



OsloMet - storbyuniversitetet

Ronny Nilsen

Koronapandemien (covid-19)

**En studie av norske myndigheters håndtering av
koronapandemien på strategisk og politisk nivå**

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2021

Forord

Jeg har alltid vært fascinert av temaet ledelse og lederutvikling. Dette var en viktig faktor for at jeg selv tok på meg lederoppgaver. Først i Hans Majestet Kongens Garde og senere i politiet. Deretter fulgte mange år som sportssjef i friidrettsforbundet, før jeg tiltrådte som kultursjef i en kommune.

Ved siden av å være leder for kulturvirksomheten er jeg også del av informasjonsgruppen og beredskapsarbeidet i kommunens kriseledelse. Når koronapandemien kom for fullt vinteren 2020 ble håndteringen av dette et naturlig tema for masteroppgaven min.

I løpet av masterstudiet har jeg lært mye om offentlig ledelse, men også lært meg selv som leder bedre å kjenne. Gjennom gode faglige og sosiale diskusjoner løftes blikket. En får større forståelse for hvordan ting henger sammen, hvordan samfunnet er bygd opp og hva som ligger til grunn for administrative og politiske prosesser.

Arbeidet med oppgaven innebærer avslutningen på masterstudiet, i det som har vært en krevende tid. Tusen takk til familien min som har gitt meg tid og mulighet til å fullføre oppgaven. I tillegg vil jeg takke veileder Espen Hagen-Olsen for konstruktive tilbakemeldinger og bibliotekarene ved OsloMet, for gode kurs og tips i søken etter relevant litteratur.

Lillestrøm, 1. juni 2021

Ronny Nilsen

Sammendrag

Tema og problemstilling: Tema for oppgaven er nasjonale myndigheters håndtering av koronapandemien som beredskapsapparat og gjennom kriseledelse. Problemstillingen til grunn for oppgaven er *hva kjennetegner norske myndigheters håndtering av koronapandemien på strategisk og politisk nivå?*

Formål og bakgrunn: Norge og resten av verden har som følge av koronapandemien stått overfor betydelige utfordringer i form av sykdom og død, permitteringer og konkurser, og sosial ensomhet. Med dette som bakgrunn er det interessant å se nærmere på hvilken beredskapsorganisasjon nasjonale myndigheter har etablert, hvilken strategi og tiltak som er iverksatt, og hvilken form for styring og ledelse som kjennetegner denne håndteringen.

Metode: Som forskningsdesign valgte jeg å benytte en kvalitativ tilnærming med casestudie og dokumentstudier, med gjennomgang av sekundærkilder i form av offentlige dokumenter. Etter strukturering av datafunn, ble valget tatt om bruk av teorier om styringsidéer og ledelsesfilosofier. I analysen ble temaer definert og systematisert, funn belyst opp mot teori, og relevante fenomen knyttet til problemstillingen ble drøftet.

Funn: Håndteringen av koronapandemien viser at det er et betydelig arbeid som norske myndigheter har iverksatt innen både beredskapsarbeid og krisehåndtering. Det strategiske nivået utgjøres av departementene, og basert på tiltakene som er synliggjort i tidslinjen på regjeringen.no, kan vi se at samtlige departementer med undervirksomheter har vært involvert. I tillegg har det vært et samarbeid mellom det offentlige, hovedsammenslutningene og frivillige organisasjoner. På det politiske nivået er det regjeringen som har fattet beslutningene, som i stor grad har berørt innbyggerne.

Konklusjon og veien videre: Funn indikerer at innen styringsidéer er det tradisjonell offentlig administrasjon (TOA) og ny offentlig samstyring (OSS) som skiller seg ut. Faktorer peker på at bred involvering gjennom samvirke er hva som må til for å nå målene. Innenfor ledelsesteorier indikerer funn basert på høy tillit til tiltakene at transformasjonsledelse er hovedfaktoren for å kunne lede nasjonen gjennom en krise.

Abstract

Theme and subject: The topic of the thesis is the National authorities' handling of the corona pandemic through crisis management. The problem underlying the thesis is *What are the characteristics of the Norwegian authorities' handling of the corona pandemic at the strategic and political level?*

Purpose and background:

As a result of the corona pandemic, Norway and the rest of the world have faced significant challenges in the form of illness and death, redundancies and bankruptcies, and social loneliness. Based on this, it is interesting to take a closer look at which emergency organization national authorities have established, what strategy and measures have been implemented, and what form of management ideas and leadership characterizes this handling.

Method: As a research design, I chose to use a qualitative approach with case studies and document studies. After structuring data findings, the choice was made about the use of theories of management ideas and management philosophies. In the analysis, themes were defined and systematized, findings illuminated against theory, and relevant phenomena related to the problem were discussed.

Findings: The handling of the corona pandemic shows that there is considerable work that the Norwegian authorities have initiated in both emergency preparedness and crisis management. The strategic level is made up of the ministries and based on the measures that are visible in the timeline on regjeringen.no, we can see that all ministries with directorates have been involved. At the political level, it is the government that has made the decisions, which has largely affected the citizens.

Conclusion and implications: Findings indicate that within management ideas, it is Public Administration (TOA) and New Public Governance (OSS) that stand out. Factors indicate that broad involvement through collaboration is what is needed to achieve the goals. Within management theories, findings based on high confidence in the measures indicate that transformational leadership is the main factor in being able to lead the nation through a crisis.

Innhold

Forord.....	I
Sammendrag	II
Abstract.....	III
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn for valg av tema	1
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.3 Formålet med undersøkelsen.....	3
1.4 Oppgavens struktur	5
2 Teoretiske perspektiv	6
2.1 Innledning.....	6
2.2 Organisasjonsteori	6
2.3 Perspektiv på styring og styringsidéer	8
2.3.1 Tradisjonell offentlig administrasjon (TOA).....	9
2.3.2 Ny offentlig styring (NOS)	9
2.3.3 Ny offentlig samstyring (OSS)	9
2.4 Perspektiv på ledelse	10
2.4.1 Transaksjonsledelse	11
2.4.2 Transformasjonsledelse.....	11
3 Metode	15
3.1 Innledning.....	15
3.2 Valg av forskningsdesign og casestudie som forskningsstrategi	15
3.3 Forskningsprosessen med dokumentstudier, tolkning og analyse	16
3.4 Styrker og svakheter ved undersøkelsen	18
4 Empiri	20
4.1 Innledning.....	20
4.2 Koronapandemiens innvirkning på samfunnet.....	20

4.3	Sentrale aktører i beredskapsapparatet.....	23
4.4	Sentrale styringsverktøy og lovverk i helsesektoren.....	27
4.5	Beredskapsapparatets strategi og tiltak for håndtering av koronapandemien.....	29
4.5.1	Nedstengingen av Norge.....	29
4.5.2	Plan og strategi etter nedstengingen.....	32
4.5.3	Tillit til myndighetene.....	35
5	Analyse.....	36
5.1	Innledning.....	36
5.2	Styringsidéer – TOA, NOS og OSS.....	36
5.2.1	Styring under koronapandemien.....	36
5.2.2	Oppsummering – styringsidéer.....	44
5.3	Ledelsesteorier – transaksjonsledelse og transformasjonsledelse.....	46
5.3.1	Ledelse under koronapandemien.....	46
5.3.2	Oppsummering - ledelsesteorier.....	52
6	Konklusjon.....	53
	Referanseliste.....	56
	Referanseliste offisielle dokumenter og sitater.....	60
	Figurliste.....	66
	Tabelliste.....	66

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av tema

I denne masteroppgaven har jeg valgt et tema som i stor grad preger det norske og internasjonale samfunnet:

«I dag kommer den norske regjeringen med de sterkeste og mest inngrepene vi har hatt i Norge i fredstid. Det er helt nødvendig.» (Statsminister Erna Solberg, sitat fra Statsministerens kontor 2020b).

Sitatet over er hentet fra pressekonferansen som ble ledet av statsministeren og regjeringen 12. mars 2020, hvor særlig omfattende smitteverntiltak ble innført i hele landet. Dette er også omtalt som nedstengingen av Norge. Dette innebar blant annet stenging av barnehager og skoler, forbud mot kultur- og idrettsarrangementer, stenging av de fleste serveringssteder, forbud mot utenlandsreiser for helsepersonell og karantene ved innreise til Norge (Helsedirektoratet 2020).

Verden er rammet av en pandemi, hvor SARS-CoV-2 er viruset som forårsaker utbruddet av sykdommen covid-19, også kjent som det nye koronaviruset (FHI 2020a). Som det fremgår av Folkehelseinstituttets (FHI) faktaside om covid-19, stammer viruset sannsynligvis fra flaggermus og ble på slutten av 2019 på ukjent måte overført til mennesker i Wuhan i Kina. Deretter har viruset de påfølgende månedene gått fra å være en *epidemi*, med høyere forekomst av en sykdom enn forventet (Klein 2017, 96), til å bli en epidemi som har spredd seg globalt. Dette er samsvarende med FHIs (2011) beskrivelse av *pandemi* som «et sykdomsutbrudd som rammer svært mange mennesker og sprer seg over store deler av verden».

I Norge var det en kvinne i Tromsø som ble det første smittetilfellet, offentliggjort 26. februar 2020 (NOU 2021: 6, 127). Så langt har 124 029 personer i Norge vært smittet og 783 personer er døde (FHI 2021a). Globalt er minst 223 land rammet, med 169 597 415 personer bekreftet smittet, mens 3 530 582 er døde som følge av covid-19 (WHO 2021).

Covid-19, heretter beskrevet som koronapandemien, setter både samfunnet og lederskapet på prøve. I dette perspektivet kan *lederskap* brukes som et overordnet begrep som innbefatter både styring og ledelse (Ladegård og Vabo 2010, 17). Lederskap innebærer tett koordinering, samhandling og innsats fra en rekke offentlige instanser, og i denne sammenhengen er *samhandling* og *samvirke* to begreper som brukes om hverandre og med tilsvarende betydning. Begrepene brukes innen krisehåndtering når forskjellige hierarkier og organisatoriske enheter jobber sammen i en krisesituasjon (Kristiansen, Magnussen og Carlström 2017a, 11).

Grønmo (2004, 61-66) viser til at ved utvelgelse av studieobjekt innenfor et samfunnsvitenskapelig forskningsfelt, bør problemstillingen ha faglig, praktisk og samfunnsmessig relevans. Det er koronapandemiens omfang, betydning for samfunnet og hvordan utfordringene løses, som gjør denne casen interessant å studere. I denne sammenheng uttalte FNs generalsekretær António Guterres i april 2020 at dette var den største krisen i FNs historie basert hvordan den har påvirket samfunnet og verdensøkonomien (Borch og Andreassen 2020, 290).

Smitteverntiltakene har fått betydelige konsekvenser for samfunnet med fysiske restriksjoner, permitteringer og konkurser, noe som gjør at koronapandemien skiller seg ut fra andre kriser, pandemier og tilsvarende siden andre verdenskrig. I dette ligger det at prøvelsene ikke har vært av kortvarig art, eksempelvis som følge av enkelthendelse, men har foregått over et lengre tidsrom med stadige endringer i smittetrykket. Dette har medført en rekke ulike former for tiltak både nasjonalt og lokalt.

Dette er en krise som har konsekvenser for samfunnet som helhet, hvor det er landets øverste myndigheter som står ansvarlig for å løse problemene gjennom ulike tiltak og med alle tilgjengelige ressurser. Det er slike hendelser som har ført til økt oppmerksomhet rundt kritiske samfunnsfunksjoner og større krav til forvaltningspolitikk som er i stand til å håndtere dette (Fimreite, Lægreid og Rykkja 2014). Dette innebærer at det aktuelle temaet i studien og analysen er både samfunnsmessig aktuelt og relevant.

For å undersøke hvordan koronapandemien har blitt håndtert av norske myndigheter, presenteres en problemstilling og forskningsspørsmål som grunnlag for undersøkelsen.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Med bakgrunn i temaet vil jeg ta utgangspunkt i følgende problemstilling:

Hva kjennetegner norske myndigheters håndtering av koronapandemien på strategisk og politisk nivå?

Ut i fra problemstillingen fremmes det to forskningsspørsmål innen styring og ledelse:

1. Hvilke styringsidéer ser ut til å påvirke innholdet i håndteringen av koronapandemien?
2. Hvilken form for ledelse kjennetegner arbeidet i beredskapsapparatet?

1.3 Formålet med undersøkelsen

Koronapandemien skaper betydelige utfordringer som en krise, nasjonalt som globalt. Bjelland og Nakstad (2018, 16) definerer en *krise* som en «uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersonene, gruppene, organisasjonene eller statene som rammes». For å løse en slik krise innebærer dette at ressurser og prosesser organiseres på en best mulig måte for å redusere skadene for samfunnet, noe som et beredskapsapparat utgjør gjennom struktur og organisering.

Her finner vi også formålet med oppgaven – som er å undersøke hvordan styring og ledelse utøves av nasjonale myndigheter som et beredskapsapparat i forbindelse med en global krise, slik koronapandemien utgjør, på strategisk og politisk nivå. Her viser Borch og Andreassen (2020, 171) til at ledelsesnivåene innen beredskapsapparatet kan deles inn i fire nivåer basert på en oppgavefordeling – taktisk, operasjonelt, strategisk og eierskap/politisk nivå. Det er sentralforvaltningen med departementene som i utgangspunktet utgjør det strategiske nivået. Sentralforvaltningen, også kjent som statsforvaltningen eller de offentlige virksomhetene, står ansvarlig overfor folkets representanter (Jacobsen 2019, 19). Selv om det er statsråder som er øverste leder for departementene, er det regjeringen som utgjør det politiske nivået i denne sammenhengen. Dette vil bli nærmere redegjort for i kapittel 4. Jeg vil i oppgaven og ut fra konteksten bruke begrepene beredskapsapparatet, sentralforvaltningen og myndighetene litt om hverandre.

For å tydeliggjøre innholdet i problemstillingen vil jeg redegjøre for de ulike elementene eller begrepene som denne er bygget opp rundt. Med begrepet *håndtering* handler det i dette tilfellet om å løse eller mestre en større hendelse eller krise, både individuelt og organisatorisk. Som et eksempel innen psykologi knyttes det å mestre eller utøve resiliens til

styrken å kunne stå imot utfordringer og kriser, gjennom faktorer som pågangsmot og troen på egne ressurser og evner (Frode Svartdal, *Store Norske Leksikon (SNL)*, s.v. «mestring,» lest 9. januar, 2021). På organisatorisk nivå trekkes resiliens eller samfunnets robusthet frem gjennom betydningen av samvirket mellom forskjellige offentlige etater og på ulike offentlige nivåer (Kristiansen, Magnussen og Carlström 2017b, 15).

Basert på problemstillingen og forskningsspørsmålene vil det i studien primært være interessant å se på hvordan beredskapsapparatet håndterer en større krise, og hvor dette løses gjennom enkeltindivider og en organisasjon som er gitt en spesiell rolle eller funksjon på vegne av samfunnet. Å utøve styring ledelse og styring i denne prosessen vil være en vesentlig del av det å håndtere krisen. Hvor begrepet *ledelse* viser til at noe er personorientert, er *styring* systemorientert (Ladegård og Vabo 2010, 18). Styring innebærer å fatte beslutninger og gjennomføre disse, og dermed «påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte» (Røiseland og Vabo 2016, 10). Å styre samfunnet og samfunnsutviklingen regnes således som en av de aller viktigste oppgavene politikere befatter seg med (Røiseland og Vabo 2016, 5).

Bakgrunnen for at jeg velger å presentere styring foran ledelse er med utgangspunkt i Holmens (2016, 34) betraktninger om at endringer i styringsregimer i offentlig sektor medfører konsekvenser for ledelse. En kan derfor anta at funn rundt styringsidéer i undersøkelsen av koronapandemien kan ha betydning for hvilken ledelsesfilosofi som påvirker innholdet.

Det er et betydelig omfang av dokumentasjon som foreligger rundt koronapandemien. Som et eksempel mottok Koronakommisjonen 23.000 dokumenter i forbindelse med evalueringsrapporten som ble levert 14.4.21 (NOU 2021: 6, 39). For å avgrense oppgaven vil jeg primært ta utgangspunkt i sentrale styringsdokumenter og annet relevant materiale som kan belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene. Videre er det ønskelig å undersøke overordnet styring og den kontekstuelle ledelsen av nasjonen i koronapandemien, og således ikke ordinær styring eller hvordan statsministeren til daglig leder sine statsråder eller sentralforvaltningen. Det er med andre ord rammen lederne arbeider innenfor og hvordan dette fremstår utad under koronapandemien som studien vil handle om.

1.4 Oppgavens struktur

Studien er delt inn i 6 kapitler, med underkapitler. I tillegg kommer referanselister.

I kapittel 1 presenteres innledning og tema, som gir en beskrivelse av bakgrunnen for oppgaven. Her introduseres også valget av problemstillingen, forskningsspørsmålene og avgrensing av oppgaven. Kapittel 2 presenterer sentrale begreper og studiens teoretiske rammeverk for å belyse problemstillingen. Her presenteres først relevant teori om organisasjon, før det gis en nærmere redegjørelse for de teoretiske perspektivene innenfor styringsidéer og ledelse. Kapittel 3 tar for seg forskningsstrategi og de metodiske valgene som studien bygger på. Kapitlet avsluttes med betraktninger rundt valg av metode og hvordan studien er gjennomført. I tillegg vil studiens validitet og reliabilitet bli vurdert.

Kapittel 4 redegjør for konteksten og de sentrale funnene fra dokumentstudiene og forskningsspørsmålene, og bygges på presentasjonen av det teoretiske rammeverket i kapittel 2. Her presenteres også de sentrale aktørene i beredskapsapparatet og relevant empiri. De empiriske funnene vil deretter bli analysert og drøftet ut fra teorien i kapittel 5, for å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene. I kapittel 6 rundes oppgaven av med oppsummering av studiens hovedfunn og en konklusjon som skal svare ut problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Til slutt er det lagt ved oversikt over tabeller og figurer, samt utarbeidet to referanselister. Den første referanselisten lister opp relevant forskningslitteratur, mens den andre referanselisten inneholder oversikt over offentlige dokumenter og sitater. Dette er gjort grunnet omfanget av empiri og for å skille dette fra annen litteratur.

2 Teoretiske perspektiv

2.1 Innledning

Kriser eller større utfordringer er noe samfunnet jevnlig står overfor. Koronapandemien er et eksempel som berører de fleste samfunnsområder, på forskjellig nivå både i det offentlige og i andre organisasjoner, nasjonalt som globalt. Faglitteraturen omtaler utfordringer som er sammensatt, fragmentert, krevende å håndtere og grenseoverskridende som et *gjenstridig problem* eller «*wicked problems*» (Rittel og Webber 1973, 155). Christensen og Lægreid (2007, 1060) utdyper dette ytterligere ved å beskrive gjenstridige problemer som komplekse, vanskelige og tvetydige saksområder som overskrider forvaltningsområder, organisatoriske grenser og hierarkiske nivåer. Dette innebærer at slike problemer er så utfordrende at de må løses i fellesskap mellom aktører, eksempelvis gjennom samvirke.

I organisasjonen eller beredskapsapparatet vil det være behov for både styring og ledelse for å sikre fremdrift i oppgaveløsningen. Utfordringen er hvordan dette skal organiseres på en optimal måte mellom de involverte deltakerne. I denne sammenhengen viser Ladegård og Vabo (2010, 15) til at *styring* og *ledelse* er to begreper som uavhengig av sektor betegner to ulike sider ved en samlet utfordring, som går ut på både å koordinere organisert virksomhet og å etablere en klar retning med tilstrekkelige ressurser mot målet som skal nås.

Offentlige organisasjoner som en institusjon vil være en viktig brikke for å kunne løse slike utfordringer som koronapandemien utgjør overfor samfunnet. Som et grunnlag for undersøkelsen vil jeg først redegjøre for relevant organisasjonsteori og deretter forklare skillet mellom styring og ledelse i tråd med problemstillingen og forskningsspørsmålene som ønskes undersøkt.

2.2 Organisasjonsteori

Organisasjonsteorien hjelper oss til å forstå hvorfor organisasjoner fungerer slik de gjør (Jacobsen og Thorsvik 2013, 16). En *organisasjon* kan defineres som «et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål» (Jacobsen og Thorsvik 2013, 18). Her vil private og offentlige organisasjoner skiller seg fra hverandre på noen områder, hvor det offentlige i større grad må ta hensyn til et sett av mål og verdier, hvor demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet veies opp mot

hverandre. Røiseland og Vabo (2016, 15) påpeker at det knapt finnes utfordringer i samfunnet hvor det ikke forventes at det offentlige tar ansvar. I den sammenheng kan vi se at formelle offentlige organisasjoner er opprettet for å ivareta kollektive formål og oppgaver, med relativt faste atferdsmønster og ressurser (Christensen mfl. 2015, 21).

Statsforvaltningen og sentralforvaltningen er to begreper som brukes om hverandre. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021) viser til at statsforvaltningen er den norske statens utøvende makt, og henviser med dette til Statsministerens kontor og departementene, med underliggende virksomheter. En tilsvarende beskrivelse viser til at statsforvaltningen er formet som et hierarki, med sentralforvaltningen bestående av «regjeringen, departementer og direktorater, som styrer enheter på regionalt og lokalt nivå» (NOU 2021: 6, 205). Med den betydningsfulle posisjonen som sentralforvaltningen utgjør, anser Christensen mfl. (2018, 9) sentralforvaltningen for å være kjernen i den statlige styringen av samfunnet.

For å kunne skille mellom en organisasjon i tråd med definisjonen og andre sosiale grupper, er det avgjørende å se nærmere på om deltakerne har felles oppgaver og mål som bringer dem sammen. Som del av dette vil retningslinjer eller tilsvarende utarbeidet for å samordne arbeidet til deltakerne for å kunne realisere målene være av betydning (Jacobsen og Thorsvik 2013, 17).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga i 2019 ut retningslinjene «Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk», med syv plikter for ansatte i embetsverket (sentralforvaltningen). Det fremgår av retningslinjene at de ansatte utfører oppgaver på vegne av fellesskapet, basert på de fire forvaltningsverdiene «demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet». I forholdet mellom politikere og sentralforvaltningen forventes det at sentralforvaltningen legger frem «sine vurderinger etter beste faglige skjønn, uavhengig av hva som måtte være politisk ønskelig for statsråden» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, 16). Når en beslutning skal fattes, vil det til slutt være politikerne som har det siste ordet i saken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, 17). Dette samsvarer med beslutningene som fattes av øverste ansvarlige for beredskapsapparatet (Samfunnssikkerhetsinstruksen 2017, del 8).

2.3 Perspektiv på styring og styringsidéer

Christensen mfl. (2015, 123) forbinder *styring* med «et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter». Blant slike virkemidler finner vi mål- og resultatstyring og prosessstyring, som planverk og strategidokumenter. Dette har også betydning for de politiske prosessene, hvor Røiseland og Vabo (2016, 10) viser til at styring i all politisk virksomhet er en kjerneoppgave og handler om å endre og påvirke samfunnet på en veloverveid måte. Dette innebærer på politisk nivå å styre ut fra mandatet gitt av folket på bakgrunn av et valgresultat, med bruk av organisasjonsformer, formelle vedtak, regler og lover.

For å identifisere styringsidéer i beredskapsapparatet vil jeg bruke forvaltningsparadigmene som presentert i rammeverket av professor Stephen B. Osborne (2006), vist i tabell 1. Her tar Osborne utgangspunkt i den overordnede implementering og gjennomføring av politikk og offentlige tjenester, og fokuserer på tre styringsparadigmer som han hevder har vært toneangivende i den vestlige verden etter andre verdenskrig. Et *paradigme* kan beskrives som et forbilde eller mønstereksempel, og kan brukes ved sammenlikninger (Østerud 2007, 196). Et paradigmeskifte kan således innebære at nye forbilder eller ideer får fotfeste på bekostning av, eller opptrer samtidig med, tidligere ideer.

Tabell 1: Rammeverk for styringsidéer (Osborne 2006; Johnsen 2018, 11).

	Teori-grunnlag	Statsform	Fokus	Hovedvekt	Styringsform	System-forståelse	Verdi-grunnlag
TOA	Statsvitenskap og offentlig politikk	Enhet	Det politiske systemet	Politikkutforming og iverksetting	Hierarki	Lukket	Upartiskhet og lojalitet
NOS	Ny-institusjonell økonomisk organisasjonsteori	Desentralisering og fragmentering	Organisasjon	Produksjon og resultater	Markeder og kontrakter	Åpent	Konkurrans og effektivitet
OSS	Institusjonell teori og nettverksteori	Mangesidig og mangetydig	Omgivelsene	Forhandlinger og virkninger	Nettverk og tillit	Åpent og lukket	Fordelt og omstridt

Styringsparadigmene kan beskrives som tradisjonell offentlig administrasjon (TOA), ny offentlig styring (NOS) og ny offentlig samstyring (OSS). For å tydeliggjøre begrepsbruken vil det tas utgangspunkt i forkortelsene. TOA tilsvarer også «gammel offentlig styring» (GOS). NOS tilsvarer den kanskje mer kjente betegnelsen «New Public Management» (NPM), mens OSS er tilsvarende «New Public Governance» (NPG).

2.3.1 Tradisjonell offentlig administrasjon (TOA)

Osborne beskriver TOA som et system med fokus på regelverk og en sentral byråkratisk rolle i det politiske styresettet, og med et tydelig skille mellom politikk og administrasjon (Osborne 2006, 378). Dette kan relateres til Max Webers (1864-1920) idealtipe for byråkrati (Veiden 2010, 41-42). I artikkelen beskriver Weber *byråkratiet* som en formell, sentralisert organisering, med lojalitet til overordnede, nøytralt, regelbasert og hierarkisk oppbygd. Dette var et styringsregime som spesielt markerte seg innen samfunnsstyring i etterkrigstiden og frem mot 1980, hvor staten ble ansett som en enhetlig aktør med godt definerte grenser mellom det offentlige og private (Røiseland og Vabo 2016, 18-19).

2.3.2 Ny offentlig styring (NOS)

Osborne viser til at styringsformen NOS kom som et nytt paradigme innen offentlig administrasjon og ledelse fra slutten av 1970-tallet, mellom den etablerte TOA til det som nå er kjent som OSS (Osborne 2006, 377). Hood (1995, 94) reflekterer over overgangen fra TOA til NOS som et slags paradigmeskifte uten at det finnes noen adekvat årsak for dette. På den andre siden viser Christensen (2006, 215-216) til at effektivitetsproblemer i TOA kunne ligge bak det globale skiftet med overgangen til NOS, noe som førte med seg reformer i flere land.

NOS er basert på å redusere eller fjerne forskjellene mellom offentlig og privat sektor, med et økt fokus på effektivitet og ansvarliggjøring gjennom resultater. Osborne (2006, 379) viser til at dette skulle gi mindre treghet og byråkrati. Effektivitetsgevinsten skulle blant annet synliggjøres gjennom tiltak som sterkere brukerorientering, fristilling av offentlige virksomheter, mål- og resultatstyring (Christensen 2006, 215). Her nevnes innføringen av mål- og resultatstyring i 1990 som ett av eksemplene på at NOS fikk fotfeste i Norge.

2.3.3 Ny offentlig samstyring (OSS)

Ifølge Osborne (2006) kan OSS beskrives som en kombinasjon av styrkene til både TOA og NOS. OSS vil i større grad orientere seg mot nettverksteorier, korporativisme og samstyring (Osborne 2006, 384), og ble som et paradigme tydelig på 1990-tallet. Røiseland og Vabo (2016, 20) påpeker at samstyring ikke overtok etter TOA og NOS, men kom som et supplement.

Samstyring kan defineres som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo

2016, 21). Dette innebærer at ulike deltakere samarbeider og at dette samarbeidet har betydning for offentlig styring. Innenfor samstyring finner vi også begrepet «*whole-of-government*», helhetlig styring, som handler om bedre bruk av begrensede ressurser, etablering av samarbeid med forskjellige deltakere og et sømløst fremfor fragmentert tilbud til innbyggerne (Pollitt 2003b, sitert fra Christensen og Læg Reid 2007, 1060). Et sentralt grep her er ønsket om å styrke den sentrale kapasiteten til styring og samordning (Christensen 2006, 219).

For å skille mellom de tre styringsparadigmene viser Osborne (2006, 378) til at rammeverket kan brukes som et diskusjons- og analyseredskap for å kategorisere for eksempel styringsformer og styringsidéer. Osborne tydeliggjør at rammeverket er en forenkling siden elementer i hvert trinn kan sameksistere eller overlape hverandre (Osborne 2006, 378).

2.4 Perspektiv på ledelse

En beredskapsorganisasjon skal være rigget både til å forebygge og håndtere kriser av ulike former. For å lykkes med dette er ledelse en forutsetning. Gangdal og Angeltveit (2014, 146) trekker frem at forebyggende innsats og beredskapsarbeid er topplederens ansvar. Det er lederen som setter standarden og det er slik lederen får med seg de ansatte. Her vises det til at ledelse primært handler om den nære interaksjonen mellom leder og ansatt, men relatert til koronapandemien vil jeg se på ledelse i et *metaperspektiv*.

Gjennom rollen i beredskapsapparatet har lederne *posisjonsmakt*, men også *politisk makt* i form av at de er øverste ledere for de politiske prosessene i organisasjonen (Høst 2016, 35). Dette må vurderes både i forhold til hvordan våre øverste myndigheter leder beredskapsapparatet, men også hvordan ledelse utøves for å sikre at myndighetens tiltak blir etterlevd av innbyggerne. Her vil tillitsperspektivet mellom innbyggerne og myndighetene være en viktig indikator på om myndighetene lykkes med håndteringen av oppgavene.

Innen ledelse finner vi en rekke teorier som beskriver ulike former for lederatferd. Bass og Avolio (1994) utarbeidet en modell hvor en sammenligner «la det skure»-ledelse, *transaksjonsledelse* og *transformasjonsledelse*. «La det skure»-ledelse er også kjent som «*laissez-faire-ledelse*» (Christensen 2019, 132). Dette kjennetegner ledere som i liten grad bryr seg verken oppgaveløsning eller ansatte. Li (2013, 24-25) viser til at andre kjennetegn ved denne type ledelse er å unngå å ta avgjørelser eller utsette beslutninger, eller å være

fraværende når det er behov for vedkommende. Dette er en form for ansvarsfraskrivelse, som innebære å overlate utøvelsen av ledelse til uformelle ledere.

I oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i transaksjonsledelse og transformasjonsledelse, som kan anses mer relevante for å illustrere ledelse på strategisk og politisk nivå under koronapandemien. Li (2013, 11) viser til at teoriene har flere fellestrekk, gjennom å fremme respekt, beundring, motivasjon, entusiasme, prestasjoner, lojalitet og tillit. Videre fremheves betydningen av fleksibilitet i forhold til utfordringer og søken etter nye måter å løse oppgavene på.

2.4.1 Transaksjonsledelse

Christensen (2019, 131-132) viser til at transaksjonsledelse opprinnelig handlet om en form for situasjonsbestemt belønning, samt aktiv og passiv ledelse gjennom unntak eller avviksstyring (Li 2013, 21). Med situasjonsbestemt belønning settes det opp kriterier for hva som skal utløse belønning, for eksempel gjennom gode prestasjoner eller overholdelse av retningslinjer og instruksjoner (Li 2013, 20). Aktiv ledelse gjennom unntak handler om å søke etter uønskede virkninger og etablere systemer for å unngå disse. Passiv ledelse gjennom unntak handler om å belønne effekter med gode resultater eller å straffe svake resultater i etterkant. Dette sammenfatter Borch og Andreassen (2020, 162) ved at transaksjonsledelse anerkjenner de som utfører et godt arbeid og straffer svake resultater eller oppgaveløsning gjennom negative tilbakemeldinger.

2.4.2 Transformasjonsledelse

Transformasjonsledelse beskrives som en del av det nye ledelsesparadigmet, og Yukl (2013, 69) viser her til at mye av forskningen på effekter av lederatferd siden 1980-tallet har basert seg på teorier om karismatisk og transformativ ledelse. Transformativ ledelse forbindes gjerne med positive organisatoriske konsekvenser som trivsel, ytelse, motivasjon mv. (Christensen (2019, 131). Ledelsesformen innebærer å engasjere og motivere medarbeidere, og i mange sammenhenger er dette knyttet opp mot karismatisk ledelse. Li (2013, 16) viser til at transformasjonsledere fremmer en form for ledelse preget av interne idealer og verdier, hvor underordnede motiveres gjennom dypere forståelse til å handle i samsvar med fellesskapets interesser i stedet for sine egne personlige interesser.

Denne ledelsesformen knyttes ofte til begrepet endringsledelse, men også som et eksempel på dyktige ledere. Bass (1985) introduserte tre faktorer innen transformasjonsledelse, med idealisert innflytelse, inspirerende motivasjon og intellektuell stimulering nevnt. I tillegg tilføyde Bass og Avolio (1994) individuell støtte som påvirkningsstrategi, som samlet omtales som de fire I'ene.

Med *idealisert innflytelse* er det en forutsetning at lederen oppnår tillit. Dette innebærer at det skal være samsvar mellom lederens atferd og verdiene som visjonen bygger på (Li 2013, 26). Det handler således om at lederen går foran som et godt eksempel og viser at dette handler om noe mer enn egeninteresse. Gjennom å fremstå som en god rollemodell vil det være lettere å høyne forventninger og krav til sine følgere, og samtidig fremstå som en aktør det er verdt å følge.

Inspirerende motivasjon innebærer at lederen engasjerer ansatte ved å snakke entusiastisk og optimistisk om fremtiden gjennom å forme en visjon og muligheten dette innebærer for de ansatte og organisasjonen. Det innebærer også å fortelle hva en ønsker å få til i løpet av en rimelig tidsperiode og ved å uttrykke tillit til oppnåelse av organisasjonens visjon (Li 2013, 25). Videre gir lederen de ansatte følelsen av mening og følelsen av det å være del av et viktig og stort opplegg/prosjekt. Li (2013, 24) viser til at idealisert innflytelse og inspirerende motivasjon har flere fellesnevner med karismatisk ledelse, siden dette innebærer å følge visjonen i et større opplegg hvor engasjement og aktivitet er av betydning.

Intellektuell stimulering innebærer å oppmuntre til kreativitet og nytenkning, ved å sette spørsmålstegn til etablerte måter å til å løse oppgaver på (Li 2013, 27). Dette kan også medføre økt motivasjon for egne oppgaver, siden det oppfordres til å utvikle oppgavene gjennom forbedrede løsninger. *Individuell støtte* innebærer at lederen tar utgangspunkt i den enkeltes behov for utvikling og støtter dem i arbeidet for å utnytte potensialet (Li 2013, 25).

Li (2013) har utarbeidet et rammeverk som kan skille mellom utvikling av transaksjonsledelse og transformasjonsledelse under forskjellige situasjonsmessige forhold.

Tabell 2: Situasjonsvariabler som styrker utviklingen av transaksjonsledelse og transformasjonsledelse (Li 2013, 30-31).

Situasjonsmessige forhold		Sannsynlighet for utvikling av transaksjonsledelse	Sannsynlighet for utvikling av transformasjonsledelse
Trekk ved omgivelsene	Stabile	Høy	Lav
	Ustabile	Lav	Høy
	Kollektivistiske	Lav	Høy
	Individualistiske	Høy	Lav
Organisasjonens karakter	Mekanisk struktur	Høy	Lav
	Organisk struktur	Lav	Høy
Arbeidsoppgavenes karakter	Standardisert og rutinepreget	Høy	Lav
	Kompleks og skiftende	Lav	Høy
Belønningssystem	Ytre belønninger	Høy	Lav
	Indre belønninger	Lav	Høy
Forhold mellom lederen og underordnet	Lederens makt er større	Lav	Høy
	De underordnedes makt større	Høy	Lav
	Mer informasjon hos leder	Lav	Høy
	Mer informasjon hos underordnede	Høy	Lav

Li (2013, 31) viser til at *trekk ved omgivelsene* for det første innebærer stabilitet i organisasjonen. Hvor transaksjonsledelse etableres og er effektiv i stabile strukturer, kan transformasjonsledelse oppstå og utvikle seg i mer ustabile og krevende omgivelser hvor tilpasninger er nødvendige for å sikre overlevelse. I kulturer med større gruppetilhørighet preget av lojalitet, tillit og respekt, vil transformasjonsledelse stå sterkere.

Organisasjonens karakter gjenspeiles enten i form av organisk organisering preget av desentralisering og få nivåer, eller som mekanisk struktur med byråkratisk form og detaljstyringssystemer (Li 2013, 32). Hvor organisk organisering fungerer best i krevende og ustabile miljøer, fungerer mekanisk organisering i stabile miljøer.

Ved rutinepregede *arbeidsoppgaver* er det transaksjonsledelse som har lettest for å oppstå, mens ved komplekse og stadige endringer i arbeidsoppgavene er det transformasjonsledelse som med størst sannsynlighet vil utvikle seg (Li 2013, 32).

Innenfor *belønningssystemer* vil transaksjonsledelse utvikle seg når det er tale om individuelle bonuser og muligheter, mens transformasjonsledelse vil utvikle seg hvor det er selv oppgaven og mestring om oppleves meningsfylte (Li 2013, 33). Innen transaksjonsledelse hvor de underordnede sitter med mye informasjon og makt, må lederne tilpasse seg med bruk av belønningsinsentiver, mens innenfor transformasjonsledelse vil det være lederne som sitter

med makten og informasjonen. Her er det de underordnede som tilpasser seg for å nå et felles mål (Li 2013, 33).

I analysekapitlet vil jeg i et metaperspektiv ta utgangspunkt i Lis (2013) rammeverk og sette dette i sammenheng med annen relevant ledelsesteori som vist i dette kapitlet.

3 Metode

3.1 Innledning

Hensikten med denne studien er å undersøke hvordan norske myndigheter har håndtert koronapandemien, og i dette kapitlet vil jeg presentere oppgavens metodiske tilnærming, samt redegjøre for studiens datagrunnlag. Metoden som skal anvendes vil være nært knyttet opp mot problemstillingen og forskningsspørsmålene som skal belyses i oppgaven. Den metodiske tilnærmingen gjennom valg av forskningsdesign avhenger av hva som skal studeres og hvilken strategi som velges for innsamling av data.

Etter vekting av kvantitative og kvalitative metoder for innsamling av informasjon, har jeg i denne studien valgt en kvalitativ tilnærming med bruk av dokumentstudier som datainnsamling. På bakgrunn av dette vil det gjøres rede for studiens datakilder, som består av offentlige dokumenter og sekundærkilder. Kapitlet avsluttes med betraktninger om studiens datakvalitet, validitet og reliabilitet.

3.2 Valg av forskningsdesign og casestudie som forskningsstrategi

Et forskningsdesign viser hvordan forskningsaktiviteten konstrueres fra en idé til tema og videre til utforming av problemstilling, for videre å skissere hvordan undersøkelsen kan gjennomføres fra start til slutt. Et godt forskningsdesign beskriver Kjølørød (2010, 273) ved at sikret materiale skal være egnet både til å besvare problemstilling og forskningsspørsmål, og beskytte mot fristelser og distraksjoner underveis. Lettvinte løsninger advarer også Tjora (2017, 37) mot, ved at man «skal vokte seg for å følge minste motstands vei i forskningen». Problemstillingen legger derfor grunnlaget for hva man ønsker å få svar på, og valg av case eller deltakere en ønsker å forske på baseres på dette (Tjora 2017, 37).

Med utgangspunkt i oppgavens tematiske kontekst rundt myndighetenes håndtering av koronapandemien, utforming av problemstilling og forskningsspørsmål, fremstod et forskningsdesign med bruk av kvalitative metoder i form av dokumentstudier som et mer anvendelig valg enn bruk av kvantitative metoder. I vurderingen av denne beslutningen tok jeg også utgangspunkt i situasjonen med koronapandemien, omfanget av dokumenter og tilgang på informanter, som i dette tilfellet er landets øverste politiske og offentlige ledere. Her viser Jacobsen (2015) til at kvalitativ metode er egnet for å undersøke sammenhengen mellom individ og kontekst, noe som er relevant for oppgaven ved å etablere kunnskap om

hvordan landets øverste ledere handler på vegne av samfunnet. Videre er bruk av dokumenter som empirisk materiale innenfor kvalitativ forskning svært vanlig, og som i dette tilfellet vil det være et rent dokumentstudium med dokumenter som eneste empiriske datagrunnlag (Tjora 2017, 182-183).

Siden studien hovedsakelig vil undersøke styringsidéer og ledelsesteorier som grunnlag for håndtering av koronapandemien, antas det at dette i større grad dekkes av en casestudie enn et kriterieutvalg. Her viser Tjora (2017, 41 og 131) til at en casestudie kan generere kunnskap om studiens deltakere, hvor deltakerne uavhengig av undersøkelsen representerer en naturlig enhet i form av å utgjøre landets politiske ledelse, samt nærliggende aktører med sentrale politiske og strategiske oppgaver knyttet til håndteringen av pandemien. Jeg tok på dette grunnlaget utgangspunkt i en casestudie hvor det var det nasjonale strategiske og politiske nivået i beredskapsapparatet som var casen, og deres håndtering i form av styrings- og ledelsesperspektiver som ble målet for undersøkelsen.

3.3 Forskningsprosessen med dokumentstudier, tolkning og analyse

Kombinasjonen av empiri og relevant teori for å etablere kunnskap er i tråd med hva Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011, 55) beskriver som et mål for den samfunnsvitenskapelige forskningen. Videre fremhever Thagaard (2009, 194) at ved å ha en abduktiv tilnærming kan vi utvikle teori på grunnlag av systematiske og grundige analyser. Her er empirisk forankring avgjørende som datagrunnlag for å unngå teoretiske feil og svakheter ved forskningen. Pålitelighet ved forskningen trekker også Tjora (2017, 231) frem knyttet til tydelige krav til hvordan data genereres, fra analysen som baseres på empiri, til en mer abduktiv fase senere i arbeidet hvor teorier gjøres relevante.

Som et grunnlag for generering av empiriske data er dokumentstudier noe som kan brukes for å skaffe relevant informasjon og et inntrykk av hendelsene som ligger til grunn for myndighetenes valg. Tjora og Willis referert i Tjora (2017, 190) viser til at slike dokumenter er med på å styrke forskerens historiske følsomhet, hvor det legges vekt på hvordan «nåtidige fenomener (observasjoner) må forstås i sammenheng med en historisk utvikling». Asdal og Reinertsen (2020, 14) viser også til at det å studere og forstå dokumenter er avgjørende dersom vi skal forstå samfunnet.

Studiens hovedmateriale består av offentlige dokumenter og annen litteratur som følger koronapandemien, noe som innebærer å kartlegge all informasjon av betydning. Dette inkluderer offisielle skriv, pressemeldinger, evalueringer, utredninger og lovverk fra offentlige nettsider. Ellers er det i datagrunnlaget ikke tatt med interne eller graderte dokumenter, utover å vise til funn fra Koronakommisjonens undersøkelser (NOU 2021: 6), som har hatt tilgang til slik informasjon. Jeg har foretatt et representativt utvalg av informasjon fra denne evalueringsrapporten og andre offentlige dokumenter som fremstår som særlig relevant for oppgaven.

Bruk av dokumentstudier kan også være nyttig i tilfeller hvor det kan være utfordrende å få deltakere til dybdeintervjuer. Engelstad (2010, 178 og 183) viser til at en utfordring med dokumentdata er at de i utgangspunktet ikke kan brukes til å kartlegge hva myndighetene tenker om samfunnsspørsmål og bruk av strategier i maktutøvelsen. Det holder derfor ikke med dokumentanalyse for å få et realistisk bilde av hva som har skjedd, og at det vil være behov for en kombinasjon av dokumentdata og kvalitativ intervjuing av personer involvert i prosessen for å få deres versjon.

Jeg har tatt hensyn til Engelstads bekymring og har samtidig funnet et bredt spekter av uttalelser om vurderinger og tanker fra strategisk og politisk hold i form av pressemeldinger og intervjuer, noe som gir god innsikt i myndighetsutøvelsen. Dette inkluderer intervjuer av sentrale aktører fra Koronakommisjonenes rapport, som er lagt inn i referanselisten med referansen NOU 2021: 6a-e. I tillegg viser jeg til mediernes dekning av saken. I denne sammenheng omtaler Engelstad (2010, 183) klipparkiv, som er pressens omtale av saker, som meget relevant. Nyhetsartiklene baseres på gjennomgang av både nyhets saker og dokumentarer fra norske mediehus. Som del av dokumentstudiene har jeg transkribert innholdet fra tre episoder med intervjuer av sentrale aktører fra TV2s dokumentar «Norge i krise», med referanse til første episode (TV2 2020). På bakgrunn av dette vil jeg bruke sitater fra myndighetene på strategisk og politisk nivå for å få relevante deltakeres syn på dokumenter og handlinger, og for å underbygge argumentasjonen i analysen.

Det er makthaverne som former politikken og foretar beslutningene som påvirker samfunnet. I og med at mitt mål med oppgaven er å belyse hvordan den politiske ledelsen håndterer krisen, innebærer dette at undersøkelsen «benytter en allerede eksisterende grense for hva og hvem undersøkelsen inkluderer eller ekskluderer» (Tjora 2017, 41). Det er et fåtall personer

som kan påvirke samfunnsforhold på lik linje med våre øverste myndigheter, ved at de forvalter store mengder ressurser som følge av at de innehar strategisk viktige posisjoner (Engelstad 2010, 173). Dette fåtallet av personer omtales gjerne som eliten. Eliten beskrives som ledere eller eksperter som vanligvis har stillinger med stor makt (Kvale og Brinkmann 2015, 175).

Med dette som fokus har all gjennomgang av dokumenter og innsamling av empiri som datagrunnlag vært basert på en objektiv tilnærming, hvor begreper og informasjon relatert til teorier om styringsidéer og ledelsesfilosofi har vært relevant å bruke i den videre prosessen. I den videre behandlingen av det innsamlede materialet har regneark vært et nyttig verktøy for å kategorisere innholdet, få oversikt og skille ut informasjon for videre undersøkelser.

3.4 Styrker og svakheter ved undersøkelsen

Som kriterier for kvalitet på forskningen henviser Tjora (2017, 231) til de norske begrepene gyldighet, pålitelighet og generaliserbarhet. LeCompte og Goetz (1982, 55) konkluderer med at det innenfor all forskningsdesign vil være et umulig mål å oppnå absolutt validitet og reliabilitet. I dette lyset anbefales det at forskerne må tilnærme seg disse to faktorene med et bevisst fokus for å sikre troverdighet til forskningen. Dette betyr at en gjennom undersøkelsesprosessen må ha et kritisk blikk på om forskningen representerer god reliabilitet og validitet.

Reliabilitet handler om pålitelighet og nøyaktighet, hvor god reliabilitet vurderes ut fra om en ville ha oppnådd de samme resultater dersom en selv eller annen forsker hadde gjentatt studien med like forutsetninger, prosedyrer og metoder (King, Keohane og Verba 1994, 26). På denne bakgrunn vil det være et krav om etterprøvbarehet, ved at studien kan gjenskapes. Reliabilitet innebærer derfor i stor grad om transparens i forskningsprosessen. Ved å være tydelig på eget ståsted, alle valg i forskningsprosessen og være åpen om bruk av alle kilder, her under dokumenter og referanser, er dette med på å sikre god gjennomsiktighet og reliabilitet.

I den sammenheng vil jeg for det trekke frem at det foreligger en grundig beskrivelse av studiens hensikt og bakgrunn, og redegjørelse for valg av metode. Alle dokumenter som er omhandlet i studien er offentlige, tilgjengelige og etterprøvbare. Personer som omtales i oppgaven blir dette i form av deres samfunnsrolle. Her viser De nasjonale forskningsetiske

komiteene (2016, pkt. 7) at «offentlige personer må regne med at de offentlige sidene ved det de gjør kan bli gjenstand for forskning». I oppgaven er det henvist til enkelte nyhetsartikler og dokumentarer, hvor bruk av intervjuer og sitater fra sentrale aktører er gjengitt ordrett. Dette sikrer at budskapet ikke kan misforstås, noe som dermed også øker troverdigheten. Videre har søken etter artikler først og fremst vært basert på hvilke former for kvalitetssikring som litteraturen har gjennomgått før publisering. Det betyr at artiklene eller litteraturen er utgitt av forskere eller med tilsvarende bakgrunn, er publisert i rapporter, fagbøker og vitenskapelige tidsskrifter, eller er utgitt gjennom offentlige kilder. Videre er samtlige referanser lagt inn i referanselisten i oppgaven. All empiri og sitater fra sentrale aktører er lagt inn i en egen referanseliste for å gjøre det enklere å skille mellom referansene.

For egen del har jeg ingen tilknytning til det strategiske og politiske nivået som er grunnlaget for undersøkelsen, og er på lik linje med alle andre på en eller annen måte berørt av koronapandemien. Jeg anser derfor reliabiliteten i studien for å være god.

Gyldighet eller validitet knytter Tjora (2017, 232) til om svarene vi finner i forskningen er de samme spørsmålene som vi stiller. Dersom resultatet kan overføres til liknende tilfeller, kan en si at validiteten er høy, og at resultatet dermed kan betegnes som gyldig. Gyldigheten kan for eksempel styrkes ved at vi redegjør for valg som tas og hvordan vi praktiserer forskningen, ved blant annet å vise til hvordan spørsmålene utformes rundt tema som vi ønsker å undersøke. Dette innebærer at validiteten er lav dersom vi undersøker noe annet enn det problemstillingen eller forskningsspørsmålene etterspør. Av denne grunn vil det å treffe med data som kan svare ut problemstillingen være med på å sikre god validitet (Grønmo 2004, 221).

I tråd med Tjora (2017, 234) anbefalinger vil jeg sikre at forskningen forankres i relevant forskning og følger rammene av faglighet, ved blant annet ved å sørge for at det empiriske grunnlaget er godt nok til å svare ut problemstillingene og at teorien består de deduktive testene for å gjøre gode slutninger.

4 Empiri

4.1 Innledning

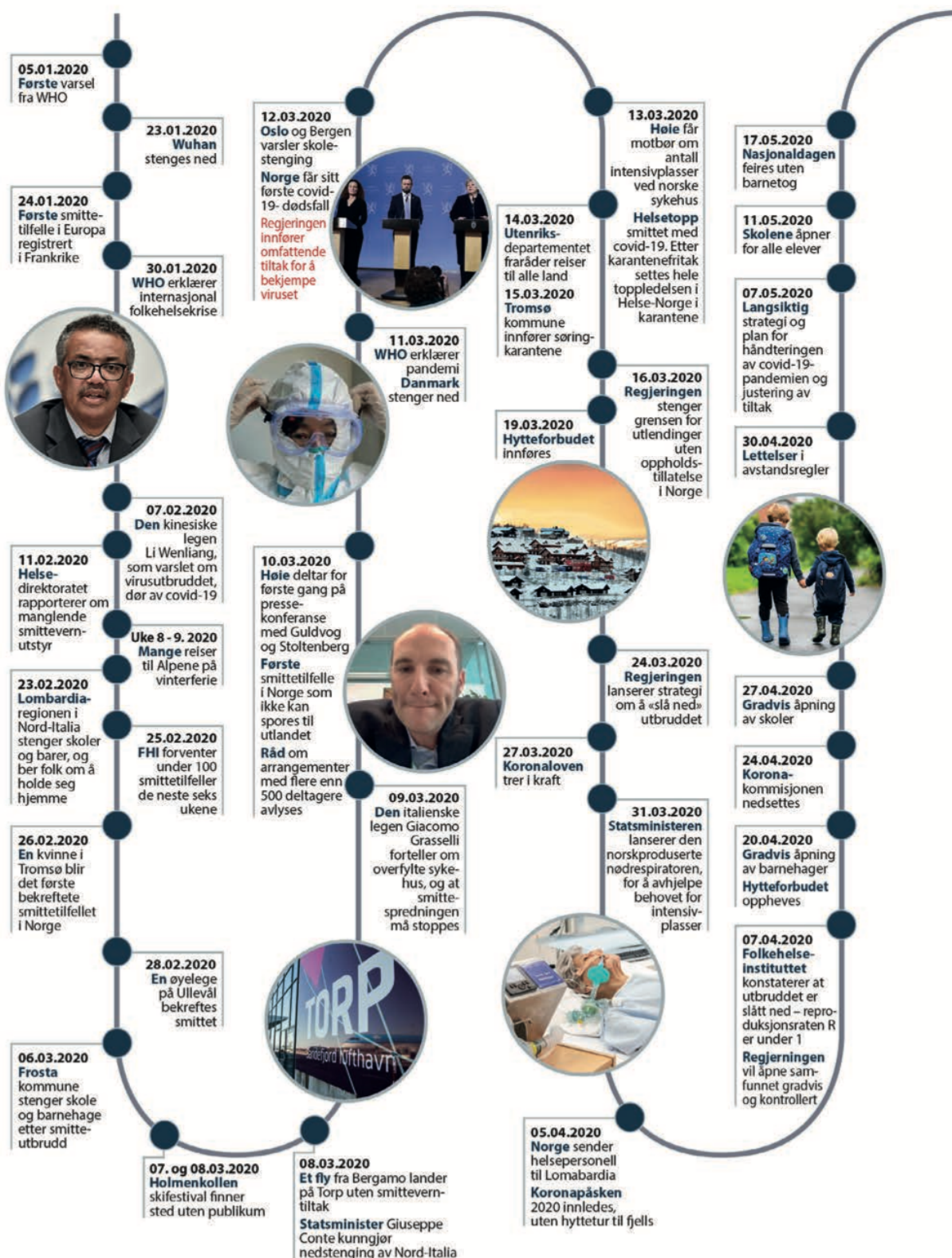
Dette kapitlet har som formål om å belyse hvordan koronapandemien har påvirket landet og hvordan dette har blitt håndtert av samfunnsapparatet. Her vil jeg presentere sentrale aktører og ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet, og spesielt helsesektorens organisering og relevante styringsdokumenter. Deretter vil jeg redegjøre for sentrale momenter rundt selve nedstengingen 12. mars 2020. Videre vil jeg se nærmere på hvordan strategi og tiltak løses gjennom ledelse og ansvarsfordeling, og til sist hvordan befolkningen responderer på tiltakene.

4.2 Koronapandemiens innvirkning på samfunnet

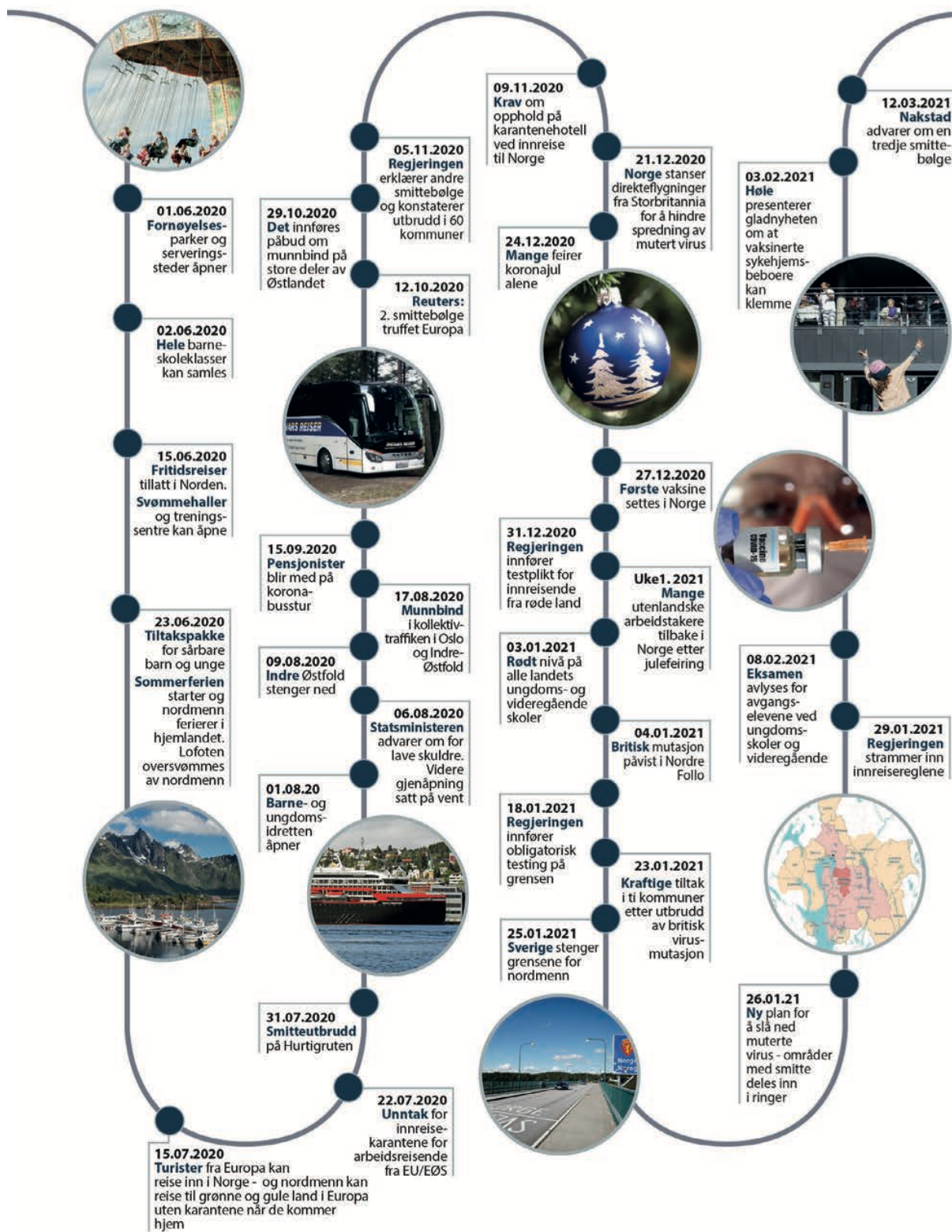
Som en innledning og for å gi et bilde av hvordan samfunnet har blitt påvirket av koronapandemien, vil jeg vise til Koronakommisjonens tidslinje som beskriver utviklingen i koronapandemien slik vi har blitt kjent med den siden januar 2020 og frem til mars 2021, se figur 1 og 2 (NOU 2021: 6, 50-51). Norge har så langt vært rammet av tre bølger med smitte. Den første startet i mars 2020 og var en medvirkende årsak til nedstengingen 12. mars. Den andre bølgen bekreftes 5. november 2020 (NOU 2021:6, 51), mens den tredje bølgen startet i mars 2021 med nye virusvarianter.

Utover antall syke og døde personer, som jeg viser til i innledningen, har Norge på lik linje med de fleste andre nasjoner i verden blitt berørt på de fleste samfunnsområder som følge av koronapandemien. I løpet av mars 2020 steg den registrerte arbeidsledigheten til over 10 prosent, som er historisk høyt (NOU 2021: 6, 365). Arbeidsledigheten var nesten dobbelt så høy ved utløpet av 2020 som før koronapandemien startet (NOU 2021: 6, 399). Som et eksempel på de økonomiske følgene viser SSB (Statistisk Sentralbyrå 2021) til at bruttonasjonalproduktet (BNP) for fastlands-Norge falt med 2,5 prosent fra 2019 til 2020, noe som er den sterkeste nedgangen målt siden målingene startet i 1970. Samtidig konkluderer SSB også med at Norge har klart seg relativt godt sammenliknet med andre land. Dette begrunnes med at de økonomiske mottiltakene med å senke styringsrenten til 0 og statlige tiltakspakker dempet det økonomiske fallet (NOU 2021: 6, 429). Totalt beløp koronarelaterte kostnader seg på statsbudsjettet på 178 milliarder kroner i 2020 (NOU 2021: 6, 429), og nye krisepakker og tiltak er iverksatt i 2021.

Tidslinje



Figur 1 – Tidslinje for myndighetenes håndtering av koronapandemien (NOU 2021: 6, 50).



Figur 2 – Tidslinje for myndighetenes håndtering av koronapandemien (NOU 2021: 6, 51).

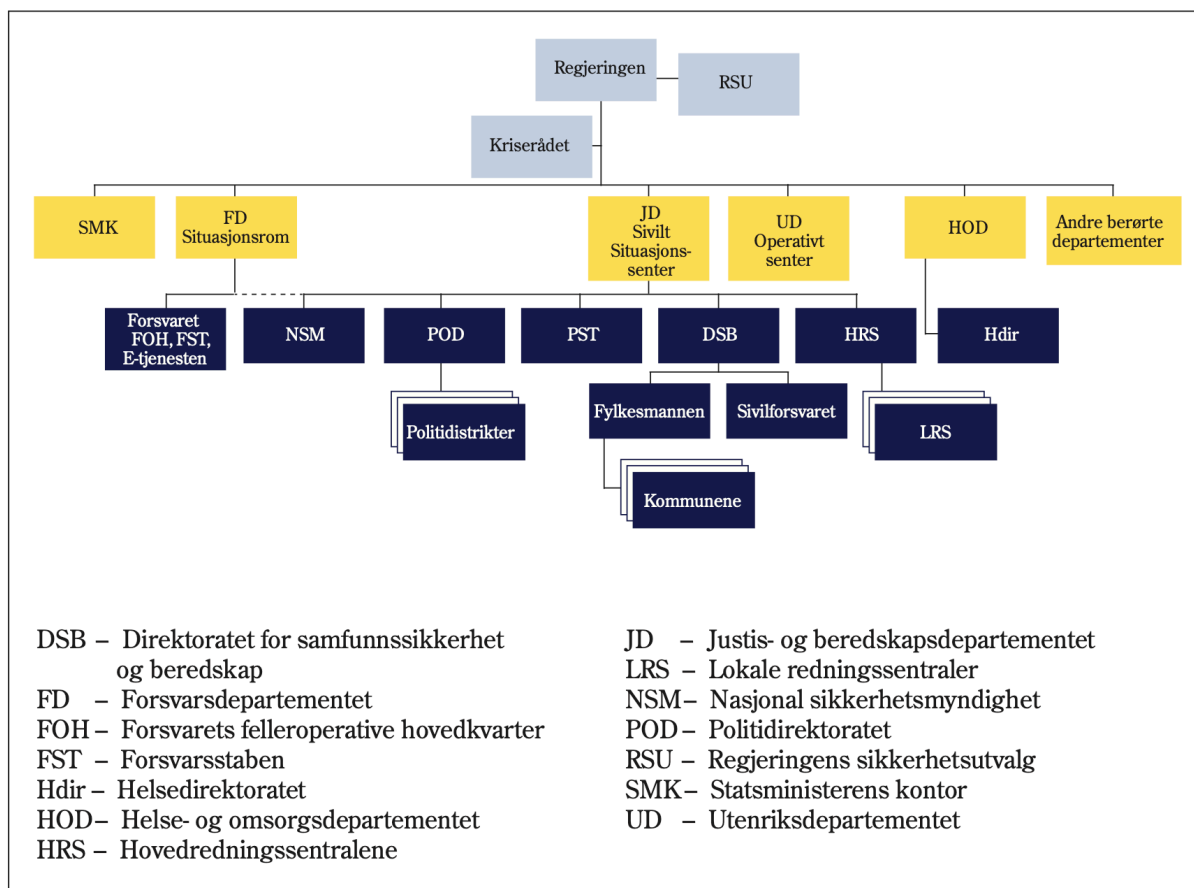
4.3 Sentrale aktører i beredskapsapparatet

Som med koronapandemien møter samfunnet jevnlig kriser av en eller annen størrelse, og det er *samfunnsapparatet* som har et ansvar for den enkelte borger og innbyggerne som gruppe (Sørensen 2017, 20). Jeg vil her presentere organiseringen, sentrale aktører og verktøy som danner grunnlaget for å håndtere en krise som koronapandemien.

For å være forberedt på hvordan en krise skal håndteres, etableres det beredskapsplaner og gjennomføres øvelser med deltakere som har en særlig funksjon i forbindelse med krisen. Som i arbeidet med koronapandemien vil arbeidet med å håndtere en krise innebære stor grad av usikkerhet, hvor mangel på informasjon kan være med på å påvirke beslutningsgrunnlaget. I dette momentet kan *krisehåndtering* defineres som «summen av tiltak som iverksettes når krisen har inntruffet, for å begrense skadene og bringe krisen til opphør» (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, 26).

Beredskapsplanlegging og krisehåndtering i Norge bygger på *fire beredskapsprinsipper* (Samfunnssikkerhetsinstruksen 2017, del 3), som er 1) *ansvarsprinsippet* – hvor organisasjonen som har ansvaret i en normalsituasjon også har ansvaret i en krise, 2) *likhetsprinsippet* – tilsvarende organisasjon som har den normale driften ivaretar også driften under krise, 3) *nærhetsprinsippet* – krisen håndteres på lavest mulig nivå i nærheten av krisen, og 4) *samvirkeprinsippet* – den enkelte organisasjon ansvarliggjøres for best mulig samvirke med relevante virksomheter og aktører innen forebygging, beredskap og krisehåndtering. Samvirkeprinsippet kom inn som et offisielt prinsipp i Norge etter 22. juli-angrepene, mens de tre andre prinsippene er tilsvarende som vi finner i Danmark og Sverige (Sørensen 2017, 25).

Koronapandemien er et eksempel på større kriser som berører flere samfunnsområder og departementer. Ved slike kriser kan samfunnsapparatet stille opp med hele landets beredskapsressurser for å håndtere krisen. Figur 3 gir en oversikt over hvilke ressurser det her er tale om.



Figur 3 – Organiseringen av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser (NOU 2021: 6, 210).

I håndteringen av koronapandemien er det regjeringen og sentralforvaltningen som utgjør de sentrale aktørene i det nasjonale beredskapsapparatet. Der er således disse aktørene som står ansvarlig for å utvikle strategier og tiltak, noe som også kan ses i sammenheng med organisasjonsteori presentert i kapittel 2. I det nasjonale beredskapsapparatet tas det utgangspunkt i en firedeling av ledelsesnivået, uavhengig av hvilken krise som oppstår og hvilket departement som blir gitt ansvaret som lederdepartement (Politidirektoratet 2020, 30).

Ledelsesnivåene skilles mellom politisk, strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Borch og Andreassen (2020, 171) viser til at inndelingen i ledelsesnivåene handler om å ivareta koordinering mellom nivåene og over etatsgrenser, for å få oversikt og sikre adekvat reaksjon både i tid og rom. Dette gjør seg spesielt gjeldende når det oppdraget krever samordning av flere sektorer, som når omfanget på krisen er stort og foregår over en lengre tidsperiode, slik vi opplever med koronapandemien.



Figur 4 – Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet når Justis- og beredskapsapparatet er lederdepartement (Politidirektoratet 2020, 30).

Som det fremgår av figur 4 er det regjeringen som utgjør det politiske nivået i beredskapsapparatet. Det er statsministeren som er leder for regjeringen og statsrådene har opplysningsplikt overfor statsministeren (Regjeringsinstruksen, § 1 nr. 1, 1909). Det er samfunnssikkerhetsinstruksen som regulerer hvordan departementene skal jobbe med samfunnssikkerhet, og som viser til at regjeringen har det «overordnede politiske ansvaret for både styringen og håndteringen av kriser som oppstår» (Samfunnssikkerhetsinstruksen 2017, del 8). Regjeringen møtes ukentlig for å drøfte viktige saker i regjeringskonferanser og på slottet hos kongen i statsråd. Her legges det frem for godkjenning forslag i saker som skal oversendes til Stortinget (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021).

På strategisk nivå og dermed departementsnivå, baseres den administrative håndteringen på tre hovedelementer. For det første har departementet som har ansvar for en sektor, også ansvaret under en krise, jfr. ansvarsprinsippet (Justis- og beredskapsdepartementet 2020b, 10). Lederdepartementet er ansvarlig for å koordinere håndteringen av kriser på departementsnivå, og det er Justis- og beredskapsdepartementet som er fast lederdepartement ved sivile, nasjonale kriser (Justis- og beredskapsdepartementet 2020b, 167). For det andre er *Kriserådet* det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå. Kriserådets faste medlemmer består av de øverste administrative ledere ved Statsministerens kontor, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Helse-

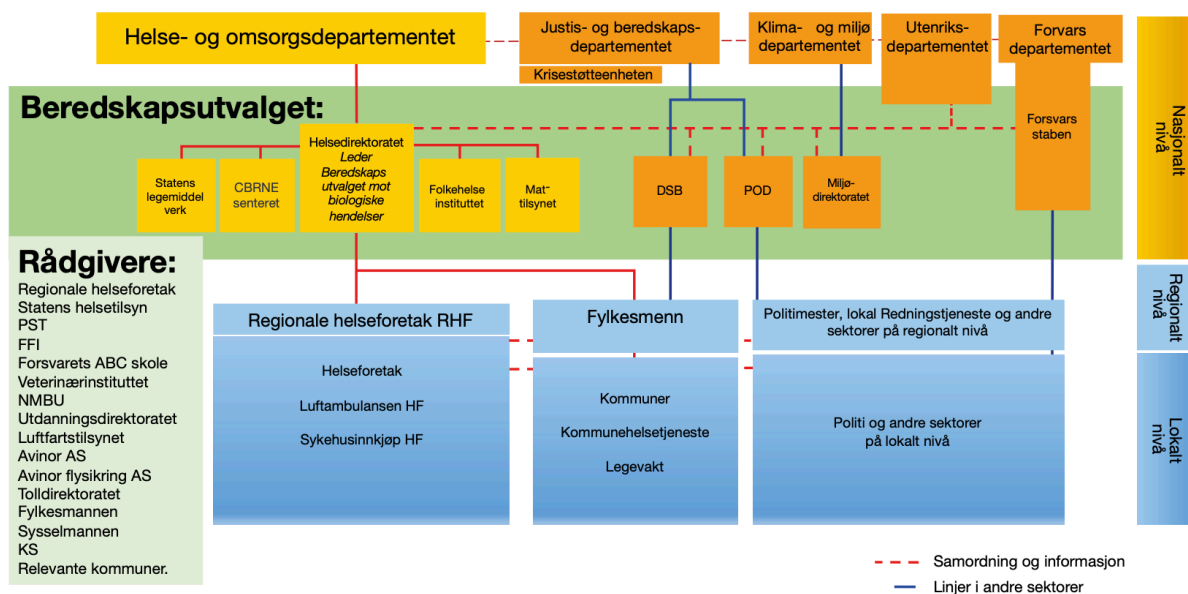
og omsorgsdepartementet. Ved behov møtes alle departementene til utvidede møter (Helse- og omsorgsdepartementet 2014, 10-11). Borch- og Andreassen (2020, 78) viser til at kriserådet er delegert fullmakt til å velge et annet lederdepartement enn Justis- og beredskapsdepartementet under en krise. I tillegg skal *Krisestøtteenheten* (KSE) i Justis- og beredskapsdepartementet ved behov for krisehåndtering yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet (Justis- og beredskapsdepartementet 2020b, 10).

Helsesektoren har en viktig rolle i håndteringen av koronapandemien, hvor Helse- og omsorgsdepartementet kan pekes ut som lederdepartement i pandemier (NOU 2021: 6, 60). Departementet har det overordnede ansvaret for at befolkningen får likeverdige og gode helse- og omsorgstjenester. Videre redegjøres det for ledelsesnivåene innen helsesektoren.

Det operasjonelle nivået består av statlige forvaltningsorganer, som direktorater og andre statlige etater og tilsyn med et landsomfattende ansvar (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, 133). Her finner vi Helsedirektoratet, som er et statlig direktorat og myndighetsorgan underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Dette nivået skal følge opp politiske vedtak, styringssignaler og føringer (Politidirektoratet 2020, 32), samt ha oversikt over sårbarheter og risiko i egen sektor, iverksette og utvikle forebyggende tiltak (Sørensen 2017, 25).

Helsedirektoratet har et helhetlig ansvar for den nasjonale helseberedskapen, og er faglig rådgiver, iverksetter de politiske beslutningene og forvalter lov og regelverk innen helsesektoren. I tillegg er Helsedirektoratet etter lov forpliktet til å innhente kunnskap fra FHI og legge denne kunnskapen til grunn for vurderingene sine (NOU 2021: 6, 60). Helsedirektoratet leder også Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser (BUB), hvor de deler sekretariatsfunksjonen med FHI (NOU 2021: 6, 60). Som figur 5 viser, representerer BUB et bredt spekter av offentlige aktører i arbeidet med helseberedskap på nasjonalt nivå.

Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser med rådgivere



Figur 5 – Aktørene i helseberedskapen (Helse- og omsorgsdepartementet 2019, 13).

Fra det operasjonelle nivået med ansvar innen pandemiberedskap vil jeg også ta med FHI. FHI er en nasjonal kompetanseinstitusjon underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. FHI har ansvar for smittevern, helsefremmende og forebyggende tiltak i befolkningen, samt internasjonal helse. Dette innebærer at FHI skal gi faglig råd til offentlige virksomheter og befolkningen om smittsomme sykdommer, smittevern og valg av smitteverntiltak (NOU 2021: 6, 60).

Det taktiske nivået, som beskrives som det regionale og lokale nivået, består av operative offentlige, private og frivillige ressurser med sentrale oppgaver i samfunnsikkerhetsarbeidet (Sørensen 2017, 24). Her finner vi for eksempel statsforvalteren, fylkeskommunen og kommunene (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, 133).

4.4 Sentrale styringsverktøy og lovverk i helsesektoren

I helsesektoren finnes det flere planer organisert i et planhierarki, og som er styringsdokumenter for hvordan helsemyndighetene skal håndtere en større krise. Planverket er del av det nasjonale beredskapssystemet, kjent som NBS (Politidirektoratet 2020, 18).

Nasjonal helseberedskapsplan er det overordnede rammeverket for helsesektorens forebygging og håndtering av alle former for kriser og katastrofer (Helse- og

omsorgsdepartementet 2018, 4). Planen tar for seg alle formaliteter rundt lov- og planverk, deltakerne, deres roller, ansvar og oppgaver, og ressurser som kan bidra.

Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer (Helse- og omsorgsdepartementet 2019) er underordnet Nasjonal helseberedskapsplan og skal sikre en «felles nasjonal beredskapsplanlegging for å håndtere utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer». Det fremgår av planen at det ved utbrudd av alvorlig smittsom sykdom kan være behov for nasjonal koordinering med flere sektorer. Her finnes det også mandatet som etablerer Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser, se figur 5, og som har en bred sammensetning av offentlige aktører.

Under den nasjonale beredskapsplanen finner vi *Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa (pandemiplanen)*. Den viser til at det overordnede formålet med planen er å «hindre sykdom og død og legge til rette for å kunne opprettholde nødvendige samfunnsfunksjoner i alle sektorer (Helse- og omsorgsdepartementet 2014, 5). Her vises det også til Kriserådet og de enkelte aktørers ansvar for pandemiberedskap (Helse- og omsorgsdepartementet 2014, 17). Pandemiplanen redegjør videre for samarbeidet med andre land og internasjonale organisasjoner, samt frivillige organisasjoner, for å kunne løse lovpålagte oppgaver innenfor helse- og omsorgstjenesten. Her nevnes spesielt Røde Kors og Norske kvinners sanitetsforening (Helse- og omsorgsdepartementet 2014, 20-21).

Innenfor helsesektoren finnes det en også en rekke sentrale lover (Borch og Andreassen 2020, 295-297). Nasjonal helseberedskapsplan trekker spesielt frem helseberedskapsloven og smittevernloven i ansvaret for helseberedskap (Helse- og omsorgsdepartementet 2018, 6). Helseberedskapsloven, sammen med forskrifter, pålegger blant annet kommuner og fylkeskommuner å utarbeide egen beredskapsplan for sine helse- og sosialtjenester (helseberedskapsloven, § 2-2, 2000). Smittevernloven stiller særskilte krav til smittevernberedskap, overfor kommunene og regionale helseforetak, med krav til å utarbeide plan for forebygging og vern mot smittsomme sykdommer. I tillegg skal loven sikre at helsemyndighetene samordner sin virksomhet i smittevernarbeidet (smittevernloven, § 1-1, 1994). Det er gjennom smittevernloven de mest inngripende tiltakene er hjemlet (DFØ 2020, 10).

I tillegg til omtalte lovverk utgir Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) risiko- og sårbarhetsanalyser av mulige scenarioer i samfunnet. I 2019 ble pandemi som risiko kategorisert med høyeste sannsynlighet og med største konsekvenser (DSB 2019, 13).

4.5 Beredskapsapparatets strategi og tiltak for håndtering av koronapandemien

Basert på overordnede plan- og lovverket, samt DSBs scenarioer, kan det fremstå som at nasjonale myndigheter var forberedt på at en krise i form av en pandemi. Jeg vil her redegjøre for noen utdrag og funn rundt strategi og tiltak, og starter med å se på hvorfor det var behov å iverksette de inngripende tiltakene.

4.5.1 Nedstengingen av Norge

I starten av januar 2020 kom det meldinger fra Kina at et influensavirus var i ferd med å bre om seg. 30. januar opplyste norske myndigheter at de fulgte utviklingen til koronaviruset og var godt forberedt dersom viruset skulle komme til Norge. I den sammenheng uttalte helse- og omsorgsminister Bent Høie at han jevnlig ble oppdatert av Helsedirektoratet og FHI (Helse- og omsorgsdepartementet 2020a).

Dagen etter delegerte Helse- og omsorgsdepartementet ansvaret til Helsedirektoratet med å koordinere innsatsen innen helse- og omsorgssektoren, i samarbeid med FHI og andre aktuelle aktører. Her uttalte helse- og omsorgsminister Bent Høie at «dette er et tiltak i Nasjonal helseberedskapsplan og vi gjør dette nå som et føre-var-tiltak fordi vi ser at situasjonen berører flere aktører, både i helsesektoren og andre sektorer» (Helse- og omsorgsdepartementet 2020b). Samme dag ble koronaviruset i Norge klassifisert som *allmennfarlig smittsom sykdom* etter smittevernloven (Helse- og omsorgsdepartementet 2020c), noe som ga Helsedirektoratet og kommunene utvidede fullmakter (Borch og Andreassen 2020, 295-297).

Etter det første smittetilfellet i Norge 26. februar kom det en rekke tiltak fra myndighetene, på tvers av departementene. Den 28. februar ble en hjemmel vedtatt gjennom en kongelig resolusjon som sikret tilgang til nødvendige legemidler og utstyr ved behov (Helse- og omsorgsdepartementet 2020d). Videre ble fraværgrensen endret 4. mars som følge av koronaviruset (Kunnskapsdepartementet 2020). 6. mars fikk Helsedirektoratet ytterligere fullmakter fastsatt i kongelig resolusjon, til å sikre befolkningen helsehjelp og hindre smittespredning (Helse- og omsorgsdepartementet 2020e).

To dager senere ble så den første pasienten innlagt som følge av koronaviruset og det var kraftig økning i antall smittetilfeller. Regjeringen iverksatte strakstiltak 10. mars for å håndtere de økonomiske konsekvensene. I den forbindelse uttalte statsminister Erna Solberg at å begrense spredningen av smitte var jobb nr. én, men det ville også bli satt i gang tiltak for å hjelpe bedrifter med økonomiske utfordringer (Statsministerens kontor 2020a)

Fra å ha kontroll på hvor smitten kom fra, spredte viruset seg fra 10. mars ukontrollert i Norge (Justis- og beredskapsdepartementet 2020b, 41). 11. mars 2020 erklærte WHO at verden sto overfor en pandemi (WHO 2020) og det neste døgnet var det omfattende møteaktivitet hos de norske myndighetene. Koronakommisjonens undersøkelser viser at arbeidet i Helsedirektoratet med tiltakene som skulle presenteres dagen, etter tok 60 minutter og var unnagjort like før midnatt (NOU 2021: 6, 133). Her viser også Koronakommisjonen til at det var statsminister Erna Solberg som selv ringte helse- og omsorgsminister Bent Høie og etterlyste strengere tiltak (NOU 2021: 6, 134).

Min jobb er å pushe på helseministeren, for at han skal pushe på underliggende etater. Det er også viktig at vi gir ryggdekning til det fagetatene gjør, men vi må også føle at de rådene de gir er riktige. For meg var det viktig å kommunisere den uroen jeg hadde på det tidspunktet. Det var en uro over at vi nok hadde behov for sterkere tiltak etter hvert. (Statsminister Erna Solberg, NOU 2021: 6e, 4).

Morgenen etter deltok statsministeren og helse- og omsorgsministeren på et møte i BUB, sammen med blant annet helsedirektør Bjørn Guldvog:

Jeg tok imot Erna Solberg rett utenfor direktoratet morgenen den 12. mars. Jeg tror alle skjønnte at vi nå var ved et vendepunkt. Jeg tror du så meg litt inn i øynene da vi sto der og så sa du «dere skal vel trykke på den røde knappen i dag?». (...) Det var dramatisk. Da var det akkurat dette et av de mest inngripende tiltakene i fredstid som vi ble enige om på gangen, oss 3. (Helsedirektør Bjørn Guldvog, TV2 2020).

Det var i etterkant av dette møtet beslutningen om å stenge ned Norge ble fattet av Helsedirektoratet med hjemmel i smittevernloven § 4-1 (NOU 2021: 6, 258).

Kl. 14:00 den 12. mars ble således de mest inngripende tiltakene i landet i fredstid presentert på en pressekonferanse av statsministeren, helse- og omsorgsministeren, helsedirektøren og direktøren for FHI (NOU 2021: 6, 137). Ved siden av statsminister Solbergs uttalelse, som det er vist til i innledningen, uttaler helse- og omsorgsminister Bent Høie at tiltakene iverksettes «for å beskytte de av oss som er mest sårbare (...) Grepene vi nå tar vil oppleves som en belastning for mange. Men dette er en *dugnad* som vi er nødt til å ta i fellesskap og på vegne av fellesskapet» (Statsministerens kontor 2020b). Den samme dagen dør også den første norske pasienten av koronaviruset (NRK 2020).

I TV2s dokumentar snakker statsministeren om hvordan hun opplevde omstendighetene rundt nedstengingen:

Jeg tenkte jo at det var veldig alvorlig situasjon da jeg nesten ikke får tid til å fordøye hvor inngripende dette er for folk og vi hadde egentlig aldri en diskusjon om at dette var for kostbart for samfunnet og sånn. Jeg synes det var en sånn samordnet opplevelse av at vi, altså dette er vi nødt til å gjøre. Jeg visste at dette berørte veldig mange mennesker sin hverdag. (Statsminister Erna Solberg, TV2 2020).

I den samme dokumentaren beskriver også helsedirektør Bjørn Guldvog hvordan han opplevde tiden hvor avgjørelsen om nedstengingen ble fattet:

Det var en veldig lettelse på en måte, og vi hadde jobbet med både dere og vi over mange dager, og visste jo at vi nærmet oss beslutninger som uansett ville være ganske dramatiske. Og kunne være litt usikker på i hvor stor grad får vi forståelse for dette i politisk ledelse. Vi er ikke vant til å ha så mye dialog vi, med en statsminister i hverdagen, vi har med vår helseminister, så ser du da at dette var en koordinert, det var samordnet, det føltes godt. (Helsedirektør Bjørn Guldvog, TV2 2020).

Dagen etter overtok Justis- og beredskapsdepartementet ansvaret som lederdepartement i henhold til samfunnssikkerhetsinstruksen, som følge av at krisen berørte hele samfunnet (NOU 2021: 6b, 3).

4.5.2 Plan og strategi etter nedstengingen

I tiden etter nedstengingen iverksatte norske myndigheter en rekke smitteverntiltak for å håndtere pandemien. Det har blitt utarbeidet nytt lovverk, en rekke forskrifter, regelverk, veiledere og strategi- og beredskapsplaner. De fleste tiltakene har regjeringen publisert fortløpende på en egen tidslinje, og hvor en rekke tiltak har blitt justert nasjonalt, regionalt og lokalt ut fra smittesituasjonen (Regjeringen 2020). I tillegg har Koronakommisjonen (NOU 2021: 6) i kapittel 23 gjennomgått alle statlige smitteverntiltak og regelverksutvikling, hvor det gis en kronologisk oversikt over fullmaktene som er gitt etter helseberedskapsloven og smittevernloven (NOU 2021:6, 268 mfl.). For å sammenfatte fullmaktene innebærer disse smitteverntiltak rettet mot befolkningen, forskjellige forbud og antallsbegrensninger, stenging av virksomheter, beordring av personell og karantenebestemmelser m.fl.

Basert på tidslinjene og figur 1 og 2, vil jeg presentere et selektivt utvalg av tiltak som kan beskrive hvordan beredskapsapparatet har håndtert koronapandemien på strategisk og politisk nivå. Jeg vil ta utgangspunkt i den innledende fasen av pandemien, siden en rekke av de senere tiltakene bygger på strategien som ble gjeldende etter nedstengingen 12. mars og frem mot sommeren 2020.

For å sikre større mulighet for fleksibilitet i arbeidstiden ble staten og de fire hovedsammenslutningene 16. mars enige om nye rammer for arbeidstid, som innebar at kjernetiden fra kl. 09:00 til 14:30 inntil videre ble satt ut av kraft (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020).

18. mars fremmet regjeringen forslag om midlertidig *koronalov*, som ga myndighetene hjemmel til å vedta nødvendige regler der det ikke fantes godt nok grunnlag for å gi slike regler. Her ble det vist til at forskriftene som så langt var gitt med hjemmel i smittevernloven, ikke kunne gis når det var behov for å håndtere utfordringer som var direkte knyttet til smitte eller helsevesen (Justis- og beredskapsdepartementet 2020a). Loven ble enstemmig vedtatt av Stortinget 27. mars 2020 og opphevet 27. mai 2020 (Stortinget 2020).

Statsministeren så også behovet for å få fortgang saker i knyttet til koronapandemien og tok initiativ til etableringen av *regjeringens covid-19-utvalg (RCU)* i mars 2020 (NOU 2021: 6e, 10). Utvalget har ukentlige møter og består av partilederne, finansministeren, helse- og omsorgsministeren, justis- og beredskapsministeren, utenriksministeren og saker som andre

statsråder har til behandling (Statsministerens kontor 2020e). Videre deltar FHI og Helsedirektoratet (NOU 2021: 6e, 11).

I et intervju med Koronakommisjonen fremkommer det at regjeringen ikke hadde en etablert strategi i den første perioden av koronapandemien (NOU 2021: 6, 148).

Jeg tror regjeringens strategi egentlig ble klargjort da vi bestemte oss for å slå ned. Vi hadde en «vi må håndtere en vanskelig situasjon»- strategi. Vi måtte gjøre alt vi kunne for å få kontroll og å få smitten ned. Det var egentlig først i slutten av mars at vi fant frem til den mer langsiktige strategien (Statsminister Erna Solberg, NOU 2021: 6, 148).

I vurderingen av hvilken strategi myndighetene skulle bruke for å håndtere koronapandemien, ble det til slutt besluttet å gå for en «slå ned»-strategi i motsetning til en «bremse»-strategi (NOU 2021: 6, 148). Deretter la regjeringen 7. mai frem plan og nedjustering av koronatiltakene (Statsministerens kontor 2020c). Det fremgikk her at regjeringens strategi frem til da var å slå ned viruset. Nå var målet fortsatt det samme, men med en overgang til en *kontrollstrategi*. Helse- og omsorgsminister Bent Høie anførte at «fordi vi har lykket i å slå ned smittespredningen, kan vi åpne samfunnet igjen. Når vi nå løser opp på tiltakene forutsetter det at vi beholder kontrollen på smitten, med økt testing, isolering, smittesporing og karantene» (Statsministerens kontor 2020c).

Denne strategien ble forkortet til *TISK* og var del av den «langsiktige plan og strategi for håndteringen av covid-19-pandemien» (Statsministerens kontor 2020d), som ble lagt frem av Regjeringen 7. mai. Strategien ble senere oppdatert og erstattet 14. desember av «langsiktig strategi for håndteringen av covid-19-pandemien» (Helse- og omsorgsdepartementet 2020j). Strategiplanen som ble lagt frem 7. mai redegjør for bakgrunn og mål for planen, med henvisning til overordnede planer og regelverk som det tidligere er redegjort for. Det fremgår av planen at regjeringen «har fått kontroll på smittespredningen (...) gjennom en slå-ned-strategi og den har lykket» (Statsministerens kontor 2020g).

Regjeringen lanserte deretter en beredskapsplan 10. juni med smitteverntiltak som kunne iverksettes dersom det ble økt smittespredning (Helse- og omsorgsdepartementet 2020f). Her fremgår det at målet nå var å holde smittesituasjonen under kontroll, iverksette tilstrekkelige

tiltak og unngå tiltak hvor smitteverneffekten var liten og kostnadene store. Planen viser til den langsiktige strategien som ble publisert 7. mai, med scenarioer og tiltak, og videre til regelverk og ansvarsforhold som er hjemlet i lovverk.

Covid-19-forskriften tredde i kraft 27. mars og er hjemlet både i smittevernloven og helseberedskapsloven (Covid-19-forskriften 2020). Forskriften skal sikre samordning av tiltakene som iverksettes av lokale og statlige myndigheter. Den 8. oktober 2020 endret regjeringen covid-19-forskriften, og la med dette et større ansvar på den enkelte kommune i å vurdere behovet for tiltak ved lokale utbrudd (Helse- og omsorgsdepartementet 2020h):

Vi er nå i en annen situasjon enn da vi stengte ned i mars. Kommunene har rustet opp beredskapen, og vist at de kan håndtere lokale utbrudd. Det gjør at vi kan målrette tiltakene bedre slik at belastningen for den enkelte og for samfunnet blir minst mulig. Vi kan derfor åpne opp for enkelte lettelser nasjonalt. Det forutsetter at kommuner med lokale utbrudd tar tøffe grep for å få kontroll. Tiltakene som nå lettes nasjonalt vil kunne være aktuelle å gjeninnføre i kommuner ved lokale utbrudd. (Helse- og omsorgsminister Bent Høie, Helse- og omsorgsdepartementet 2020j).

Beredskapsplanen ble oppdatert 14. desember 2020 og publisert dagen etter (Helse- og omsorgsdepartementet 2020i). Det samme gjelder strategidokumentet for «håndteringen av covid-19-pandemien», som ble vedtatt 7. mai (Helse- og omsorgsdepartementet 2020j). I de oppdaterte planene er det blant annet tatt inn en ny linje som viser til at regjeringens mål er at tiltaksbyrden for barn og unge skal være så lav som mulig.

Beredskapsplanen og strategiplanen må ses i sammenheng med revidert rundskriv I-7/2020 om kommunale smitteverntiltak, som ble publisert 17. desember og senere oppdatert 19. februar 2021 (Helse- og omsorgsdepartementet 2020k). Det fremgår her at formålet med rundskrivet er å veilede kommunene om lokale smitteverntiltak og utforming av kommunale vedtak.

For å lykkes med å håndtere koronapandemien trekker helse- og omsorgsminister Bent Høie frem viktigheten av det globale samarbeidet (NOU 2021: 6d, 17). Her viser han til at Norge er meget avhengig av samarbeidet med EU. Dette understøtter også statsminister Erna Solberg, med at det for Norge sin del er helt avgjørende å delta i et globalt samarbeid når landet står

utenfor EU (NOU 2021: 6e, 22). Dette kan også ses i sammenheng med vaksineprogrammet. Det er her utarbeidet en egen temaside om koronavaksinasjonsprogrammet, som tydeliggjør ansvarsforholdet og organiseringen av programmet, inkludert hvilke vaksiner som er godkjent for bruk (FHI 2020b).

4.5.3 Tillit til myndighetene

Den oppdaterte strategiplanen viser til at innbyggerne i Norge gjennomgående har høy tillit til myndighetene, og at de har fulgt råd og krav som myndighetene har iverksatt (Helse- og omsorgsdepartementet 2020o, 10). En foreløpig studie fra Norsk Medborgerpanel som tok for seg innbyggernes opplevelse av tiltakene i slutten av mars 2020, viste at tilliten til helsemyndighetene var høy både rundt informasjon og åpenhet (Sætrevik 2020). Et annet eksempel er at assisterende helsedirektør Espen Rostrup Nakstad ble kåret til Årets osloborger i Aftenposten, for den tillitsfulle måten han hadde utøvd ledelse på under pandemien (Borud 2020). Koronakommisjonen viser også til en undersøkelse som bekrefter at deltakerne har stor eller svært stor grad av tillit til helsemyndighetens håndtering av koronaviruset (NOU 2021:6, 140). Koronakommisjonen konkluderer med at tilliten til myndighetene har holdt seg høy gjennom hele pandemien og uten denne tilliten ville det vært betydelig vanskeligere å få gjennomslag for råd og pålegg (NOU 2021: 6, 23).

5 Analyse

5.1 Innledning

I forrige kapittel ble sentrale aktører identifisert, strategier og tiltak synliggjort, gjennom en deskriptiv tilnærming til håndteringen av koronapandemien. I dette kapittelet vil den valgte teori presenteres som et analytisk verktøy, for å gi en ny forståelse av håndteringen av koronapandemien som et empirisk fenomen. Analysen foretas i tråd med problemstillingen og forskningsspørsmålene.

5.2 Styringsidéer – TOA, NOS og OSS

Koronapandemien har påvirket Norge og verden siden begynnelsen av 2020. Hvor sentralforvaltningen eksisterer uavhengig av hvilken situasjon som måtte oppstå, iverksettes beredskapsapparatet når situasjonen og behovet krever dette. Dette innebærer at sentralforvaltningen på bakgrunn av de grunnleggende beredskapsprinsippene må ivareta både daglige gjøremål og ekstraordinære oppgaver. Hvordan myndighetene gjennom et beredskapsapparat har løst oppgavene, innebærer stor grad av styring. Med bakgrunn i det første forskningsspørsmålet vil jeg her undersøke hvilke styringsidéer som ser ut til å påvirke innholdet i håndteringen av koronapandemien.

5.2.1 Styring under koronapandemien

Basert på informasjon som fremkommer i empirikapitlet innen styringsdokumenter og tiltak som iverksettes, er det myndighetene i form av det politiske og strategiske nivået som fremstår som sentrale aktører i håndteringen av koronapandemien. Med dette som grunnlag vil tas det utgangspunkt i styringsform i rammeverket til Osborne (2006). Som det fremgår av figur 4 består det nasjonale beredskapsapparatet av fire ledelsesnivåer. Dette innebærer en hierarkisk organisasjonsstruktur, som er et kjennetegn ved byråkratiet som norsk forvaltning er bygget på. Dette kan gjennom rammeverket til Osborne (2006) relateres til ideen om tradisjonell offentlig administrasjon (TOA) og Webers beskrivelse av det offentlige hierarkiet (Veiden 2010, 41-42). Basert på prinsippene for autoritet og hierarki innebærer dette en vertikal organisatorisk struktur med over- og underordnede, hvor etater på lavere nivå følges opp av etater på høyere nivå (Weber 1946/2016). Her kan det vises til at det er statsministeren som er leder for regjeringen (Regjeringsinstruksen, § 1nr. 1, 1909), og hvor helse- og omsorgsminister Bent Høie i intervjuet med Koronakommisjonen påtar seg det

konstitusjonelle og overordnede politiske ansvaret for håndteringen av pandemien (NOU 2021: 6d, 4).

På den andre siden er dette skillet noe vi også finner i ny offentlig styring (NOS), hvor det er politikerne som bestemmer de overordnede målene, mens administrasjonen skal løse oppgavene innenfor tildelte ressursrammer (Røiseland og Vabo 2016, 20). I tråd med retningslinjene «Om forholdet mellom det politisk ledelse og embetsverk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, 10) skal det strategiske nivået med departementene gi faglige innspill og iverksette politiske vedtak. Dette innebærer også at oppdrag settes ut til ytre etater, som direktoratene.

Gjennom den hierarkiske organiseringen av beredskapsapparatet med kjennetegn av TOA og arbeidsfordelingen mellom politikerne og forvaltningen med innslag av NOS, fremstår det som at flere styringsideer gjensidig påvirker hverandre ut fra håndteringen av de ulike oppgavene. I denne sammenheng vises det til avgrensingen i innledningen og til problemstillingen hvor det er selve håndteringen av koronapandemien på strategisk og politisk nivå som skal undersøkes, og ikke den ordinære driften. Slik sett er det selve krisehåndteringen gjennom beredskapsapparatet og hvilke styringsideer som ser ut til å påvirke innholdet, som primært skal utredes.

I beredskapsapparatet og i kriseorganisasjoner, er det å ha ledere og sjefer på toppen av hierarkiet tydelig og viktig (Carlström 2017, 73). Carlström viser til at strukturen i beredskapsapparatet er bygget på militær organisering, med roller og ansvar. Her følger beslutningene den klassiske linjen i hierarkier – oppgaver fordeles, ordre gis og arbeidet kontrolleres. Med dette ivaretas lederskapet i beredskapsapparatet av ledere som besitter en posisjon eller formell stilling, hvor de inngår i et hierarki med over- og underordnede basert på lokaliseringen i organisasjonen.

For ledere i sentralforvaltningen vil håndteringen av tiltakene rundt koronapandemien også innebære preg av politisk autoritet. Politisk autoritet handler om hvor mye sentralforvaltningen utsettes for av politisk styring og kontroll (Jacobsen 2019, 26), og forutsetter at organiseringen av sentralforvaltningen struktureres på en slik måte at den er i stand til å løse oppgavene i samsvar med hva som er vedtatt. I håndteringen av koronapandemien engasjerer politisk nivå seg direkte i oppgaveløsingen, noe som skiller seg

fra den desentraliserte tilnærmingen i NOS. Helse- og omsorgsminister Bent Høie opplyser at han involverte seg direkte både i inngåelsen av rammeavtalen om anskaffelse av legemidler, medisinsk utstyr og verneutstyr (NOU 2021: 6, 12). Videre i at Helse Sør Øst RHF fikk ansvaret for anskaffelsen og fordeling av smittevernutstyr (13) og ved innkjøp av smittevernutstyr fra Kina i den tidlige fasen av den norske håndteringen av pandemien (13). Dette begrunner Høie delvis med tidspress og kjennskaper gjennom eget nettverk, siden slik oppfølging av oppgaver i utgangspunktet vil være tillagt Helsedirektoratet. Hvor helse- og omsorgsminister Høie involverer seg operasjonelt i oppgavehåndteringen kan dette ses på som et avvik fra de formaliserte samordningsmekanismene (Borch og Andreassen 2020, 140). Her vises det til at det kan være et behov for et bredere sett av samordningsmekanismer med høyere grad av fleksibilitet når situasjonen krever dette (141).

Som et tiltak i Nasjonal beredskapsplan delegerte Helse- og omsorgsdepartementet 31. januar 2020 ansvaret til Helsedirektoratet med å koordinere innsatsen innen helse- og omsorgssektoren (Helse- og omsorgsdepartementet 2020b, 26). En slik fullmakt regnes ikke som desentralisering av makt i tråd med NOS, men som dekonsentrering, ved at «fullmakt ved delegering er flyttet fra et høyere nivå til et lavere nivå innenfor samme hierarkiske organisasjon» (Østerud 2007, 254).

Etter å ha fått delegert koordineringsansvaret som overordnet helsefaglig myndighet, kunne Helsedirektoratet sende bestillinger om aktivitet og be om rapportering fra statsforvalteren (Helse- og omsorgsdepartementet 2020b, 14). Assisterende helsedirektør Espen Rostrup Nakstad ble intervjuet av Koronakommisjonen om dette:

Rollen til direktoratet har vært å koordinere sektoren, men også samle inn gode råd fra andre, som FHI, Legemiddelverket, RHF-ene, kommunene og fylkesmennene. Innspillene blir samlet inn og vurdert, og så blir rådet fra direktoratet et bredt råd for hele forvaltningen. Det vil si ikke bare for smittevern, ikke bare for legemiddelberedskap og heller ikke bare kommunehelsetjeneste, men at rådene må ses i en sammenheng. Derfor blir anbefalingene litt annerledes enn det som kommer fra de enkelte virksomhetene. Til slutt er det opp til regjeringen å vekte andre sektorhensyn og økonomi i dette når de tar sine beslutninger. Det er en prosess vi har levd godt med. (NOU 2021: 6a, 2).

Basert på uttalelsen fra assisterende helsedirektør ses den tydelige funksjonen til Helsedirektoratet som et myndighetsorgan og bindeledd mellom alle statlige, regionale og lokale virksomheter innenfor helsesektoren. Dette kan være et eksempel på hvordan sentralforvaltningen i regi av helsedirektoratet bidrar med faglige råd til regjeringen i tråd med den byråkratiske formen i TOA. Denne klare ansvarsfordelingen mellom de forskjellige ledelsesnivåene og spesielt mellom strategisk og politisk nivå i beredskapsapparatet, er også i samsvar med TOA i rammeverket hvor det skal være et klart skille mellom politikk og administrasjon (Osborne 2006, 378).

På den andre siden kan det også stilles spørsmål om ansvars- og ledelsesnivået når særlige avgjørelser skal fattes. Etter smittevernloven § 4-1 har Helsedirektoratet myndighet til raskt å iverksette landsomfattende tiltak når det er behov for dette for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom. DFØ viser til at det er denne bestemmelsen de antar lå bak nedstengingen av Norge 12. mars 2020 (DFØ 2020, 10). Dette viser at selv innad i forvaltningen kan innsyn i noen prosesser være vanskelig å få innsikt i. Et slikt lukket system kan innebære et innslag av TOA med bakgrunn i systemforståelsen i rammeverket til Osborne (2006). Samtidig viser andre beslutninger som opprettelsen av den uavhengige Koronakommisjonen og informasjon til innbyggerne, også et ønske om åpenhet og innsyn i forvaltningen. Dette kan innebære et innslag av ny offentlig samstyring (OSS) med åpen og lukket systemforståelse.

Det var Helsedirektoratet som fattet beslutningen om å stenge ned Norge 12. mars 2021 med hjemmel i smittevernloven § 4-1 (NOU 2021: 6, 258). Dette bekreftes både av helsedirektør Bjørn Guldvog, som viser til at han «tok beslutningen på et selvstendig grunnlag» (NOU 2021: 6c, 6), av helse- og omsorgsminister Bent Høie (NOU 2021: 6d, 9) og statsminister Erna Solberg (NOU 2021: 6e, 7). Om beslutningen sier statsministeren:

Jeg er jo enig i at det i utgangspunktet bør være politikere og politisk ledelse som egentlig burde treffe vedtak om så inngripende tiltak. Det viktigste på det tidspunktet var likevel at vedtaket ble fattet, og at man ikke forsinket prosessen. Vi gjorde det på den måten vi kunne da, og så tok vi det heller tilbake. (Statsminister Erna Solberg, NOU 2021: 6e, 10).

Her viser statsministeren til tidspresset og at Justisdepartementet fra 13. mars overtok rollen som lederdepartement (NOU 2021: 6e, 10). Justisminister Monica Mæland bekrefter dette i

intervju med Koronakommisjonen (NOU 2021: 6b). Hun viser til at Justisdepartementet overtok rollen som lederdepartement fra Helse- og omsorgsdepartementet i henhold til samfunnssikkerhetsinstruksen, når «situasjonen gikk fra å angå helse til å angå absolutt alle i hele samfunnet».

Etter Grunnloven skal saker av viktighet behandles i statsråd (Grunnloven, § 28, 1814). Koronakommisjonen er av den oppfatning at beslutningen om de inngripende tiltakene 12. mars 2020 skulle vært fattet av regjeringen og ikke Helsedirektoratet. For å avgrense oppgaven vil denne diskusjonen ikke undersøkes videre, men Helsedirektoratets rolle som del av beredskapsapparatet er det interessant å se på. Helsedirektoratet er, basert på figur 4, plassert på ledelsesnivå 3 som del av det operasjonelle nivået. I og med at Helsedirektoratet har hjemmel i smittevernloven § 4-1 til å beslutte et slikt inngripende tiltak på nasjonalt plan, kan det også diskuteres om Helsedirektoratet med en slik utøvelse av makt beveger seg oppover i hierarkiet og i ledelsesnivåene. Dette gjelder selv med politisk ryggdekning, slik både statsministeren (NOU 2021: 6e, 7) og helse- og omsorgsministeren (NOU 2021: 6d, 11) bekrefter. Med en slik myndighetsutøvelse som Helsedirektoratet utøvde i forbindelse med nedstengningen, kan vi se konturene av Helsedirektoratet som en hybrid mellom flere ledelsesnivåer.

En annen vurdering er om Helsedirektoratets anledning til å fatte et slikt vedtak er et kjennetegn ved NOS gjennom desentralisering av makten. Dette skyldes at bestemmelsen i smittevernloven ikke er en fullmaktsbestemmelse, som helseberedskapsloven med dekonsentrering av myndigheten er. Til dette viser statsministeren til at Helsedirektoratets myndighet til å fatte beslutningen var delegert (NOU 2021: 6e, 7), og at det derfor kan tolkes som at selve vedtaket ble fattet i tråd med innslag av TOA. Samtidig er det interessant å se hvor raskt regjeringen tar affære etter at Helsedirektoratet fatter sin beslutning. Dagen etter overtar Justis- og beredskapsdepartementet ansvaret som lederdepartement, med regjeringen som øverste ansvarlig i tråd med den hierarkiske strukturen i TOA. Samlet sett er den mulige hybridiseringen av Helsedirektoratets rolle i beredskapsapparatet bakgrunnen for direktoratet på operasjonelt nivå er viet en del oppmerksomhet i undersøkelsen, siden oppgaven primært skal ta for seg håndteringen av koronapandemien på strategisk og politisk nivå.

I og med at beredskapsapparatet kan sies å ha en hierarkisk og byråkratisk styringsform i tråd med TOA, vil det også være mulig å identifisere andre kjennetegn som representerer TOA.

Med det politiske nivået og de politiske prosessene som iverksettes gjennom sentralforvaltningen er dette kjennetegnet som representerer TOA i håndteringen av koronapandemien. Det er det politiske nivået som er øverste ansvarlig gjennom det politiske systemet, hvor hovedvekten av oppgavene er å sikre utforming og iverksetting av politiske beslutninger for å løse samfunnsoppgaver.

NOS ble en del av offentlig sektor etter innføringen av mål- og resultatstyring (Christensen 2006, 215). I håndteringen av koronapandemien er mål- og resultatstyring kanskje ikke så visuelt, men ved å se på hvilke styringsverktøy myndighetene bruker kan det være mulig å identifisere kjennetegn av NOS. Som det fremgår av Reglement for økonomistyring i staten (Finansdepartementet 2003) er mål- og resultatstyring gjeldende for all aktivitet i offentlige organisasjoner. Dette inkluderer «styring og oppfølging av statlige forvaltningsorganer og andre som har fått delegert forvaltningsmyndighet (Finansdepartementet 2003, 15). Intensjonen med mål- og resultatstyring er at overordnet nivå formulerer målsetninger til underliggende nivå, men hvor underliggende nivå gis anledning til å fastsette hvilke virkemidler som skal benyttes (DFØ 2021).

I forbindelse med håndteringen av koronapandemien er statsbudsjettet et viktig styringsverktøy for tildeling av midler (Helse- og omsorgsdepartementet 2020g). Etter vedtakelse av statsbudsjettet sendes tildelingsbrevet til Helsedirektoratet (Helse- og omsorgsdepartementet 2020l). Av tildelingsbrevet fremgår det hva som er overordnede prioriteringer. Her spesifiseres det at departementet sin styring av direktoratet er basert både på direktoratets rolle som iverksetter av vedtatt politikk, men også gjennom dens fagrolle for å sikre et faglig grunnlag for planlegging og iverksetting av politikk (Helse- og omsorgsdepartementet 2020l, 4). Med dette forenes to motstridende forhold, med hierarkisk kontroll og faglig autonomi (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006).

Relatert til koronapandemien henvises det til tildelingsbrevet pkt. 4.1 (Helse- og omsorgsdepartementet 2020l, 52), hvor styringsdialogen med oppdrag mellom departementet og direktoratet er beskrevet. Her fremgår det at departementet i 2021 vil videreføre to styringslinjer, hvor av den ene er beredskapslinjen for håndtering av koronapandemien. Som en beskrivelse på omfanget av oppdrag vises til det til koronakommisjonens intervju med assisterende helsedirektør Espen Rostrup Nakstad. Her opplyser Nakstad at Helsedirektoratet frem til 12. januar 2021 kvitterte ut nærmere 300 oppdrag fra departementet. Dette gjaldt

utredning av forskjellige problemstillinger under pandemien (NOU 2021: 6a, 2). Med bakgrunn i at det opereres med to styringslinjer mellom departementet og direktoratet, kan vi her se konturene av styring gjennom beredskapsapparatet med innslag av TOA, og ordinær drift med innslag av NOS.

På den andre siden kan det diskuteres om statens mål- og resultatstyring har innslag av NOS. DFØ (2019) er av den oppfatning at mål- og resultatstyring i staten skiller seg fra NOS. Dette begrunnes med at mål- og resultatstyring i staten retter fokuset mot de positive effektene til det beste for brukerne og samfunnet, gjennom virkemiddelvalg og hva som oppnås. Samtidig som mål- og resultatstyring er et kontrollverktøy, mener DFØ at det også er et læringsverktøy. Dette kan indikere at mål- og resultatstyring i staten som styringsverktøy har endret seg fra innføringen på 90-tallet, ved å bevege seg bort fra kjerneverdiene til NOS. Som en parallell til dette trekker Osborne (2020, 5) frem fokuset på teknisk design i stedet for å yte offentlige tjenester, som en av fem grunner for at NOS har feilet på flere områder innen offentlig tjeneste.

Et tydeligere trekk ved håndteringen av koronapandemien er samvirkeprinsippet og den utstrakte samhandlingen mellom offentlige virksomheter. Dette må ses i sammenheng med gjenstridige problemer (Rittel og Webber 1973, 155) som koronapandemien kan sies å utgjøre. Dette innebærer at det er mange aktører som må gå sammen for å løse oppgavene, noe som er et kjennetegn ved statsformen til ny offentlig samstyring (OSS). Her er fokuset på omgivelsene, hvor det er konteksten med krisen som må løses gjennom samarbeid. Samvirkeprinsippet er en viktig faktor for samhandlingen mellom aktørene i håndtering av krisen, men innebærer dette også samstyring i tråd med OSS?

I teorikapitlet ble samstyring definert som «den ikke-hierarkiske prosessen hvor ved offentlige og /eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo (2016, 21). Ansell og Gash (2008, 544), viser til en mer omfattende definisjon av samstyring:

En styrende ordning der en eller flere offentlige virksomheter samhandler direkte med ikke-offentlige beslutningstakere i en kollektiv beslutningsprosess som er formell, rundt felles interesser og fremtidige saker, og som har som mål å skape eller gjennomføre offentlig politikk eller administrere offentlig programmer eller ressurser.

I følge Ansell og Gash (2008) innebærer definisjonen seks kriterier. Det skal være det offentlige som initierer prosessen og det må finnes ikke-offentlige aktører blant deltakerne. Videre må alle deltakerne aktivt bidra sammen i forumet, som er formelt organisert og hvor målet er å komme frem til felles avgjørelser som handler om offentlige ressurser eller oppgaver. Basert på denne vurderingen krever offentlig samstyring at også ikke-offentlige aktører deltar, noe som eksempelvis ikke er det samme som samstyring med kun offentlige aktører som vist i figur 3 og 5.

I denne sammenhengen er «den nordiske modellen» et eksempel som beskriver samhandlingen mellom det offentlige og det private i tråd med OSS. Dette er et partssamarbeid mellom staten, arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonen, hvor partene til vanlig samarbeider om vilkårene i arbeidslivet. I tilfellet med koronapandemien kan det være relevant å vise til at staten og de fire hovedsammenslutningene 16. mars 2020 ble enige om nye rammer for arbeidstid for å sikre større mulighet for fleksibilitet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020):

Jeg er glad for velvillighet og den konstruktive innstillingen partene har i denne situasjonen. Utbredelsen av koronaviruset påvirker hele nasjonen, jobbhverdagen vår og privatlivet vårt. Derfor er det viktig at vi kan finne løsninger sammen. (Kommunal- og moderniseringsminister Nikolai Astrup, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020).

Avtalen og uttalelsen fra kommunal- og moderniseringsministeren inneholder elementer med innslag av OSS i tråd med definisjonene til Røiseland og Vabo (2016) og Ansell og Gash (2008). For det første er aktørene gjensidig avhengige av hverandre, som innebærer at målet kun kan løses i fellesskap. For det andre handler det om måten beslutningen tas på. Dette kan være et eksempel på hard og myk ledelse og styring. For det tredje ser vi at dette er basert på en planlagt og målorientert aktivitet. I denne sammenheng viser jeg til Henry Mintzberg (1996, 80) som er opptatt av balanse i samfunnet gjennom en nettverksmodell, hvor de enkelte partene kan lære av hverandre. OSS settes i sammenheng med arbeid gjennom slike nettverk (Osborne 2006, 384), og i rammeverket til Osborne (2006) vil samstyring relateres til boksen «nettverk og tillit».

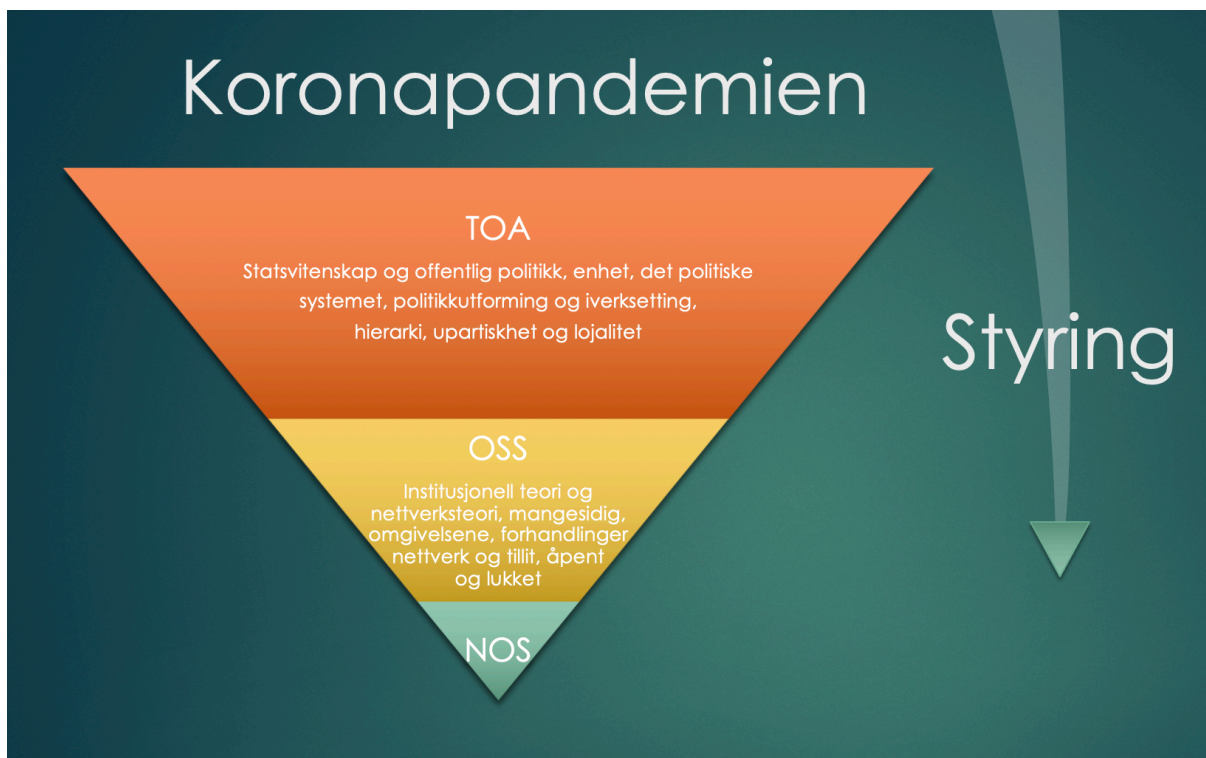
Koronakommisjonen viser også til den nordiske modellen, og hvor samfunnsmodellen med det etablerte samarbeidet mellom myndigheter og organisasjonene i arbeidslivet har vært en styrke for Norge på flere måter i møtet med pandemien (NOU 2021: 6, 23). Dette er i tråd med Hermansen og Stigen (2013, 155) som beskriver Norge som en representant for et bredt verdifellesskap, med moderate spenningsforhold, og hvor demokratiet og rettsstatsverdiene er godt forankret. Videre trekker Øgård (2014, 98) frem den nordiske modellen som en motvekt til NOS. Dette skyldes at NOS er for brukerrettet og individorientert, og dermed en trussel mot borgeren og lokaldemokratiet.

Andre eksempler på innslag av OSS i koronahåndteringen finner vi gjennom pandemiplanen, som redegjør for samarbeidet med frivillige organisasjoner for å kunne løse lovpålagte oppgaver innenfor helse- og omsorgstjenesten. Her nevnes spesielt Røde Kors og Norske kvinners sanitetsforening (Helse- og omsorgsdepartementet 2014, 20-21).

Koronakommisjonen viser også til at Helsedirektoratet tidlig initierte samarbeid med frivillige organisasjoner, og hvor de humanitære organisasjonene har bidratt aktivt med tiltak under pandemien (NOU 2021: 6, 206). Videre opplyser både Høie (NOU 2021: 6d, 17) og Guldvog (NOU 2021: 6c, 17) om samarbeid med en rekke samfunnsaktører i intervjuene med Koronakommisjonen.

5.2.2 Oppsummering – styringsidéer

For å oppsummere hvilke styringsidéer som ser ut til å påvirke innholdet i håndteringen av koronapandemien, har jeg bearbeidet Osbornes (2006) rammeverk som vist i figur 6. Formålet her er å synliggjøre hvilke av styringsidéene som fremhever seg i denne sammenhengen. I figuren ser vi en omvendt trekant, hvor jeg har rangert styringsidéene fra øverst til nederst, med en pil som symboliserer hvilken idé som ser ut til å være mest fremtredende.



Figur 6 – Koronapandemien - styringsidéer som ser ut til å påvirke innholdet i håndteringen (fritt etter Osborne 2006).

Basert på organiseringen og oppgaveløsningen gjennom beredskapsapparatet, er det staten og samfunnsapparatet som er de sentrale aktørene i håndteringen av koronapandemien. I en krise som koronapandemien er det de offentlige myndighetene som er ansvarlig for strategi, tiltak, økonomi, lovhjemlene og med de fleste ressursene som skal til for å ivareta innbyggerne. I forhold til Osbornes (2006) rammeverk for å skille styringsideer, dekker tradisjonell offentlig administrasjon (TOA) de fleste av elementene. Samtidig ser vi også nødvendigheten av ny offentlig samstyring (OSS), som er plassert nest øverst. Dette kan for det første begrunnes med at det offentlige selv ikke er i stand til å løse oppgavene og for det andre at samstyring med ikke-offentlige virksomheter og frivilligheten har blitt en veletablert arena å samhandle på. Et eksempel her er samhandlingen gjennom «den nordiske modellen».

Et kjennetegn på OSS innenfor boksen «systemforståelse» er en kombinasjon med åpne og lukkede systemprosesser. Håndteringen av pandemien foregår på den ene siden bak lukkede dører i forbindelse med gjennomgang av tiltakene som vurderes innført, men samtidig har myndighetene også vært åpne om prosessene og vurderingene i etterkant. Rent visuelt kan derfor figuren tolkes som at det offentlige på toppen har et nasjonalt apparat å spille på når

kriser skal håndteres, men hvor det er behov fra andre aktører når problemene enten blir for sammensatte eller fragmenterte.

I denne konteksten plasseres ny offentlig styring (NOS) nederst. I en ordinær, stabil situasjon kan det antas at NOS i noe større grad vil influere håndteringen av de offentlige oppgavene gjennom en desentralisert og mer regulerende karakter (Røiseland og Vabo 2016, 20). Med dette som bakteppe fremstår det som at det er særlig TOA, sammen med OSS, av styringsideer som først og fremst ser ut til å påvirke innholdet i håndteringen av koronapandemien.

5.3 Ledelsesteorier – transaksjonsledelse og transformasjonsledelse

Med bakgrunn i hvilke styringsideer som ser ut til å påvirke innholdet i koronapandemien, tas det her utgangspunkt i det andre forskningsspørsmålet, med ønske om å undersøke hvilken form for ledelse som kjennetegner arbeidet i beredskapsapparatet. Som det fremgår av teorikapitlet er det hovedsakelig transaksjonsledelse og transformasjonsledelse som vil bli studert, og hvor rammeverket til Li (2013) kan være et nyttig verktøy for å skille mellom teoriene.

I denne sammenhengen viser Høst (2016, 86) til at teorien om transformasjonsledelse har noen svakheter. Dette baseres blant annet på at begrepene er tvetydige og noe utilstrekkelig rundt innflytelsesprosessen mellom partene. I denne sammenheng er det ledelse i et metaperspektiv under en større krise som skal undersøkes. For å gi et utfyllende bilde vil først autoritet og maktperspektivet gjennomgås, og på denne bakgrunn se ledelsesteoriene i lys av situasjonelle variabler i rammeverket (Li 2013). Avslutningsvis belyses to sentrale faktorer som grunnlag for transformasjonsledelse i håndteringen av koronapandemien, som er konteksten ledelsesutøvelsen er en sentral del av.

5.3.1 Ledelse under koronapandemien

I gjennomgangen av styringsidéer som kjennetegner håndteringen av koronapandemien er det den sterke staten i form av tradisjonell offentlig administrasjon (TOA) som har en sentral posisjon. Beredskapsapparatet er organisert med en hierarkisk struktur, med regjeringen på toppen av det politiske nivået. I beredskapsapparatet finner vi sentrale personer som ansvarlige både innad i regjeringen og i øvrige departementer og direktorater. Dette innebærer at lederne besitter ulike former for makt og autoritet gjennom stillingene og funksjonene de

utøver, noe som det først vil bli redegjort for. Med makt viser Høst (2016, 34) til Webers (1971, 74) forståelse, hvor den som har makt kan utøve dette og om nødvendig på tross av motstand.

For det første har øverste ledelse i beredskapsapparatet *politisk makt*. Dette innebærer blant annet at de har kontroll over beslutningsprosessen, ved å kunne bestemme hvem som skal medvirke i prosesser og hvilke saker som skal følges opp (Høst 2016, 37). I intervju med Koronakommisjonen sier statsminister Erna Solberg «fra jeg ble statsminister har vi vært opptatt av at regjeringen er et kollegium. Vi har forsøkt å fatte flest mulig vedtak felles i plenum» (NOU 2021: 6e, 10). Dette viser at statsministeren forankrer beslutningene på et felles grunnlag, noe også justisminister Monica Mæland bekrefter. Justisministeren opplyser at «statsministeren er veldig opptatt av at vi skal være på ett lag, og at alle skal være ansvarlige for alle beslutninger» (NOU 2021: 6b, 7). Et eksempel på bruk av politisk makt er opprettelsen av regjeringens covid-19-utvalg (RCU), hvor også FHI og Helsedirektoratet ble invitert inn. Her var det statsministeren selv som tok initiativ til opprettelsen (NOU 2021: 6e). I tillegg har regjeringen i løpet av koronapandemien iverksatt en rekke tiltak, som det fremgår av tidslinjen til regjeringen (Regjeringen 2020). Her har det vært en kombinasjon med informasjon, anbefalinger, forbud og påbud.

For det andre har lederne i beredskapsapparatet *posisjonsmakt*. Dette er en form for makt som knyttes opp mot leders stilling (Høst 2016, 34) og med posisjonen følger det myndighet og et sett med spesifikke oppgaver (Jacobsen 2019, 30). I empirikapitlet refereres det til hvordan statsministeren brukte sin legitime makt til å kreve handling fra helse- og omsorgsminister Bent Høie, for deretter å følge dette videre opp med underliggende etater (NOU 2021: 6e, 4). I denne prosessen beskriver Høie statsministeren både som en pådriver, men viser også til opplevelsen av tillit til at han og forvaltningen er i stand til å gjøre gode vurderinger, uten å statsministeren blander seg opp i detaljene (NOU 2021: 6d, 8). For Høie har det «vært avgjørende for meg som helseminister å vite at jeg har en sjef som har tillit og som gir trygghet og legitimitet når du må ta vanskelige beslutninger» (9).

Kommentaren fra Høie kan også innebære en form for personlig makt som statsministeren besitter. Her viser Høst (2016, 35) til at personlig makt er en form for makt som er personavhengig og som nødvendigvis ikke følger av vedkommendes posisjon. I dette tilfellet handler det mer om personligheten og de egenskaper leder har. Høst viser til at personlig makt

kan deles inn i flere undergrupper, men i sammenheng med Høies kommentar om statsministeren kan dette for eksempel ses i sammenheng med referansemakt. Dette innebærer form for makt hvor underordnede ser opp til lederen, noe som kan medføre stor lojalitet (Høst 2016, 36).

I forhold til maktutøvelse og effektive ledere viser Høst (2016, 37) til at en nærliggende konklusjon innebærer bruk av både politisk makt, personlig makt og posisjonell makt. Dette innebærer følgelig at lederen er bevisst over hvilke muligheter som ligger i bruk av makt i ledelsesutøvelsen. Som et eksempel påpeker statsminister Erna Solberg at kontroll på grensen og bruk av karantene i starten var et tillitsbasert system (NOU 2021: 6e, 16). Men systemet fungerte ikke godt nok, noe som ifølge statsministeren innebar «mer kontroll, bøtelegging og pekefingeren på det» (17). Her ser vi at tiltakene endres fra en tillitsbasert tilnærming til bruk av sterkere virkemidler. Her viser Christensen mfl. (2018, 14) at myndighetenes beslutninger treffer på vegne av hele samfunnet, og det kan i ytterste konsekvens skje gjennom bruk av tvangsmakt. Med bakgrunn i Hermansen og Stigens (2013, 155) beskrivelse av velferdsstaten Norge, kan bruken av tvangsmakt fremstå som ett av de siste trinnene i tiltaksstigen.

Med betydningen av autoritet og makt som et sentralt moment rundt transaksjonsledelse og transformasjonsledelse, kan dette være med i grunnlaget for hvordan myndighetene og myndighetsutøvelsen fremstår overfor befolkningen. I avveiningen av hvilken form for ledelse som passer best i en krise, trekker Li (2013) frem turbulente tider som én av faktorene for at transformasjonsledelse anses verdifullt og relevant. I motsetning til transaksjonsledelse og større fokus på personene på toppen og individet, har transformasjonsledelse et universelt preg, gjeldende for alle nivåer og samtlige enkeltpersoner (Li 2013, 29). Utad innebærer dette at lederen har 100 % ansvar for organisasjonen som hun eller han leder, og slik sett svarer for alt skjer innenfor sitt ansvarsområde (Gangdal og Angeltveit 2014, 81). Implisitt betyr dette at dess høyere posisjon en har, dess mer har en til å stå til ansvar for. I håndteringen av koronapandemien står politisk ledelse til ansvar for folket, noe som vi også kjenner igjen fra det konstitusjonelle ansvaret som Grunnloven setter rammene for.

Statsminister Erna Solberg viser i intervjuet med Koronakommisjonen til at regjeringen har ansvaret for å dimensjonere kriseberedskapen, basert på prinsippene i ansvarsfordelingen (NOU 2021. 6e, 2). Her viser statsministeren til samfunnssikkerhetsinstruksen, hvor det fremgår at regjeringen har det øverste ansvaret for beredskap i Norge

(Samfunnssikkerhetsinstruksen 2018, del 8). Det er således regjeringen som har det overordnede ansvaret for håndteringen av koronapandemien og som således kan ta i bruk hele beredskapsapparatet som vist i figur 3 for å ivareta innbyggerne. Dette samspillet mellom myndighetene og innbyggerne er utgangspunktet for analysen basert på rammeverket til Li (2013). I rammeverket er det beskrevet situasjonsvariabler som kan innebære utvikling av transaksjonsledelse og transformasjonsledelse.

Med koronapandemien opplever vi krevende utfordringer, med stor grad av ustabilitet. Som vist i empirikapitlet har pandemien medført at mange har blitt syke, arbeidsledige og på andre områder blitt direkte eller indirekte berørt av denne. Myndighetene har gjennom pressekonferanser og på andre måter synliggjort behovet for *dugnaden*, hvor dette er noe fellesskapet sammen må stå i (Statsministerens kontor 2020b). I Lis (2013) rammeverk innebærer ustabile tider og en kollektivistisk tilnærming at det er høy sannsynlighet for utvikling av transformasjonsledelse. Dette kan også sies å henge sammen med stadige endringer og mer komplekse utfordringer som den enkelte berøres av.

Samtidig ser vi også at myndighetene iverksetter tiltak i organisasjonen for å styrke kapasiteten for å løse oppgavene. Som helse- og omsorgsminister Bent Høie anfører ble det gjort «noen grep rundt organiseringen av HDIR (Helsedirektoratet) i veldig tett samarbeid. Guldvog var med i beslutningene som handlet om å flytte noen veldig kompetente mennesker inn i organisasjonen hans» (NOU 2021: 6d, 13). Dette kan innebære et innslag av aktiv ledelse gjennom unntak, som del av transaksjonsledelse. Her handler det å styrke organisasjonen slik at en unngår uønskede virkninger som manglende håndtering av koronapandemien. På den andre siden kan dette også innebære innslag av endringsledelse, som ofte knyttes til transformasjonsledelse (Bass 1985).

Innenfor organisasjonens karakter viser Li (2013, 32) til at organisk organisering innebærer desentralisering og få nivåer, mens mekanisk struktur handler om byråkratisk form og detaljstyringssystemer. I en mekanisk struktur, som hierarkiet i et beredskapssystem kan identifiseres som, øker sjansen for transaksjonsledelse. På den andre siden utøver myndighetene tiltak som påvirker hver og en av oss i en organisk struktur gjennom to nivåer. Her er det myndighetene og innbyggerne det handler om. I en slik desentralisert struktur er det økt sannsynlighet for utvikling av transformasjonsledelse.

Innenfor belønningssystemer og indre belønninger viser Li (2013, 33) at transformasjonsledelse vil utvikle seg hvor det er oppgaven og opplevelse av mestring som er meningsfylt. Her er det ikke materielle belønninger det handler om, men den indre opplevelsen av å stå i et fellesskap og forholdet mellom partene. Belønningen er del av «dugnaden», som innebærer å løse utfordringene sammen og hvor resultatet av tiltakene kan utløse belønningen gjennom mindre smitte og således lempelse i smitteverntiltakene. Et eksempel på dette er uttalelsen statsministeren ga 7. mai 2020 i forbindelse med plan og nedjustering av tiltakene:

Takket være vår felles innsats siden mars har vi fått smittespredningen under kontroll. Derfor kan vi nå over tid lette på de strenge tiltakene. Målet er at flest mulig aktiviteter og virksomheter som har vært stengt, kan åpne før sommeren. Dette forutsetter at vi fortsatt har kontroll på smittesituasjonen. (Statsminister Erna Solberg, Statsministerens kontor 2020c).

Her legger statsministeren vekt på «felles innsats» som reduserer tiltakene, men samtidig også behovet for videre kontroll på situasjonen. Dette kan ses i sammenheng med *inspirerende motivasjon*, som er én av fire faktorer innen transformasjonsledelse, og som handler om å få de underordnede til å føle at de er med i et viktig og stort opplegg (Bass og Avolio 1994). Som vist i innledningen er det også lederne som besitter både makt og informasjon i håndteringen av pandemien, noe som ifølge rammeverket innebærer høyere sannsynlighet for utvikling av transformasjonsledelse.

Ut fra rammeverket ser vi at det i hovedsak transformasjonsledelse som håndteringen av koronapandemien ser ut til å kjennetegnes ved. Samtidig viser Bass (1985) til at ledere bruker både transaksjonsledelse og transformasjonsledelse i utøvelse av ledelse. Her brukes transaksjonsledelse på ledelse innenfor et kort tidsperspektiv, eksempelvis ved å styrke organisasjonen, mens transformasjonsledelse brukes i et lengre tidsperspektiv for å motivere underordnede til å oppnå den overordnede visjonen. Bass (1985) trekker frem viktigheten av å bruke begge ledelsesfilosofiene for å lykkes. Dette skyldes en kombinasjon både i å nå målene samtidig som en har kompetente underordnede som er i stand til å oppnå dette.

Ved siden av inspirerende motivasjon, vil jeg også trekke frem *idealisert innflytelse* som én av de fire faktorene Bass og Avolio (1994) nevner av betydning for transformasjonsledelse. Som

det ble vist til i teoridelen innebærer idealisert innflytelse en forutsetning at lederen oppnår tillit. Tillitsmålingene som ble nevnt i empirikapitlet, viser at innbyggerne har høy grad av tillit til myndighetene. Spørsmålet om tillit og åpenhet har også opptatt lederne. Kort tid etter at samfunnet stengte ned 12. mars måtte helse- og omsorgsministeren i karantene som følge av utenlandsreise, og uttalte i den forbindelse at «hvor mye slår det ut til folks tillit til beslutningen hvis vi som tar beslutningene ikke følger de selv?» (Helse- og omsorgsminister Bent Høie, TV2 2020).

Dette kan ses i sammenheng med hendelsen statsministeren selv fikk erfare etter vinterferien i 2021, når hun og ektemannen brøt covid-19-forskriften i forbindelse med feiringen av hennes 60-års dag på Geilo. Statsministeren var raskt ut med å si at hun ville ta konsekvensene og vedta forelegg dersom det viste seg at loven var brutt. Hun ble presentert for et forelegg og i den sammenheng uttalte politimester Ole B. Sæverud følgende, at «selv om loven er lik for alle, er ikke alle like. Solberg er landets fremste tillitsvalgte. Politiet vurderer det derfor som riktig å reagere med straff. Solberg er derfor ilagt et forelegg på 20.000 kroner» (NRK 2021).

Gangdal og Angeltveit (2014, 17) viser til at når omdømmet slår sprekker, kan dette omtales både som tillitskrise og omdømmekrise. Martinsen (2013, 119) viser også til at lederens påvirkning av gruppen (befolkningen) vil kunne utgjøre den direkte effekten på deres opplevelse og tilnærming til oppgaven, noe som kan ha betydning for deres engasjement og utførelse av arbeidet.

Et sentralt moment ved idealisert innflytelse er at lederen som rollemodell gjennom egne handlinger fremstår som en aktør det er verdt å følge. Dersom statsministeren ved å bryte loven ikke ville ta på seg skyld eller for ansvar for hendelsen, kunne dette ha vært i strid med ideen om idealisert innflytelse. På den andre siden tok statsministeren ansvar og sa seg villig til å vedta forelegg dersom det viste seg at loven var brutt. Dette gir et inntrykk av at det kan være menneskelig å feile, men at en også må stå for konsekvensene dersom en gjør feil. Slik sett kan statsministeren med en slik handling fremstå som en rollemodell innenfor ideen om idealisert innflytelse og transformasjonsledelse.

5.3.2 Oppsummering - ledelsesteorier

Med bakgrunn i forskningsspørsmål nr. 2 om hvilken form for ledelse som kjennetegner arbeidet i beredskapsapparatet har jeg undersøkt hvilken ledelsesteori av transaksjonsledelse og transformasjonsledelse dette har et innslag av.

For det første representerer myndighetene både makt og autoritet, som ligger til grunn for legitimitet og myndighetsutøvelsen som ledere. Videre viser gjennomgang av situasjonsvariabler som kan utvikle transaksjonsledelse og transformasjonsledelse (Li 2013), at det er transformasjonsledelse som med størst sannsynlighet utvikles ved håndteringen av koronapandemien. For å underbygge dette vises det til faktorene inspirerende motivasjon og idealisert innflytelse av betydning for transformasjonsledelse. Tillitsundersøkelser indikerer at myndighetene har høy støtte blant innbyggerne og også at de rette tiltakene har blitt iverksatt. På denne bakgrunn fremstår det som at det er transformasjonsledelse som kjennetegner arbeidet i beredskapsapparatet.

6 Konklusjon

Studier av hvordan myndighetene løser større utfordringer gir kunnskap om hvordan samfunnet og det offentlige organisasjonsapparatet endres og utvikles. I denne oppgaven redegjør jeg for hvordan nasjonale myndigheter som et beredskapsapparat har håndtert arbeidet med koronapandemien. Koronapandemien har utfordret samfunnet på alle områder. Den er grenseoverskridende, og for å løse utfordringene innebærer dette at mange aktører må samhandle.

Samtidig kommer ikke krisen overraskende. Assisterende helsedirektør Espen Rostrup Nakstad uttaler at «alle (i fagmiljøene) visste at det kunne komme en pandemi» (NOU 2021: 6a, 3). Det kan stilles spørsmål om myndighetene var godt nok forberedt.

Koronakommisjonen har vært tydelig i sin kritikk på manglende beredskap, både i form av manglende smittevernustyr og mangler i lov- og planverk (NOU 2021: 6, 26). Samtidig roser Koronakommisjonen regjeringen for tiltakene som er iverksatt, som så langt har medført at Norge er blant de nasjonene med lavest antall syke og døde, sett opp mot folketallet. Tillit blant innbyggerne og til myndighetene, nevnes som en viktig faktor for at samfunnet var rustet til å møte en slik krise.

Gjennom oppgaven har vi sett at det er beredskapsapparatet i form av regjeringen og sentralforvaltningen som har vært de sentrale aktørene i håndteringen av krisen. Ved siden av etablerte styringsverktøy i form av nasjonale planverk, har myndighetene også fått vedtatt lovverk og forskrifter, nye beredskapsplaner og strategidokumenter. Med stadige endringer i smittetrykket har tiltakene blitt justert både nasjonalt, regionalt og lokalt.

For å svare på problemstillingen vil jeg først ta for meg forskningsspørsmålene. Det første forskningsspørsmålet handler om *hvilke styringsidéer som ser ut til å påvirke innholdet i håndteringen av koronapandemien*.

Basert på analysen er det samfunnsapparatet med hierarkisk struktur og sentraliserte oppgaver som er mest fremtredende. Det er statsministeren, statsråder og ledere for forvaltningen som uttaler seg om tiltak og anbefalinger til befolkningen. Dette innebærer å bestemme rammene for hvordan samfunnet sammen skal komme seg gjennom krisen. Denne formen for håndtering gjennom den hierarkiske strukturen til det politiske og strategiske nivået, med

sentralforvaltningen, er et kjennetegn ved tradisjonell offentlig administrasjon (TOA). Men som et gjenstridig problem som koronapandemien utgjør, er samfunnsapparatet også avhengig av gode hjelpere i form av den korporative kanalen både med næringslivet, frivillige organisasjoner og til sist innbyggerne. Basert på funnene som fremgår av analysen og i tråd med definisjonen for ny offentlig samstyring (OSS), er samstyring og nettverkløsninger eksempler på at OSS som styringsidé også er del av håndteringen av pandemien. Samtidig er det grunn for å tone ned verdien av NOS blant styringsidéene, slik dette fremstår i forbindelse med krisen som koronapandemien utgjør. Dette kan ses i sammenheng med hva Christensen (2006, 220) anfører om mer krav til styring ved bekjempelse av pandemier. Her viser han til at en var inne i en post-NOS-fase hvor det var opplevelsen av en krise og et fragmentert offentlig apparat, som utløste ønske om mer sentralstyring, koordinering og mer stat.

For å svare ut det første forskningsspørsmålet vil jeg basert på analysen konkludere med at det spesielt er TOA og OSS av styringsidéene som ser ut til påvirke innholdet i håndteringen av pandemien, med et redusert innslag av NOS. Dette innebærer at vi har flere paradigmer som fremstår som parallelle og i gjensidig avhengige spor. Dette er i samsvar med Johnsen og Johnsen (2011, 236), som henviser til at styring i offentlig sektor i praksis ofte «vil bestå av en blanding av to eller alle tre av disse styringsformene.»

Det andre forskningsspørsmålet tar for seg *hvilken form for ledelse som kjennetegner arbeidet i beredskapsapparatet*. Med bakgrunn i at det er samfunnsapparatet som i stor grad er ansvarlig for håndteringen av pandemien, er det dette lederskapet i et metaperspektiv jeg har konsentrert meg om i oppgaven. I tråd med Lægreid (2020, 34) er legitimiteten i krisetider spesielt forbundet med kapasiteten, det vil si evnen til å løse oppgavene, og hvor høy tillit til myndighetene gjør det lettere å akseptere omfattende tiltak. Dette er tiltak som i Lis (2013) rammeverk først og fremst kan identifiseres gjennom transformasjonsledelse. I og med at jeg har tatt utgangspunkt i ledelse et metaperspektiv og ikke hvordan ledelsen er innad i beredskapsapparatet, er det samtidig sannsynlig at transaksjonsledelse også kan være representert. Beredskapsapparatet er avhengig av kompetente og handlekraftige ledere. Her kan styrkingen av Helsedirektoratet (NOU 2021: 6d, 13) med flere ledere for å løse oppgavene, være et eksempel på innslag av transaksjonsledelse.

Som grunnlag for undersøkelsen fremsatte jeg følgende problemstilling: *Hva kjennetegner norske myndigheters håndtering av koronapandemien på strategisk og politisk nivå?*

Basert på svarene på forskningsspørsmålene vil jeg konkludere med at norske myndigheters håndtering av koronapandemien på strategisk og politisk nivå kjennetegnes ved en hierarkisk struktur med klar ansvarsfordeling mellom ledelsesnivåene. Styringsidéene kjennetegnes ved tradisjonell offentlig administrasjon, men hvor det også er behov for offentlig samstyring for å løse de gjenstridige problemene. For å kunne lede landet gjennom en slik krise er det behov for ledere som kan håndtere dette over en lenger tidsperiode, som motiverer til felles innsats og som opparbeider tillit til ledelsesutøvelsen, noe transformasjonsledelse representerer.

Håndteringen av pandemien er noe vi allerede er berørt av. Dette kan utgjøre en svakhet ved analysen, hvor forforståelsen eller innfallsvinkelen min kan være farget av dette. For å balansere dette har jeg vært bevisst på å inkludere ulike sider ved saken, og å tone ned min personlige oppfatning, men dette er allikevel noe som bør bemerkes.

Til tross for at koronapandemien har vært virksom over en relativ kort tidsperiode, pågår det mye forskning rundt pandemien. Koronakommisjonen beskriver håndteringen av pandemien og omfanget av smitteverntiltak som et paradigmeskifte (NOU 2021: 6, 27). Det vises til at ingen vestlige land kunne sett for seg behovet for å håndtere pandemien på en så omfattende og inngripende måte. I denne sammenheng er styring og ledelse to vesentlige faktorer for å løse oppgavene. Jeg håper denne undersøkelsen kan være et bidrag i forståelsen av hva dette innebærer.

Referanseliste

- Ansell, Chris og Alison Gash. 2008. «Collaborative Governance in Theory and Practice.» *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4): 543-571.
DOI:10.1093/jopart/mum032.
- Asdal, Kristin og Hilde Reinertsen. 2020. *Hvordan gjøre dokumentanalyse: En praksisorientert metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bass, Bernard M. 1985. *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.
- Bass, Bernard M. og Bruce J. Avolio. 1994. «Introduction», I *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*, redigert av Bernard M. Bass og Bruce J. Avolio. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Bjelland, Bjørn og Espen Rostrup Nakstad. 2018. *Beredskap, kriseledelse og praktisk skadestedsarbeid*. Oslo: Gyldendal.
- Bråten, Ole André. 2013. *Håndbok i krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Carlström, Eric. 2017. «Kommando og kontroll.» I *Samvirke – en lærebok i beredskap*, redigert av Elsa Kristiansen, Leif Inge Magnussen og Eric Carlström, 73-83. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom. 2006. «Staten og reformenes forunderlige verden.» *Nytt Norsk Tidsskrift*. 23 (3): 215-226.
- Christensen, Tom og Per Lægreid. 2007. «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform.» *Public Administration Review* 67:1059-1066.
DOI:10.1111.j.1540-6210.2007.00797.x.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid, Paul A. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid, Paul A. Roness og Jarle Trondal. 2018. *Sentralforvaltning. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene. 2016. «Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi». Publisert 4. desember 2018. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>.
- Engelstad, Fredrik. 2010. «Rom med utsikt. Om å studere samfunnets toppsjikt». I *Metodene*

- våre: *Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*», redigert av Dag Album, Marianne Nordli Hansen og Karin Widerberg, 173-188. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Per Lægred og Lise H. Rykkja. 2014. «Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering.» I *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, redigert av Anne Lise Fimreite, Peter Lango, Per Lægred og Lise H. Rykkja, 11-34. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gangdal, Jon og Gunnar Angeltveit. 2014. *Krise*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønmo, Sigurd. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen. 2013. «Ble det en bedre organisert stat?» *Nordisk Administrativt Tidsskrift*. 90:153-171.
- Holmen, Ann Karin Tennås. 2016. «Endrede styringsregimer = endringer i lederroller». *Magma* (2): 34-39. <https://www.magma.no/endrede-styringsregimer-endering-i-lederroller>
- Hood, Christopher. 1995. «The «New Public Management» in the 1980's: Variations on a theme.» *Accounting Organizations and Society*, (20): 93-109.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2019. *Ledelse og den offentlige dimensjonen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomiske-administrative fag*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Johnsen, Åge. 2018. Presentasjon: «MSL4000 Styring S1-5 20180823 Offentlige Styringsreformer Tre styringsparadigmer 51». Lest 23.08.2018.
- Johnsen, Åge og Hans Christian Garmann Johnsen. 2011. «Fra endringsledelse til innovasjonsledelse i offentlig sektor.» I *Modernisering av offentlig sektor: trender, ideer og praksiser*, 3. utgave, red. Kurt Klaudi Klausen, Jan Ole Vanebo og Tor Busch. Oslo: Universitetsforlaget.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kjølsrød, Lise. 2010. «Om å følge vinden dit den blåser. Et problemdrevet design tar form». I

- Metodene våre: Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning.*», redigert av Dag Album, Marianne Nordli Hansen og Karin Widerberg, 271-285. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klein, Jörn. 2017. «Smittevernberedskap.» I *Samvirke – en lærebok i beredskap*, redigert av Elsa Kristiansen, Leif Inge Magnussen og Eric Carlström, 94-111. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristiansen, Elsa, Leif Inge Magnussen og Eric Carlström. 2017a. «Forord.» I *Samvirke – en lærebok i beredskap*, redigert av Elsa Kristiansen, Leif Inge Magnussen og Eric Carlström, 10-11. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristiansen, Elsa, Leif Inge Magnussen og Eric Carlström. 2017b. «Samvirke ved kriser.» I *Samvirke – en lærebok i beredskap*, redigert av Elsa Kristiansen, Leif Inge Magnussen og Eric Carlström, 13-18. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann. 2015. 3. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo. 2010. «Ledelse og styring – teoretisk rammeverk». I *Ledelse og styring*, redigert av Gro Ladegård og Signy Irene Vabo, 15-38. Bergen: Fagbokforlaget.
- Le Compte, Margaret D. og Judith Preissle Goetz. 1982. «Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research.» *Review of Educational Research*, 52 (1): 31-60. https://www.colorado.edu/education/sites/default/files/attached-files/LeCompte_Goetz_Problems_of_Reliability_Validity_in_Ed_Re.pdf.
- Li, Jane Zhen. 2013. «Transaksjonsledelse og transformasjonsledelse.» I *Transformasjonsledelse*, redigert av Lars Glasø og Geir Thompson, 11-45. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lægreid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen. 2006. «Performance Management In Practice: the Norwegian Way.» *Financial Accountability & Management*, 22 (3): 251-270. DOI:10.1111/j.0267-4424.2006.00402.x
- Lægreid, Per. 2020. «Styringskapasitet og styringslegitimitet». *Stat og styring*, (2): 34-38. <https://www.idunn.no/stat/2020/02>
- Martinsen, Øyvind L. 2013. «Forskning på transformasjonsledelse.» I *Transformasjonsledelse*, redigert av Lars Glasø og Geir Thompson, 99-140. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Mintzberg, Henry. 1996. «Managing government governing management.» *Harvard Business Review*, 74:75-83.

- Osborne, Stephen P. 2006. «The New Public Governance?» *Public Management Review*, (3): 377-387. DOI:10.1080/14719030600853022.
- Osborne, Stephen P. 2020. *Public Service Logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*, Abingdon: Routledge. Bookshelf.vitalsource.com e-books.
- Rittel, Horst W. J. og Melvin M. Webber. 1973. «Dilemmas in a General Theory of Planning.» *Policy Sciences* 4 (2): 155-169.
<https://www.jstor.org/stable/4531523?seq=1>
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2016. *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sætrevik, Bjørn. 2020. «Realistic Expectations and Prosocial Behavioural Intentions to the Early Phase of the COVID-19 Pandemic in the Norwegian Population.» PsyArXiv. Oppdatert 26. November 2020. DOI:10.31234/osf.io/uptyq.
- Sørensen, Jarle Løwe. 2017. «Det norske beredskap- og krisehåndteringssystemet.» I *Samvirke – en lærebok i beredskap*, redigert av Elsa Kristiansen, Leif Inge Magnussen og Eric Carlström, 13-18. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thagaard, Tove. 2009. *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, Aslak. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Veiden, Pål. 2010. «Max Webers idealtipe: Et ordensprosjekt.» I *Ledelse og styring*, redigert av Gro Ladegård og Signy Irene Vabo, 39-51. Bergen: Fagbokforlaget.
- Weber, Max. 2016. «Bureaucracy.» I *Classics of Public Administration*, redigert av Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde og Sandra J. Parkes. Boston: Cengage Learning. Opprinnelig publisert som *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Oxford University Press, 1946).
- Yukl, Gary. 2013. *Leadership in Organizations*. Essex: Pearson Education Limited.
- Øgård, Morten. 2014. *Fra New Public Management til New Public Governance – nye forvaltningskonsepter i kommunene?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Østerud, Øyvind. 2007. *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Referanseliste offisielle dokumenter og sitater

- Borud, Heidi. 2020. «Leserne er ikke i tvil. Han er Årets osloborger.» *Aftenposten*, 31. desember 2020, 14-15.
- Covid-19-forskriften. *Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet*. Fastsatt ved kgl. res. 27. mars, 2020.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-03-27-470>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2019. «Hva skiller mål- og resultatstyring fra New Public Management?» Oppdatert 29. april, 2019.
<https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/mal-og-resultatstyring-og-new-public-management-hva-er-hva>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2020. «Hvordan har pandemien påvirket arbeidet i forvaltningen?» DFØ-notat 2020:2. Oppdatert 17. desember, 2020. <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/rapporter/hvordan-har-pandemien-pavirket-arbeidet-i-forvaltningen>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2021. «Mål- og resultatstyring.» Oppdatert 22. mars, 2021. <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). 2019. «Analyser av krisescenarioer 2019.»
https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779_aks_2018_cleaned.pdf
- Finansdepartementet. 2003. «Regelverk for økonomistyring i staten.» Oppdatert 23. september, 2019.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Folkehelseinstituttet (FHI). 2011. «Hva er pandemi.» Oppdatert 4. oktober, 2018.
<https://www.fhi.no/sv/influenza/influensapandemier/hva-er-en-pandemi/>
- Folkehelseinstituttet (FHI). 2020a. «Fakta om koronaviruset SARS-CoV-2 og sykdommen covid-19.» Oppdatert 11. februar, 2021.
<https://www.fhi.no/nettpub/coronavirus/fakta-og-kunnskap-om-covid-19/fakta-om-koronavirus-coronavirus-2019-ncov/?term=&h=1>
- Folkehelseinstituttet (FHI). 2020b. «Koronavaksinasjons-programmet».
<https://www.fhi.no/sv/vaksine/koronavaksinasjonsprogrammet/>
- Folkehelseinstituttet (FHI). 2021a. «Koronavirus – temaside». Oppdatert 7. januar, 2021.

<https://www.fhi.no/sv/smittsomme-sykdommer/corona/>

Grunnloven. *Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814.*

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>

Helseberedskapsloven. *Lov om helsemessig og sosial beredskap av 23. juni 2000 nr. 56.*

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-06-23-56>

Helsedirektoratet. 2020. «Helsedirektoratet har vedtatt omfattende tiltak for å hindre spredning av Covid-19.» Oppdatert 12. mars, 2020.

<https://www.helsedirektoratet.no/nyheter/helsedirektoratet-har-vedtatt-omfattende-tiltak-for-a-hindre-spredning-av-covid-19>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2014. «Nasjonal beredskapsplan pandemisk influensa.» 23. oktober, 2014. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-beredskapsplan-pandemisk-influensa/id2354614/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2018. «Nasjonal helseberedskapsplan: Å verne om liv og helse.» 1. januar, 2018.

https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/fellesdok/planer/helseberedskapsplan_010118.pdf

Helse- og omsorgsdepartementet. 2019. «Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer.» 02. desember, 2019.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-beredskapsplan-mot-utbrudd-av-alvorlige-smittsomme-sykdommer/id2680654/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020a. «Koronaviruset og norske myndigheters arbeid.» Oppdatert 27. februar, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/koronaviruset-og-norske-myndigheters-arbeid2/id2691708/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020b. «Delegert myndighet i forbindelse med koronavirus utbruddet.» 31. januar, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/delegert-myndighet/id2692686/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020c. «Koronavirus blir meldepliktig sykdom og defineres som en allmennfarlig smittsom sykdom.» 31. januar, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/koronavirus-blir-meldepliktig-sykdom/id2688415/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020d. «Vedtar hjemmel for å sikre tilgang til nødvendige

legemidler og utstyr.» 28. februar, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vedtar-hjemmel-for-a-sikre-tilgang-til-nodvendige-legemidler-og-utstyr/id2691898/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020e. «Helsedirektoratet får fullmakt til å sikre helsehjelp.» 6. mars, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/helsedirektoratet-far-fullmakt-til-a-sikre-helsehjelp/id2692819/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020f. «Beredskapsplan for smitteverntiltak ved økt smittespredning under covid-pandemien.» 10. juni, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/beredskapsplan-for-smitteverntiltak-ved-okte-smittespredning-under-covid-19-pandemien/id2705749/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020g. «Proposisjon til Stortinget.» Prop. 1 S (2020-2021). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/49cdf0dd4b2e4f1981e09ea62b94f0d8/no/pdfs/prp202020210001hodddpdfs.pdf>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020h. «Nasjonale lettelsers erstattes av lokale tiltak.» 8. oktober, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nasjonale-lettelsers-erstattes-av-lokale-tiltak/id2769742/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020i. «Beredskapsplan for smitteverntiltak under covid 19-pandemien.» 15. desember, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/beredskapsplan-for-smitteverntiltak-under-covid-19-pandemien/id2791719/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020j. «Langsiktig strategi for håndteringen av covid-19 pandemien.» 15. desember, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/langsiktig-strategi-for-handteringen-av-covid-19-pandemien/id2791715/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020k. «Rundskriv I-7/2020 Rundskriv om kommunale smitteverntiltak.» Oppdatert 19. februar, 2021.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-i-72020-om-kommunale-smitteverntiltak-som-forbyr-eller-begrenser-sosial-omgang/id2769937/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2020l. «Tildelings- og oppdragsbrev fra Helse- og

- omsorgsdepartementet.» 18. desember, 2021.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-opdrag-og-arsrapporter/2021/tidelingsbrev-helsedirektoratet-2021.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. «Risiko i et trygt samfunn - Samfunnssikkerhet.» St. meld. nr. 10 (2016-2017). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 2016.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. 2020a. «Ny koronalov.» Pressemelding nr. 33/20. 18. mars, 2020. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-koronalov/id2694038/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. 2020b. «Samfunnssikkerhet i en usikker verden.» St. meld. nr. 5 (2020-2021). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 2020.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2019. «Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk.» 29. januar, 2019.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-mellom-politisk-ledelse-og-embetsverk/id2626841/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. «Mulighet for større fleksibilitet i arbeidstid.» 16. mars, 2020.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mulighet-for-storre-fleksibilitet-i-arbeidstid/id2693794/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2021. «Hva er statsforvaltningen?». Sist oppdatert 5. januar, 2021. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/>
- Kunnskapsdepartementet. 2020. «Fraværgrensen endres som følge av koronaviruset.» Pressemelding nr. 47/20. 4. mars, 2020.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fravarsgrensen-endres-som-folger-av-koronaviruset/id2692354/>
- NOU 2021: 6. *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Oslo: Rapport fra Koronakommisjonen.
https://www.koronakommisjonen.no/files/2021/04/Koronakommisjonens_rapport_NOU.pdf
- NOU 2021: 6a. «Referat fra intervju med assisterende helsedirektør Espen Rostrup

- Nakstad» 12. januar 2021.
<https://www.koronakommisjonen.no/dokumenter/>
- NOU 2021: 6b. «Referat fra intervju med justisminister Monica Mæland og departementsråd Heidi Heggenes.» 19. januar 2021.
<https://www.koronakommisjonen.no/dokumenter/>
- NOU 2021: 6c. «Referat fra intervju med helsedirektør Bjørn Guldvog.» 21. januar 2021. <https://www.koronakommisjonen.no/dokumenter/>
- NOU 2021: 6d. «Referat fra intervju med helseminister Bent Høie.» 26. januar 2021. <https://www.koronakommisjonen.no/dokumenter/>
- NOU 2021: 6e. «Referat fra intervju med statsminister Erna Solberg.» 28. januar 2021. <https://www.koronakommisjonen.no/dokumenter/>
- NRK. 2020. «Første koronadødsfall i Norge.» Oppdatert 22. mai, 2020.
<https://www.nrk.no/norge/forste-koronadodsfall-i-norge-1.14941788>
- NRK. 2021. «Solberg må betale 20.000 i forelegg.» 9. april, 2021.
<https://www.nrk.no/nyheter/solberg-ma-betale-20.000-i-forelegg-1.15449305>
- Politidirektoratet. 2020. *PBS 1 Politiets beredskapssystem del 1: Retningslinjer for politiets beredskap*. Oppdatert 11. mai, 2020.
<https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>
- Regjeringen. 2020. «Tidslinje: myndighetenes håndtering av koronasituasjonen.» Oppdatert 15. april, 2021.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/tidslinje-koronaviruset/id2692402/>
- Regjeringsinstruksen. *Instruks for Regjeringen av 23. mars 1909*.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1909-03-23>
- Samfunnssikkerhetsinstruksen. *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet*. Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet 1. september 2017 med hjemmel i delegeringsvedtak 10. mars 2017 nr. 312.
<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>
- Smittevernloven. *Lov om vern mot smittsomme sykdommer av 5. august 1994 nr. 55*.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1994-08-05-55?q=smittevernloven>
- Statistisk Sentralbyrå (SSB). 2021. «Fastlands-BNP falt 2,5 prosent i 2020.» 12. mai, 2021.

<https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/fastlands-bnp-falt-2-5-prosent-i-2020>

Statsministerens kontor. 2020a. «Strakstiltak for å bøte på de økonomiske konsekvensene av korona.» Pressemelding nr. 34/20. 10. mars, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/strakstiltak-for-a-bote-pa-de-okonomiske-konsekvensene-av-korona/id2693026/>

Statsministerens kontor. 2020b. «Omfattende tiltak for å bekjempe koronaviruset.» Pressemelding nr. 38/20. 12. mars, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-tiltak/id2693327/>

Statsministerens kontor. 2020c. «Regjeringens plan og justering av koronatiltak.» Pressemelding nr. 82/20. 7. mai, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringens-plan-og-justering-av-koronatiltak/id2701493/>

Statsministerens kontor. 2020d. «Langsiktig strategi og plan for håndteringen av covid-19 pandemien.» 7. mai, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/langsiktig-strategi-og-plan-for-handteringen-av-covid-19-pandemien-og-justering-av-tiltak/id2701518/>

Statsministerens kontor. 2020e. «Hvem styrer landet nå?» 8. juli, 2020.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hvem-styrer-landet-na/id2722425/>

Stortinget. 2020. «Koronaloven.»

<https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2019-2020/skal-behandle-fullmaktslov/>

TV2. 2020. «Norge i krise: Samarbeidet.» Dokumentar. 13. oktober, 2020.

<https://sumo.tv2.no/programmer/fakta/norge-i-krise/sesong-1/norge-i-krise-1-episode-1-1596123.html?showPlayer=true>

World Health Organization (WHO). 2020. «WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020.»

<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

World Health Organization (WHO). 2021. «Coronavirus disease (COVID-19) pandemic.»

Oppdatert 7. januar 2021. https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=CjwKCAjw74b7BRA_EiwAF8yHFHCipWkxAMgtojjYJLlyl6W1wbx7HYxjB_2UpQKZtHvDk6u7JrFguBoC11kQAvD_BwE

Figurliste

Figur 1 – Tidslinje for myndighetenes håndtering av koronapandemien (NOU 2021: 6, 50).

Figur 2 – Tidslinje for myndighetenes håndtering av koronapandemien (NOU 2021: 6, 51).

Figur 3 – Organiseringen av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser (NOU 2021: 6, 210).

Figur 4 – Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet når Justis- og beredskapsapparatet er lederdepartement (Politidirektoratet 2020, 30).

Figur 5 – Aktørene i helseberedskapen (Helse- og omsorgsdepartementet 2019, 13).

Figur 6 – Koronapandemien - styringsidéer som ser ut til å påvirke innholdet i håndteringen (fritt etter Osborne 2006).

Tabelliste

Tabell 1: Rammeverk for styringsidéer (Osborne 2006; Johnsen 2018, 11).

Tabell 2: Situasjonsvariabler som styrker utviklingen av transaksjonsledelse og transformasjonsledelse (Li 2013, 30-31).