



André Bergstrøm

Rasjonell, organisatorisk og byråkratisk

**En beslutningsteoretisk casestudie av norske myndigheters
krisehandtering av koronapandemien**

Masteroppgave i Offentlig administrasjon og styring

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Høsten 2020 begynte jeg på master i Offentlig administrasjon og styring ved OsloMet-storbyuniversitet. Studietiden har vært preget av koronapandemi og ble etter hvert et tema jeg fant interessant for masteroppgaven.

Arbeidet med masteroppgaven har vært spennende og lærerik noe som også innebærer en avslutning på masterstudiet. Med det ønsker jeg å takke familien som har tilrettelagt for muligheten til å fullføre et masterstudie. I tillegg vil jeg rette en stor takk til min veileder Espen D.H. Olsen for konstruktive tilbakemeldinger og god veiledning gjennom prosessen med masteroppgaven.

Drammen 13. mai 2022

André Bergstrøm

Sammendrag

Oppgavens tema er nasjonale myndigheters håndtering av koronapandemien. Sett gjennom et analytisk rammeverk fra Graham T. Allison. Problemstillingen for oppgaven er følgende:

Hvordan håndterte norske myndigheter krisen som oppsto ved utbruddet av koronapandemien? Og hva kan best forklare håndteringen?

Norge og verdenssamfunnet har blitt berørt som helhet av koronapandemien. Utfordringer som sykdom og død, konkurser, arbeidsledighet og sosiale konsekvenser er noe pandemien har ført med seg. Verdens helseorganisasjon hevder at dette ikke vil være den siste pandemien. Med dette som bakgrunn ligger formålet med min oppgave, hvordan kan vi forstå krisehåndteringen til norske myndigheter. For å lære av krisehåndteringen som er gjort må vi først forstå hvorfor norske myndigheter har handlet som de har gjort.

Forskningsdesignet til oppgaven er en kvalitativ tilnærming basert på casestudie og dokumentanalyse. Her blir offentlig dokumenter analysert med Koronakommisjonens rapport som utgangspunkt. I analysen ble dokumentene analysert gjennom et analytisk rammeverk bestående av tre modeller fra Allison, hvor funn ble belyst mot teori.

I forberedelsene til en pandemi viser det seg at modell II har størst forklaringskraft. Koronakommisjonen konkluderer med at norske myndigheter ikke var godt nok forberedt i møte med en pandemi. Nedstengingen av Norge var preget av raske avgjørelser hvor enkeltindivider spilte en sentral rolle. Her er det modell III som har størst forklaringskraft. I gjenåpningen av landet har de tre modellene forklaringskraft i større eller mindre grad.

Svakheten til Allisons analytiske rammeverk virker å være skille mellom en enhetlig aktør til flere aktører med ulike meninger. Norske myndigheter fremsto i flere tilfeller som rasjonell på tross av at myndighetene ikke var enhetlig. Allisons analytiske rammeverk forklarer flere aspekter ved håndteringen av koronapandemien og er derfor ikke bare begrenset til studier av internasjonal politikk.

Abstract

The topic of the thesis is the National authorities handling of the corona pandemic. Viewed thru an analytical framework from Graham T. Allison. The research question for the thesis is: How did Norwegian authorities handle the crisis during the outbreak of the corona pandemic? And what can best explain the handling?

Norway and rest of the world have been affected by the corona pandemic. Challenges such as illness and death, bankruptcy, unemployment and social consequences is some consequences caused by the pandemic. The World Health Organization claims that “Covid-19 will not be the world’s last health emergency”. My purpose of this thesis lies in this quote, how can we understand the crisis management? To learn we need to understand why.

The research design of the thesis is a qualitative approach, based on case study and document analysis. Public documents will be analyzed with the Corona Commission’s report as a foundation. The documents were analyzed through an analytical framework based on Allison’s conceptual models.

The governments preparations for a pandemic can best be explained by model II. Corona Commission concludes that Norwegian authorities were not week enough prepared to face a pandemic. The lockdown of Norway was characterized by rapid decisions which individuals played a key role. Modell III seems to explain the handling of the lockdown best of the models. In the reopening of the country, all the models have explanatory power in some degree.

The weakness of Allison’s analytical framework seems to be the difference between a unitary actor and multiple actors. In several cases, the Norwegian authorities appeared rational even though the authorities were not unitary. Allison’s analytical framework explains several aspects of crisis management and is therefore not limited to studies of international politics

Innhold

Forord	i
Sammendrag	ii
Abstract	iii
1.0 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstilling og formålet med oppgaven	3
1.3 Oppgavens struktur	4
2.0 Krisehåndtering i norsk kontekst	5
3.0 Analytisk rammeverk	9
3.1 Rasjonell aktørmodellen (Modell I)	10
3.2 Organisatorisk prosessmodellen (Modell II)	12
3.3 Byråkratisk politikkmodellen (Modell III)	16
3.4 Oppsummering av analytisk rammeverk	18
4.0 Metode	21
4.1 Kvalitativ metode – Hvorfor?	21
4.2 Forskningsdesign: Enkeltcasestudie	22
4.3 Dokumenter som data	23
4.4 Kvalitetskriterier innen kvalitativ forskning	25
4.4.1 Pålitelighet	25
4.4.2 Gyldighet	25
4.4.3 Generaliserbarhet	26
5.0 Analyse	27
5.1 Tidslinje og konsekvenser av koronapandemien	27
5.2 Beredskap og forberedthet	31
5.3 Nedstengingen av Norge	33
5.4 Strategi og plan etter nedstenging	37
5.5 Gjenåpning av samfunnet	39
5.6 Oppsummering	45
6.0 Konklusjon	51
Referanseliste	53
Referanseliste offentlige dokumenter	54
Tabelliste	57
Figurliste	57

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn

I denne masteroppgaven har jeg valgt et tema som har preget Norge og verden siden tidlig 2020, koronapandemien. SARS-CoV-2 ble identifisert for første gang i januar 2020. Viruset kommer trolig fra flaggermus og førte til smitte blant mennesker fra slutten av 2019 (FHI, 2020). Det første tilfellet i Norge ble oppdaget 26. februar 2020 i Tromsø og smitten kunne spores tilbake til Kina (NOU 2021: 6, s. 127).

30. januar 2020 meldte Verdens helseorganisasjon (WHO) at Covid-19 kunne ha alvorlige konsekvenser for verdens folkehelse. Viruset overføres fra luftveiene og smitte kan komme gjennom luft, direkte kontakt eller indirekte kontakt. Sykdomsforløpet kan være alt fra mild forkjølelse til luftveisobstruksjoner som kan gi store vansker med å puste og føre til behov for pustestøtte (FHI, 2020).

12. mars 2020 ble en rekke smittevernstiltak innført i Norge. Tiltakene omfattet blant annet stengte skoler og barnehager, forbud mot kultur- og idrettsarrangementer, karantene ved innreise til Norge, samt flere tiltak (NOU 2021: 6, s. 129). Erna Solberg uttalte på pressekonferanse 12. mars:

«Kjære alle sammen. Vi står i en vanskelig tid [...] I dag kommer regjeringen med de sterkeste og mest inngripende tiltakene vi har hatt i Norge i fredstid. Tiltakene kommer til å ha stor innvirkning på vår personlige frihet. Det er tiltak som griper direkte inn i våre hverdagsliv og hvordan vårt samfunnsliv fungerer. Men nå er altså dette helt nødvendig (NOU 2021: 6, s. 21).

Smittevernloven § 7-12 gir kongen i statsråd, som i praksis er regjeringen, mulighet til å gi bestemmelser av lovmessig innhold for å trygge folkehelsen. Dette vil i praksis si at regjeringen kan komme med tiltak uten å gå via lovgivende makt Stortinget for å trygge folkehelsen (FHI, 2019). Denne hjemmelen ble blant annet brukt 13. og 15. mars 2020 for å innføre karantene ved reiser utenfor Norden og forskrift om karantene, isolasjon og forbud mot bruk av fritidseiendommer (NOU 2021: 6, s. 139 og 270). Smittevernloven fikk en ny §4-

3 a 23. juni 2020. Denne bestemmelsen ga regjeringen mulighet til å gi forskrifter om bevegelsesfriheter som for eksempel isolasjon og karantene (NOU 2021: 6, s. 272).

Dette er en krise som har truffet verdenssamfunnet som helhet. I Norge er det øverste myndighet som har ansvaret for håndteringen av koronapandemien. Pandemien har ført med seg betydelige konsekvenser for samfunnet med konkurser, permitteringer og begrensninger i personlig frihet som noen av følgene. Dette gjør at koronapandemien skiller seg fra tidligere kriser siden andre verdenskrig. Temaet for studien er derfor både aktuelt og relevant.

Krise er et begrep som kan være farget av bakgrunn, erfaring, kompetanse eller alder man har. Jeg vil derfor definere hva ordet krise betyr. Ordet krise stammer fra det greske ordet, krisis, som kan oversettes til plutselig forandring eller vendepunkt. Engen et al. (2017, s. 262) snakker om at en krise krever i motsetning til en ulykke flere ressurser for å håndteres. Dette med bakgrunn i at en krise har et større omfang og påvirker omgivelsene i større grad. En krise påvirker menneskene, organisasjonene og samfunnet.

Angeltveit og Gangdal (2018, s. 14) definerer krise på følgende måte:

«En situasjon som kan komme til å true liv, helse, miljø eiendeler og/eller omdømme, og som krever raskere beslutninger og annerledes handlinger enn det man er organisert for og har øvd på».

Rosenthal et al. (1989, s. 10) kommer med en litt annen definisjon:

«En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger».

Ser vi på denne definisjonen tar den for seg usikkerhet som et begrep. Her kan vi se at en krise ofte vil føre til at man tar beslutninger uten å ha full oversikt over situasjonen. Dette var også tilfelle når koronapandemien traff samfunnet i mars 2020 og Cubakrisen som danner grunnlaget for det analytiske rammeverket til Allison.

1.2 Problemstilling og formålet med oppgaven

Hvordan håndterte norske myndigheter krisen som oppsto ved utbruddet av koronapandemien? Og hva kan best forklare håndteringen?

Norske myndigheter er i denne oppgaven definert som regjeringen, Helsedirektoratet (Hdir), Folkehelseinstituttet (FHI), Helse- og omsorgsdepartementet og andre berørte departementer, samt andre instanser, se figur 1 i kapittel 2.

Verdens helseorganisasjon (WHO, 2020) har uttalt at koronapandemien ikke vil være den siste helsekrisen. Det er ikke spørsmål *om*, men *når* en ny helsekrise vil komme. Med bakgrunn i dette utsagnet ligger også formålet med min oppgave. Hvordan kan vi forstå håndteringen til norske myndigheter under koronapandemien? For å lære av hva man har gjort må man først forstå hvorfor man har handlet som man har handlet. Oppgaven vil derfor ikke se på hva vi kan lære, men hvordan vi kan forstå krisehåndteringen.

Koronapandemien er en omfattende krise som berører hele samfunnet. Av den grunn kunne jeg brukt flere teoretiske vinklinger for å undersøke krisehåndteringen. Hvordan styring eller ledelse utøves av norske myndigheter kunne vært teoretiske vinklinger. Dog har jeg valgt å gå for en teori som er av det generelle slaget. Jeg vil i denne oppgaven bruke Allison's (1969) tre modeller som analytisk rammeverk. Denne teorien ble utviklet for å analysere hvorfor og hvordan stater handler som de gjør i internasjonal politikk. Opprinnelig ble rammeverket brukt til å analysere Cubakrisen. Selv om teorien analyserer en annen type krise er teorien generell ved at den tar opp temaer som økonomi, organisasjonsteori og psykologi.

Cubakrisen var i likhet med koronapandemien preget av stor usikkerhet, noe som gjør at teorien har overføringsverdi til dette caset. Allison sin teori tar for seg både enkeltmennesker og organisasjoner i staten. Analysen vil derfor bestå av å identifisere sentrale organisasjoner og personer i norske myndigheters krisehåndtering. Dette for å få en bedre forståelse av hvorfor staten har handlet som den har gjort under koronapandemien.

Allison's modeller har ikke bare spilt en stor rolle i studiene om internasjonal politikk, men har også vært brukt i studier av offentlig politikk (Bendor og Hammond, 1992, s. 318).

Studiene til Allison er fortsatt blant de mest siterte i litteraturen om byråkrati, internasjonal

politikk og offentlig politikktutforming. Modellene blir ikke bare brukt til politiske formål, men også en rekke andre disipliner (Bendor og Hammond, 1992, s. 319).

Ifølge Lewis (2007, s. 118) er ikke Allisons modeller bare brukt om offentlig politikk, men også innenfor helsesektoren. Han viser til at rammeverket er av det generelle slaget og argumenterer for dette gjennom at modellene tar for seg en rekke implisitte antagelser om hvordan politikk er og bør være (Lewis, 2007, s. 119). Videre tar modellene for seg både organisasjoner og enkeltindivider i politikktutforming. Allisons konseptuelle modeller undersøker prosessen som fører til utfallet fremfor å undersøke utfallet og finne en forklaring som passer (Lewis, 2007, s.119). Med andre ord tar den oss med på innsiden fremfor å fokusere på hva som kommer ut av en «black box» i politikken som Lewis (2007, s. 119) kaller det.

Oppgavens empiriske utgangspunkt er Koronakommisjonens rapport (NOU 2021: 6). Dette er en rapport på over 400 sider som beskriver hvordan norske myndigheter har håndtert koronapandemien. Koronakommisjonen viser i sin rapport til en rekke dokumenter som også vil bli brukt som empirisk grunnlag for denne studien.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven struktureres i 6 kapitler, med underkapitler.

I kapittel 2 vil det presenteres krisehåndtering i norsk kontekst. Det vil i kapittel 3 bli gjort rede for det analytiske rammeverket til oppgaven. Kapittel 4 tar for seg de metodiske valgene som studien bygger på og forskningsstrategi. Her vil det presenteres betraktninger på valg av metode og studiens validitet og reliabilitet vil bli vurdert.

I kapittel 5 vil empiri bli presentert, analysert og drøftet basert på det analytiske rammeverket oppgaven bygger på. Kapittel 6 vil ta for seg oppgavens hovedfunn og en konklusjon som skal svare på problemstillingen vist i kapittel 1.

2.0 Krisehåndtering i norsk kontekst

Norge har opplevd flere nasjonale kriser: Angrepet på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011, Alexander Kielland-ulykken (1980) og Åsta-ulykken (2000) er blant disse. Av helsekriser er svineinfluensaen fra 2009-2010 den siste, hvor nasjonal beredskapsplan mot influensa ble utarbeidet i kjølvannet av dette (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014, s. 7). I Stortingsmelding 10 *Risiko i et trygt samfunn* (2016-2017, s. 9) ble samfunnssikkerhet definert som følger:

«Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger»

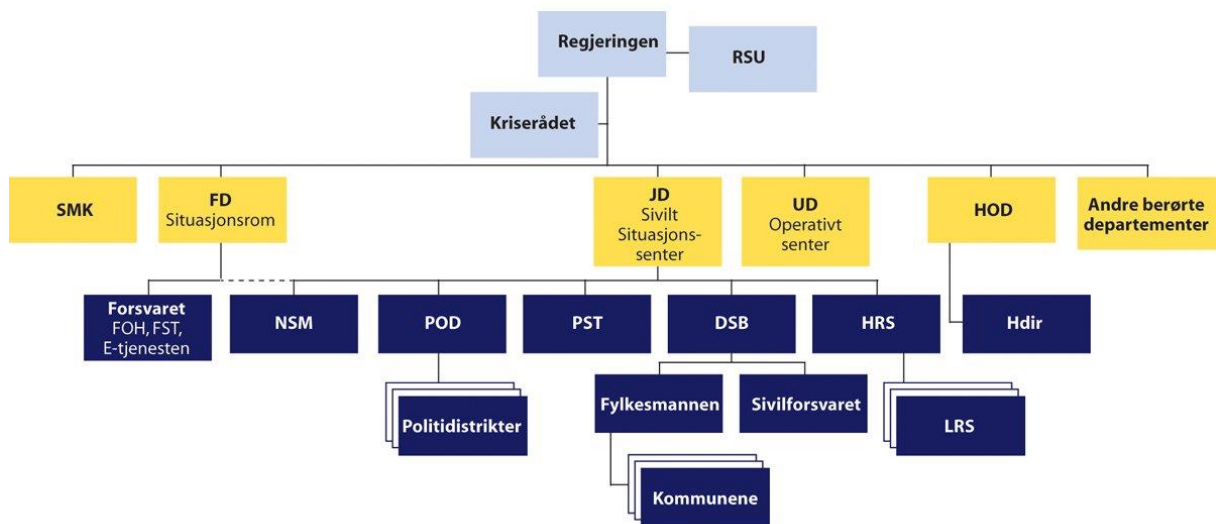
Pandemi blir nevnt som et viktig satsingsområde for å øke nasjonens beredskap ved en pandemi (Meld. St. 10, 2016-2017s. 12). I dette dokumentet blir også fire prinsipper for nasjonal krisehåndtering nevnt: Ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet. De tre førstnevnte prinsippene har vært i nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid en stund, mens samvirkeprinsippet ble innført etter terrorhandlingen 22. juli 2011 (Meld. St. 29, 2011-2012, s. 5).

Ansvarsprinsippet legger til grunn at den organisasjonen som har hovedansvaret for et fagområde, også har hovedansvaret ved en krise og beredskapsforberedelser (Meld. St. 10, 2016-2017, s. 20). Dette gjelder alle organisasjoner i offentlig sektor med regjeringen som øverste myndighet. Som det blir påpekt i Stortingsmeldingen (Meld. St. 10, 2016-2017, s. 20) er det flere utfordringer som går på tvers av sektorer, samordning mellom organisasjonene er derfor avgjørende med klare ansvarsområder.

Likhetsprinsippet handler om at organisasjonene skal operere på mest mulig lik måte i en krise som i den daglige organisasjonen. Kompetansen om roller, ansvar og ressurser som er opparbeidet i det daglige arbeidet skal danne grunnlag for en effektiv krisehåndtering (Meld. St. 10, 2016-2017, s. 20-21). Det poengteres dog at prinsippet ikke skal være til hinder for organisasjonene hvor en forsterket kriseorganisasjon er nødvendig for å håndtere en større krise.

Nærhetsprinsippet sier at kriser skal som utgangspunkt håndteres på lavest mulig nivå. Ofte er dette lokale nødetater, helsetjenesten og kommunene. Det poengteres også her at prinsippet ikke skal være til hinder hvor det er behov for at krisehåndteringen håndteres på et høyere forvaltningsnivå (Meld. St. 10, 2016-2017, s. 21)

Samvirkeprinsippet handler om arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering skal sikres gjennom samvirke og samarbeid mellom relevante aktører. Dette fordrer at kompetanse og ressurser blir brukt på best mulig måte gjennom samarbeid mellom etater, private og frivillige organisasjoner. Dette krever blant annet felles beredskapsforberedelser og godt samvirke (Meld. St. 10, 2016-2017, s. 21).



DSB – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
FD – Forsvarsdepartementet
FOH – Forsvarets felleroperative hovedkvarter
FST – Forsvarsstaben
Hdir – Helsedirektoratet
HOD – Helse- og omsorgsdepartementet
HRS – Hovedredningssentralene

JD – Justis- og beredskapsdepartementet
LRS – Lokale redningssentraler
NSM – Nasjonal sikkerhetsmyndighet
POD – Politidirektoratet
RSU – Regjeringens sikkerhetsutvalg
SMK – Statsministerens kontor
UD – Utenriksdepartementet

Figur 1 – Organiseringen av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser (NOU 2021: 6, s. 210)

Figur 1 viser en oversikt over hvordan krisehåndteringen til Norge fungerer ved sivile nasjonale kriser. Koronapandemien er et eksempel på en krise som berører flere samfunnsområder og departementer. Etter denne figuren vil derfor alle aktørene som er listet opp her være tilgjengelig i krisehåndteringen. Krisehåndteringen er hierarkisk

strukturert med Regjeringen på toppen. Det vil si at Regjeringen har det overordnede ansvar. Ser vi på koronapandemien er det Helse- og omsorgsdepartementet som er lederdepartement i pandemier (NOU 2021: 6, s. 60). Ettersom de er øverste organ etter regjeringen i helsesektoren. Under Helse- og omsorgsdepartementet finner man Helsedirektoratet (Hdir). De har ansvar for den nasjonale helseberedskapsplanen og er blant annet faglig rådgiver og iverksetter av politiske beslutninger innen helsesektoren. Helsedirektoratet samarbeider tett med Folkehelseinstituttet (FHI) og er av lov forpliktet til å innhente kunnskap og vurdere denne kunnskapen ved beslutninger og vurderinger de gjør (NOU 2021: 6, s. 60). FHI på sin side har som oppgave å gi faglige råd til befolkningen og offentlige virksomheter (NOU 2021: 6, s. 60).

I helsesektoren er det utviklet planer som nasjonal helseberedskapsplan, nasjonal beredskapsplan mot pandemisk influensa og nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer. Disse er hierarkisk strukturert med nasjonal helseberedskapsplan på toppen, nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer som nr. to og nasjonal plan mot pandemisk influensa som nr. tre.

Nasjonale beredskapsplaner mot pandemisk influensa ble utarbeidet i 2014 med erfaringene fra svineinfluensa i 2009 som utgangspunkt. I denne rapporten kommer det frem at smittsomme sykdommer er den mest sannsynlige årsaken til akutte krisetilstander i Norge (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014, s. 7-8). Videre ble det fastslått at planen tok for seg som utgangspunkt en moderat til alvorlig pandemi (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014, s. 8). Målsettingen til beredskapsplanen var som følger (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014, s. 8):

- *«Forebygge og begrense smittespredning, sykdom og død*
- *Gi behandling og omsorg til syke og døende*
- *Opprettholde tillit og trygghet i samfunnet ved å gi kunnskapsbasert og helhetlig informasjon og retningslinjer til befolkningen, til alle samfunnssektorer og til norske borgere i utlandet.*
- *Bidra til å opprettholde vitale samfunnsfunksjoner»*

Strategiene i pandemiarbeidet skulle bygge på tre ting: generelle hygienetiltak, vaksinasjon og medisinsk behandling av syke (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014, s. 9). Dog fordret

denne planen at en vaksine ville komme raskt på plass (NOU 2021:6, s 71).

Beredskapsplanen var bygget på en pandemi basert på influensavirus og vaksine ville således kunne utvikles raskt. I Stortingsmelding 16 (2012-2013, s. 95) kom de med følgende uttalelse:

«Den neste alvorlige naturlige pandemien trenger ikke å være ondartet influensa. En SARS eller Corona-pandemi er ikke umulig å tenke seg. SARS er en alvorlig luftveisinfeksjon som forårsakes av SARS coronavirus i familien coronaviridae. Viruset forårsaket en større global epidemi i perioden november 2002 til juli 2003. I 2012 ble det oppdaget et annet coronavirus som forårsaket flere alvorlige sykdomstilfeller i Midtøsten».

Norske myndigheter var derfor klar over at en koronapandemi kunne komme, men utviklet aldri en plan spesifikt for dette viruset. I Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer (Helse- og omsorgsdepartementet, 2019, s. 5) skrives det følgende: *«Ved andre alvorlige utbrudd av smittsomme sykdommer med risiko for spredning i Norge, vil det ved behov bli utarbeidet ytterligere planer og veiledere..».* Ettersom en beredskapsplan mot korona aldri ble utviklet lå kun generelle planer og den spesifikke beredskapsplanen mot influensa som utgangspunkt for krisehåndtering ved pandemi i Norge. Nasjonal beredskapsplan er av det generelle slaget og tar opp viktige temaer som forebygging og begrenning av smittespredning, sykdom og død og vaksinasjon. I vaksinasjonsdelen tar den kun opp hvem som er ansvarlige for de ulike fasene fra anskaffelse av vaksine til gjennomføring av vaksine (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018, s. 33). Den tar ikke opp hva som skal gjøres hvis en vaksine ikke er på plass i løpet av kort tid.

Nasjonal helseberedskapsplan trekker frem helseberedskapsloven og smittevernloven som viktige i helseberedskapen og krisehåndteringen (Helse- og omsorgsdepartementet 2018, s. 6). Helseberedskapsloven pålegger kommuner og fylkeskommuner å utarbeide egne planer for sin helseberedskap (helseberedskapsloven, §2-2, 2000). Smittevernloven stiller særskilte krav til smittevern, overfor både kommuner og regionale helseforetak (smittevernloven, § 1-1, 1994). Det er også denne loven som gir hjemmel til de mest inngripende tiltakene (DFØ 2020, s. 10).

3.0 Analytisk rammeverk

Jeg vil i dette kapitlet gjøre rede for det analytiske rammeverket til denne studien. Det analytiske rammeverket skal bidra til å sette rammer for empirisk kartlegging og analyse av data fra denne. Graham T. Allisons (1969) tre konseptuelle modeller er det analytiske rammeverket for denne oppgaven. Den er bygd opp av tre modeller: Rasjonell aktørmodellen (Model I), Organisatorisk prosessmodellen (Model II) og Byråkratisk politikkmodellen (Model III). Teorien til Allison er av det generelle slaget og har overføringsverdi til andre case med stor usikkerhet.

Allisons analytiske rammeverk tar for seg hvorfor stater handler som de gjør. Den mest brukte definisjonen av en stat kommer fra Max Weber referert i (Østerud et al., 1997, s. 260): «en institusjon med monopol på legitim bruk av vold innen et definert område». Denne oppgaven skal se på norske myndigheter og Vabo et al. (2020, s. 15-16) definerer at det er «*offentlige myndigheter som står for offentlig politikk*». De poengterer at offentlige myndigheter i et demokrati har makt og autoritet til å ta beslutninger som gjelder alle innbyggere. Offentlig myndigheter i Norge består av tre forvaltningsnivåer: stat, fylkeskommune og kommune. Hvert forvaltningsnivå har både et politisk og administrativt innslag. I staten er det regjering og Stortinget som er utøvende og lovgivende makt, altså det politiske innslaget (Vabo et al., 2020, s. 39). Mens det administrasjonen eller forvaltningene og de offentlig ansatte som er det administrative innslaget i staten. De spiller en sentral rolle i både utformingen og iverksettingen av offentlig politikk (Vabo et al., 2020, s. 40). Domstolene er også en del av offentlig myndigheter som dømmende makt.

Allisons kritiserte den eksisterende litteraturen for å fokusere på at staten kun var en rasjonell aktør (Allison, 1969, s. 690). Med bakgrunn i dette skapte han to andre modeller for å kunne gi et bedre analysegrunnlag for studier av stater som beslutningsaktører generelt og i krisesituasjoner spesielt. Allisons hovedpoeng er at beslutninger er preget av flere interne aktører som alle har egne mål og midler for å påvirke beslutninger (Allison, 1969, s. 690). Jeg vil i resten av kapitlet presentere hver enkelt av modellene og de fem dimensjonene som går under hver enkelt modell. De fem dimensjonene er oversatt med engelsk versjon i parentes: Policy-valg (Policy as national choice), organiserende begreper (organazing concepts), grunnleggende forklaringskraft (dominant inference pattern), generelle forklaringer (general propositions) og spesifikke forklaringer (specific propositions).

3.1 Rasjonell aktørmodellen (Modell I)

Denne modellen legger til grunn at stater er enhetlige og rasjonelle aktører (Allison, 1969, s. 692-693). Aktørene vil gå gjennom en prosess hvor ulike alternativer blir vurdert. Staten vil i et slikt tilfelle velge det alternativet som gir størst nytte. Dette kan kalles et nyttemaksimerende prinsipp hvor staten baserer sine valg på relevante mål og verdier, ser på ulike muligheter og estimerer konsekvenser ved de ulike alternativene (Allison, 1969, s. 965). Med andre kan man oppsummere en rasjonell aktør som en aktør som vurderer ulike alternativer og estimerer konsekvenser for finne det beste resultatet.

Policy-valg - Staten velger handlinger basert på hva som gir de maksimalt utbytte i form av mål og nytte (Allison, 1969, s. 694).

Organisende begreper er det inn i fire deler:

A. Staten er sett på som en rasjonell aktør som har et sett med mål, et sett med muligheter og estimerer for konsekvenser for hvert av alternativene (Allison, 1969, s. 694).

B. Handling er en respons på det strategiske problemet staten opplever. Muligheter og trusler mot nasjonens sikkerhet gjør at staten blir tvunget til handling (Allison, 1969, s. 694).

C. Handling er det Allison kaller et «steady-state» valg basert på alternative utfall. Dette skiller seg fra en dynamisk strøm hvor et stort antall valg og handlinger er tatt av mange små valg (Allison, 1969, s. 694).

D. Handling som et rasjonelt valg er bygget på fire punkter - Nasjonal sikkerhet og nasjonale interesser er de viktigste punktene for hva strategiske mål er bygget på. De ulike handlingsforløpene til et gitt strategisk problem danner de ulike alternativene staten kan velge. Hvert alternativ har konsekvenser for staten med fordeler og ulemper. Basert på dette vil staten gjøre er rasjonelt valg etter det nyttemaksimerende prinsippet (Allison, 1969, s. 694).

Grunnleggende forklaringskraft - En nasjons handling vil være basert på et mål som handlingen er et optimalt middel mot. Dette er også en viktig del av forklaringskraften som den rasjonelle modellen bygger på, sammen med et nyttemaksimerendeprinsipp (Allison, 1969, s 694).

Generelle forklaringer - Et nyttemaksimerende prinsipp som er sentralt for de fleste forklaringer er ifølge Allison (1969, s. 694) basert på følgende: Handling er et resultat av en kombinasjon hvor nasjonens verdier og mål står sentralt, ulike alternativer for handling, estimater av konsekvenser og netto verdi basert på hvert sett med konsekvenser. Med bakgrunn i dette vil et valg ha mindre sannsynlighet for å bli valgt hvis kostnaden for alternativet øker, eller at konsekvensene ved valget vil bli så store at samlet verdi vil synke. Ved motsatt tilfelle, altså når et valg fører til lavere kostnader og økning i verdi, vil det føre til høyere sannsynlighet for at valget resulterer i handling (Allison, 1969, s. 694).

Spesifikke forklaringer - Tar for seg problemer sentralt for Cubakrisen, som for eksempel fare for atomkrig. Avskrekking er her et sentralt moment hvor en rasjonell aktør vil hevde at en stabil atombalanse vil redusere sannsynligheten for bruk av atomvåpen (Allison, 1969, s. 695). I koronapandemien vil slike problemer først og fremst dreie som faren eller redselen for dødsfall og økonomiske konsekvenser. En rasjonell aktør vil etter denne modellen bruke et nyttemaksimerende prinsipp hvor nytte og konsekvenser preger beslutninger som er gjort.

Under vil jeg se på hvilke funn og forventninger vi kan forvente i en analyse av koronahåndteringen basert på rasjonell aktørmodellen. Modellen tar utgangspunkt i en enhetlig aktør som i dette tilfellet vil være norske myndigheter. Videre legger modellen vekt på konsekvenser av beslutninger, nyttemaksimerende prinsipp og rasjonelle beslutninger.

Med utgangspunkt i rasjonell aktørmodellen kan man forvente følgende:

1. Aktøren er en enhetlig aktør hvor beslutninger er tatt som en enhet – Norske myndigheter er en enhetlig aktør, hvor regjeringen er øverste myndighet med departementer og organisasjoner under seg.
2. Beslutninger er tatt av velinformerte aktører – Norske myndigheter var velinformerte og beredskapsplaner, tiltak og beslutninger var preget av dette.
3. Aktørene har klare mål hvor målene påvirker beslutningen - Norske myndigheter har som mål å beskytte folkehelsen.
4. Konsekvenser av de ulike beslutningsalternativene er nøye veloverveid – Økonomiske og sosiale konsekvenser er veid opp mot beslutningen om å stenge landet.

5. Beslutninger er fattet etter en systematisk prosess hvor aktøren fremstår som rasjonell – Beslutninger fattet av regjeringen er tatt etter en systematisk prosess og regjeringen fremstår som rasjonell i håndteringen av koronapandemien.
6. Aktøren handler etter et nyttemaksimerende prinsipp hvor valg og beslutninger er tatt etter hva som gir aktøren størst nytte – Beslutninger tatt av norske myndigheter er basert på et nyttemaksimerende prinsipp. Det vil for eksempel si at nedstengningen av landet ga større nytte enn å holde samfunnet åpent.

3.2 Organisatorisk prosessmodellen (Modell II)

Denne modellen går vekk fra staten som enhetlig rasjonell aktør. Staten blir her sett på som en sammensatt konstellasjon av råd, komiteer, kontor, departement og andre organisasjoner. Med andre ord ser Modell II på staten innenfra og ser på mange av de ulike delorganisasjonene innenfor staten. Allison påpeker at organisasjonene oppdager problemer gjennom det han kaller organisatoriske «sensorer». Organisasjonene har egne mål og maktmidler og opptrer derfor delvis uavhengig av hverandre, ifølge Allison (1969, s. 698). Beslutninger etter denne modellen er derfor preget av organisasjonenes selvstendige preg som blant annet rammer, retningslinjer, kultur, normer, mål og rutiner. Allison (1969, s. 698) kaller dette for et standard styresett og når styresettene er forskjellige fra organisasjon til organisasjon kan dette skape utfordringer når organisasjonene må jobbe sammen for å finne en løsning på et problem. Statens handlinger skiller seg derfor fra Model I ved at regjering og de øverste lederne blir påvirket av det Allison (1969, s. 698) kaller «outputs» eller utfall fra de store organisasjonene. Regjeringen kan i liten grad kontrollere organisasjonene, men er i stand til å forstyrre de. Modell II hevder at organisasjonene i staten er hierarkisk strukturert og har derfor ulik grad av påvirkningskraft (Allison, 1969, s. 698).

Organisasjonene lærer kontinuerlig over tid, men i kriser kan det oppstå en dramatisk endring i organisatoriske forhold (Allison, 1969, s. 698). Ifølge Allison (1969, s. 698) er læring og endring av organisasjonene preget av organisasjonens eksisterende kapasitet.

Policy-valg - Myndighetenes beslutninger trigger rutinene til organisasjonene. Den politiske ledelsen kan til en viss grad påvirke utfall, men organisasjonene vil tendere til å bruke allerede etablerte rutiner og prosedyrer (Allison, 1969, s. 699). Statsledere mottar sin

informasjon fra de ulike organisasjonene og de påvirker derfor politiske avgjørelser. Allison viser til President Kennedys rådgiver Theodore Sorensen som uttalte følgende:

«President rarely, if ever, make decisions – particularly in foreign affairs – in the sense of writing their conclusions on a clean slate ... The basic decisions which confine their choices, have all too often been previously made» (Allison, 1968, s. 699).

Organiserende begreper er delt inn i fem deler:

A. Det er ikke en nasjon eller regjering som er aktøren, men en konstellasjon av organisasjoner hvor den politiske ledelsen er på toppen (Allison, 1969, s. 699).

B. Krever at problemer gis til forskjellige organisasjoner. For å unngå lammelser er man avhengig av at med makt følger ansvar. Allison (1969, s. 700) påpeker at hvis organisasjoner får frie tøyler vil det handle etter hvordan organisasjonen fungerer.

C. Hovedansvar for et lite område oppmuntrer organisasjonene til å være transsynte. Dette medfører at organisasjonene utvikler relativt stabile tendenser vedrørende operasjonelle prioriteringer, oppfatninger og problemstillinger (Allison, 1969, s. 700).

D. Organisasjoners atferd er styrt av etablerte rutiner. Allison kommer med syv punkter som han mener påvirker organisasjonens utfall:

1. Operasjonelle mål er et sett med begrensninger som definerer den akseptable ytelsen/prestasjonen til organisasjonen. Begrensningene er en blanding av krav og forventinger fra regjering og storting, samt krav fra interessegrupper (Allison, 1969, s. 700).
2. Begrensningene blir håndtert av underenheter sekvensielt, slik at problemer blir håndtert av den underenheten i organisasjonen som blir rammet av problemet eller begrensningen (Allison, 1969, s. 700).
3. Organisasjoner har et sett med standard driftsprosedyrer for å sikre pålitelig ytelse. Disse prosedyrene fører med seg at den organisatoriske atferden kan oppleves treg eller upassende (Allison, 1969, s. 700).
4. Organisasjoner er avhengig av at de ansatte er koordinerte for å håndtere utfordringer. De har en rekke programmer for å håndtere ulike situasjoner og ved

større problemer er programmene avgjørende for organisasjonsatferden (Allison, 1969, s. 700).

5. Unngå usikkerhet med tydelig avklarte ansvarsområder, budsjetter osv... med øverste myndighet (Allison, 1969, s. 700-701).
6. Når organisasjoner opplever situasjoner utenfor det normale vil de foreta problemrettet søk. Hvordan dette gjøres og den endelige løsningen er styrt av organisasjonens rutiner (Allison, 1969, s. 701).
7. Det siste punktet handler om organisasjonens læring og endring. Det forekommer først og fremst etter eksisterende prosedyrer, men kan også forekomme som en følge av en krise eller katastrofe hvor de eksisterende prosedyrene ikke er gode nok (Allison, 1969, s. 701).

E. Handling krever desentralisering av makt og ansvar. Med dette oppstår det et problem hvor organisasjonene og myndighetene må koordinere sitt arbeid (Allison, 1969, s. 701). Det er den politiske ledelsen som sitter på toppen av hierarkiet. Det vil si at den politiske ledelsen bestemmer hvilke organisasjoner som skal være med å løse et problem. Med andre ord har de ansvaret for den statlige handlingen (Allison, 1969, s. 702).

Grunnleggende forklaringskraft - En handling i dag krever at rutiner og ytelse allerede var på plass i går for å kunne utføre en lignende handling (Allison, 1969, s. 702). Regjeringen har et konglomerat av organisasjoner til disposisjon. Felles for disse er at de har sine egne mål, arbeidsoppgaver, programmer og unike kompetanse. Dette vil igjen påvirke regjeringens handlingsrom da eksisterende rutiner og eksisterende programmer gir et grunnlag for de avgjørelsene regjeringen fatter (Allison, 1969, s. 702). Allison oppsummerer modell II slik fra dette utgangspunktet:

«The best explanation of an organization's behavior at t is $t - 1$; the prediction of $t + 1$ is t . Modell II explanatory power is achieved by uncovering the organizational routines and repertoires that produce the outputs that comprise the puzzling occurrence»
(Allison, 1969, s. 702).

Generelle forklaringer - Organisatoriske handlinger bestemmes hovedsakelig av rutiner og ikke den politiske ledelsens anvisninger. Rutiner er laget for at man skal kunne utføre en

rekke handlinger hvor de ansatte kan handle uten å overtenke situasjonene.

Organisasjonene har en rekke programmer for å håndtere ulike situasjoner, men det er sjelden programmet er skreddersydd for den enkelte situasjon. Organisasjoner er ifølge Allison (1969, s. 703) sløve instrumenter. Med det mener han at prosjekter som krever samarbeid med høy grad av presisjon og koordinasjon sannsynligvis ikke vil lykkes. Videre kommer Allison med poenger som at den politiske ledelsen kun kan forvente at organisasjonene gjør sin del av arbeidet og informasjonen som kommer fra organisasjonene kan være ufullstendig (Allison, 1969, s. 703).

Spesifikke forklaringer – Går i denne sammenhengen ut på hva organisatoriske prosesser har å si for eventuelle konsekvenser og hvilke organisatoriske muligheter som finnes. Allison (1969, s. 703) trekker frem at hvis den Russiske Tsaren i opptakten til første verdenskrig hadde forstått hva avgjørelsen om å mobilisere alle styrker innebåret, ville han forstått at det var det samme som å velge krig. I realiteten hadde han kun to organisatoriske muligheter: Full mobilisering av styrkene eller ingen. Delvis mobilisering var ikke et alternativ. I min case vil for eksempel begrensninger i lov, beredskapsplaner, organisatorisk kapasitet og rutiner være momenter som preger beslutninger.

Den organisatoriske prosessmodellen ser staten innenfra og legger vekt på organisatoriske føringer. Her har beslutningstakeren et begrenset handlingsrom som en følge av modellens vekt på organisatorisk rammeverk og beslutninger innenfor et sett med rammer. Med utgangspunkt i organisatorisk prosessmodellen kan man forvente følgende:

1. Beslutninger er gjort etter føringer i lov eller beredskapsplaner – Norske myndigheter har basert sine beslutninger på de fire prinsippene for krisehåndtering og beredskapsplanen mot pandemi.
2. Beslutninger er gjort med bakgrunn i hvem som har myndighet til å fatte beslutninger – Beslutninger er der hvor det er mulig tatt etter nærhetsprinsippet og ellers basert på organisasjonshierarkiet i staten med regjeringen som øverste myndighet.
3. Beslutninger kommer som en følge av organisasjoners prosedyrer, rutiner og normer.
4. Beslutninger er tatt med bakgrunn i norsk helsevesens kapasitet

3.3 Byråkratisk politikkmodellen (Modell III)

Modell III ser i motsetning til Modell II på menneskene i organisasjonene. Det er menneskene enten som enkeltindivid eller i grupper som er aktøren i denne modellen (Allison, 1969, s. 707). Allison påpeker at de viktigste aktørene er personer i politiske toppstillinger og aktører i topp-posisjoner i sentrale organisasjoner. Han uttrykker videre at menneskelige aktører ofte har sine egne interesser i fokus og at disse sammen med egne tolkninger av nasjonale og organisatoriske mål preger avgjørelser (Allison, 1969, s. 707). Makt og maktkamp er et sentralt element i denne modellen og en klassisk definisjon av makt lyder som følger: «Makt er en relasjon mellom sosiale aktører, hvor sosial aktør A, kan få en annen aktør B, til å gjøre noe B eller ikke ville gjort» (Dahl referert i Njå et al. 2020, s. 105)

Policy-valg – Ser politikk som utfallet av forhandlinger mellom en rekke uavhengige aktører, hvor aktørene fra den politiske toppledelsen står sterkest som en «supermakt» i disse forhandlingene. Løsninger skapes på samme måte som i lovgivende forsamlinger hvor resultater kommer som en følge av kompromisser, koalisjon, konkurranse og forvirring mellom aktørene og tidspress tvinger frem raske løsninger (Allison, 1969, s. 708).

Organiserende begreper - Består av en rekke individuelle aktører som til sammen utgjør en gruppe for bestemte statlige beslutninger og handlinger. Her tar Allison (1969, s. 709) for seg det han kaller Ad-Hoc-aktører som er med å påvirke politikken. Dette kan for eksempel være personer fra interesseorganisasjoner eller fra andre statlige organisasjoner.

Posisjoner spiller en viktig rolle for hvordan aktørene handler. Allison (1969, s. 709) poengterer at ulike aktører kommer inn med fordeler eller handicap basert på hvilken posisjon man er i. Han legger også vekt på hvilken bagasje de ulike aktørene har. Med dette mener han at aktørene er personer som tar med seg sin bagasje, noe som kan påvirke avgjørelser basert på sensitive saker, forpliktelser, personlig anseelse og personer eller samfunnsgrupper man står i gjeld til (Allison, 1969, s. 709).

Aktørene har ulikt syn på hva som er av nasjonal interesse. Synet deres er farget av hvilke miljø man er knyttet til, velferden til venner og familie og personlige interesser. Aktørens makt avgjør hvor vellykket en aktør klarer å spille det politiske maktspeillet. Makt i dette tilfellet er av Allison (1969, s. 710) definert som hvor stor innflytelse aktøren har på politiske resultater.

Action-channels eller handlingskanaler som Allison (1969, s. 710) tar for seg handling som politikk ikke er avgjort av en gruppe, men er et miljø bestående av flere aktører preget av usikkerhet i forhold til hvordan man skal samarbeide for å komme frem til en handling. Denne maktkampen er videre preget av tidsnød og kamp mellom ulike aktører for oppmerksomhet (Allison, 1969, s. 710-711).

Vedtak og handlinger som gjøres fremstår ikke som et rasjonelt valg eller som en formell samling av ledernes preferanser. Det fremstår snarere som en kontekst av delt makt, med ulike vurderinger vedrørende viktige beslutninger. Politikk fremstår derfor som en mekanisme av valg og muligheter (Allison, 1969, s. 710).

Strømmer av resultater forklarer Allison ved at et resultat kan kun forstås ved at det deles opp. Med dette mener han at et resultat er et utfall av individuelle handlinger mindre og store kamper og «*foul-ups*» (forvirring basert på en feil eller dårlig avgjørelse) (Allison 1969, s. 710).

Grunnleggende forklaringskraft - Handling er her et resultat av forhandlinger mellom grupper fra regjeringen og enkeltindivider. Her ligger også en del av modell III sin forklaringskraft ved at det foregår en maktkamp mellom flere spillere med ulike perspektiver og prioriteringer som fører til en handling (Allison, 1969, s. 710-711).

Generelle forklaringer - For å forstå byråkratisk politikk kommer Allison (1969, s. 711) med tre regler. Regel 1 sier at handling ikke kan forutsi intensjonen, dette begrunnes med at det er flere intensjoner som ligger bak, men at handlingen er gjort etter kompromisser og forhandlinger. Regel 2 sier at en aktørs posisjon i spillet indikerer aktørens holdning til et problem. Hvor Allison (1969, s. 711) kommer med sitatet «Where you stand depends on where you sit». I regel 3 har dette sitatet ifølge Allison både en vertikal forklaring så vell som en horisontal betydning.

Spesifikke forklaringer – Handler om maktkamp mellom enkeltmennesker i makteliten, hvor utfallet av en beslutning kommer som en følge av enkeltmennesker. I Allisons analytiske rammeverk dreier det seg først og fremst om avskrekking og faren for atomkrig. Er det fare for atomkrig grunnet en enkelt aktør, eller er det en sentral maktkamp (Allison, 1969, s. 711). I min case kan dette dreie seg først og fremst om maktkamper mellom sentrale aktører i regjeringen, FHI, Hdir og andre departementer. Det kan også tenkes at enkeltindivider fra

interesseorganisasjoner har spilt en aktiv rolle for å endre eller få inn tiltak for sin bransje. Eksempler på dette kan være aktører fra utelivsbransjen og kulturlivet som har presset på for å gjenåpne samfunnet.

Den byråkratiske politikkmodellen ser på enkeltindivider og maktkamp både innad i organisasjoner, men også mellom enkeltindivider, organisasjoner og interesseorganisasjoner. Makt, autoritet og spillteori er sentrale for aktørene i denne modellen.

Med utgangspunkt i byråkratisk politikkmodellen kan man forvente følgende:

1. Beslutninger kommer etter en maktkamp preget av forhandlinger mellom ulike aktører – Beslutninger er tatt etter en maktkamp mellom sentrale aktører dvs regjeringen, FHI, Hdir, andre berørte departementer og interesseorganisasjoner.
2. Beslutninger er et resultat av påvirkning fra enkeltindivider og interesseorganisasjoner
3. Beslutninger er et resultat av enkeltindivider i politisk toppledelse og toppledere i organisasjoner hvor evnen til å få gjennomslag for ønsket løsning er sentral – Beslutninger er et resultat av enkeltindivider fra regjeringen, FHI, Hdir og andre berørte departementer hvor evnen til å få gjennomslag for ønsket løsning er sentral.

3.4 Oppsummering av analytisk rammeverk

Modelltype	Forklaringsvariabler	Forventninger
Rasjonell aktørmodellen	<p>Beslutninger er tatt av enhetlige aktører.</p> <p>Beslutninger er tatt etter et nyttemaksimerende prinsipp.</p> <p>Aktørene er velinformerte: De tar beslutninger etter å vurdert alternativer</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Norske myndigheter er en enhetlig aktør. 2. Norske myndigheter er velinformerte og beslutninger er preget av dette. 3. Norske myndigheter har som mål å beskytte folkehelsen. 4. Økonomiske og sosiale faktorer er veid opp mot beslutningen om å stenge landet.

	<p>etter mål, nytte og konsekvenser</p> <p>Handling er et optimalt middel mot målet og aktøren vil optimalisere realiseringen av sine mål.</p>	<p>5. Beslutninger fattet av regjeringen er tatt etter en systematisk prosess og regjeringen fremstår som rasjonell.</p> <p>6. Beslutninger tatt av norske myndigheter er basert på et nyttemaksimerende prinsipp.</p>
Organisatorisk prosessmodell	<p>Organisasjonene er i større grad sett på som beslutningstaker.</p> <p>Organisatorisk rammeverk begrenser handlingsrommet.</p> <p>Beslutninger er preget av organisasjonens prosedyrer, rutiner og normer, samt lovverk og planer.</p> <p>Organisasjonens kapasitet og ressurser kan ha betydning for beslutninger.</p>	<p>1. Norske myndigheter har basert sine beslutninger på de fireprinsippene for krisehåndtering og beredskapsplanene.</p> <p>2. Beslutninger er der hvor det er mulig tatt etter nærhetsprinsippet og ellers baser på organisasjonshierarkiet i staten med regjeringen som øverste myndighet.</p> <p>3. Beslutninger kommer som en følge av organisasjoners prosedyrer, rutiner og normer.</p> <p>4. Beslutninger er tatt med bakgrunn i norsk helsevesens kapasitet</p>

<p>Byråkratisk politikkmodell</p>	<p>Enkeltindivider med ulike ønsker og mål er med å påvirke beslutningsutfall.</p> <p>Beslutninger kommer som et resultat av en maktkamp mellom ulike aktører.</p> <p>Beslutninger er preget av enkeltindividers makt, posisjon og taktiske manøvreringsevne</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beslutninger er tatt etter en maktkamp mellom enkeltindivider fra sentrale aktører dvs regjeringen, FHI, Hdir, andre berørte departementer og interesseorganisasjoner. 2. Beslutninger er et resultat av påvirkning fra enkeltindivider og interesseorganisasjoner. 3. Beslutninger er et resultat av enkeltindivider fra regjeringen, FHI, Hdir og andre berørte departementer hvor evnen til å få gjennomslag for ønsket løsning er sentral.
--	--	---

Tabell 1: Oppsummering av analytisk rammeverk med modeller, forklaringsvariabler og forventninger.

4.0 Metode

Denne studien har til hensikt å undersøke hvordan norske myndigheter har håndtert koronapandemien. Med det mener jeg å få en forståelse for håndteringen som er gjort. I dette kapitlet vil jeg presentere den metodiske tilnærmingen og redegjøre for datagrunnlaget studien bygger på.

Valget mellom kvantitativ og kvalitativ metode for innsamling av data falt på en kvalitativ tilnærming med bruk av dokumentstudier. Datakildene vil bestå av offentlig dokumenter og sekundærkilder, med hovedfokus på Koronakommisjonens rapport. Avslutningsvis vil jeg komme med betraktninger vedrørende studiens pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet.

4.1 Kvalitativ metode – Hvorfor?

Formålet med oppgaven er gitt av forskningsspørsmålet, men forskningsdesignet skal vise oss veien for å besvare spørsmålet. Det er altså en strategi for selve forskningsprosessen som skal sikre forskningen gyldighet, pålitelighet og gjennomførbarhet (Leseth og Tellmann, 2018, s. 33). Forskerne må begrunne at de anvender begreper som er relevante for tema det forskes på. Dette innebærer å finne et passende teoretisk utgangspunkt for forskningen og vil være kilde til økt forståelse. Leseth og Tellmann (2018, s. 33) trekker frem operasjonalisering av teoretiske begreper ved å gjøre de konkrete og målbare. Tjora (2021, s. 43) legger vekt på valg av metode ikke bare av faglig hensyn, men også av praktiske hensyn. Denne studien tar for seg en kompleks beslutningssituasjon og prosess i forbindelse med koronahåndteringen. Dette gir blant annet en utfordring i tilgang på informanter.

Tjora (2021, s. 26) fremstiller kvalitativ og kvantitativ forskning som to paradigmer innenfor samfunnsforskningen. Hvor kvalitative metoder har som utgangspunkt å skaffe innsikt, mens kvantitative metoder skaffer oversikt. Den tematiske konteksten i denne oppgaven rundt norske myndigheters håndtering av koronapandemien, gir forskningsdesign i form av kvalitative metoder og dokumentstudier som et egnet valg for denne studien. Som nevnt over har studien en relativt kort tidsvarighet og tilgangen på informanter i form av landets øverste ledere er begrenset. Dog er tilgangen på offentlig dokumenter om håndteringen av koronapandemien god. I dette tilfellet vil studien være et rent dokumentstudium, som vil si at dokumenter er den eneste form for empiri (Tjora, 2021, s. 196). Samtidig advarer Tjora (2021, s. 44) mot «å følge minste motstands vei i forskningen».

Studiens analytiske rammeverk tar utgangspunkt i Allison's konseptuelle modeller for å få en forståelse for håndteringen norske myndigheter har gjort under koronapandemien. Tjora (2021, s. 48) legger til grunn at valget mellom casestudie og kriterieutvalg tas med utgangspunkt i problemstillingen. Hovedregelen er å bruke casestudier i studier hvor man vil generere kunnskap om casen og kriterieutvalg i tilfeller man skal studere for eksempel erfaringer, opplevelser og problemer knyttet til deltakerne. Med bakgrunn i problemstillingen og fremstillingen til Tjora fremstår casestudie som det naturlige valget for min oppgave.

4.2 Forskningsdesign: Enkeltcasestudie

Casestudier er populære, illustrert med rapporten fra terrorangrepet 9. september 2001 på World Trade Center som raskt ble en bestselger (Andersen, 2013, s. 13). Dette skyldes at mange er interessert i å forstå et fenomen og casestudie er derfor et egnet valg for å skaffe forståelse for spesifikke hendelser eller fenomener. Denne oppgaven har som mål å skaffe forståelse for krisehåndteringen under koronapandemien.

Casestudier er en studie av en eller noen få undersøkelsesenheter (Andersen, 2013, s. 14). Ordet kommer fra det latinske ordet casus, som kan oversettes til enkelt tilfelle. Casestudier er en av de viktigste kildene til teoriutvikling i samfunnsvitenskapene, men utfordringen her ligger i overføringsverdien fra et case til et annet. Allison utviklet et analytisk rammeverk fra en casestudie av Cubakrisen og hans rammeverk har siden blitt benyttet til en rekke formål (Lewis, 2007 og Bendor og Hammond, 1992). Cubakrisen er et eksempel på en case som kan gi verdifull og interessant kunnskap med bakgrunn i frykten for atomkrig og trussel mot menneskeheten (Andersen, 2013, s. 64). Et annet argument Andersen (2013, s. 64) trekker frem er beslutningsfatning i krisesituasjoner, lik det vi har opplevd under koronapandemien er av stor interesse. I likhet med Cubakrisen har koronapandemien ført med seg stor usikkerhet og det kan argumenteres for at en casestudie av koronapandemien kan gi verdifull og interessant kunnskap.

Andersen (2013, s. 61) deler enkeltcase studier inn i tre ulike hovedtyper: Ateoretisk, teoretisk fortolkende og begreps- og teoriutvikling. Min oppgave vil bygge på en teoretisk fortolkende enkeltcase studie, hvor Allison's rammeverk er utgangspunktet. Fortolkende

studier som dette er ofte brukt i studier som ikke skal bidra til teoriutvikling (Andersen, 2013, s. 71). Min oppgave har ikke ressurser eller mål om å bidra til teoriutvikling, men skal gi en forståelse for krisehåndteringen. I den forbindelse er det viktig å understreke at forventningene presentert i kapittel 3 er teoretiske forventninger, og ikke hypoteser ment for videre teoriutvikling. Gjennom et analytisk rammeverk vil krisehåndteringen analyseres gjennom tre forskjellige modeller eller tre hovedhistorier som Andersen kaller det (2013, s. 72). Allison var tidlig ute med å tolke verden gjennom forskjellige «historier» og hans bidrag har skaffet større bevissthet rundt dette (Andersen, 2013, s. 72).

Mitt case sitt overordnede tema er koronapandemien og jeg har til hensikt å forstå hvordan norske myndigheter har håndtert og agert rundt pandemien. Med dette som utgangspunkt vil jeg prøve å skaffe en forståelse med bakgrunn i Allisons analytiske rammeverk. Teorien er av det generelle slaget og har som Andersen (2013, s. 72) skriver fått anerkjennelse for at han ser verden med forskjellige øyne. Dette vil gi meg muligheten til å analysere mitt case basert på tre modeller. Så må man spørre seg hvor relevant en teori som er utviklet på et annet type case og er relativt gammel. Jeg vil argumentere for at teorien er relevant av tre grunner. For det første er koronapandemien en krise vi ikke har opplevd i moderne tid. Det er derfor vanskelig å finne en teori som passer perfekt til denne type case da den i stor grad berører hele samfunnet. Teorien er dessuten brukt innenfor helsesektoren som er sterkest rammet av koronapandemien (Lewis, 2007, s. 118). For det andre er Cubakrisen i likhet med koronapandemien preget av stor usikkerhet. Cubakrisen var preget av frykt for atomkrig, mens pandemien har vært preget av frykt for dødsfall og ringvirkninger av viruset. For det tredje prøver Allisons modeller som Lewis (2007, s. 119) så fint beskrev det å undersøke prosessen som fører til utfallet, kontra å finne en forklaring som passer utfallet. Man er derfor nødt til å analysere sin case ved hjelp av et analytisk rammeverk som undersøker prosessen og på den måten skaper en forståelse for utfallet. Studien vil derfor være en teoretisk studie hvor det analytiske rammeverket er utgangspunktet for å skaffe en forståelse av casen.

4.3 Dokumenter som data

Briet referert i (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 15) hadde følgende definisjon av dokument «*ethvert konkret eller symbolsk tegn som har blitt bevart eller nedtegnet for det formål å*

representere, gjenskape eller påvise et fysisk eller intellektuelt fenomen». Asdal og Reinertsen (2020, s. 14) hevder at «*nesten ingenting av betydning i vårt samfunn skjer uten at det er dokumenter involvert*». Dokumenter spiller en sentral rolle i politikken og bidrar til kunnskapsproduksjon og realisere politiske ideer i praksis (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 21). Samtidig skal man være klar over at dokumenter er en kilde til makt. Man skal derfor være påpasselig på hvor dokumentene kommer fra, hvilken kontekst de tilhører og hvordan dokumenter har innvirkning på saker de omhandler (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 21).

Dokumenter som datamateriale er sentralt i de fleste forskningsprosjekter. Det vanligste er å bruke dokumenter som bakgrunnsdata, men dokumenter kan også benyttes i rene dokumentstudier (Tjora, 2021, s. 196). Dokumentene kan være offentlige dokumenter som for eksempel stortingsmeldinger, lovverk, rapporter, forskningsdokumenter eller fra medier. Tjora (2021, s. 200) fremhever blant annet økt historisk sensitivitet og ikke påtrengende metode som fordeler ved rene dokumentstudier.

Johannessen et al. (2011, 55) beskriver et mål for den samfunnsvitenskapelige forskningen er å kombinere empiri og relevant teori for å etablere kunnskap. Denne studien tar for seg Allison's konseptuelle modeller for å få en forståelse av håndteringen som er gjort fra norske myndigheter under koronapandemien. Selv om teorien til Allison ikke ble brukt til å analysere samme type case, har jeg argumentert for hvorfor den er relevant også i denne casen i kapittel 4.2. Tjora (2021, s. 263) trekker frem relevante koblinger mellom empiri, teori og analyse som avgjørende for styrket pålitelighet i studiene.

Studiens empiri bygger på offentlig dokumenter og tar utgangspunkt i Koronakommisjonens rapport (NOU 2021: 6). Empirien er således begrenset da intervjuer med landets øverste ledere er svært vanskelig å få til, dog er Koronakommisjonens rapport omfattende og passer til å analyseres fra et teoretisk perspektiv. Dokumentene må være relevante for tema koronapandemien og oppgavens kontekst. I arbeidet med dokumentene vil excel brukes som et nyttig verktøy for å kode dokumentene etter Allison's analytiske rammeverk. Som vist i tabell 1 vil dokumentene kodes til hvem av modellene dokumentet går under. Koronakommisjonens rapport er lang og omfattende og vil derfor kodes stykkevis.

4.4 Kvalitetskriterier innen kvalitativ forskning

Det er spesielt tre begreper som utpeker seg som kvalitetskriterier innen kvalitativ forskning: Pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet) og generaliserbarhet (Tjora, 2021, s. 259). Ifølge LeCompte og Goetz (1982, s. 55) vil det være umulig å oppnå absolutt pålitelighet og gyldighet i forskningen. Dette innebærer at forskeren må ha et bevisst forhold til dette for å sikre troverdigheten til forskningen ved å ha et kritisk blikk på om forskningen representerer disse kvalitetskriteriene.

4.4.1 Pålitelighet

Styrket pålitelighet oppnås gjennom en relevant kobling mellom teori, empiri og analyse (Tjora, 2021, s. 263). Troverdigheten til studien avhenger av om andre forskere kunne gjennomført tilsvarende analyser med samme datasett (Tjora, 2021, s. 264). Med bakgrunn i dette vil det være krav om etterprøvbarehet. Tjora (2021, s. 264) trekker frem transparens eller gjennomsiktighet som grunnlag for pålitelighet. Dette handler om å gjøre rede for alle valg som er gjort i forskningsprosessen, være seg hvorfor studien er gjennomført, hvordan analysen er foretatt og åpen om bruk av kilder. Transparens handler altså om hvor godt dette er formidlet i forskningen.

Studiens hensikt, redegjørelse for valg av analytisk rammeverk og metode er grundig beskrevet. Dokumenter som er brukt er offentlige dokumenter som er tilgjengelige og etterprøvbare. Videre er litteraturen som er brukt hentet fra rapporter, fagbøker og vitenskapelige tidsskrifter. Jeg har ingen tilknytting til tema det forskes på uten å være en privatperson som på lik linje med andre er berørt av koronapandemien. Med bakgrunn i dette vil jeg anse påliteligheten til studien som god.

4.4.2 Gyldighet

Gyldighet knyttes ifølge Tjora (2021, s. 260) seg til hvorvidt forskningen finner svarene på de spørsmålene som stilles. Med andre ord finner forskningen svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene. En kan styrke gyldigheten ved å redegjøre for valgene som tas knyttet til datagenerering og teoretiske innspill i analysen. Et av hovedargumentene for casestudier er den omfattende og detaljerte kunnskapen man kan få og på den måten oppnå

høy gyldighet (Andersen, 2021, s. 156). Det fordrer dog at kunnskapen man oppnår er basert på tema og spørsmålene forskingen reiser. Dette innebærer at høy gyldighet har en sammenheng mellom forskningsspørsmålene, datagenerering og teoretiske grunnlaget (Tjora, 2021, s. 262-263).

I henhold til Tjoras (2021, s. 260-263) anbefalinger vil jeg sikre forskningens gyldighet ved å sørge for at det empiriske og teoretiske grunnlaget er godt nok til gi svar på problemstillingen. Dette gjøres ved å argumentere for hvorfor teorien er relevant, samt finne empiri som kan belyse problemstillingen og gi en forståelse for hvorfor norske myndigheter har håndtert krisen som de har gjort.

4.4.3 Generaliserbarhet

Generalisering handler ikke om å finne et svar som er svart - hvitt. Likeledes handler det svært sjelden om å finne universell gyldighet. Det handler i større grad om å finne sammenhenger for bestemte fenomener (Andersen, 2013, s. 155). Tjora (2021, s. 267) trekker frem at generaliserbarhet i kvalitativ forskning har av enkelte blitt trukket frem som overførbarhet. Dette mener han er en feil og at generalisering er en god kvalitetsindikator også for kvalitativ forskning.

Denne oppgaven bygger på å skaffe en forståelse for krisehåndteringen som er gjort under koronapandemien. Det handler derfor ikke om å skaffe en universell gyldighet, men å gi økt forståelse for bestemte fenomener som koronapandemien er. Generalisering vil derfor i denne oppgaven handle om å skaffe en forståelse for fenomenet som forskes på. Dette vil kunne gi kunnskap som kan benyttes senere når man skal prøve å ta lærdom av håndteringen som er gjort og på den måten være bedre rustet til en senere krise.

5.0 Analyse

Analysen tar utgangspunkt i Koronakommisjonens rapport og andre relevante dokumenter fra regjeringen og departementene som eksempelvis Holdenutvalgets rapport.

Dokumentene vil analyseres ved hjelp av Allisons analytiske rammeverk.

Koronakommisjonen ble oppnevnt av Kongen i statsråd 24. april 2020 og overleverte sin første rapport 14. april 2021. Kommisjonen kom med sin andre og avsluttende rapport 26. april 2022, denne vil ikke bli analysert grunnet kort tidsfrist fra rapportens utgivelse. De fikk som mandat å evaluere myndighetenes håndtering av pandemien, herunder blant annet: Beredskapsplaner, håndtering og samarbeid mellom organisasjoner i staten, hvordan samfunnsmessige konsekvenser ble håndtert og hvordan sentrale samfunnsfunksjoner klarte å opprettholde sin funksjon (Koronakommisjonen, u.å).

Jeg vil under gå igjennom sentrale elementer fra Koronakommisjonens rapport og analysere disse ved hjelp av Allisons analytiske rammeverk. Analysen vil foretas i tråd med problemstillingen og har som mål å gi en ny forståelse for krisehåndteringen som er gjort under pandemien. I starten av kapitlet vil jeg kort presentere tidslinjen og konsekvenser av koronapandemien, for så å presentere forløpet for nedstengingen av Norge 12. mars. Videre i kapitlet vil krisehåndteringen til norske myndigheter analyseres.

5.1 Tidslinje og konsekvenser av koronapandemien

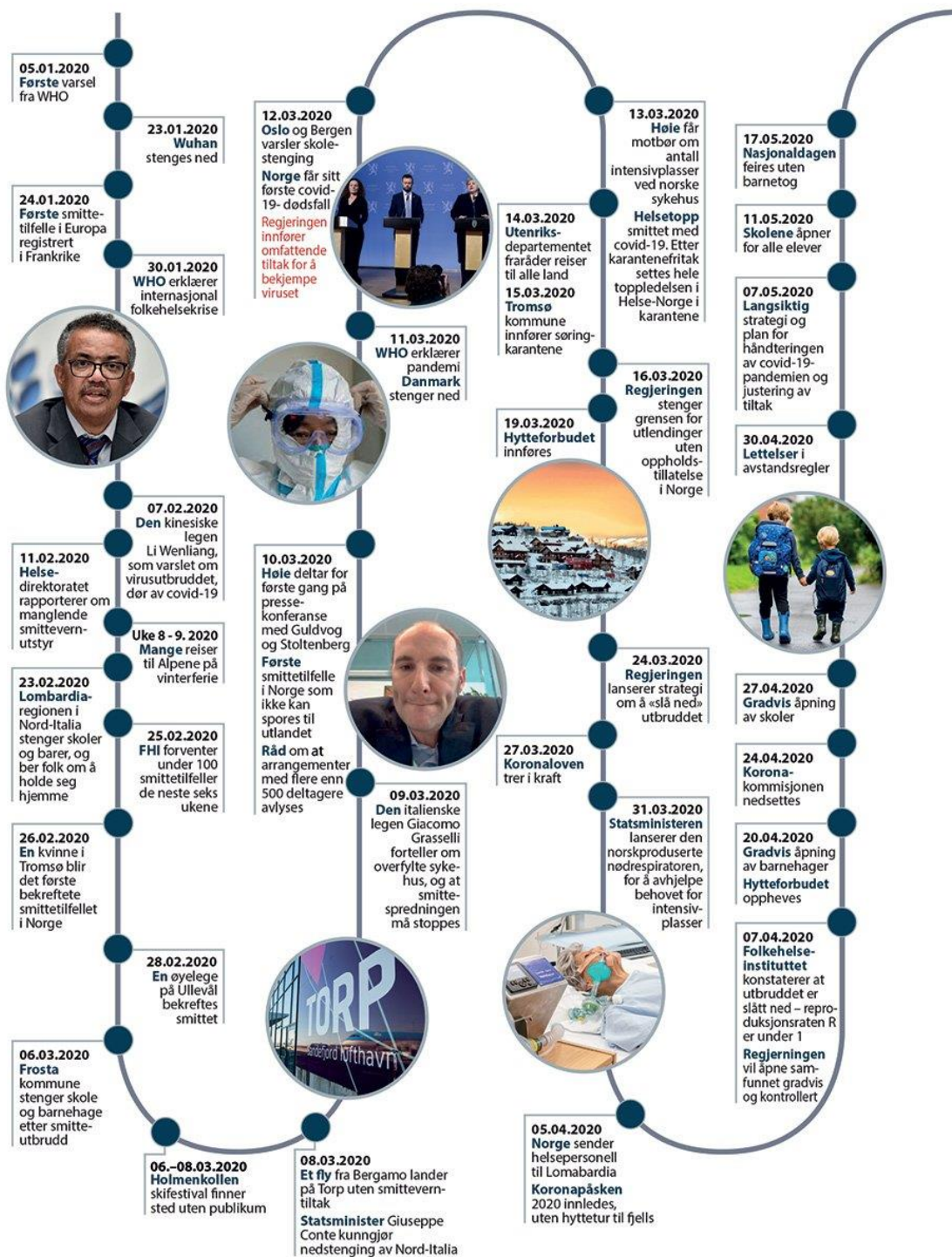
Norge og verdenssamfunnet har vært påvirket av koronapandemien siden begynnelsen av 2020. 12. mars innførte Norge de strengeste tiltakene siden andre verdenskrig. Jeg vil under vise til en tidslinje fra Koronakommisjonen som beskriver utviklingen av pandemien fra januar 2020 og til mars 2021, se figur 2 og 3 (NOU 2021: 6, s. 50-51). Denne viser blant annet når tiltak, smittebølger og nye lover og forskrifter fant sted. Ser man på tidslinjen ser man at det er identifisert tre smittebølger i tidsrommet mens Koronakommisjonens rapport ble utarbeidet. Den første i starten av mars 2020, den andre i november 2020 og den siste i mars 2021 (NOU 2021: 6, s. 50-51).

Konsekvensene som følge av koronapandemien har truffet de fleste samfunnsområder. Ser vi på arbeidsledigheten var den historisk høy i mars 2020, med litt over 10 prosent (NOU 2021: 6, 365). Et annet eksempel er reduksjonen i bruttonasjonalprodukt på 2,5 prosent fra

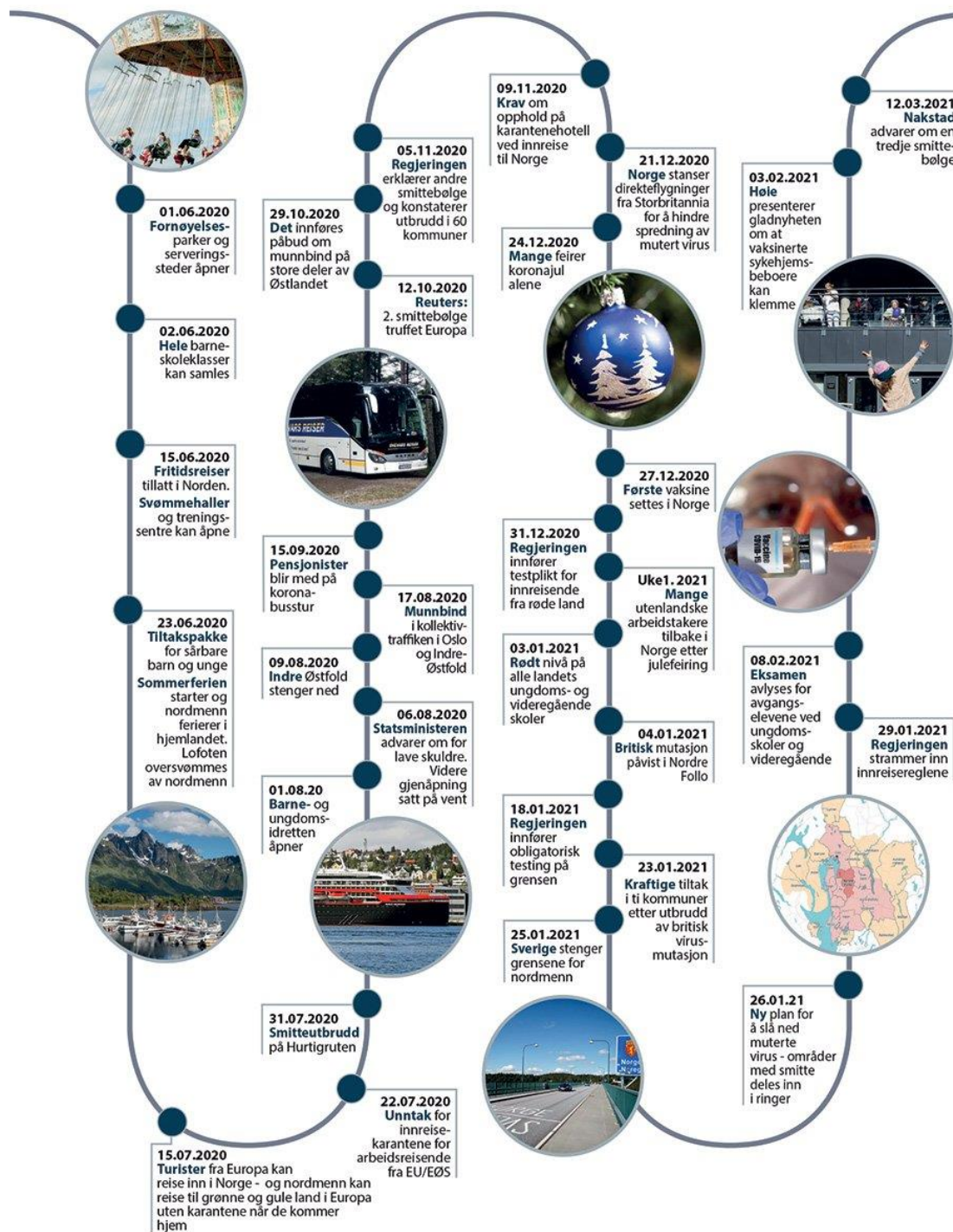
2019 til 2020 (Statistisk Sentralbyrå, 2021). Dette er den sterkeste nedgangen siden målingene startet i 1970, allikevel konkluderer både SSB og Koronakommisjonen at Norge klarte seg relativt godt sammenlignet med andre land (NOU 2021: 6, s. 428 og Statistisk Sentralbyrå, 2021). Det fremgår av Koronakommisjonens rapport at dette skyldes de statlige tiltakspakkene som dempet det økonomiske fallet, samt tiltaket fra Norges bank ved å sette styringsrenten til 0 (NOU 2021: 6, s. 429). Andre konsekvenser av helsemessig karakter trekker Koronakommisjonen frem nedprioritering av andre pasientgrupper som har fått forsinket diagnose og av den grunn forverret prognose. Strenge tiltak har også medført økt ensomhet, spesielt blant de eldste i samfunnet (NOU 2021: 6, s. 401). Blant barn og unge har stengte skoler og barnehager medført risiko for lavere språklig og sosial utvikling, samt et betydelig læringstap for elever i barne- og mellomtrinnet.

Koronapandemien er et eksempel på en krise som berører flere samfunnsområder. Det vil si at flere organisasjoner og departementer er berørt. Som vist i figur 1 i kapittel 2 ser man hvilke ressurser som er tilgjengelig ved en krise. Det betyr at det kan være behov for samstyring mellom organisasjoner og departementer. Røiseland og Vabo (2016, s. 21) definerer samstyring som «*den ikke-hierarkise prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening*». Koronakommisjonen har et eget kapittel hvor de omtaler myndighetenes styring og samhandling under krisen. Her konkluderer de blant annet med at ansvarsdelingen mellom Hdir og Helse- og omsorgsdepartementet har vært uklar. Det samme kan sies om forholdet mellom FHI og Hdir (NOU 2021: 6, s. 208). Det nevnes også Kriserådets rolle, rollen til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Beredskapsutvalget for biologiske hendelser (BUB) ved en tverrsektoriell krise har vært i uklar i form av hvilken rolle og ansvar de skal i en slik krise (NOU 2021: 6, s. 208).

Tidslinje



Figur 2 – Tidslinje for krisehåndtering av koronapandemien (NOU 2021: 6, s. 50)



Figur 3 – Tidslinje for krisehåndtering av koronapandemien (NOU 2021: 6, s. 51)

5.2 Beredskap og forberedthet

Beredskapsplanene er redegjort for i kapittel 2 og vil drøftes videre i dette kapitlet. Jeg vil først kort gjøre rede for hva beredskap er og hva det betyr etter Koronakommisjonens definisjon. Koronakommisjonen (NOU 2021: 6, s. 55) legger til grunn at beredskap er å være forberedte på uventete hendelser, herunder også kriser som strekker seg utover i tid. Her mener de at en krise medfører usikkerhet og et mangelfullt beslutningsgrunnlag (NOU 2021: 6, s. 55). De argumenterer derfor for at det er umulig å planlegge i detalj hvordan krisehåndtering skal gjennomføres. Videre sier de at det er et politisk ansvar å vurdere hva et samfunn skal vær forberedt på og at ressurser og virkemidler er på plass for å håndtere en eventuell krise. Her er også ansvarlinjer og samarbeid mellom aktører viktig for å håndtere krisen. I likhet med beredskapsplanene trekker Koronakommisjonen frem tre sentrale oppgaver for helsesektoren ved en pandemi: Forebygge smitte, behandle syke og vaksinasjon. For å klare dette er det viktig at kompetanse og kapasitet er tilstrekkelig i alle ledd (NOU 2021: 6, s. 55).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har ansvar for risikoanalyser av alvorlige hendelser i Norge. Basert på analysene fra DSB skal hver enkelt sektor gjennomføre egne analyser og etablere beredskap og forebyggende tiltak (NOU 2021: 6, s. 64). DSB utarbeidet et pandemiscenario hvor 1,2 millioner ble syke, 36 000 innlagt på sykehus og 9000 trengte intensivbehandling (NOU 2021: 6, s. 64). Dette scenarioet tok ikke høyde for at inngripende tiltak på både lokalt og nasjonalt nivå kunne innføres for å redusere smitte. I helsesektoren var det Hdir som foretok risiko- og sårbarhetsanalyser og kom med flere rapporter. I rapporten fra 2015 konkluderte Hdir med at det var behov for å styrke pandemiberedskapen i form av hvordan man disponerer personell i sykehus (NOU 2021: 6, s. 65). Dog la de til i rapporten fra 2017 at det ikke var behov for nye tiltak for å styrke beredskapen (NOU 2021: 6, s. 65). Dette ble kritisert fra DSB som mente rapporten manglet et selvstendig innhold av risiko- og sårbarhetsanalyse (NOU 2021: 6, s. 66).

Beredskapsplanleggingen er mangelfull konkluderer Koronakommisjonen med. De begrunner det med at hverken DSB eller Hdir har skissert et scenario hvor inngripende tiltak er brukt (NOU 2021: 6, s. 66). Selv om smittevernloven gir myndighet til at både regjeringen og Hdir kan komme med slike tiltak er de altså ikke planlagt brukt. Sektorprinsippet spiller også en rolle her. Den sier at de som håndterer en oppgave i normalsituasjon også skal

håndtere oppgaven under krise (NOU 2021: 6, s. 67). Dette gjør at når hverken DSB eller Hdir har lagt planer for inngripende tiltak, vil de andre sektorene ikke planlegge for det. På den annen side er samvirkeprinsippet sentralt i norsk krisehåndtering. Denne tar opp felles beredskapsforberedelser og godt samvirke som sentralt i norsk krisehåndtering. Dette ser vi dog ikke igjen i arbeide med beredskapsplanene mot pandemi. Erna Solberg uttalte dette om sektorprinsippet i et intervju til Koronakommisjonen:

«Jeg mener at sektorprinsippet er viktig, og at det har fungert på de enkelte delene. Svakheten med sektorprinsippet er at konsekvenser av handlinger i den ene sektoren må belyses enda sterkere for andre sektorer. Litt av det vi har gjort i regjeringen når vi har jobbet med scenarioer og øvelser, er å se på hva et scenario betyr for andre sektorer» (NOU 2021: 6, s. 67).

Svakhete til sektorprinsippet belyses spesielt i et scenario som DSB og Hdir har skissert med over 40% sykefravær. Allikevel har ikke andre sektorer laget planer for å håndtere sykefravær i denne skalaen (NOU 2021: 6, s. 67). Allison kaller organisasjoner sløve instrumenter (1969, s. 703) som under samarbeid som krever koordinasjon og presisjon sannsynligvis ikke vil lykkes. Som sektorprinsippet viser ser det ikke ut til at det er noe samarbeid mellom sektorene i utarbeidelsen av beredskapsplanene. Dog kritiserte DSB Hdir for sine rapporter og således burde Hdir ha utarbeidet en bedre rapport for hvordan man skal håndtere en pandemi. Dette kan forstås utfra Allison's begrep om sløve instrumenter fra modell II. Samtidig beskriver Allison (1969, s. 698) i modell II det han kaller standard styresett for hver organisasjon og dette gir utfordringer for organisasjonene når de sammen skal finne løsning på et problem. Utfra modell II kan man få en forståelse for utfordringer ved sektorprinsippet og som Koronakommisjonen beskriver i sin rapport:

«Vi mener det er behov for å utvikle et sektorovergripende system som tar hensyn til hvordan sannsynlighet, konsekvenser og usikkerhet gjensidig påvirker ulike samfunnsområder og samfunnet som helhet. Dette er en lærdom som er relevant for beredskap generelt» (NOU 2021: 6, s. 67).

I arbeidet med beredskapsplaner og forberedthet til en pandemi fremstår ikke norske myndigheter som en rasjonell aktør. Dette begrunnes med mangelfulle scenarioer i beredskapsplanene, samt evnen til å se samfunnet som helhet. Jeg klarer ikke å finne

enkeltindivider som har spilt en sentral rolle i utarbeidelsene av beredskapsplanene, og således ser ikke modell III ut til å være relevant basert på de dokumentene jeg har analysert. Modell II fremstår dog som en modell med forklaringskraft i denne sammenheng. Både med sin beskrivelse av organisasjoner som sløve instrumenter og organisasjoner med standard styresett.

5.3 Nedstengingen av Norge

Torsdag 30. januar 2020 ble det erklært internasjonal folkehelsekrise av WHO (NOU 2021: 6, s. 126). I den forbindelse ble Hdir delegert ansvaret for å koordinere innsatsen i helse- og omsorgssektoren av Helse- og omsorgsdepartementet fredag 31. januar. Covid-19 ble samme dag klassifisert som en *allmennfaglig smittsom sykdom*. Dette vil i realiteten si at tiltak i smittevernloven kan anvendes (NOU 2021: 6, s. 126).

Det første smittetilfellet ble registrert i Tromsø 26. februar. Etter dette kom det en rekke tiltak med endring av fraværs grensen 4. mars (Kunnskapsdepartementet, 2020) og 14 dagers innreisekantene for reisende fra områder med spredning av smitte 7. mars (NOU 2021: 6, s. 127). 10. mars informerte FHI om smittetilfeller som ikke kunne identifiseres tilbake til utlandet. Dette betydde at epidemien var over i ny fase og helsedirektør Bjørn Guldvog og FHI-direktør Camilla Stoltenberg ga råd om utsette alle arrangementer med flere enn 500 personer, samt hjemmekontor og stenging av trange kantiner (NOU 2021: 6, s. 127). Guldvog informerte arbeidsgiverorganisasjonene 11. mars om at strengere tiltak var aktuelt, men måtte vurderes etter «grundige samfunnsvurderinger». Samme dag erklærte WHO utbruddet som pandemi. 11. mars var det møte Kriserådet hvor alle departementene var representert. Fra referatet fremgår det at det var ingen signaler om nedstenging, men et spørsmål innspill fra de ulike sektorene:

«Hdir beskriver situasjonen som svært alvorlig som vil kreve innsats fra samtlige sektorer. Flere tiltak er iverksatt og flere er til vurdering. Formålet er å forberede samfunnet best mulig. Det er i den forbindelse behov for innspill fra sektorene om hvilke tiltak som kan være aktuelt å iverksette, og innspill på momenter som bør inngå i vurderingen av tiltak» (NOU 2021: 6, s. 134).

Allerede her kan man se antydninger til at helsemyndighetene ikke fremstår som en rasjonell aktør etter modell I. 21. januar skrev FHI at *«utviklingen over de siste dagene tyder på at utbruddet nå er mer omfattende enn antatt i tidlig fase»* og *«Norge må være forberedt på at kan komme tilfeller også hit»* (NOU 2021: 6, s. 126). Allikevel fremstår det ikke som at det ble utarbeidet planer før 11. mars. En rasjonell aktør ville startet utarbeidelse av planer og tiltak basert på ulike scenarioer. Ser man videre på tidslinjen kommer nedstengningen av Norge 12. mars. Koronakommisjonen trekker frem at tidsnøden ble større enn nødvendig og peker på *«FHI varslet tidlig at epidemien ville komme til Norge. Helsedirektoratet hadde hatt tid til å forberede tiltak»* (NOU 2021: 6, s. 125).

Kvelden 11. mars var det et møte mellom Helse- omsorgsminister Bent Høie, Departementsråd i Helse- og omsorgsdepartementet Bjørn-Inge Larsen og Bjørn Guldvog. Her ble de enige om at Hdir skulle utarbeide en bredere tiltakspakke. Etter dette ble ledergruppen i Hdir samlet for å utarbeide et forslag til tiltakspakke. Her fremgår det blant annet fra notatet: *«Vi har ikke rukket å beskrive begrunnelser for så mange av tiltakene. Det er det beste vi klarer på 60 minutter»* (NOU 2021: 6, s. 133). Morgen etter var Guldvog og ledergruppen samlet i et kort møte hvor FHI-direktøren ble invitert på kort varsel, men rakk ikke frem og fikk ikke mulighet til å delta digitalt. Det foreligger ingen referat fra dette møte. Bare noen timer etter holdt regjeringen pressekonferanse med *«de mest inngripende tiltakene i fredstid»* (NOU 2021: 6, s. 134). Bent Høie sa følgende i et intervju med Koronakommisjonen:

«Jeg trakk Guldvog og statsministeren til side, og sa til Guldvog at det var viktig at statsministeren forbereder befolkningen på hva som kommer til å skje. Jeg spurte om Guldvog var enig i at statsministeren burde bruke uttrykket «de mest inngripende tiltakene i Norge i fredstid». Guldvog svarte at det var en god beskrivelse på det vi sannsynligvis ender opp med, og da brukte statsministeren dette uttrykket da vi møtte pressen» (NOU 2021: 6, s. 134).

Bent Høie utalte på pressekonferansen 12. mars 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, 2020). Dagen etter overtok Justis- og beredskapsdepartementet

ansvaret som lederdepartement. Dette var i henhold til samfunnsikkerhetsinstruksen, da krisen berørte hele samfunnet (NOU 2021: 6, s. 216)

Som tidligere nevnt fremstår ikke norske myndigheter som en rasjonell aktør i håndteringen av nedstengningen. Dog kan det argumenteres for at både organisatorisk prosessmodellen og byråkratisk politikkmodellen treffer godt i å forklare denne fasen i pandemihåndteringen. Bjørn Guldvog fremstår som en sentral skikkelse i nedstengingen og Hdir tok formelt beslutningen om å stenge ned Norge 12. mars (NOU 2021: 6, s. 142). Etter organisatorisk prosessmodellen er det organisasjonene som i større grad er beslutningstakere. Dette samsvarer bra med Hdir som beslutningstaker for nedstengingen 12. mars. FHI ble i kapittel 2 identifisert som en viktig samarbeidspartner for Hdir og Hdir er av lov forpliktet til å innhente kunnskap fra FHI (NOU 2021: 6, s. 60).

Etter Koronakommisjonens rapport har ikke FHI spilt en stor rolle i nedstengingen. Dette kan forklares ved modell II hvor beslutninger er preget av organisasjonens selvstendige preg (Allison, 1969, s. 698). Dette vil si at organisasjoner ofte vil arbeide etter egne mål, rutiner, rammer og retningslinjer og at dette kan skape utfordringer når organisasjoner må samarbeide (Allison 1969, s. 698). I dette tilfellet Hdir sitt selvstendige preg. FHI-direktøren ble som beskrevet først kalt inn til et møte tidlig 12. mars, men på kort varsel og var forhindret i å stille. Hdir var med andre ord klar over at de burde få FHIs synspunkter, men bekrefter Allisons teori om at utfordringer kan oppstå når organisasjoner må samarbeide. Modell II sier også at organisasjoner som får frie tøyler vil handle etter organisasjonens rammeverk (Allison, 1969, s. 700). Hdir som fikk hovedansvaret for nedstengingen vil altså etter Modell II opptre etter organisasjonens rammeverk. Noe som kan stemme med at tiltakspakken ble utarbeidet av Hdirs ledergruppe.

Når det gjelder modell III er det enkeltindivider som påvirker beslutningsutfall. Bjørn Guldvog er en sentral person i nedstengningen. En del av modell III sin forklaringskraft er en maktkamp mellom ulike aktører (Allison, 1969, s. 710-711). Utfra Koronakommisjonens rapport er det vanskelig å identifisere en klar maktkamp mellom sentrale personer i makteliten i denne fasen, men det kan ikke utelukkes. Det kan derfor settes spørsmålstejn ved modell III sin forklaringskraft i denne situasjonen. Et annet poeng er at det er naturlig at direktøren for Hdir er sentral når ansvaret ligger hos de. På den annen side er det Erna Solberg, Bent Høie og Bjørn Guldvog som spiller sentrale roller under nedstengingen i kraft

av den posisjonen de har. Utover disse er det ledergruppen i Hdir som har vært sentrale. Å få et stort byråkrati til å bevege seg på få timer kan være vanskelig, og da er det naturlig at enkeltindivider spiller en sentral rolle. I de korte linjene før nedstengingen kan mye tyde på at enkeltindivider har spilt en sentral rolle og ikke organisasjonene. Samtidig utelukker ikke modell III organisatoriske prosesser, men fremhever viktigheten av enkeltindivider.

Koronakommisjonen kommer med en rekke vurderinger av nedstengingen. 11. mars var det registrert 489 smittede i Norge, hele 212 flere enn dagen før (NOU 2021: 6, s. 139). Her ble det også registrert flere smittetilfeller som ikke kunne spores tilbake til utlandet. Erfaringer fra Italia ble også gjeldende, hvor de ga tydelig inntrykk for at andre land også burde innføre strengere tiltak. Dette kombinert med uro i befolkningen, Danmark stengte barnehager og skoler kvelden 11. mars, politisk påtrykk og anbefaling den 11. mars fra det europeiske smittevernbyrået (ECDC) om å innføre strenge tiltak umiddelbart (NOU 2021: 6, s. 140). Man kan argumentere for at alle disse indikatorene gjorde at en rasjonell aktør valgte å stenge ned landet 12. mars. Koronakommisjonen vurderte at det var en riktig beslutning å stenge ned landet og støtter Helsedirektoratet i at konsekvensene kunne blitt større om landet ikke hadde stengt ned (NOU 2021: 6, s. 140).

Holdenutvalget ble utnevnt for å se på samfunnsøkonomiske vurderinger av smitteverntiltakene (Helsedirektoratet, 2020, s. 3). Tiltaket de kom frem til at hadde den høyeste samfunnsøkonomiske konsekvensen var stenging av barneskoler og barnehager. FHI advarte tidlig mot å stenge skoler og barnehager, og argumenterte for at det ville ha liten effekt på smittespredningen å stenge (NOU 2021: 6, s. 141). Dette gir enda et tilskudd til hvordan organisatorisk prosessmodellen kan forklare at Hdir bare kjørte på med sine rutiner og planer og at samarbeid ikke fungerte optimalt noe Allison beskriver på følgende måte (1969, s. 703): «*Organizations are blunt instruments. Projects that require several organizations to act with high degrees of precision and coordination are not, likely to succeed*».

Det kan også diskuteres hvorvidt dette var et maktspill fra Hdir sin side for å unngå eventuelle uenigheter for veien videre. Modell III vil i så fall kunne forklare dette. Dog er det ingen klare indikasjoner på at dette var en maktkamp. For det første hadde Hdir fått ansvaret for utarbeidelse av tiltakspakken av regjeringen. For det andre er de bundet av lov å bruke FHI til å innhente kunnskap og vurdere denne. Man må også ta i beregningen den

korte tidsfristen de jobbet innenfor og FHI-direktøren ble kalt inn til møte morgenen 12. mars.

5.4 Strategi og plan etter nedstenging

Etter nedstengingen kom det fortløpende en rekke nye smitteverntiltak. Her ble det utarbeidet nytt lovverk, forskrifter, veiledere, strategier- og planer for veien videre. Regjeringen postet dette fortløpende på en egen tidslinje, med justeringer nasjonalt, regionalt og lokalt avhengig av smittesituasjonen (Regjeringen, 2020). Koronakommisjonen (NOU 2021: 6) har i kapittel 23 gått gjennom smitteverntiltak og utvikling av lover og forskrifter. Her gjennomgår de blant annet fullmaktene som er gitt etter helseberedskapsloven og smittevernloven (NOU 2021: 6, s. 268). Dette innebærer blant annet forbud som antallsbegrensninger på arrangementer og hjemme, stenging av virksomheter og karantenebestemmelser.

Erna Solberg uttalte i et intervju med Koronakommisjonen at regjeringen ikke hadde en klar langsiktig strategi i første delen av pandemien (NOU 2021: 6, s. 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» (NOU 2021: 6, 148).

I utarbeidelsen av hvilke strategi myndighetene skulle bruke for å håndtere koronapandemien kom de med to strategier basert på forskning fra Imperial College: «slå ned»- og «brems»- strategi (NOU 2021: 6, s. 148-149). «Brems»-strategien gikk kort ut på å flate ut smittekurven. Dette var i tråd med tenkingen Norge og flere andre land hadde basert håndteringen på så langt i pandemihåndteringen. Her skulle inngripende tiltak først settes inn når det var mye smitte i samfunnet (NOU 2021: 6, s. 149). «Slå ned»-strategien gikk ut på å holde reproduksjonstallet under 1. Med andre ord vil det si at for hver smittet person ville personen i gjennomsnitt smitte færre enn 1 (NOU 2021: 6, s. 149). Denne strategien innbar svært inngripende tiltak, men hadde fordelen med få dødsfall og lite syke. Regjeringen gikk for en «slå ned» strategi etter anbefaling fra Hdir og FHI. FHI hadde dog en litt annen

anbefaling med et R-tall på 1,3, men strategien handlet om det samme (NOU 2021: 6, s. 149-151). Imperial College la også til grunn at en «slå ned»- strategi var å foretrekke.

«Slå ned»- strategien ble etterfulgt av en kontrollstrategi. Med testing, isolering, sporing og karantene, også kalt TISK. Denne ble lagt frem av Regjeringen 7. mai som den «langsiktige plan og strategi for håndteringen av covid-19-pandemien» (Statsministerens kontor, 2020) og ble lagt frem slik:

«Regjeringen har til nå hatt en slå-ned-strategi og den har lykket. Regjeringens strategi er videre å håndtere covid-19-pandemien på en slik måte at vi til enhver tid har kontroll på smittespredningen. Kontroll innebærer at sykdomsbyrden er lav, og at antall pasienter er håndterbart i helse- og omsorgstjenesten, selv om antall syke periodevis kan øke og variere mellom geografiske områder. Får vi lokal oppblomstring av smittespredningen, må vi være forberedt på å slå denne ned igjen for å beholde kontrollen. I likhet med WHO legger vi til grunn at håndteringen av pandemien skal ivareta helse, redusere forstyrrelser i samfunnet og beskytte økonomien. For å oppnå dette må planen være dynamisk, og tiltakene må justeres i tråd med utviklingen av både pandemien og kunnskap» (Statsministerens kontor, 2020)

Alt dette innebar større ansvar til kommunene som nå kunne komme med lokale tiltak etter hvordan smittesituasjonen så ut. Dette gjorde at det i større grad var åpent for å vurdere tiltakenes forholdsmessighet (NOU 2021: 6, s. 153). En sentral faktor bak en slik strategi er avhengighet av vaksine for å skaffe befolkningen immunitet. Departementsråd fra Helse- og omsorgsdepartementet Bjørn-Inge Larsen uttalte i et intervju med Koronakommisjonen:

«Det er klart at da vi valgte denne strategien i mars/april 2020, visste vi ikke om det skulle gå et år eller 10 år til vaksinen forelå (...) Om man ikke har en vaksine som utgangspunkt på det, kan man neppe leve i et nedlåst samfunn i en tiårsperiode» (NOU 2021: 6, s. 153). På daværende tidspunkt var det derfor tvil om hvor lenge man kunne holde fast på strategien.

Assisterende direktør i Helsedirektoratet Espen Nakstad hadde et litt annet syn på hvor lang tid det kunne ta før en vaksine kom og uttalte dette til Koronakommisjonen (NOU 2021: 6, s. 154): «Det var ingen grunn til å tro i mars at dette ville ta 8 år, men hvorvidt det skulle ta 1, 2 eller 3 år var det ingen som visste». Både han og Erna Solberg uttalte at de fikk indikasjoner fra legemiddelindustrien på at arbeidet med vaksine allerede i mars 2020 var i gang.

Koronakommisjonen konkluderer med at det er et paradigmeskifte i synet på hvordan man skal håndtere en pandemi. De argumenterer for at tiltak som har blitt brukt ikke har vært planlagt i vestlige land eller fra WHO (NOU 2021: 6, s. 157). Camilla Stoltenberg beskrev tiltakene på denne måten: «*Det var en politisk vilje til å ta i bruk på et vis historiske, alderdommelige og middelalderpregete tiltak som verden ikke har sett i nyere tid*» (NOU 2021: 6, s. 157). Med dette som bakteppe kan man ikke utelukke at norske myndigheter har opptredt som en rasjonell aktør i planleggingen av videre strategi for pandemien. Planleggingen av videre strategi må isoleres fra både beredskapsplanene og selve nedstengingen og analyseres for seg selv.

Høie argumenterer også for hvorfor ingen planer inneholdt nedstengingen av den graden vi har sett: «*Denne ideen om at et samfunn er villig til å bruke så omfattende tiltak over så lang tid tror jeg ville blitt oppfattet som relativt teoretisk på et tidligere tidspunkt*» (NOU 2021: 6, s. 157). Så kan man argumentere for at en rasjonell aktør burde sett til Kina og hvordan de håndterte sin første smittebølge. Dog har Kina og Norge to helt forskjellige styresett. En annen faktor var R-tallet Norge skulle følge. Koronakommisjonen poengterer at myndighetene ikke kunne vite hvordan tiltakene ville slå ut på R-tallet (NOU 2021: 6, s. 158). Sånn sett kunne smittesituasjonen fort komme ut av kontroll når myndighetene gamblet på en vaksine og immuniteten i befolkningen var lav.

Sitatene til Stoltenberg og Høie ovenfor kan også diskuteres i lys av beredskapsplanene diskutert i kapittel 5.1. Hvis det er sånn at en rasjonell aktør ville tenkt at inngripende tiltak kun var teoretiske og hørte hjemme i en annen tid, vil også beredskapsplanene måtte ses i et annet lys. Dog ble det understreket i Stortingsmelding 16 (2012-2013, s. 95) at neste pandemi like gjerne kunne være en koronapandemi. Selv om man hadde laget en beredskapsplan mot koronapandemi, kunne konklusjonen vært den samme. På den annen side kunne en beredskapsplan mot korona også ført til at planen inneholdt et scenario hvor inngripende tiltak var en del av planen.

5.5 Gjenåpning av samfunnet

Statsministeren annonserte 7. april at samfunnet skulle åpnes opp gradvis. Dette innebar en kontrollert gjenåpning hvor samfunnet skulle åpnes i etapper for å unngå ukontrollert

smitte. Barnehager skulle åpnes først med helsefaglig virksomheter. Deretter skulle småskolen og en til en-virksomheter følge etter (NOU 2021: 6, s. 160). 7. mai kom en ny plan for videre nedbygging av de mest inngripende tiltakene. Her skulle høyere klassetrinn tilbake på skolene, universiteter og høyskoler skulle åpne fra semesterstart, flere næringsvirksomheter kunne åpne igjen og idretten kunne starte gradvis opp igjen. Videre ble arbeidsreiser gradvis åpnet, før fritidsreiser i Schengen-området åpnet (NOU 2021: 6, s. 160).

Kunnskapsinnhenting og samarbeid med arbeidslivet var viktig i perioden etter nedstengingen. 24. mars var det regjeringskonferanse, her ble det slått fast at en nedskalering av smitteverntiltak med «*størst økonomiske konsekvenser, bør starte nå*» (NOU 2021: 6, s. 160). I et notat fra konferansen viser bekymringene næringsministeren, fiskeriministerens og olje- og energiministerens hadde på tidspunktet:

«De negative økonomiske konsekvensene vil være lenger enn den akutte trusselen mot folkehelsen. [...] Smitteverntiltakene er vurdert av helsemyndighetene og er naturlig nok besluttet på helsemessig grunnlag, uten at vi nå har tilstrekkelig oversikt over de samfunnsmessige konsekvensene. Det er naturlig all den tid tiltakene ble innført med stor hast. Nå ser vi imidlertid en del konkrete virkninger som vi bør søke å unngå i det videre løpet» (NOU 2021: 6, s. 161).

På konferansen ble det lagt til grunn at også negative konsekvenser for enkeltpersoner og næringslivet måtte tas til følge i vurderingen av tiltak for veien videre. Holdenutvalget fikk ansvaret for den samfunnsøkonomiske analysen av tiltakene (NOU 2021: 6, s. 161). Det kan her argumenteres for at norske myndigheter fremstår som en rasjonell aktør ved at de analyserer konsekvenser av tiltakene. Allison hevder at en rasjonell aktør velger det utfallet som gir det beste resultatet basert på alternativer og mulige konsekvenser (Allison, 1969, s. 965).

Myndighetene og parter fra arbeidslivet har hatt regelmessige møter under pandemien. Møtene har bygget på trepartssamarbeidet, som er et samarbeid mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og staten (NOU 2021: 6, s. 24). Både LO og Fellesforbundet har trukket frem trepartssamarbeidet som en styrke under pandemien. De argumenterer for at samarbeidet har ført til en tillit mellom myndighetene og arbeidslivet, og har unngått at arbeidsplasser har måtte stengt ned som i andre land fordi myndighetene ikke har hatt tillit

til at smittevernet ble ivaretatt (NOU 2021: 6, s. 161). Møtene har i stor hovedsak handlet om utforming av kompensasjonsordninger og andre økonomiske mottiltak. LO og Fellesforbundet kan betraktes som interesseorganisasjoner for sine medlemmer. Allison nevner interessegrupper som en spiller i det politiske maktspeillet i modell III:

“Ad Hoc Players”: actors in the wider government game, members of the press, spokesmen for important interest groups, and surrogates for each of these groups. Other members of the Congress, press, interest groups, and public form concentric circles around the central arena -circles which demarcate the permissive limits within which the game is played» (Allison, 1969, s. 709).

Dog kan det se ut til at samarbeidet ikke har gått på skinner hele veien. Virke ga uttrykk for frustrasjon til Koronakommisjonen i juni 2020 følgende:

«Regjeringen var raskt på ballen når beslutningen først var tatt og traff godt på tiltakene, med en imponerende hurtighet innledningsvis. Mer krevende etter hvert og særlig da pandemiens akutte fase var over og man ble overlatt til mer ordinær drift. Manglende dialog og økende byråkrati koster næringslivet store summer hver dag. Selv små, enkle avklaringer som burde være mulig å avklare kjapt, tar flere uker» (NOU 2021: 6, s. 161).

Organisasjonene ga uttrykk for at stengte barnehager og lavere trinn i skolen var det mest krevende for arbeidslivet. De tok derfor til ordet for at dette burde bli prioritert først i gjenåpningen og fikk støtte av Holdenutvalget (NOU 2021: 6, s. 162). Karantenebestemmelsene ved innreise, samt mangel på utenlandsk arbeidskraft ble trukket frem av blant annet Norsk Industri og IKT Norge som særs viktig.

FHI og Hdir anbefalte gjenåpning av barnehager og barneskoler samt SFO fra 20. april. I et møte med organisasjonene ga ansatte ved barnehager og skoler den 5. april grunn til bekymring for tidlig åpning. De la vekt på både frykt hos ansatte og foreldre og mente skolen trengte tid til å forberede seg (NOU 2021: 6, s. 163). Flere medlemmer fra Regjeringen tok til orde for å følge Hdir sin anbefaling og Justis og beredskapsministeren skrev følgende: *«Dersom de faglige vurderingene skal fravikes, mener jeg det må foreligge svært gode grunner. [...] Dersom vi skal fravike den faglige anbefalingen fra FHI og Hdir er det også rent rettslig viktig at dette er konkret og godt begrunnet» (NOU 2021: 6, s. 163-164).*

Beslutningen falt på gjenåpning av barnehager fra 20. april og 1.-4. klasse samt SFO fra 27.

april. Kunnskaps- og integreringsminister Gury Melby begrunnet avgjørelsen slik til Koronakommisjonen:

«Hovedbegrunnelsen var at jeg hadde en klar oppfatning om at sektoren ikke var klar. Jeg var redd for to ting. For det første var jeg redd for at foreldre kanskje ikke ville sende elevene på skolen og i barnehagen. Det var min hovedbekymring. Jeg var også redd for at noen av de som hadde mest behov for å komme på skolen var de som kom til å bli holdt igjen» (NOU 2021: 6, s. 164).

I gjenåpningen var det et fokus på kunnskapsinnhenting, samfunnsøkonomiske konsekvenser og faglige vurderinger. Dette samsvarer med forklaringskraften til modell I, hvor en aktør er velinformert og vurderer konsekvenser av ulike alternativer. Dog fremstår ikke norske myndigheter som en enhetlig aktør i gjenåpningen av skolene. For det første ser man at det var uenigheter innad i regjeringen over hva som burde gjøres. For det andre fulgte man ikke helsemyndighetens anbefaling. På den annen side tok man hensyn til ansatte ved skoler og barnehager og kom frem til en vurdering som en slags kompromiss mellom hva helsemyndighetene anbefalte og kunnskaps- og integreringsministerens vurdering. Guri Melby nevnte videre at de lenge vurderte å åpne hele barnetrinnet, men at valget falt ned på åpning av 1.-4. trinn først som en følge av at skolene trengte ekstra plass for å håndtere utfordringen rundt korona (NOU 2021: 6, s. 165). Kompromisser er en del av forklaringskraften til modell III og det argumenteres for at både modell I og modell III har forklaringskraft her. Dette i form av at myndighetene vurderte konsekvenser av ulike alternativer som en rasjonell aktør og samtidig kom med et kompromiss basert på argumenter fra begge sider.

I åpningen av næringslivet anbefalte helsemyndighetene at tjenester med en-til-en kontakt kunne åpne fra 20. april under forutsetninger om at de drev på en forsvarlig måte av smittevern hensyn (NOU 2021: 6, s. 165). Også her fravek regjeringen fra helsemyndighetens anbefaling med og kun åpne helsefaglig virksomheter med en-til-en kontakt fra 20. april og andre bransjer en-til-en kontakt fra 27. april. Videre ble det gradvis åpning av treningssentre, serveringsteder, bingohaller mfl. Fra 7. mai ble hjemmekontor anbefalingen opphevet for personer som ikke var avhengig av offentlig transport, mens barer uten servering kunne åpne fra 1. juni (NOU 2021: 6, s. 165).

Fra 12. mars var det generelt forbud mot kultur- og idrettsarrangementer. Flere offentlig tjenester ble stengt og det var forbud mot besøk på sykehjem. Videre ble serveringssteder uten mat stengt, og de som serverte mat måtte sørge for 1 meters avstand mellom gjestene. Det var også krav om avstand og begrensninger i private arrangementer. Også her ble det gradvis lettelser, men kulturlivet, utelivet og reiselivet ble særlig rammet som en følge av avstandsbegrensninger, reiserestriksjoner og begrensninger på arrangementsstørrelse (NOU 2021: 6, s. 166).

Koronakommisjonen konkluderer med at gjenåpning i større grad var planlagt, sammenlignet med nedstengingen. Samtidig ble andre hensyn veiet opp mot hensynet til smittevern (NOU 2021: 6, s. 172). Kunnskapsinnhenting i form av blant annet Holdenutvalget bidro til at konsekvenser ble veid opp mot nytten av tiltakene. Dette er i tråd med det nyttemaksimerende prinsipp etter modell I. Dog visste ikke myndighetene hvordan lettelsene ville slå ut på smittetallene, men dette kan de således ikke lastes for all den tid dette ikke er en nøyaktig vitenskap. Videre kritiserer Koronakommisjonen regjeringen for at skolen fra 5. trinn og oppover ikke åpnet før etter to måneder (NOU 2021: 6, s. 172). De mener regjeringen burde fulgt rådene fra helsemyndighetene og Holdenutvalget og åpnet for disse tidligere.

Den gradvise åpningen var ifølge Koronakommisjonen fornuftig. De argumenterer for dette ved at man kunne se effekten av ett steg før man tok fatt på neste (NOU 2021: 6, s. 172). Dette er også et argument for en rasjonell aktør. Når usikkerheten er så stor kan det argumenteres for at en gradvis gjenåpning er fornuftig. Dog skaper en gradvis åpning utfordringer i form av at noen må gå foran andre. Kari Sønnerland ekspedisjonssjef i Helse- og omsorgsdepartementet påpekte dette i et intervju med Koronakommisjonen:

«[...] vi jurister er oppdratt til at like saker skal behandles likt. Men, så er det summen av tiltakene som har betydning for smittesituasjonen, og du kan ikke unngå at tiltakene oppleves som urettferdig.. [...] Vi må finne en avgrensning, og den vil ofte rokke ved prinsippet for likebehandling. Hvis vi ikke gjør det, så klarer vi ikke å begrense smitten. Da blir det for mye kontakt og smitte. Jeg får sikkert 30 brev hver dag om hvor urettferdige tiltak er» (NOU 2021: 6, s. 172).

Koronakommisjonen har også identifisert at interesseorganisasjoner gjorde at regjeringen ga unntak. Norges fotballforbund (NFF) var en sterk pådriver for at toppfotballen tidlig fikk unntak fra bestemmelsene resten av samfunnet måtte forholde seg til (NOU 2021: 6, s. 172). Allison trekker frem det han kaller Ad-Hoc-aktører fra modell III. Disse er ifølge Allison (1969, s. 709) med på å påvirke politikken og kan for eksempel være press fra interesseorganisasjoner. NFF fremstår her som en Ad-Hoc-aktør. Dette samme kan sies om Norsk Industri som presset på for å få en ordning med testregime, kontra innreisekarantene for arbeidsreisende fra Europa (NOU 2021: 6, s. 172). FHI fikk kort tid til å utrede ordningen med testregime og Helse- og omsorgsdepartementet mente det ikke ville være aktuelt å innføre ordningen før 1. juli. Allikevel ble ordningen innført brått fra 22. juni.

Koronakommisjonens vurdering var at det var fornuftig å høre på næringslivets behov og innføre unntaksløsninger som ikke gikk på bekostning av smittevern (NOU 2021: 6, s. 172). Her ser man antydninger til at modellene går inn i hverandre. På en side har man Ad-Hoc-aktører fra modell III og på en annen side har man en rasjonell aktør fra modell I, som dog ikke fremstår som enhetlig. Det er tydelig uenigheter blant norske myndigheter, men selv om de ikke fremstår som enhetlig har de fortsatt evnen til å ta rasjonelle beslutninger.

På den annen side er det også elementer ved gjenåpningen som ikke fremstår som rasjonell og er preget av både manglende forberedelser og hastverk. Koronakommisjonen trekker særlig frem åpningen for arbeidsreisende fra Europa. Her fikk FHI og Hdir fra slutten av mai korte frister og overlappende uklare oppdrag fra regjeringen. Koronakommisjonen skriver følgende: *«Eksempelvis ble helsemyndighetene bedt om å gjøre risikovurderinger av en ordning som skulle gjelde for «verftsarbeidere og arbeidere i liknende bransjer» og av en ordning for «grupper som er særlig viktige for norsk næringsliv utenfor EØS», uten nærmere presiseringer»*. Videre ble ordningen med testing av reisende fra Europa innført på et tidspunkt med lite smitte, men det ble ikke laget en plan for hva man skulle gjøre ved en eventuell ny smittebølge (NOU 2021: 6, s. 173-174). Ordningen var bygget på at arbeidsgiveren hadde ansvar for organiseringen av testingen. Spørsmålet er derfor om myndighetene hadde tenkt gjennom hvordan dette skulle skje i praksis. Arbeidsgivere hadde også ansvar for smitteverntiltak og boforhold med krav til karantene. Ansvaret for tilsyn av dette falt på allerede overbelastede kommuner (NOU 2021: 6, s. 174). Det var først i november 2020 at arbeidstilsynet startet med tilsyn for å undersøke om bedriftene

overholdt smittevernreglene. Her kom det frem at hver tredje bedrift ikke overholdt reglene (NOU 2021: 6, s. 174).

Når Smittetrykket økte gjeninnførte myndighetene kontroll ved grensene i desember 2020. Dog fantes det ikke et digitalt system og all registrering ble tatt på papir. Det var først i januar 2021 at et digitalt system kom på plass (NOU 2021: 6, s. 174). Et slikt system burde vært på plass tidligere og rasjonell aktør burde laget en plan for en ny smittebølge. Allison (1969, s. 701) omtaler i modell II at organisasjoner først og fremst handler etter eksisterende prosedyrer og læring eller endring først skjer når de eksisterende prosedyrene ikke er gode nok. Dette forekommer blant annet i kriser og kan være en forklaring på hvorfor et digitalt system ikke var på plass før det måtte være det. Bent Høie uttalte følgende til Koronakommisjonen:

«I høst da vi lettet på nasjonale tiltak la vi en større byrde på kommunene knyttet til testing, sporing, isolering og karantene og, ikke minst, det å slå ned lokale utbrudd. I det store bildet har det fungert veldig bra. Kommunene har vært veldig flinke. Men min lærdom er at summen av de flinke kommunene ikke var nok i møte med bølge 2. Det betyr at vi fra nasjonalt hold gjennomførte for mange lettelser. Lettelserne var basert på gode faglige råd, men HDIR har også i sin rapport konkludert at det ble for mange vurderinger opp mot enkelttiltak. Man klarte ikke å vurdere summen av tiltakene» (NOU 2021: 6, s. 174).

Sitatet viser også her norske myndigheters mangel å på å se samfunnet som helhet. Under gjenåpningen ser vi at de tre modellene har forklaringskraft. Altså den ene utelukker ikke den andre.

5.6 Oppsummering

Formålet med avsnittet er å oppsummere forklaringskraften modellene synes å ha, samt oppsummere modellene i en tabell.

Den rasjonell aktørmodellens forklaringskraft

Rasjonell aktørmodellen virker å ha liten forklaringskraft i starten av pandemien. Dog kan mye tyde på at den har en gradvis økende forklaringskraft utover i pandemien.

Kunnskapsinnhenting ble en viktigere del i krisehåndteringen og gjorde at man ikke bare vurderte tiltakene etter et helseperspektiv senere i pandemien. Med andre ord fikk man et bredere perspektiv og vurderte tiltakene etter flere mulige konsekvenser. Dette er i samråd med modell I sin forklaringskraft om et nyttemaksimerende prinsipp. Dette prinsippet går igjen i flere av dimensjonene. Policy-valg dreier som om maksimalt utbytte, grunnleggende forklaringskraften handler om handling som et optimalt middel mot målet og generelle forklaringer som et nyttemaksimerende prinsipp.

Den organisatoriske prosessmodellens forklaringskraft

Modell II kan gi en forståelse av hvorfor norske myndigheter ikke var bedre forberedt på en pandemi. Dette gjelder spesielt hvor lite forberedt samfunnet var som helhet. I dette ligger det hvordan organisasjonene i liten grad klarte å samarbeide på tvers av sektorer. Ser vi på Allison's analytiske rammeverk kommer dimensjonen generelle forklaringer inn med en beskrivelse av organisasjoner som sløve instrumenter. Dette gjør at organisasjoner som må samarbeide med høy grad av presisjon og koordinasjon mest sannsynlig ikke vil lykkes (Allison, 1969, s. 703). Han trekker også inn at den politiske ledelsen ikke kan forvente at organisasjonene gjør noe annet enn sin del av arbeidet. Dette kan man se igjen i sektorprinsippet forklart i kapittel 5.

Den grunnleggende forklaringskraften til modellen tar dessuten opp at en handling i dag krever at rutiner og ytelse var på plass i går for å kunne utføre en lignende handling (Allison, 1969, s. 702). Det kan diskuteres hvorvidt denne har forklaringskraft da myndighetene innførte tiltak de ikke hadde planlagt. Dog kan den forklare hvorfor norske myndigheter var dårlig forberedt i møte med koronapandemien.

Organiserende begreper har forklaringskraft i flere deler av pandemien. Den sier blant annet at den politiske toppledelse bestemmer hvilke organisasjoner som skal være med å løse et problem (Allison, 1969, s. 702). Dette er tydelig i nedstengingen hvor det var Hdir som fikk ansvaret av regjeringen og som formelt stengte ned landet 12. mars 2020. Dette kan også forklare hvorfor samarbeidet mellom Hdir og FHI under nedstengingen var begrenset. Allison trekker frem at hvis organisasjoner får frie tøyler vil de handle etter hvordan organisasjonene fungerer (Allison 1969, s. 700).

Dimensjonen policy-valg tar for seg at myndighetens beslutninger trigger rutinene til organisasjonene (Allison, 1969, s. 699). Dette kan vi se flere steder i krisehåndteringen blant annet innledende i pandemien hvor Hdir fikk ansvaret for nedstengingen av landet. Her ser vi at dimensjonene går inn i hverandre med organiserende begreper og policy-valg. På den ene siden trekker organiserende begreper inn at myndighetene bestemmer hvilke organisasjoner som skal være med og på den andre siden at myndighetenes beslutninger trigger rutinene til organisasjonene.

Den byråkratiske politikkmodellens forklaringskraft

Denne modellen har stor forklaringskraft spesielt i starten av pandemien. Her ser vi hvordan enkeltindivider i kraft av sin posisjon var avgjørende for nedstengingen av landet. Bjørn Guldvog, Bent Høie og Erna Solberg fremstår som ledende skikkelser i nedstengingen. Her kommer flere dimensjoner inn bildet. For det første legger policy-valg vekt tidspress som tvinger frem raske løsninger (Allison, 1969, s. 708). Denne dimensjonen trekker også frem kompromisser, koalisjon, konkurranse og forvirring mellom aktører. Forvirring var definitivt til stede i starten av pandemien og man kan ikke utelukke at konkurranse, maktspill og kompromisser mellom aktører fant sted.

Modellen har også forklaringskraft senere i pandemien hvor interesseorganisasjoner presset på får å få gjennomslag for sitt syn. Dette samsvarer med det Allison kaller Ad-Hoc-aktører i dimensjonen organiserende begreper (1969, s. 709). Her har vi blant annet fagforeningene og andre interesseorganisasjoner, samt NFF som fikk gjennomslag for unntak for koronabestemmelsene for toppfotballen. Den grunnleggende forklaringskraften (Allison, 1969, s. 710-711) trekker frem forhandlinger mellom regjeringen og andre aktører, noe som fant sted med NFF og Norsk Industri.

Flere av dimensjonene i modell III inneholder maktkamp og kompromisser mellom aktører. Det kommer ikke tydelig frem i hvor stor grad maktkamp og kompromisser har spilt en rolle, men det kommer frem flere ganger at det har vært uenigheter både innad i regjeringen, samt i de ulike organisasjonene. Det er derfor rimelig å anta at maktkamp og kompromisser har spilt en rolle i krisehåndteringen.

Forventinger	Forklaringskraft
<p>Rasjonell aktørmodellen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Norske myndigheter er en enhetlig aktør. 2. Norske myndigheter er velinformerte og beslutninger er preget av dette. 3. Norske myndigheter har som mål å beskytte folkehelsen. 4. Økonomiske og sosiale faktorer er veid opp mot beslutningen om å stenge landet. 5. Beslutninger fattet av norske myndigheter er tatt etter en systematisk prosess og norske myndigheter fremstår som rasjonell. 6. Beslutninger tatt av norske myndigheter er basert på et nyttemaksimerende prinsipp. 	<p>Norske myndigheter fremstår ikke som en enhetlig aktør under pandemien.</p> <p>Norske myndigheter fremstår ikke som velinformerte i starten av pandemien, men det kan argumenteres for at norske myndigheter i større grad fremstår som velinformerte underveis i pandemien.</p> <p>Norske myndigheter hadde som mål å beskytte folkehelsen.</p> <p>Økonomiske og sosiale faktorer var ikke med i vurderingen når norske myndigheter stengte landet.</p> <p>Beslutninger er i liten grad fattet etter en systematisk prosess og norske myndigheter fremstår ikke som rasjonelle i starten av pandemien. Dog har denne større forklaringskraft senere i pandemien.</p> <p>Beslutninger var ikke fattet etter et nyttemaksimerende prinsipp i starten av pandemien, men i økende grad senere i pandemien med fokus på kunnskapsinnhenting.</p>

Organisatorisk prosessmodellen:

1. Norske myndigheter har basert sine beslutninger på de fireprinsippene for krisehåndtering og beredskapsplanene.

Norske myndigheter har ikke basert beslutningene etter beredskapsplanene da de var mangelfulle. De fire prinsippene er til dels til stede, men helsesektoren har spilt en stor rolle under pandemien. Spesielt i starten.

2. Beslutninger er der hvor det er mulig tatt etter nærhetsprinsippet og ellers basert på organisasjonshierarkiet i staten med regjeringen som øverste myndighet.

Organisasjonshierarkiet i staten har spilt en rolle. Dog fremstår ikke Kriserådet som en like sentral aktør som man skulle tro etter hierarkiet. Hdir har spilt en større rolle en hierarkiet tilsier, spesielt i starten av pandemien.

3. Beslutninger kommer som en følge av organisasjoners prosedyrer, rutiner og normer.

Beslutninger er flere ganger i pandemien tatt av organisasjoner og spesielt i forberedelsene ser man at prosedyrer, rutiner og normer har spilt inn.

4. Beslutninger er tatt med bakgrunn i norsk helsevesens kapasitet.

Beslutninger er preget av norsk helsevesens kapasitet. Dette har vært en del av argumentasjonen til myndighetene under hele pandemien.

Byråkratisk politikkmodellen:	
<p>1. Beslutninger er tatt etter en maktkamp mellom enkeltindivider fra sentrale aktører dvs regjeringen, FHI, Hdir, andre berørte departementer og interesseorganisasjoner.</p>	<p>Det har flere ganger i pandemien vært uenigheter mellom blant annet FHI og Hdir.</p> <p>Interesseorganisasjoner har også spilt en rolle i pandemien. Maktkamp har derfor forekommet, men hvor ofte er vanskelig å tyde basert på Koronakommisjonens rapport.</p>
<p>2. Beslutninger er et resultat av påvirkning fra enkeltindivider og interesseorganisasjoner.</p>	<p>Noen beslutninger er tatt etter påvirkning fra interesseorganisasjoner. Blant annet fra NFF og Norsk Industri.</p>
<p>3. Beslutninger er et resultat av enkeltindivider fra regjeringen, FHI, Hdir og andre berørte departementer hvor evnen til å få gjennomslag for ønsket løsning er sentral.</p>	<p>Nedstengingen var preget av enkeltindivider. Spesielt Bjørn Guldvog, Bent Høie og Erna Solberg var sentrale i nedstengingen av landet. Dog var det Hdir som tok den formelle beslutningen om å stenge landet.</p>

Tabell 2: Oppsummering av forventninger og forklaringskraft

6.0 Konklusjon

I denne oppgaven redegjør jeg for hvordan norske myndigheter har håndtert koronapandemien gjennom et analytisk rammeverk fra Graham T. Allison (1969). Koronapandemien har vært omfattende og berørt samfunnet som helhet. De tre modellene til Allison viser seg å både ha effekt hver for seg, men er også utfyllende hverandre.

Pandemi som krise kom ikke overraskende. Dette var en allerede kjent trussel for myndighetene og nasjonale risikoanalyser vurderte «pandemi som det scenarioet det var høyest risiko for i Norge» (NOU 2021: 6, s. 63). Det kan derfor stilles spørsmålsteget om norske myndigheter var godt nok forberedt i møte med en pandemi. Koronakommisjonen kom med tydelig kritikk i at ingen planer var laget med et scenario med inngripende tiltak. I forberedelsene og i arbeidet med beredskapsplaner viser modell II seg å ha størst forklaringskraft med organisasjoner som handler etter egne rammer, prosedyrer og rutiner, uten å evne å se samfunnet som helhet.

Når usikkerheten var som størst ser det ut til at modell III hadde størst forklaringskraft. I dagene før nedstengingen var det et enormt tidspress på beslutningstakerne. Dette gjorde at enkeltindivider spilte en stor rolle i nedstengingen av Norge med Bjørn Guldvog, Bent Høie og Erna Solberg som nøkkelpersoner. En logisk forklaring på dette kan være at det tar tid å sette i gang et byråkrati, og kan forklare hvorfor enkeltindivider spiller en stor rolle i situasjoner og kriser preget av tidspress og usikkerhet. Modell II synes også ha forklaringskraft i denne delen av pandemien, mens modell I har liten til ingen forklaringskraft. FHI varslet at epidemien ville nå Norge og Koronakommisjonen kom derfor med kritikk om at tiltak burde vært forberedt før. Samtidig konkluderer Koronakommisjonen med at det var riktig å innføre inngripende tiltak (NOU 2021: 6, s. 125).

I gjenåpningen av samfunnet ble fokus på kunnskapsinnhenting viktig. Holdenuutvalget fikk ansvar for utarbeidelse av samfunnsøkonomiske konsekvenser av tiltakene. Dette gjorde at andre samfunnsfaktorer enn helse ble vurdert i tiltakene og man fikk et mer helhetlig bilde på konsekvenser av tiltak. Modell I synes i så måte ha forklaringskraft med fokus på et nyttemaksimerende prinsipp og vurdering av konsekvenser. Samtidig er det eksempler fra gjenåpningen hvor norske myndigheter ikke fremstår som en rasjonell aktør. Både i saken for arbeidsreisende fra Europa og når kontroll ved grensene ble gjenopprettet uten å ha et system for dette. I sistnevnte sak ser modell II ut til å ha forklaringskraft, i form av

organisasjoners evne til læring eller endring først skjer når eksisterende prosedyrer ikke er gode nok. Det var ikke bare modell I og II som viste seg å ha forklaringskraft i gjenåpningen. Ad-Hoc-aktører påvirket politiske beslutninger og NFF og Norsk Industri er eksempler på dette med forklaringskraft fra modell III. I gjenåpningen har alle modellene forklaringskraft i mindre eller større grad. Både dimensjonene og modellene ser ut til å gå i hverandre. Når usikkerhetsnivået synker kan det argumenteres for at ingen av modellene skiller seg ut.

Basert på dette kan jeg konkludere med at modell III best kan forklare håndteringen i nedstengingen av pandemien. Her var usikkerheten størst, noe som kan ha sammenheng med at modell III sin forklaringskraft ligger i enkeltindivider som aktører. I forberedelsene til pandemien er det modell II som skiller seg ut med størst forklaringskraft. Mens det i gjenåpningen tyder på at alle modellene har forklaringskraft i mindre eller større grad. Totalt sett virker norske myndigheter å ha håndtert krisen på en god måte. Krisen er dog fortsatt pågående og jeg har kun analysert deler av krisen. Det er derfor for tidlig å konkludere.

Svakheten til Allisons analytiske rammeverk virker å være skille mellom en enhetlig aktør til flere aktører med ulike meninger. Modell I legger til grunn at en rasjonell aktør er enhetlig. Dog tok norske myndigheter flere rasjonelle beslutninger i gjenåpningen av samfunnet. Dette på tross av at det var uenigheter blant organisasjonene og innad i regjeringen. Med andre ord tok myndighetene rasjonelle beslutninger uten å være en enhetlig aktør. Modellen kan derfor utvikles til å se på skille mellom en enhetlig aktør og flere aktører med ulike meninger.

Allisons analytiske rammeverk synes å kunne forklare flere aspekter ved norske myndigheters håndtering av koronapandemien og viser at den ikke bare er begrenset til studier av internasjonal politikk. Den kan også brukes til å analysere helsekriser og kriser som treffer samfunnet som en helhet. Det er derfor grunn til å tro at rammeverket kan brukes til videre forskning for å analysere andre kriser.

Referanseliste

- Allison, G. T. (1969) Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718.
- Andersen, S. S. (2013) Casestudier – Forskningsstrategi, generalisering og forklaring (2. utg.) Fagbokforlaget
- Angeltveit, G., & Gangdal, J. (2018). Krise: Forebygging, beredskap, håndtering, kommunikasjon. Fagbokforlaget.
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020) Hvordan gjøre dokumentanalyse – En praksisorientert metode. Cappelen Damm Akademisk
- Bendor, J. & Hammond, T. H. (1992) Rethinking Allison's Models. *The American Political Science Review*, 86 (2), 301-322
<https://doi-org.ezproxy.oslomet.no/10.2307/1964222>
- Engen, O., Kruke, B., Lindøe, P., Olsen, K., Olsen, O., & Pettersen, K. (2017). Perspektiver på samfunnssikkerhet. Cappelen Damm
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomiske-administrative fag*. Oslo: Abstrakt Forlag
- Le Compte, M. D. & Goetz, J. P. (1982). «Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research.» *Review of Educational Research*, 52 (1), 31-60.
- Leseth, A. B. & Tellmann, S. M. (2018). *Hvordan lese kvalitativ forskning?* Cappelen Damm Akademisk
- Lewis, J. (2007). Graham T Allison's 'The Essence of Decision'. *Journal of Health Services Research & Policy*, 12 (2), 118-119
- Njå, O., Sommer, M., Rake, E.L. & Braut, G.S. (2020). *Samfunnssikkerhet. Analyse, styring og evaluering*. Universitetsforlaget
- Rosenthal, U., Charles, M., & t'Hart, P. (1989). *Coping with Crisis: The management of Disasters, Riots and Terrorism*. Charles C Thomas Pub Ltd .

Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). Styring og samstyring – governance på norsk (2. utg.). Fagbokforlaget.

Tjora, A. (2021). Kvalitative forskningsmetoder i praksis (4. utg.). Gyldendal Akademisk.

Vabo, S. I, Klausen, J. E. & Askim, J. (2020). Offentlig Politikk. Universitetsforlaget.

World Health Organization. (2020, 1. oktober). The best time to prevent the next pandemic is now: countries join voices for better emergency preparedness.

<https://www.who.int/news/item/01-10-2020-the-best-time-to-prevent-the-next-pandemic-is-now-countries-join-voices-for-better-emergency-preparedness>

Østerud, Ø., Goldmann, K. & Pedersen M. N. [red.] (1997) Statsvitenskapelig leksikon. Universitetsforlaget

Referanseliste offentlige dokumenter

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/hvordan-har-pandemien-pavirket-arbeidet-i-forvaltningen>

Folkehelseinstituttet (FHI). (2020). «Fakta om koronaviruset SARS-CoV-2 og sykdommen covid-19.» Oppdatert 7. februar, 2022. <https://www.fhi.no/nettpub/coronavirus/fakta-og-kunnskap-om-covid19/fakta-om-koronavirus-coronavirus-2019-ncov/?term=&h=1>

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). «Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19. 7. april 2020. https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/samfunnsokonomisk-vurdering-av-smitteverntiltak-covid-19/Samfunns%C3%B8konomiske%20virkninger%20smitteverntiltak%20covid-19.pdf/_/attachment/inline/cf0faf7e-1789-4183-968b-

7f230d20b63f:5a06ef046ea00a0ec3881f42eae60fb722621525/Samfunns%C3%B8konomisk%20vurdering%20av%20smitteverntiltak%20-%20covid-19.pdf

Helse- og omsorgsdepartementet. (2014). «Nasjonal beredskapsplan pandemisk influensa.» 23. oktober, 2014.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonalberedskapsplan-pandemisk-influensa/id2354614/>

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

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/a-verne-om-liv-og-helse/id2583172/>

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

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

Koronakommisjonen. (u.å) Mandat. Hentet 10. mai 2022 fra

<https://www.koronakommisjonen.no/mandat/>

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-avkoronaviruset/id2692354/>

Meld. St. 10 (2016-2017). Risiko i et trygt samfunn. Justis- og beredskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>

Meld. St. 16 (2012-2013). Beredskap mot pandemisk influensa. Helse- og

omsorgsdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-16-20122013/id716183/>

Meld. St. 29 (2011-2012). Samfunnssikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/>

NOU 2021: 6. Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Oslo: Rapport fra Koronakommisjonen.

https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/421/files/2021/04/Koronakommisjonens_rapport_NOU.pdf

Regjeringen. (2020). «Tidslinje: myndighetenes håndtering av koronasituasjonen.» Oppdatert 5. april, 2022.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/tidslinjekoronaviruset/id2692402/>

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. februar, 2021. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/fastlands-bnp-falt-2-5-prosent-i-2020>

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>

Statsministerens kontor. (2020). «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/>

Tabelliste

Tabell 1: Oppsummering av analytisk rammeverk med modeller, forklaringsvariabler og forventninger.

Tabell 2: Oppsummering av forventninger og forklaringskraft

Figurliste

Figur 1 – Organiseringen av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser (NOU 2021: 6, s. 210)

Figur 2 – Tidslinje for krisehåndtering av koronapandemien (NOU 2021: 6, s. 50)

Figur 3 – Tidslinje for krisehåndtering av koronapandemien (NOU 2021: 6, s. 51)