informasjon om antall døde. Videre informerer hun om smittesporingsarbeidet og teststrategien fremover. Helsedirektør Guldvog overtar deretter og innleder slik:

*«Vi må nå forberede oss på at den situasjonen vi er i, vil ta tid, og er den nye normalen. Viljen til å bidra og hindre smittespredning, den er stor, både i privat og frivilling sektor, naturligvis også i det offentlige. Det er jeg veldig glad for. Vi har laget gode planer for de konkrete utfordringene vi står overfor nå, men uansett hvor mye vi planlegger, så vil vi ikke greie å forutsi alle problemer, noe må løses underveis når de oppstår. Derfor er det viktig at både lokale og statlige myndigheter er fleksible og legger til rette for løsninger. Dette må ikke bare skje i helsesektoren, men også i alle andre sektorer. Jeg skjønner naturligvis at folk kan være skuffet over at de ikke får oppleve fotballkamper eller feriereiser de har gledet seg til, men nå er vår jobb nummer én å begrense spredningen av smitten. Hver og én av oss har en viktig jobb å gjøre.*

Bjørn Guldvog, pressekonferanse, 11.03.2020

Samme kveld avholdes et møte med helse- og omsorgsminister Høie, departementsråd Bjørn-Inge-Larsen i Helse- og omsorgsdepartementet og helsedirektør Guldvog, hvor det fremkommer at Guldvog skal utarbeide det som blir referert som en «bredere tiltakspakke». Helsedirektøren fikk med andre ord politisk støtte, uten at det var helt klart hvilke tiltak som skulle settes inn. Ingen sentrale skikkelser fra FHI var tilstede under dette møte. Av koronakommisjonens rapport fremgår det at Departementsråd Bjørn Inge Larsen ringte FHI-direktør Stoltenberg samme kveld med det formål å informere om prosessen med å jobbe frem en bredere tiltakspakke (NOU 2021:6, s.137). Det kommer imidlertid tydelig frem i intervjuet med koronakommisjonen at Stoltenberg ikke forstod rekkevidden eller omfanget av forestående nedstenging:

«Vi arbeidet med tiltak, så jeg husker ikke akkurat hva som ble sagt av hvem. Men det er ingen dokumentasjon på at jeg har fått vite noe jeg ikke husker, det har jeg lett etter.»

Camilla Stoltenberg i intervju med kommisjonen 20. januar 2021

Kvelden 11. mars 2020 stenger Danmark barnehager og barneskoler, samtidig med at det kommer anbefaling fra det europeisk smittevernbyrået (ECDC) om å umiddelbart innføre strengere tiltak (NOU 2021:6, s. 140).

## 5.2.2 Oppsummering

### **Kommunikasjon om usikkerhet (åpenhet)**

I den utadrettede kommunikasjonen *før* selve nedstengningen kommuniserer myndighetene i liten grad eksplisitt om usikkerheten. Dog, myndighetsaktørene er åpne om smittetall og den daglige smittesituasjonen, og dette er i denne perioden og i øvrige pressekonferanser i dagene som kommer en viktig del av selve informasjonen ut til befolkningen. Helsedirektør kommuniserer ut, til en viss grad, usikkerheten, når han presiserer budskapet om at uansett hvor mye myndighetene planlegger, vil de ikke klare å forutsi alle utfordringer som kommer til å oppstå. Hovedmomenter som tas opp i pressekonferansene disse dagene omhandler det å forberede samfunnet på hva som er i vente. Begrepet *dugnad* blir på pressekonferansen den 10.03.2020 introdusert for første gang, og er et sentralt begrep som er en gjenganger i samtlige pressekonferanser fremover. Det er ikke bare befolkningen som oppfordres til dugnad, allerede nå presiserer myndighetene at også øvrige sektorer, kanskje særlig næringslivet må bidra til dugnadsinnsatsen som er helt nødvendig i tiden vi har fremfor oss.

### **Samordnet og helhetlig budskap**

Parallelt med narrativet om «*dugnadsånd*», er myndighetenes budskap om å forhindre *smittespredning*, en sentral del av den utadrettede kommunikasjonen fra myndighetene og til befolkningen. På pressekonferansen den 10.03.2020, beskriver statsminister Solberg at det å forhindre smittespredning, er oppgave nummer én. På pressekonferansen dagen etter, blir også samme budskap repetert, først av helseminister Høie, deretter både av Guldvog og Stoltenberg. Alle involverte myndighetsaktører, både den politiske ledelse og de som representerer den faglige kyndigheten er her samstemt om budskapet som formidles utad til befolkningen.

## **Myndighet, tillitt og handlekraft**

Når statsminister Erna Solberg inntar podiet, og innleder sin aller første pressekonferanse den 10.03.20, markerer dette et veiskille i pandemihåndteringen, en symbolsk handling. Dette er første gang i pandemihåndterings sammenheng, at vi møter Solberg, således er dette en handling som påpeker at pandemiutviklingen nå er på vei inn i en retning som krever den øverste politiske myndighetsperson nærvær. Dette gir et signal om både myndighet og handlekraft. Sistnevnte er også et viktig tema i pressekonferanser i denne perioden, nemlig myndighetenes handlinger for å begrense de negative konsekvensene av pandemien. Den politiske ledelsen påpeker eksplisitt under pressekonferansene at de skal jobbe målretta og kontinuerlig for å forhindre smittespredning, og signaliserer både eksplisitt og implisitt deres handlekraft.

## **Aktører, rolleforståelse og rolleutøvelse**

I den innledende fasen av pandemien, er det myndighetsaktører fra helse som dominerer. Dog, pressekonferansene innledes alltid av politiske ledelse, og når deres budskap er presentert, slipper de faglige myndighetsaktørene til og belyser budskapet gjennom faglige argumentasjoner. Dette er en viktig observasjon, fordi denne innordningen eller «malen» pressekonferansene følger, er standarden gjennom hele pandemihåndteringen. De ulike myndighetsaktørene har sin «rolle» som utøves i disse pressekonferansene. Den politiske ledelse tar seg av oppgaven med å konstruere krisens «narrativ», mens øvrige myndighetsaktører deler sin faglige ekspertise med befolkningen, både den faktabaserte kunnskapen; det vi faktisk vet, og den mer usikre delen; planscenario og prognoser om videre smittespredning.

## **5.3 Nedstengningen av Norge, 12. mars 2020**

Dette delkapittelet beskriver selve nedstengningen av Norge. Hovedtyngden av det empiriske grunnlaget utgjøres av pressekonferansen avholdt 12.mars. I tillegg er FHI's risikorapport samt relevant bakgrunnsinformasjon fra Koronakommisjonens rapport om den innledende fasen (NOU 2021:6 s, 19-25) blitt benyttet for å belyse eventuelle uenigheter knyttet til smitteverntiltak som ble besluttet og innført.

Om morgenen 12. mars er det hektisk aktivitet hos de sentrale myndighetsaktørene. FHI-direktør Stoltenberg blir på kort varsel invitert til å delta i Helsedirektoratets ledermøte, men



rekker ikke frem. Helsedirektør Guldvog åpner møte med å annonsere at Helsedirektoratet har besluttet å legge frem en kraftfull tiltakspakke, som skal diskuteres i Beredskapsutvalgsmøte samme dag, der blant annet statsministeren og Helse- og omsorgsministeren er representert. Parallelt med dette møtes statsminister Solberg og Arbeiderpartileder Gahr Støre til debatt i politisk kvarter i NRK. Støre etterlyser kraftigere nasjonale tiltak, og viser til Danmark der nedstengningen allerede er iverksatt. Solberg forsikrer om at det vil komme kraftigere tiltak ettersom koronapandemien skrider frem.

I timene etter foregår det en rekke e-post og SMS-utvekslinger mellom sentrale myndighetsaktører hvor tiltakslisten er tema. Det kommer frem at arbeidet med tiltakspakken skal foregå parallelt med møte i Beredskapsutvalget. Mens FHI direktør Stoltenberg deltar i møte med Beredskapsutvalget, deltar smitteverndirektør i FHI Geir Bukholm i arbeidet med tiltakspakken. Bukholm meddeler i intervjuet til kommisjonen at han ble presentert for en liste over aktuelle tiltak i det han ankom møte, og at det på dette tidspunktet var utfordrende å få til noen endringer. Bukholm tar likevel et bilde av tavlen hvor tiltakene er skissert og sender denne til FHI slik at en har mulighet til å komme med tilbakemelding på det smittevern faglige. I intervjuet fremkommer det videre at FHI får knappe 15 minutter på å komme med denne tilbakemeldingen. Line Vold, avdelingsdirektør i FHI, gir tilbakemelding på at det er usikkerhet knyttet til barns smittespredningspotensialet, og peker på store samfunnsomkostninger ved stenging av barnehager og skoler. Bukholm presenterer FHIs syn rundt tiltakene som innebærer en anbefaling om å stenge skoler for de eldste elevene, men ikke barnehager og barneskoler.

Den endelige tiltakslisten blir presentert kl. 13 samme dag i et møte på Statsministerens kontor, hvor Statsminister Solberg, Helse- og omsorgsminister Høie, Helsedirektør Guldvog og FHI direktør Stoltenberg er tilstede med det formål å forberede pressekonferanse. Den omfatter blant annet stenging av barnehager, barneskoler, ungdomsskoler, videregående skoler, universiteter og høyskoler samt andre utdanningsinstitusjoner, i tillegg til stenging av alle virksomheter i serveringsbransjen og kultur- og idrettsarrangement. Tiltakslisten forblir uendret (NOU 2021:6, s.18-21). En time senere står Statsminister Solberg på podiet, og innleder pressekonferansen slik:

*«Kjære alle sammen. Vi står i en vanskelig tid for Norge, og for verden. Norge blir satt på en stor prøve. Både som samfunn, men også vi som enkeltmennesker. I denne*

*perioden vi har foran oss, vil alle få en annerledes hverdag. De drastiske tiltakene som vi nå iverksetter gjør vi håp om å stanse viruset. Koronaviruset sprer seg raskt, det fører til frykt redsel både hos barn og voksne. Og jeg forstår godt den frykten. Nå har vi en situasjon, hvor vi har de første tilfellene vi ikke kan spore tilbake til smitte i utlandet. Vi vet at mange flere vil bli smitte i dagene som kommer, og vi er med dette over i en ny fase av bekjempelse av denne sykdommen. Vi vet at viruset smitter når mennesker samles og er tett på hverandre, derfor er det helt avgjørende at alle landets innbyggere deltar i en dugnad for å bremse smitten. Det skal vi gjøre i solidaritet med eldre, kroniske syke og andre som er spesielt utsatt for å utvikle alvorlig sykdom. Så må vi alle beskytte oss selv for å beskytte andre. Vi står sammen gjennom denne perioden, ikke med klemmer og håndtrykk, men rett og slett ved å holde avstand. Det krever mye av hver enkelt av oss, vi må bry oss og hjelpe hverandre som best vi kan. Vi har greid å komme oss gjennom tøffe tider før og jeg er helt sikker på at vi klarer også dette nå.»*

Erna Solberg, pressekonferanse 12.03.2020

Helseminister Bent Høie er neste på talerstolen og innleder slik:

*«Disse tiltakene som vi nå kommer med er de aller sterkeste som vi har i verktøykasse, og vi gjør dette i håp om å stoppe viruset. Grepene vi tar vil oppleves som en belastning for mange og vil få store konsekvenser for det norske samfunnet. Dette er en dugnad som vi er nødt og ta i felleskap og på vegne av felleskapet. (...) Grepene vi tar kan skape frykt hos noen, jeg håper at det og vil skape trygghet hos de fleste. Befolkningen kan føle seg trygge på at vi tar de grepene som trengs for å hindre smittespredning og sikre at de som blir alvorlig syke og skal få god helsehjelp når de trenger det.»*

Bent Høie, pressekonferanse 12.03.2020

Helseministerens innlegg etterfølges deretter av Helsedirektørens redegjørelse av bakgrunnen og begrunnelsen for beslutningene som ble tatt:

*«Det har vært viktig for oss å finne det riktige tidspunktet for å iverksette slike omfattende tiltak. Vi hadde i det lengste håpet at det skulle være unødvendig, men har det siste døgnet sette en eskalering av situasjonen både i Europa og i Norge. Vi har kommet inn i en ny fase av epidemien, med spredning også i Norge, vi har fått bekreftet smitte i befolkningen som ikke er funnet gjennom våre sporingsmekanismer. Og vi det*

*siste døgnet en stor økning av registrerte smittetilfeller i Europa. Det Europeiske Smittevernbyrået har i formiddag gitt ut anbefaling om at alle land nå bør iverksette denne typen tiltak, de virker best når de er koordinert over vårt kontinent. Derfor er det viktig i dag å komme med disse tiltakene som har vært planlagt over tid.»*

Bjørn Guldvog, pressekonferanse 12.03.2020

Etter Guldvog følger FHI-direktør Stoltenberg med sitt innlegg hvor hun informerer befolkningen om oppdaterte smittetall og smitteutviklingen generelt. Også hun legger frem både bakgrunn og begrunnelse for aktuelle tiltakspakke:

*Som nevnt har det europeiske smitteverninstituttet publisert en oppdatert risikovurdering nå nettopp og de peker på at Covid-19 nå sprer seg raskt i Europa og at antall tilfeller øker med økende tempo, og at det er behov for øyeblikkelig målrettet handling- (...). FHI har i dag publisert en risikovurdering, som er preget av situasjonen fram til for 2 dager siden, men som klart varslet at vi ville gå over i en fase med epidemi i Norge, altså smitte som vi ikke har oversikt over og spredning innlands. Tallene som vi har presentert i dette scenariet, er ikke prognoser, til det er usikkerheten om hva som er virkeligheten altfor stor. Det vi har gjort er å lage et scenarium eller flere som kan tjene som grunnlag for planlegging. Dette scenariet vil også bli raskt oppdatert etter hvert som vi får mer informasjon, særlig om spredningen vi ikke har oversikt over så langt.*

Camilla Stoltenberg, pressekonferanse 12.03.2020

Risikorapporten Stoltenberg her refererer til ble publisert den 12.mars 2020, men var utarbeidet og basert på tall fra to dager i forveien. Helsedirektoratet var kjent med innholdet i denne rapporten som blant annet inneholdt aktuelle tiltak for å begrense smittespredningen. Rapporten fokuserte på god hygiene, tidlig oppdagelse av smittede eller syke og isolering av disse i tillegg til oppfølging av nærkontakter. Rapporten fokuserte også på å redusere antall tilreisende fra områder med stor spredning samt å redusere kontakthyppegigheten i befolkningen generelt (Folkehelseinstituttet 2020, s 18-20). Videre drøftes potensielle effekter av slike tiltak, hvorav tiltaket som omhandlet skolestenging. Instituttet beskrev usikkerheten rundt barns rolle i smittespredningen og refererte til WHO's delegasjon i Kina som påpekte at det forelå evidens for at det var lite smittespredning fra barn til voksen, utenom smittespredning

fra foreldre til barn. Rapporten trekker frem potensielle sekundæreffekter av dette tiltaket, med blant annet det faktum at foreldre med kritiske funksjoner måtte bli hjemme for å ta hånd om barna, og påpekte det etiske dilemmaet ved at dette tiltaket rammet barna hardt, mens det var de eldre som i størst grad ble rammet. FHI støttet seg videre på andre helseorganisasjoners vurdering av tilsvarende tiltak, der hovedbudskapet var oppfordring om grundige avveininger av potensielle fordeler og ulemper før tiltak ble iverksatt. Konklusjonen spesifikt for tiltaket om skolestenging var at dette ikke var anbefalt i aktuelle fase, men kunne vurderes i senere faser. Ved all stenging påpekte FHI at det burde foreligge et klart mål for tiltaket og en plan for varigheten (Folkehelseinstituttet 2020, s. 21-23).

Videre i samme pressekonferanse avholdt den 12.mars 2020, blir det åpning for spørsmål. I et av de første spørsmålene adresserer journalist Suvatn fra Dagbladet tidspunkt for innføring av drastiske tiltak, om disse burde ha kommet tidligere. Til dette svarer statsministeren at «tiltak må komme på det tidspunktet hvor det faktisk har effekt og kunne få oppslutning.» Hun påpeker videre at de faglige rådene tilsier at dette er rett tidspunkt for nedstengning, basert på at pandemien nå går over i en ny fase, hvor smittesporingen blir stadig utfordrende. Høie følger etter med samme budskap:

*«Hvis vi hadde vist politisk handlekraft og presset disse tiltakene igjennom på et tidligere tidspunkt der fagmyndighetene mente dette ikke var riktig, ville det ha kommet reaksjoner fra samfunnet om at dette var for kraftige tiltak for den situasjonen vi var i. Vi kunne da ha risikert å ha brukt opp dette sterke verktøyet før vi hadde vi hadde bruk for det og politisk bidra til en verre situasjon, fordi folk ikke ville respektert tiltakene. Jeg er helt overbevist om at når tiltakene kom i dag at alle vil forstå alvoret og følge disse tiltakene.*

Bent Høie, pressekonferanse 12.03.2020

Til spørsmålet om varighet av tiltakene basert på det scenariet FHI har presentert, forklarer Helsedirektør Guldvog følgende: «Det er overveiende sannsynlig at tiltakene kan fortsette utover 26.03. Vi må se effekten av disse tiltakene på basis av det vurdere om vi kan oppnå enda mer ved å forlenge, målet er jo å stoppe viruset, det er ikke sikkert vi når det.» FHI direktør Stoltenberg presiserer videre:

*«Det er gode spørsmål det med når stopper det og hvordan kan vi vite om det lykkes og hvor lenge det må vare for å vite om det lykkes. Fordi dette er en type tiltak som*

*WHO og verdenssamfunnet, inkludert de internasjonale helsereglementet, har sterke restriksjoner mot å innføre fordi de kan skade mer enn de gagnar. Og det betyr at noe av det viktigste nå er å sette opp et system slik at vi får målt både hva som er den faktiske situasjonen og får fulgt med på det, og det må gjøres i samarbeid med andre land. Fordi vi vil være avhengig av hva som skjer i andre land.»*

Camilla Stoltenberg, pressekonferanse 12.03.2020

### **5.3.1 Oppsummering**

#### **Kommunikasjon om usikkerhet (åpenhet)**

I den utadrettede kommunikasjonen som omhandler selve nedstengningen av landet, er det i likhet med foregående pressekonferanser den politiske ledelsen som innleder pressekonferansen. Statsminister Solberg innleder med å «ramme» inn situasjonen og den usikkerheten omkring virusets videre smittespredningsmønster. Hun presiserer også at de tiltakene som nå innføres er strengt nødvendige for å forhindre videre smittespredning. Usikkerheten knyttet til effekten av tiltak samt tidspunktet for innføring av dette, blir ikke berørt eksplisitt i den innledende talen av den politiske ledelsen. Dette blir først tematisert, når pressen kommer på banen og stiller spørsmål ved både effekt av tiltak og tidspunkt for innføring av disse. På direkte spørsmål, var likevel statsminister og folkehelsedirektøren samstemte i usikkerheten knyttet til tiltakene. Helseministerens innlegg ble etterfulgt av Helsedirektør Guldvog sitt innlegg, som gir en nyansert faglig begrunnelse for iverksetting av tiltak. Han presiserer også at europeiske smittevernbyrå anbefalte land å iverksette slike tiltak og at dette bør skje koordinert. Videre påpeker han at tiltakene som nå innføres er planlagt over tid. Tatt bakgrunnsinformasjonen i betraktning, er dette kanskje en sannhet med visse modifikasjoner. Koronakommisjonens rapport viste nemlig det motsatte, at de kraftfulle tiltakene var utarbeidet kort tid før nedstengningen av Norge, hvilket kan tyde på at myndighetene ikke har vært helt og fullt åpne opp nettopp dette. I motsetning til den politiske ledelsen og Helsedirektør Guldvog sitt innlegg, er FHI direktør Stoltenberg åpen om usikkerheten knyttet til smittespredningen og påpeker dette eksplisitt i sitt innlegg.

#### **Samordnet og helhetlig budskap**

Ved gjennomgang av pressekonferansen avholdt den 12.03.2020, viser også denne at budskapet fra alle involverte aktører var helhetlig og samordnet. I tillegg til å ytterligere forsterke «narrativet» om *dugnadsånd*, blir også begrepet *solidaritet* introdusert, og det presiseres viktigheten av at befolkningen følger de tiltakene som nå innføres. Helseminister

Høie beskriver tiltakene som «*det sterkeste vi har i verktøykassen*», og Helsedirektør Guldvog presenterer en argumentasjon for hvorfor tiltakene blir innført akkurat på dette tidspunktet, i tillegg til at grunngivning for hvorfor aktuelle tiltak forventes å ville virke med tanke på å begrense videre smittespredning. Koronakommisjonsrapporten viser tydelig at Folkehelseinstituttet frarådet nedstenging av barneskoler, men dette budskapet er ikke noe som blir kommunisert utad i pressekonferansen.

### **Myndighet, tillitt og handlekraft**

Helseminister Høie, kommuniserer i sitt innlegg at grepene, altså tiltakene, som nå innføres skal bidra til at befolkningen skal være trygge. Han viser handlekraft og myndighet ved å presisere at den øverste politiske ledelse nå tar grep, og at befolkningen kan være trygge på at denne handlekraften er ment for å ivareta befolkningen, særskilt de alvorlig syke og eldre. På spørsmål fra pressen vedrørende tidspunkt for innføring av tiltak, presiserer både statsminister og helseministeren et tidspunktet for innføring av tiltak er avgjørende for tillitten i befolkningen. Helseminister Høie bruker ordet *politisk handlekraft* eksplisitt når han forklarer potensielle konsekvenser av å innføre tiltak på et tidligere tidspunkt, og presiserer i samme setning at tiltakene måtte komme da fagmyndighetene mente de var riktig, han viser her med andre ord til den faglige ekspertisen. Han påpeker videre at ved å innføre tiltak tidligere, kunne en ha risikert å forverre situasjonen, fordi befolkningen ikke ville ha respektert tiltakene. Han appellerer dermed til myndighetenes og befolkningens gjensidige tiltak og avslutter med å presisere at han er overbevist om at befolkningen nå vil forstå alvoret og dermed også etterleve disse tiltakene.

### **Aktører, rolleforståelse og rolleutøvelse**

På pressekonferansen den 12. mars 2020, kan vi observere at «*malen*» for pressekonferansen følges. Politisk ledelse innleder, og denne gangen får statsministeren og helseministeren mye taletid, og innledningsvis går mye av denne taletiden på å skape en felles kriseforståelse, et troverdig «narrativ» som på sett og vis underbygger at det nå er nødvendig å innføre disse drastiske tiltakene. Helseministeren følger etter statsministeren, og det er han som presenterer samtlige smitteverntiltak som skal innføres. Med tanke på rolleforståelse og rolleutøvelse, kunne en kanskje forvente at det var helsedirektør Guldvog som presenterte disse tiltakene. Det var tross alt Guldvog sin formelle beslutning å innføre slike drastiske tiltak, med fullmakt i Smittevernloven, og med full politisk støtte. På en annen side, når slike drastiske tiltak skal

innføres, er det kanskje et fornuftig valg å la politisk ledelse fronte dette, med tanke på å oppnå best mulig tilslutning om smitteverntiltakene, og som en del av det å forme en felles forståelse av krisenarrativet.

#### **5.4 Etter innføring av smitteverntiltak (13.mars – 07. april)**

Dette delkapittelet beskriver perioden etter innføring av smitteverntiltak. Det empiriske grunnlaget består av i alt syv pressekonferanser. I tillegg er relevant bakgrunnsinformasjon fra Koronakommisjonsrapporten og transkriberte intervju med aktuelle myndighetsaktører benyttet for å kaste lys over eventuelle uenigheter og/eller argumentasjon for å oppheve smitteverntiltak som ledd i gjenåpning av samfunnet.

I denne perioden, fra smitteverntiltakene blir iverksatt og frem til gjenåpningen av samfunnet annonseres den 07. april, er myndighetenes tilstedeværelse stor. Nærmest daglig blir det avholdt pressekonferanser og pressebrief om smittesituasjonen samt myndighetenes håndtering av denne. Statsminister Solberg og Helseminister Høie er å regne som faste deltakere i disse pressekonferansene i tillegg til tilstedeværelse av myndighetsaktører fra både Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet. På pressekonferansen lørdag 14.mars, stiller Statsministeren alene og innleder med det som kan oppfattes som en oppsummering av de foregående dagene:

*«Disse siste dagene har vært helt uvirkelige for meg, og det har sikkert også vært for alle dere andre. Vi er i en situasjon som ingen av oss har vært i før, det er en situasjon som får frem mye av det fine i det norske samfunnet, med kreativ hjelp og omsorg for hverandre, selv i en tid hvor vi altså må holde avstand. Lørdag for to uker siden, var det registrert 15 smittede i Norge, nå er det nærmere 1000, ca. 950 registrerte så langt. Og to er døde. Min tanke går til de nærmeste og deres familier som selvfølgelig opplever et tap, altfor tidlig. Denne situasjonen er alvorlig, den kommer til, og krever mye av oss allerede. Og som jeg har sagt de siste dagene, er vi satt på en stor prøve, ikke bare Norge, men også veldig mange andre land i verden. Men det rammer hverdagen vår, rammer helsevesenet og økonomien vår og veldig mange av oss opplever at livene våre er snudd på hodet. Jeg er både rørt og takknemlig for innsatsviljen, som alle nå gjør, som en ekstra innsats for samfunnet, for Norge, for innbyggerne.»*

Erna Solberg, pressekonferanse 14.03.2020

Videre tegner statsministeren et bilde av den pågående krisen: «Som en konsekvens av de tiltakene som kom på torsdag, så gikk også denne krisen fra å være en *helse og biologisk* krise, til en *nasjonal* krise som spenner over alle sektorer.» En vesentlig del av den utadrettede kommunikasjonen i de påfølgende dagene omhandler helse, *det å redde liv*, balansert opp mot de økonomiske konsekvensene av dette:

*«Den viktigste jobben vi som samfunn har nå, er å begrense utbruddet av koronaviruset mest mulig. Derfor har vi iverksatt tiltak som griper inn i hverdagslivet vårt. Vi gjør det i solidaritet med de som dette viruset er farlig for. For våre eldre, og for de som er utsatt på grunn av sykdom. Vi gjør dette for å redde liv. Men når vi bremser viruset, ja, så bremser vi samtidig hele økonomien.»*

Erna Solberg, pressekonferanse 15.03.2020

På pressekonferanse dagen etter, 16.mars, kommer Espen Nakstad inn for Helsedirektoratet, og etter dette, er han å regne som en fast deltaker i kommende pressekonferanser. Nakstad innleder med følgende ord:

*«Helsedirektoratet vil takke alle som gjør en innsats for å begrense spredningen av Covid. Det er godt å se at mange følger rådene som gjelder, og bidrar til at vi gjør en felles innsats i denne dugnaden. Vi har stor forståelse for at dette er en stor omveltning som innebærer mange praktiske problemer.»*

Espen Nakstad, pressekonferanse 16.03.2020

Et gjennomgående tema på pressekonferanser i dagene som kommer er usikkerheten knyttet til de tiltak som er innført, særlig gjelder dette skolestengingen. På pressekonferanse den 17.mars innleder helseministeren med å referere til en pågående diskusjon om hvorvidt skolestenging hindrer smittespredning eller ikke:

*«Det pågår en debatt om skolestenging hindrer smitte eller ikke. Det er forståelig fordi ulike land har vurdert dette ulikt. Det er faglig usikkerhet om hvor stor effekt dette har nå. Vi vet at barn og unge har milde symptomer ved smitte, men FHI har i det siste lagt vekt på at barn og unge likevel ser ut til å spille en rolle i smittespredningen, og det var bakgrunnen for at Helsedirektoratet besluttet å stenge skolene nettopp for å*



*være føre var, en beslutning som jeg støtter 100 %.»*

Bent Høie, pressekonferanse, 17.03.2020

Helseministeren får et spørsmål omkring det faglige grunnlaget for skolesteningen, fra en journalist i etterkant av pressekonferansen. Han svarer da følgende:

*Det er usikkerhet knyttet til smitte, men at vi opplever at FHI og har vurdert at det er sannsynlighet for smittespredning blant unge, men det er en usikkerhet. Vi kunne valgt og lagt vekt på usikkerheten og derfor gjør vi det ikke. Jeg mener at HDIR gjorde en riktig vurdering når en konkluderte med føre var, dette var en beslutning i HDIR som har min fulle tilslutning. Det var på et tidspunkt, veldig mange kommuner, som allerede var i ferd med å fatte vedtak om å stenge skolene, det hadde de kunne gjort på en måte som gjorde at de ikke ivaretok, nemlig hensynet til de som jobber i kritiske funksjoner, de må ha et tilbud i kommunen. Vi kunne ha risikert at det ble veldig mye usikkerhet i samfunnet.*

Bent Høie, pressekonferanse, 17.03.2020

Usikkerhet rundt effekten av tiltakene som er innført blir stadig et viktig tema i kommende pressekonferanser. På pressekonferanse 18.mars oppsummerer Solberg på følgende vis:

*Det vi har sagt er at det er usikkerhet rundt de tiltakene vi gjør og hvilke tiltak som virker best mulig. Vi har fulgt de helserådene som er gitt. Og i den grad vi har gjort det så har vi vært litt raskere enn det kanskje helserådene har vært, blant annet den 12. mars, hvor vi ikke alltid har full oversikt over konsekvensene av de tingene vi har gjort, men vi har gjort de i et føre var hensyn knyttet til hvordan utviklingen kan være videre. (...) Vi lytter til rådene også forsøker vi å gjøre de beste bedømmingene på helhetsutfordringene for samfunnet*

Erna Solberg, pressekonferanse 18.03.2020

Utviklingen i dagene som følger preges av stigende smittetall og et helt verdenssamfunn som lider av pandemiens negative konsekvenser. De økonomiske konsekvensene av nedstengingen synes å være et av de viktigste temaene, i tillegg til konsekvensene av stengte barnehager og skoler. På pressekonferansen den 23.mars uttaler justisministeren at «en av våre aller største

*bekymringer, ved siden av hvordan vi forhindrer smitte og dødelighet nå, det er hvordan de barna som har det bedre på skolen og i barnehage nå har det hjemme.»*

Den 24.mars orienterer statsministeren om at tiltakene som ble iverksatt den 12.mars vil videreføres til over påske. Hun bruker ordet «dessverre» når hun formidler regjeringen vedtak om videreføring av tiltak, og erkjenner at dette vil fortsatt gi sterke begrensninger hos de aller fleste. Videre påpeker hun hvorfor dette videreføres; *«vi gjør det for alle de vi er glade i. For at de skulle beholde sine liv»*. Statsministeren kom deretter med en grundig redegjørelse og støttet seg på helsemyndighetene som hadde gjort beregninger som tilsa at det var riktig å sette inn tiltakene den 12.mars. Videre presiserer Solberg at det er avgjørende å opprettholde disse tiltakene, fordi det er helt nødvendig med mer tid for å evaluere full effekt av tiltakene. Regjeringen lanserer «Slå-ned-strategien», og det berømte R-tallet<sup>1</sup> blir en del av befolkningens vokabular. Om videreføring av tiltak sier Helseminister følgende: *«vi kan ikke slippe opp, vi må holde fast og vi må holde ut»*. Assisterende direktør i Helsedirektoratet meddeler i samme pressekonferanse at Helsedirektorat har samme budskap som regjeringen, budskapet om at det er mulig å slå ned smitten, og etterlevelse av innførte tiltak er helt vesentlig for å kunne oppnå dette.

31. mars, 3 uker etter at «de mest inngripende tiltakene i fredstid» ble innført gjentas det felles budskapet fra myndighetene, «å slå ned smitten». Fremdeles er usikkerheten knyttet til effekt av innførte tiltak en viktig del av tematikken i pressekonferansene, noe statsministeren er åpen om. Hun understreker også Norges innsats så langt:

*«At vi jobber sammen i slike tider er en styrke for Norge som land, og et godt tegn på at vi skal klare å komme oss videre når vi kan slippe opp på tiltakene. Hvor raskt det skjer, avhenger av hvor godt vi lykkes med å slå ned viruset. Jeg vil takke folk over hele Norge for at dere slutter opp om de strenge korona-tiltakene. Jeg forstår at tiltakene tar på, og jeg er imponert over folks tålmodighet og det samholdet vi ser»*

Erna Solberg, pressekonferanse 31.03.2020

---

<sup>1</sup> Smittetallet (reproduksjonstallet; R) er uttrykk for hvor mange personer en smittet person smitter videre

Denne pressekonferansen kan oppfattes som én av de første med et positivt ordskifte. Solberg forteller at grunnen til at hun er med på pressekonferansen i dag, er fordi hun har «en god nyhet, og en gledelig historie å fortelle». Hun roser den enestående innsatsen til oljebransjen og forswarets forskningsinstitutt (FFI), som har bistått i utviklingen av nødrespiratorer. Solberg presenterer dette som en historie «om nasjonal dugnadsånd», og avslutter denne historien med å forsikre befolkningen om at Norge vil lykkes i kampen mot koronakrisen. Hun understreker samtidig viktigheten av at forutsetningen for at viruset skal slås ned, er at tiltakene følges, noe som krever folkets tillitt. På pressekonferansen dagen etter 01.april 2020 innledet helseministeren med å fortelle om at Helsedirektoratet, på oppdrag fra regjeringen, nå hadde nedsatt en ekspertgruppe som hadde i oppgave å komme med anbefalinger om hvorvidt tiltakene skulle videreføres eller ikke, eventuelt om det forelå evidens for at en burde innføre andre typer tiltak. Denne rapporten i tillegg til helsefaglige råd fra Folkehelseinstituttet og Helsedirektorat var ment å styrke regjeringens beslutningsgrunnlag.

7. april 2020 er en merkedag i koronapandemien. På pressekonferanse denne dagen presenterer myndighetene en plan for gjenåpningen av samfunnet. Dette som en konsekvens av at tiltakene som ble innført 12. mars har hatt effekt, og er en direkte konsekvens av regjeringen «slå-ned» strategi. Regjeringen erklærte at de nå hadde kontroll på virusspredningen i Norge, og at hovedfokuset nå var å beholde denne kontrollen:

*Jobben nå er å beholde den kontrollen. Derfor vil vi holde fast på det vi vet virker. Vi viderefører «slå ned»-strategien, men med noen justeringer i tiltakene. De endringene vi nå skal gjøre, skal vi gjøre sammen, kontrollert og over tid. Tre viktige nøkkelbegreper: sammen, kontrollert og over tid.*

Erna Solberg, pressekonferanse 07.04.2020

Statsministeren meddeler eksplisitt at gjenåpningsplanen er tuftet på nye analyser fra Folkehelseinstituttet og helsefaglige råd fra Helsedirektoratet. De ferskest tallene viste at smittekurven nå var flatet ut, men presiserte at dette kunne være et øyeblikksbilde, og nettopp derfor hadde vi som samfunn én oppgave; beholde kontrollen. Det ble annonsert at «slå-ned» strategien skulle videreføres parallelt med justeringer i tiltakene som befolkningen kjente til. Forutsetningen for disse justeringene var et bedre system for mer effektiv og raskere smittesporing samt isolering av koronasmittede. Folkehelseinstituttet i samarbeid med fag- og

organisasjonsorganisasjonene skulle nå få på plass standarder for smittevern, før gjenåpningen av samfunnet. Barn i 1.-4. trinn skulle få vende tilbake til skolen samt skolefritidsordning (SFO) fra 27.april, mens det helsefaglige rådet var å åpne barneskolen fra 1.-7. trinn. Helseministeren presiserte at regjeringen ønsket en mer forsiktig gjenåpning enn anbefalt, fordi foreldrene og lærerne måtte føle seg trygge og derav ville trenge mer tid til forberedelser. Statsministeren var opptatt av å formidle at en gradvis gjenåpning var valgt for å skape en opplevelse av at gjenåpningen var trygg, og la ikke skjul på hvilke helsefaglige råd som var gitt i forkant; *vi har fått råd om å begynne med en økning, vi hadde egentlig kunnet øke litt mer enn det vi gjør.* Hun kommer så med en grunnivelse for hvorfor regjeringen har avviket fra rådet: *«det skyldes at vi også har lyttet til skolene, til de ansatte og til hvordan vi tenker at dette i den praktiske verden skal gjennomføres.»*

Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratets anbefaling var altså en gjenåpning av barnehager og barneskoler fra 20.april. I kommisjonsrapporten fremgår det at det var avholdt et møte den 05.april med organisasjonene, der ansatte og foreldre hadde gitt uttrykk for bekymring med tanke på for tidlig gjenåpning (NOU 2021:6, S. 163). Justis- og beredskapsministeren uttrykte følgende: *«Dersom de faglige vurderingene skal fravikes, mener jeg det må foreligge svært gode grunner. [...] Dersom vi skal fravike den faglige anbefalingen fra FHI og HDIR er det også rent rettslig viktig at dette er konkret og godt begrunnet»* (NOU 2021:6, s.163-164).

I et intervju med kommisjonen sa Kunnskaps- og integreringsminister, Guri Melbye følgende om hvorfor gjenåpningen kom senere enn det som var anbefalt av helsemyndighetene:

*«Hovedbegrunnelsen var at jeg hadde en klar oppfatning om at sektoren ikke var klar. Jeg var redd for to ting. For det første var jeg redd for at foreldre kanskje ikke ville sende elevene på skolen og i barnehagen. Det var min hovedbekymring. Jeg var også redd for at noen av de som hadde mest behov for å komme på skolen var de som kom til å bli holdt igjen.»*

Guri Melby i intervju med kommisjonen 15. januar 2021

Når det gjaldt gjenåpning av næringslivet, har regjeringen også her fraveket fra også myndighetenes anbefaling. Helsemyndighetene anbefalte gjenåpning av tjenester med en-til-en kontakt fra 20.april, gitt at de drev forsvarlig med tanke på smittevernhensyn (NOU

2021:6, s.165). Regjeringen besluttet kun gjenåpning av helsefaglige virksomheter med en-til-en kontakt fra 20.april, mens andre bransjer måtte vente til den 27.april. Etter hvert fulgte en gradvis gjenåpning av treningssentre og serveringssteder. Anbefalingen om hjemmekontor ble opphevet fra 07.mai for den som ikke var avhengig av offentlig transport, og barer uten servering fikk åpne fra 01.juni. (NOU 2021:6, S. 165).

Under gjenåpningen som helhet var kunnskapsinnhenting et sentralt tema. Rapporter fra blant annet Holdenutvalget som analyserte de samfunnsøkonomiske konsekvensene var lagt til grunn for de beslutningene som ble tatt, i tillegg til helsefaglige råd fra Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet. Allikevel er det mye som empirien som her er presentert, tyder på at Regjeringen avvek fra de faktiske rådene.

### 5.4.1 Oppsummering

#### **Kommunikasjon om usikkerhet (åpenhet)**

I den utadrettede kommunikasjonen som foregikk i denne fasen, er kommunikasjon om usikkerhet et vesentlig tema. Den politiske ledelsen, særlig Helseminister Høie, adresserer usikkerheten innledningsvis i sitt innlegg den 17.03. Barns rolle i smittespredningen var gjenstand for faglig usikkerhet, og Helseministeren er åpen om denne usikkerhetene når han forklarer at Helsedirektoratet valgte å stenge skolene med hensyn til føre-var-prinsippet, og at dette beslutningen var gitt full politisk støtte. Også for pressen var dette et viktig tema å belyse i pressekonferansenes spørsmålsrunde. Helseminister Høie stod fast ved at det forelå en usikkerhet knyttet til tiltaket om stenging av skoler, men at en valgte å se bort fra dette, fordi enkelte kommuner allerede var i ferd med å fatte vedtak om å stenge skoler. Han poengterte eksplisitt at usikkerheten ble satt til side, og tiltaket ble innført i håp om å ikke skape mer usikkerhet rundt situasjonen.

Når gjenåpningsplanen er et faktum, presiserer både statsministeren og helseministeren, at gjenåpningen kunne ha forgått før, men at politikerne avvek fra rådet om tidligere gjenåpning fordi de har valgt å lytte til skoler, ansatte og den praktiske gjennomføringen. De er med andre ord åpne om at det gjenåpningen kom senere enn anbefalingen av helsemyndighetene.

### **Samordnet og helhetlig budskap**

Som skissert i empiriske grunnlaget for denne fasen, var myndighetene også her koordinert hva angår et helhetlig og samordnet budskap. Dugnadsnarrativet danner den ytre «rammen» av budskapet fra myndighetene, i tillegg til at samtlige myndighetsaktører nå takket befolkningen for den innsatsen som allerede var gjort i kampen om å begrense smittespredningen. Statsministeren lanserer også begrepene; *sammen, kontrollert og over tid*, som er begreper som favner om felleskapet i den felles kampen om virusbekjempelsen.

### **Myndighet, tillitt og handlekraft**

I denne fasen viser den politiske ledelsen handlekraft ved at de avviker anbefaling om tidligere gjenåpning av samfunnet. Den øverste myndighet stod overfor et enormt handlingspress i denne fasen, særlig i etterkant av usikkerheten rundt effekten av enkelte smitteverntiltak, eksempelvis stenging av skoler og barnehager for de aller minste. Den politiske ledelsen var tidlig på banen, var åpne om den faglige anbefalingen vedrørende gjenåpning, men kom frem til å utsette denne i forhold til anbefalingen gitt av fagmyndighetene. Som argument presenterte trygghet i befolkningen, og at utdanningsinstitusjonene måtte få tid til å tilpasse seg den nye hverdagen.

### **Aktører, rolleforståelse og rolleutøvelse**

I denne fasen har pandemien utviklet seg til et grenseoverskridende krise, fra en *helsekrise* til en *nasjonal krise*. Dette gjenspeiles blant involverte aktører og deres rolleutøvelse. Vi gjenfinner pressekonferanse-malen med innledning ved politisk ledelse, men det skjer en endring, flere myndighetsaktører utover helsefeltet får taletid. Dette gjelder spesielt justis- og beredskapsminister, Monica Mæland. Helseaktørene, Nakstad, Guldvog, Stoltenberg og Vold er fremdeles godt representert, men den faglige ekspertisen rolle nedtones i denne fasen av pandemien. Dette kommer tydelig frem i pressekonferansen om gjenåpningen av samfunnet, hvor den politiske ledelsen eksplisitt gir uttrykk for at de ikke har fulgt de faglige anbefalingen, men hvor andre sektors innspill og begrunnelse har veid tyngre. Kunnskapsminister Melby er også representert i pressekonferansen den 07. april 2020, hvor hun legger frem deler av kunnskapsgrunnlaget for gjenåpning av utdanningsinstitusjoner.

## 6. ANALYSE

I dette kapittelet skal det empiriske grunnlaget presentert i forrige kapittel, analyseres i lys av de teoretiske rammeverkene som ble presentert i kapittel 3. Analysen tar sikte på å besvare oppgavens problemstilling:

*Hvordan var norske myndigheters eksterne krisekommunikasjon under koronaepidemiens første fase?*

Analysekapittelet vil bli strukturert etter de to forskningsspørsmålene som ble presentert innledningsvis:

- 1. Hvordan utartet den utadrettede kommunikasjonen seg hos de ulike aktørene og hvordan fortonte samspillet mellom helsemyndighetene og politikerne seg?*
  
- 2. I hvilken grad kom spenninger mellom helsemyndighetene og politikerne til uttrykk i den utadrettede kommunikasjonen?*

Forskningsspørsmålene vil bli besvart gjennom en todelt analyse. Oppgaven vil først rette oppmerksomheten mot myndighetenes kommunikasjon til befolkningen ved å betrakte denne som en form for politisk meningsproduksjon med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket til Boin et al. (2017). Dernest analyseres samspillet og eventuelle spenninger mellom politisk styring og faglig autonomi, med andre ord, forholdet mellom fag og politikk i sentraladministrasjonen, med utgangspunkt i Knut Dahl Jacobsens artikkel fra 1960, som beskriver rollekonflikten mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet.

### 6.1 Koronapandemiutviklingen sett opp mot kriseforløpets faser

Før oppgaven tar fatt på å diskutere forskningsspørsmålene, skal jeg innledningsvis her kort presentere utviklingen av pandemien sett opp mot Boin et al. (2017) sine to første faser i et kriseforløp. Boin et al. (2017) presenterer kriseerkjennelsesfasen som den aller første fasen i utviklingen av en krise. Et av de mest krevende oppgavene i denne fasen er å erkjenne at krisen faktisk er under oppseiling, og dernest forstå hvordan den kan tenkes å utspille seg. Empirien i denne oppgaven er tidsmessig avgrenset fra tidsperioden 10. mars til 07. april. Erkjennelsesfasen kan antas å ha startet omkring primo januar 2020, fordi det allerede da var daglige møter om pandemisituasjonen i de respektive departementene. Kriseerkjennelsesfasen

omfatter en samordning av de aktørene som skal være en del av beslutningsprosessen, og det er nettopp denne samordningen som finner sted i tidsperioden frem til 12.mars, særlig i perioden 10.mars og frem til pressekonferansen den 12.mars. I denne tidsperioden, slik det er beskrevet i empirikapittelet foregår det en rekke aktiviteter som til dels interne møter både i og utenfor de respektive aktørenes departement. I første delen av pandemihåndtering er det helsefaglige aktørene som dominerer. Etter hvert som krisen skrider frem, blir flere sektorer involvert, og det er derfor ikke bare krisens kompleksitet som øker, men også kompleksiteten i forhold til ulike sektorer som skal involveres i krisen.

Boin et al. (2017) presiserer at aktørene som skal være en del av beslutningsprosessen, i dette eksempelet, beslutningen om nedstengningen av landet, kan inneha informasjon som er motstridene, og det er nettopp dette oppgaven avdekker. Tiltakspakken, altså smitteverntiltakene, blir presentert på morgenen 12. mars av Helsedirektør Guldvog, og ut i fra intervjuene kommer det tydelig frem at FHI ikke har vært klar over denne tiltakspakken og den faglige begrunnelsen bak tiltakene. I den utadrettede kommunikasjonen påpeker Guldvog at beslutningen om å innføre tiltakene var tuftet på anbefalinger fra det europeiske smittevernbyrået, samtidig som FHI sin anbefaling, ved Line Vold, var tydelig på at det var knyttet en vesentlig usikkerhet i forhold til barns smittespredningspotensial, og dermed frarådet nedstenging av barneskoler.

Som beskrevet i teorikapittelet viser Boin et al. (2017, s. 37) til den amerikanske psykologen Irving Janis (1972) som beskriver tre typer «snarveier»; *kognitive, tilknyttede* og *egosentriske*. Kognitive snarveier innebærer en forenklet måte å forstå komplekse situasjoner, slik at det kan tas enkle og raske valg. Det resulterer i en selektiv behandling av informasjon, som i verstefall kan innebære at beslutningstakere søker informasjon som støtter eller styrker deres valg, samtidig som en ignorerer eller tilslører informasjon som kan svekke valgene. Når en betrakter situasjonen omkring beslutningsprosessen rett i forkant av at de drastiske tiltakene ble innført, kan en tenke seg at helsedirektør Guldvog anvendte en kognitiv snarvei for å strukturere den kaotiske situasjonen. Helsedirektøren var klar over frarådingen fra Folkehelseinstituttet, som er den faglige uavhengige autoriteten i dette tilfelle, men han valgte, i pressekonferansen å vise til det europeiske smittevernbyråets tilråding om å innføring drastiske tiltak av denne typen, koordinert og i hele vårt kontinent.



12. mars 2020, dagen som vil bli husket av de fleste nordmenn, markerer overgangen til krisebeslutningsfasen. Boin et al. (2017) påpeker at ettersom krisens kompleksitet øker, vil krisehåndteringsoppgaver løftes opp til et høyere politisk system. Den 11. mars 2020, tar Statsministerens kontor over det overordnede ansvaret for kommunikasjonen fra helsemyndighetene (FHI og HDIR), og den 13. mars ble ansvaret som lederdepartement flyttet fra Helse- og omsorgsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. Gjennom kriseforløpet beholdt likevel Helse- og omsorgsdepartementet et betydelig ansvar for kommunikasjonen, men forankringen lå altså, som tidligere nevnt, hos Justis- og beredskapsdepartementet. Dette illustrerer også hovedprinsippene for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid slik den er beskrevet i kontekstkapittelet. Initialt var det altså HOD som var tildelt rollen som lederdepartement, i overensstemmelse med ansvarsprinsippet som viser til at det er det departementet eller sektoren som har ansvaret i en normalsituasjon, også skal ha ansvaret i en krisesituasjon. Men når krisen skrider frem, og flere myndighetsaktører innser at dette ikke lenger er en helsekrise alene, flyttes ansvaret til Justis- og beredskapsdepartementet. Ansvarsprinsippet fordrer på sin side oppdeling av ansvar og innebærer at alle statlige sektorer og deres respektive departement har ansvar for samfunnssikkerhet innenfor sine respektive områder, mens samvirkeprinsippet fordrer samordning og samarbeid mellom relevante aktører i krisehåndteringen. Disse prinsippene kan med andre ord komme i konflikt med hverandre.

I den utadrettet kommunikasjonen, fremstår samordningen mellom de ulike myndighetsaktørene som god, noe som kan tyde på at de respektive aktørene har en god rolleforståelse. Boin et al. (2017, s. 77-79) påpeker også at dersom aktørene har stått i en tilsvarende krisesituasjon tidligere vil erfaringer fra denne kunne påvirke koordinering- og samordningsevnen, og påvirke aktuell krisehåndtering. Selv om svineinfluensapandemien var en krise som på langt nær var like omfattende som koronaviruspandemien, kan det tenkes at erfaringer fra denne har styrket myndighetsaktørenes evne til god koordinering og samordning, både på et vertikalt og horisontalt nivå, og at de involverte myndighetsaktørene har tillitt til hverandre.

## 6.2 Hvordan utartet den utadrettede kommunikasjonen seg hos de ulike aktørene og hvordan fortonte samspillet mellom helsemyndighetene og politikerne seg?

I dette delkapittelet analyseres myndighetenes utadrettede kommunikasjon og deres samspill seg imellom. Statsminister Solberg har en fremtredende rolle i den utadrettede kommunikasjonen, og er på mange måter den myndighetsaktøren som «*framer*» krisen og skaper et troverdig og overbevisende narrativ, som er en avgjørende del av krisehåndteringen. I følge Boin et al. (2017, s.80) er meningsdanningsprosessen en todelt oppgave; *hva* har skjedd og *hvorfor*, hvilke konsekvenser har det, *hvordan* og *av hvem* kan det løses. Dernest må lederne kommunisere dette budskapet.

I pressekonferansene som er presentert, finnes det en rekke gode eksempler på nettopp denne *meningsdanningsprosessen* i den utadrettede kommunikasjonen. I den aller første pressekonferansen med statsminister Solberg deltar i, av dato 10. mars, definerer statsministeren koronaviruset som en *alvorlig trussel* mot folks liv og helse, samtidig som hun presiserer hva som skal gjøres fremover, nemlig *begrense smittespredningen*. Begrepet *dugnad* blir introdusert, og er kanskje det begrepet som er har vært mest gjentakende i hele pandemien første fase. To dager etterpå, dukker hun opp igjen på nok en ny pressekonferanse, denne gangen mer alvorstynget og med mer fokus på at vi som nasjon nå er i en ny fase av virushåndteringen, og at vi må sammen «*bekjempe*» viruset. I samme innlegg uttrykker hun medfølelse for alvorlig og kronisk syke, og introduserer også *solidaritet* som begrep. Statsministeren bruker begrepet «*vi*» når hun referer til at vi som nasjon har klart oss før gjennom tøffe tider, og eksplisitt påpeker at hun er sikker på at «*vi*» skal klare oss også nå. Boin et al. (2017, s. 84-86) trekker frem betydningen av det retoriske arbeidet i «*framingen*», og hvordan en ved hjelp av emosjonelle begreper og metaforer kan dempe det kollektive stresset befolkningen utsettes for. Også offentlige ritualer ansees som symbolsk atferd, og denne medfølelsen for de alvorlig og kronisk syke, er et godt eksempel på et slikt ritual.

Å klare å skape en felles forståelse av krisen er ifølge Boin et al. (2017) ikke en enkel oppgave, men desto viktigere med tanke på å få befolkningen til å etterleve de eventuelt tiltak som innføres med for å minimere de negative konsekvensene en krise kan medføre. Under pressekonferansen den 12. mars lanserte statsministeren et sitat som vil bli husket: «*De sterkeste og mest inngrepne tiltakene vi har hatt i Norge i fredstid*». Utsagnet er med på å plassere krisen og dertil tilhørende tiltak i en historisk kontekst, og understreker samtidig

viktigheten av at denne tiltakspakken nå blir innført. Dette utsagnet blir gjentatt som en del av innledningen i senere pressekonferanser (13. mars, 14. mars og 24. mars), og understreker den alvorlige rammen rundt den pågående krisen. I det kommunikative arbeidet veksler statsministeren mellom et overordnet perspektivet, som til dels de økonomiske konsekvensene for samfunnet og nasjonen Norge, samtidig som hun evner å formidle medfølelse til den enkelte individ. På pressekonferansen den 14.mars beskriver statsministeren at de siste dagene «for henne som statsminister, men også som menneske» har vært «*uvirkelige*». I samme pressekonferanse beskriver hun alvoret i krisen, den har gått fra å være en helse- og biologisk krise, til en «*nasjonal krise som spenner over alle sektorer*». Dette bidrar til å støtte oppunder de tiltakene som nå allerede er innført, og legitimerer den politiske handlingen, nemlig nedstengningen av landet.

Et annet viktig moment å merke seg, er bruken av narrativet *dugnadsånd*. Begrepet appellerer til fellesskapet, og implisitt forventer at fellesskapet skal bidra, altså følge myndighetenes råd og tiltak. Befolkningen har gjennom en rekke pressekonferanser blitt oppfordret til å bidra til felles dugnad, hvilket plasserer et ansvar også hos befolkningen, og ikke myndighetene alene, ved å påpeke at dette vil gå bra *hvis* befolkningen støtter oppom tiltakene. Samtidig roser statsministeren befolkningens innsats ved flere anledninger. Første gang, skjer dette i pressekonferanse, av dato 14. mars, hvor statsministeren presiserer at hun er både «*rørt og takknemlig for innsatsviljen*», og deretter igjen den 31.mars hvor hun takker hele Norges befolkning for at de slutter oppom tiltakene. På pressekonferansen den 07. april er denne felleskapstankegangen på nytt presisert. Pressekonferansen innledes med at det nå arbeides med gjenåpningsplan, og dette er en konsekvens av at tiltakene som ble innført har virket. I det videre arbeidet er fokuset å «*jobbe sammen*», beholde kontrollen, over tid.

Hittil har denne analysen fokusert på politisk meningsdannelse i form av kommunikasjonen utad til befolkningen, særskilt statsministerens strategiske kommunikasjon hvor hun konstruerer et narrativ ved å «frame» krisen og således legitimere myndighetens strategi for å minimere de negative konsekvensene av pandemien. Også flere politiske aktører var involvert i arbeidet med å skape dette narrativet, særlig helseminister Høyie. I nesten alle pressekonferansene som er presentert, er helseminister Høyie tilstede. I de pressekonferansene statsministeren ikke er representert, er det nettopp helseministeren som er den politiske skikkelsen som leder pressekonferansen. Også han bygger oppunder «*dugnadsånden*» i likhet

med statsministeren. Helseministeren refererer også en rekke ganger til begrepet «*trygghet*», og understreker at de tiltakene som innføres, blir innført nettopp for å ivareta den enkeltindividets trygghet. «*Politisk handlekraft*» er også et begrep som presenteres eksplisitt i forbindelse med innføring av smitteverntiltak, og bidrar i så måte med å påpeke at den øverste politiske ledelsen tar krisen på alvor og handler i tråd med trusselen befolkningen står overfor.

De øvrige myndighetsaktørene som var en del av den utadrettede kommunikasjonen, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, har en litt annerledes fremtoning i den utadrettede kommunikasjonen. Helsedirektoratet ved Guldvog, og senere Nakstad berører også budskapet *dugnad* og *felles innsats*, men forholder seg mer nøkterne i deres kommunikative fremferd. Mens statsministeren og Helseministeren appellerer til emosjoner, har Guldvog og Nakstad mer faglig orienterte innlegg. I talerekkefølgen er Helsedirektoratets representant alltid nummer to i rekken etter innlegget til de øverste politiske lederne. Innleggenes innhold har det til felles, at de presenterer en faglig argumentasjon som støtter oppunder budskapet til den politiske ledelsen. Folkehelseinstituttet, her representert ved direktør Stoltenberg er den siste i talerekken og har en enda mer nøktern fremstilling av faget og også usikkerheten som råder over pandemiens utvikling. Sistnevnte presenterer med andre ord en faglig fremstilling som underbygger det de øvrige aktørene har formidlet, men samtidig som de understreker usikkerhet i de tilfeller kunnskapsgrunnlaget er vaklende.

Samlet sett ga disse tre myndighetsaktørene inntrykk av et samordnet budskap, men vektla ulike momenter i deres innlegg. Alle ga inntrykk av at myndighetene og samfunnet som sådan stod overfor en alvorlig situasjon, men betonte forskjellige aspekter ved situasjonen. Statsministeren og helseministeren vektla dugnadsånden, felleskapets innsats og politisk handlekraft, mens helsedirektøren kom med en begrunnelse for iverksetting av tiltak. Folkehelsedirektøren la vekt på usikkerheten omkring smittesituasjonen og pandemiens videre utvikling, og i så måte representerte den uavhengige faglige autoriteten også utad. I oppgavens neste avsnitt, vil forholdet mellom fag og politikk bli belyst.

### 6.3 I hvilken grad kom spenninger mellom helsemyndighetene og politikerne til uttrykk i den utadrettede kommunikasjonen?

For å kunne besvare dette forskningsspørsmålet, må oppgaven først gjøre rede for hvilke spenninger som eventuelt var tilstede mellom helsemyndighetene og politikerne, og dernest analysere hvordan dette kan forstås med hovedvekt på Jacobsen (2008) sin artikkel.

I starten av 2020 var pandemihåndteringen et anliggende for helsemyndighetene, uten stor involvering fra politisk ledelse. Krisen ble erklært å være *helsekrise* til å bli en *nasjonal krise*, samme dagen som de strenge smitteverntiltakene ble innført. Noen dager forut for dette, nærmere bestemt den 10. mars 2020, ble politisk involvering et faktum. I stortingsdebatten ble det etterlyst en sterkere politisk involvering og handlekraft, og samme dag var Helseminister Høie i beredskapsutvalgsmøte for å bli orientert om smittesituasjonen. Han var til dette møte, invitert av helsedirektør Guldvog, og dette kan være et uttrykk for at Helsedirektøren ønsket politisk involvering og støtte i arbeidet med innføring av smitteverntiltak, som hadde omfattende konsekvenser ikke bare for helsefeltet, men også for en rekke andre sektorer og samfunnet som en større enhet. Jacobsen (1963) påpeker at politisk myndighet med Helse- og omsorgsdepartementet i spissen, er avhengig av å spille på både byråkratisk og faglig autoritet i krisehåndteringsarbeidet. Faglig kyndighet representert ved Folkehelseinstituttet, utgjør med andre ord en sentral del av krisehåndteringen for å kunne sikre gode, faglig begrunnende tiltak. Når helsedirektør Guldvog tar beslutningen om å innføre de drastiske tiltakene, med hjemmel i Smittevernloven, er beslutningsgrunnlaget delvis tuftet på det faglige kunnskapsgrunnlaget, men ikke slik Folkehelseinstituttet presenterte det, tvert om, begrunnelsen som ble presentert tok utgangspunkt i den europeiske smittevernbyråets anbefaling. Kanskje nettopp derfor, med tanke på å få best mulig oppslutning i samfunnet, var det viktig med bred og tung politisk støtte, og derfor var det kanskje også naturlig at helseminister Høie presenterte de gjeldene smitteverntiltakene.

Helsedirektørens oppfordring til politisk involvering, kan også være et uttrykk for at Helsedirektøren ville forsikre seg om at både faglig myndighet på den ene siden, og politisk myndighet på den andre siden, hadde en felles forståelse og derav en felles forventning om veien videre med tanke på innføring av strenge tiltak. Dette kan også forklares med Boin et al. (2017) sitt rammeverk; for adekvat krisehåndtering ved grenseoverskridende kriser, er det nødvendig med en felles kriseforståelse blant aktørene som er involvert i krisen.

I foregående delkapittel har oppgaven skissert *meningsdanningen*, slik det kommer frem i pressekonferansene, med statsminister Stoltenberg og Helseminister Høie i spissen. Som allerede nevnt, selve beslutningen om å innføre de drastiske tiltakene ble tatt på formiddagen den 12.mars, av helsedirektør Guldvog, men med bred politisk støtte. Myndighetsaktørene som var involvert i denne pressekonferansen, og også senere i øvrige pressekonferanser, vitner om en god rolleforståelse og rolleutøvelse. Pressekonferansen den 12.mars ble innledet av den politiske ledelsen, først av statsministeren som presenterte «narrativet» som beskrevet tidligere, etterfulgt av helseministeren som presenterte vedtaket. Selv om denne oppgaven ikke har til hensikt å sammenlikne pandemihåndteringen i ulike land, kan det nevnes at det i nabolandet Sverige, var statsepidemiologen Tegnell som ikke bare presenterte smitteverntiltakene, men også hadde beslutningsmyndigheten uten stor involvering av politisk ledelse. Helsedirektøren på sin side utdypet i liten grad grunnlaget for vedtaket, men var i større grad opptatt av å presentere bakgrunn og valg av tidspunkt for vedtaket. Det at politisk ledelse var i front i denne pressekonferansen var med på å understreke alvoret i situasjonen og på den måten legitimere de drastiske tiltakene som ble vedtatt. Myndighetene lyktes på den måten å opparbeide en tillitt hos befolkningen, hvilket var helt vesentlig for å få befolkningen til støtte oppunder og følge myndighetenes innførte smitteverntiltak.

Tidspunktet for innføring av tiltak var et omdiskutert tema både i tiden rett før tiltakene ble vedtatt, men også i etterfølgende pressekonferanser *etter* at vedtaket ble innført. Både politisk ledelse og Helsedirektoratet understreket ved flere anledning under pressekonferansen den 12.mars at vedtaket var helt nødvendig. Folkehelsedirektør Stoltenberg presenterte nøkternt det faglige grunnlaget for vedtaket under pressekonferansen den 12. mars. Hun omtalte ikke vedtakene i sitt innlegg, men fokuserte kun på den generelle usikkerheten i situasjonen. Folkehelseinstituttet er en uavhengig kunnskapsleverandør, hvor faget står i sentrum. I en situasjon med usikkerhet knyttet til eksisterende kunnskap, eller rettere sagt mangel på kunnskap, valgte Folkehelseinstituttet å formidle dette ærlige budskapet til befolkningen. Hun vektla også usikkerheten i det faglige grunnlaget som vedtaket var tuftet på, men ga ikke uttrykk for noen form for uenighet vedrørende innføring av smitteverntiltakene. I den utadrettede kommunikasjonen var alle tre aktører, den politiske ledelsen, helsedirektøren og folkehelsedirektøren, samstemte i under lanseringen av smitteverntiltak den 12. mars 2020, og dette var både riktig og viktig for å oppnå god oppslutning om smitteverntiltakene i befolkningen.

Som presentert i empirikapittelet, ble det i ettertid, som en del av koronakommisjonens arbeid, klart at det eksisterte en faglig uenighet rundt skolestenging for de aller minste barna. Folkehelseinstituttet anbefalte ikke skolestenging for de aller minste barna, fordi det var usikkerhet knyttet til barns smittespredningspotensialet. Under pressekonferansen ga ikke Folkehelsedirektøren støtte, heller ei ble det påpekt at instituttet ikke anbefalte tiltaket. Dette er et uttrykk for folkehelsedirektørens rollekonflikt mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet sett i lys av Jacobsen (2008) sin analyse. Den faglige uavhengigheten måtte nedtones, av hensyn til god samordning av budskapet omkring smitteverntiltakene, for å styrke myndighetens troverdighet og oppnå befolkningens oppslutning om tiltakene.

I risikorapporten forfattet av Folkehelseinstituttet lansert noen dager etter innføring av smitteverntiltak, ble det igjen presisert at kunnskapsgrunnlaget for stenging av skoler for de minste barna, ikke var tuftet på et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag. Med dette presiseres instituttets faglige uavhengighet. I et intervju med Folkehelsedirektør Stoltenberg kommer det frem at instituttet ønsket å komme med faglige innspill i prosessen omkring innføring av smitteverntiltak, og at en slik beslutning burde vært besluttet av øverste politiske myndighet, altså Regjeringen. Overordnet i denne pandemihåndteringen er fagets uavhengighet stått sterkt. Som et uttrykk for dette, ser vi de nærmest daglige innleggene i pressekonferansene som inneholdt oppdatert informasjon om smitteinformasjonen. Parallelt med denne aktive utadrettede kommunikasjonen som foregikk gjennom pressekonferanser, hadde FHI en vesentlig rolle i nettpublikasjon som inneholdt ukentlige rapporter om koronavirussmitten.

I omtalen om den eksisterende rollekonflikten eller rettere sagt rolleklarheten i sentraladministrasjonen, påpeker Jacobsen (2008, s. 33-34) at en viktig effekt av den eksisterende rolleklarheten er dets evne til å gjøre forvaltningen egnet til å sammenføre motstridende verdier i den enkelte avgjørelse, altså rolleflertydigheten gis en positiv virkning. Vi har den faglige autoriteten, FHI på den ene siden, og den byråkratiske forvaltningen, Helsedirektoratet på den andre siden, som hver representerer ulike verdier med utgangspunkt i sin respektive rolle. Men deres rolleklarhet som utgangspunkt, styrkes det politiske systemet som integrerer kryssende verdier ved å tvinge frem myndighetsavgjørelser hvor konstitusjonelle og faglige hensyn er sammenvevd i de politiske overveielser. Og det er nettopp dette de drastiske smitteverntiltakene er et godt eksempel på.

## 6.4 Fra faglig orientert til politisk styrt pandemihåndtering

Avslutningsvis i denne analysen skal vi betrakte pandemihåndteringen som en helhet. Initialt i pandemiens første fase er det helsebyråkratiet, her representert ved Helsedirektør Guldvog, som tar beslutningene om å innføre de mest drastiske tiltakene i fredstid. Den politiske myndighet, representert ved Helseminister Høie understreker den 10. mars i stortingsdebatten at det vil være svært høy terskel for å innføre drastiske tiltak, som eksempelvis stenging av utdanningsinstitusjoner, og at alle tiltak skal være tuftet på et godt faglig grunnlag. Fagets ekspertise står med andre ord sterkt i denne fasen. To dager etter, når helsedirektøren har fattet beslutningen om å innføre vedtaket, gir den politiske ledelse full støtte, selv om ikke alle tiltakene er begrunnet i et godt faglig kunnskapsgrunnlag.

I senere pressekonferanser, når usikkerheten rundt effekten av smitteverntiltakene var et faktum, og pressen omtalte dette som et viktig tema, påpeker Helseministeren blant annet i pressekonferansen den 17. mars, at spørsmålet må rettes til Helsedirektoratet som fattet beslutningen, og dermed overlater temaet til den faglige autoriteten. Helseministeren påpekte at beslutningen var tatt med bakgrunn i føre-var-prinsippet, og at direktoratet hadde støtte fra den politiske ledelsen. På pressekonferanse samme dag, får Helseminister spørsmål om gjenåpning av skoler, hvorpå han svarer at de må avvente og lytte til smittevern faglige råd, før dette vil bli betraktet opp mot kunnskapsdepartementets vurdering. Her skjer det dermed et skifte fra ren faglig orientering til mer politisk styrt orientering når det gjelder oppheving av innførte tiltak. Under pressekonferansen den 07. april innleder Helseministeren pressekonferansen med å formidle at de som politisk ledelse hadde fått råd om å åpne opp mer, enn det de hadde planlagt å gjøre. Her understreker altså Helseministeren at de faglige rådene ikke ble fulgt, og at andre konkurrerende argumenter ble lagt til grunn for beslutningen.

Utviklingen i pandemien, gikk fra å være en helsekrise, til en nasjonal krise, og denne oppgaven viser at også dette er gjeldende for selve pandemihåndtering. Initialt i pandemihåndtering har den faglige ekspertise en relativt stor rolle, men etter hvert kommer også flere myndighetsaktører til og fagets autoritet nedtones. Dette vitner om at det har skjedd en utvikling fra en faglig styrt, til en mer politisk styrt pandemihåndtering.



## 6.5 Oppsummering

I dette kapitlet er det redegjort for den empiriske analysen i lys av de teoretiske rammeverkene som ble presentert i oppgavens teorikapittel. Analysen har forsøkt på svare på oppgavens problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål, og har over overordnet sett belyst myndighetenes utadrettede krisekommunikasjonen i koronaviruspandemiens første fase.

Avslutningsvis vil jeg trekke frem artikkelen til Brekke et al. (2017) som har vært en inspirasjon til aktuelle masteroppgave. Artikkelen påpeker at balansen mellom risikovurdering, åpenhet og usikkerhet på den ene siden, og handlingsorientering på den andre siden, var kilde til uenighet internt, og at dette svekket målet om enhet og klarhet i kommunikasjonen utad. I aktuelle oppgave, er det motsatte belyst; til tross for uenighet internt, var den utadrettede kommunikasjon i stor grad samordnet og helhetlig. Brekke et al (2017) viser også til differanseringen mellom de ulike myndighetsaktørene, politisk ledelse, byråkratisk myndighet og faglig kyndighet og klarhet i rollefordelingen mellom den også i den utadrettede kommunikasjonen var av vesentlig betydning for en vellykket krisekommunikasjon. Denne oppgaven viser også en tydelig rollefordeling og forståelse mellom politisk ledelse, representert ved statsministeren og helseministeren, byråkratisk myndighet representert ved helsedirektøren, og faglig kyndighet representert ved folkehelsedirektøren. Nettopp denne tydelige rollefordelingen, og det samordnete budskapet står igjen som viktige momenter å ta med seg til neste pandemihåndtering.

## 7. KONKLUSJON

### 7.1 Sammenfatning

Det overordnede formålet med denne oppgaven er å bidra til økt kunnskap om myndighetenes håndtering av koronaepidemien med fokus på krisekommunikasjon. Oppgaven har også forsøkt å belyse hvilken rolle politisk ledelse, forvaltning og faglig ekspertise spilte, og hvordan samspillet dem imellom fortonte seg, i skjæringspunktet mellom faglig autonomi og politisk styring.

Opgaven har undersøkt følgende problemstilling:

*Hvordan var norske myndigheters eksterne krisekommunikasjon under koronaepidemiens første fase?*

Og følgende forskningsspørsmål har vært veiledende i forsøket på å besvare problemstillingen:

- 1. Hvordan utartet den utadrettede kommunikasjonen seg hos de ulike aktørene og hvordan fortonte samspillet mellom helsemyndighetene og politikerne seg?*
- 2. I hvilken grad kom spenninger mellom helsemyndighetene og politikerne til uttrykk i den utadrettede kommunikasjonen?*

For å besvare valgt problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål, var det naturlig å velge en kvalitativ metodologisk tilnærming. Oppgavens empiriske grunnlag har bestått av fem sett med kvalitative data, hvor analyse av pressekonferanser i tidsrommet mellom 10. mars 2020 til og med 07. april 2020 har utgjort hovedtyngden, supplert med en stortingsdebatt, offentlige dokumenter, koronakommisjonens rapport og transkriberte intervju av aktuelle myndighetsaktører. Datamaterialet ble analysert systematisk og strategisk med det formål å besvare oppgavens problemstilling. Oppgaven er forsøkt besvart gjennom en todelt analyse. Først ble oppmerksomheten rettet mot myndighetenes kommunikasjon til befolkningen ved å betrakte denne som en form for politisk meningsproduksjon med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket til Boin et al. (2017). Dernest ble samspillet og eventuelle spenninger mellom politisk styring og faglig autonomi, analysert med utgangspunkt i Knut Dahl Jacobsens artikkel fra 1960, som beskriver rollekonflikten mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet.

### ***Hvordan utartet den utadrettede kommunikasjonen seg hos de ulike aktørene og hvordan fortonte samspillet mellom helsemyndighetene og politikerne seg?***

Den empiriske analysen viser at myndighetsaktørene, særlig den politiske ledelsen, har i stor grad, lyktes i *meningsdanningsprosessen* i den utadrettede kommunikasjonen. Med statsminister Solberg i spissen, klarte myndighetsaktørene å «*frame*» krisen samt skapt et troverdig krisenarrativ, som har vært helt avgjørende for å forme en felles forståelse av krisen. «*Dugnadsånd*» ble et viktig begrep for å forene befolkningen og appellere til en felleskapstankegange, særlig med tanke på å få befolkningens oppslutning om smitteverntiltakene. Analysen viser videre at myndighetsaktørene har vært åpne om usikkerheten, særlig den faglige autoritet, representert ved FHI, har i pressekonferanser vært åpne om usikkerheten om pandemiens utvikling samt belyst usikkerhet ved kunnskapsgrunnlaget i forbindelse med innføring og videreføring av smitteverntiltak. Myndighetsaktørene har lyktes i å etablere seg raskt som en god og sentral informasjonskilde, med blant annet hyppige pressekonferanser, og dermed vist betydelig tilstedeværelse i den utadrettede kommunikasjonen. Myndighetsaktørene var samordnet og samstemt i budskapet som ble formidlet, og det forelå en tydelig rollefordeling i den utadrettede kommunikasjonen: politisk ledelse la frem budskapet, helsedirektøren støttet budskapet og folkehelsedirektøren underbygde budskapet gjennom faglig ekspertise. Til tross for at det forelå faglig uenighet knyttet til innføring av enkelte smitteverntiltak, fremstod myndighetsaktørene samlet i den utadrettede kommunikasjonen til befolkningen.

### ***I hvilken grad kom spenninger mellom helsemyndighetene og politikerne til uttrykk i den utadrettede kommunikasjonen?***

Som allerede belyst, til tross for at det forelå en faglig uenighet knyttet til innføring av enkelte smitteverntiltak, fremstod myndighetsaktørene samlet i den utadrettede kommunikasjonen til befolkningen, når smitteverntiltakene skulle presenteres. Den faglige uavhengigheten måtte nedtones, av hensyn til god samordning av budskapet omkring smitteverntiltakene, for å styrke myndighetens troverdighet og oppnå befolkningens oppslutning om tiltakene. Analysen har vist at folkehelsedirektøren var utsatt for en rollekonflikt mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet sett i lys av Jacobsen (2008) sin analyse.

Analysen har også vist en dynamisk utvikling av selve pandemihåndteringen fra faglig styrt til en mer politisk styrt pandemihåndtering. Initialt i pandemihåndtering var den faglige ekspertisen rolle relativt stor. Helsedirektøren tok beslutningen om innføring av drastiske tiltak uten direkte involvering fra politikere, men med bred støtte fra øverste politiske ledelse. Etter hvert i pandemihåndteringen, særlig pressekonferanse gjennomført den 07. april 2020 tatt i betraktning, viser oppgaven at politisk ledelse tar beslutningen om å avvente gjenåpningen av utdanningsinstitusjoner, uten å involvere helsebyråkratene.

## 7.2 Sluttbetraktninger

Denne masteroppgaven er et bidrag til forskningsfeltet krisekommunikasjon og pandemihåndtering. Selv om denne oppgaven er konstruert metodologisk som en kvalitativ casestudie, med noe begrenset generaliseringspotensial utover det caset som studeres, bidrar funn fra denne oppgaven med viktig kunnskap i forhold til hvordan krisekommunikasjonen faktisk foregikk og hvordan *meningsdanningsprosessen* utartet seg. Dette er kunnskap som en kan ha nytte av i håndteringen av kommende pandemier. I starten av arbeidet med denne masteroppgaven, var det et ønske om å få til kvalitative, semistrukturerte intervju med aktuelle myndighetsaktører slik at en kunne få belyst eventuelle spenninger mellom fag og politikk i pandemihåndteringen. Dette lot seg dessverre ikke gjennomføre, på grunn av vansker med å rekruttere informanter under en pågående og krevende pandemi. En slik tilnærming hadde styrket besvarelsen, og sannsynligvis avdekket andre momenter enn det som kom frem i de allerede transkriberte intervjuene av de aktuelle myndighetsaktørene. En kunne også ha konstruert en kvantitativ studie som tok utgangspunkt i befolkningens vurdering av hvor god den utadrettede kommunikasjonen var og hvor stor tillitt befolkningen hadde til myndighetsaktørene. Nettopp dette kunne ha vært en aktuell problemstilling og tilnærming i fremtidige studier.

Hva skal så stå igjen som hovedbudskapet fra denne masteroppgaven, som er verdt å ta med seg til neste pandemi? Myndighetsaktørens fremste oppgave bør være å etablere seg raskt som en pålitelig informasjonskanal utad, samtidig som de former et troverdig krisenarrativ. Differanseringen mellom de ulike myndighetsaktørene, politisk ledelse, byråkratisk myndighet og faglig kyndighet og klarhet i rollefordelingen mellom dem, også i den utadrettede kommunikasjonen er av vesentlig betydning for vellykket krisekommunikasjon, gitt at budskapet som presenteres er samordnet og helhetlig.

## 8. LITTERATURLISTE

- Alford, John, og Brian W. Head. 2017. «Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework». *Policy and Society* 36(3):397–413. doi: 10.1080/14494035.2017.1361634.
- Andresen, Thea Krokum. 2021. «Korona, krisekommunikasjon og omdømmehåndtering: en sammenlignende studie av statsministrene i Danmark og Norge». (Masteroppgave, Universitetet i Bergen). Hentet fra: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/88591>
- Askim, Jostein, og Helge Renå. 2022. «Koronakommisjonens evalueringshåndverk». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 38(3):115–22. doi: 10.18261/nst.38.3.5.
- Belouzard, Sandrine, Jean K. Millet, Beth N. Licitra, og Gary R. Whittaker. 2012. «Mechanisms of Coronavirus Cell Entry Mediated by the Viral Spike Protein». *Viruses* 4(6):1011–33. doi: 10.3390/v4061011.
- Boin, Arjen. 2017. *The politics of crisis management : public leadership under pressure*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bukve, Oddbjørn. 2016. *Forstå, forklare, forandre : om design av samfunnsvitenskaplege forskingsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom. 1994. *Politisk styring og faglig uavhengighet: Reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*. Tano.
- Christensen, Tom, Mads Dagnis Jensen, Michael Kluth, Gunnar Helgi Kristinsson, Kennet Lynggaard, Per Lægreid, Risto Niemikari, Jon Pierre, Tapio Raunio, og Gústaf Adolf Skúlason. 2022. «The Nordic governments’ responses to the Covid-19 pandemic: A comparative study of variation in governance arrangements and regulatory instruments». *Regulation & Governance* n/a(n/a). doi: 10.1111/rego.12497.
- Christensen, Tom, og Per Lægreid. 2020. «The coronavirus crisis—crisis communication, meaning-making, and reputation management». *International Public Management Journal* 23(5):713–29. doi: 10.1080/10967494.2020.1812455.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). 2010. «Ny influensa A (H1N1) 2009 - Gjennomgang av erfaringene i Norge». Hentet fra: <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/ny-influensa-a-h1n1-2009---gjennomgang-av-erfaringene-i-norge/>

Folkehelseinstituttet. 2010. «Sars (Severe Acute Respiratory Syndrome)».

Hentet 29. mai 2023 (<https://www.fhi.no/nettpub/smittevernveilederen/sykdommer-a-a/sars-og-mers-alvorlige-coronavirusi/>)

Folkehelseinstituttet. 2017. «MERS (Middle East Respiratory Syndrome)».

Hentet 29. mai 2023 (<https://www.fhi.no/nettpub/smittevernveilederen/sykdommer-a-a/mers/>)

Folkehelseinstituttet. 2020. «Risikovurdering og respons i Norge versjon 3»

Oppdatert 12. mars 2020.

<https://www.fhi.no/contentassets/6555fa43c77e4d01b0d296abbc86bcad/notat-omrisiko-og-respons-2020-03-12.pdf>

Fimreite, Anne Lise, Lango, Petter, Lægreid Per, og Rykkja, Lise. 2014. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo: Universitetsforl.

Grennan, Dara. 2019. «What Is a Pandemic?» *JAMA* 321(9):910–910. doi: 10.1001/jama.2019.0700.

Grønmo, Sigmund, og Sigmund Grønmo. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Helsloot, Ira, og Jelle Groenendaal. 2017. «It's meaning making, stupid! Success of public leadership during flash crises». *Journal of Contingencies and Crisis Management* 25(4):350–53. doi: 10.1111/1468-5973.12166.

Helse- og omsorgsdepartementet. 2014. «Nasjonal beredskapsplan mot pandemisk influensa.» Oppdatert 23. oktober 2014.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/c0e6b65e5edb4740bbdb89d67d4e9ad2/nasjonal\\_beredskapsplan\\_pandemisk\\_influensa\\_231014.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c0e6b65e5edb4740bbdb89d67d4e9ad2/nasjonal_beredskapsplan_pandemisk_influensa_231014.pdf)

Helse- og omsorgsdepartementet. 2015b. «Instruks for folkehelseinstituttet fastsatt av helse og

- omsorgsdepartementet 17.12.2015»  
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-ogarsrapporter/instrukser/hovedinstruks-fhi.pdf> Helse- og omsorgsdepartementet. 2018.
- «Nasjonal helseberedskapsplan.» Oppdatert 1. januar 2018.  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/fellesdok/planer/helseberedskapsplan\\_010118.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/fellesdok/planer/helseberedskapsplan_010118.pdf)
- Irving L, Janis. 1972. «Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes.». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 407(1):179–80. doi: 10.1177/000271627340700115.
- Jacobsen, Knut Dahl. 1960. «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen». *Tidsskrift for samfunnsforskning* hefte 4:19–34.
- Jacobsen, Knut Dahl. 1964. «*Teknisk hjelp og politisk struktur: En studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899*». Oslo. Universitetsforlaget
- Johansen, Winni, og Finn Frandsen. 2007. *Krisekommunikasjon : når virksomhedens image og omdømme er truet*. 1. utgave, 2. opplag. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Le, Christopher, Hanne Sjøberg Finbråten, Kjell Sverre Pettersen, Øystein Guttersrud, og Pål Joranger. 2021. *Befolkningens helsekompetanse, del I*.
- Lægreid, Per. 2020. «Styringskapasitet og styringslegitimitet». *Stat & Styring* 30(2):34–38. doi: 10.18261/ISSN0809-750X-2020-02-12.
- NOU 2021: 6. *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Oslo: Statsministerens kontor. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-6/id2844388/?ch=1>
- OECD. 2022. *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Olsen, Odd Einar, Bjørn Ivar Kruke, og Jan Hovden. 2007. «Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas». *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2):69–79. doi: 10.1111/j.1468-5973.2007.00509.x.
- Otterstad, Karoline. 2021. «Byråkratisk eller politisk krisehåndtering?» Masteroppgave, Universitetet i Oslo. Hentet fra:  
[https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/88591/Korona--krisekommunikasjon-og-omd-mmeha-ndtering\\_Thea-Krokum-Andresen.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/88591/Korona--krisekommunikasjon-og-omd-mmeha-ndtering_Thea-Krokum-Andresen.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Parsons, Talcott. 1947. «The institutionalization of Authority». *Max Weber, The Theory of Social and Economic organization*. Oxford University Press, New York.
- Riksrevisjonen. 2015. «Undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap». Hentet 1. juni 2023  
(<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2014-2015/justis--og-beredskapsdepartementets-arbeid-med-samfunnssikkerhet/>).
- Ringdal, Kristen. 2013. «Måling i samfunnsvitenskap. I». *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode 3*.
- Schiøtz, Aina, og Aina Schiøtz. 2003. *Folkets helse - landets styrke 1850-2003*. Bd. B. 2. Oslo: Universitetsforl.
- Sirum-Eikre, Marit. 2021. «- Mange forstår ikke det de sier». *NRK*. Hentet 27. mai 2023  
(<https://www.nrk.no/norge/--mange-forstar-ikke-det-de-sier-1.15342460>).
- St.meld.nr 17 (2001-2002): Samfunnssikkerhet. Oslo: Justis- og politidepartementet. Hentet 1. juni 2023 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/>)
- St.meld. nr. 22 (2007-2008): Samfunnssikkerhet. Oslo: Justis- og politidepartementet. Hentet 1. juni 2023 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/>).
- Thagaard, Tove. 2018. *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder*. 5. utg. Bergen: Fagbokforlaget



- Weber, Max, og Max Weber. 1990. *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. 2. utg. Oslo: Gyldendal.
- Weisæth, Lars. 2021. *Ledelse ved kriser : en praktisk veileder*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal.
- World Health Organization, WHO. 2020. «The Best Time to Prevent the next Pandemic Is Now: Countries Join Voices for Better Emergency Preparedness». Hentet 27. mai 2023 (<https://www.who.int/news/item/01-10-2020-the-best-time-to-prevent-the-next-pandemic-is-now-countries-join-voices-for-better-emergency-preparedness>).
- Yin, Robert K., og Robert K. Yin. 2014. *Case study research : design and methods*. 5th ed. Los Angeles, Calif: SAGE.