

# MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E Masteroppgave

Navn: Guro Angell Gimse -89

---

## Da pandemien kom til bygda

Om beslutningsprosesser og krisehåndtering på  
kommunalt nivå for bekjempelse av  
koronapandemien i Norge

---

Dato: 23. mai 2021

Totalt antall sider: 124

## Forord

Koronapandemien har satt en hel verden på hodet. Sosial isolasjon og andre omfattende smitteverntiltak har utfordret folk. Samtidig gir en krise muligheter. Det har gjort at jeg har funnet et svært interessant tema for min master, nemlig beslutningsprosesser under innledende fase i koronapandemien. Jeg håper oppgaven kan bidra til både ytterligere forståelse for hva som karakteriserer beslutninger i kriser og gi innspill til forbedringer i krisehåndteringsprosesser.

Temaets aktualitet i alle medier under hele oppgaveprosessen har bidratt til motivasjon og pågangsmot i datainnsamlings- og skrivearbeidet. Samtaler med informanter og veileder har også skapt nysgjerrighet og ønske om å grave dypere. Jeg står i takknemlighetsgjeld til informantene i Frosta og Sel, som åpent og ærlig har delt sin kunnskap og erfaring om hvordan det var å stå i en verdenskrise idet pandemien kom til bygda. De måtte ta raske og svært vanskelige beslutninger til tross for mangelfull informasjon.

Takk også til min veileder, professor Jan-Oddvar Sørnes ved Universitet Nord, for gode refleksjoner og råd om hvordan jeg på best mulig måte kunne komme i mål med oppgaven.

Til slutt går takken til familie, venner og kolleger som har stått på sidelinjen og støttet meg. Det varmet og gjorde at jeg kunne holde fokus når arbeidsmengden var stor.

Trondheim 23. mai 2021

Guro Angell Gimse

## **Abstract**

The theme for this master's thesis is the decision-making process at the municipal level during the corona pandemic.

The survey was conducted using a qualitative analysis where I was aiming to understand what influenced the decisions in the municipalities Frosta and Sel in Norway, and what similarities and differences existed in the two municipalities' handling of the crisis.

Research questions in this thesis relate to the theory of decision-making and crises management, and how factors around this may have influenced the choice of strategy for handling the corona pandemic. The informants contributing to the survey have been part of the crisis staffs in Frosta and Sel municipalities. Initially the interviews were structured but turned into a semi-structured approach when new angles emerged during the interviews.

Decision making in crises are different from decisions otherwise. They are often based on great uncertainty, time pressure and inadequate information. A topic for discussion during the corona pandemic has been who is best suited to make decisions. Among other things, this is about finding a balance between municipal self-government and state policy, and about how different professionals' assessments weigh up against a whole. The corona crisis is not only a health crisis, but also an economic- and social crisis. Therefor decision makers in Frosta and Sel municipalities have had to balance different considerations.

I have found that responsibilities and roles must be clarified in a crisis, local knowledge is of great help in making good decisions and a clear communication/meaning making strategy makes a difference. Findings have also been made about the importance of planning, which indicates that the planning process is important, but that the plan itself is not central when the crisis is a fact. A plan will never be able to include all eventualities in a particular crisis. This suggests that emergency preparedness plans should be simple and generic.

I have also found that conscious use of "small talk" can contribute to sense making and crisis understanding in an organization. Through such a strategy, the company management can prepare a culture of safety and awareness of potential crisis. The use of "small talk" can contribute to the planning process as well.

Furthermore, it is of great importance that the management has the ability to make decisions based on intuition and experience when faced with an urgent situation and limited information. Flexibility and willingness to think alternative is important.

## **Sammendrag**

Denne oppgaven handler om beslutningsprosesser på kommunalt nivå under koronapandemien. Undersøkelsene er gjort gjennom bruk av kvalitativ analyse der målet har vært å forstå hva som påvirket beslutningene i Frosta og Sel, og hvilke likheter og ulikheter som forelå i de to kommunenes håndtering av krisen.

Forskningsspørsmålene knytter seg til teori om beslutninger og kriser, og om hvordan faktorer rundt dette kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien.

Informantene som har bidratt med primærdata har vært en del av krisestabene i henholdsvis Frosta og Sel kommune. Intervjuene var i utgangspunktet strukturert, men dreide over på en semi-strukturert tilnærming da nye vinklinger kom fram underveis i intervjuene.

Beslutninger i kriser er annerledes enn beslutninger fattet under daglig drift. De er ofte basert på stor usikkerhet, tidspress og mangelfullt informasjonsgrunnlag. Hvem som er best egnet til å fatte beslutninger har vært tema under koronapandemien. Det dreier seg blant annet om å finne en balanse mellom kommunalt selvstyre og statlig politikk, og om hvordan vekte ulike fagfolks vurderinger opp mot en helhet. Koronakrisen er ikke bare en helsekrise, den er også en økonomisk- og sosial krise. Beslutningstakere i Frosta og Sel har måttet balansere ulike hensyn opp mot hverandre.

Denne oppgaven viser at ansvar- og roller bør tydeliggjøres i en krise, at lokalkunnskap er til stor nytte i beslutningstakingen samt at tydelig kommunikasjonsstrategi utgjør en forskjell. Det er videre gjort funn rundt betydningen av planverk som tilsier at planleggingsprosessen er viktig, men at selve planen ikke er sentral når krisen er et faktum. En plan vil aldri kunne ta hensyn til alle eventualiteter ved en bestemt krise. Dette tilsier at kriseplaner bør være enkle og generiske.

Jeg har også funnet at bevisst bruk av «småprat» kan bidra til tidligere situasjons- og kriseforståelse i en organisasjon. Ledelsen i en bedrift kan gjennom en slik strategi fundamentere sitt planverk og berede grunnen for en sikkerhetskultur. Videre kan dette føre til økt bevissthet rundt at en krise kan oppstå slik at ledelsen kan forhindre videre utvikling.

Det kan være av stor betydning at den enkelte beslutningstaker har evne til å ta beslutninger basert på intuisjon og erfaring når informasjonsgrunnlaget mangler. Fleksibilitet og vilje til å tenke alternativt ser også ut til å være av stor betydning for en vellykket krisehåndtering.

## Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
1.1 Innledning masteroppgave ved Universitet Nord i Business Administration (MBA) ..	1
1.2 Valg av tema.....	2
1.3 Problemstilling.....	3
1.4 Definisjoner .....	4
1.5 Avgrensninger .....	6
2. Teori, overordnede rammer og strategier for pandemihåndtering .....	6
2.1 Strategi .....	6
2.2 Beslutningsprosesser .....	10
2.2.1 Beslutningsprosesser generelt .....	10
2.2.2 Hensynet til taktikk i beslutningsprosesser .....	12
2.2.3 Psykologiske aspekter rundt beslutningsprosesser.....	13
2.3 Beslutningsteori ved krisehåndtering .....	15
2.3.1 Hovedoppgaver i kriser som beslutningstakere må forholde seg til .....	15
2.3.2 Det strategiske handlingsrommet i kriser .....	19
2.3.3 Kriseledelse og risikostyring.....	23
2.3.4 Læring og erfaringsoverføring fra kriser.....	26
2.4 Rammer og strategier for håndteringen av koronapandemien i Norge .....	29
2.4.1 Lover og forskrifter .....	29
2.4.2 Pandemi og internasjonale forhold.....	29
2.4.3 Nasjonalt rammeverk .....	30
2.4.4 Regionalt rammeverk .....	33
2.4.5 Kommunalt rammeverk.....	33
2.4.6 Norges nasjonale strategi for håndtering av koronapandemien .....	34
3. Metode.....	37
3.1 Valg av forskningsstrategi og design .....	37
3.2 Datainnsamling.....	38
3.2.1 Grunnlag for intervjuene .....	39
3.2.2 Analyse av data .....	42
3.2.3 Validitet og reliabilitet .....	44
3.2.4 Ekstern vurdering av oppgaven.....	45
4. Funn i Frosta kommune.....	46
4.1 Frosta kommune .....	46

4.2 Faktorer knyttet til beslutningsteori som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta kommune innledningsvis .....	46
4.2.1 Strategiprosesser som kan ha påvirket beslutningene .....	46
4.2.2 Faktorer ved beslutningstakerne som kan ha påvirket beslutningene .....	49
4.3 Faktorer knyttet til krisehåndtering som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta .....	53
4.3.1 Nærhet- ansvar- og likhetsprinsippene som faktorer som kan ha påvirket beslutningene.....	53
4.3.2 Hensynet til planverk som kan ha påvirket beslutningene .....	59
4.3.3 Situasjonsforståelse som kan ha påvirket beslutningene.....	60
4.3.4 Hensynet til kommunikasjon som kan ha påvirket beslutningene .....	62
4.3.5 Læring som kan ha påvirket beslutninger underveis og i framtidige kriser .....	65
5. Funn i Sel kommune .....	66
5.1 Sel kommune.....	66
5.2 Faktorer knyttet til beslutningsteori kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Sel kommune innledningsvis.....	66
5.2.1 Strategiprosesser som kan ha påvirket beslutningene .....	67
5.2.2 Faktorer ved beslutningstakerne som kan ha påvirket beslutningene .....	70
5.3 Faktorer knyttet til krisehåndtering som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Sel .....	75
5.3.1 Nærhet- ansvar- og likhetsprinsippet som faktorer som påvirker beslutningene....	75
5.3.2 Hensynet til planverk som kan ha påvirket beslutningene .....	77
5.3.3 Situasjonsforståelse som kan ha påvirket beslutningene.....	78
5.3.4 Hensynet til kommunikasjon som kan ha påvirket beslutningene .....	81
5.3.5 Læring som kan ha påvirke beslutninger underveis og i framtidige kriser .....	84
6. Drøfting .....	86
6.1 Frosta kommune.....	86
6.1.1 Faktorer knyttet til beslutningsteori som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta kommune. ....	86
6.1.2 Faktorer knyttet til teori om krisehåndtering som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta innledningsvis. ....	92
6.2 Sel kommune - drøfting.....	100
6.2.1 Faktorer knyttet til beslutningsteori som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Sel kommune .....	100

6.2.2 Faktorer knyttet til krisehåndtering som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Sel innledningsvis.....	106
6.3 Likheter og forskjeller i faktorer knyttet til beslutningsteori og krisehåndtering som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta og Sel ....	113
7. Konklusjon og veien videre.....	122

#### Tabelliste

Tabell 1 Hovedelementer i beslutningsprosessen .....	25
Tabell 2 Likheter og ulikheter i faktorer knyttet til beslutningsteori som kan ha påvirket beslutningene.....	115
Tabell 3 Likheter og ulikheter mellom Frosta og Sel i faktorer knyttet krisehåndtering.....	120

#### Figurliste

Figur 1: Integrasjonsplanlegging i en organisasjon med fem funksjoner (Lund & Lorentzen, 1995, s. 22).....	8
Figur 2: Handlingsrommet for strategisk ledelse (Bakke & Hærem, 2020, s. 103).....	20
Figur 3: Modell for kriedynamikk (Bakken & Hærrem, 2020, s. 107) .....	21
Figur 4: Modell som viser en tradisjonell styringsprosess (Aven, 2007, s. 14).....	24
Figur 5: Modell som viser hvordan taus kunnskap spres i organisasjonen (Ekman, 2012, s. 86).....	28
Figur 6: Varslings- og rapporteringslinjer i helse- og omsorgssektoren (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018, s. 44).....	32
Figur 7: Modell knyttet til hvilke faktorer fra beslutningsteori som kan ha påvirket beslutningene.....	43
Figur 8: Modell for hvilke faktorer knyttet til krisehåndtering som kan ha påvirket beslutningene.....	43
Figur 9: Samlemodell for hvilke faktorer som påvirker politiske beslutninger i kriser.....	44
Figur 10: Modell for integrasjonsplanlegginger som inkluderer krisehåndtering utledet på bakgrunn av modell av (Lund & Lorentzen, 1995).....	87

#### Vedlegg 1: Intervjuguide

#### Vedlegg 2: Samtykkeerklæring til intervju

## **1. Innledning**

### ***1.1 Innledning masteroppgave ved Universitet Nord i Business Administration (MBA)***

Da koronaviruset kom til Norge i slutten av februar 2020, opplevde Norge det som flere hevder er den største krisen siden andre verdenskrig (Eisenträger, 2020). Koronaviruset har sannsynligvis sin opprinnelse fra Kina og har ført til sykdom og død over hele verden. Den 11. mars 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon (WHO) utbruddet til å være en pandemi. Situasjonen stilte beslutningstakere globalt overfor vanskelige beslutninger (Folkehelseinstituttet, 2020). Svært ulike typer virkninger måtte vurderes opp mot hverandre fra tap av menneskeliv til rene økonomiske kostnader (Holden, 2020).

Strategiske valg måtte fattes raskt. Skulle man slå ned smitten eller bremse den, og på hvilken måte kunne dette gjøres. 13. mars 2020 valgte den norske regjeringen å stenge alle barnehager, skoler og universiteter. Den la også ned yrkesforbud for flere virksomheter hvor nærkontakt mellom mennesker ville utgjøre en smitterisiko. Det gikk så ut en anbefaling til alle innbyggere om å holde seg mest mulig hjemme, og mange fagpersoner gikk ut med informasjon og råd om håndhygiene og isolasjon (Folkehelseinstituttet, 2020).

Frosta og Sel var blant de første kommunene som satte inn svært strenge tiltak mot koronaviruset. Dette skjedde før pandemien var erklært fra Verdens helseorganisasjon (WHO), og før regjeringen grep inn med tiltak. De stengte skoler henholdsvis 6. og 9. mars 2020. Frosta satte alle 2600 innbyggere i karantene 12. mars, og Sel kommune hadde til sammen 1000 av sine 5500 innbyggere i karantene på et tidspunkt i begynnelsen av mars (Ramsøy, 2020). Pandemien har vært utfordrende for kommunene, og i de minste har kommunelegene ikke hatt back-up. Det har vært et stort arbeidspress, spesielt for kommuneleger som har hatt som oppgave å oppdage, vurdere og håndtere utbrudd (Storvik, 2020).

Innledningsvis ble en «slå ned» strategi valgt i kampen for å bekjempe viruset. Denne handlet om en slags nullvisjon for antall smittede og medførte både sterkere og mer kontaktreduserende tiltak for å undertrykke pandemien. Det var ikke enighet mellom ulike fagfolk og beslutningstakere om denne strategien. Folkehelseinstituttet var kritisk til en nullvisjon og anbefalte en «brems» strategi. Dette innebærer at man tillater mer kontakt mellom mennesker, og har et mål om at et flertall av befolkningen blir immune slik at pandemien stanses på denne måten (Tømmerbakke, 2020).



Tiltakene mot pandemien har ikke vært like inngripende i alle land, og beslutningslinjene har vært forskjellige. I Sverige har Anders Tegnell, som er lege og embedsmann, vært arkitekten bak landets koronastrategi. Svenskene har framstått som hardest rammet i Norden med et høyt antall døde. De ble kritisert både for sin «brems-strategi» innledningsvis og for mangelfull demokratisk forankring i beslutningene. I ABC-nyheter den 6. april 2020 hevdet helseminister Bent Høie at i Norge er det regjeringen som bestemmer, mens i Sverige er det en fagperson (Stenerud, 2020).

Beslutninger fattet ved kriser er annerledes enn beslutninger fattet under «normale» omstendigheter. De er basert på stor usikkerhet, tidspress samt begrenset og fragmentert informasjon (Boin, Bynander, Stern, & t'Hart, 2020). Den klassiske modellen for beslutningstaking legger vekt på at jo mer informasjon som samles inn jo høyere kvalitet får beslutningene. Dette er tidkrevende og kan være til hinder for en rask og effektiv håndtering av en krise (Bakken & Hærem, 2020, s. 101).

Når informasjonstilgangen er lav kan det være hensiktsmessig å bygge opp under et bilde av «verste fall», for å forebygge at situasjonen kommer ut av kontroll (Bakken & Hærem, 2020, s. 106).

Beslutningstakere må evne å se mønsteret av en krise som er på vei og ha vilje til å iverksette tiltak raskt nok. Dette krever både en intuitiv og en analytisk beslutningstaking i strategisk krisehåndtering (Bakken & Hærem, 2020, ss. 106-109).

Hvem som er best egnet til å fatte beslutningene har vært en debatt gjennom hele koronakrisen. Det dreier seg om hvordan man kan finne en balanse mellom faglig autonomi og politisk styring samt mellom kommunalt selvstyre og statlig politikk. I koronapandemien har det også vært uskarpe grenser mellom demokrati og teknokrati som må bringes på banen (Lægreid, 2020).

Med dette bakteppet er beslutningsprosesser i kriser et aktuelt tema å se nærmere på.

## ***1.2 Valg av tema***

Tema for denne oppgaven er beslutningsprosesser på kommunalt nivå for bekjempelse av utbruddet av koronapandemien innledningsvis. Det kan være hensiktsmessig å se på beslutninger under pandemien fattet av politikere og administrasjonen i en sammenheng. Administrativ og politisk ledelse i kommuner har ofte et tett samarbeid, selv om rolle- og

ansvarsfordeling bør være tydelig avklart (Spikkeland, 2019). Det er også interessant å finne ut av hvorvidt det på kommunalt nivå er slik Bent Høie forklarte til ABC nyheter, at det i Norge er politikere som beslutter i kriser (Stenerud, 2020).

Koronapandemien karakteriseres som en nasjonal hendelse, som førte til at en rekke strategiske og operative beslutninger knyttet til håndteringen av krisen ble tatt på regjeringsnivå (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021). Jeg ønsker å undersøke hvordan dette påvirket den politiske beslutningstakingen på kommunalt nivå.

Videre ønsker jeg å undersøke hvordan ulike interessenter som media, næringsliv, innbyggere med flere muligens har påvirket beslutningstakingen. Politikk handler om makt, og det er et spørsmål om hvilke interesser som skal få gjennomslag. Å vekke ulike virkninger opp mot hverandre er ikke et ukjent terreng for politisk beslutningstaking (Østerud, 2014, s. 31).

Beslutningstaking i regjering, storting og kommuner er i utgangspunktet ikke designet for kriser, men for å oppnå visse politiske målsetninger som eksempelvis utvikle infrastruktur, sikre gode helsetilbud, ivareta jordvern og annen bærekraftsutvikling. Informasjonssystemene knyttet til dette er designet for tilbakemeldinger på måloppnåelsen og risikostyringen forbundet med det. Sjelden ser man etter informasjon som peker på at verden er i ferd med å gå i en retning man ønsker å forhindre (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 20).

Beslutninger under innledningen av pandemien ble tatt med begrenset informasjonsgrunnlag og under tidspress. Det er derfor trolig at noe burde vært besluttet annerledes, og at man kan lære av dette (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 39). Hvilke læringspunkter som er gjort i kjølvannet av koronakrisens første måneder vil også få oppmerksomhet i oppgaven. Beslutningsprosesser i kriser er bakgrunn for valg av problemstilling.

### ***1.3 Problemstilling***

Jeg har utformet følgende problemstilling:

**«Hva kan ha påvirket valg av strategi i beslutningsprosesser og krisehåndteringen for bekjempelse av koronapandemien i Frosta og Sel, og hvilke likheter og forskjeller er det mellom de to kommunene?»**

Følgende forskningsspørsmål operasjonaliserer problemstillingen:

1. Hvilke faktorer i beslutningsteori kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i kommunene Frosta og Sel innledningsvis?
2. Hvilke faktorer knyttet til krisehåndtering kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i kommunene Frosta og Sel innledningsvis?
3. Hvilke likheter og forskjeller i faktorer knyttet til beslutningsteori og krisehåndtering kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta og Sel?

#### **1.4 Definisjoner**

Krise: En krise kan defineres som «En tilstand som kjennetegnes av at samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier er truet, og at håndteringen utfordrer eller overskrider kapasiteten og/eller kompetansen til den organisasjonsenheten som i utgangspunktet har ansvaret for denne» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2012).

Beslutninger kan defineres som alle handlinger som innebærer et bevisst valg mellom minst to alternativer. Det ene alternativet vil alltid være å ikke gjøre noe (Larsen, 2009, s. 13).

Politiske beslutninger: Dette er beslutninger som bærer preg av politisk funderte preferanser, tautrekking, «hestehandler» og allianser. Lobbyvirksomhet spiller gjerne en rolle. Løsningene knyttes til partenes preferanser og deres spill ut fra dette og ofte foreligger et interessefelleskap (Larsen, 2009, s. 17). Ulike personer kan ha ulike mål, noe som vil bidra til at konflikt og maktbruk gjør seg gjeldende. Politikk er hverdagslig i organisasjoner og finner sted overalt, men særlig der det er konkurranse, innflytelse og makt i forbindelse med strategiske valg og kamp om knappe ressurser (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 165). Beslutningstakerne er ikke alltid uenige om alt, men muligheter for forhandlinger og kompromisser er til stede (Larsen, 2009, s. 17)

Makt: Evnen til å få sin vilje igjennom, selv om andre gjør motstand (Melbye & Kvaal, 2012).

Velgermakt: Hvordan velgerne påvirker ved å peke ut representanter til folkevalgte organer (Melbye & Kvaal, 2012).

Organisasjonsmakt: De formelle og uformelle mulighetene organisasjoner har til å påvirke beslutningsprosessen – ofte med råd fra påvirkningsekspert i PR-byråer (Melbye & Kvaal, 2012).

Mediemakt: Hvordan mediene direkte og indirekte påvirker offentlige politiske vedtak (Melbye & Kvaal, 2012).

Aksjonsmakt: Forsøk på påvirkning ved å iverksette målrettede kampanjer og aksjoner (Melbye & Kvaal, 2012).

Internasjonalt press: Internasjonale avtaler, rettsregler og press fra andre stater, internasjonale organisasjoner og bedrifter (Melbye & Kvaal, 2012).

Taus og eksplisitt kunnskap: Kunnskap kan deles inn i to ulike kategorier: eksplisitt kunnskap og taus kunnskap. Eksplisitt kunnskap er det som kan skrives ned, omkodes, forklares eller forstås av enhver med grunnforståelse av det aktuelle fenomenet. Taus kunnskap er erfaringsbasert og er forankret i handling som kan være vanskelig å formidle fordi den er vevd inn i en tradisjon som aktørene er en del av (Johannessen & Olsen, 2009, s. 26).

Organisasjonskultur: Et mønster av grunnleggende antakelser skapt, oppdaget og utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med eksternt tilpasning og intern integrasjon- som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant og til at det læres bort til nye medlemmer som den rette måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemene (Busch, Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2007, s. 65).

Interessenter (stakeholders): Fra prosjektlitteraturen kan interessenter defineres som: «Individer og organisasjoner som er aktivt involvert i prosjektet eller som har interesser som kan bli positivt eller negativt påvirket av prosjektgjennomføringen eller slutføringen» (Karlsen & Gottschalk, Prosjektledelse, 2009, s. 263).

Affektive konflikter: Konflikter som eskalerer ukontrollert hvor følelser, prestisje og sterke negative reaksjoner preger uenigheten. Disse konfliktene kan føre til at folk blir såret, føler seg overkjørt og går ut over gruppeprosesser (Larsen, 2009, s. 134).

Kognitive konflikter: Positive konflikter som kan ha positiv innvirkning på teamarbeidet og beslutningene som tas (Larsen, 2009, s. 133).

Redundans: Innebærer at samme type oppgave kan gjennomføres av reserve-systemer dersom et system skulle falle bort. Dette har sammenheng med risiko- og sårbarheter i en organisasjon (Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, 2020).San

Keep It Simple Stupid (Det enkle er ofte det beste): Et prinsipp som sier at systemer fungerer best når de har et enkelt design heller enn et komplekst et. Det er også et synonym for «hold det kort og enkelt» og «hold det enkelt og rett fram» (Techopedia, 2021).

## ***1.5 Avgrensninger***

Oppgaven er avgrenset til kun å ta for seg kommunene Frosta og Sel sine prosesser rundt strategier og beslutninger ved innledningen krisehåndteringen av koronapandemien. Med innledningsvis menes fra pandemiens utbrudd i Norge i mars frem til månedsskifte april/mai 2020. Dette betyr at ressurstilgang knyttet til krisehåndteringen faller utenfor oppgaven.

Generell beslutningsteori er begrenset til strategiprosesser, psykologiske faktorer og beslutningstakernes egenskaper samt kompetanse.

Boin et al. (2005) formulerer fem hovedoppgaver de mener beslutningstakere må forholde seg til i kriser: sense making (situasjonsforståelse), decision making (beslutninger), meaning making (kommunikasjon), terminating (normalisering) og learning (læring) (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005). Jeg vil ta utgangspunkt i disse hovedoppgavene med unntak av normalisering, som ikke var aktuelt på dette tidspunktet i en pandemi som ble langvarig. På grunn av tidsaspektet har jeg heller ikke gått i dybden på å evaluere hverken kvalitet eller omfang av øvelser, som er en viktig faktor i krisehåndteringsarbeidet.

Under følger en kategorisert oppsummering av teori knyttet til strategi, beslutningsprosesser, beslutningsteori ved krisehåndtering og rammeverk for håndtering av koronapandemien.

## **2. Teori, overordnede rammer og strategier for pandemihåndtering**

Teorien som er valgt er bakteppet for drøftingen av empiriske funn. Jeg har også lagt inn en beskrivelse av rammer og strategier for håndteringen av koronapandemien i Norge i dette kapitlet. Det er gjort for å forstå empirien i lys av føringer, rammer og strategier som beslutningstakerne i Frosta og Sel måtte forholde seg til ved valg av strategier.

### ***2.1 Strategi***

Det finnes ingen entydig definisjon av begrepet strategi. Å utvikle en strategi handler blant annet om posisjonering, om å forstå «fienden» og ledelse gjennom dyktige personer. Vi kan videre si at strategi handler om beslutninger og handlinger som er av overordnet og langsiktig betydning. Strategien kan berøre enheter på tvers og binde opp knappe ressurser over tid. Dette medfører at valget som tas kan utgjøre en risiko (Løwendahl & Wenstøp, 2009, s. 26).

Generelt brukes begrepet strategi om valg av tiltak for å innfri mål for å gi virksomheter konkurransemessige fortrinn. Dette er for øvrig en definisjon som også er dekkende for foretak som ikke er fortjenesteorientert. Strategi handler om å styre virksomhetens utvikling, og dreier seg om overordnede beslutninger som gir ønskede langsiktige konsekvenser (Lund & Lorentzen, 1995, ss. 23-25).

En strategi kan være prinsipiell eller pragmatisk. I prinsipielle strategier vektlegges tilnærminger som «føre var», «better safe than sorry» og «heller for mye enn for lite». Dette er en strategi som er lett å kommunisere til innbyggere og gir et slags «statmannsaktig lederskap». Ulempen er at det er vanskeligere å justere kursen dersom situasjonen skulle endre seg. En pragmatisk tilnærming på strategiplanleggingen vektlegger argumentasjon, tilbakemelding og læring. Lederne prøver ut om strategien virker, undersøker konsekvensene og justerer kursen. Forutsetningen for å få til dette er at tilbakemeldingene kommer raskt. Dette er en tilnærming som passer når uvissheten om hvor kraftige tiltak som må til for å bekjempe en krise er stor. Under koronapandemien ble en «føre-var» strategi valgt innledningsvis. Denne ble fulgt opp av en pragmatisk strategi der tiltakene ble vurdert etter hvert som mer kunnskap kom for en dag. Kommunikasjonen rundt en pragmatisk tilnærming er mer utfordrende da underliggende logikk kan være uklar. Eksempel på det i koronapandemien er spørsmålene rundt når en vaksine ville være tilgjengelig, eller hvorvidt en person ville bli immun (Læg Reid, 2020).

Ved strategiske valg er antatte konsekvenser avgjørende for valget. Dette krever en bevissthet rundt konsekvenser av ulike alternativer (Løwendahl & Wenstøp, 2009, s. 97). En beslutning i dag krever et valg mellom flere alternativer enn tidligere, noe som gjør valget mer kritisk. Dette henger sammen med at forandringene i samfunnet skjer hurtigere og hurtigere. Evnen til å håndtere endring er kjernen i strategisk ledelse. For å møte disse utfordringene er både planlegging og en systematisk tilnærming der det også gis rom for improvisasjon og kreativitet sentralt. Planlegging fører til at foretaket kan styres både horisontalt og vertikalt mellom ulike styringsområder som bidrar til bedre beslutninger (Lund & Lorentzen, 1995, ss. 15-20).

Noen virksomheter igangsetter systematisk planlegging for de ulike beslutningsnivåene uten et helhetssyn ut fra en langsiktig strategisk tenkning. Overordnet strategisk styring av samtlige funksjoner fører til at enkeltfunksjonene får en felles ramme. En strategisk plan gir fundamentet og utgangspunktet gjennom en totalvurdering av foretakets ambisjoner samt

indre og ytre forhold. Denne integrasjonsplanleggingen gir så utgangspunktet for funksjonsplanene som vist i figur 1 under (Lund & Lorentzen, 1995, s. 23):

	Markedsføring	Økonomisk/ finansiering	Forskning/ utvikling	Produksjon/ teknologi	Personal/ organisasjon
Strategiske beslutninger	Integrasjonsplanlegging				
Ressursmessige beslutninger	p l a	P l a	P l a	P l a	p l a
Operative beslutninger	--	n	--	--	--

Figur 1: Integrasjonsplanlegging i en organisasjon med fem funksjoner (Lund & Lorentzen, 1995, s. 22)

Strategisk planlegging skiller seg fra operativ planlegging ved at man kanskje ikke kjenner målene, og det er sannsynligvis heller ikke truffet en beslutning om gjennomføring.

Utfordringen med strategisk planlegging er at dette er mer abstrakt. Det er i denne prosessen det klarlegges hvilke mål det skal arbeides mot, og hvilke beslutninger som må tas for at målene skal nås (Lund & Lorentzen, 1995, ss. 20-22).

Planlegging krever ressurser, men fordelene er mange. Det gjelder å balansere forholdet mellom innsats og ressurser som brukes opp mot gevinsten. Avveining mellom rask og så god planlegging som mulig, opp mot planlegging med mer nøyaktighet er et viktig moment. Her er det informasjonsgrunnlaget som er tilgjengelig som bidrar til den ene eller andre løsningen. Ved lite informasjonstilgang bør det i første omgang det legges en overordnet plan. Der bør det besluttes «hva som skal gjøres» og «hvordan» dette skal skje (Karlsen, 2017, s. 303).

Det er nødvendig å tenke grundig gjennom hvem som skal ta hvilke beslutninger og få på plass bestemmelser for konsultasjon, kommunikasjon og notoritet. Dersom dette ikke gjøres, kan lederen ende opp med å ta beslutninger han kanskje ikke burde ta og som burde overlates til andre med mer kunnskap på feltet (Larsen, 2009, s. 33).

Strategi handler om endringer i relasjonen mellom organisasjonen og omgivelsene og endringer internt i organisasjonen, og må betraktes som en del av organisasjonens ledelsessystem. Organisasjonen må tilpasse seg omgivelsene slik at den sikrer sitt

eksistensgrunnlag. Her er organisasjonskulturen sentral. Kulturen kan ha fem funksjoner når den er koblet til strategisk ledelse (Busch, Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2007, s. 65):

1. Misjon og strategi: Oppnå en felles forståelse av misjon, primære oppgaver og funksjoner.
2. Mål: Utvikle enighet om mål som er utledet fra den viktigste misjonen.
3. Midler: Utvikle enighet om de midler som skal brukes for å nå mål, for eksempel organisasjonsstruktur, arbeidsdeling, belønningssystemer og maktfordeling.
4. Evaluering: Utvikle enighet om hvilke kriterier som skal brukes for å evaluere hvor godt gruppen arbeider for å nå sine mål, for eksempel informasjons- og kontrollsystemer.
5. Forbedring: Utvikle enighet om hva som er de riktige forbedrings- eller reparasjonsstrategiene hvis målene ikke nås.

Organisasjonen og lederne bør skape et læringsmiljø og sørge for en søke-læreprosess i strategiarbeidet. Dette vil bidra til at: (1) de som lager strategiene oppmuntres til å formidle sine ideer slik at de lar seg teste, (2) de som implementerer strategiene oppmuntres til å stille kritiske spørsmål til både strategiene som er laget og implementeringsprosessen og (3) både de som har laget strategiene og de som skal implementere dem bevisstgjøres egne begrensninger, slik at de aktivt må lete etter informasjon som kan avdekke feil i egne tankemønstre. En slik måte å lære på kan bidra til å skape en tryggere arena for felles refleksjon rundt strategiene og bidra til at all informasjon rundt effektene av framvoksende strategier kommer fram (Busch, Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2007, s. 66).

Strategiprosesser krever ledelse. Ledelse kan defineres som et «målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill der alle organisasjonsmedlemmene kan delta i ledelsesprosessen» (Busch, Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2007, s. 130). De politiske ledelsesprosessene favner både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå som gjør det aktuelt å trekke interessenter fra alle nivåer inn i prosessen for å skape: (1) en nødvendig maktbase, (2) for å skape et nødvendig ressursgrunnlag, (3) for å skape motivasjon blant interessentene. Strategisk ledelse må utøves kontinuerlig og overfor interessentgruppene må det drives aktiv informasjonsvirksomhet og interessentenes behov må forstås (Busch, Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2007, s. 70).



En strategisk planlegging gjør det mulig å få på plass et forbedret underlag for å ta strategiske beslutninger og forbedrer således beslutningsprosessene (Lund & Lorentzen, 1995, ss. 20-22).

## **2.2 Beslutningsprosesser**

### **2.2.1 Beslutningsprosesser generelt**

Østerud (2014, s. 35) sier at en beslutning er valg mellom ulike alternativer. Selve valget avhenger av hvordan beslutningsenheten er sammensatt, karaktertrekk hos beslutningstakere og hvordan omgivelsene gjør seg gjeldende. Makt er også et viktig begrep når vi snakker om beslutninger. Maktkamp og strid om beslutninger kan gjøre seg gjeldende (Østerud, 2014), og velgermakt, organisasjonsmakt, mediemakt og internasjonalt press er aktuelle maktfaktorer (Melbye & Kvaal, 2012).

Fagpersoner og eksperter representerer også et maktelement og er viktige premissleverandører for beslutninger. Dette står ikke i veien for at politikere i enkelte saker kan trumfe ekspertisen, noe Bonde (2017) uttrykker slik: «Politikere hadde vært overflødige, dersom de alltid hadde gjort som forskerne anbefalte». Lægreid (2020) oppsummerer spørsmålet om en faglig eller politisk strategi bør ligge til grunn for beslutninger under koronakrisen:

Korleis og kven skal fatte beslutningar under stor uvisse? Koronakrisen er prega av stor fagleg uvisse. Det finst ikkje eit sikkert vitenskapleg kunnskapsgrunnlag som ein kan vise til. Ein søker sjølvstøtt etter det beste kunnskapsgrunnlaget, men det er usikkert. Fagstyre og ekspertkunnskap er til hjelp for å kunna fatta viktige og vanskelege avgjerder under stort press og uvisse. Men det er politikarane som er ansvarlege for konsekvensane av sine handlingar. Kor stor risiko vil dei ta? Kor akseptert blir radikale tiltak, og korleis blir ulike verdiar vege opp mot kvarandre? Dette er grunnleggjande politiske spørsmål som ikkje kan overlatast til fagfolk og ekspertar åleine. Ein debatt om reguleringskapasiteten i ein krisesituasjon må adressere dei uskarpe grensene mellom demokrati og teknokrati. (Lægreid, 2020).

Ofte tas beslutninger på grunn av usikre tidsperspektiver på ufullstendig og til og med sviktende grunnlag, særlig i operative situasjoner. Likevel, beslutningen må tas og kan mange ganger ikke vente. Samtidig må beslutningstagere være åpne for at situasjonen om litt vil

kunne endre seg eller være annerledes enn det man forventet og planla for. Konkurrenter og motspillere må også tas hensyn til, og det er viktig med en høy endringsberedskap slik at nye beslutninger kan foretas (Larsen, 2009, s. 14).

Det tas beslutninger på alle livsområder basert på forskjellige formelle og uformelle kriterier. Eksempler på dette kan være reglementsbaserte beslutninger basert på lover og regler. Disse beslutningene er preget av at en betydelig grad av skjønn ofte spiller inn når reglene skal tolkes og anvendes slik de var tiltenkt. I reglementsbaserte beslutninger legges det som regel ikke særlig vekt på konsekvenser av beslutninger (Larsen, 2009, ss. 14-19).

Konsekvensorienterte beslutninger derimot er framtidsrettede og legger vekt på årsak-virkning innenfor det enkelte beslutningsområdet. Mangel på handlingsalternativ og oversikt over konsekvenser kan utgjøre et problem. Dette er ofte en beslutningskategori som er mål- og middel styrt, og er målene uklare kan det være vanskelig å fatte en beslutning (Larsen, 2009, ss. 14-19)

Andre beslutningstakingskategorier kan eksempelvis være (Larsen, 2009, ss. 14-19):

- «Prosedyrebaserte beslutninger» hvor prosedyrer, rutiner og fastsettelse av hvilket nivå som skal fatte beslutningen er gjeldende. Ofte er en bestemt prosedyre klart beskrevet.
- «Rasjonelle beslutninger» hvor målene, situasjonsbildet og andre faktorer er klare, slik at en rasjonell og analytisk tilnærming kan anvendes. Beslutningstaker har tid til å skaffe all informasjon, foreta en analyse og komme opp med handlingsalternativer.
- «Gå/ikke gå – beslutninger» er automatiserte beslutninger på bakgrunn av signaler den enkelte har lært seg å kjenne igjen. Et eksempel kan være at en oljelampe i bilen lyser opp, og du stanser bilen straks. Ulempen med denne type automatisering er at det ikke gripes inn når teknologien svikter selv om det etter alle solemerker er noe galt, fordi den enkelte stoler for mye på automatikken.
- «Bra nok» beslutninger krever ikke grundige analyser og valget kan skje ut fra et minimum av nødvendige krav. Et eksempel kan være kjøp av hvitevarer eller elektronisk utstyr hvor du velger det som er bra nok/tilfredsstillende.
- «Ikke-programmerte beslutninger» kan dreie seg om store og uvanlige beslutninger med usikkerhet som ofte dukker opp som en engangshendelse. Dette kan føre til tautrekking, debatt og omkamper på grunn av nye synspunkter som kommer på bordet.

- «Problemløsning» er ofte beslutningsprosesser i uoversiktlig og innviklet farvann, og hvor ting forandrer seg raskt. Det er usikkert hva som er riktig løsning, spesielt i startfasen og på detaljnivå. Beslutningene tas, men det kan være vanskelig å gjennomføre fordi problemløsningsprosessen består av flere delbeslutninger underveis før man står igjen med handlingsalternativ.
- «Lar være å beslutte» er også en beslutning som har konsekvenser.
- «Politiske beslutninger» preges ofte av politiske funderte preferanser, tautrekking og ulike former for hestehandler hvor allianser, partiprogram og lobbyvirksomhet spiller inn. Forhandlinger og kompromisser er sentralt, og målene kan være vide og upresise. Dette medfører at det er mulig å tolke seg fram til enighet på den ene siden. På den andre siden kan målene bli så upresise, at det er vanskelig å finne en fellesnevner. Politiske beslutninger foregår både i politikken, men også i andre sammenhenger som i næringslivet.

I ledelsesbeslutninger generelt er ansvarsplassering av beslutninger viktig. Stikkord her er: hvem skal ha fullmakt til å ta selvstendige beslutninger, hvilket handlingsrom skal den enkelte ha, hvem skal godkjenne og iverksette beslutningene og hvordan kan eventuelt beslutninger ses i sammenheng med andre behov. Godkjenningsprosedyrer er viktige for å hindre lite gjennomtenkte beslutninger selv om man noen ganger må handle raskt (Larsen, 2009, ss. 14-19). Det kan være vanskelig å holde oversikt over hvem som er ansvarlig for en oppgave eller om noen i det hele tatt har fått ansvar for å ta en beslutning. I prosjektsammenheng er det anbefalt å bruke ansvarskart som verktøy for å tydeliggjøre ansvar og holde oversikten (Karlsen, 2017, s. 187).

Organisering av ansvarsområder kan bidra til at det blir færre konflikter. Koordinering gjennom planlegging og diskusjoner hvor man lytter til hverandre vil bidra til gode samarbeidsforhold og tillit. Videre vil klargjøring av den enkeltes roller, utvikling av felles mål og å planlegg å gjøre ting sammen forebygger konflikter (Larsen, 2009, ss. 139,140).

Beslutningsprosesser som inneholder politikk, er som beskrevet over preget av hestehandler og allianser. Hensynet til taktikk blir derfor aktuelt.

### ***2.2.2 Hensynet til taktikk i beslutningsprosesser***

En del av beslutningsprosessen dreier seg om å følge med på og kunne forutsi mulige trekk fra andre, og kartlegge om det er mulig å få til en allianse eller samarbeid eller om noen må

nøytraliseres, omgås og blokkeres. Kan det tenkes at noen ønsker å påvirke eller sabotere det beslutningstakeren ønsker å få til? Vil noen kaste seg inn i en konkurranse og forsøke å vinne fram med sin agenda. Ikke alle er ærlige og snille i det politiske spillet (Larsen, 2009, s. 20).

Det er også viktig å ha øynene åpne for direkte uærlige måter å skaffe seg informasjon på, som for eksempel avlyttinger, bestikkelser, innbrudd i datasystemer med mer. En viss form for analyse- og etterretningsvirksomhet er nødvendig (Larsen, 2009, s. 20).

Den som greier å forutse trekkene til de andre aktørene i tide og handle på dette, vil kunne vinne fram. Det handler om å komme andre i forkjøpet. En mulig strategi vi kunne være å lekke passe med informasjon til rett tid, slik at konkurrenten innretter seg. I politisk og militær sammenheng kalles dette psykologisk krigføring (Larsen, 2009, s. 21).

Beslutningsprosesser inneholder flere psykologiske aspekter.

### ***2.2.3 Psykologiske aspekter rundt beslutningsprosesser***

Psykologi virker inn på politiske beslutninger og prosesser. Det kan dreie seg om (Larsen, 2009, ss. 35-64):

- hvordan den enkelte oppfatter seg selv
- ulike motiver og behov hos involverte i prosessen
- hvorvidt beslutningstakeren er handlekraftig eller bevisst eller ubevisst fraskriver seg ansvaret
- verdier og livssyn, gamle vaner og rutiner
- statusen til den som forsøker å påvirke prosesser
- hvorvidt beslutningen preges av impulsivitet, intuisjon og taus kunnskap
- evnen til å vurdere situasjonen
- behovet for å vise seg som handlekraftig versus vanskeligheter med å stå imot press utenfra (begge deler kan være uheldig)
- dagsformen
- følelser, humørsvingninger, skråsikkerhet, fordommer og stereotype oppfatninger
- hvilken informasjon som gis og eventuelt desinformasjon
- snikpåvirkning gjennom eksempelvis invitasjon til arrangementer
- skjev informasjon, trusler og tvang
- graden av tillit i organisasjonen

Tillit internt og eksternt er en gjennomgående faktor som er viktig i ledelse, fordi den skaper samarbeid, reduserer konflikter, minsker transaksjonskostnader og bidrar til å finne effektive løsninger når kriser oppstår. Det finnes ingen universal definisjon på tillit, men det dreier seg om å stole på noen og opplevelsen av trygghet i situasjoner som er usikre. Informasjon og utdyping kan ofte unnlates når tilliten ligger der som et fundament. Tillit blir et substitutt for fullstendig informasjon. Dette forutsetter at folk er villige til å ta den risikoen det er å la andre fatte beslutninger og iverksette tiltak, uten at man selv kan kontrollere dette. Tillit er dynamisk og endres mellom å økes, reduseres og oppløses. Studier viser at det finnes faktorer som bidrar til å bygge tillit. Dette kan dreie seg om pålitelig oppførsel, god kommunikasjon, ærlighet, kompetanse, integritet, realisering av milepæler, forpliktelse, omtanke og samsvarende mål (Karlsen & Gottschalk, Prosjektledelse, 2009, ss. 243-249).

Faglig dyktighet og sosial samhandling i kombinasjon gir makt. God artikuleringsevne, lytteevne og følsomhet karakteriserer ofte en effektiv maktutøver. Kontroll over informasjon er også en maktfaktor, og en autoritet som går for å ha riktig kunnskap på et område kan fort få stor innflytelse. Et eksempel på dette er «legen vet best». Eksperimenter har vist at folk er villig til å gå langt i sine handlinger for å adlyde denne type profesjonell autoritet (Jacobsen & Thorsvik, 2016, ss. 165,179).

I beslutningsprosessen kan vi i ha lett for å la oss påvirke og lede av andre, spesielt de skråsikre. Vi er som «en saueflokk som følger bjellessauen». For å motvirke noen av disse psykologiske forholdene bør vi sørge for kvalitetssikring av informasjonen (Larsen, 2009, s. 61). En metode som kan bidra til å motvirke beslutningsfeil er «Djevelens advokats» metode:

1. Forslag ligger på bordet.
2. Djevelens utpekte advokat (individ eller gruppe) søker å kritisere eller finne feil ved dette forslaget.
3. Kritikken presenteres for beslutningstakeren (eller teamet).
4. Man ser på innvendingene og leter etter mer informasjon om saken – blant annet for og imot innvendingene og leter etter mer informasjon om saken – blant annet for og imot innvendingene.
5. Etter en grundig vurdering beslutter man å forkaste, modifisere eller gå videre med det opprinnelige forslaget. (Larsen, 2009).

Kjennskap til psykologiske aspekter er viktige for å kunne oppnå riktig situasjonsforståelse. En leder må sørge for kontroll på situasjonsoppfatningen til enhver tid og forståelse for når en ny beslutning må fattes. Noen ganger må det handles raskt for å stabilisere en farlig situasjon, mens andre ganger må mer informasjon og analyser gjennomføres. Jo raskere beslutningen må skje, jo mer må intuisjon og taus kunnskap benyttes. Når informasjonen blir for omfattende og kompleks trer intuisjons-baserte beslutningsprosesser inn (Larsen, 2009).

Herbert Simon pekte på menneskets begrensede evner til å være rasjonelle beslutningstakere allerede på 50-tallet. Det er en grense for hvor mye informasjon mennesket greier å prosessere og hvor langt det strekker til i sin tankekraft. Tiden som er tilgjengelig er også et moment Simon løftet for muligheten til rasjonelle beslutninger. Simon tok også til orde for å balansere kvaliteten på beslutningene opp mot kostnadene og en «godt-nok» strategi når alternativene som er tilgjengelige skal vurderes. «Godt-nok» eller tilfredsstillende er strategien inntil man finner et alternativ som oppfyller kravene til det optimale (Simons, 1957). Intuisjon er også sentralt i Simons teori om beslutninger. Dette mener han mener ikke er noe mytisk, men som handler om gjenkjennelse. Dette støttes av Daniel Kahnmann som også er opptatt av intuitive beslutningsprosesser og beslutningsfeil (biases of intuition) (Kahneman, 2012).

Dette leder over til en gjennomgang av momenter rundt beslutninger tatt under krisehåndtering hvor tiden som er tilgjengelig er knapp og informasjonsgrunnlaget mangelfullt slik at intuisjon blir viktig.

## **2.3 Beslutningsteori ved krisehåndtering**

### ***2.3.1 Hovedoppgaver i kriser som beslutningstakere må forholde seg til***

Flin (1996, s.141) argumenterer for at tradisjonelle teorier for beslutningstaking er mangelfulle når det gjelder håndtering av kriser. Tradisjonelle beslutningsteorier omhandler ikke situasjoner hvor omgivelsene forandrer seg, liv står på spill og hvor tidspress er et element (Flin, 1996). I kriser er det desto viktigere å vektlegge håndtering av stress (Flin 1996, s. 97-139).

Politikeres og andres aktørers evne til å erkjenne risiko (eller mangel på sådan) har ikke bare betydning for om en krise faktisk kan utvikle seg, men også for krisehåndteringen, beslutningsprosessene og for skadebegrensningene. 22. juli kommisjonen konkluderte med at manglende erkjennelse av risiko og sårbarhet, et overdrevent hemmelighold og

ansvarspulverisering samt overdreven respekt for «konstitusjonelle ansvar» gjorde det mulig å parkere en bil med en bombe utenfor høyblokka i regjeringskvartalet (NOU, 2012).

Boin et al. (2005) formulerer fem hovedoppgaver de mener beslutningstakere må forholde seg til i kriser: 1) sense making (situasjonsforståelse), 2) decision making (beslutninger), 3) meaning making (kommunikasjon), 4) terminating (normalisering) og 5) learning (læring) (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 10).

- 1) Situasjonsforståelse: En krise er vanskelig å fange opp i tidlige faser. Ofte oppfattes krisen først som vage, tvetydige og selvmotsigende signaler på at noe utenom det vanlige er i gjære. Signalene er ikke selvforklarende, men lederne må «make sense», som vil si å få en riktig situasjonsforståelse. Politikerne/lederne må vurdere hvor truende hendelsen er, og hvordan situasjonen kan utvikle seg i perioden som kommer. Signaler og informasjon kommer fra alle typer kilder: noen snakker høyt, andre lavt, noen presist og andre overdriver. Kunsten er å finne ut hva som er faktum i all støyen. Når krisen er manifestert må lederne sette inn tiltak. Dette kaller Boin et al for «sense-making» som kan oversettes med situasjonsforståelse (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005).
- 2) Beslutninger: Mange situasjoner må løses under en krise. Behovene som følger av krisen kan bli så store, at de små ressursene som finnes må prioriteres. Situasjonen er usikker og forandrer seg ofte på kort tid. Tiden til å tenke, konsultere, vurdere og få aksept for avgjørelsene er mindre, og beslutningstakerne må håndtere tema som ikke er dagligdagse. Eksempler på dette kan være restriksjoner som innskrenker individets frihet, bruk av militær makt og valg som medfører om en person skal få leve eller ikke. Beslutninger i krise går ut på tøffe avveininger med stor politisk risiko (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 11).
- 3) Kommunikasjon: Dette er en utfordring i kriser. Tydelig, klar informasjon som innbyggerne kan handle ut fra krever stor innsats. Det er kanskje ikke engang slik at kriseledelsen har fått en helhetlig situasjonsforståelse, før det kreves at fakta om situasjonen gjøres kjent. Likevel forventes det at lederne bidrar til å redusere usikkerhet. Dette innebærer at det blir gitt en myndig redegjørelse rundt hva som skjer, hvorfor det skjer og hva som må gjøres. Når situasjonsforståelsen er noenlunde klar, må lederne få andre til å akseptere

deres virkelighetsforståelse. Om så ikke skjer, vil ikke beslutningene bli fulgt. Dersom andre aktører lykkes i å forme situasjonsforståelsen, blir handlingsrommet redusert. Statlige og kommunale ledere er ikke de eneste som forsøker å definere situasjonen. Media bruker mange kanaler for å lete etter fakta og tolkninger som skaper støy. I denne situasjonen må ledere forsøke å få kontroll over hvilket bilde av situasjonen som får gjennomslag. De må ofte sloss med ulike stemmer, og partier som har andre posisjoner og interesser og sensur er ingen farbar vei i et demokrati. Beslutningstakernes tillit og troverdighet styrker muligheten for en god krisehåndtering, og bidrar til at det er mulig å overleve politisk etter krisen. Ledere må i tillegg bli gode på krisekommunikasjon for å trygge befolkningen (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 13).

- 4) Avslutning: En normalisering av situasjonen vil før eller siden måtte inntre. Dette må skje så fort det er hensiktsmessig. Det handler om å skifte fra en nødsituasjon til daglig drift hvor kriseinnsatsen reduseres. Forutsetningen for å få dette til er at strategisk nivå får en forståelse for et endret situasjonsbildet. Dersom innsatsen legges ned for tidlig kan dette slå tilbake på beslutningstakerne med påstander om bagatellisering og politiske «blame-games» kan oppstå. Denne fasen representerer en stor risiko opp mot lederes politiske skjebne (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 14).
- 5) Læring: En krise representerer et reservoar av muligheter for læring, men dette er en av de mest underutviklede sidene ved krisehåndteringen. Ledere som overlever «the blame game» kan ofte oppleve muligheter i krisen. Dette kan gi åpning for reformer som hadde vært utenkelige i normale fall. Likevel må ikke overlevelsen av «status quo» undervurderes. Endring sitter langt inne. Det er behov for mer forskning på makroperspektivet rundt den kollektive læringen for en hel nasjon etter en krise. Hvorvidt kriser trigger systematiske endringer eller hindrer slike endringer er et åpent (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 14).

Beslutninger knyttet til krisehåndtering skjer på ulike nivåer, herunder i etablerte institusjoner og departementer. En krise fordrer koordinering mellom departementer/institusjoner for å sikre informasjonsflyt og forhindre konflikter. Forfatterne hevder at å få offentlige byråkratier til å tilpasse seg omstendighetene i en krise er vanskelig. Byråkratier er designet for



lovlydighet og effektivitet. Krisehåndtering krever fleksibilitet, improvisasjon, redundans og at regler brytes (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 12).

Hovedprinsippene ansvar, nærhet, likhet og samvirke ligger til grunn for all krisehåndtering i det norske krisehåndteringssystemet. Ansvarsprinsippet går ut på at den etat som har fagområdet i normale omstendigheter, også har ansvaret under en krise. Likhetsprinsippet skisserer at organisasjonen som planlegger for krisehåndtering må være mest mulig lik den organisasjonen man befinner seg i til daglig. Samvirkeprinsippet innebærer at alle som er involvert i en krise har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samarbeid og samvirke i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Nærhetsprinsippet knesetter at en krise skal håndteres på lavest mulig nivå organisatorisk (Larssen & Dyndal, 2020, s. 27).

Nærhetsprinsippet har som konsekvens at sentrale myndigheter bør på banen først når lokale myndigheter ikke lenger greier å håndtere krisen (ved oppskalering av krisen), eller når krisen går over landegrensene. Det er ofte uklart når høyere myndigheter eventuelt bør ta over kriseledelsen. Når man flytter krisehåndteringen opp til eksempelvis regjeringnivå vil avstanden fra «skadestedet» bli større (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005).

Risiko og risikoaksept er også et moment som bringes inn i sammenheng med ansvarsprinsippet. Regjeringen har presisert at for å tydeliggjøre vurderinger av risikoaksept inngår dette som en del av ansvarsprinsippet: «Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Ansvarlig instans må ta stilling til hva som er akseptabel risiko» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 34).

Boin et al. (2005, s144) argumenterer mot at alle beslutninger overlates til en sjef på toppen alene eller til et lite team i regjeringen. Disse bør heller ikke koordinere alt. Likevel, når alt kommer til alt, påpekes det at det er den øverste lederen som har ansvaret for å ta de mest kritiske beslutningene. Lederne har blant annet ansvaret for å legge opp et løp der aktørene i krisen kan holde ut over tid. Det er farlig å legge opp til at alle må bidra 24/7. Historien er full av eksempler på ledere som har presset seg til bristepunktet, slik at de var ute av stand til å fatte gode beslutninger (Boin, Bynander, Stern, & t'Hart, 2020). Ledere må ta vare på seg selv, opprettholde helsebringende rutiner og støtte medarbeidere slik at disse slipper å nå bristepunktet. Videre må ledere avstå fra detaljstyring og legge til rette for å samle læringspunkter fra krisen (Boin, Bynander, Stern, & t'Hart, 2020).

Beslutningstakere i kriser er utsatt for et press og må ofte ta beslutninger raskt på mangelfull informasjon (Boin, Bynander, Stern, & t'Hart, 2020). Disse er gjerne til stede døgnet rundt uten mulighet til å ivareta fysisk og psykisk helse som før. Dette presset kan føre til belastninger, som kan gå ut over søvn og psykisk stabilitet noe som kan bidra til å påvirke beslutningstakingen negativt. Boin et al. (2020) sier at om man ikke lykkes i å legger til rette for hvile, så kan dette før til høynet stressnivå og reduksjon av kapasitet i organisasjonen når det trengs som mest. De viser også til at verden er full av eksempler på ledere som har tatt dårlige beslutninger fordi de har presset seg selv over grensen (Boin, Bynander, Stern, & t'Hart, 2020).

Dette har også betydning for lederes mulighet til å utnytte det strategiske handlingsrommet i kriser.

### ***2.3.2 Det strategiske handlingsrommet i kriser***

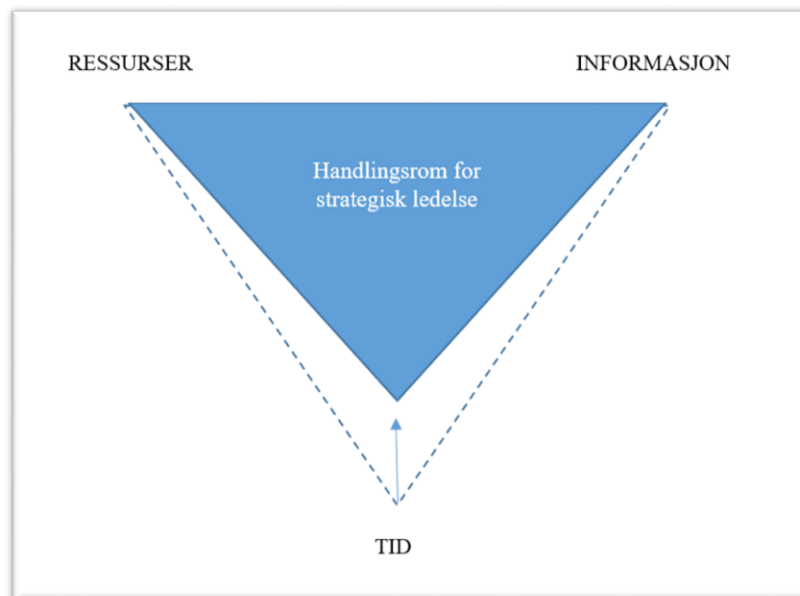
Strategisk ledelse og samhandling er som i sjakk; det gjelder å tenke flere trekk framover og på hvilke følger egne trekk og motspillere trekk måtte forårsake. Den strategiske ledelsen må vurdere mulighetene som foreligger innenfor rammen av, akseptert risiko, begrensningene som finnes og ved å ta hensyn til toneangivende interesser (Fermann, 2020, ss. 67-70).

Det er mulig å påvirke hvordan media, opinionen og andre oppfatter situasjonen. Politisk kommunikasjon kan utvide handlingsrommet gjennom strategiske fortellinger. Dette kan ses på som en formålstilpasset virkelighetsbeskrivelse (Fermann, 2020, s. 72).

Handlingsrommet påvirkes av den strategiske ledelsens vilje til å akseptere større risiko som dreier seg om sannsynligheten og konsekvensen av et uønsket utfall. En ledelse som er svært risikovillige står i fare for å komme med overmodige løsninger, mens en ledelse som vegrer seg vil kunne bli et gissel for egen frykt. Å finne en balansegang her er en jobb for den strategiske ledelsen (Fermann, 2020, s. 76).

I klassisk beslutningsteori argumenteres det for at jo mer informasjon og analyse som legges til grunn, jo bedre beslutninger kan fattes. I en krise kan dette bli fatalt, da tiden ikke tillater denne type analyser og informasjonsinnhenting. En kan likevel spørre seg om en klassisk tilnærming til strategisk beslutningstaking og en mer intuitiv beslutningstaking er rake motsetninger i krisehåndteringsammenheng, eller om det er mulig å kombinere disse (Bakken & Hærem, 2020, s. 101).

Ressurser, informasjon og tid er tre dimensjoner som utfordrer handlingsrommet i strategisk krisehåndtering. Når tiden er knapp oppleves et press. Fravær av informasjon skaper usikkerhet og ressurser i spill har betydning for mulighet til innsats. Et kjennetegn på kriser er at handlingsrommet innskrenkes ved fravær av beslutninger, og denne innskrenkingen akselerer over tid. Venter man med å beslutte, forverres ofte situasjonen. Man kan altså ikke vente med å beslutte til mer informasjon eller ressurser er på plass (Bakken & Hærem, 2020, s. 102).



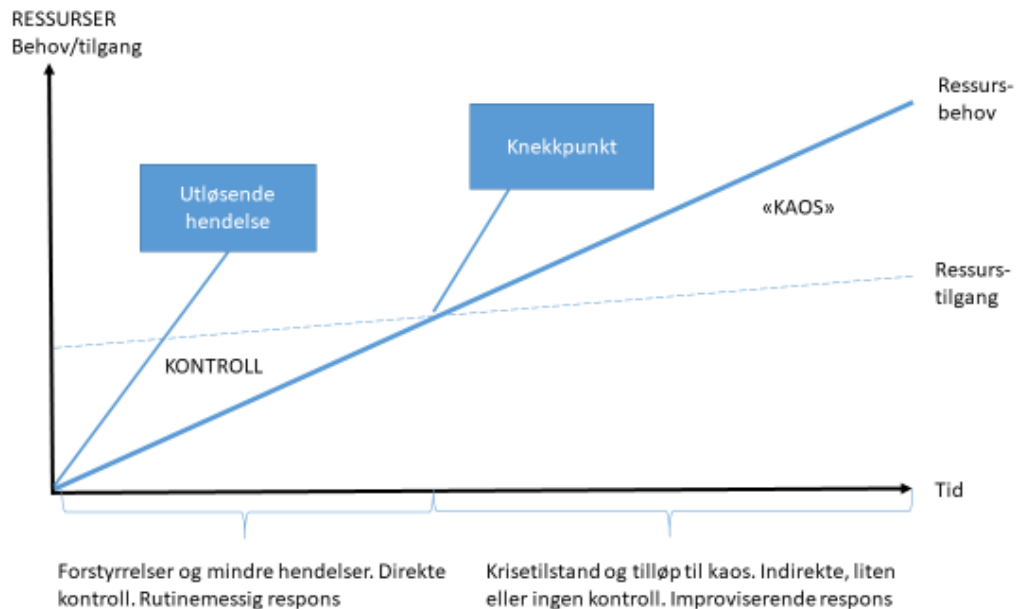
Figur 2: Handlingsrommet for strategisk ledelse (Bakke & Hærem, 2020, s. 103).

De fleste kriser følger et bestemt forløp. Den starter ofte med en såkalt «trigger-event», en utløsende hendelse. Et eksempel på det kan være utbruddet av koronapandemien rundt årsskiftet 2019/2020. Dersom ingen gjør noe for å håndtere hendelsen får man som regel en eskalering, slik at en «virkelig krise oppstår». Den karakteriseres av at vi ikke har nok ressurser til å håndtere den og et vippe-punkt, «tipping-point», oppstår. Vippe-punktet er til forskjell fra den utløsende hendelsen, ikke noe eksternt, men oppstår som en følge av at man ikke har nok ressurser i egen organisasjon til å håndtere situasjonen. Det er behov for å tilføre ressurser utenfra (Bakken & Hærem, 2020, s. 105).

Hovedårsaken til at en krise eskalerer kan ofte være at den kommer som en overraskelse, og at man ikke har kunnet planlegge øvelse på beredskapen (Bakken & Hærem, 2020, s. 106). Det er ifølge Boin et.al (2005) grunn til å utfordre klassisk barriereteori innen krisehåndtering. Denne innebærer at ulike barrierer og forholdsregler skal kunne redusere sannsynligheten for at hendelsen inntreffer, og med det hindre selve krisen (Bakken & Hærem, 2020, s. 105) De

fremhever at en krise er et resultat av mange ulike årsaker som spiller sammen over tid, slik at det blir mulig å utløse en hendelse som har ødeleggende effekt. Dette på grunn av utilsiktede og komplekse årsaker forårsaket av et sosialt system som ikke er i stand til å håndtere forstyrrelsen (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 5). Det kan altså være uforklarlige og komplekse årsaker til en krise (Bakken & Hærem, 2020, s. 106).

Krisehåndteringen kan beskrives som en faseinndelt prosess. I initialfasen er beslutningstakere og andre kanskje ikke en gang klar over at det er en krise som er i ferd med å materialisere seg. Dersom det ikke tas grep vil krisen kunne eskalere til et såkalt vippepunkt hvor ressursene ikke strekker til. Deretter inntreffer en ny fase som omtales som «en reel krise». Overgangen utgjør et skifte i hvordan krisen oppfattes og hvordan beslutninger fattes. Professor Bernd Brehmer har laget en mental modell for denne kriedynamikken. Denne type modell kan bidra som et grunnlag for beslutningstaking og bygger opp under et bilde av «worst case», slik at ressursene blir disponert med dette i mente. En slik tilnærming kan bidra til å forebygge at situasjonen kom mer ut av kontroll (Bakken & Hærem, 2020, s. 106) se figur3:



Figur 3: Modell for kriedynamikk (Bakken & Hærem, 2020, s. 107)

En krise oppstår når en situasjon ikke lenger er håndterbar, og når egne ressurser ikke lenger strekker til. Hele poenget med modellen over er at det må handles i forkant av vippepunktet. Videre er det ikke nok å bare observere noe unormalt (en utløsende faktor) og håndtere dette i

en akutfase. Det vil så å si alltid være optimalt å løse krisen på et så tidlig tidspunkt som mulig (Bakken & Hærem, 2020, s. 107).

Det er av betydning at vi evner å se mønsteret av en krise som er på vei og har vilje til å iverksette tiltak raskt nok. Dette krever både en intuitiv og en analytisk beslutningstaking i strategisk krisehåndtering. En ekspert på kriser vil kunne lene seg mer mot intuisjon enn en som ikke har denne bakgrunnen. Den som ikke har ekspertise, vil måtte lene seg mer mot analyser. Intuitiv tenkning og beslutningstaking kan karakteriseres som rask, ubevisst og ledsaget av følelser, mens analytisk tenkning er langsom, bevisst og relativt fri for følelser (Bakken & Hærem, 2020, ss. 106-109).

Gjenkjennelsesbegrunnet beslutningsmodell (Recognition Primed Decision Model) er en teori som skisserer at en erfaren beslutningstaker som skal løse et problem under tidspress, først gjenkjenner problemet og samtidig finner en eller flere mulige løsninger. Dersom vi har å gjøre med en beslutningstaker som ikke har denne erfaringen, tar det lenger tid.

Beslutningstakeren prøver kanskje først å finne liknende analoge situasjoner som kan anvendes. Deretter foregår en mental simulering hvor løsningen visualiseres steg for steg for å finne ut om det er sannsynlig at handlingen løser problemet (analytisk del). Intuisjon kommer best til sin rett under tidspress, mens analysen benyttes så langt tiden tillater. Samtidig er det verdt å merke seg at det også finnes forskning, som viser at i komplekse situasjoner er analyse et bedre valg enn intuisjon. Når alt kommer til alt er eksperter på krisehåndtering bedre i stand til å vurdere hvorvidt handling skal iverksettes umiddelbart eller om det er nødvendig å avvende en analyse, sammenliknet med en ikke-ekspert (Bakken & Hærem, 2020, s. 111).

Simon mener ekspertens intuisjon ikke er noe mytisk. Han mener at mennesker har et stikkord tilgjengelig som gir tilgang til informasjon som er lagret i hukommelsen, og som gir svaret. Intuisjon dreier seg rett og slett om gjenkjennelse. Mysteriet over at «vi vet -uten å vite» er ikke noe særegent, det er normen for vårt mentale liv ifølge Simon (Simons, 1957).

Det er viktig å øve på ledelse og beslutninger i kriser. Dette vil øke evnen til improvisasjon og problemløsende tenkning. Øvelser behøver hverken å være kompliserte eller omfattende, da også microøvelser kan ha god læringseffekt (Løvik, 2010, s. 27).

Øvelser kan også benyttes som en del av en kontinuerlig planlegging og evaluering av kriser (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005, ss. 146,153). Evalueringer er spesielt viktige innen læring og erfaringsoverføring til bruk ved senere kriseledelse.

### **2.3.3 Kriseledelse og risikostyring**

I kjølvannet av angrepet på blant annet Twin Towers 11.september 2001 ble det utviklet en lederskapsmodell for kriser. Denne var basert på grundige internasjonale studier av både vellykket og mislykket ledelse i kriser. Modellen tar for seg fem dimensjoner av ledelse som bør vektlegges i kriser (Brescia & Stern, 2021, ss. 341-345):

- **Selvbevissthet:** Lederen må kunne kontrollere egne følelser og framstå som rolig og rasjonell og bidra til bedre beslutninger i teamet.
- **Situasjonsforståelse:** Lederens evne til god situasjonsforståelse og evne til å formidle dette til andre.
- **Ledelse nedover i team:** Lederens evne til å engasjere og utnytte folks egenskaper i team.
- **Ledelse oppover mot overordnede:** Lederens evne til å gi råd og støtte til overordnede i hierarkiet samt evne til å påvirke.
- **Ledelse på tvers mot interessenter:** Lederens evne til samhandling med interessenter.

Dette er ledelse som krever mykere egenskaper og kompetanse som overtalelse, forhandling, tilrettelegging og konsensus-bygging (Brescia & Stern, 2021, s. 341).

Strategivalg henger sammen med vurdering av risiko som kan defineres som «et produkt av sannsynligheten for at en hendelse inntreffer og konsekvensen dersom den inntreffer» (St.meld. nr.10 (2016-2017), 2016, s. 28). I samme Stortingsmelding beskrives arbeidet med samfunnssikkerhet slikt:

Arbeidet med samfunnssikkerheten handler om å identifisere, vurdere og håndtere risiko. Det finnes likevel grenser for hvor langt arbeidet kan og bør strekkes. Det er ikke mulig å fjerne all risiko, en restrisiko vil alltid være der. Det er heller ikke ønskelig å skape et 100 prosent sikkert samfunn. (St.meld. nr.10 (2016-2017), 2016, s. 9).

Alle som arbeider med risikorelaterte problemstillinger trenger å forstå de grunnleggende prinsippene for styring av risiko. Ofte må det en alvorlig hendelse til før risikostyring blir satt på agendaen. Med risiko menes mulige konsekvenser av en aktivitet/beslutning og

usikkerhet/sannsynlighet som er knyttet til konsekvensene. Risikostyring dreier seg om å balansere mulighetene i en virksomhet for å utvikle og skape verdier opp mot potensielle tap, ulykker og katastrofer, og om hvordan kravet til kost-nytte balanseres opp mot risikoreducerende tiltak. Dette gjennomføres som en tradisjonell styringsprosess (Aven, 2007, ss. 13-15).

For å finne fram til ulike løsninger eller alternativer må det gjennomføres ulike analyser, blant annet risikoanalyser med henblikk på å indentifisere initierende hendelser (farer, trusler og muligheter) (Aven, 2007, s. 18).

Resultatet av risikoanalysen evalueres. Analyse og evaluering utgjør til sammen en helhetlig risikovurdering. Derneft følger beslutninger og implementeringer hvor virkemidler settes inn som reduserer, fjerner, optimaliserer, overfører eller beholder risikoen (Aven, 2007, s. 19).



Figur 4: Modell som viser en tradisjonell styringsprosess (Aven, 2007, s. 14).

Hovedelementer i beslutningsprosessen består ofte av følgende momenter:

### 1. Beslutningssituasjonen og interessentene (beslutningsproblem og beslutningsalternativer)

- Hva er problemstillingene?
- Hva er alternativene?
- Hva er rammebetingelsene?
- Hvem berøres av beslutningen?
- Hva skal ta beslutningen?
- Hva slags strategier brukes for å komme fram til en beslutning?

### 2. Målsetninger, preferanser og godhetsmål

- Hva ønsker de ulike interessentene?
- Hvordan vektlegge ulike goder og ulemper?
- Hvordan uttrykkes og kartlegges godheten av de ulike alternativer?

### 3. Bruk av ulike former for virkemidler, herunder ulike former for analyser som skal gi beslutningsgrunnlag

- Risikoanalyser
- Kost-nytteanalyser
- Kostnadseffektivitetsanalyser
- Ulykkesgranskninger og analyser
- Sikkerhetsindikatorer

### 4. Gjennomgang og vurdeirng av beslutningstaker. **BESLUTNING!** (Ledelses-gjennomgang og vurderinger, beslutning og implementering )

Tabell 1: Hovedelementer i beslutningsprosessen (Aven, 2007, ss. 18,19).

Beslutninger fundamenteres i beregnet risiko og kost-nyttevurderinger samt forsiktighetsprinsipper og føre-var-prinsippet. Forsiktighetsprinsippet går ut på å være forsiktig når det er usikkerhet knyttet til konsekvensene. Det er ikke sikkert en aktivitet eller et tiltak for å begrense skadevirkningene skal settes i gang når det er usikkerhet knyttet til konsekvensene. Føre-var-prinsippet handler om ikke å sette i gang en aktivitet eller innføre tiltak for å begrense skadevirkninger, når det er mangel på kunnskap rundt hvordan konsekvensene av aktiviteten påvirkes av underliggende faktorer (Aven, 2007, s. 111).

En samlet vurdering inneholder også kriterium for risikoaksept som del av beslutningsprosessen. Dette er et kriterium som setter en øvre grense for aksept av risiko. Faller den beregnede risikoen innenfor dette må det settes inn tiltak (Aven, 2007, s. 116).

Erfaringer og kunnskap systematiseres i en risikoanalyse. Dette er ikke objektive vurderinger, selv om de må sies å være vitenskapelige da det er gjort en systematisk innhenting av bakgrunnsinformasjon. Ekspertene kan være uenige og uttrykke forskjellige sannsynligheter,



som «Objektiv, reel risiko finnes ikke». Sannsynligheten er subjektive. Vi kan derfor ikke snakke om en korrekt sannsynlighet. Dette kan framstå som lite vitenskapelig, men ingen har fasiten. Forskere kan ikke påberope seg å sitte med svaret. Dette bidrar til å endre maktforholdene mellom fagfolk, lekfolk og politikere (Aven, 2007, s. 55).

Risikostyring handler om prosessen rundt beslutninger hvor risikoen og usikkerheten er stor. Det er utfordrende å forutsi hva som kan bli konsekvensene av beslutningene. Ofte vurderes godheten av en beslutning ut fra utfallet i ettertid. Denne måten å evaluere beslutningene på, når usikkerheten er høy, er ikke egnet til å si noe om hvorvidt selve beslutningen var god eller ikke. Ved å rette oppmerksomhet mot prosessen i forkant av beslutningen og vurdere de overveielser og handlinger som skjedde før beslutningen ble fattet, kan derimot gi en pekepinn (Aven, 2007, s. 17).

Videre handler risikostyring også om læring og erfaringsoverføring til senere bruk ved kriser, som leder over i neste delkapittel.

#### ***2.3.4 Læring og erfaringsoverføring fra kriser***

Læring er en interaktiv prosess som består av å tolke, integrere og tilpasse ny kunnskap til den som allerede finnes (Torgersen & Steiro, 2009, p. 97). Både 22. juli kommisjonen (NOU, 2012) og Boin et al. (2005) viser til at det synes som at organisasjoner har vanskelig for å lære av kriser. Boin et al (2005 s. 14) fremhever at læring er en av de mest underutviklede delene av krisehåndteringen. Kjellen (2000, s. 4) viser til muligheter for erfaringsoverføringer gjennom etablering av formelle systemer for erfaringsoverføring.

Læringen er påvirket av lederens overordnede valg av strategi og mål. Videre er den avhengig av en toveis og horisontal kommunikasjon, slik at det kan reflekteres rundt hva det innebærer å forberede seg på å gjennomføre det som er beskrevet i planverket. Ledere er rollemodeller, og beslutningene de fatter påvirker utformingen av krisehåndteringen. Folk setter sin lit til lederen, og de lar seg lede gjennom tillit. Samtidig er det viktig at lederen lytter og tillater diskusjoner rundt sikkerhet og bekymringer. Dette fører til læring eller en varig endring i adferd (Andreassen & Bjørkelo, 2020, ss. 89-91).

«The blame game» går ut på å skylde på andre, eller redusere noens innsats i forbindelse med krisen. Dette er en politisering av hendelsen, som gjør det vanskelig både å legge noe bak seg og å lære av det som har skjedd. I avslutningen av krisen er det behov for kommunikasjon som forebygger dette både internt og eksternt. Media har også en viktig rolle i avslutningen på

en krise. Jakten på lærdommer om både årsakene til krisen og hvordan krisen ble håndtert, får ofte medias oppmerksomhet (Mathiesen & Olsen, 2020, s. 232).

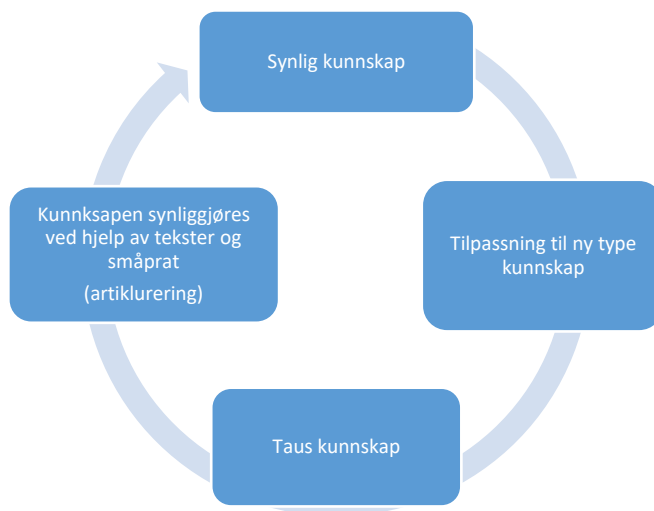
Læring etter en krise bør også involverer en kontinuerlig prosess for kriseplanlegging og øvelser på tvers av ulike avdelinger og profesjoner. Ledere anbefales å vise personlig engasjement i dette arbeidet og synliggjøre viktigheten av å være forberedt på kriser. Uten lederes forpliktelse i denne prosessen for forbedringer, vil dette koke ned til et arbeid med lav prestisje. Kriseplanlegging dreier seg ikke om å fokusere på en plan (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005, ss. 146,153).

USAs president Dwight D. Eisenhower skal ha sagt "Plans are nothing; planning is everything". Dette innebærer at hva man enn planlegger for, så blir man tvunget til å avvike fra planen i møte med virkeligheten (Jefferson lab, 2009). Å designe en riktig plan for alle hendelser er umulig. Kriseplaner er sjeldent midtpunktet for krisehåndteringen når det virkelig gjelder, og de har ifølge undersøkelser lite eller ingen betydning for en effektiv kriserespons. Det finnes en fundamental motsetning mellom planlegging og beslutninger i kriser. Planlegging forutsetter viten om hva som vil skje, noe som er umulig i kriser som krever improvisasjon og fleksibilitet mer enn papir-planer. Kriseplaner bør være enkle i formen og heller formulere målsetninger og prinsipper mer enn inngående detaljer. Hvordan den enkelte beslutningstaker skal utføre jobben sin bør heller ikke detaljeres i planen. Viktigere enn planen, er planleggingsprosessen hvor det må jobbes med forståelse for behov og ressurser som trengs i en krise. Dette kan gjøres gjennom blant annet øvelser (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 146). Lægreid (2020) mener at en læring etter koronakrisens første måneder er at kriseplanlegging er til større nytte enn kriseplaner. Dette fordi det er viktig å kunne endre kursen etter hvert som mer kunnskap kommer på plass samtidig som man ser an hvordan krisen utvikler seg.

En annen måte å lære på er gjennom småprat. Ledere vil kunne vinne medarbeideres tillit ved å delta på arenaer på arbeidsplassen hvor småprat foregår. Det er en balansegang hvor mye lederen bør delta, men gevinsten ved å både skape og være på plass på arenaer der ansatte prater sammen er stor. Dette kan bidra til å gjøre noe av den tause og usynlige kunnskapen synlig. Å lede gjennom småprat dreier seg om å forstå den uformelle organiseringen i forhold til det formelle. Det gjelder å samtale om ulike beslutninger og hva som var grunnen til dette, eller snakke om hvordan lederen ser for seg organisasjonens framtid. En organisasjon ledes ut fra tekstliggjøring iblant annet planer. Dette kan virke fjernt for mange ansatte. Dersom

lederen imidlertid deltar i småprat, er det mulig å påvirke disse oppfatningene og samtidig få viktig tilbakemelding om ting som må endres. Tillit må holdes ved like. Noen ganger må derfor lederen ta seg tid til å småprate, og prioritere det på bekostning av andre oppgaver (Ekman, 2012, ss. 24-29). Kahneman tar til orde for «intelligent sladder» ved kaffemaskinen hvor erfaringer deles. Denne måten å dele informasjon på gir selvinnsikt på en annen måte og er mye artigere hevder han (Kahneman, 2012, s. 3).

Det er en utfordring å få synliggjort en organisasjons tause kunnskap. Japaneren Ikujiro Nonaka har utviklet en læringsmodell hvor den tause kunnskapen artikuleres i småprat. Småpratet fungerer som en katalysator som gjør taus kunnskap synlig. Uformelle samtaler gir læring som bygger på den tause kunnskapen (Ekman, 2012, ss. 85-86).



Figur 5: Modell som viser hvordan taus kunnskap spres i organisasjonen (Ekman, 2012, s. 86).

Gjennom småprat utvides tilliten og gjennom det handlingsrommet og vi påvirker og lar oss påvirke. Før i tiden gav lederen ordre ovenfra og ned. I kunnskapssamfunnet møtes mennesker i et miljø som ledere ikke lenger kan kontrollere på samme måte. Stadig færre har ledere som titter dem over skulderen, da stadig flere arbeidsoppgaver krever selvstendige beslutninger. Dette bidrar til en maktforskyvning nedover i organisasjonen og bort fra lederen, og nye modeller for ledelse formes (Ekman, 2012, ss. 41-44).

Læring og erfaringsoverføring fra kriser kan benyttes for å styrke rammeverket og strategien for håndtering av pandemier i fremtiden.

## ***2.4 Rammer og strategier for håndteringen av koronapandemien i Norge***

### ***2.4.1 Lover og forskrifter***

Rammeverket for håndtering av pandemien finner vi blant annet i Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen), Nasjonal helseberedskapsplan, Nasjonal strategi for beredskap mot hendelser med farlige stoffer og smittsomme sykdommer, Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer, Nasjonal beredskapsplan mot pandemisk influensa, Handlingsplan for et bedre smittevern, Smittevernloven med forskrifter (herunder meldingssystem for smittsomme sykdommer og forskrift om varsling av tiltak ved alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse mv.), Helseberedskapsloven, Folkehelseloven, Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) og Bortvisningsforskriften, senere erstattet av lov og Forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 47).

I tillegg kommer lovverk og planer som styrer Statsforvalteren og kommuner som: Instruks for Fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) samt forskrift om kommunal beredskapsplikt og plan- og bygningsloven (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 105).

Den nasjonale håndteringen av pandemier må ses i sammenheng med det som skjer internasjonalt.

### ***2.4.2 Pandemi og internasjonale forhold***

Pandemier kan defineres som store verdensomspennende epidemier med et nytt virus, som store deler av befolkningen helt mangler immunitet mot. Norge har flere ganger utarbeidet pandemiplaner (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014). Planen var sist gang oppdatert i 2019 (Helsedirektoratet, 2019).

11.mars 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon (WHO) utbruddet av koronaviruset som en pandemi. På bakgrunn av dette besluttet helsemyndighetene i Norge inngripende tiltak for bekjempelse av smittespredning. Tiltakene var støttet av Helse- og omsorgsministeren og statsministeren (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021).

Konsekvensene av uønskede hendelser som koronapandemien forplanter seg fort mellom land (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 11). Koronapandemien vil fortsette å prege globalt samvirke og økonomi de neste årene (Larssen & Dyndal, 2020, s. 22). Situasjonen må løses i samarbeid med andre nasjoner for å håndtere fremveksten av utfordringer som er for store og sammensatte til at enkeltstater kan greie dette alene (Fermann, 2020, s. 83). Formålet med internasjonalt samarbeid er å styrke muligheter for varsling, informasjon og samarbeid om tiltak for å hindre, forsinke smittespredning på tvers av landegrensene og bidra til effektiv hjelpeinnsats (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018, s. 30).

Norges nasjonale håndtering av koronapandemien henger nøye sammen med hva som skjer i andre land (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 54). Det er imidlertid det nasjonale rammeverket som danner handlingsrommet for håndtering av pandemien i Norge.

### ***2.4.3 Nasjonalt rammeverk***

Koronapandemien er en nasjonal krise, og øverste ansvarlig har vært regjeringen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 43). Det er regjeringen som har det øverste ansvaret for all beredskap i Norge. I alle kriser blir det utpekt et definert lederdepartement (vanligvis Justis- og beredskapsdepartementet), som har som ansvar å koordinere på tvers. I tillegg har regjeringen et sentralt kriseråd for strategisk koordinering på administrativt nivå, en krisestøtteenhet som bidrar etter behov og regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU), hvor strategisk viktige sikkerhetsspørsmål diskuteres (Larssen & Dyndal, 2020, s. 21).

Krisehåndtering er et bredt tema. Samfunnets vide perspektiv på risiko og sårbarheter samt behovet for krisehåndtering koordineres av Justis- og beredskapsdepartementet gjennom DSB. Arbeidet med samfunnssikkerhet skal være basert på systematisk risikostyring ifølge instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (Larssen & Dyndal, 2020, s. 21).

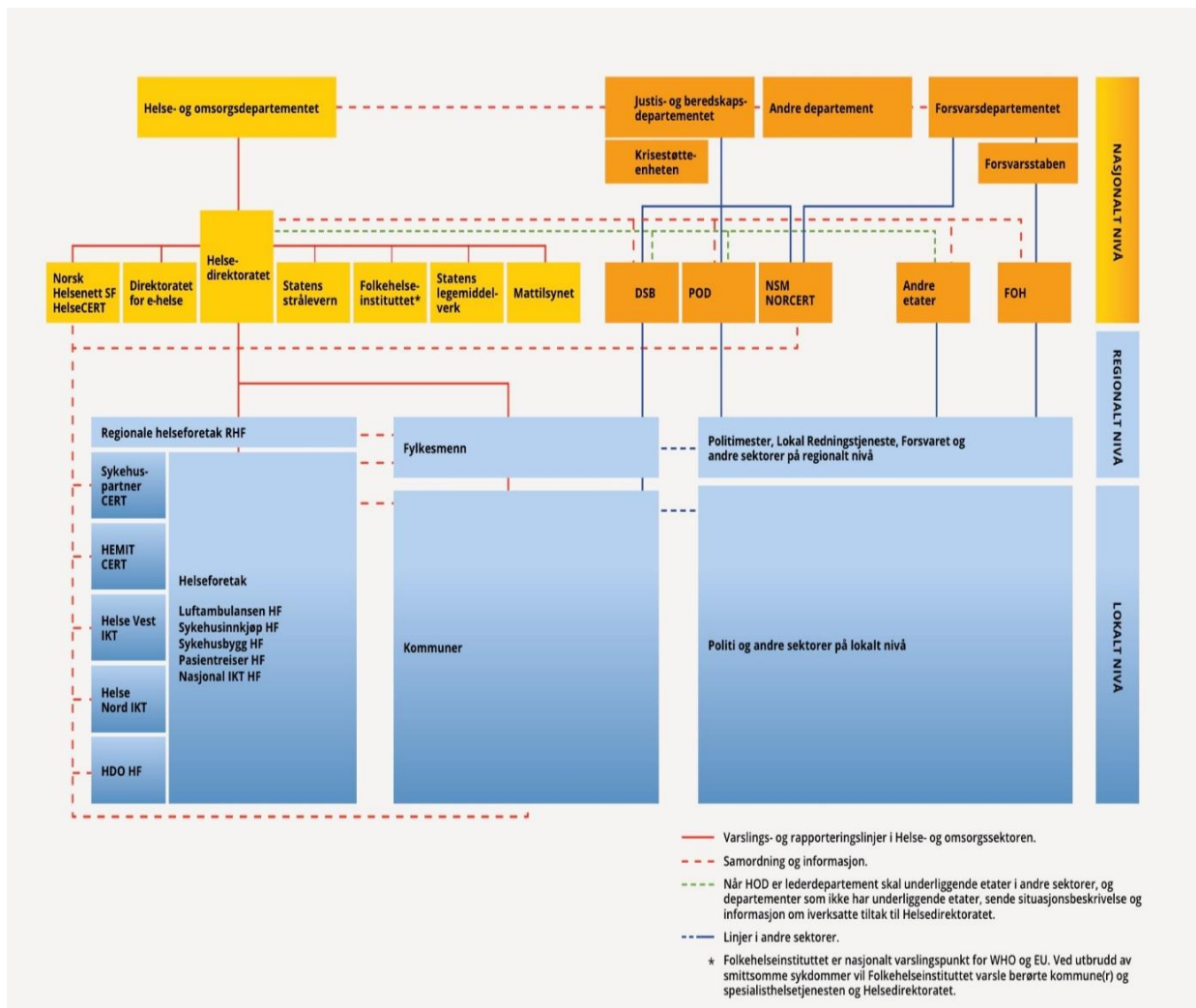
Det har vært rettet oppmerksomhet mot pandemier i de siste risikovurderingene og beredskapsplanene (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2019). Det er også laget planveileder for massevaksinasjon mot pandemisk influensa i kommuner og helseforetak (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018).

Smittetjenestepåse har vært viktig, men parallelt har det vært avgjørende å holde hjulene i gang i kritiske samfunnsfunksjoner som nødetater, transport og forsyning av varer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 46).

Ved ulike typer kriser handler det om det samme; mål, midler og gjennomføring av tiltak må skje innenfor rammen av hva som er politisk og teknisk mulig og med akseptabel risiko. Tverrsektoriell samhandling og koordinering er viktig (Fermann, 2020, ss. 65-66). Dette ble satt på spissen i håndteringen av koronapandemien. Fermann (2020) viser til hvordan regjeringen trakk inn ulike departementer og ulik kompetanse for å håndtere krisen, og nevner hvordan samfunnsøkonomisk ekspertise ble engasjert for å finne en balanse mellom akutte smittevernbehov og negative økonomiske virkninger av smitteverntiltakene. Dette ledet til en fortløpende politiske vurderinger av hvordan ulike og til dels motstridende hensyn skulle balanseres. Myndigheten handlet under tidspress, beslutninger ble fattet på et usikkert informasjonsgrunnlag, de samfunnsmessige kostnadene ved passivitet som tiltak var potensielt store og den politiske fallhøyden var stor (Fermann, 2020, s. 65).

Regjeringen må alltid forholde seg til Stortinget som har som oppgave å treffe vedtak, herunder lover, og kontrollere regjeringens myndighetsutøvelse. Dette gjelder også under kriser (Simonsen, 2020, s. 315).

Etter at koronaviruset ble definert som en allmenfarlig smittsom sykdom 31.januar 2020, ble den nasjonale koordineringen av helsesektorens innstas delegert til Helsedirektoratet. Kommuner og helseforetak ble bedt om å oppdatere sine beredskapsplaner og samarbeidsplaner samt å planlegge for økt kapasitet i sykehusene, legevaktene, hos fastleger og i kommunale institusjoner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 44). Politiet og Forsvaret ble også trukket inn i arbeidet med smittebegrensningen (Fermann, 2020, s. 65). Figur 11 viser ulike aktører som kan involveres ved hendelser og kriser i helse- og omsorgssektoren.



Figur 6: Varslings- og rapporteringslinjer i helse- og omsorgssektoren (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018, s. 44).

Helsedirektoratet har stått for den nasjonale koordineringen av helse- og omsorgssektorens arbeid. FHI som er statens smitteverninstitutt og kunnskapsprodusent har overvåket den epidemiologiske situasjonen. I tillegg har de bidratt med råd og informasjon rundt koronaviruset, og deres faglige anbefalinger har sammen med anbefalinger fra helse- og omsorgsdepartementet vært grunnlag for beslutninger i regjeringen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 47).

DSB har støttet under krisehåndteringsarbeidet til Justis- og beredskapsdepartementet gjennom samordning mellom forvaltningsnivåer og har innhentet det helhetlige situasjonsbildet fra regionalt nivå fra kommuner og fylkesmenn (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 47). På fylkesnivå er det et eget rammeverk for krisehåndtering, som omtales som regionalt rammeverk.

#### **2.4.4 Regionalt rammeverk**

Statsforvalteren representerer staten på regionalt nivå og skal arbeide med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Veiledning, samordning og tilsyn er sentrale oppgaver i denne sammenheng i tillegg til å ivareta kriser i spekteret fra væpnet konflikt til uønskede hendelser i fredstid. For å få til dette, samarbeider statsforvalteren med lokale og regionale samfunnssikkerhetsaktører som kommuner, næringsliv og frivillige organisasjoner. Ved uønskede hendelser skal statsforvalteren samordne krisehåndteringen i regionen gjennom fylkesberedskapsrådet. Under koronapandemien har statsforvalteren bidratt til koordinering og felles situasjonsforståelse mellom regionalt og sentralt nivå (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 104). Statsforvalteren skal bidra til god kontakt, bistand og samarbeid mellom sivile og militære myndigheter samt de ulike kommunene (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018, s. 41). Kommunenes roller og ansvar er beskrevet i kommunalt regelverk.

#### **2.4.5 Kommunalt rammeverk**

Kommunene har et eget selvstendig ansvar for sikkerheten og tryggheten til de som bor i kommunen og i tillegg andre som måtte befinne seg der noe som fremheves i sivilbeskyttelsesloven. De er i tillegg underlagt mange sektorlover som stiller krav til samfunnssikkerhet. Kommunen er gjennom lovverket pliktig til å sørge for (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, ss. 104-105):

- et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid
- et tverrsektorielt perspektiv
- samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører

Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) fremheves som sentralt i arbeidet med overordnet beredskapsplan. Kommuneundersøkelsen i 2020 viser at det største forbedringspotensialet i kommunene ligger i å ha oppdaterte planer. En indikator for kvaliteten på samfunnssikkerhetsarbeidet er at det har en forankring i kommunens administrative og politiske ledelse (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 107).

Smittevernloven gir kommunene ansvar for å vurdere situasjonen og sette i gang tiltak for å begrense utbredelsen av et utbrudd og behandle syke. Koronakrisen har potensielt utfordret kapasiteten i kommuner. Med hjemmel i smittevernlovens § 4.1 vedtok flere kommuner



lokale karantene- og innreiseregler i begynnelsen av mars 2020. Utfordringen med dette var at reglene ble ulikt praktisert mellom kommuner. Inngripende tiltak kunne også få nasjonale konsekvenser dersom næringsliv og kritiske samfunnsfunksjoner ble rammet hardt. Den 29. mars 2020 kom regjeringen med en veileder om lokale karantene regler og innreiserestriksjoner, som skulle bidra til at kommunale og nasjonale tiltak drog i samme retning. Det ble også oppfordret til at kommuner samordnet sine tiltak når lokal smitte rammet flere kommuner i en region (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 48).

Kommunene måtte i tillegg til det kommunale rammeverket også forholde seg til strategiene som ble utformet på nasjonalt nivå under håndteringen av koronapandemien.

#### ***2.4.6 Norges nasjonale strategi for håndtering av koronapandemien***

Vaksinering av befolkningen er ifølge nasjonal beredskapsplan mot pandemisk influensa hovedstrategien ved håndtering av en pandemi. Fram til en vaksine foreligger skulle antivirale legemidler som lå på beredskapslager benyttes sammen med alminnelige hygienetiltak. DSB gjennomførte i 2018 en risikoanalyse hvor sannsynligheten for at en pandemi ville ramme Norge ble vurdert til å være høy. De estimerte en sannsynlighet på 75% for at Norge i løpet av 100 år får en pandemi (dette tilsvarer en årlig sannsynlighet på 1-2%). (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2019, s. 67).

Ifølge Bakken & Hærem (2020, s. 115) kan det se ut til at norske myndigheter har valgt gode strategier for å håndtere koronapandemien. Kritiske samfunnsfunksjoner som helsetjenester og dagligvare er prioritert holdt i gang og bedrifter er hjulpet gjennom kompensasjonsordninger.

Globale kriser krever et bredt spekter av ressurser. Det er ikke bare medisinsk ekspertise som må høres før strategiske beslutninger fattes, men også økonomer, psykologer, samfunnsplanleggere, statsvitere, logistikere, sikkerhetsekspert, jurister med flere. Likevel bør strategiske beslutningstakere uavhengig av profesjon kjenne til underliggende sammenhenger bak en pandemi. Det vil si hvordan smitten sprer seg og fører til bestemte sykdomsforløp (Bakken & Hærem, 2020, s. 116).

Under koronakrisen fantes det forskjellige overordnede strategier eller tiltak med tilhørende grad av kontroll:

1. Mens dette fortsatt var en hendelse i Kina: Smittede kan testes og isoleres til de blir smittefrie (lokalt og regionalt i Kina). Dette kan gjøres av lokal/regionale myndigheter med direkte kontroll over håndhevelsesressursene.
2. Mens dette var på vei til å kunne bli en internasjonal krise: Stenge landegrensen for innreise av mennesker fra land med alvorlige utbrudd (i første omgang Kina, deretter Italia og Spania). Om dette tiltaket skal ha effekt, må myndighetene ha ressurser til å stenge grensene effektivt, og til å teste og isolere smittede og syke. I mange land er det for liten kapasitet til dette.
3. Når dette er blitt en internasjonal krise (pandemi), gjenstår bare en mulighet: pålegge innbyggere over hele verden sosial distansering, karantene og isolasjon. Dette kan gjøres gjennom stenging av all aktivitet som ikke er samfunnskritisk og folk blir hjemme (selvpålagt eller tvungent). Hvorvidt dette er effektivt avhenger av hvor lojalt innbyggerne føler opp, over tid. (Bakken & Hærem, 2020).

Tidlig i januar 2020 var det fortsatt usikkerhet om Kina ville evne å begrense spredningen av viruset ut av landet. Den 31. januar 2020 ble viruset definert som en allmenfarlig sykdom av WHO. I begynnelsen av mars 2020 måtte en rekke beslutninger tas på kort varsel i Norge etter at viruset hadde kommet til landet. Det var samtidig begrenset kunnskap om viruset, hvordan det spredte seg samt hvor mange som kom til å trenge sykehusinnleggelse og intensivbehandling (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 45).

I vurderingen av tiltak kom betraktninger som: for strenge tiltak gir store økonomiske tap, mens for svake tiltak gir mange alvorlig syke og døde. For dramatisk og aggressiv kommunikasjon vil kunne utløse panikk og hamstring, og for mild kommunikasjon vil føre til at folk ikke tar rådene på alvor (Bakken & Hærem, 2020, ss. 116-117). I tillegg risikerte man store ikke-økonomiske belastninger som stengte barnehager og skoler, stengte aktiviteter og tilbud, isolasjon og mindre sosial kontakt. Grupper som ble rammet, som eksempelvis unge, kunne få lavere inntekt gjennom livet som følge av redusert læring og deltagelse i arbeidslivet (Holden, 2020, s. 4).

Ulike strategier ble vurdert av regjeringen når pandemien var et faktum (Holden, 2020, s. 4):

- «Slå-ned-hold-nede strategien» dreide seg om å undertrykke smitten gjennom sterkt aktivitetsdempende tiltak som skulle videreføres i seks måneder og deretter følges opp med litt mindre belastende tiltak i ett år etter.
- «Slå-ned-scenariot» skulle videreføre de sterke tiltakene i tre måneder og deretter mindre belastende tiltak. Ideen var at når epidemien er slått ned og det er svært få syke, vil det være mulig å fortsatt holde den nede med mindre omfattende testing og kontakt- og smitteoppsporing. Dette krevde på dette tidspunkt mer kunnskap, ny teknologi og nye løsninger.
- «Brems-strategien» avslutter en del tiltak med stor byrde ved at barnehage og skoler åpnes samt andre aktuelle tilbud. Strategien medfører at flere blir smittet samtidig som den sprer seg gjennom store deler av befolkningen. Den fører også til redusert aktivitet blant annet på grunn av sykefravær.

Innledningsvis valgte regjeringen en «slå-ned-strategi» for å få kontroll på smitten. På dette tidspunktet var det utfordringer rundt testkapasitet i kommunene. Det var også en knapphet på sittevernustyr og legemidler under pandemiens begynnelse. Den 6. mars 2020 ble det etablert en nasjonal ordning der Sykehusinnkjøp HF kjøpte inn smittevernustyr og legemidler til kommunene og spesialisthelsetjenesten (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, ss. 43,54).

«Slå-ned-strategien» førte til at smitten ble mer under kontroll, og regjeringen gikk våren 2020 over til en «kontroll-strategi», som innebar at de mest inngripende tiltakene ble avløst parallelt med økt testing, smittesporing og isolering. Økt kunnskap om viruset viser at bølger av smitte kan slås ned med tiltak dersom smittespredningen tiltar (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 43).

Testing, isolering, smitteoppsporing og karantene (TISK) ble etter hvert sentralt i den norske strategien for bekjempelse av covid-19 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021, s. 53). Handlingsrommet i krisen har økt i takt med mer pålitelig informasjon og flere handlemåter framstår nå som «sikre» sammenliknet med første fase i krisen (Bakken & Hærem, 2020, s. 103).

Dette rammeverket plasserer kommunene i en kjede av beslutningstakere både regionalt, nasjonalt og internasjonalt, noe som påvirker kommunenes håndtering av pandemien. Rammeverket har lagt føringer for hvilket nivå som skal beslutte og hvilke strategier som skal

eller bør velges. Pandemien går på tvers av forvaltningsnivå, sektorer og landegrenser og utfordrer derfor beslutningstakerne spesielt.

Med disse rammene for håndtering av pandemien og framlagt teori som bakteppe, vil jeg redegjøre for valg av metode.

### **3. Metode**

#### ***3.1 Valg av forskningsstrategi og design***

Jeg har valgt en hermeneutisk tilnærming, som er en vitenskapsretning hvor man søker en mer helhetlig forståelse. Da er en kvalitativ tilnærming best egnet (Johannessen, Christoffersen, & Tuft, 2011, s. 451). En kvalitativ analyse forsøker å finne mening og sammenheng gjennom fortolkning uten å anvende statistiske analyser (Undheim, 1996, s. 19). Jeg ønsket å forstå både hvilke faktorer som påvirket beslutningsprosessene og krisehåndteringen for bekjempelse av pandemien i kommunene Frosta og Sel samt hvilke likheter og forskjeller som eventuelt forelå.

Designet er hovedsakelig deskriptivt, som vil si at jeg har ønsket å beskrive en utvalgt gruppe (kriseledelsen), deres egenskaper og hvordan ulike faktorer påvirket dem (Grennes, 2001, s. 106). Jeg kjørte i utgangspunktet en strukturert intervjuform, men åpnet likevel opp for at hvert intervju kunne bli litt forskjellig fra det foregående. Dette gjorde at jeg dreide over på en semi-strukturert tilnærming da nye vinklinger dukket opp underveis i intervjuene. Et eksempel på dette var informantenes vektlegging av tillit samt deres tanker rundt at planverket ikke hadde en sentral rolle i krisehåndteringen.

Intervjuene fikk altså et eksplorativt preg selv om jeg i utgangspunktet valgte en deskriptiv tilnærming. Grensen mellom de to forskningsdesignene kan være flytende og uklar (Grennes, 2001, s. 109).

Jeg hadde i utgangspunktet skrevet det meste av teori før intervjuene tok til, men etter intervjurunden ble teorien supplert. Jeg la blant annet til teori om «småprat», mer om tillit og om «godt-nok» som grunnlag for beslutninger.

Modellene/figurene i analysen ble i utgangspunktet utformet på bakgrunn av teorien som forelå før intervjuene var gjennomført. Underveis måtte jeg endre analysemodellene på bakgrunn av tema som ble aktualisert i intervjuene. Under forskningsspørsmål nr. 1 havnet jeg til slutt ned på en analysemodell kategorisert etter strategiprosesser, psykologiske

dimensjoner og beslutningstakernes egenskaper og kompetanse. Forskningsspørsmål 2. ble kategorisert etter temaene nivå for beslutning, situasjonsforståelse, beslutninger i kriser, planverk, kommunikasjon og læring. De to først analysemodellene ble altså diktert av de empiriske funnene. Samlemodellen til slutt handler om de aktuelle forskningsspørsmålene og en x-faktor. Modellen ble til ganske tidlig i prosessen som en hypotese om at det kan komme fram informasjon i intervjuene om faktorer som påvirket beslutningene som overrasker og som ikke er mye omtalt i teorien.

Transkribering av intervjuene ble gjennomført fortløpende og jeg lot meg metodisk inspirere av «Grounded Theory» uten at denne kan sies å være fulgt slavisk, men kunnskapen ble til underveis i prosessen (Grennes 2001, 205). Til slutt munnet det hele ut i et rammeverk utledet til tre modeller som har kategorisert og systematisert analysen. Modellene er beskrevet i figurene 7-9.

Jeg har videre valgt å strukturere oppgaven slik at funn fra henholdsvis Frosta og Sel presenteres drøftes hver for seg, for så å sammenlikne kommunene helt til slutt. Årsaken til oppdelingen er av leservennlige hensyn. Det kan godt hende at leserne er mest opptatt av funn, analyser og drøftinger av en bestemt kommune. Ved å systematisere oppgaven på denne måten blir dette ivaretatt.

Jeg vil nå redegjøre mer detaljert for datainnsamlingen.

### ***3.2 Datainnsamling***

Åtte informanter er intervjuet, fire fra hver krisestab i Frosta og Sel. Disse intervjuene danner grunnlaget for mine primærdata. Jeg har også innhentet sekundærdata fra skriftlige kilder.

Jeg har søkt etter sekundærdata i kanaler som Google, Nora, Brage, Oria og Norsk senter for forskningsdata og Anzsog. Søkeordene jeg har benyttet er blant annet «krisehåndtering», «beslutninger i kriser», «politiske beslutninger», «beslutningsteori», «strategiske beslutninger», «makt», «beslutningsmakt», «risikostyring», «strategi» og «erfaringsoverføring». Disse søkene er også foretatt på engelsk.

Både data som allerede finnes i litteraturen, forskningsrapporter, nettsider og offentlige utredninger (sekundærdata) danner grunnlaget for undersøkelsen samt data som hentes inn gjennom intervju (primærdata) (Grennes, 2001, s. 152). Av sekundærdata har jeg benyttet

data med umiddelbar tilknytning til det som løpende har skjedd under koronapandemiens innledende fase.

Jeg ønsker å se nærmere på det universet beslutningstakere befinner seg i på kommunalt nivå under kriser, og har benyttet en utvalgsundersøkelse (Grennes 2001, s. 161). Den delen av universet jeg trodde var best egnet til å kaste lys over forskningsspørsmålene var deltagere i krisestabene i Frosta og Sel. Utvelgelsesmetoden må karakteriseres som et skjønnsmessig utvalg (Hellevik, 1994, s. 88).

En kommune styres av både politikere og administrativt personell gjennom delegasjonsreglement og utvelgelsen av respondenter tar utgangspunkt i dette. For øvrig har veien blitt til mens jeg har gått, jfr. snøballmetoden som går ut på at forskeren spør seg rundt for å fange opp tips til aktuelle informanter (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2011, s. 113).

Intervjuene utgjør den viktigste delen av datainnsamlingen, og jeg brukte mye tid på forberedelser som skulle sikre en god og kvalitetsmessig innsamling samt godt grunnlag.

### ***3.2.1 Grunnlag for intervjuene***

Det ble laget en intervjuguide som utgangspunkt for datainnsamlingen, men jeg var samtidig åpen for andre innfallsvinkler som måtte dukke opp underveis i intervjuet. En intervjuguide vil i større grad sikre reliable og sammenliknbare kvalitative data (Grennes 2001, s. 175). Jeg har også benytte kunnskap rundt ulike faser av intervju slik det brukes i politiavhør, selv om formålet er ulikt. Årsaken til at jeg benyttet denne metoden er at den bidrar til å sikre mest mulig pålitelig informasjon. Dette dreier seg om fasene: kontaktetablering, fri forklaring, spørsmål fra intervjuer og ellers bruke de vitenskapelige metoder jeg har lært for å innhente pålitelig informasjon (Williksen og Bjercknes 2003, s. 369-429).

Jeg har benyttet en skriftlig kontrakt opp mot informantene, som har gitt meg rett til å bruke dataene innenfor de etiske retningslinjer som foreligger. Med dette ønsket jeg å sikre en omforent forståelse med informantene om hvordan materialet skulle benyttes. I analysen av intervjuene har jeg ved flere anledninger valgt å sitere ordfører i Frosta, de to kommuneoverlegene i Frosta og Sel samt kommunalsjef helse og omsorg i Sel, uten å anonymisere dem. Dette gjorde jeg når selve sitatene uansett hadde identifisert dem eller når jeg anså uttalelsen som relevant knyttet til deres rolle. De andre informantene er

gjennomgående så godt som anonymisert. Denne tilnærmingen er avklart i den skriftlige avtalen med informantene der jeg ikke kan love full anonymitet.

Intervjuene ble gjennomført digitalt på plattformen Teams av hensyn til smittevern. Samtalen ble tatt opp på lydbånd, noe samtlige samtykket i. De transkriberte intervjuene ble sendt til hver enkelt informant for gjennomlesning og eventuelt kommentarer.

Jeg la vekt på at informantene skulle få forklare seg fritt uten avbrytelser, mens jeg lyttet aktivt gjennom nikk og bekreftende kroppsspråk (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2011, s. 153). Intervjuene ble forsøkt gjennomført slik at spørsmålene i størst mulig grad skulle fremme og ikke hemme kommunikasjonen, samt at de ikke skulle framstå som ledende. Dette med utgangspunkt i at forskningsspørsmål ikke bør inviterer til bestemte svar (Hellevik 1994 s. 125).

Fri fortelling uten avbrytelser bidrar til pålitelig informasjonsinnhenting. Jeg satte rammen for samtalen ved å ta utgangspunkt i ulike nøkkelspørsmål, som introduserte tema jeg ønsket de skulle snakke om (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2011, s. 149).

Jeg benyttet primært åpne spørsmål; det vil si spørsmål som begynner på: hva, hvem, hvor, hvordan, hva var grunnen til og vurderte fortløpende utdypningsspørsmål rundt temaene (Williksen & Bjercknes, 2003). Videre organiserte jeg intervjuet ut fra spørsmål utledet av de forskningsspørsmål jeg utledet innledningsvis. Forskningsspørsmålene er etter hvert endret og slått sammen til to spørsmål, men dette var utgangspunktet for intervjuene:

*1. Hvilket rammeverk foreligger for krisehåndtering i kommunen?*

Gjennom intervjuet ville jeg undersøke om intervjuobjektene var kjent med kommunens ansvar og ansvarsfordeling/delegering under en krise. Jeg ville også undersøke hvorvidt kommunen har hatt en strategiprosess, som involverer ansatte/politikere når ROS-analyser og planer for krisehåndtering i kommunen ble lagt. Videre ønsket jeg å undersøke hvilke risiko- og beredskapsanalyser og planverk som er lagt til grunn for beslutningene.

*2. Hvilket organisasjonsnivå fattet beslutninger med hensyn til valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i kommunene Frosta og Sel innledningsvis, og hva var årsaken til dette?*

Det har pågått en diskusjon i det offentlige ordskifte om hvem og hvilket nivå som bør beslutte strategier og tiltak for bekjempelse av pandemien. Jeg anså det som relevant å stille spørsmål til informantene om det var fagpersoner eller politikere som fattet beslutningene. Videre om hvilket nivå (nasjonalt, regionalt eller lokalt), som bør fatte beslutninger om stenging av aktiviteter, skoler og virksomheter i en kommune. Nærhetsprinsippet og ansvarsprinsippet var også relevant å ha i mente under intervjuene.

3. *Hvem var de reelle beslutningstakerne i kommunene Frosta og Sel med hensyn til valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien innledningsvis?*

I utgangspunktet er det politikerne, kommunestyret og formannskapet som bestemmer i en kommune, men mye er delegert til kommunedirektør/rådmann/krisestab. Sett i sammenheng med litteratur om krisehåndtering og viktigheten av erfaring fra kriser var det aktuelt å undersøke den enkelte informants kompetanse/erfaring innen håndtering av kriser, og stille spørsmål om hvorvidt dette hadde betydning for hvem som faktisk tok beslutningen.

4. *Hvilke faktorer knyttet til beslutningsteori kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i kommunene Frosta og Sel innledningsvis?*

Jeg ville undersøke hvilke interessenter informantene har vært i kontakt med og legge vekt på faktorene ekspertmakt, velgermakt, organisasjonsmakt, mediemakt, aksjonsmakt og internasjonale aktører/forhold. Videre var det ønskelig å ha oppfølgings spørsmål knyttet til hva som var grunnen til at både Frosta og Sel innledningsvis valgte å stenge kommunene, før regjeringen kom med sine generelle råd. Dialog, føringer og eventuelt press fra fylkesmann, regjering og andre er viktige premissleverandører er momenter jeg ville forsøke å få kartlagt.

5. *Hvilke faktorer knyttet til krisehåndtering kan ha påvirket valg av strategi knyttet til bekjempelse av koronapandemien i kommunene Frosta og Sel innledningsvis?*

Jeg tok utgangspunkt i teori om beslutninger i kriser og fokuserte på faktorer som sikkerhetskultur, situasjonsforståelse, informasjonstilgang, risikoforståelse herunder konsekvensforståelse, kognitive egenskaper ved beslutningstakere, tidspress, stress og gruppeprosesser. Hvilket handlingsrom opplevde beslutningstakerne at de hadde? Når



gikk det opp for informanten at kommunen stod i en krise? Dette ble også knyttet opp mot forskningsspørsmålet om hvem det var som besluttet strategiene og om beslutningstakerne forsøkte å unngå beslutningsfeller.

6. *Hvordan kan erfaringene fra valg av strategi forbedre de politiske beslutningene i henholdsvis Frosta og Sel kommune i fremtidige kriser?*

Jeg ønsker med dette spørsmålet å få en forståelse for hvordan henholdsvis Frosta og Sel kommune har tenkt å sikre erfaringsoverføring fra denne krisen til nytte og forberedelse på andre kriser.

Spørsmålene ble utformet mer detaljert i intervjuguiden med innledning, faktaspørsmål, introduksjonsspørsmål, overgangsspørsmål og avslutning (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2011, s. 149). For komplett intervjuguide se vedlegg 1.

De digitale intervjuene fungerte bedre enn forventet. Jeg opplevde stor åpenhet og at informantene uttrykte seg fritt noe som er viktig for reliabiliteten i innsamlede data. Etter innsamling av data foretok jeg en analyse.

### **3.2.2 Analyse av data**

Jeg har utledet tre modeller illustrert i figur 7-9 som legges til grunn for analysen av de innsamlede dataene.

#### **1. Hvilke faktorer knyttet til beslutningsteori kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i kommunene Frosta og Sel innledningsvis?**

Her legges figur syv til grunn for analysen. Den er utviklet basert på teori om strategi og beslutningsprosesser med blant andre Østerud (2014), Lund & Lorentzen (1995) og Larsen (2009). Boksene er plassert vilkårlig på vektstanga. Jeg vil i hovedtrekk basere analysen på data fra intervjuene. Jeg håper dette kan bli et godt utgangspunkt for å gjøre en vurdering av hva som har blitt tillagt mest vekt når beslutningene ble tatt.



Figur 7: Modell knyttet til hvilke faktorer fra beslutningsteori som kan ha påvirket beslutningene.

## 2. Hvilke faktorer knyttet til krisehåndtering kan ha påvirket kommunene Frosta og Sel sine valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien innledningsvis?

Her legges figur åtte til grunn, som er basert på teori rundt hva som påvirker beslutninger i kriser spesielt (Boin, Bynander, Stern, & t'Hart, 2020), (Boin, t'Hart, Stern, & Sundelius, 2005) og (Flin, 1996, ss. 97-139). Boksene er plassert vilkårlig på vektstanga.

Intervjuene danner grunnlaget for analysen. Jeg vil også finne ut hvilket organisasjonsnivå (nasjonalt, regionalt eller lokalt) som fattet beslutninger i Frosta og Sel innledningsvis, og se på hvordan dette påvirket beslutningene. Her kommer nærhet- ansvar- og likhetsprinsippene inn i bildet.



Figur 8: Modell for hvilke faktorer knyttet til krisehåndtering som kan ha påvirket beslutningene.

## 1. Fullstendig modell for analyse og drøfting av problemstilling

Denne modellen tar utgangspunkt i en hypotese om at det kan finnes en x-faktor som både overrasker og ikke er mye omtalt i teorien, men som likevel påvirket beslutningene om bekjempelse av koronaviruset. Figur ni illustrerer en samlemodell for hvilke faktorer som påvirker politiske beslutninger i kriser. Jeg antar at det finnes faktorer jeg ikke har tenkt på som vil kunne komme fram under intervjuene. Her benevnes denne kategorien som x-faktor. Boksene er plassert vilkårlig på vektstanga.



Figur 9: Samlemodell for hvilke faktorer som påvirker politiske beslutninger i kriser.

Resultatene fra dataanalysen med vurderinger og drøftinger vi bli omtalt i kapitlene 4-7. Jeg vil nå vurderer prosjektets validitet og reliabilitet.

### 3.2.3 Validitet og reliabilitet

Gjennom kontroll av validitet og reliabilitet har jeg forsøkt å avdekke systematiske feil ved målingene i undersøkelsen.

Validiteten betegner de innsamlede dataenes relevans for problemstillingen i undersøkelsen (Hellevik, 1994, s 159). Problemer knyttet til validitet oppstår fordi forskeren må arbeide på to plan: teoriplanet og empiriplanet. Under formuleringen av problemstillingen har jeg jobbet på teoriplanet, mens måleprosessen har foregått på empiriplanet (Hellevik, 1994, s. 42). Jeg har underveis i undersøkelsen stoppet opp for å kontrollere om det er samsvar mellom den teoretiske definisjonen og det svaret jeg får fra informantene, og har funnet holdepunkter for å

bedømme validiteten. Videre har jeg gjennom datainnsamlings situasjon funnet mange like svar, men også noen som avviker (Grennes 2001, s 143). Oppgaven er gyldig for forhold knyttet til kommunene Frosta og Sel og kan ikke gjøres gyldig for andre kommuner. Ut fra en helhetlig vurdering finner jeg de innsamlede dataenes relevans for undersøkelse som tilstrekkelig.

Reliabilitet (nøyaktighet) er knyttet til hvorvidt man kan stole på prosessen knyttet til innsamling av data og gjennomføring av analysen samt de funn som presenteres (Hellevik, 1994, s. 43). Jeg har vært opptatt av å beskrive prosessen steg for steg i metoden slik at andre kan følge stegene og gjennomføre det samme. I denne oppgaven har jeg brukt anerkjente kilder for dokumentinnsamling. Jeg har under intervju prosessen vært bevisst på å ha et så objektivt perspektiv som mulig ved å legge vekt på åpne spørsmål. Videre har jeg benyttet momenter fra det etiske intervju, som er basis for norsk politis avhørsteknikk (Rachlew 2003, s.435). Dette mener jeg kan ha bidratt til å styrke reliabilitet i informasjonsinnhenting. Det transkriberte intervjuet ble sendt til hver enkelt informant. De har fått mulighet til å lese det transkriberte intervjuet og kommentere dette. Jeg benytte som nevnt en skriftlig kontrakt i denne forbindelse, som har gitt meg rett til å bruke dataene innenfor de etiske retningslinjer som foreligger. På denne bakgrunnen vurderer jeg samlet at oppgaven kan vurderes til å ha tilstrekkelig reliabilitet.

I tillegg til validitet og reliabilitet er vurdering av bruk av personopplysninger og ekstern vurdering av oppgaven viktig.

### ***3.2.4 Ekstern vurdering av oppgaven***

Oppgaven er vurdert av Norsk Senter for forskningsdata (NSD) med hensyn til behandling av personopplysninger (Forskningsdata, 2019). NSD konkluderte på bakgrunn av mine opplysninger i meldeskjemaet med at studien har lav personvernulempe, fordi det ikke behandles særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser eller inkluderer sårbare grupper. Prosjektet ble vurdert til å ha rimelig varighet (fra 01.01.2021 til 24.5.2021). Datainnsamlingen er meldt inn som basert på samtykke. Fasen som kommer etter datainnsamling er analyse av data, som utgjør en viktig del av metoden.

Under følger en gjennomgang av informantene i Frosta og Sel sin opplevelse av beslutningsprosessene og krisehåndteringen som lå til grunn for valg av strategi knyttet til bekjempelsen av pandemien.

## **4. Funn i Frosta kommune**

Jeg har samlet og strukturert funnene fra fire intervjuer i delkapitellene under. Informantene var alle del av kriseledelsen i Frosta kommune.

### ***4.1 Frosta kommune***

Frosta kommune er en betydelig landbrukskommune som ligger nord i Trøndelag. De har i overkant av 2600 innbyggere (Frosta kommune, 2021). Kommunen styres av Høyre i samarbeid med Arbeiderpartiet (Stjørdals-nytt, 2019). Dette var en av de første kommunene som opplevde et større utbrudd av korona i Norge. Faktorer i beslutningsteori er viktig element, som kan ha påvirket kommunens strategi for bekjempelse av koronapandemien innledningsvis. I delkapittel under gis en oversikt over funn fra intervjuer i denne sammenheng.

### ***4.2 Faktorer knyttet til beslutningsteori som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta kommune innledningsvis***

Under følger en gjennomgang av funnene knyttet til hvordan faktorer som strategi-prosesser, beslutningstakernes egenskaper og kompetanse samt psykologiske dimensjoner som tillit og makt kan ha påvirket beslutningene.

#### ***4.2.1 Strategiprosesser som kan ha påvirket beslutningene***

De første tilfellene av korona i Frosta kommune kom helt i begynnelsen av mars 2020. Dette var før både nasjonale regler kom på plass og skoler, institusjoner og andre virksomheter ble stengt nasjonalt 12. mars. Frosta kommune måtte gå opp veien som en av de første kommunene som ble hardt rammet innledningsvis, og beslutninger for å begrense og bekjempe smitte falt på dem lokalt. Beslutningstakerne satt med begrenset kunnskap om korona spesielt, men hadde en kommunelege med kunnskap om generelt smittevern. I tillegg hadde beslutningstakerne god lokalkunnskap og tillit i befolkningen. Informantene opplevde dette som svært viktig både for å utforme beslutninger, men også for at innbyggerne skulle handle i overenstemmelse med beslutningene.

Gjennom felles planlegging i kriseledelsen ble en tydelig ansvarsfordeling fastsatt. De skulle beslutte tiltakene i fellesskap, samtidig som den enkelte virksomhetsleder gjennom en to-nivå organisering hadde ansvar for sitt felt. Det ble besluttet at ordfører og kommuneoverlege

skulle være krisens ansikt utad. En informant fortalte at det i utgangspunktet står i krise- og beredskapsplanen at ordføreren er kommunens ansikt utad og ikke kommuneoverlegen. Det ble likevel sett på som en styrke at de stilte sammen. De hadde begge stor tillit i lokalsamfunnet. Det var i tillegg viktig at kommunelegen var aktiv i informasjonsarbeidet, da han hadde troverdighet på den helsefaglige biten.

Ordføreren tok raskt styring i det første møte i kriseledelsen, noe som flere informanter uttrykte som viktig og positivt. Han formidlet starten på arbeidet i kriseledelsen slik:

Vi manglet rådmann på det tidspunktet. Vi hadde en konstituert rådmann. Det var naturlig for meg at jeg tok rollen og ledet krisestaben. Det første møtet vi hadde var det litt summing, så slo jeg ikke i bordet altså, men jeg sa nå begynner vi. Jeg tar ledelsen. Er det noen som har imot det? Så bare startet vi sånn.

Ordføreren fortsatte med å trekke opp noen mål for arbeidet i kriseledelsen. Kriseledelsen ble enige om to klare mål; de skulle begrense smitten og gi informasjon. Disse målene ble fulgt opp med tiltak.

Det ble besluttet tre faste punkter til dagsorden i alle møter:

1) Statusrapport i alle enheter 2) Hvordan fungerer tiltakene og 3) Oppfølging: Hva kan gjøres bedre? Hva skal justeres?

Beslutningene ble ut fra dette fattet fortløpende. Informantene opplevde ikke press og påvirkning utenfra i forbindelse med utformingen av tiltak. De følte tvert imot at det var stor støtte fra innbyggerne og ansatte rundt alt de gjorde. Tilliten beslutningstakerne hadde opparbeidet gjennom flere år beskrives som en del av årsaken til støtten.

En informant mente at media var greie å forholde seg til og opplevde ikke press fra disse, heller ikke på at kriseledelsen skulle stille til intervju. En annen opplevde ulike media som ute etter en god sak, og at de ikke alltid var like etterrettelige med informasjonen de delte. Det var en opplevelse av at media ville vri og vende på ord, for å få en mer sensasjonell vinkling. Informantene mente imidlertid at dette ikke førte til påvirkning av beslutningene.

Tv-bilder fra Kina og Italia gjorde et sterkt inntrykk på ham, og ordfører beskriver dette slik:

Vi har sett tv-bildene fra Kina og Italia. Jeg ser de fortsatt jeg, fra Italia. Vi så sengene og pustemaskene. Det er klart det ligger i bakhodet. Samtidig kjente jeg på ansvaret. Jeg syntes ikke det var tungt, men jeg var veldig klar for å ta ansvaret. Jeg kjente på det. Jeg skulle i alle fall gjøre det jeg kunne slik at kommunen kunne stå mest mulig rustet til å takle situasjonen. Jeg var ikke redd, men jeg var virkelig redd for at folk skulle dø. Det var noe av det første jeg tenkte på. Jeg kjenner mange på sykehjemmet og tenkte får vi det inn der...Det lå i underbevisstheten min, men først og fremst var det at jeg hadde et ansvar og at jeg skulle ta ansvaret.

Flere informanter sa de ble påvirket til å ta situasjonen på alvor av reportasjer fra Kina og Italia. Samtidig opplevde de at folk de kjente ble alvorlig syke. Flere innbyggere ble lagt i respirator og det var lenge usikkert om disse ville overleve. Frosta er en liten plass og alle vet hvem alle er. Dette mente informantene medvirket til at alvoret tidlig ble fanget opp, slik at kriseteamet handlet uten opphold for å bekjempe og begrense smitten.

Næringslivet var også samarbeidsvillige, og det var få eller ingen protester fra disse rundt de inngripende beslutningene. For å bidra til å ivareta næringslivet opprettet kommunen et samarbeid med innovasjons- og næringsutviklingsselskapet Proneo. Selskapet gav råd og veiledning til næringslivet blant annet rundt muligheten for kompensasjon fra det offentlige.

Beslutningstakerne i kriseledelsen mente at de ikke gjennomførte politiske beslutningsprosesser. Uenighet, tendens til tautrekking og ulike agendaer beskrives som fraværende. Dette kommenterte en av informantene slik:

Jeg vet ikke hvordan du definerer politikk. Jeg tenker fort på skattepolitikk og innvandringspolitikk. Dette var egentlig nøytrale beslutninger vil jeg påstå. Du kan legge et bedriftsøkonomisk aspekt i dette og man kan se for seg at en Høyre politiker kunne vært imot det, men han var ikke det. Akkurat dette synes jeg var relativt upolitiske problemstillinger. Venstre hadde sett på dette på lik måte som Høyre. Jeg ser ikke helt den politiske utfordringen i selve problemstillingen.

I beslutningsprosesser er det ikke bare faktorer knyttet til selve strategiprosessene som har betydning, men også egenskaper og faktorer ved selve beslutningstakerne. Funnene fra intervjuene knyttet til dette vil bli fremlagt under.

#### ***4.2.2 Faktorer ved beslutningstakerne som kan ha påvirket beslutningene***

Frosta kommune hadde forut for pandemien opplevd en krevende periode personalmessig. Få måneder før pandemien sluttet kommunedirektøren, og de hadde ikke rukket å få på plass ny direktør. Dette ble av flere informanter vurdert som et potensielt sårbarhet- og risikomoment i kommunen da pandemien inntraff.

Kommunen operer ut fra en tonivåmodell hvor enhetslederne og kommunedirektøren samarbeider tett uten mellomledd. Enhetslederne sitter i kommunedirektørens lederteam og i kriseledelsen. Flere informanter beskrev organisasjonen som oversiktlig og lett å manøvrere i, noe som fremheves som en fordel i en krise.

Samtlige informanter fortalte om en god tone i kriseledelsen, samtidig som dette var et sted de kunne ha krevende diskusjoner. De ulike enhetslederne tok kontroll over sine ansvarsfelt samtidig som de bidro til felles beslutninger i kriseledelsen. Ordfører sa følgende om sammensetningen i krisestaben:

Sammensetningen og personlighetene av de som var i krisestaben vår...Jeg ville valgt de igjen for en ny krise. Vi hadde gode, men vanskelige diskusjoner. Vi brynte oss på hverandre, men det var aldri et vondt ord. Vi lyttet og hadde respekt for hverandre.

De fleste beslutningene ble fattet i kriseledelsen som kollegium. De diskuterte seg gjennom sakene og når beslutningen var tatt, stod de sammen. Et av medlemmene i kriseledelsen var en slags «djevelens advokat» og kom stadig med motforestillinger til forslag og informasjon som ble presentert. Denne type skepsis ble sett på som en viktig del av beslutningsprosessen. Samtidig ble det fremhevet som essensielt at alle sluttet seg lojalt til de vedtakene som ble tatt til slutt.

Tiltakene de diskuterte kunne dreie seg om alt fra stengning av skoler og veier inn til bygda, til enkle grep som hygienetiltak på sykehjem og skole. Kriseledelsen snakket blant annet om hvordan nedvaskingen av klasserom skulle foregå, og hvem som skulle gjøre det. De



diskuterte også hvilke innganger som skulle brukes av personalet på sykehjemmet, og om de skulle bruke de samme garderobene.

Det ble tidlig bestemt at det var ordfører og kommuneoverlege som skulle fronte håndteringen av pandemien utad. Flere informanter uttrykte at dette gav de andre i kriseteamet arbeidsro, og at tydelig rollefordeling i kriseteamet er viktig. En informant beskrev dette slik:

Det med beslutninger og viktigheten av å opptre samlet og være tydelig i budskapet. Det tenker jeg er uavhengig av hvilken krise du står i. Selvfølgelig å ha system og være klar over og enige om hvem som skal være med i de ulike situasjonene. Vi har selvfølgelig beredskapsplaner vi også, og der bør vi kanskje ha oftere en gjennomgang, ikke spesielt av innholdet i beredskapsplanen for det tror jeg er godt nok, men i alle fall en klar og tydelig kommunikasjon til den enkelte om hvilken rolle man har i et kriseteam. Du vet hva du selv skal gjøre og hvem som eventuelt er din stedfortreder.

Flere informanter i Frosta mente at kommuneoverlegen var sentral i beslutningsprosessene innledningsvis. Han ble omtalt som den som satt med ekspertisen, og som en person som hadde stor tillit i kommunen. Det var kommuneoverlegen som hadde dialogen med folkehelseinstituttet og annet helsepersonell på nasjonalt nivå, noe han kommuniserte til kriseledelsen. Kriseledelsen var svært lydhøre for de faglige rådene fra kommuneoverlegen. De andre i kriseteamet hadde ingen kunnskap om pandemier og stolte fullt og helt på hans kompetanse.

Ordføreren ble også framhevet som viktig for håndteringen av situasjonen. At han tok en tydelig ledelse i krisestaben helt innledningsvis ble nevnt av flere informanter som kritisk viktig:

Det var en spesiell situasjon, fordi vi ikke hadde rådmann på dette tidspunktet, kun en assisterende rådmann. Heldigvis var ordføreren der og tok ledelsesansvaret i kriseteamet, noe han gjorde eksellent. Han hadde full styring på dette. Han ledet og strukturerte møtene veldig fint. Han hadde den teften som skulle til, en mann med bred erfaring og tillit i befolkningen, som kjenner til bygda. Han hadde også

næringslivsbakgrunn og var virkelig den rett mann på rett plass. Han gjorde en god profil i media og ble hyllet av befolkningen om det var politiske motstandere eller ikke. Det er mye som er personavhengig, og det passet godt at han hadde den rollen som han hadde.

Det ble vektlagt at samkjøringen mellom det politiske beslutningsnivået representert av ordfører og det faglige gjennom kommuneoverlegen var en god kombinasjon. En informant mente at når det kommer til informasjon om helse, tror folk mer på kommuneoverlegen. De hadde ulike roller, men utfylte hverandre. Videre hadde begge gode kommunikasjons egenskaper og tillit i befolkningen, noe som bidrog til en god dialog og forståelse for beslutningene.

Selv om ordfører og kommuneoverlege har frontet det meste av innsatsen opp mot publikum og således fikk mye positive tilbakemeldinger direkte, kommer det fram av intervjuene at håndteringen har vært et teamarbeid hvor alle har gjort en formidabel innsats. Budskapet ble tatt imot av folket som handlet i tråd med det de fikk beskjed om. Ordfører forklarte dette slik:

Vi oppdaget litt ute i prosessen at det vi holdt på med var egentlig trygghetsskapende. For vi tok ansvar, vi gikk foran og sa ting. Folk fulgte rådene. Jeg har sagt det mange ganger; de er helt enestående. Det Trump gjorde i USA i går uten sammenlikning for øvrig, det var helt forferdelig. Men noen ganger følger flokken etter lederne sine. Det følte vi på. Ikke bare innbyggerne, men også hele organisasjonen. De var helt enestående.

Egen kompetanse og trygghet ble vektlagt som viktig for beslutningstakingen i krisen. Dette gjaldt både erfaring med tidligere kriser og kriseøvelser samt ledelseskompetanse som ikke direkte er knyttet til kriser.

En av informantene hadde ikke erfaring i kriseledelse som sådan, men hadde håndtert flere mindre hendelser blant ansatte og brukere. Denne informanten fremhevet sin interesse for ledelse generelt som en fordel i håndteringen av pandemien samt personlige egenskaper, som det å være uredd og trygg på meg selv.

Erfaring fra svineinfluensaen i 2009 ble ansett som en god forberedelse til koronapandemien. Influensaen ble håndtert raskt og effektivt i Frosta kommune. De hadde vaksinert hundrevis samme ettermiddag, kveld og natt som vaksinen kom. Kommuneoverlegen mente at de begynte å teste folk gjennom bilvinduer lenge før de andre kommunene. Dette var en praksis de raskt plukket opp igjen i forbindelse med koronahåndteringen. Han opplevde derfor at de hadde en viss oppvarming som bidrog til en mental beredskap.

Kommuneoverlegen hadde ikke inngående kunnskap om virologi og epidemiologi ut over det han hadde lært på legestudiet, men innså at han var den i kriseteamet som kunne mest. Taus kunnskap gjennom mange år som utøvende fagperson ble også omtalt av kommuneoverlegen, som noe som ligger der i underbevisstheden som en kompetanse. Han beskrev dette slik:

Jeg vet ikke. Det ligger jo der i underbevisstheden og noen faglige prinsipp har jeg sikkert benyttet meg av. Prinsipper som er kommet seinere som karantene og sånt var noe som kom til underveis. Det var noe fra svineinfluensaen som sagt, men det var mye magesfølelse. Det er klart når du har drevet og rotet med saker og ting i 20-25 år så har du en kompetanse der. Men akkurat den formelle fagkompetansen rundt virologi og epidemiologi og sånt var veldig begrenset for min del og for øvrige folk i kommunen. Jeg var helt sikkert den som kunne mest om det, men det var mye magesfølelse i starten, skremmende mye, men det fungerte.

De jobbet dag og natt en lang periode. Innledningsvis ble det raskt opprettet korona-team med sykepleiere og en koronatelefon for veiledning av innbyggerne. Selv om arbeidsoppgavene var krevende beskrev flere at oppgavene motiverte og gav energi. En av deltagerne i kriseledelsen hadde uttrykt ved en anledning at han hadde vært våken hele natten, men var likevel full av energi.

Den store belastningen på helsesiden generelt og på kommuneoverlegen spesielt, ble nevnt av flere informanter. Før samkjøring med andre kommuner foregikk all testing av korona på Frosta og legene var sentrale i denne jobben. Innsatsen som helsepersonell i Frosta utviste ble beskrevet som formidabel.

Jeg har nå gjennomgått strategi-prosesser, beslutningstakernes egenskaper og kompetanse samt psykologiske dimensjoner som tillit og makt som kan ha påvirket beslutningene. I fortsettelsen vil jeg redegjøre for funn knyttet til krisehåndtering.

### ***4.3 Faktorer knyttet til krisehåndtering som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta***

I dette kapittelet gjennomgås funn rundt faktorer knyttet til kriser, som kan ha påvirket beslutningene. Dette dreier seg om: faktorer som karakteriserer beslutninger i kriser, kommunikasjon, situasjonsforståelse, læring samt nærhet- ansvar- og likhetsprinsipp.

#### ***4.3.1 Nærhet- ansvar- og likhetsprinsippene som faktorer som kan ha påvirket beslutningene***

De fleste beslutninger under den innledende fasen av pandemien ble fattet i kommunens kriseteam.

Krisestaben hadde en sammensetning av personer som hadde ulikt ansvarsområde og bestod av ordfører, konstituert kommunedirektør, rektor (som er ansvarlig for skole//kultur/SFO), enhetsleder helse, enhetsleder barnehage, kommuneoverlege, beredskapskoordinator (teknisk/landbruk), kommuneoverlege, konstituert kommunedirektør, ordfører, informasjons- og arkivansvarlig og loggfører. Etter hvert ble også personalrådgiver et fast medlem, da personale og lønn ble et tema.

For øvrig knyttet kriseledelsen ulike ressurser til seg etter behov. Presten deltok eksempelvis på et møte hvor gjennomføring av begravelser var tema. Politi og brann ble også konferert med, men ledergruppen/krisestaben så ikke behovet for å involvere disse i den daglige håndteringen av krisen.

Noen beslutninger ble derimot fattet av kommuneoverlege og ordfører uten involvering av kriseteamet. Dette fordi det ble vurdert som viktig at beslutninger ble fattet raskt. Da kommuneoverlege fattet mistanke om at det var koronasmitte i en barnehage 4. mars 2020, bestemte han umiddelbart at barnehagen skulle stenge.

Fredag 5.mars 2020 besluttet ordfører og kommuneoverlegen at skolen skulle stenge etter at det var mistanke om smitte på 4. klassetrinn. En av informantene sier dette om situasjonen:

Vi var heldige, da det var skolefri på mandag. Vi kjøpte oss litt tid. Helgen gikk med til å analysere prøver og vi fikk prøvesvar og de smittesporet. Vi så vi hadde en situasjon vi hadde under kontroll.

Kommunestyret og formannskap var lite involvert innledningsvis i pandemien. Politikerne ble kalt inn til ekstraordinært formannskapsmøte av ordfører 10.mars 2020. Kommuneoverlegen og ordfører redegjorde for situasjonen og bruk av hasteparagrafen i kommuneloven, som gir fullmakt til å fatte beslutninger når tiden er knapp. I formannskapsmøtet ba de om videre fullmakt til å håndtere koronapandemien noe som ble innvilget for ordfører og kommuneoverlege.

En informant mente i retrospekt at politikere skulle ha vært mer koblet på beslutningene, men påpekte at det var viktig å handle tidsnok:

Det er veldig viktig å gjøre noe, vi kan ikke alltid vente. Vi må agere. Vi var ikke særlig gode på teams. Det var utfordrende å skulle samle kommunestyret i full fart når vi ikke behersket verktøyet veldig godt. Det hadde jo også betydning. Vi har hatt kommunemøter på teams nå, men ikke i hurten og sturten.

Tidsaspektet ble også understreket av en annen informant som fortalte dette om da kriseledelsen stengte for ferdsel inn og ut av bygda:

Den beslutningen krisestaben tok torsdag 12. mars kl. 1230, da vi stengte, det står jeg for. Det tror jeg alle i krisestaben står for. Vi ville være føre-var, vi hadde ikke tid til å vente. Vi så hvor dette bar. Vi hadde en ukontrollert situasjon og vi ville ha kontroll på situasjonen. Det tror jeg vi fikk i løpet av de 14-dagene.

Samtlige informanter fortalte at det var liten motstand mot beslutningene i det store og hele. En representant i kommunestyret ga uttrykk for at den politiske arenaen hadde blitt for dårlig orientert og ga i tillegg følgende uttalelse:

Han stilte spørsmål om vi hadde gjort ting etter boka. Da redegjorde jeg for det vi hadde gjort i formannskapet etter hasteparagrafen, og at det var gjort slik vi skal, å legge dette fram i første kommunestyremøte. All vår informasjon var det samme vi gav til folket. Vi hadde ingen annen informasjon. Vi tenkte ikke på og hadde ikke tid til å innkalle til et ekstraordinært kommunestyremøte for å orientere. Vi satt med 22 smittede og skulle løse oppgaven.

En annen informant utdyper dette:

Jeg har fått henvendelser fra politisk nivå jeg også, men det var ikke noe stort trykk. Vi var nok mest opptatt av at vi måtte være operative, raske og rasjonelle i handlingsmønsteret vårt. I ettertid kan det helt sikkert diskuteres om vi handlet med for stor frihet, eller om vi burde ha tatt flere runder der, men jeg vet ikke. For meg var det ikke min rolle å stille mye spørsmål rundt det. Jeg hadde tillit til det som ble gjort fra ledelsen. Det er sikkert andre som kan si mer om det.

En tredje informant sier at det kom tilbakemeldinger fra politikere i kommunen om at de var glade for at det ble tatt beslutninger i krisestaben, og at de slapp å involveres for mye i det:

Det ble opprettet et krigsråd og krigsrådet er krisestaben, og vi hadde de fullmaktene vi trengte til å handle på vegne av resten. Noen politiske prosesser tror jeg ikke det var. Du må spørre ordføreren, men jeg hadde ikke mye kontakt med dem i alle fall.

Flere informanter fremhevet lokalkunnskapen i kriseteamet, som sentral for at de kunne ta gode beslutninger på lokalt nivå:

Jeg har jobbet her utpå i 20 år og det er ingen som kjenner bygda så godt geografisk og befolkningsmessig. Det gjorde de andre som satt i krisestaben også. Vi følte vi hadde

den lokalkunnskapen som skulle til for å fatte avgjørelsene i motsetning til staten. Vi anså oss selv som mer kompetent til å vurdere dette enn staten til å avgjøre dette, i alle fall på dette tidspunktet. Nettopp på grunn av lokalkunnskapen.

En informant mente at det i utgangspunktet ikke var hensiktsmessig at FHI sendte ut team til kommunene, for å bidra med smitteoppsporing. Dette fordi de anså lokalkunnskapen som viktig i en slik sporing, noe FHI ikke hadde. Den eneste grunnen til slik bistand måtte ifølge en informanten være knapphet på folk. Samme informant uttrykte at de ikke hadde inngående fagkunnskap om covid-19, men er klar på at lokalkunnskapen er svært viktig for beslutningene:

Det er ingen tvil om at det er vi som kjenner de lokale forholdene best, vi kjenner til næringslivet, vi kjenner til befolkningen og hvordan ting fungerer i kommunen, hvilke holdninger folk har. Det er vi som har den kunnskapen. Fagkunnskap hadde vi ikke mye av. Der har staten fagkunnskap. Jeg synes fortsatt det må være opp til kommunene selv å bestemme dette. Lokalkunnskapen er viktig. Byråkraten på enden av korridoren har ikke den kunnskapen om Frosta, som et samlet kriseteam i Frosta har. De kommer aldri til å få det heller.

Samtlige informanter framholdt lokalkunnskapen som en suksessfaktor for god håndtering. Det ble også fremhevet som en fordel for en rask håndtering av pandemien at Frosta er en liten kommune slik at beslutningstakerne i kriseteamet hadde god oversikt:

Kompetansen og evnen vi hadde til å ha innsikt i lokalsamfunnet, og det direkte innsynet som vi har på de forskjellige enhetene, ved den direkte kontakten, var veldig avgjørende for at vi håndtert mye riktig. Så gjorde vi helt sikkert ting vi burde ha håndtert annerledes. I alle fall den korte veien fra handling til beslutning basert på god lokalkunnskap, tror jeg var avgjørende. Det tror jeg ikke kan presiseres nok at var en suksessfaktor for oss.

En informant fremhevet to-nivåmodellen i Frosta kommune som en fordel for krisehåndteringen, da de ikke måtte gå gjennom mange ledd for å fatte beslutningene. Beslutningstakerne i kriseledelsen hadde direkte ansvar og styring over enhetene og de satt med nyttig detaljkunnskap.

I intervjuene kom det fram at de i den første fasen fikk få konkrete og klare svar fra nasjonale myndigheter. De hadde dialog med fylkesmannen, men situasjonen var uavklart, mye var nytt og det var ikke noe oppslagsverk å slå opp i. Flere informanter uttrykte at fylkesmannen var en dialogpartner etter hvert, men til å begynne med fikk de ingen klare og tydelige råd. De opplevde at de selv fikk en situasjonsforståelse, som hverken fylkesmannen eller nasjonale myndigheter hadde. Råd fra fylkesmannen ble derfor oppfattet som lite treffsikre. En av informantene fortalte dette om et møte med fylkesmannen:

Min opplevelse var at de ikke oppfattet hvor alvorlig situasjonen vår var. De ba oss ta kontakt med Stjørdal kommune for å få vurderingsstøtte derfra. Da stod vi med over 20 smittede og vi hadde 300 i karantene. Over 10% av innbyggerne i Frosta var i karantene. Vi var livredde for å få dette inn på sykehjemmet vårt. All aktivitet, frivillige organisasjoner med flere, hadde lagt ned arbeidet sitt. Vi hadde stengt ned alt. Vi oppfordret blant annet til at bare en skulle gå på butikken. I møte med fylkesmannen ble jeg irritert. Jeg sa at det har ingen hensikt at vi fortsetter med dette møtet. Vi må handle, nå.

Samarbeid og koordinering mellom kommuner og regionen ble nevnt som viktig, men det var lite koordinering til å begynne med:

Du blir ganske forvirret som innbygger i alle fall om noe gjelder for din kommune, så kjører du to mil til en annen kommune, så er det helt andre regler. Det er det vanskelig å forholde seg til. Det snakket vi om rundt 12.mars at vi måtte prøve å samordne slik at det ble mest mulig likt.



Etter hvert kom nasjonale regler på plass som overtok for de kommunale beslutningene, noe som flere informanter opplevde som en lettelse. En informant opplevde det slik:

Personlig så synes jeg det var ganske mye enklere når det nasjonale kom. Da slapp vi å stå ansvarlig lenger. Da kunne vi si; dette er nasjonalt bestemt, og sånn er det. Det var det som var det tøffeste til å begynne med, å stå i at vi skulle gjøre så drastiske grep lokalt.

En annen informant uttrykte også en lettelse når nasjonale regler kom. Samtidig ga en informant uttrykk for at det fortsatt situasjoner som måtte bestemmes lokalt:

Det er mer behagelig om jeg skal bruke det uttrykket. Jeg så når vi hadde møte i kriseledelsen sist, mandagen denne uken. Da gikk vi gjennom bestemmelsene som kom fra nasjonalt hold. Det er forskjellig nivå på dem. Noe er bestemt, og noe må vi vurdere selv. Vi gikk gjennom dem og det var jo greit..

På spørsmål om hvem som bør ha ansvaret for å stenge ned kommunen ved en pandemi og om beslutningsmyndighet lokalt er egnet løsning, svarte en informant:

Jeg synes jo egentlig det. Vi savnet jo litt mer nasjonal støtte og råd, samtidig når jeg ser tilbake, at det vi lokalt kan gjøre går det jo ikke for nasjonale myndigheter å gjøre. De sitter jo ikke med lokalkunnskapen. Det er gjort noen justeringer, nå er det litt mer kombinasjon mellom det lokale og nasjonale. Jeg føler at om de lokale vurderer at her bør det en nedstengning til, så bør det være i samråd med nasjonale myndigheter da.

En informant foreslo at en lokal anbefaling bør kunne gis til de nasjonalt nivå, som til slutt beslutter. I denne sammenheng mente en informant at det f.eks. etter hvert har blitt en praksisen for stenging av skoler:

Det er sånn jeg oppfatter det for skolen at det skal fungere i dag. Om vi skal stenge ned skolen skal statsforvalteren være med å godkjenne det. Det synes jeg er rett, men den lokale kompetansen er uvurderlig. Det må kanskje være en kombinasjon.

Ifølge en annen informant ville det i en ideell verden være nasjonale myndigheter som bestemmer en nedstenging av en kommune, samtidig ville lokale måtte beslutte ved behov:

Men om vi i morgen får mange smittede så er jeg klar for å stenge igjen. Det skal noe til å stenge, men det er folks helse og folks trygghet dette er snakk om. Vi må aldri glemme at vi er til for folket.

Intervjuene viste at den kommunale kriseledelsen tok ansvar og iverksatte lokale tiltak. Jeg vil nå redegjøre for funnene rundt bruk av planverk og om dette kan ha påvirket beslutningene.

#### ***4.3.2 Hensynet til planverk som kan ha påvirket beslutningene***

Planer rulleres i kommunestyret jevnlig. Frosta kommune var på etterskudd med rulleringen av flere planer. En informant mente grunnen til dette var knapphet på personell, samt at kommunen hadde vært i en spesiell situasjon over ganske lang tid med blant annet en krevende personalsak. Høsten 2019 hadde de revidert smittevernplanen etter å ha fått pålegg om det fra fylkesmannen.

Krise- og beredskapsplanen ble ikke brukt aktivt under krisen og heller ikke smittevernplanen. De opplevde mer behov for å være operative, prate sammen og fatte gode beslutninger ut fra situasjonen de befant seg i. Planverket ble brukt til å se hvem som skulle være med i kriseteamet og hvilke roller de skulle ha samt til å få en pekepinn på hvem de måtte knytte kontakt med. Beslutningene ble tatt mer på grunnlag av diskusjon, følelser, holdninger, intuisjon og kunnskapen de hadde tilgjengelig. En av informant beskrev sitt forhold til planverk slik:

Planen er mest i min hjerne. Jeg har ikke tittet på den, heller ikke i forbindelse med koronapandemien. Det er så mye nytt og spesielt og jeg sitter ikke å blar i en plan når

jeg har hele samarbeidsteamet der. Planer som lages er basert på gammel og generell informasjon. Her må du handle ut fra det som skjer her og nå, ut fra det som har skjedd siste timen. Da er ikke planer brukende. Du kan selvsagt ha beredskapslister over personell og sånt, men planer har jeg aldri sett på som brukende. Jeg er en sånn antiplaner.

Intervjuene avdekket at planverket ikke var en viktig faktor for Frosta kommune i krisehåndteringen innledningsvis, og jeg fortsetter med å redegjøre for funn rundt situasjonsforståelsen i Frosta da koronapandemien kom til bygda.

#### ***4.3.3 Situasjonsforståelse som kan ha påvirket beslutningene***

I Frosta begynte kommuneoverlegen å snakke om koronapandemien allerede i slutten av 2019. I samtale med en av informantene hadde han sagt at dette kunne få en effekt lokalt langt ut over det de kunne tro, og han uttrykte også at kommunens ledelse måtte være førebudd. Han sa også at de måtte være forberedt på at skoler kunne bli stengt. Informanten beskrev samtalsituasjonen slik:

Dette sa han med et lite smil om munnen, for vi hadde vel ikke noe tro på det verken han eller jeg, men han sa det på en måte, som gjorde at jeg tok det med meg, og informerte ansatte om det. Det var ganske tidlig at jeg informerte om det. Jeg tror det var i begynnelsen av januar, om at det kunne bli en realitet at skolen måtte stenge, men jeg hadde vel ikke tro på at det ville skje.

Når Frosta plutselig stod i situasjonen med koronasmitte opplevde flere informanter at det kommuneoverlegen hadde kommunisert, lå i underbevisstheten. Dette mente de bidrog til at situasjonsforståelsen og risikoen dette representerte for innbyggerne, ganske umiddelbart ble oppfattet.

Ordfører fikk telefon fra kommuneoverlegen natt til torsdag 4. mars om at de hadde påvist smitte, og at han fryktet for flere smittede. Dette medførte at han ikke sov den natten. Han

hadde en sterk fornemmelse, en slags magefølelse, av at han nå måtte trå til og ta et stort ansvar. Morgenen etter ble barnehagen stengt, og kriseledelsen kalt inn.

Flere informanter sa at kunnskapen til kommuneoverlegen i kombinasjon med at de hadde bildene fra Kina og Italia på netthinnen, bidrog til risikoforståelse:

Vi ble skremt av bilder fra Kina der de sveiset igjen dørene på boligkomplekser. Vi skjønnte jo at de er jo ikke helt dumme kineserne heller, slik at dette var nok en sykdom med et visst potensiale. Vi var utrygge sånn sett. Dette kunne være skummelt.

I tillegg opplevde Frosta selv at flere smittede ble alvorlig syke og innlagt på sykehus, fordi det stod om liv. Informantene uttrykte at de på dette tidspunktet var svært bekymret for innbyggernes ve og vel.

Ut fra denne situasjonsforståelsen var de klare for å ta drastiske grep. En informant omtalte dialogen om tiltak i kriseledelsen slik:

Vi pratet mye sammen i gruppen og var ganske enstemmig i at vi måtte sette i gang disse tiltakene. Det ble egentlig naturlig å gjøre det, selv om det var helt fjernt til å begynne med. Vi skjønnte nok omfanget ganske raskt. Vi hadde ingen å støtte oss til. Dette var før covid-forskriften kom.

Kommuneoverlege fortalte at han mange ganger mentalt hadde planlagt for langt verre ting enn dette. Han har tenkt gjennom modeller med avgrensinger og soner på Frosta med blant annet veibommer. Videre forklarte han at de hadde for lite kunnskapsgrunnlag og faggrunnlag, noe som ga utrygghet. Han forklarte:

Vi skjønnte at dette var alvorlig, og at vi ikke kunne leke smittevern. Vi måtte gjøre noen drastiske tiltak som i utgangspunktet hadde vært uhørt, blant annet grensestenginger og stenging av skoler og barnehager. Det er veldig sjeldent at sånt må til.

Kriseledelsen satte seg ned og gikk gjennom scenarioene og laget en praksis for karantenedager samt klarla hva det innebar å sitte i karantene og isolasjon. De skjønnte ganske raskt at dersom de klarte å isolere smittede, ville de klare å begrense utbredelsen.

Kriseteamet la stor vekt på at de skulle være enige om beslutningene før de forlot rommet. Det kunne oppstå uenighet og diskusjoner, men uten at dette utviklet seg til en konflikt. Teamet var opptatt av at alle skulle få sagt sitt. Sammen forsøkte de bevisst å snu og vende på forslagene de hadde på bordet for å finne ut hva som var nedsiden. De prøvde å se for seg hvordan tiltakene ville bli møtt og ut fra det planlegge informasjons- og kommunikasjonsstrategien.

Et annet moment i denne sammenheng er om hensynet til kommunikasjon kan ha påvirket beslutningene til kriseledelsen på noen måte.

#### ***4.3.4 Hensynet til kommunikasjon som kan ha påvirket beslutningene***

Grunnlaget for kommunikasjonsarbeidet var tilliten aktørene opplevde i befolkningen. Flere informanter fremhevet at tilliten som spesielt ordfører og kommuneoverlege hadde opparbeidet blant folk var sentral for å komme i mål med tiltakene som ble besluttet. Dette medførte også at folk opplevde en trygghet for at kriseledelsen håndterte situasjonen på en god måte.

En av informantene sa dette om tillit:

Jeg operer ut fra en tillit og stoler på folk. Jeg stoler på folk, så gir livet noen bulker og nedoverbakker etter hvert, men i utgangspunktet stoler jeg på folk, og vil alle vel. Jeg tror at i slike situasjoner ... for meg er det grunnleggende: redelighet, ærlighet og skikkelighet som ligger i ryggmargen. Ok, du gjør feil. Jeg gjør feil hver dag. Innrøm det da, at du gjør det. Ikke tro noe bedre om deg selv enn det du er, og så er du den du er. Da rekker det langt. Vær ordentlig. Du kan være moromann, men ikke på alle arenaene ... Jeg legger vekt på å behandle alle med respekt, samme hva det er for noe ... du må alltid høre på folk ... du må tro vel om folk, snakk vel om folk. Det vi hadde fokus på var to ting: begrense smitten og informere folk.

Informantene fortalte at de ble nedringt av folk med spørsmål. De brukte derfor mye tid på å lage en liste med svar på generelle spørsmål som: Kan jeg f.eks. gå på tur, besøk, butikken eller lufte hunden selv om jeg er smittet? Svar på slike spørsmål ble både lagt på hjemmesiden og sendt på SMS til alle innbyggere og hytteeiere.

SMS- varsling ble brukt flittig. Alle beslutninger ble sendt ut på SMS til innbyggerne før de kom til pressen. Alt ble kommunisert åpent ut. En informant fortalte om følgende effekt av SMS-varslingen:

Vi sendte ofte beskjed på tekstmelding til innbyggerne. Det var også en suksessfaktor. Nå viste det seg i ettertid å bli dyrere enn det vi trodde, men det var en annen sak. Jeg tror nok vi hadde gjort det uansett. Det skapte veldig trygghet. Vi fikk mange tilbakemeldinger fra innbyggerne om at de satt og ventet på den. De visste jo når vi hadde krisestab og da satt de og ventet på meldingen rundt hva vi hadde besluttet. Det var nok en veldig fin ting.

Koronatelefon som var åpen store deler av døgnet sparte kommunen for mye tid. Den var bemannet med to frivillige, som svarte på enkle spørsmål om hvordan folk skulle forholde seg.

En informant sa at kriseteamet opplevde seg selv som slagkraftig, og at de raskt fikk positiv respons fra innbyggerne. Tiltakene ble akseptert, selv om de var dramatiske. Ordfører ble invitert til å delta på Debatten på NRK-TV nasjonalt torsdag 12. april, noe informanten mente forsterket overfor folk at det de hadde gjort var riktig. Denne informant sa at de oppdaget litt ute i prosessen, at måten de la opp informasjonsarbeidet på var trygghetsskapende.

Det var tidlig avklart i kriseledelsen at det var ordfører og kommuneoverlege som skulle fronte pandemien offentlig. En informant beskrev dette som at de skapte ansikter utad som inviterte til tillit og aksept. I en seinere fase kom det spørsmål, men i veldig liten grad motstand.

De hadde åpne kanaler også til pressen og svarte på alt av spørsmål. Når det koket på det verste, styrte de pressen inn på bestemte tidspunkt. Dette respekterte pressen. Det var særlig

TV2, NRK, VG, Aftenposten, Adresseavisen og Trønder-Avisa som rapporterte fra hendelsen. Enkelte av disse forsøkte å finne en bestemt familie som var rammet for å lage reportasje. Det ble gitt tilbakemelding til pressen om at dette ikke var så lurt i en belastende situasjon, og de lyttet til det.

Kommuneoverlegen beskrev pressen som pågående, og at de skrev det som passet seg. Videre at forsøk på å svare ut spørsmål ved å sende dem saklige e-poster ikke fungerte. Han opplevde også at det som ble formidlet ble tatt helt ut av sammenhengen. Likevel mente kommuneoverlegen at pressearbeidet var en nyttig erfaring, og fremhevet viktigheten av at politikere og ledere har kurs i pressehåndtering og kommunikasjon. Han omtalte kontakten med pressen slik:

Det er et viktig fag for ledere og beslutningstakere. Det å håndtere presse er en komplisert vitenskap, en nøtt jeg ikke har knekt ennå. Vi skjønnte etter hvert at vi måtte be om sitatsjekk blant annet, for de skrev av og til det stikk motsatte av det vi sa. Jeg sa blant annet at folk måtte tenke seg om før de reiste til Trondheim om de kunne utsette Trondheimsbesøket når det stod på som verst i Trondheim. Så ble det store overskrifter: Kommunelegen advarer mot å dra til Trondheim.

Ifølge kommuneoverlegen hadde de et enklere samarbeidsforhold opp mot lokalpressen enn regional- og nasjonal presse. De kunne sette seg ned med de lokale journalistene og lage formuleringer sammen som ble mer riktige.

En informant beskrev informasjon, trygghet og rammer som et triangel for å skape trygghet. Får folk nok informasjon vil de kunne føle seg trygge, og de vil vite hva de skal gjøre. Han fremhevet at informasjon og kommunikasjon er en vitenskap i seg selv, og idet informasjon blir gitt, genereres et nytt informasjonsbehov gjennom spørsmål som dukker opp.

Kriseledelsen opplevde at i øyeblikket de gikk ut med informasjon, måtte de ha en beredskap for å ta seg av nye spørsmålene som dukket opp. Dersom folk ikke hadde fått utdyping, kunne informasjonen ha bidratt til å skape mer utrygghet.

Ordfører og kommuneoverlege var de som hovedsakelig holdt i dialogen med næringslivet. Det ble stilt mange spørsmål, men næringslivet uttrykte også en forståelse for alvorlighetsgraden i situasjonen. Ordfører fremheves her som en med stor grad av tillit i

næringslivet, noe som denne informanten mente førte til at næringslivet også stolte på beslutningene som ble tatt. Betydningen av god informasjon ble oppsummert av denne informanten på denne måten:

Vi var hele tiden veldig på at vi skal informere innbyggerne i Frosta. De fikk alltid informasjon før media og det tror jeg frostingene satte veldig pris på. De trengte ikke å få det i avisa eller NRK, i alle fall hadde de fått det selv først. Jeg tror ikke vi har vært der vi er i dag om vi ikke hadde informert innbyggerne våre. Bakeren kom med kaffebrød til kaffen til kriseledelsen, fordi han syntes vi gjorde en så bra jobb. Det er jo informasjonen han fikk gjennom SMSer og hjemmeside. Folk satte pris på det.

Med bakgrunn informantenes beskrivelse av beslutningsprosessene og krisehåndteringen vil jeg ta for meg det informantene fremhevet som læringspunkter.

#### ***4.3.5 Læring som kan ha påvirket beslutninger underveis og i framtidige kriser***

Per januar 2021 hadde Frosta kommune ikke planlagt for evaluering av håndteringen, men har sagt ja til å la seg intervju og vurderes i to masteroppgaver, inklusive denne.

Underveis i intervjuene har det kommet fram flere læringspunkter som den enkelte informant har pekt på:

- Mange beslutninger er basert på magefølelse.
- Det har vært mangelfullt kunnskapsgrunnlag før beslutninger, men det har vært viktig å ta grep og beslutte tiltak likevel i en uoversiktlig situasjon.
- Kommunelegens kompetanse og erfaring har vært viktig for risikoforståelsen.
- Enkeltpersoners innsats er avgjørende.
- Ordførers tillit i befolkningen var avgjørende.
- Beredskapsplaner bør oppdateres.
- Tonivå-modellen som kommunen har som organisasjonsstruktur gir oversikt og gjør det lett å styre i en krise.
- Lokalkunnskap er kritisk viktig for å håndtere situasjonen.
- Tillit i befolkning ligger som grunnlag lagt fra før krisen.
- Informasjon og systemer som kan svare ut spørsmål må på plass.



- Samarbeid med andre kommuner i regionen for å harmonisere smittevernregler er viktig.
- Å være uredd for å ta beslutninger er en viktig egenskap.
- «Table-top-øvelser» er en erfaring som er god å ha med som medlem av et kriseteam. Rolleforståelse fremheves som en spesielt viktig del av øvelsen og øvelse på klarering av hvem som skal ta hvilke roller. Fylkesmannens øvelser opp mot systemer som loggsystemet SIM utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) var også nyttig. En annen informant opplevde erfaring fra fylkesmannens kurs i mediehåndtering under kriser som nyttig.

På samme måte som jeg har gjennomgått informantenes tilbakemelding rundt beslutningsprosessene i Frosta, vil jeg nå presentere funn av data etter en gjennomgang av svar og refleksjoner fra informantene i Sel kommune.

## **5. Funn i Sel kommune**

Jeg har i punktene under sammenstilt funn etter intervju av fire informanter som var del av kriseledelsen i Sel kommune.

### ***5.1 Sel kommune***

Sel kommune har i overkant av 5600 innbyggere og ligger nord i Gudbrandsdalen i Innlandet fylke. Otta er kommunesenteret i Sel og regionsenter for Nord-Gudbrandsdalen (Sel kommune, 2021). Sel er i en samarbeidsregion med kommunene: Lesja, Dovre, Vågå, Lom og Sjøå. Kommunen styres av Senterpartiet med støtte fra Høyre, og var i likhet med Frosta også en av de første kommunene som ble rammet av koronapandemien. På lik linje med Frosta kommune ble også beslutningsprosesser knyttet til strategivalg en del av krisehåndteringen for Sel.

### ***5.2 Faktorer knyttet til beslutningsteori kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Sel kommune innledningsvis***

Under følger en gjennomgang av funn rundt hvordan faktorer som strategi-prosesser, beslutningstakernes egenskaper og kompetanse samt psykologiske dimensjoner, som tillit og makt kan ha påvirket beslutningene i Sel kommune.

### ***5.2.1 Strategiprosesser som kan ha påvirket beslutningene***

Kriseledelsen ble kalt sammen da kommunalsjef helse- og omsorg varslet kommunedirektøren om at koronapandemien med stor sannsynlighet hadde kommet til bygda i begynnelsen av mars 2020, og at kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten var truet. Kriseledelsen besto av ordfører, kommunedirektør, kommunal sjef for teknisk/ bygg, kommunalsjef oppvekst, leder for personal, kommuneoverlege, kommunalsjef helse og omsorg, beredskapskoordinator og organisasjonssjef.

De forsto ganske tidlig at krisen kom til å bli langvarig. Kriseledelsen opplevde det ikke som hensiktsmessig med en utvidet krisestab slik som beskrevet i krise- og beredskapsplanen, hvor blant andre politi og brannsjef er til stede. De hadde møter i utvidet krisestab, men kun et par ganger.

Kriseledelsen sørget underveis for å knytte til seg aktuelle aktører etter behov. Økonomisjefen var inne i gruppen jevnlig for å gi oppdateringer. Virksomhetsleder for teknisk, næringssjef og leder av NAV kom eksempelvis for å redegjøre for status og utfordringer. Leder for NAV og næringssjef hadde etablert en egen gruppe for å følge opp virkninger av koronapandemien. Hovedverneombud og systemansvarlig for internkontroll ble også kalt inn slik at kriseledelsen skulle få en oversikt over avviksmeldinger.

Kriseledelsen satte raskt i gang med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) i alle virksomheter. Dette gjorde at de ulike fagpersonene på virksomhetsområdene ble «tvunget» til å forholde seg til situasjonen og en mulig utvikling. En informant beskrev effekten av ROS-analysene slik: «Dette førte til en forståelse og forankring og en beredskap som gjør at du håndterer situasjonen bedre, nettopp fordi du har tenkt gjennom det».

Virksomhetene analyserte sin drift opp mot smittevernutstyr og fravær spesielt, men også opp mot arealer og lokaler. Alternativ drift ble ROS-analyserte. Videre sjekket de ut om kommunen hadde store nok lokaler til å kunne drifte institusjon utenfor de bygningene de hadde, som gymsaler og litt større skolearealer.

Kriseledelsen så behov for en plan som synliggjorde hvilke personalressurser de hadde tilgang til og hvilket smittevernutstyr som var tilgjengelig. De måtte også få på plass tiltak rundt sykehjemmet dersom smitten skulle komme dit.

De ønsket å planlegge tiltak dersom prognosene knyttet til kapasitetsbehov utregnet av fylkesmannen viste seg å stemme. I forbindelse med arbeidet etablerte kommunen

bemanningsbaser som kunne benyttes fleksibelt. De vurderte først å bruke personell fra oppvekst inn i bemanningsbasene, men la bort ideen da disse skulle drive skole og barnehage etter hvert. En informant var derimot tydelig på at hadde situasjonen blitt like krevende som det den var i Italia, ville liv og helse gå foran alt. De la også ut utlysning på nettsiden der folk kunne melde seg til tjeneste, og det var ganske mange som meldte seg.

Det ble også gjennomført regional ROS-analyse som involverte både sykehus og de andre seks kommunene som de samarbeider med. Samarbeid på tvers av kommunene var nedfelt i beredskapsplanen. De seks samarbeidende kommunene gikk sammen om en plan om å rigge en døgnavdeling for korona på lokalmedisinsk senter som ligger på Otta i Sel. Det ble også laget et alternativ til hvilke kommuner som skulle ta imot pasienter om det ble fullt der. Planene om bruken av lokalmedisinsk senter ble ved et seinere tidspunkt stemt ned i kommunestyrebehandlingen.

Kriseledelsen måtte etter hvert sy sammen en helhet i krisehåndtering. Det var ikke bare smittevern som måtte håndteres. Hele kommunen som arbeidsgiver, tjenesteprodusent og lokal samfunnsutvikler ble utfordret. Det var heller ikke alltid det var enighet mellom de ulike tjenesteområdene. De som representerte henholdsvis det helsefaglig og oppvekstfaglige kunne for eksempel være uenige i hvordan situasjonen skulle håndteres. Hele den samlede rollen til kommunen ble utfordret i pandemien. En informant sier dette om dreining mot et mer helhetlig fokus i kriseledelsen:

Det ble en større balanse etter hvert som vi fikk mer erfaring ... En stund var det veldig fokus på helse, og det er selvsagt riktig, men vi så fort at det impliserte også andre, og at helse kanskje fikk vel stor plass etter hvert. Det hørte kanskje hjem på en annen arena, at en del slike beslutninger er rent helsefaglige beslutninger som hører hjemme et annet sted enn i den gruppen der. Det var mer koordinering og overordnede spørsmål vi skulle ta stilling til.

Barn og svakere gruppes situasjon ble tatt hensyn til i beslutningene. Kommunalsjef for oppvekst hadde et dedikert ansvar for å tenke barns beste og tidlig innsats. Dette var også et element i ROS-analysene. Situasjonen til barn og unge ble vektet høyt i beslutningene. En av informantene beskriver dette arbeidet slik:

Det var et element i ROS-analysene. Hvordan skal vi ta vare på de svakeste og de som trenger det mest? Det var ting som var diskutert innenfor fagområdet. Når det ble etablert hjemmeundervisning, ble det kartlagt hvilke skoleelever som ikke hadde tilgang på nett i tilstrekkelig grad, og det ble gjort tilretteleggende tiltak. Det kan være elever som kom fra hjem der de ikke hadde sterk nok økonomi til å ha nødvendig utstyr.

En annen informant fortalte at kriseledelsen ikke forstod føringene som etter en stund kom fra nasjonalt hold blant annet knyttet til å stenge familievernkontoret. Hadde kommunen kunnet beslutte dette selv, hadde de sannsynligvis ikke stengt kontoret. Dette fordi det var spesielt behov for dem slik situasjonen var. Mange familier opplevde eksempelvis store utfordringer med både permitteringer og isolasjon.

Det var en uenighet rundt hvem som burde ha ansvaret for beslutningene. På et tidspunkt ble mange beslutninger delegert til kommuneoverlegen. Kommuneoverlegen og kommunalsjef helse- og oppvekst stilte selvspørsmål rundt ansvarsfordelingen, og mente at flere beslutninger burde tas i kriseledelsen eller i kommunestyret.

Kriseledelsen var opptatt av å være i forkant med analyser og vektla økonomisk rapportering i krisen. Det ble ført regnskap over koronautgifter på et tidlig tidspunkt i krisen. Denne informasjonen ble også gitt underveis til politisk nivå. Det var uklart hvorvidt kommunene ville bli kompensert tilstrekkelig for kostnadene rundt håndteringen av pandemien. Regjeringen kom forholdsvis raskt på banen med en lovnad om at utgiftene ville kompenseres. Selv om kriseledelsen en periode fryktet store utgifter, førte ikke det til noen reduksjon av innsatsen. De satte inn de tiltakene de så var nødvendige uansett. En informant fortalte det slik:

Forståelsen for og nødvendigheten av å gjennomføre tiltak var så godt forstått og forankret, at vi gjorde det likevel. Det var ikke økonomien som begrenset oss. Det var mer tilgangen på personell, helsepersonell, i forhold til både det akutte og tilgang over tid. Det var mer en begrensende faktor.

Stort sett opplevde kommunen at tiltakene ble forstått ute i befolkningen. En informant sa at kommunen var proaktive på å orientere innbyggere og politisk nivå, slik at de med dette redet grunnen for tillit og forståelsen for tiltakene som ble innført. Denne informanten sa det ikke kom kritiske spørsmål eller synspunkt på tiltakene fra politisk nivå. Det kom imidlertid spørsmål om ressursbruk, og hvorvidt de ville bli kompensert økonomisk fra staten.

En annen informant mente at enkelte i opposisjonen benyttet anledningen til å skape uro i det nye kommunestyret. Denne informanten fortalte at kommunen i tillegg var midt i en omstilling, som medførte at de blant annet skulle ta ned 6,5 millioner kroner på rammen. I denne forbindelse skulle også 16 årsverk omstilles innen helse- og omsorgssektoren. Ifølge informanten førte situasjonen til noen omkamper på politiske vedtak som også preget situasjonen. Det oppstod også uenighet mellom enkeltpersoner på politisk nivå og enkeltpersoner på administrativt nivå. Det er uklart hvordan dette påvirket beslutningsprosessene.

Jeg vil i neste kapittel presentere funn rundt faktorer ved beslutningstakerne, som kan ha påvirket beslutningsprosessene i Sel kommune.

### ***5.2.2 Faktorer ved beslutningstakerne som kan ha påvirket beslutningene***

Sel kommune blir av samtlige informanter beskrevet som generelt god på beredskap. Dette er ei bygd som til stadighet er utsatt for skred, flom og i tillegg hadde de en stor brann på sykehjemmet i 2019. Informantene fortalte at de kjenner hverandre, og at den enkelte aktør i kriseledelsen vet hva som skal gjøres under en beredskapssituasjon. Det er korte kommandolinjer i Sel gjennom en tonivå organisering. Personlig kjennskap til folk i bygda og god kontroll på den enkelte kommunalsjef sitt område beskrives som en fordel. Kommunedirektøren, som var nytilsatt da pandemien kom, sa følgende om dette:

Jeg var klar over at Sel kommune var gode på beredskap. Det er konkrete hendelser tilbake i tid som har dokumentert det, slik at organisasjon og fagpersoner knyttet til beredskap utstråler jo kompetanse og trygghet i forhold til dette med beredskapshåndteringen.

Flere informanter fortalte at kommunen hadde stor utskifting av både politikere og administrativt personell i tiden før pandemien. Konsekvensene av brannen på sykehjemmet var heller ikke historie. De hadde en organisasjon som var preget av det som beskrives som en «halvkrise» over tid. Det var også diskusjoner rundt kutt innen både hjemmesykepleie og institusjoner. Noen informanter mente at dette gjorde at helsedelen av kommunen var presset da pandemien kom.

Den helsefaglige kompetansen ble av flere fremhevet som viktig for håndteringen av pandemien. Hver morgen fikk ledergruppen oppdaterte tall på hvor mange som var smittet, antall i karantene og hvor mange prøver som var til analyse. Ut fra dette og en situasjonsrapport fra den enkelte kommunalsjef kunne de vurdere utvikling og tiltak.

Da det var innen helse og omsorg beredskapssituasjonen slo ut først, beskriver flere informanter at mye av ansvaret og mange oppgaver falt på kommunalsjef for helse- og omsorg og kommuneoverlegen. Disse to aktørene rådførte seg mye med hverandre.

Kommuneoverlegen i Sel har utdanning innen samfunnsmedisin og er også kurset i utbruddsforskning. Hun hadde generelt en interesse for smittevern og har vært på kurs hos Folkehelseinstituttet. I intervjuet fortalte hun at Sel hadde brukt ressurser på hennes kompetanse som smittevernlege, noe som viste seg å komme godt med.

Kommuneoverlegen har fast plass i kriseledelsen etter planverket, men deltok ikke fast i møter der. Hun brukte mesteparten av tiden sin med andre mer operative oppgaver knyttet til koronapandemien. Det var et stort arbeidstrykk opp mot praktisering av testing, isolering, smittesporing og karantene (TISK). Smittevernoverlegen var også aktivt med på direkte rådgivning til virksomheter og hadde også forebyggende besøk hos bedrifter og dagligvarebutikker sammen med næringssjefen.

Selv om hun ikke var en del av det daglige arbeidet i kriseledelsen, var hun jevnlig innom for å svare på spørsmål og komme med oppdateringer. Hun var av den oppfatning at det i utgangspunktet var kriseledelsen som besluttet stenging av virksomheter, mens hun kom med innspill og råd. Likevel besluttet hun stengning av virksomhet ved et enkelttilfelle. Det var dansefestivalen på Sel, som skulle ha 20-årsjubileum med 20 000 gjester. Hun mente at dette åpenbart ikke var gjennomførbart.

En informant mente at for mye ansvar ble plassert på kommuneoverlegen, og at det hadde vært nyttig med en mer tydelig beskrivelse i planverket på hvem som skulle ta beslutninger.

Denne informanten fortalte også at før de hadde begynt å stenge skoler, så hadde kommuneoverlegen flere ganger spurt kriseledelsen om det var ønskelig med politiske beslutninger. Kommuneoverlegen sier selv dette om situasjonen:

Som kommunelege blir man stående ganske alene. Jeg opplevde spesielt at det var en forventning fra kommunen om at mye skulle håndteres gjennom straks-vedtak fra meg. Når det er tidskritisk så må det jo det, men ellers så er det jo faktisk kommunestyre som må fatte lokale vedtak og lokale forskrifter.

Kommunalsjef helse- og omsorg opplevde også at hun stod alene i situasjonen, samt at hun fort gikk ut og inn av flere roller da det var stort behov på det operative nivået:

Jeg har jobbet på brannskadeavdelingen som spesialsykepleier og kan smittevern veldig godt. Jeg gikk kanskje litt ut og inn av flere roller i den situasjonen. De andre i beredskapsgruppen stolte på at vi hadde kontroll. Det var kanskje litt av bakgrunnen for at jeg følte meg alene. Jeg ble sittende alene på den strategiske biten da kanskje.

Kommunalsjef helse- og omsorg hadde kompetanse på smittevern. Hun er intensivsykepleier, har klinisk master og flere tilleggsutdanninger samt kurs som har gitt henne innsikt i blant annet smittevern. I tillegg har hun bred erfaring fra helsefeltet blant annet som samhandlingssjef på et sykehus. En informant fortalte at kommunalsjefens engasjement, kompetanse og forståelse av situasjonen bidro til at det ble handlet raskt og at kriseledelsen ble innkalt helt innledningsvis i krisen.

Videre beskrev informanter en situasjon med sterk faglig uenighet rundt hvilke beslutninger som burde fattes. En informant mente noe av uenigheten bar preg av profesjonsstrid. Spesielt var det uenighet rundt hvorvidt kommunen burde klargjøre avdelingen ved det regionale sykehjemmet til benyttelse som post for koronapasienter. Disse pasientene ville normalt bli innlagt på sykehuset. Det var også uenighet rundt hvor strenge smitteverntiltakene burde være. Videre ble det hevdet fra ulike informanter at dersom det hadde vært en større klarhet

rundt hvem som hadde myndighet til å beslutte, så kunne sannsynligvis slike konflikter vært unngått.

Ifølge en informant var en annen konsekvens av utydighet rundt hvem som var beslutningstakere, at befolkningen forsøkte seg på splitt og hersk. Når de ikke var enige i det som framstod som beslutninger foretatt av kommuneoverlegen, ringte de til andre beslutningstakere og forsøkte å overkjøre kommuneoverlegen. En informant sa dette om denne konkrete situasjonen:

Det å ha tydelige klare regler som alle kjenner til prøver man å ha i beredskapsplanen. Det ser man er verdifullt når det er kaotisk og man står midt i en krise og prøver å unngå konflikter mellom fagfolk, eller mellom fagfolk og det politiske.

En informant har oppfattet det som at det på mange områder var kommuneoverlegen som tok beslutninger, men at det også i flere omganger ble diskutert i kriseledelsen hvem som burde beslutte og om politikerne i formannskap og kommunestyre burde involveres. Begrunnelsen for at de ikke ble involvert innledningsvis var at det hastet fordi smitteutbruddet hadde kommet ganske langt da det ble oppdaget.

Etter hvert som kriseteamet fikk erfaring, ble det gjort bredere vurderinger. En informant sa at det til å begynne med var stort fokus på helse. Senere ble imidlertid hele kompleksiteten, som for eksempel det oppvekstfaglige, i større grad vurdert i en helhet.

Vurderingene fra kommuneoverlegen ble ansett som viktige, selv om rådene ikke alltid ble fulgt. Hennes kompetanse innen samfunnsmedisin gav en trygghet i beslutningsprosessen. Selv var kommuneoverlegen klar på at dette var et lagarbeid og uttrykte det slik: «Det er ikke sånn at min rolle var så viktig. Det er kommunen som har løst dette sammen. Det er viktig å si det».

Det ble også påpekt fra andre informanter at kommuneoverlegen i utgangspunktet ikke var suveren, men at hun kom med viktige tilrådninger. Videre at dette måtte ses i sammenheng med tilbakemeldinger fra flere tjenesteområder i organisasjonen, og at det var opp til kriseledelsen å ta endelige beslutninger.



Sel kommune hadde nyansatt kommunedirektør, ny ordfører og nytt kommunestyre da pandemien kom. En informant opplevde at dette påvirket hvem som tok beslutningene ved at kommuneoverlegen fikk mye ansvar og ga følgende utsagn:

Jeg opplevde at vi ikke var så veldig uenig i den gruppen i seg selv, men det ble lagt mye ansvar på smittevernlegen. Når temaet knyttet til behov for politiske vedtak ble tatt opp ble det på en måte litt avvist, og henvist til smittevernloven. Kommunen er imidlertid vant til å sette krisestab, og det var godt samarbeidsklima og mye godt engasjement fra flere sektorer.

Det ble også fremhevet av en informant at det er krevende for enkeltpersoner å skulle ta beslutninger om nedstenging, som får store konsekvenser for enkeltpersoner og foretak:

Du kan si at det er faglig lurt å gjøre, men effekten og omfanget blir så mye større fordi det påvirker mye mer enn det området du sier at skal stenges. Det påvirker så mange flere og får alvorlige konsekvenser for mange.

Det ble mye jobbing i tiden som kom. Kommuneoverlegen var ofte operativ og sørget for å få kritisk viktige systemer til å fungere. Flere informanter sa at de ble svært slitne. De forklarte at dette var en medvirkende årsak til at uenighet oppstod i og rundt beslutninger. Det ble også pekt på at Sel er en liten kommune med små ressurser, noe som gjør at det ofte er sånn at ansatte jobber på flere områder.

En informant påpekte at kommunedirektørens ledergruppe etter hvert lagde en turnus opp mot helger, for å sikre folk fri. De opplevde at enkelt ikke ville ta fri da arbeidet også var oppslukende på en positiv måte. Denne informanten forklarte at selv om situasjonen var krevende med mye jobbing, var det også en enorm læring og drive.

Det er ikke bare generelle faktorer knyttet til beslutninger og beslutningstakere, som er viktige elementer å undersøke. I denne sammenheng er det relevant å bevege seg fra et mer generelt nivå inn mot faktorer som er essensielle i krisehåndtering og som kan påvirke strategivalg for bekjempelse av koronapandemien.

### ***5.3 Faktorer knyttet til krisehåndtering som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Sel***

#### ***5.3.1 Nærhet- ansvar- og likhetsprinsippet som faktorer som påvirker beslutningene***

På bakgrunn av sin kompetanse i samfunnsmedisin og smittevern forstod aktørene i Sel kommune at de raskt måtte sette inn tiltak på egen kjøl, da nasjonale myndigheter ikke hadde kommet med konkrete anbefalinger. De opplevde innledningsvis i krisen at de sto alene med beslutningene. En informant uttrykker dette slik: «Det vi kjente veldig på når vi stod midt oppi det, var at det var ingen egentlig som kunne gi oss god veiledning om hvordan vi skulle håndtere dette.»

Det ble søkt råd hos statsforvalteren, og informantene opplevde at de også innledningsvis i krisen bidrog med sine erfaringer og råd. Noen informanter opplevde den innledende dialogen som grei, mens andre fikk lite ut av samtalene. De ble tilbudt store informasjonsmøter på nett hvor det var over 100 kommuner inne samtidig. Flere informanter opplevde at ballen ble kastet tilbake til kommunen: «Nettmøtene med fylkesmannen opplevdes unyttige, da jeg ikke fikk svar på spørsmålene jeg hadde samtidig som de krevde mye rapportering som var veldig tidkrevende som kunne vært gjort på en enklere måte».

Deler av kriseledelsen opplevde at FHI var på tilbudssiden hele tiden, og at de fikk oppklart mye i den dialogen. Det var kommuneoverlegen som hadde den direkte dialogen med FHI. Dette gav en trygghet for beslutningsgrunnlaget.

Når smittetrykket gikk ned, ble antall møter i kriseledelsen redusert og etter hvert ble smittevernarbeidet mer styrt av nasjonale råd. Det ble etter hvert etablerte digitale møter med statsforvalteren som gav veiledning. En informant uttrykte det slikt:

Der vi i en tidlig fase måtte finne på ting selv og vurdere ting selv, så dreide det mot at det var statlige direktiv som vi måtte forholde oss til. Det er for så vidt nyttig. Da kunne vi senke skuldrene opp mot eget ansvar i større grad for det er klart det var nybrottsarbeid, en ny situasjon i en tidlig fase.

Flere informanter gav uttrykk for at ulik praksis på smittevernhandteringen mellom nabokommuner var en utfordring. Dette kunne skje fordi det var opp til den enkelte kommune å finne løsninger. En informant uttrykte det slik:

Det bør vurderes av nasjonale myndigheter, fordi det representerer risikoelementer i forhold til det som er oppgaven, i dette tilfelle, å hindre smitte. Men en må også skape trygghet og forståelse for hva som faktisk er gjennomførbart. Der kan ikke kommunegrensen være det som er avgjørende for å få til det. Dersom ulike statsråder hadde gjort et intervju med meg hadde jeg sagt det enda tydeligere. Det er en uheldig praksis ... Jeg skal ikke ta en ny runde på kommunestruktur og autonomien der, det skal jeg ikke.

Flere informanter nevnte at kommunene er for små og sårbare, og at det er en god strategi å tenke mer regionalt slik at ressursene kunne brukes til felles beste. Det ble nevnt at kommunen er med i et regionalt samarbeid med 5 andre kommuner: Lesja, Dovre, Vågå, Lom og Sjøk. Otta i Sel kommune er et senter for samarbeid på helse. Det ble også uttrykt et ønske om et tettere samarbeid, fordi kommunene har mange felles utfordringer. I tillegg er Jotunheimen og Rondane fjellområder som er viktig for alle kommunene med hensyn til blant annet reiseliv. En informant mente likevel at regionsamarbeidet i seg selv ikke er tilstrekkelig og antydte at kommunesammenslåing er en løsning på lenger sikt:

Jeg var inne på at vi er i en region på seks kommuner som har en stor portefølje med interkommunale samarbeid, men alle har jo sin kommune. Region Nord-Gudbrandsdal har ca. 18 000 innbyggere, slik at Sel kommune utgjør over ¼ av innbyggerne blant 6 kommuner. Men alle har jo sin egen kommuneoverlege. Alle har sin egen smittevernoverlege. Alle har sin egen kommunedirektør osv., osv.

Informantene fikk spørsmål om hvem som bør beslutte stenging av en kommune i en tilsvarende situasjon. En av informantene opplevde at lokal beslutning fungerte godt i Sel kommune når koronapandemien kom, samtidig ble det framholdt som riktig at det kom statlige pålegg. Informanten fremhevet også utfordringen rundt at det må handles raskt.

Videre påpekte informanten at dersom det ikke handles raskt, kan det være for seint slik at smitten da kan komme ut av kontroll. Denne informanten var klar på at kommunen ikke kan sitte og vente på statlig tilrettevisning.

Flere informanter uttrykte at de synes det er greit at regjeringen bestemmer, men skulle det oppstå en ukontrollerbar situasjon er det hensiktsmessig og praktisk at kommunen bestemmer. En informant mente også at kommuneoverlegen, i gitte situasjoner med ukontrollerbar smitte uten oversikt over smittevei, burde kunne beslutte umiddelbar stenging av for eksempel en skole i samråd med rektor.

En av informantene sa at det nasjonale bildet måtte tas hensyn til, men at lokale fagfolk og lokalpolitikere også burde være involvert i beslutningene. Informanten uttrykte det slikt:

Jeg tror nok at lokalpolitikere i alle fall må være involvert. Enkelte kommuner er ikke så hardt rammet. Det er veldig forskjellig hvor hardt rammet man har vært. Det er et vanskelig spørsmål, men jeg tror de lokale bør være involvert. Det går mye utover barn og unge at skolene stenger. Vi ser det rundt barnevernet at vi er redd for barna som lever under belastning når de nå skal være så mye hjemme under forhold som kanskje forverrer situasjonen. Jeg tror vi må å ha lokalpolitikere eller lokale fagfolk i samarbeid, at man må vurdere det som er riktig i sin kommune. Det er klart at man også må ha det nasjonale bildet. Det er veldig vanskelig å ta den avgjørelsen å stenge en skole ... Det må nok være et samspill her tenker jeg.

De grunnleggende prinsippene knyttet til nærhet, ansvar, likhet og samordning som er omtalt over, er ofte grunnlaget for planverket på de ulike forvaltningsnivåene. Det er derfor viktig å undersøke om hensynet til planverket påvirket beslutningene i Sel kommune.

### ***5.3.2 Hensynet til planverk som kan ha påvirket beslutningene***

I Sel kommune hadde kommuneoverlege oppdatert pandemiplanen tidlig i 2020. Et par av informantene mente at dette gjorde at forståelsen for utfordringene var tydelig til stede innenfor helseberedskapsområdet. I etterkant ser disse informantene at planen med fordel kunne vært rullet ut i større bredde i organisasjonen. Kommuneoverlegen sier dette om smittevernplanen:

Jeg prøver å oppdatere smittevernplanen hvert år i januar i årshjulet mitt. Vi har en plan, men vi bruker den ikke. Fordelen min var at jeg hadde lest og puslet litt med den slik at jeg hadde den fram i panna. For meg er det en fordel å oppdatere den. Hvor mye den egentlig brukes ellers er jeg litt usikker på. Vi er nok ikke så flinke til det. Om flere hadde hatt eierskap til planen hadde det vært en styrke for organisasjonen. Det er liksom min plan. Nå må man aktiv finne opp den planen og aktivt lese den.

Selv om Sel kommune nylig hadde oppdatert pandemiplanen like før koronapandemien traff bygda, er ikke det tilstrekkelig i selv for en god beslutningsprosess. Essensielt for god håndtering av en krise er blant annet så adekvat situasjonsforståelse som mulig hos kriseledelsen.

### ***5.3.3 Situasjonsforståelse som kan ha påvirket beslutningene***

I Sel kommune hadde kommuneoverlegen jobbet med planverket i januar og februar 2020, men ingen tenkte egentlig at koronapandemien skulle komme til Sel. Det hadde kommet rapporter fra Kina, noe de hadde snakket litt om i et samarbeidsforum for kommuneleger. De hadde så vidt diskutert retningslinjer for den regionale legevakta. Kommuneoverleges planer ble gjenstand for vennligsinnet humor, noe kommuneoverlegen beskriver slik: «Kollegaene mine gjorde også litt narr av meg med det der. Det skjønner jeg godt også, at lille Sel skal ha plan for noe som skjer på den andre siden av jordkloden».

Tidlig i januar 2020 begynte kommuneoverlegen å snakke med kollegene rundt innføring av nye rutiner på legevakta, slik at de i større grad kunne ta høyde for en epidemi, men hun opplevde ingen respons rundt dette. Hun brukte også litt tid lokalt med å jobbe med basale smittevernregler som infeksjonskontrollprogrammet i kommunen.

Kommuneoverlegen hadde bedt om å bli informert med en gang om legevakta fikk inn noen som hadde symptomer på korona. Det gjorde at hun var litt forberedt, da legevakten ringte med beskjed om at de hadde mistanke om smitte.

Kommunalsjef helse og omsorg og kommuneoverlegen skjønte fort at de stod overfor en alvorlig situasjon, og de andre informantene er tydelige på at disse to var sentrale for sikringen av risikoforståelsen i kriseledelsen. Kommunedirektøren foretok innkallelse av hele

kriseledelsen basert på oppfordring fra kommunalsjef helse- og omsorg, som forklarte at utviklingen kunne bli så utfordrende at kommunen ikke var i stand til å håndtere det. Budskapet var at de kunne stå i fare for å ikke ha tilstrekkelig helsefaglig beredskap og kapasitet. En informant sa følgende om situasjonsforståelsen:

Det var nok summen av innspill som kanskje først og fremst kom fra kommuneoverlegen og kommunalsjefen innenfor helseområdet som var årsaken til det. Kommunalsjefen på helse var jo voldsomt på saken og hadde en kompetanse og forståelse for at en pandemi kan eskalere ... Når kommunalsjefen kommer med en slik informasjon måtte jeg umiddelbart kalle inn kriseledelsen.

Fra de ulike medlemmene i kriseledelsen ble situasjonen vurdert forskjellig. Enkelte vurderte risikobildet til å være mer utfordrende enn resten av gruppen. Det ble en diskusjon rundt om hva de skulle stenge ned. En informant uttrykte diskusjonen slik:

Vi trenger ikke stenge alt. Vi kan stenge ned alt for da er vi jo sikre, men det har noen konsekvenser og det kan vi ikke ta ansvaret for ... Det kom jo til uttrykk når vi diskuterte; skal vi anbefale besøkende til Sel kommune eller skal vi anbefale dem å ikke komme til Sel i påsken. Da sa kommuneoverlegen at nå må vi telle til ti. Nå må vi balansere det hele.

En informant mente kriseledelsen ble en slags gyllen middelvei etter hvert. Det ble et balanserende organ som vurderte den samlede samfunnsutfordringen, og det ansvaret som kommunen satt med i en helhet.

Situasjonen i utlandet ble av en annen informant betegnet som noe som tvang vedkommende til å ta situasjonen alvorlig og beskrev dette slik:

Jeg er veldig glad det ikke har gått sånn det gikk i de andre landene, i alle fall ikke ennå. Men på det tidspunktet var det veldig uavklart. Det var sånn at du lurte på hva

som skjedde. I mitt hode valgte jeg å tenke at dette må tas seriøst, og vi må sette inn tiltak fortløpende. Vi kan faktisk ikke sitte og vente på at ting skal skje. Vi må være i forkant og prøve å sette inn tiltak. I mitt hode var det viktig å handle. Det tror jeg smittevernoverlegen var enig i og jeg oppfattet at vi jobbet felles mot samme mål.

En informant hadde et inntrykk av at frykten i befolkningen begynte å stige i forbindelse med et utbrudd på øyeavdelingen på Ullevål sykehus. Dette skjedde i slutten februar 2020 rett før situasjonen i Sel. Informanten beskriver at det likevel var veldig overraskende at smitten kom til bygda, og forteller det var en vantro og treghet i organisasjonen rundt å ta situasjonen på alvor. Informanten beskrev dette slik:

Den tregheten som var i organisasjonen vår til å ta det slik det var. Igjen så var det en holdning: «Hvem har lyst til å jobbe med dette, ha ha ha, det er jo et dødsvirus. Det var litt sånn galgenhumor i forhold til det og litt manglende forståelse for arbeidsmengden i det utbruddet fordi det var virkelig helt galskap ... Fredagen 6. mars begynte det å komme informasjon om at vi kunne ha hatt en massesmittehendelse. Heldigvis, det var da jeg fikk litt hjelp da helsesykepleieren kom inn. Hvorfor det var vanskelig for kommunen å ta den ballen med en gang var mer en sånn følelse av vantro. Det gikk også mye tregere å få svar på de prøvene i starten også. Sykehuset prioriterte veldig sine egne prøver. Det var to-tre døgns ventetid fra jeg hadde tatt en prøve til jeg fikk et positivt svar på den. Jeg tror jeg hadde en annen forståelse av situasjonen enn det jeg klarte å formidle til kommunen, om hvor alvorlig dette kunne være.

Da kommuneoverlegen fikk flere prøvesvar ettermiddagen fredag 5. mars 2020 ble alle planer for helgen lagt til side. De hadde opprinnelig planlagt at de skulle ta opp jobben igjen på mandagen, men alvorret var nå oppfattet. En informant fortalte at ting gikk veldig fort når det først begynte å rulle, selv om det ble mye armer og bein. Kommuneoverlegen fikk mer assistanse. De satte blant annet sammen et smittevernteam og opprettet en krisetelefon som var oppe å gå samme kveld.

Når først en krise er under utvikling som i Sel på dette tidspunktet, tvinger det seg ofte frem et behov for både intern og ekstern informasjon og kommunikasjonsstrategi. I et krisehåndteringsperspektiv er det derfor viktig å se på om hensynet til kommunikasjon kan ha påvirket beslutningene til kommunen.

#### ***5.3.4 Hensynet til kommunikasjon som kan ha påvirket beslutningene***

Det var som tidligere omtalt flere i kriseledelsen som kommuniserte ut mot innbyggerne både gjennom oppsøkende virksomhet og media. Informasjonen som ble gitt ble formidlet kontinuerlig gjennom ulike kanaler som SMS, Facebook og kommunens hjemmesider.

Etter at informasjonen ble gitt var det mange som kom kriseledelsen til unnsetning:

Det er tydelig at kommunen er vant til å være i en beredskapssituasjon. Alle stilte opp og kulturen stilte opp med masse aktiviteter inn mot sykehjemmene. I utgangspunktet var tilbakemeldingene at folk syntes vi hadde gjort en god jobb. De fikk mye informasjon og vi var raske å legge ut informasjon og om vi ikke var raske nok fikk vi litt hjelp til å huske på det.

En annen informant forklarte at de var tidlig ute med informasjon og var ærlige omkring det som var situasjonen. De informerte om antall smittede og antall i karantene fortløpende. Det ble også sørget for målrettet informasjon til helseinstitusjoner og eldreinstitusjoner. Denne informasjonen kunne blant annet dreie seg om besøksrestriksjoner. De sørget også for tilpasset informasjon til barnehage og skole.

Kriseledelsen sørget for å være proaktive ved å orientere både innbyggere og politisk nivå. Dette var ifølge aktørene med på å rede grunnen for tilliten og forståelsen som de opplevde. Det kom få kritiske spørsmål innledningsvis.

Informantene er enige om at kommunene gjorde en svært god jobb på informasjon generelt. En informant mente at de kom seint i gang med oppfølging og informasjon til næringslivet. Næringslivet hadde veldig mange spørsmål, og uttrykte at de ønsket å gjøre det riktige. Denne informanten forteller at kriseledelsen ikke alltid var helt enig om hvilke spørsmål som skulle besvares, og hvilken rolle kommunen hadde til å bistå spesielt næringslivet. Samme informant mente at dersom det hadde vært definert bedre hvem som skulle ta hvilke beslutninger, så



ville muligens konfliktnivået rundt blant annet dette blitt litt lavere og tiltak kunne vært satt inn enda tidligere.

En annen informant mente at det var lite press fra næringslivet rundt beslutningene, da de hadde forstått behovet og nødvendigheten av å gjennomføre tiltak. Denne informanten vektla at næringssjefen og kommuneoverlegen hadde vært på flere runder i næringslivet for å orientere dem. Sel kommune var hele tiden var på tilbudssiden overfor næringslivet som var i en vanskelig situasjon. Samarbeid på tvers mellom kommuneoverlege og næringssjef ble av en informant sett på som en innovasjon som var skapt av krisen.

Andre beskriver klager fra rafting-næringen som risikerte å bli nedstengt som utfordrende, men opplevde til slutt at de landet på en god løsning. Næringen kom med en godt gjennomtenkt drift, og tok ansvar for smittevernoppfølgingen på en god måte. Flere andre informanter oppfattet at kommuneoverlegen holdt igjen når det gjaldt å stenge ned bedrifter. Hun gikk i stedet inn med dialog og anbefalinger.

Det var stor pågang fra både nasjonale og lokale aviser og tv-kanaler. En informant mente at avisoppslagene rundt omplassering av sykehjemsbeboere, for å avlaste sykehuset med koronapasienter påvirket beslutningsprosessen i kommunestyret. Det ble gjennom oppslagene synliggjort at dette kunne bli en belastning for beboerne, pårørende og ansatte.

En annen informant mente at pressen påvirket beslutningen i liten grad og sa følgende:

Jeg tror pressen var på mange måter i samme situasjon som oss. De var i en ny situasjon. De visste ikke hva dette gikk ut på. Pressen var veldig fokusert på hva som kom fra overordnet sentral myndighet. Bent Høie og Espen Nakstad har jo vært flittig brukt, som naturlig er, ut fra rollene deres.

En periode kom det dramatiske bilder fra Italia. Det var med å skape en forståelse blant flere av informantene rundt at oppgaven de stod overfor var svært utfordrende.

Det var flere i kriseledelsen som uttalte seg til media, og det var stor pågang. Både ordfører, kommunedirektør, kommunalsjef for helse- og omsorg og kommuneoverlegen var hyppig i media.

En informant syntes det var slitsomt å ha media hengende over seg hele tiden. Denne informanten skulle ønske at andre kunne tatt mediehåndteringen, men mente samtidig at det var viktig at de brukte media, og at de var åpne:

Vi fikk veldig mye skryt over vår åpenhet. Det er klart at det koster når du står i en beredskapssituasjon og i tillegg må håndtere media når de var så på som de var. Det er litt gøy også, men en blir sliten. Det å ha en helt klar fordeling av oppgaver også når det kommer til media kan nok være en fordel. Det har man jo ellers når det kommer til beredskap. Det hadde nok hjulpet litt på.

Videre fortalte en annen informant at når kommunalsjefen, kommuneoverlegen, kommunedirektøren og ordføreren ofte var i media, så skapte det i vesentlig grad tillit. De var både i riksmidia og på TV.

En informant opplevde at en riksavis lagde en misvisende overskrift i en artikkel: «Kritiserer regjeringen» stod det. Informanten opplevde selv sitt budskap som innspill og ikke kritikk. Det informanten ønsket å formidle var at regjeringen måtte tenke gjennom hvordan de skulle legge til rette for at næringslivet kunne greie seg gjennom pandemien. Innspillet dreide seg også om nasjonal stenging av skoler og barnehage, og informanten tok til orde for at dette burde ha skjedd på et tidligere tidspunkt.

Lokalmedia ble flere ganger brukt av kriseledelsen for å tydeliggjøre hvordan koronaviruset smittet, og at folk måtte holde avstand til hverandre og følge smittevernreglene. En av gangene var budskapet rettet mot eldre. En annen gang dreide det seg om ungdommer som hadde koronafester.

Kommunen forsøkte også å få til en dialog med ungdommene, men dette var vanskelig. Årsaken til dette var blant annet at kommunen manglet ungdomsarbeider på tidspunktet for koronaen. Dette førte til at de manglet bindeleddet opp mot ungdommer som er mer utprøvende. Det tok tid å få kommunikasjon med ungdommene på plass. En informant sa det slik: «Hvis jeg skal komme med ett råd: Ikke gå inn i en krise med et halvt sykehjem og uten ungdomsarbeider. Et godt råd fra Sel kommune».

Partsarbeidet blir ansett som svært viktig i Sel kommune, også i krisetider. Kommunen jobbet aktivt og strukturert for å ha de tillitsvalgte med seg på laget. En informant uttrykte det slik:

Vi har et begrep i Sel, at de tillitsvalgte er både trekkhunder og vaktbikkjer. Det gjelder å finne balanse mellom de to, men jeg tror det var viktig at de var med fra start i forhold til å få informasjon underveis.

Det ble skrevet situasjonsrapporter fortløpende, som ble formidlet i organisasjonen og ut til innbyggerne. Etter hvert ble det formalisert informasjonsenhet, noe som står beskrevet i kriseplanen. Dette bidrog til å rigge Sel kommune til å møte en lengre krise.

I krisehåndtering er det som nevnt mange faktorer som kan påvirke beslutningsprosessen. Kommunikasjon under og etter en krise er ofte knyttet til både organisasjons- og individlæring. Viktig i denne sammenheng blir derfor å se om læring har vært en faktor som kan ha bidratt til å påvirke beslutninger knyttet til håndteringen av koronasituasjonen i Sel kommune.

### ***5.3.5 Læring som kan ha påvirke beslutninger underveis og i framtidige kriser***

Sel kommune er på skrivende tidspunkt ennå i håndteringen av krisen og har ikke planlagt for en evaluering på nåværende tidspunkt. De ulike informantene har gjennom intervjuene pekt på ulike områder der de har opplevd læring. Informantene var opptatt av å lære av det som ikke hadde gått så bra samtidig som de også hadde oppmerksomheten rettet mot det som hadde fungert godt.

En informant fremhevet følgende:

Lærerne våre, barnehageansatte, de folkene som jobber på butikken, hele samfunnet har løftet dette sammen. Det er den historien jeg gjerne vil fortelle. Det er sikkert flere sider som ikke passer inn i det bildet, men det er det som har dominert.

Følgende punkter ble nevnt i intervjuene som viktig å merke seg:

- Krisen har fått næringslivet til å omstille seg.
- Det ble mer politisk fokus på næringsutvikling og blant annet næringsfond.

- Det er viktig med tydelig rolle- og ansvarsfordeling i kriser. Konflikter oppstår lett dersom dette ikke er på plass
- Informasjon og veiledning er sentralt på alle nivåer også fra regionale og nasjonale myndigheter
- Kommunens beredskapsplan bør oppdateres
- Regional beredskapsplan bør oppdateres
- Det bør vurderes hvorvidt regionen bør ha felles kommuneoverlege
- Regionsamarbeidet bør vitaliseres og eventuelt kommunesammenslåing vurderes for å bli mindre sårbar i kriser.
- Det er viktig å ta høyde for at folk får pauser og ikke sliter seg ut
- Riktig situasjonsforståelse er viktig og lege og kommunalsjef helse- og omsorg med fagkunnskap var viktig for å sikre dette
- Rapporteringsrutiner og krav fra fylkesmannen/nasjonale myndigheter bør forenkles
- Det er viktig å ha samfunnsmedisinsk kompetanse i en kommune
- Kommunen kunne ha kjørt møtet som var annonsert for formannskapet 10.mars som et rent statusmøte og ved det vært enda tettere på med informasjon.
- Generalistkommuneprinsippet kan utgjøre en risiko beredskapsmessig
- Lokalkunnskap er viktig for beslutningsprosessen
- Det er viktig med god dialog mellom ulike nivåer (helsedirektoratet, FHI, fylkesmannen og kommuner)
- En krise som varer en stund bidrar til at den daglige driften forsakes. Dette kan bidra negativt til samarbeidsklimaet.
- Krisen har ført til innovasjoner som leveringstjenester til folk på døra og digital samhandling.

Analysearbeidet som er gjennomført med hensyn til faktorer knyttet til beslutningsteori, krisehåndtering og kommunikasjon med hensyn til strategi for bekjempelse av pandemien kan danne grunnlaget for læring i kommunene på sikt. På bakgrunn av analysearbeidet vil jeg nå drøfte empiri sett i forhold til valgt teori.

## **6. Drøfting**

Utgangspunktet for denne oppgaven var å se på hva som kan ha påvirket valg av strategi i beslutningsprosessen og krisehåndteringen for bekjempelse av pandemien i kommunene Frosta og Sel, samt hvilke likheter og forskjeller det er mellom dem i denne sammenheng.

Innledningsvis tar jeg for meg drøfting knyttet til disse faktorene for Frosta kommune og deretter Sel. Avslutningsvis gjør jeg en sammenlikning mellom beslutningsprosessene og krisehåndteringen i kommunene Sel og Frosta.

### **6.1 Frosta kommune**

#### **6.1.1 Faktorer knyttet til beslutningsteori som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta kommune.**

I Frosta ble beslutninger stort sett tatt av et samlet kriseteam som var sammensatt av ulike kompetanser. Enhetslederne planla i fellesskap hvordan de skulle møte pandemien i de enkelte virksomhetene og diskuterte ulike strategier for alle enhetene i en sammenheng. Dette er i overensstemmelse med anbefalinger fra Lund & Lorentzen (1995) som har tatt til orde for integrasjonsplanlegging, hvor planlegging av de enkelte virksomhetenes innsats blir sett i en større helhet.

Arbeidet i kriseledelsen ble beskrevet av flere informanter som en prosess med stor takhøyde hvor de brynte seg på hverandre. Det ble gitt rom for skepsis og motforestillinger, samtidig som respekt og lydhørhet ble vektlagt. Denne type hensyn i planleggingen er noe Lund & Lorentzen (1995) vektlegger i integrasjonsplanleggingen og som kan bidra til bedre beslutninger. Dette var en situasjon som var ukjent for Frosta kommune, og informasjonen om hvordan de burde håndtere koronapandemien var mangelfull. Dette tilsier også at integrasjonsplanlegging er en god innfallsvinkel, da dette er en type strategisk planlegging hvor man kanskje ikke kjenner målene. Beslutningene om gjennomføring var heller ikke er klar. Frosta kommune har gjennom sin strategiutviklingen dratt nytte av dyktige personer i en strategiprosess hvor valgene innebar en risiko. Ifølge Løwendahl & Wenstøp (2009) vil en strategi kunne binde opp ressurser på tvers noe kriseledelsens sammensetning av ulike enhetsledere hadde gode forutsetninger for å finne løsninger for.

Lund & Lorentzen (1995) vektlegger i hovedsak planlegging i en normalsituasjon i sin modell. Modellen i seg selv er svært relevant også i et krisehåndteringsperspektiv som en

grunnlagsmodell under forutsetning av at det inkluderes en faktor som benevnes som krisehåndtering. Integrasjonsplanlegging er relevant også ved planlegging både før og under en krise, være seg i offentlig eller privat sektor.

	Markedsføring	Økonomisk/ finansiering	Forskning/ utvikling	Produksjon/ teknologi	Personal/ organisasjon	Krisehåndtering
Strategiske beslutninger						
Ressursmessige beslutninger						
Operative beslutninger						

Figur 10: Modell for integrasjonsplanlegginger som inkluderer krisehåndtering utledet på bakgrunn av modell av (Lund & Lorentzen, 1995).

Krisestaben i Frosta ble enige om mål for arbeidet, som var at de skulle begrense smitte og gi informasjon. De kom også fram til tre faste punkter på dagsorden for møtene i kriseledelsen: status, evaluering og justering. Dette er i tråd med Busch et al (2007) som vektlegger felles misjon og strategi, enighet om mål og midler, felles evaluering og enighet om forbedringsstrategier. Vektlegging av evaluering og justering samsvarer med Larsen (2009) som sier at beslutningstakere vil måtte fatte beslutninger på sviktende grunnlag, men at de må være åpne for at ting endres og tar til orde for høy endringsberedskap.

Larsen (2009) redegjør for ulike beslutningstakingskategorier. Jeg finner at beslutningene i Frosta var konsekvensorienterte beslutninger hvor utfordringen lå i mangel på oversikt over konsekvensene av ulike strategier, særlig dersom strategien skulle være å ikke gjøre noe. Målene var derimot klare. Deretter passer Larsen (2009) sin «problemløsnings-kategori» til det som skjedde i kriseledelsen. Situasjonen var uoversiktlig og krevende og ting forandret seg raskt. «Lar være å beslutte» er en kategori som alle informanter var klare på at var uaktuell for kriseteamet i Frosta. De var opptatt av å ta ansvar og bidra med tiltak som begrenset og stanset smitten. Hvorvidt en beslutningstaker er handlekraftig eller fraskriver seg ansvaret er psykologiske faktorer, som ifølge Larsen (2009) virker inn på beslutninger. I Frosta sitt kriseteam var samtlige opptatt av at de måtte handle.

Organisasjonskulturens betydning for strategisk ledelse trekkes fram av Bush et al. (2007), noe som ser ut til å ha preget kriseledelsen i Frosta positivt. Felles planlegging var vektlagt samtidig som at det skulle være rom for innvendinger og kritikk.

Diskusjonene i kriseledelsen var vanskelige. En person ble spesielt nevnt av flere informanter, som en bidragsyter til å rette kritisk søkelys mot det som lå på bordet av ulike strategier. Selv om de var opptatt av konsensus og ønsket å stå sammen og være enige om beslutningene, ble det sett som positivt at motforestillinger kom for en dag. Bush et al. (2007) snakker om at strategi kan ses på som en søke- og læreprosess og vektlegger at det blir lagt opp til et læringsmiljø som oppmuntrer til kritiske spørsmål. Det var rom for denne type ytringer i kriseledelsen, men kanskje kunne det ha vært enda sterkere vektlagt. Larsen (2009) snakker om «djevlelsens advokats metode», som en kvalitetssikring av informasjon i beslutninger. Beslutningsfeller er en utfordring og for stor konsensus kan bidra til det. I situasjoner hvor tiden er knapp og informasjonstilgangen mangelfull, kan det være fort gjort å ikke ta høyde for motforestillinger. Det bør vurderes hvorvidt «djevlelsens advokat» kan bli fremhevet i planverket som en viktig rolle i beslutninger i kriser.

Sammensetningen av teamet ble sett på som god. De hadde ulik kompetanse der et flertall hadde ledererfaring. Komplementære egenskaper ble framholdt som viktig. Østerud (2014) påpeker at valg av strategi blant annet handler om hvordan beslutningsenheten er satt sammen og karaktertrekk hos beslutningstakerne spiller inn. Dette er noe kriseteamet i Frosta hadde en bevissthet rundt. Ordfører og kommuneoverlege ble spesielt nevnt til å utfylle hverandre i kommunikasjonen ut mot publikum og presse. Kriseledelsen besluttet tidlig at disse to skulle fronte media sammen. Begge hadde tillit i befolkningen, og kommuneoverlegen hadde troverdighet på smittevern. Dette var et strategisk valg som sannsynligvis var svært viktig, for at de kunne bidra med det som Fermann (2020) kaller formålstilpasset virkelighetsbeskrivelse i kommunikasjonen mot folk. Dette kan utvide handlingsrommet. Alle informantene har spesielt vektlagt hvordan folket mer eller mindre handlet blindt på det de fikk beskjed om, og som tidligere nevnt var det lite kritikk i folket. Det er god grunn til å tro at ordfører og kommuneoverlegens kommunikasjon i media og andre kanaler bidro til å utvide handlingsrommet til kriseledelsen.

Ordfører uttrykte dette som en situasjon der flokken følger lederne sine og sammenliknet dette med Trumps grep om folket i USA. Slik situasjonen var med stor usikkerhet, mangelfull informasjon og uklart risikobilde, var det viktig å få med seg innbyggerne til å gå i samme

retning raskt. Strategien som ble valgt innledningsvis i krisen er tydelig det Lægreid (2020) beskriver som en «prinsipiell strategi». Hans beskrivelse av denne strategiformen som «statsmannsaktig» passer inn i bildet på Frosta hvor både ordfører og kommuneoverlege ble tiljublet av innbyggerne. En pragmatisk strategi beskrives også som lett å kommunisere til folket, noe som etter alt å dømme ser ut til å stemme i Frosta hvor informasjonen ble tatt imot og handlet på så å si uten innsigelser.

Ordførerens egen refleksjon rundt anekdoten om Trump er i denne sammenhengen et moment å dvele ved. Larsen (2009) sier at vi har lett for å la oss påvirke i beslutningsprosesser og la oss lede av andre, spesielt de skråsikre, slik at det er behov for kvalitetssikring. Det var som tidligere nevnt, personer til stede i selve kriseteamet som kom med motforestillinger i den akutte situasjonen. Dette styrker min oppfatning om at det er et skille mellom en krises akutfase og når krisen fortsetter over et lengre tidsrom med hensyn til muligheter for demokratisk involvering og motforestillinger.

Flere informanter fremhevet aktørenes opparbeidede tillit som sentral for å få med seg folket. Ifølge Karlsen & Gottschalk (2009) bidrar tillit til at noen kan handle på andres vegne uten at handlemåten må forklares nærmere. De argumenterer også for at det er mulig å bygge tillit gjennom blant annet pålitelig oppførsel, ærlighet, omtanke og kompetanse. Dette var momenter som ble nevnt i intervjuene som noe som karakteriserte kriseteamet generelt samt ordfører og kommuneoverlege spesielt. Tillit i en slik situasjon gir på den annen side en makt, som ifølge Jacobsen & Thorsvik (2016) kan få folk til å gå alt for langt i sine handlinger for å adlyde. Dette fordrer en bevissthet rundt denne type mekanismer og et stort ansvar spesielt i initialfasen på en krise.

Organisasjonen hadde øvd på ulike kriser i forkant, og øvelser på rolleforståelse og rollefordeling ble nevnt som en god balast å ha med inn i kriseteamet. Små table-top øvelser ble spesielt nevnt som nyttig. Effekten av mikroøvelser i ledelse bekreftes av Løvik (2010).

En informant mente det var viktig å ha lederegenskaper samt å være uredd og trygg på seg selv. Dette er også noe som fremheves av Brescia & Stern (2021) i deres beskrivelse av fem faktorer for god kriseledelse hvor evnen til å forholde seg rolig og rasjonell nevnes. Å være uredd er i utgangspunktet en egenskap som ofte betegnes som positiv, men det går en grense mot at slike personer kan bli overmodige. Fermann (2020) fremhever viktigheten av å finne en balanse i beslutningene og at ytterpunktene er overmodige løsninger sett opp mot en ledelse som vegrer seg. Kriseledelsen foretok drastiske beslutninger, og har slik informantene



beskriver det på ingen måte vært preget av vegring. De handlet ut fra en «føre-var» tankegang. Nedstengingen av ferdsel inn og ut av Frosta synes i utgangspunktet ikke å bære preg av overmøt i den usikre situasjonen hvor det var uklart hvordan viruset oppførte seg. Dette er i tråd med Aven (2007) som redegjør for føre-var-prinsippet, og som sier at strategi henger sammen med vurdering av risiko. Videre presiserte han at når det er mangel på kunnskap rundt konsekvenser av en aktivitet, kan det innføres tiltak for å begrense skadevirkningene.

På den annen side er det ifølge Aven (2007) også behov for å forholde seg til risikoaksept som del av beslutningsprosessene. Det kan hevdes at å stenge kommunen for ferdsel var for strengt ut fra kost-nytte-perspektiv, og at det ikke er mulig å fjerne all risiko. En mer systematisk analyse er noe som gjennomføres i tradisjonelle styringsprosesser, som er beskrevet av Aven (2007). Men beslutninger innledningsvis ser ut til å utfordre disse modellene med hensyn til tid, særlig opp mot analyse og konsekvens-vurderinger. Likevel ser det ut til at systematikken i en tradisjonell styrings- og beslutningsprosess er nyttig også i ledelsen av en krise.

Den første gangen kriseledelsen møttes var det noe uklarhet rundt ledelsen av teamet, som sannsynligvis skyldtes at rådmannen nylig hadde sluttet. Ordfører tok raskt styringen og fikk gruppens tilslutning. Busch et al. (2007) betegner ledelse som sentralt for strategiprosesser slik at et godt samspill etableres. Informantene fortalte om en god tone i kriseledelsen, som la grunnlag for de krevende diskusjonene de måtte ta. Det kan synes som noe tilfeldig at dette kom på plass i kriseledelsen i Frosta. En informant fremhevet at det er mye som er personavhengig, og at det var bra at ordføreren var der og tok ledelsen. Frosta kommune var i utgangspunktet i en sårbar situasjon ved mangel på administrativ ledelse. Dette kunne ha fått et annerledes utfall dersom ikke ordfører hadde sette behovet for ledelse og tatt rommet.

Ordførers resolute handlekraft støttes av Boin et al (2007), som fremhever at krisehåndtering krever fleksibilitet, improvisasjon, redundans og at regler brytes. Dette er kunnskap det er viktig å få frem i og rundt en krisesituasjon. Larsen (2009) påpeker at personer som blir satt til å lede i en krise bør ha egenskaper, utdanning og trening som gjør de i stand til å fatte raske beslutninger. Ut fra dette vil det også være viktig å sørge for at sentrale ledere raskt blir erstattet ved utskifting, samt sørge for redundans. På denne måten kan organisasjonen ha en kontinuerlig overvåkning av potensielle trusler, noe Boin et al. (2005) tar til orde for.

Kommuneoverlegen var en annen person som ble fremhevet som sentral i situasjonen. Flere informanter omtalte kommuneoverlegen som en ekspert. Kommuneoverlegen opplevde ikke selv at han hadde inngående kunnskaper om virologi og epidemiologi. Han hadde likevel en basiskunnskap om dette, erfaringer fra svineinfluensaen og 25 års erfaring som lege. Dette betyr nok at han bærer på mye taus kunnskap. Bakken & Hærem (2020) sier at en ekspert vil kunne lene seg mer mot intuisjonen enn en ikke-ekspert, og at det gjelder å gjenkjenne mønsteret av en krise. Dette underbygges også av Herbert Simons (1957) forklaring på at intuisjon og gjenkjennelse er to sider av samme sak, og at en ekspert i større grad har stikkord tilgjengelig inn mot hukommelsen for å finne en løsning.

Videre var kommuneoverlegen selv klar på at beslutningene innledningsvis var preget av magesfølelse, og han mente det fungerte. Ut fra dette handlet de raskt og slo ned viruset i løpet av noen uker. At intuisjon er viktig ved raske beslutninger bekreftes av Larsen (2009) som sier at jo raskere beslutningene må skje, jo mer må intuisjon og taus kunnskap benyttes. Dette er i overensstemmelse med Boin et al (2009) og Flin (1996), som fremhever at beslutninger i en krise er annerledes enn beslutninger i en normalsituasjon.

Kriseteamet hadde ingen tydelige bevisste strategier opp mot taktikk i beslutningsprosessene, men kriseteamet prøvde å forestille seg hvordan tiltakene ville bli mottatt og planla informasjonen ut fra det. Ifølge Larsen (2009) er det grunn til å følge med på potensielle motkrefter, og han vektlegger også at ikke alle er like ærlige i det politiske spillet. Det var lite motstand. Informantene var tydelig på at beslutningene ikke var politiske i den forstand at det ikke var motstand og dragkamper av betydning. Gjennom kontinuerlig og målrettet informasjon og kommunikasjon er det også mulig at ordfører og kommuneoverlege bidrog til å utvide handlingsrommet i krisen. Dette stemmer overens med Ferman (2020) som sier at politisk kommunikasjon kan utvide handlingsrommet.

Den proaktive tilnærmingen fra kriseledelsen, som ser ut til å ha ført til et utvidet handlingsrom, kan ha ført til en opplevelse av at de ikke ble spesielt påvirket av utenforstående. Melbye & Kvål (2012) sier at velgermakt, organisasjonsmakt, mediemakt og internasjonalt press er aktuelle faktorer når beslutninger skal fattes. Informantene ble påvirket av mediebilde fra utlandet, men ut over det opplevde de ikke nevneverdig press verken fra næringsliv eller andre. Larsen (2009) mener at en del av beslutningsprosessen dreier seg om å komme andre i forkjøpet. Dette ser det ut at kriseledelsen i Frosta har oppnådd.

Informantene mente at beslutningene deres ikke var preget av politikk i den forstand at de ikke oppfattet at det var hestehandler, tautrekking eller lobbyvirksomhet i forbindelse med beslutningene. Dette har mest sannsynlig sammenheng med deres opplevelse av bred støtte i befolkningen og en konsensusorientert krisestab. Informantene bevegde seg likevel i et landskap som til vanlig er preget av politiske beslutninger og gikk aktivt inn for å påvirke befolkningen til å følge tiltakene som ble besluttet.

Larsen (2009) sier at det gjelder å komme andre i forkjøpet ved å lekke passe informasjon til rett tid slik at «konkurrentene» innretter seg. Videre sier Larsen (2009) at denne form for strategisk informasjon i militær og politisk sammenheng benevnes som «psykologisk krigføring». Dette er et sterkt ord som de færreste nok ønsker å assosieres med.

Informasjonsarbeidet i Frosta kommune i den innledende fasen kan nok ikke kalles for en psykologisk krigføring, men det de fikk til gjennom kommunikasjonsstrategien synes å ha påvirket innbyggerne til å gå i ønsket retning uten at spørsmål ble stilt. Dette må kunne karakteriseres som politiske beslutningsprosesser. I sin tillit til beslutningene i kriseledelsen begrenset de aller fleste sin sosiale kontakt med andre, gikk inn i isolasjon og beveget seg ikke utenfor kommunen. Kanskje er det sånn at målet i denne sammenhengen helliget midlet. Uansett er det som Læg Reid (2020) viser til viktig med en debatt som peker på de uskarpe grensene mellom demokrati og teknokrati.

Faktorer knyttet til generell beslutningsteori er drøftet over, men faktorer knyttet til krisehåndtering som grunnlag for strategivalg er også en del av funnene fra intervjuene. Funnene må derfor drøftes opp mot teori om også krisehåndtering, noe som redegjøres for i neste delkapittel.

### ***6.1.2 Faktorer knyttet til teori om krisehåndtering som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta innledningsvis.***

Beslutningstakerne i Frosta handlet raskt da koronaen kom til bygda. Ordfører og administrasjon var tett på befolkningen og fikk tidlig et innblikk i at koronapandemien spredde seg hurtig.

Aktører fra kriseteamet i Frosta tok kontakt med sentrale myndigheter da korona var påvist. Ifølge Bakken & Hærem (2020) er kommunen plassert i en kjede av beslutningstakere både regionalt nasjonalt og internasjonalt, noe som påvirker håndteringen. Imidlertid opplevde de at sentrale myndigheter ikke så det samme risikobilde som det de gjorde. De hadde dialog

med fylkesmannen og FHI, men erfarte at disse hverken engasjerte seg tilstrekkelig eller hadde råd som gav en pekepinn på hva de skulle gjøre. Denne erfaringen tyder på at nærhetsprinsippet er av stor betydning for å håndtere en krise raskt. Både ordfører og kommuneoverlege var overbevist om at de måtte handle, og ikke vente på at andre nivåer i forvaltningen skulle ta grep.

Etter en grundig prosess i kriseledelsen satte de i gang med svært inngripende tiltak som kan karakteriseres som «slå-ned-hold-nede» strategi. Dette var i overensstemmelse med strategien som ble lagt på et seinere tidspunkt nasjonalt for håndtering i initialfasen, hvor kunnskap om viruset manglet.

Kommunen fikk forholdsvis rask kontroll over smitten. Kriseledelsens handlemåte er i tråd med Bakken & Hærem (2020), som omtaler behovet for å handle raskt for å få kontroll som viktig. Dette slik at ikke krisen passerte vippepunktet («tipping point») og eskalerte. Ifølge regjeringens samfunnsikkerhetsmelding (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020-2021) har vi nå erfart at bølger av smitte kan slås ned med strengere tiltak. Mens handlingsrommet var mer begrenset på tidspunktet Frosta fikk viruset, er det nå gjennom økt kunnskap og muligheter slik at en mer målrettet TISK (testing- isolering, smittesporing og karantene) og vaksinerer er strategien.

Frosta handlet i harmoni med nasjonale strategier og rammeverk da pandemien kom til bygda. Før pandemien var erklært internasjonalt fra WHO var de over på strategi 3- stenging av all aktivitet som ikke er samfunnskritisk. Dette er beskrevet av Bakken & Hærem (2020), som noe som er effektivt når innbyggerne er lojale. Helt innledningsvis ble ikke vurderinger rundt at for strenge tiltak kunne gi økonomiske tap tillagt særlig vekt, da behovet for å få kontroll over situasjonen var presserende.

I utgangspunktet beskriver nærhetsprinsippet at når lokale myndigheter ikke lenger greier å håndtere krisen eller når krisen går over landegrensene, så bør nasjonale myndigheter på banen. Dersom beslutningstakerne i Frosta hadde lent seg for mye mot at krisen lokalt egentlig var et nasjonalt ansvar, kunne dette ha hatt store følger for spredningen av viruset. Boin et al. (2005) sier at det ofte er uklart når høyere myndigheter bør ta over kriseledelsen. Slik nærhetsprinsippet er utformet i dag, kan det bidra til ansvarspulverisering i krisesituasjoner.

Larsen (2009) fremhever at ansvarsplassering av beslutninger er viktig sammen med godkjenningsprosedyrer. Kommunene har et selvstendig ansvar for sikkerheten og tryggheten til kommunens innbyggere og de som oppholder seg i kommunen etter sivilbeskyttelsesloven.

Beslutningstakerne i Frosta tok dette ansvaret uten opphold, men det kan ha vært tilfeldig at de handlet så resolutt som de gjorde. Muligens hadde dette sammenheng med personlighetene til de som satt i kriseledelsen. Det kan være gode grunner til å gå gjennom nærhetsprinsippet. Dette for både å presisere det lokale ansvaret for å sette inn tiltak uavhengig av sentrale myndigheter og for å gjøre beslutninger mindre personavhengige.

Informantene opplevde at lokalkunnskapen var sentral for å kunne se og handle raskt. Den oversiktlige organisasjonen som er organisert etter to-nivåmodell, gjorde at de fikk detaljkunnskap om smittebildet tidlig. Tillit i befolkningen og organisasjonen var også sentralt, for at de kunne handle raskt. Dette stemmer overens med Larsen (2009), som sier at graden av tillit i organisasjonen er et psykologisk aspekt som spiller inn i beslutningsprosesser. Kriseledelsen opplevde som tidligere nevnt at de lett fikk folket med seg på beslutningene de måtte fatte. Ut fra dette mente de at de lokalt var godt skikket til å ta beslutningene i krisen innledningsvis. Mangelen på nærhet hos byråkrater sentralt ble spesielt fremhevet av en av informantene, som en stor ulempe for sentrale beslutningstakere. Dette gjenspeiles i utgangspunktet i utformingen av både nærhetsprinsippet og ansvarsprinsippet.

Flere informanter mente kommuneoverlegen hadde god kunnskap og erfaring rundt pandemier, noe de mente bidro til at både kommuneoverlegen og krisestaben var i stand til å fatte lokale hastevedtak for å begrense smitten i pandemien. Bakken & Hærem (2020) mener beslutningstakere uavhengig av profesjon bør kjenne til underliggende sammenhenger bak en pandemi. Det vil si hvordan smitten sprer seg og fører til bestemte sykdomsforløp.

Kommuneoverlegen selv mente at det var staten som har fagkunnskapen. Siden byråkratene imidlertid ikke befant seg i bygda, kunne de ikke greie å få samme situasjonsforståelse som dem. Kommuneoverlegen hadde også grunnleggende kunnskaper om smitte og i tillegg erfaringer fra svineinfluensaen i 2009. Beslutningstakere med erfaring og kunnskap er ifølge Bakken & Hærem (2020) evner ofte raskere å se mønsteret av en krise som er på vei og evne til å sette inn tiltak raskt nok.

En informant mente at det i en ideell verden burde vært nasjonale myndigheter som bestemte nedstenging av kommuner under en pandemi. Dette støttes i utgangspunktet av Boin et al. (2005), som sier at når krisen går over landegrenser så bør nasjonale myndigheter komme på banen. Samtidig var informanten tydelig på at dersom de på Frosta skulle få mange smittede igjen, ville de stå klare til å ta ansvaret og beslutte selv dersom det ble nødvendig. Bakken & Hærem (2020) framhever at handlingsrommet i en krise reduseres ved fravær av beslutninger

og innskrenkingen akselerer over tid, noe som kan gjøre det påkrevd for lokale myndigheter å gripe inn uavhengig av hva sentrale myndigheter gjør eller ikke gjør. Likevel var det også sånn at enkelte informanter opplevde inngripen fra regjeringen som en lettelse. Det var en belastning å stå ansvarlig for de drastiske grepene som ble tatt lokalt. Dette kan tale for at nasjonale myndigheter i større grad bør ta et tydelig ansvar når beslutningene er svært inngripende. Imidlertid forutsetter dette at sentrale myndigheter har den «riktige» situasjonsforståelsen. Boin et al (2005) hevder derimot at offentlige byråkratier og departementer har vanskeligheter med å tilpasse seg omstendighetene i en krise som ofte krever mer fleksibilitet, improvisasjon og at regler brytes.

Kriseledelsen opplevde at de raskt fikk en god situasjonsforståelse. Boin et al (2005) sier at en krise er vanskelig å fange opp i tidlige faser og at lederne må få en riktig situasjonsforståelse. Den som sitter nært på det som skjer i en kommune har gode forutsetninger for å få til dette. Koordinering mellom ulike kommuner og regioner derimot kan være en utfordring, noe flere informanter pekte på. Beslutninger knyttet til krisehåndtering skjer på ulike nivåer. Boin et al. (2005) sier i den forbindelse at dette krever koordinering mellom ulike institusjoner for å sikre informasjonsflyt og forhindre konflikter.

En informant var fornøyd med oppgavefordelingen som hadde utmeislet seg i løpet av krisens gang, hvor eksempelvis nedstenging av skoler ble gjort i dialog med statsforvalteren. Det kan se ut til å være en forskjell på beslutninger innledningsvis i kriser, og beslutninger etter hvert som krisen drar ut i langdrag og når kunnskapen øker. Ut fra erfaringene i Frosta ser det ut til at lokale beslutninger er viktig innledningsvis når situasjonsforståelsen er svært uklar, noe som er liggetil grunn for nærhetsprinsippet ifølge Larssen & Dyndal (2020). Norge har sjeldent opplevd kriser som har strekt seg over mange måneder og år i tid. Det kan være behov for å forsterke retningslinjene for lokal handlekraft i en krises begynnelse samt en vektlegging av mer demokrati og involvering av flere nivåer i takt med økt kontroll og kunnskap samt informasjon. Dette vil kunne gjøre ansvaret til lokale beslutningstakere tydeligere og bidra til handlekraft og økt bevissthet rundt «føre-var-prinsippet» i kriser, som Aven (2007) argumenterer for som sentral når usikkerheten og mangel på kunnskap rundt en situasjon foreligger. Lægreid (2020) sier at den prinsipielle strategitilnærmingen ble avløst av en mer pragmatisk tilnærming i koronakrisen. Dette ser også ut til å stemme for Frosta som i sin strategi la vekt på tilbakemelding og justering av kursen.

Informantene fra Frosta som satt i krisestaben framholdt at de ville være «føre-var» og at de ikke hadde tid til å vente verken på statlige beslutninger eller på involvering fra kommunestyret og formannskap. I dette tilfellet opplevde også kriseledelsen mangel på ressurser til å håndtere alt informasjonsarbeid. Dette er i tråd med Bakken & Hærem (2020), som vektlegger ressursknapphet som sentralt i kriser. Kommunestyret og formannskap fikk derfor samme informasjon som folket innledningsvis. Det ble ikke laget eget informasjonsopplegg for disse før formannskapsmøte 10. mars 2020. Beslutningene måtte tas til tross for sviktende grunnlag, noe som Larsen (2009) fremhever som sentralt og at beslutningstakere ofte ikke kan vente på mer informasjon.

Ordfører og administrasjon i Frosta opprettet kriseledelse ut fra planverket som forelå, og opplevde at de hadde ryggdekning og fullmakter slik at det innledningsvis ikke ble prioritert å kjøre politiske prosesser. Tydelige og omforente retningslinjer i planverk er i tråd med anbefalinger fra blant annet Spikkeland (2019), som fremhever viktigheten av en klar ansvarsfordeling mellom politisk nivå og administrasjon i en kommune.

Boin et al. (2005) argumenterer mot at alle beslutninger i en krise overlates til en sjef på toppen alene eller til et lite team. Samme forskere anerkjenner samtidig at kriser gjør at det er behov for å avvike fra ordinære beslutningsprosesser, fordi informasjonsgrunnlag er mangelfullt og tid til involvering er knapp. Beslutningstakerne i Frosta fikk stor makt innledningsvis, som kan se ut til å ha vært hensiktsmessig. Det er likevel viktig å være våken på maktkonsentrasjonen, som ifølge Boin et al. (2005) kan utgjøre et demokratisk problem. Kriseledelsen sørget forholdsvis raskt for å informere formannskapet og fikk samtidig videre fullmakt til å fortsette håndteringen. At kriseledelsen tok en fot i bakken med politisk nivå, var viktig for å skape ryggdekning for beslutningene de måtte ta og kanskje forebygge det Mathiesen & Olsen (2020) og Boin et al. (2005) kaller «the blame game» - en politisering av krisen. Kommunikasjon kan også gi et større handlingsrom i håndteringen.

Kommuneoverlegen hadde tenkt over ulike scenarioer og laget mentale modeller for ulike kriser gjennom årenes løp, og beskrev en kontinuerlig årvåkenhet rundt potensielle risiko- og sårbarheter i kommunen. Mentale modeller som bygger opp under et bilde av «worst-case» er nyttige ifølge Bakken & Hærem (2020), og kan forebygge at situasjonen kommer ut av kontroll. Når en krise er i initialfasen er det vanskelig å fange opp hva som er i ferd med å utvikle seg ifølge disse forskerne. Kommuneoverlegen hadde allerede i slutten av 2019 begynt å snakke med beslutningstakere i kommunen om koronaviruset, og at de måtte være

beredt. Legens småprat rundt emnet kan ha gjort beslutningstakerne sensitive for å fange opp krisen og erkjenne risiko og sårbarhet.

Denne forsiktige forberedelsen på «worst-case» lå i bevisstheten til flere av informantene da Covid-19 kom til bygda, noe de opplevde som en viktig faktor for at situasjons- og risikoforståelsen forholdsvis raskt kom på plass. Boin et al. (2005) sier at signalene på en krise ofte er vage og kommer fra mange ulike kilder og kan være selvmotsigende. Når folk begynte å bli syke og omfanget økte tenkte de «worst-case». Dersom dette kunne ha et alvorlig utfall i Kina, så kunne det samme skje i Frosta.

Frosta er en liten kommune og innbyggerne kjenner hverandre godt. Beslutningstakerne kjente folkene som ble syke, og fikk meldinger om at folk de kjente svevde mellom liv og død. Jeg har tidligere drøftet ansvars- nærhets- og likhetsprinsippet som sentralt i krisens begynnelse, nettopp for å kunne være tett på og fange opp signaler tidlig og skape en så riktig situasjonsforståelse som mulig.

De skjønnte at de måtte handle raskt og at de stod overfor noen tøffe avveininger. Samtidig fortalte kommuneoverlegen at han mentalt hadde planlagt for verre ting enn dette. Dette var likevel det Aven (2007) kaller høyrisiko beslutninger, og beslutningsgrunnlaget var ikke på plass. Samtidig var de forberedt på å gå inn for drastiske tiltak. Kriseledelsen gikk gjennom de ulike scenarioene, og gjorde det som Aven (2007) karakteriserer som en leders oppgave: å ta en beslutning etter å ha balansert fordeler og ulemper opp mot hverandre. De opplevde det som uttrykt å ikke ha et faggrunnlag. FHI hadde på det tidspunktet ikke utformet klare faglige råd. Kommunen hadde ingen sannsynlighetsberegninger og risikoanalyser å basere seg på, annet en kommuneoverlegens erfaringer gjennom årenes løp. De forsøkte å se for seg hvordan tiltakene ville bli møtt hos innbyggerne og la ut fra dette informasjonsstrategien. Dette er i tråd med Larsen (2009). Han argumenterer som tidligere nevnt for at en del av beslutningsprosessen handler om å følge med på og kunne forutsi trekk fra andre. Dette blant annet for å kartlegge om det finnes noen som vil påvirke det beslutningstakerne vil.

Tillit ble ansett som et viktig grunnlag for alt kommunikasjonsarbeid. Dette var et fundament som var opparbeidet over år som innbyggere i kommunen. Spesielt var tilliten til ordfører og kommuneoverlegen fremhevet av de andre informantene som solid og kritisk viktig for å kunne håndtere situasjonen. Tillit framheves som sentralt av Karlsen & Gottschalk (2009) i beslutningssituasjoner og at god kommunikasjon, pålitelig oppførsel, ærlighet og omtanke bygger tillit.



Et annet moment som ble bragt på bane i intervjuene var den store belastningen på alle beslutningstakere og flere ansatte. Kommuneoverlegen og helse- og omsorgsfunksjonene ble spesielt nevnt, fordi de fikk mange oppgaver i fanget. Store belastninger i kriser på enkeltpersoner er en utfordring som er velkjent. Boin et al. (2005) mener det er et lederansvar å verne om ansatte, slik at de holder over tid. Dette fordi slitne beslutningstakere fører til risiko for dårlige beslutninger. Samtidig beskriver enkelte informanter også en situasjon der de til tross for lite søvn og hvile gikk på høygir noe som gav energi og vitalitet. Opplevelsen av å stå samlet og være med på noe vesentlig og stort. Det er viktig å være klar over at dagsform kan ifølge Larsen (2009) påvirke beslutningen. Boin et al. (2009) viser til at på verdensbasis er det mange eksempler på dårlige beslutninger som er tatt, fordi beslutningstakere har vært slitne. Samtidig er det ikke til å unngå i en krises begynnelse at belastningen på sentrale beslutningstakere er store. Beslutninger må tas og tiden er knapp. Det blir viktig med klar ansvarsfordeling slik at ikke flere løper etter de samme oppgavene. Dette kan spare tid og krefter. Ivaretagelse av folk er et lederansvar og i kriseplanen bør dette aktualiseres som et tema som må tas opp til vurdering i kriseledelsen.

Det forelå en kriseplan i kommunen som var tydelig på hva som var fullmaktene til kommunens kriseledelse. Dette er i tråd med Larsen (2009) som framholder at det er nødvendig å tenke grundig gjennom hvem som skal ta hvilke beslutninger og lage bestemmelser for dette. Krise- og beredskapsplanen ble ikke brukt aktivt under krisen, heller ikke smittevernplanen. De brukte derimot planen til å se hvem som skulle være med i beslutningene og hvilke roller de skulle ha. En av informantene uttrykte motforestillinger mot å følge en plan i krisearbeidet, og mente det var viktig å handle ut fra det som skjedde der og da. Denne tilnærmingen støttes av Boin et al. (2005), som sier at kriser krever fleksibilitet, improvisasjon, redundans og at regler brytes. Videre mener Boin et al. (2005) at papirplaners rolle ikke har betydning for hvorvidt en krise håndteres effektivt eller ikke.

Informanten hadde så liten tro på planer at han kalte seg selv en «anti-planer», og viste til at han hadde planene i hodet. Det er imidlertid viktig at denne tause kunnskapen deles med andre, for å få til en mer felles forståelse og planlegging. Boin et al. (2005) foreslår at en organisasjon bør føre en kontinuerlig planleggingsprosess. På like linje med uttalelsen til President Eisenhower og Lægreid (2020) viser kommunen til at det er prosessen som er viktig og forståelsen av hva som kreves i en krise, ikke selve planen. Man kan si at denne type bevissthet og prosesser var til stede i Frosta kommune gjennom kommuneoverlegens små drypp i desember 2019 om pandemien, og at de måtte være beredt. Dette foregikk som en mer

uformell samtale, og er en måte å formidle kunnskap og læring på som støttes av Ekman (2004) som tar til orde for småprat. Gjennom en mer bevissthet rundt bruken av småprat i organisasjonen, vil erfaringsdeling og taus kunnskap kunne komme til overflaten i enda større grad. Det er tydelig at den uformelle gode tonen mellom ulike aktører i kriseledelsen er et godt utgangspunkt for å sette fart på småpraten i alle enheter. Læringsprosessene kan muligens bli lettere å gjennomføre dersom ting gjøres muntlig og mer uformelt, samtidig som det ligger en bevissthet bak hva som løftes som småprat. Kahneman (2012) kaller dette «intelligent sladder» noe som kan gi assosiasjoner til noe useriøst. Dette kan kanskje bøte på problemet med at læringsprosesser blir for tungroddede slik at man ikke lærer av kriser, noe som Boin et al. (2005) sier er en utfordring.

Øvelser var noe en informant opplevde som en nyttig balast som medlem av kriseteamet. Frosta hadde gjennomført øvelser ved hjelp fra fylkesmannen. Mange av øvelsene var enkle «table-top» øvelser, som informanten lærte mye av. Denne type øvelser har god effekt ifølge Løvik (2010), som sier at øvelser bidrar til å øke evnen til improvisasjon og problemløsende tenkning.

Både småprat og enkle øvelser som er overkommelige å sette i gang og kan bidra til god læring. Kanskje kan designregelen «Keep it simple stupid» (Det enkle er ofte det beste) være en god fyrlykt også for krisehåndteringen.

I dette kapitlet har jeg sett på faktorer ved beslutningsprosessen og krisehåndteringen som kan ha påvirket det strategiske valget for Frosta kommune i forhold til bekjempelsen av pandemien.

Faktorene som kunne ha påvirket beslutningsprosessen i Frosta er identifisert som tydelig og rask kriseledelse, klare målsetninger samt klar rolle og ansvarsfordeling, integrasjonsplanlegging, åpen for motforestillinger, egenskaper ved beslutningstakere, konsensusdrevet kriseledelse og tillit.

Videre kunne følgende faktorer knyttet til teori om krisehåndtering ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien: lokalkunnskap, tonivå modell ga oversikt, rask situasjonsforståelse, integrasjonsplanlegging, helsepersonells betydning for situasjonsforståelsen, mediepåvirkning, intuisjon, felles beslutninger, god kommunikasjon og tillit.

Jeg vil på samme måte gå over til å drøfte funnene fra intervjuene i Sel kommune opp mot teori og rammer for beslutningsteori og krisehåndteringen som kan ha påvirket valg av strategi for håndtering av koronapandemien.

## ***6.2 Sel kommune - drøfting***

### ***6.2.1 Faktorer knyttet til beslutningsteori som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Sel kommune***

Sel er en kommune som over tid har vært utsatt for ulike kriser. Informantene beskriver erfaringen og kompetansen innen kriseledelse som meget god, noe som ifølge «gjenkjennelsesbegrunnet beslutningsmodell» (Recognition Primed Decision Model) kan bidra til at kriser fanges opp tidligere. Både kommunalsjef helse og kommuneoverlegen hadde kompetanse innen smittevern, og var begge en del av kriseledelsen. Dette skulle tilsi at kriseledelsen var godt forberedt for oppgaven. Kommunedirektøren var ny i rollen og hadde sin lederkompetanse med seg inn i teamet. Han opplevde erfaringene og kompetansen til de andre beslutningstakerne på krisehåndtering som en trygghet. De utfylte hverandre slik at de sammen hadde et godt utgangspunkt for samspill, slik Busch et al. (2007) beskriver.

Det er ifølge Larsen (2009) viktig å tenke gjennom hvem som skal ta hvilke beslutninger, for å forebygge at personer uten kunnskap på et felt er de som må fatte beslutningene.

Kommunalsjef helse- og omsorg og kommuneoverlegen sin kompetanse ble av samtlige informanter ansett som viktig i pandemien, særlig innledningsvis. Kommuneoverlegen har i tillegg til legeutdannelsen videreutdanning i samfunnsmedisin og er også kurset i utbruddsforskning, mens kommunalsjef helse og omsorg i tillegg til lederutdanning også hadde spesialutdanning som sykepleier som favnet smittevern. At Sel kommune var forholdsvis raske til å sette i gang tiltak skyldtes disse to personenes overbevisning og intuisjon. Beslutninger i kriser er ifølge Boin et al (2005) preget av mangel på tid og informasjon. De må derfor ofte fattes raskt på et sviktende beslutningsgrunnlag. Intuisjon blir derfor viktig der analysen er mangelfull ifølge Bakken & Hærem (2020), som peker på at eksperter i større grad kan lene seg mot intuisjon.

Koronapandemien er en krise som omfattet flere samfunnsområder i ulike deler av Sel kommune, og som derfor krevde ulik kompetanse. Til å begynne med, i det krisen var i ferd med å materialisere seg, ble den medisinske delen av krisen vektlagt mest. Etter hvert kom flere problemstillinger på bordet. I tillegg til helsemessige konsekvenser måtte også

økonomiske og sosiale konsekvenser av krisen veies opp mot hverandre noe som er i tråd med teori av Bakken & Hærem (2020). Det ble derfor behov for flere typer kompetanser inn i teamet.

Kriseledelsen kalte inn ulike aktører for innspill og utsjekk som nærings sjef, sjef for NAV, virksomhetsleder på teknisk, og de vektla også samarbeid med tillitsvalgte. Dette er i tråd med Bakken & Hærem (2020), som sier at det ikke bare er medisinsk ekspertise som må høres før beslutninger i pandemien fattes og ramser opp ulike profesjoner. De mener likevel at beslutningstakere uavhengig av profesjon bør kjenne til hvordan smitten ved en pandemi spres seg og konsekvensene av det. Det var en utfordring å skaffe til veie denne kunnskapen, men informantene i Sel kommune ser ut til å ha lyttet til medisinsk ekspertise og etter hvert opparbeidet seg denne innsikten.

Kommuneoverlegen og kommunalsjef helse- og omsorg opplevde begge å stå alene i rollen og oppgavene. Deres opplevelse var at de ble delegert beslutningsmyndighet rundt mange av spørsmålene og tiltakene på helsefeltet. Ansvarsplasseringen hos dem er i utgangspunktet i tråd med ansvarsprinsippet som går ut på at den etat som har fagområdet i normale omstendigheter, også bør ha ansvaret under en krise. Likhetsprinsippet taler også for at dette isolert sett var en god ansvarsplassering. Det som taler imot denne delegasjonen, er kompleksiteten i hendelsen og vektingen av ulike fagområder opp mot smittevern hensyn hvor flere kompetanseområder burde høres som omtalt hos Bakken & Hærem (2020). Dessuten går beslutninger i kriser ifølge Boin et al. (2005) ut på tøffe avveininger med stor politisk risiko. Det kan være en fordel å stå sammen i en slik situasjon gitt at ressursene strekker til.

Videre var det en knapphet på ressurser, og kommunen slet med å dekke opp kapasiteten på operativt nivå. En krise er ifølge Bakken & Hærem (2020) ofte preget av at egne ressurser ikke lenger strekker til, slik at kommunen var i en situasjon som kjennetegner en krise. Kommuneoverlegen hadde egentlig fast plass i kriseledelsen, men deltok ikke fast i møter der. Hun hadde for mye å gjøre på operativt nivå i organisasjonen og drev også med utadrettet informasjonsarbeid. Det operative arbeidet kan ha vært viktig for å opprettholde tillit i organisasjonen og ute blant folk. Ifølge Karlsen & Gottschalk (2009) fungerer tillit som substitutt for fullstendig informasjon. De sier også at god kommunikasjon, forpliktelse, omtanke og kompetanse er faktorer som bygger tillit. Spørsmålet er likevel om andre kunne ha hatt en større rolle her, slik at kommuneoverlegen kunne ha jobbet mer på strategisk nivå.

Kommunalsjef helse- og omsorg fortalte at hun gikk ut og inn av flere roller. Hun var fast representert i kriseteamet, men skulle også sørge for at helse- og omsorgsbiten fungerte. Videre var hun ofte fristet til å kaste seg inn i det operative arbeidet i tillegg. Ifølge Karlsen (2017) er det lett å miste oversikten når det er mange arbeidsoppgaver som skal utføres. Han anbefaler en gjennomgang av ansvar idet et prosjekt starter og bruk av ansvarskart. Kriseledelse har mye til felles med prosjektgjennomføring og kunne helt sikkert hente inspirasjon og verktøy fra prosjektlitteraturen når krisen trekker ut i tid.

Gjennom tydelig ansvarsfordeling- og plassering er det også mulig å skåne medarbeidere for belastninger ifølge Larsen (2009). Det var mye jobbing innledningsvis i krisen i Sel, og de måtte få kritisk viktige systemer for testing og sporing opp å gå. Dette var det kommuneoverlegen som gjennomførte. Det er ikke sikkert det var mulig å delegere disse oppgavene slik at hun kunne jobbe mer på et strategisk nivå, men en tydelig gjennomgang av ansvar og oppgaver kunne ha gjort det mulig.

En informant fortalte at folk forsøkte seg på splitt og hersk. Når de var uenige med kommuneoverlegens beslutninger ringte de andre beslutningstakere og forsøkte å overkjøre kommuneoverlegen. Dette kan ha påvirket beslutningene. Larsen (2009) sier at i beslutningsprosesser vil noen kunne forsøke å vinne fram med sin agenda. Videre påpeker han at det er viktig å være oppmerksom på dette, og forsøke å forutse de trekkene som måtte komme fra andre. Dette for om mulig å kunne nøytralisere fremstøt. Kommunen var opptatt av kommunikasjon og informasjon til innbyggere og egne politikere. Dette kan ha bidratt til en slik nøytralisering. En informant mente at en mer tydelig rolle- og ansvarsfordeling vil kunne ha forebygget denne type hendelser, også når det kom til kommunikasjon i mediene.

Informantene nevnte til tider at krisehåndteringen var preget av både stor faglig uenighet og det som fremsto som profesjonskamp. Slik jeg vurderer dette kan det betraktes som opplevde affektive konflikter. Det var både en diskusjon rundt hvem som burde beslutte hva samt uenighet rundt hvilke tiltak som var nødvendige. Organisering av ansvarsområder kan ifølge Larsen (2009) bidra til at det blir færre konflikter. I det hele tatt framholdes koordinering, planlegging og diskusjoner hvor man lytter til hverandre som viktig for å forebygge denne typen konflikter. Det er uklart hvorvidt den opplevde affektive konflikten kom til syne når kriseledelsen var samlet. Noen informanter opplevde at det foregikk beslutningsprosesser og strategihåndteringer også utenfor kriseledelsen gjennom delegering. De opplevde affektive konfliktene kan ha foregått her. Dette bekreftes delvis av en informant, som sa at det ikke var

så veldig stor uenighet i gruppen i seg selv, men at mye ansvar var lagt på smittevernlegen. Det er også uklart hvorvidt disse konfliktene også kunne oppfattes som positive kognitive konflikter.

Flere informanter opplevde press spesielt i forbindelse med stenging av hotell og raftingen. Gjennom dialog kom de likevel fram til en løsning. Opplevd press fra disse kan ha påvirket beslutningen, og dialogen har sannsynligvis skapt bevegelser i beslutningene som ble positiv for alle parter noe som er i tråd med Karlsen & Gottschalk (2009) om tillitsbygging.

Kriseledelsen var opptatt av å være proaktive og brukte mye tid på kommunikasjon, noe som Karlsen & Gottschalk (2009) mener bidrar til å skape tillit. Andre informanter fremhevet god informasjon til politisk nivå som årsak til konsensus i kommunestyret innledningsvis.

Etter hvert kom det flere motforestillinger, og en av konfliktsakene i kommunestyret var hvorvidt det skulle åpnes en akutt-avdeling for korona pasienter på det regionale medisinske senteret på Otta. Dette kunne i utgangspunktet ha vært en kognitiv konflikt, som ifølge Larsen (2009) bidrar til noe positivt gjennom at ulike sider av saken belyses. En informant var derimot av den oppfatning at opposisjonen benyttet anledningen til å skape uro, og at det også ble tatt noen omkamper på tidligere politiske vedtak. Jeg kjenner ikke detaljene i det som skjedde, men dette kan tyde på at hendelsen etter hvert opplevde en politisering og innslag av «The blame game». Det er uklart hvordan dette påvirket beslutningsprosessene.

En annen informant sa at politisk nivå var opptatt av ressursbruk og økonomisk kompensasjon fra staten. Det var ikke avklart med staten hva som ville bli kompensert av ekstraavgifter for koronahåndteringen, men de tok likevel de grepene som var nødvendig for å bekjempe viruset. Usikkerhet rundt økonomi skal altså ikke ha påvirket beslutningene. De valgte å beslutte til tross for usikkerheter noe som ifølge Larsen (2009) karakteriserer beslutninger i kriser som ofte må tas på ufullstendig og til og med sviktende grunnlag.

Når det er sagt; krisestaben hadde god kontroll på økonomien og vektla økonomiske analyser og rapportering. De begynte ganske tidlig å føre regnskap over koronautgifter. De gjennomførte også ROS-analyser i alle virksomhetene. Bakken & Hærem (2020) vektlegger både intuisjon og analyse i beslutninger i en krise. Analyse gir et godt grunnlag for beslutninger om tiden tillater det. Dette gjelder spesielt i komplekse situasjoner, slik at det handles før vippepunktet (tipping point).

ROS-analyser og økonomiske analyser har bidratt til systematisk planlegging av tiltakene. Dette tok det sannsynligvis noe tid å få på plass. Det er ifølge Karlsen (2017) en avveining mellom rask og god planlegging som mulig opp mot planlegging med mer nøyaktighet. De ulike kommunalsjefene med ansvar for ulike områder i kommunen sitter i krisestaben. Da ROS-analysen fra alle enhetene kom inn, var det mulig å legge en god overordnet strategisk plan for håndteringen av pandemien. Lund & Lorentzen (1995) kaller dette integrasjonsplanlegging.

Jeg har tidligere argumentert for at Lund & Lorentzens modell for integrasjonsplanlegging også kan legges til grunn for krisehåndtering ved å ha inneholdt en egen kolonne, for å synliggjøre integrasjonsplanlegging i krisehåndtering. Dette kan bidra til å løfte kriser i en virksomhet opp slik at en sikrer en helhetlig håndtering. I pandemihåndteringen ble det behov for å se krisen i en større helhet etter hvert. Dette taler imot delegering av beslutningene til kommuneoverlege og kommunalsjef helse- og omsorg. Ifølge enkelte informanter ble en del beslutninger delegert til kommuneoverlegen. I tidskrisiske situasjoner mente kommuneoverlegen selv at dette var nødvendig, men stilte også spørsmål til beslutningsnivå. Flere informanter fremhevet den helsefaglige kompetansen som viktig for håndteringen av pandemien. Kanskje ble denne kompetansen vektlagt for mye innledningsvis, slik at kommuneoverlegen ble forventet å fatte en del straks-vedtak som hele kriseteamet heller burde ha stått bak.

Tidsaspektet kommer selvsagt inn her, men jeg har inntrykk av at det kunne ha vært rom for å ta flere beslutninger i fellesskap. Det hadde gitt muligheter for flere alternative løsninger noe som Larsen (2009) mener også kan gi rom for improvisasjon og kreativitet. En strategi berører ifølge Løwendahl & Wenstøp (2009) enheter på tvers og krever en bevissthet rundt konsekvensene av ulike alternativer. Felles beslutninger bidrar til å bygge et læringsmiljø sier Busch et al. (2007). Videre mener disse at organisasjonskultur er sentral for strategisk ledelse og legger vekt på enighet samt felles forståelse når strategier legges. De mener kulturen kan ha fem funksjoner når den er koblet til strategisk ledelse (enighet om: misjon og strategi, mål, midler, evaluering og forbedring). Jeg har ikke fått inngående informasjon om hvordan selve prosessen foregikk i krisestaben og vet ikke om i hvilken grad disse prosessene påvirket beslutningene.

Det er likevel hevet over enhver tvil at kommuneoverlegens kompetanse var viktig for beslutningene. Alle informanter var enige om det. Bonde (2017) sier at fagpersoner og eksperter er viktige premissleverandører for beslutninger.

Flere informanter beskrev at det var på helsesiden beredskapssituasjonen slo ut, og det var grunnen til at kommuneoverlegen og kommunalsjef-helse og omsorg fikk mye ansvar. Dette kan ha vært hensiktsmessig den første tiden, for å få oversikt slik at både situasjonsforståelsen og evnen til å fange opp en krise ble styrket. Bakken & Hærem (2020) sier at den som er ekspert på et område kan se mønsteret av en krise på vei og bidra til at tiltak blir satt inn tidlig nok.

Kommunalsjef helse- og omsorg ble fremhevet som viktig for kriseforståelsen. Hun hadde også kompetanse på smittevern, og var den som slo alarm om at Sel kommune stod i fare for å ikke ha tilstrekkelig helsefaglig beredskap. Kompetanse er en av flere faktorer som bidrar til å bygge tillit hos folk. Karlsen & Gottschalk (2009) sier dette kan bidra til at folk tar den risikoen det er å la andre ta beslutninger, og iverksette tiltak uten at man selv kan kontrollere dette. I kombinasjon med sosial samhandling kan dette gi nødvendig makt ifølge Jacobsen & Thorsvik (2016). Gjennom både kommuneoverlegens og kommunalsjef helse- og omsorg sin kompetanse hadde Sel kommune et godt utgangspunkt for å fatte gode beslutninger.

Sel var i en situasjon med mange utskiftinger av personale og politikere. En informant opplevde at dette påvirket beslutningene, spesielt opp mot hvem som tok beslutningene. Dette kan ha hatt betydning for at kommuneoverlege og kommunalsjef helse- og omsorg fikk mye delegert. På den annen side var kommunen vant til å sette krisestab, og det var også mange erfarne i krisestaben. Det var en kontinuitet i krisestaben som gav trygghet og en form for redundans, noe som Boin et. al (2005) mener er viktig i kriser. Det må likevel påpekes at utskiftinger kan sette en virksomhet i en sårbar situasjon.

Beslutningene som skulle fattes var drastiske, og flere informanter mente det var en krevende situasjon for den enkelte å stå i. Boin et al. (2020) påpeker at beslutningstakere i kriser er utsatt for et press, og at de ofte må ta beslutninger raskt på mangelfullt grunnlag. Dette kan utgjøre en stor politisk risiko. På grunn av ressursmangel måtte ansatte jobbe på flere områder. Det var et stort påtrykk fra media som enkelte opplevde som slitsomt. En informant mente at de hadde stått i en «halvkrise» over tid etter at sykehjemmet brant året før, og som følge av press på helsesiden i forbindelse med diskusjoner om økonomiske kutt. Etter hvert ble folk i kriseteamet slitne. Ifølge Boin et al. (2020) er dette en tilstand som kan påvirke



beslutningene negativt. Dette ble også av enkelte informanter beskrevet som en medvirkende årsak til at faglig uenighet rundt beslutningene oppstod. Boin et al. (2020) er tydelige på at ledere må ta vare på seg selv, og passe på så de ikke legger opp til at alle må bidra 24/7.

Larsen (2009) nevner en rekke psykologiske faktorer som virker inn på beslutninger og prosesser. Dagsformen er en av disse, samt hvordan den enkelte oppfatter seg selv og evnen til å vurdere situasjonen. Følelser, humørsvingninger, skråsikkerhet, fordommer og stereotype oppfatninger kan også påvirke beslutninger. Det er usikkert om disse faktorene var til stede i Sel kommune under den innledende fasen av koronapandemien, men det antas at noen må ha kommet til syne gjennom det som framstår som en affektiv konflikt.

I tillegg til de nevnte faktorene knyttet til generell beslutningsteori er det også viktig å se på spesifikke faktorer knyttet til krisehåndtering, for å få en fullstendig situasjonsforståelse av hva som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelsen av koronapandemien i Sel kommune.

### ***6.2.2 Faktorer knyttet til krisehåndtering som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Sel innledningsvis.***

Jeg har lagt figur fire til grunn for analysen og drøftingen. Først ønsker jeg å se på hvem som faktisk besluttet tiltakene innledningsvis: var det myndigheter nasjonalt eller lokalt og på hvilket nivå organisatorisk i Sel ble beslutningene fattet.

I Sel kommune slo koronaviruset ned som en bombe i begynnelsen av mars 2020. Kriseteamet forstod raskt at de måtte sette inn tiltak på eget initiativ da nasjonale myndigheter ikke hadde kommet med føringer. Dette er i tråd med nærhetsprinsippet om at det i utgangspunktet er laveste nivå organisatorisk som bør håndtere en krise. Det kom frem i intervjuene at beslutningstakerne var bevisst på at det måtte handles raskt, og at kommunen ikke kunne sitte og vente på statlig tilrettevisning. Bakken & Hærem (2020) bekrefter tidsnøden som finnes i kriser, og mener det utgjør en risiko å vente med å beslutte til andre ressurser er på plass.

Det er likevel grunn til å påpeke at lokal beslutning i en situasjon hvor krisen var internasjonal, ikke er i overenstemmelse med presiseringen av nærhetsprinsippet. Når krisen går over landegrensler, er det i utgangspunktet nasjonale myndigheter som skal ha ledelsen. Kriseteamet opplevde at statlige myndigheter som fylkesmannen ikke fulgte opp tilstrekkelig, og at de heller ikke fikk tilstrekkelig veiledning om hvordan de skulle håndtere situasjonen.

Dette kunne ha ført til beslutningsvegringer og ansvarspulverisering. Ansvarspulverisering er en utfordring som blant annet er beskrevet i Gjørsv-kommisjonens rapport etter 22.juli.

FHI sin veiledning ble fremhevet som god, og noe som gav trygghet. Denne støtten kan ha bidratt til å redusere potensiell beslutningsvegring, som følge av usikkerhet rundt ansvar.

Under drøfting rundt Frosta kommune ble det nevnt at det kan være en ide å se på nærhetsprinsippet, for å presisere lokalt ansvar i situasjoner der ingen i nivåene over tar nødvendige grep og styring. Boin et al. (2005) sier at det er uklart når høyere myndigheter eventuelt bør ta over kriseledelsen. De samme forfatterne problematiserer overtagelse av krisehåndteringen av et høyere nivå. Dette fordi avstanden til «åstedet» blir lengre, noe som begrunner hovedregelen i nærhetsprinsippet.

Selv om aktørene i Sel kommune opplevde å stå alene om beslutningene i krisen, opplevde de at de var kompetente til å handle. Krisehåndterings-apparatet i Sel kommune har bred erfaring fra kriser gjennom flom, naturkatastrofer og andre hendelser som gjorde at de i utgangspunktet var godt rustet til å ta beslutninger. Dette er i overensstemmelse med ansvarsprinsippet og likhetsprinsippet.

Det som burde tale for en større involvering forholdsvis raskt fra et nasjonalt nivå er hensynet til nabokommuner og regioner. Ulik praksis mellom kommunene for håndtering av koronapandemien ble nevnt av alle informantene som en stor utfordring. Dersom nasjonale myndigheter hadde tatt styringen ville det gitt bedre koordinering og like regler ifølge informantene. Dette tilsier at nærhetsprinsippet og ansvarsprinsippet burde presiseres, slik at et mer nasjonalt ansvar gis som anbefaling når det er en risiko for at flere kommuner kan rammes av en krise og koordinering er sentralt.

Noen informanter tok til orde for kommunesammenslåing eller et tettere regionsamarbeid, noe som etter deres mening også hadde resultert i bedre krisehåndtering. De mente kommunene var for små og sårbare, samt at koordinering og utnyttelse av ressursene ville bli bedre i en større sammenheng. Ifølge Bakken og Hærem (2020) er knappe ressursene alltid en utfordring i forbindelse med kriser. Det er lett å tenke seg til at situasjonen raskere kan bli kritisk med hensyn til ressurser i en liten organisasjon med færre folk, samtidig kan en liten organisasjon gi oversikt og kontroll.

Beslutningene innledningsvis ble tatt av forholdsvis få personer i kommunen. Boin et al. (2005) argumenterer mot at alle beslutninger tas av et lite team alene. Kriseledelsen sørget etter hvert for å kalle inn aktuell kompetanse til kriseteamet, for å få et bedre

beslutningsgrunnlag. I utgangspunktet vil en bred involvering være vanskeligere i kriser enn i normalt fall, da tiden går og beslutninger ikke kan utsettes. Dersom man venter på forsterkninger eller prosesser kan man oppleve det som Bakken & Hærem (2020) kaller vippepunkt (the tipping point).

Kommunestyre og formannskap ble lite involvert innledningsvis på grunn av opplevd tidsmangel. Kriser karakteriseres av Boin et al. (2005) som en situasjon der tiden for beslutninger er knapp og ofte ikke kan vente. Kriseledelsen var opptatt av å sjekke delegeringsreglementet, og mente at myndigheten de var gitt i planverket gav nødvendige fullmakter både for kriseledelsen og kommuneoverlegen. Ifølge noen informanter ble beslutninger fattet i kriseteamet i fellesskap. Andre informanter mente at flere beslutninger ble tatt av kommuneoverlegen alene. Det framstår som noe sprik mellom de ulike informantenes oppfatning av hvem som faktisk besluttet. Spørsmålet om å gå videre til formannskap og kommunestyret med beslutningene ble ifølge en informant tatt opp, men flertallet i kriseledelsen opplevde myndigheten som var delegert som klar. Dette medførte at problemstillingen ikke ble fulgt opp ytterligere. Tidsaspektet var også inn i bildet rundt disse vurderingene. Dette er i tråd med Flin (1996) som sier at tradisjonelle beslutninger er mangelfulle når kriser skal håndteres, fordi i en normalsituasjon står det ikke om liv og tidspress er vanligvis ikke et element.

En informant mente at lokalpolitikere burde ha vært mer påkoblet fordi konsekvensene av pandemien var så store på flere samfunnsområder. Denne informanten mente at håndteringen av en slik krise burde involvere flere nivåer og ha en nasjonal overbygning. Boin et al. (2005) påpeker at krisehåndtering skjer på ulike nivåer, og Larsen & Dyndal (2020) sier at alle som er involvert i en krise har etter samvirkeprinsippet et ansvar for å sikre best mulig samarbeid. Koronapandemien har vist at det er en utfordring å samordne ulike beslutningsnivåer og beslutninger fattet på ulike nivåer. Dette bør gjennomgås grundig i etterkant av pandemien.

Da regjeringen kom med statlige direktiv opplevde flere informanter dette som en lettelse. Dette medførte også at arbeidstrykket ble redusert. Boin et al. (2005) beskriver beslutninger i kriser som krevende, og at ledernes strategier i ytterste konsekvens har betydning for om en person skal få leve eller ikke. Dette er tøffe avveininger med stor politisk risiko.

Flere personer i Sel kommune var godt trent i ulike kriser, men opplevde at det innledningsvis under pandemien var en utfordring å få ressursene til å strekke til. Dette viser at selv om en kommune er forberedt og har erfaring, er det ikke til å komme fra at en krise kan komme

overraskende. Samtidig kan det være begrensninger i muligheten til å forebygge ytterligere utvikling av en krise. Dette underbygger det Boin et al. (2005) hevder om at det er grunn til å utfordre klassisk teori om krisehåndtering. Den klassiske teorien sier at ulike barrierer eller forholdsregler kan redusere sannsynligheten for at en krise inntreffer. Boine et al. (2005) mener derimot at det kan være uforklarlige og komplekse årsaker til en krise.

En verdensomspennende krise kan være vanskelig å forebygge. Samtidig får flere land og deres lokale myndigheter som kommuner en advarsel om at noe kan være på vei, slik at muligheten til å iverksette skadebegrensende tiltak er til stede om pandemien treffer. I DSB sine risiko- og sårbarhetsvurderinger fra 2018 viste at sannsynligheten for at Norge ville bli rammet av en pandemi ble vurdert til å være tilstede. Dette gav alle nivåer i varslings- og rapporteringskjeden i helse- og omsorgssektoren, fra kommune til nasjonalt nivå, et signal om at en pandemi kunne inntreffe.

Kommuneoverlegen fulgte med på situasjonen i Kina og begynte å gjøre forberedelser ved blant annet å oppdatere smittevernplanen, og ba legevakta varsle henne om noen kom inn med symptomer på koronasmitte. Hun var ekstra oppmerksom i månedene før utbruddet. Dette er i overenstemmelse med Bakken & Hærem (2020), som tar til orde for at det er viktig å være på vakt når mønsteret av at en krise er på vei. Risikoforståelsen rundt henne var imidlertid ikke den samme.

Enkelte kan nok ha vurdert sannsynligheten for at koronapandemien ville ramme bygde Norge som så liten, at det fortonte seg som fåfengt å være ekstra oppmerksom. Det er også sånn at det er umulig å fjerne all risiko, en restrisiko vil alltid være der. Risikostyring og arbeid med samfunnssikkerhet handler om å identifisere, vurdere og håndtere risiko selv om det ifølge Samfunnssikkerhetsmeldingen (2016-2017) er grenser for hvor langt arbeidet kan og bør strekke seg.

Det er likevel grunn til å påpeke at risikostyring som sådan ikke bør legges på hylla. Ifølge Aven (2007) må det ofte en alvorlig hendelse til før risikostyring blir satt på agendaen og tar til orde for ulike analyser. På nasjonalt nivå hadde DSB i 2018 vurdert sannsynligheten for at en pandemi ville ramme landet som høy. Ut fra dette og rapportene fra Kina og Italia burde kanskje flere kommuneoverleger i regionen reagert og fulgt situasjonen tettere. Her kan kommuneoverlegen i Sel sin spesielle kompetanse innen smittevern ha vært bevisstgjørende.

Kommunalsjef helse- og omsorg hadde også kompetanse innen smittevern og forstod fort hvilken situasjon de stod i. Det var hennes innstendige påtrykk som ifølge kommunalsjefen

førte til at de kalte inn kriseledelsen raskt. I tillegg var det spesielt hennes vurdering av at pandemien kunne eskalere, og at de kunne stå i fare for å ikke ha tilstrekkelig helsefaglig beredskap som gjorde inntrykk. Ifølge 22.juli rapporten har aktørers evne til å erkjenne risiko betydning for at en krise faktisk oppstår, for krisehåndteringen, beslutninger i kriser og skadebegrensninger. Det var ulike vurderinger av situasjonen i kriseledelsen til å begynne med. I følge Boin et al. (2005) er det ikke enkelt å finne riktig situasjonsforståelse. Dette på grunn av mye støy rundt det som skjer. Boin et al. (2005) påpeker at noen snakker høyt og andre lavt, samt at noen underdriver mens andre overdriver. En av informantene mente kriseledelsen ble en gyllen middelvei sett opp mot signalene fra forskjellige aktører.

Flere informanter påpekte at det tok noe tid før kommunene innså at de måtte handle og at situasjonen var preget av vantro og en treghet. Bakken & Hærem (2020) mener det er viktig å handle raskt slik at situasjonen ikke eskalerer til et vippepunkt (tipping point). Samtidig redegjør de for at det er vanskelig å fange opp at en krise er på vei. Både smittevernlegen og kommunalsjef helse og omsorg mente tidlig at de burde være i forkant og sette inn tiltak. De uttrykte seg i tråd med Bakken & Hærem (2020) om å støtte seg til et «verste-falls-scenario». Etter hvert ble det en mer enhetlig forståelse av situasjonen og kriseledelsen la opp til en «slå-ned-strategi» gjennom blant annet stenging av skoler og ved å sette mange i karantene.

Samfunnssikkerhetsmeldingen (2020-2021) sin vurdering av «slå-ned-strategien» var at den førte til at smitten ble mer under kontroll innledningsvis. Den påpekte også at med økt kunnskap om viruset kunne man gå over til en «kontroll-strategi» hvor TISK var sentral. Dette var også erfaringen til kriseteamet i Sel. Etter hvert som de fikk erfaring, ble det også en bedre balanse i beslutningene. Tiltak innenfor helse ble vektet opp mot andre hensyn, noe som er i tråd med Bakken & Hærem (2020) som sier at for strenge tiltak gir store økonomiske tap, mens for svake tiltak gir mange alvorlig syke og døde. Beslutningstakerne var også svært opptatt av svakere grupper opp mot stenging av skoler og aktiviteter, noe som Holden (2020) ser på som sentralt i vurderingene.

I Sel kommune hadde kommuneoverlegen oppdatert pandemiplanen i begynnelsen av 2020, noe som bidrog til at forståelsen for utfordringen var sterkere til stede. Flere informanter sa at planene med fordel kunne vært rullet ut i en større bredde i organisasjonen.

Kommuneoverlegen selv mente at dette er en plan hun har puslet med alene. Det var hun som utarbeidet planen, men hun var tydelig på at det hadde vært en fordel om flere hadde hatt et eierskap til planen. Dette er betraktninger som er i tråd med Boin et al. (2005), som sier at

viktigere enn planen, er planleggingsprosessen hvor det må jobbes med forståelse for behov og ressurser som trengs i en krise.

Kommunen var opptatt av å gi informasjon kontinuerlig i krisen både til innbyggerne og til kommunestyre og formannskap. Ifølge informantene var dette med på å rede grunnen for tillit og forståelse. Dette støttes av Karlsen & Gottschalk (2009), som mener tillit internt og eksternt til og med kan fungerer som substitutt for fullstendig informasjon. Kriseledelsen var også opptatt av å være ærlige omkring det som var situasjonen. Ærlighet er en faktor Karlsen & Gottschalk (2009) mener bygger tillit.

De målrettet også informasjonen til både skole, helse og næringsliv, og benyttet kommuneoverlegen til å besøke næringslivet sammen med næringsjefen for å komme i dialog og for å kunne gi råd. Jacobsen & Thorsvik (2016) nevner spesielt innflytelsen som ligger i en person med stor kunnskap på et område, og for å illustrere dette drar de fram eksemplet «legen vet best». Det var et klokt strategisk valg å bruke en person med kunnskap om viruset til dette, men som tidligere drøftet kan det hende kommunen burde ha benyttet annen kompetanse til dette gitt at denne ressursen fantes eks. en med kommunikasjonskompetanse. Kommunikasjonsarbeid i kriser er såpass viktig at dette kan ha vært riktig å prioritere foran det meste. Dette reduserer usikkerhet ifølge Boin et al. (2005), og bidrar til at folk aksepterer samme virkelighetsforståelsen som kriseledelsen samtidig som handlingsrommet til beslutningstakerne utvides.

Det var stor pågang fra media, og minst fire personer fra kriseledelsen kom med uttalelser. En informant opplevde at det ikke var en klar fordeling på hvem som skulle håndtere media, og påpekte at dette vanligvis er klargjort i beredskapsarbeid. Jeg har tidligere drøftet ansvarsfordeling i kriseledelsen og vist til Karlsen (2017), som vektlegger ansvarsfordeling som en sentral del av planlegging. Kommunikasjon er dessuten en utfordring i kriser, og Boin et al. (2005) fremhever betydningen av tydelig og klar informasjon. Flere kanaler ut mot pressen kan bidra til ulike vinklinger av budskapet som igjen kan føre til uklarhet. En informant hadde likevel en opplevelse av at når kommunalsjef, kommuneoverlegen, kommunedirektøren og ordfører ofte var i media så skapte dette en vesentlig grad av tillit.

Krisekommunikasjon er ifølge Boin et al. (2005) noen ledere bør bli gode på for å trygge befolkningen. Det kom fram i intervjuene at kriseledelsen hadde fått mange gode tilbakemeldinger på informasjonsjobben, og spesielt var deres åpenhet om situasjonen vektlagt som positiv. Dette er i tråd med Boin et al. (2005) som vektlegger at det må

redegjøres for det som skjer. Når situasjonsforståelsen er noenlunde klar, må lederne få andre til å akseptere deres virkelighetsforståelse. Kriseledelsen la opp til både generell informasjon, men målrettet også kommunikasjonen mot eksempelvis helse, skole og næringsliv.

Det var en utfordring å nå ungdommene i Sel med god kommunikasjon, blant annet fordi de manglet ungdomsarbeider på tidspunktet for koronaen. Dette viser at ressursknapphet på et område i en krise er et element som begrenser handlingsrommet i strategisk ledelse jfr.

Bakken & Hærem (2020) sin trekant hvor tid, informasjon og ressurser inngår som tre viktige faktorer for handlingsrommet i kriser. En informant uttrykte lakonisk at det ikke anbefales å gå inn i en krise med et halvt sykehjem og uten ungdomsarbeider.

Det var tendenser til konflikt rundt nedstenging av raftingen i Sel, men ved at kommuneoverlegen diskuterte saken med de berørte evnet de å finne løsninger. Dette kan ha vært en viktig proaktiv handling for å beholde legitimitet i beslutningene. Kanskje bidro det til at de kunne beholde handlingsrommet, noe som Boin et al. (2005) sier at utfordres dersom andre aktører lykkes i å forme situasjonsforståelsen.

Forskerne Boin et al. sier videre at media bruker mange kanaler for å lete etter fakta og tolkninger som skaper støy. En informant opplevde at ordene hans ble forsøkt vridd og vendt på av nasjonale medier. Det kom blant annet ut en overskrift om at vedkommende kritiserte regjeringen, noe som ikke var intensjonen. En annen informant mente at avisoppslag rundt spørsmålet om sykehjemmet og flytting påvirket beslutningsprosessene. Journalister og media har sin egen agenda, og det kan være en utfordring for ledere ifølge Boin et al. (2005) å få kontroll over hvilket bilde av situasjonen som får gjennomslag.

Det er også mulig å bruke media gjennom strategisk kommunikasjon beskrevet av Larsen (2009), som å komme andre i forkjøpet ved å lekke informasjon til rett tid slik at konkurrenter innretter seg. Dette er også omtalt som «psykologisk krigføring». Sel kommune gikk ikke så langt som å bedrive psykologisk krigføring, men brukte særlig lokalmedia strategisk for å få ut viktige budskap. Når det gjelder begrepet psykologisk krigføring har det slik jeg ser det en negativ klang, fordi det kan forbindes med maktmisbruk og manipulasjon. Det er likevel grunn til å forholde seg til begrepet og overvåke egen innsats i en krise opp mot om man går for langt i maktutøvelsen og kommunikasjonen. I en beslutningssituasjon er det lett å påvirke og lede andre. Dette beskriver Larsen (2009) som «en saueflokk som følger bjellesauen», og kriseledelsen å aktivt bidra til å motvirke beslutningsfeil blant annet ved å slippe motforestillinger fram. Kognitiv kritikk virker positivt inn på beslutningsprosesser.

Avslutningsvis ønsker jeg å nevne at kriseledelsen i Sel kommune fulgte godt opp med kommunikasjon også internt i kommunen og involverte spesielt tillitsvalgte inn i håndteringen. Tillitsvalgtes involvering ble sett på som en grunnplanke. Dette er i tråd med Busch et al. (2005), som vektlegger strategisk ledelse gjennom samspill der alle organisasjonsmedlemmene kan delta i ledelsesprosessene. I tillegg skaper dette motivasjon og en nødvendig maktbase. Tillit og troverdig kommer som et resultat av involveringen noe som disse forskerne fremhever som en forutsetning for god krisehåndtering og overlevelse politisk også etter krisen.

Oppsummering for Sel kommune viser at følgende faktorer knyttet til beslutningsteori kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien: god erfaring fra tidligere krisehåndtering, ROS analyser under håndtering, klar rolle- og ansvarsfordeling, tegn til affektive konflikter, ekstern kompetanse ved behov, godt samarbeid med fagforeningene, stort arbeidspress, god kommunikasjon og tillit blant befolkningen. Videre viste funn at følgende faktorer knyttet til krisehåndtering kan ha påvirket det strategiske valget om bekjempelse av pandemien: rask iverksettelse av krisehåndteringen, lokalkunnskap, tonivå organisering, helsepersonell var essensiell for situasjonsforståelsen, mediemakt, kombinasjon av ROS analyse og intuisjon, systematisk arbeid og utviklet samt oppdatert krisehåndteringsplanverk.

Drøftingene beskrevet over i de to delkapitlene 6.1 og 6.2 ligger til grunn for sammenlikningen av hvilke likheter og forskjeller som kan ha påvirket valg av strategi i beslutningsprosessen og krisehåndteringen for bekjempelse av koronapandemien i kommunene Frosta og Sel. Funnene fra sammenlikningen fremkommer i delkapittel under.

### ***6.3 Likheter og forskjeller i faktorer knyttet til beslutningsteori og krisehåndtering som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta og Sel***

Innledningsvis har jeg sammenstilt faktorer fra beslutningsteori som kan ha påvirket beslutningene knyttet til valg av strategi for bekjempelse av pandemien i Frosta og Sel. Det er flere likhetstrekk i håndteringen, men også noen forskjeller. Resultatet er presentert i tabell 2 under.



Faktorer knyttet til beslutningsteori som kan ha påvirket beslutningene?	Frosta	Sel
Strategi- og beslutningsprosesser	<p>Frosta manglet rådmann og hadde stått i en krevende periode organisatorisk da pandemien kom. Det var derfor ikke klart hvem som skulle lede kriseteamet.</p> <p>Det var noe tilfeldig at ordfører ble leder av kriseledelsen, men dette gav forutsigbar og tydelig ledelse.</p> <p>Det ble fastsatt klare mål for arbeidet til kriseledelsen.</p> <p>Ansvar- og rollefordelingen var tydelig plassert</p> <p>Beslutningene skjedde i fellesskap i kriseteamet.</p> <p>Prosessene i kriseteamet var god og ulike synspunkter fra andre ble innhentet etter behov.</p> <p>Det ble åpnet opp for motforestillinger i gruppeprosessen, men når beslutningen var tatt stilte alle seg bak denne.</p> <p>Når opplevelsen av at tiden var knapp og beslutninger ikke kunne vente tok kommuneoverlege og ordfører beslutninger alene.</p> <p>Beredskapsplaner bør gjennomgå en enkel oppdatering.</p>	<p>Sel hadde nytilsatt rådmann da krisen kom og hadde stått i en «halvveis krise» gjennom ulike hendelser og manglet ressurser på flere nivå.</p> <p>Kriseledelsen hadde lang erfaring fra håndteringen av ulike kriser og selv om enkelte av medlemmene i kriseledelsen var ny i rollen var det en trygghet i at flere deltagere hadde bred erfaring.</p> <p>Det ble gjennomført ROS-analyser på alle nivåer som et kunnskapsgrunnlag for beslutninger.</p> <p>Ansvars- og rollefordelingen ble av enkelte informanter oppfattet som utydelig.</p> <p>Flere beslutninger ble delegert til kommuneoverlegen, men mange beslutninger ble tatt i kriseteamet</p> <p>Prosessene i kriseteamet var god og ulike synspunkter fra andre ble hentet inn ved behov.</p> <p>Motforestillingene utviklet seg til affektive konflikter.</p> <p>Kommuneoverlegen ble ifølge noen informanter delegert beslutningsmyndighet.</p> <p>Beredskapsplaner bør gjennomgå en enkel oppdatering.</p>
Beslutningstakeres egenskaper og kompetanse	Kommuneoverlegens kompetanse var sentral som grunnlag for beslutningene innledningsvis.	Kommuneoverlegen og kommunalsjef helse og

	<p>Kommuneoverlegen var fast tilstede i kriseteamet.</p> <p>Beslutninger innledningsvis var preget av «worst-case-scenario» og helsekrisen satte innledningsvis premissene. Etter hvert begynte beslutningstakerne å vekte andre hensyn.</p> <p>Kriseledelsen innhentet ekstern kompetanse ved behov.</p>	<p>omsorg sin kompetanse var sentral som grunnlag for beslutninger innledningsvis i krisen.</p> <p>Kommuneoverlegen var ikke tilstede fast i kriseteamet.</p> <p>Beslutningene innledningsvis var preget av stort fokus på helsekrisen. Etterhvert ble flere ulike kompetanser vektlagt i en mer helhetlig vurdering hvor også økonomi og hensynet til sosiale forhold fikk plass.</p> <p>Kriseledelsen innhentet ekstern kompetanse ved behov.</p>
Psykologiske aspekter	<p>Kriseledelsen ble slitne men opplevde også en energi gjennom arbeidet.</p> <p>Belastningen var spesielt stor på helsesiden og kommuneoverlegen jobbet svært mye.</p> <p>Ingen dragkamper og maktkamper ble registrert.</p> <p>Kriseledelsen var konsensusdrevet.</p> <p>Folk sluttet opp om beslutningene og det var få motforestillinger.</p> <p>Aktørene mente tillit var en viktig forutsetning for at folk skulle følge tiltakene.</p>	<p>Kriseledelsen ble slitne og noen informanter det gav grobunn for konflikt.</p> <p>Belastningen var spesielt stor på helsesiden og kommuneoverlegen jobbet svært mye.</p> <p>Beslutningene bar preg av dragkamper og uenighet.</p> <p>Det var ikke full konsensus mellom alle beslutningstakere.</p> <p>Folk sluttet stort sett opp om beslutningene, men noen motforestillinger og protester kom til syne.</p> <p>Tillit ble sett på som viktig og de jobbet kontinuerlig med kommunikasjon for å opprettholde tilliten.</p>

Tabell 2: Likheter og ulikheter i faktorer knyttet til beslutningsteori som kan ha påvirket beslutningene.

Både Frosta og Sel kommune var i en noe sårbar situasjon da koronaen inntraff med hensyn til utskifting av personell. Situasjonen kan ha vært medvirkende årsak til at kriseledelsen i Sel fikk utfordringer med å plassere ansvar- og roller i krisen. Dette var potensielt også noe som kunne ha skjedd i Frosta, men der tok ordfører tydelig styring og fordelte roller og ansvar når det oppstod et «ansvarsvakum». Dette er i tråd med Boin et al. (2005) som sier at i kriser må ledere kunne snu seg raskt og improvisere slik ordfører gjorde da han tok ledelsen i gruppen.

I Sel framstår det likevel som at ledelsen av kriseteamet har vært tydelig med hensyn til prosessene som gikk rundt ROS-analyser og involvering av tillitsvalgte og andre. Dette er integrasjonsplanlegging som Lund & Lorentzen (1995) argumenterer for gir bedre beslutninger og en mer helhetlig strategisk tenkning. Ifølge Bakken & Hærem (2020) finnes det forskning som viser at i komplekse situasjoner er analyse et bedre valg enn intuisjon. Det er tidsaspektet som avgjør om det er mulig å vektlegge analyser, og helt innledningsvis var tiden knapp. Intuisjon kommer best til sin rett under tidspress ifølge Bakken og Hærem (2005), mens analyser benyttes så langt tiden tillater. Frosta kommune har slik jeg vurderer det hatt en intuisjonspreget beslutningsprosess innledningsvis. Dette bekreftes av en informant som sa «... men det var mye magesfølelse i starten, skremmende mye, men det fungerte». I Sel manglet de beslutningsgrunnlag, og beslutningene der var også intuitive helt i starten. Uavhengig av dette satte de raskt i gang med ROS-analyser.

Det framstår som at aktørene i Frosta handlet umiddelbart på anmodningen fra kommuneoverlegen. I Sel framstår det som at det gikk noe lengre tid før beslutningstakerne reagerte. En av informantene i Sel sa det slik «Jeg tror jeg hadde en annen forståelse av situasjonen enn det jeg klarte å formidle til kommunen, om hvor alvorlig dette kunne være». Bakken & Hærem (2020) argumenterer for at krisen må løses på et så tidlig tidspunkt som mulig og at «verste-fall-scenario» bør benyttes når kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt. Her har Frosta reagerte svært raskt. Det blir beskrevet en treghet i situasjonsforståelsen i Sel kommune, men det må samtidig argumenteres for at Sel også var forholdsvis raske. Det var ikke mange dagers forskjell på Frosta og Sel når det kom til handling, og begge kommuner fikk kontroll over utbruddet.

Frosta hadde tidlig en klar ansvars- og rollefordeling i kriseledelsen, noe som alle informanter var enige om. I Sel mente noen informanter at ansvars- og rollefordelingen burde ha vært tydeligere, og at dette ville vært konfliktforebyggende. I Frosta meldte ingen av informantene om affektive konflikter. Grunnen til at denne type konflikt ikke forekom i Frosta kan være sammensatt. Larsen (2009) framhever at å klargjøre de enkeltes ansvar- og roller, utvikle felles mål og å planlegg å gjøre ting sammen forebygger konflikter. Dette kunne ha vært en medvirkende årsak til at Frosta ikke opplevde konflikter.

I Frosta ble det helt innledningsvis satt klare mål for arbeidet i kriseteamet, og i Sel ble det gjort et grundig arbeid med ROS-analyser. Begge kommuner brukte strategisk og systematisk

planlegging i kriseledelsen, og ifølge Lund & Lorentzen (2007) skaper dette et forbedret grunnlag for beslutninger.

Tonen og samarbeidet i begge kriseteam ble beskrevet som god. Kriseledelsen i Frosta tok de fleste av avgjørelsene i fellesskap med unntak av noen få beslutninger innledningsvis, da tidsaspektet var avgjørende. I Sel ble det av noen oppfattet en forventning om at kommuneoverlegen skulle fatte beslutninger på sitt felt.

Det kunne muligens vært en fordel om kommuneoverlegen i Sel hadde vært til stede i større grad på strategisk nivå, for å ha riktige personer representert i en integrasjonsplanlegging i krisen. I Frosta var vedkommende tilstede. Det er derimot ofte en knapphet på ressurser i en krise. Det kan derfor hende at det var riktig prioritering at kommuneoverlegen i Sel jobbet mer operativt.

Innledningsvis i begge kommuner fikk helse- og omsorgskonsekvensene av krisen mer fokus enn f.eks. utfordringer knyttet til sosiale og økonomiske forhold. Dette skyldes nok den store usikkerheten rundt hvordan viruset virket, slik at det helt innledningsvis ble naturlig å jobbe ut fra et «verste-fall-scenario». En slik tilnærming er også noe som befales i innledningen av en krise av Bakken & Hærem (2020). Etter hvert vektet kriseteamene andre hensyn opp i større grad. Dette skjedde i takt med at de fikk mer informasjon og kunnskap om koronapandemien.

Folk sluttet stort sett opp om tiltakene i Både Frosta og Sel. I denne forbindelse ble tillit fremhevet som en viktig forutsetning for etterlevelse av tiltakene. Dette er i tråd med Karlsen & Gottschalk (2009), som sier tillit eksternt og internt er en gjennomgående faktor som er viktig i ledelse og kan fungere som et substitutt til fullstendig informasjon.

Både i Frosta og Sel ble folk slitne. Dette kan ifølge Boin et al (2005) påvirke beslutningene negativt. Det er ikke i noen av kommunene gjort funn som tilsier at dårlige beslutninger ble fattet på grunn av dette, men i Sel kan slitne beslutningstakere ha ført til affektive konflikter.

Videre har jeg i tabell 3 samlet likheter og ulikheter i Frosta og Sel knyttet til krisehåndtering som kan ha påvirket beslutningene:

Faktorer knyttet til krisehåndtering som kan ha påvirket beslutningene	Frosta	Sel
Nærhet- ansvar- likhets prinsipp (Hvem og hvilket nivå bør beslutte)	<p>Lokalkunnskap ble sett på som viktig i beslutningene.</p> <p>Frosta opplevde mangelfull rådgivning fra fylkesmannen.</p> <p>Nabokommuner og regioner må samarbeide for harmonisering av regler.</p> <p>Ok med nasjonal beslutningsmyndighet for samordning, men det var viktig å beslutte lokalt og ikke vente på at regionale og nasjonale myndigheter skulle komme på banen.</p> <p>Tonivå-modell organiseringen av kommunen gav oversikt og kontroll.</p>	<p>Lokalkunnskap ble sett på som viktig i beslutningene.</p> <p>Sel opplevde mangelfull rådgivning fra fylkesmannen.</p> <p>Nabokommuner og regioner må samarbeide for harmonisering av regler.</p> <p>Ok med nasjonal beslutningsmyndighet for samordning, men det var viktig å beslutte lokalt og ikke vente på at regionale og nasjonale myndigheter skulle komme på banen.</p> <p>Tonivå-modell organiseringen av kommunen gav oversikt og kontroll.</p>
Situasjonsforståelse (sense-making)	<p>Frosta kommune fikk raskt situasjonsforståelse og risikoforståelse.</p> <p>Kommuneoverlegens kunnskap og tillit bidrog til god situasjonsforståelse</p>	<p>Sel kommune hadde noe treghet i risikoforståelsen og situasjonsforståelsen, men var forholdsvis rask med handling.</p> <p>Kommunalsjef helse- og omsorg og kommuneoverlegen var sentrale for situasjonsforståelsen.</p>

	<p>Felles planlegging i kriseteam (integrasjonsplanlegging) bidro til god situasjonsforståelse</p> <p>Reportasjer fra Kina og Italia bidrog til at beslutningstakere så situasjonens alvor.</p>	<p>Felles planlegging i kriseteam bidro til god vekting av ulike hensyn mot hverandre.</p> <p>Reportasjer fra Kina og Italia bidrog til at beslutningstakere så situasjonens alvor.</p>
<p>Beslutninger i kriser</p>	<p>Magefølelsen var sentral i beslutningene innledningsvis. da kunnskapsgrunlaget var mangelfullt.</p> <p>Beslutningene var stort sett fattet i fellesskap i kriseledelsen.</p> <p>Beslutninger ble fattet selv om kunnskapsgrunlaget var mangelfullt.</p> <p>Det gikk i liten grad politikk i beslutningene.</p>	<p>Magefølelse, men også ROS-analyser var sentralt i beslutningsprosessen.</p> <p>Beslutninger var fattet i fellesskap i kriseledelsen, men noe var delegert til kommuneoverlegen.</p> <p>Beslutninger ble fattet selv om kunnskapsgrunlaget var mangelfullt</p> <p>Enkelte beslutninger ble politisert.</p>
<p>Kommunikasjon (meaning-making)</p>	<p>Kommunikasjon var et hovedfokusområde, noe som informantene sa bidro til at folk etterlevde tiltakene.</p> <p>Klar ansvarsavklaring rundt hvem som skulle fronte i media.</p>	<p>Kommunikasjon var et hovedfokusområde, noe som informantene mente bidro til at folk etterlevde tiltakene.</p> <p>Uklar ansvarsfordeling rundt hvem som skulle fronte i media.</p>
<p>Planverk</p>	<p>Planverket fikk ikke en sentral rolle når krisen var et faktum.</p> <p>Planverket var ikke oppdatert.</p>	<p>Planverket fikk ikke en sentral rolle når krisen var et faktum.</p> <p>Planverket rundt pandemihåndteringen var oppdatert.</p>

Aktuelle felles læringspunkter	Kriseplanene bør oppdateres gjennom en bred forankringsprosess, men holdes enkel.  «Småprat» kan brukes mer målrettet for å forløse og dele taus kunnskap, noe som også kan kobles opp mot Simons «godt-nok» strategi.  Tillit ligger til grunn for alt krisearbeid.  Nabokommuner må samarbeide tettere.	Kriseplanene bør oppdateres gjennom en bred forankringsprosess men holdes enkel.  «Småprat» kan brukes mer målrettet for å forløse og dele taus kunnskap, noe som også kan kobles opp mot Simons «godt-nok» strategi.  Tillit ligger til grunn for alt krisearbeid  Nabokommuner må samarbeide tettere.
--------------------------------	---	---

Tabell 3. Likheter og ulikheter mellom Frosta og Sel i faktorer knyttet krisehåndtering som kan ha påvirket beslutningene.

Både i Frosta og Sel var de opptatt av at lokalkunnskap var viktig for beslutningene. Da de ikke fikk klare råd fra fylkesmannen om hvordan de skulle forholde seg, tok de selv nødvendige beslutninger for å begrense smitten. Dette er i tråd med Bakken & Hærem (2020) som sier at når en krise er på vei, så må det finnes vilje til å iverksette tiltak raskt nok. Informantene fra begge kommuner opplevde det som belastende å igangsette drastiske tiltak og var lettet når nasjonale føringer kom. Likevel er de klare på at de selv må beslutte når det er nødvendig. Dette støttes av Larsen & Dyndal (2020) i deres beskrivelse av nærhetsansvars- og likhetsprinsippet.

Begge kommuner er organisert etter en to-nivåmodell, og mener dette er en organisering som gir bra oversikt og kontroll i en krise. Dette har gitt korte linjer inn til kriseledelsen som sannsynligvis har gitt en god situasjonsforståelse. En utfordring i kriser er ifølge Boin et al. (2005) å få forståelse av at en krise er på vei. Signalene er ikke selvforklarende, men lederne må finne riktig situasjonsbeskrivelse og tonivå-modellen kan ha bidratt til at situasjonsforståelsen kom forholdsvis raskt. Når situasjonen til egne syke innbyggere ble satt i sammenheng med tv-bilder fra Kina og Italia, førte dette til en alvorliggjøring av situasjonen.

Kommuneoverlegene var i så måte viktige aktører. I begge kommuner ble de lyttet til og respektert.

En av hovedoppgavene i krisen for begge kommuner var kommunikasjon noe som Boin et al. (2005) beskriver som en utfordring i kriser. Dette krever stor innsats, og det er tydelig at både Frosta og Sel har lagt mye energi inn i kontinuerlig informasjon til innbyggerne. I Frosta var det en klar ansvarsfordeling på hvem som skulle uttale seg til media og foreta ekstern kommunikasjon. Dette var mer utydelig i Sel, og førte til at flere uttalte seg til media. Det er ikke gjort undersøkelser rundt om dette førte til utydelig kommunikasjon og misforståelser, men enkelte informanter opplevde det som en utfordring og mente at kanalen ut burde vært smalere. Tydelig ansvars- og rollefordeling er noe Aven (2009) mener er viktig å få på plass.

Det er verdt å merke seg at Boin et al. (2005) fremhever læring som en av de mest underutviklede sidene av en krise, men at en krise representerer et stort potensiale for læring. Et signal på at læringsviljen er til stede både i Frosta og Sel, var at de uten forbehold stilte opp til intervju til denne masteren. Dette er en indikasjon på at de ønsker at noen går gjennom krisehåndteringen, som igjen kan bidra til en form for evaluering og læring.

Det framstår som en utfordring både i Frosta og Sel å få til en bredere forankring rundt planarbeidet i kommunene. Boin et al. (2005) mener at prosessen for læring er viktigere enn selve planen. Dette understrekes igjen av et av president Eisenhower utsagn: «Plans are nothing; planning is everything». I Frosta mente kommuneoverlegen at planverk i det store og hele var unyttig, og viste til at han hadde planen i hodet. I Sel hadde kommuneoverlegen planen på et papir, men hadde syslet med dette alene. Hos begge var planarbeidet gjennomført, men fantes mer eller mindre som taus kunnskap. Ekman (2012) argumenterer for småprat som en måte å materialisere taus kunnskap på og redegjør for en modell hvor den tause kunnskapen artikuleres gjennom småprat. Begge kommuneoverlegene hadde begynt å «småprate» med kolleger om koronaviruset flere måneder før det var en realitet. De hadde begge antydning at det kunne komme til bygda. Selv om dette ble mottatt med noe vantro, kan det se ut til at småpraten bidro til raskere situasjonsforståelse og ergo en organisasjon som hadde lært slik at de responderte hurtig.

Gjennom undersøkelsene er det funnet at både likheter og forskjeller knyttet til faktorer som kan ha påvirket strategivalget for bekjempelsen av pandemien i Frosta og Sel kommune. Likhetene besto av forhold knyttet til lokalkunnskapens betydning for håndteringen, mangelfull rådgivning fra sentralt hold, helsepersonells betydning, tonivåorganiseringen som



gav oversikt og kontroll, betydning av situasjonsforståelsen, utfordring med å koordinere med nabokommuner, beslutninger som måtte fattes selv om beslutningsgrunnlaget var mangelfullt, beslutninger som var basert på intuisjon, viktigheten av å handle selv om kunnskapsgrunnlaget manglet, vektlegging av kommunikasjon og tillit.

Videre er det påvist forskjeller i faktorer som kan ha påvirket beslutningene. Ulikhetene besto i faktorer knyttet til mer uklar ansvar- og rollefordeling og større grad av politisering av krisen i Sel sammenliknet med Frosta. Det ser også ut som om Sel kommune hadde en mer analytisk tilnærming til krisehåndteringen sammenliknet med Frosta.

Oppsummert er det funn som tyder på at det er både forskjeller og ulikheter knyttet til faktorer som påvirket strategivalgene for bekjempelse av koronapandemien i Frosta og Sel. Sammen med faktorer som påvirket valg av strategi i beslutningsprosesser og krisehåndteringen danner dette grunnlaget for konklusjon og veien videre.

## **7. Konklusjon og veien videre**

Funn fra undersøkelsen viser at det er flere faktorer som påvirket valg av strategi i beslutningsprosesser og krisehåndteringen for bekjempelse av koronapandemien i Frosta og Sel. Noen faktorer påvirket valg av strategi på en positiv måte og bidro til å styrke krisehåndteringen, mens andre faktorer førte til det motsatt. Enkelte faktorer kan ses på som både positive og negative alt avhengig av utfallet.

Følgende faktorer innen beslutningsprosesser og krisehåndtering påvirket strategivalget for bekjempelse av pandemien positivt: tillit, tydelig rolle- og ansvarsavklaring, god ledelse av kriseteamet, åpenhet for motforestillinger i gruppeprosesser, kompetansen til helsepersonell, bruk av ekstern kompetanse, ROS analyser, god situasjonsforståelse, tilstrekkelig kvalitet (godt nok), lokalkunnskap, god kommunikasjon, to nivå organisering, positiv mediemakt, integrasjonsplanlegging, god balansen mellom intuisjon og analyse samt småprat.

Faktorer som påvirket strategivalget negativt: tendens til affektive konflikter, uklar og rolle- og ansvarsfordeling, ansvarspulverisering mellom ulike forvaltningsnivåer, sviktende beslutningsgrunnlag, negativ mediepåvirkning og mangel på samarbeid i regionen og mellom nabokommuner.

Funn viser at det var både likheter og forskjeller i faktorer knyttet til beslutningsteori og krisehåndtering som kan ha påvirket valg av strategi for bekjempelse av koronapandemien i Frosta og Sel. Likhetene var i hovedsak knyttet til rask situasjonsforståelse, kommunikasjon,

lokalkunnskap og tillit, mens forskjellene dreide seg om ulik rolle- og ansvarsfordeling samt organisering, ulikhet i konsensus og analytisk tilnærming til krisehåndteringsarbeidet.

Veien videre bør inkludere følgende læringspunkter: ansvar- og roller må tydeliggjøres, lokalkunnskap er viktig for effektiv håndtering og tillit er essensielt i kombinasjon med en god kommunikasjonsstrategi. Kompetanse om smittevern synes å ha vært avgjørende for krisehåndtering i begge kommunene. Ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet bør gjennomgås med hensyn til hvordan det skal forstås i en internasjonal krise som rammer nasjonal virksomhet på ulike forvaltningsnivå. Dette for å sikre tydelig rolle- og ansvarsforståelse samt riktig myndighetsnivå for rask og treffsikker håndtering.

Det er videre gjort funn rundt betydningen av planverk som tilsier at planleggingsprosessen er viktig, men at selve planen ikke er sentral når krisen er et faktum. En plan vil aldri kunne ta hensyn til alle eventualiteter ved en bestemt krise. Dette tilsier at kriseplaner bør være enkle og generiske.

Småprat er identifisert som en ukjent faktor (x-faktor) som er viktig for beslutningsprosesser og situasjonsforståelsen i kriser. Denne faktoren synes ikke å være omtalt i eksisterende faglitteratur knyttet til krisehåndtering og beredskap. Dette kan være viktig å inkludere i framtidige revisjoner av eksisterende planverk, opplæring og øvelser på både kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. Det vil også kunne være aktuelt å forske videre på «småprat» og det Kahneman (2012) kaller «intelligent sladder» som et middel for å fundamentere en sikkerhetskultur og bevissthet rundt at kriser kan og vil oppstå. Dette bør kunne kobles opp mot Simons «godt nok» strategier. Denne oppgaven har funnet at små grep som småprat kan utgjøre en forskjell.

Både Frosta og Sel kommune tok på eget initiativ både ansvar og kontroll over situasjonen, sannsynligvis som følge av at de var tett på det som skjedde gjennom lokalkunnskap. Denne faktoren er verd å legge merke til for fremtidig beslutningsprosesser i kriser i tillegg til de andre nevnte faktorene. Læringspunktene bør vies oppmerksomhet under en evaluering av krisehåndteringen knyttet til koronapandemien på alle samfunnsnivå. I et slikt perspektiv kan også et styrket fokus på samordning og samvirke mellom kommuner og de andre forvaltningsorganene gi gevinst i en krisehåndtering, noe som bør vurderes utredet.

Ressurser i forhold til både kompetanse og materiell er viktige i en krisehåndtering. Dette har ikke vært en del av denne undersøkelsen, men i et evalueringsperspektiv er det viktige momenter å ivareta.

Min vurdering helt til slutt er at både Frosta og Sel har utøvd en god krisehåndtering av pandemien. De fikk raskt kontroll på smitteutbruddet og begrenset således konsekvensene for liv og helse, noe som er det viktigste med all krisehåndtering.

## Litteraturliste:

- Andreassen, N., & Bjørkelo, B. (2020). Organisasjonsteori om krisehåndtering i teori og praksis. I A. Larssen, & G. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig-det norske systemet* (ss. 86-100). Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T. (2007). *Risikostyring*. Stavanger: Universitetsforlaget.
- Bakken, B., & Hærem, T. (2020). Betydningen av enkeltindivider i krisehåndtering: Lederens strategiske beslutningstaker. I A. Larssen, & G. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig- Det norske systemet* (ss. 101-121). Oslo: Universitetsforlaget.
- Boin, A., Bynander, F., Stern, E., & t'Hart, P. (2020, april 02). *Anzsog*. Hentet fra Leading in a crises: Organisational resilience in mega-crises: <https://www.anzsog.edu.au/resource-library/research/organisational-resilience-in-mega-crises>
- Boin, A., t'Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crises Management*. New Yourk: Cambridge University Press.
- Bonde, A. (2017, 3 27). Politikkenes uryddige kunnskapsgrunnlag. *Stat og styring - tidsskrift for politikk og forvaltning*, ss. 10-13. Hentet fra idunn.no: [https://www.idunn.no/file/pdf/67020817/stat\\_2017\\_03\\_pdf.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/67020817/stat_2017_03_pdf.pdf)
- Brescia, R., & Stern, E. (2021). *Crises Lawyering*. New York: New York University Press.
- Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S., & Vanebo, J. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Unviersitetsforlaget.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). (2012, februar). *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra veileder-forskrift-kommunal-beredskapsplikt.pdf: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/pdf-er/veileder-forskrift-kommunal-beredskapsplikt.pdf>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). (2019, februar). *Analyse av krisesenarioer*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap . Hentet fra Analyser av krisescenarioer 2019: <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/analyser-av-krisescenarioer-2019/>

- Eisenr ager, S. (2020, mars 18). *Vg.no*. Hentet fra Angela Merkel: Corona-krisen den største utfordringen siden andre verdenskrig:  
<https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/kJOnLa/angela-merkel-corona-krisen-den-stoerste-utfordringen-siden-andre-verdenskrig>
- Ekman, G. (2012). *Fra prat til resultat - Om lederskap i hverdagen*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Fermann, G. (2020). Utenrikspolitisk handlingsrom og krisehåndtering. I A. Larssen, & G. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 63-85). Oslo: Universitetsforlaget.
- Flin, R. (1996). *Sitting in the hot seat*. Chichester: Wiley.
- Folkehelseinstituttet. (2020, mars 16). *Fhi.no*. Hentet fra Koronavirus fakta, r d og tiltak:  
<https://www.fhi.no/nettpub/coronavirus/fakta-og-kunnskap-om-covid-19/fakta-om-covid-19-utbruddet/>
- Forskningsdata, N. s. (2019, november 14.). *Personverntjenester*. Hentet fra Må jeg melde prosjektet mitt: (<http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/>).
- Frosta kommune. (2021, februar 24). Hentet fra frosta.kommune.no:  
<https://www.frosta.kommune.no/om-kommunen/informasjon-om-kommunen/fakta-om-kommunen/>
- Grennes, T. (2001). *Innføring i vitenskapsteori og metode*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, O. (1994). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2014, oktober 23). *regjeringen.no*. Hentet fra Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa:  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/c0e6b65e5edb4740bbdb89d67d4e9ad2/nasjonal\\_beredskapsplan\\_pandemisk\\_influensa\\_231014.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c0e6b65e5edb4740bbdb89d67d4e9ad2/nasjonal_beredskapsplan_pandemisk_influensa_231014.pdf)
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2018, januar 1). *Nasjonal helseberedskapsplan*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/a-verne-om-liv-og-helse/id2583172/>
- Helsedirektoratet. (2019). *Pandemiplanlegging - Nasjonale faglige råd*. Oslo: Helsedirektoratet.

- Holden, S. (2020, april 7). *Helsedirektoratet.no*. Hentet fra Samfunnsøkonomisk vurdering av smitterverntiltak - covid-19: [https://www.helsedirektoratet.no/tema/beredskap-og-krisehandtering/koronavirus/anbefalinger-og-beslutninger/Samfunns%C3%B8konomiske%20virkninger%20smitteverntiltak%20covid-19.pdf/\\_/attachment/inline/cf0faf7e-1789-4183-968b-7f230d20b63f:5a06ef046ea00a0ec38](https://www.helsedirektoratet.no/tema/beredskap-og-krisehandtering/koronavirus/anbefalinger-og-beslutninger/Samfunns%C3%B8konomiske%20virkninger%20smitteverntiltak%20covid-19.pdf/_/attachment/inline/cf0faf7e-1789-4183-968b-7f230d20b63f:5a06ef046ea00a0ec38)
- Jacobsen, I., & Thorsvik, J. (2016). I *Hvordan organisasjoner fungerer*. Universitetsforlaget.
- Jefferson lab. (2009, 5 12). Hentet fra <https://www.jlab.org/montage/plans-are-nothing-planning-everything>
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, J.-A., & Olsen, B. (2009). *Fremtidige strategier og organisasjonsformer*. Oslo: Cappelen Damm.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020-2021). *Meld. St. 5 Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Kahneman, D. (2012). *Thinking fast and slow*. London: Penguin.
- Karlsen, J. T. (2017). *Prosjektledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Karlsen, J. T., & Gottschalk, P. (2009). *Prosjektledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellén, U. (2000). *Prevention of Accidents through experince feedback*. London: Taylor & Francis.
- Larsen, R. (2009). *Ledelse og beslutninger*. Oslo: Novus.
- Larssen, A., & Dyndal, G. (2020). *Strategisk ledelse i krise og krig. Det norske systemet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lund, J., & Lorentzen, R. (1995). *Foretaksstrategi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lægreid, P. (2020, juni 9). *Idunn*. Hentet fra Stat og styring: [https://www.idunn.no/stat/2020/02/styringskapasitet\\_og\\_styringslegitimitet](https://www.idunn.no/stat/2020/02/styringskapasitet_og_styringslegitimitet)
- Løvik, K. (2010). *Øvelse gjør mester*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

- Løwendahl, B., & Wenstøp, F. (2009). *Grunnbok i Strategi*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Mathiesen, E., & Olsen, O. (2020). Medias rolle i krisehåndteringen. I A. Larssen, & G. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 221-234). Oslo: Universitetsforlaget.
- Melbye, A., & Kvaal, K.-E. (2012). *Politikk og Makt*. Hentet fra <https://politikkogmakt-versjon2.cappelendamm.no/vgsamf/nyhet.html?tid=2327283>: <https://politikkogmakt-versjon2.cappelendamm.no/vgsamf/tekst.html?tid=1006593#>
- Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. (2020). *nsm.no*. Hentet fra <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rapporter/risiko-2020/redundansutfordringer/>
- NOU. (2012). *NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli kommisjonen*. Oslo: Departementets servicesenter.
- Rachlew, A. (2003). Norske politiavhør i et internasjonalt perspektiv. *Tidskrift for strafferett*, 3(4), ss. s 400-439.
- Ramsøy, I. (2020, mars 8). *sel.kommune.no*. Hentet fra Koronavirus i Sel kommune : <https://www.sel.kommune.no/aktuelt/pressemelding-08-03-2020-kl-17-00.34367.aspx>
- Sel kommune. (2021, februar 2.). *Sel kommune*. Hentet fra [Sel.kommune.no](https://www.sel.kommune.no/om-sel/velkommen-til-sel-kommune/): <https://www.sel.kommune.no/om-sel/velkommen-til-sel-kommune/>
- Simons, H. A. (1957). *Models of Man*. New York: John Wiley.
- Simonsen, S. (2020). Regjeringen og forsvarrets rettslige handlerett og handleplikt i nasjonale kriser. I A. Larssen, & G. Dybdal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 314-334). Oslo: Universitetsforlaget.
- Spikkeland, L. (2019, august 8.). *ks.no*. Hentet fra Klar rolle- og ansvarsfordeling: <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/gode-rad-etikkarbeid/klar-rolle--og-ansvarsfordeling/>
- St.meld. nr.10 (2016-2017). (2016). *Risiko i et trygt samfunn*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Stenerud, D. (2020, April 5). *ABC nyheter*. Hentet fra «Det er regjeringen som bestemmer», sa Bent Høie. Det er forskjellen på Norge og Sverige:

<https://www.abcnyheter.no/stemmer/2020/04/05/195667529/det-er-regjeringen-som-bestemmer-sa-bent-hoie-det-er-forskjellen-pa-norge-og-sverige>

*Stjørdals-nytt*. (2019, september 12). Hentet fra <https://s-n.no/nygammel-ordforer-valgt-i-kveld/>

Storvik, A. (2020, August 19). *Dagens Medisin*. (P. e. kommuner, Redaktør) Hentet 2021 fra <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2020/08/19/-pandemien-er-blitt-en-vekker-for-kommuner/>

*Techopedia*. (2021). Hentet fra <https://www.techopedia.com/definition/20262/keep-it-simple-stupid-principle-kiss-principle>

Torgersen, G.-E., & Steiro, T. (2009). *Ledelse, samhandling og opplæring i fleksible organisasjoner*. Stjørdal: Læringsforlaget DA.

Tømmerbakke, S. G. (2020, april 8). *Dagens medisin*. Hentet fra [dagensmedisin.no: https://www.dagensmedisin.no/artikler/2020/04/08/fhi-advarer-pa-nytt-mot-regjeringens-strategi/](https://www.dagensmedisin.no/artikler/2020/04/08/fhi-advarer-pa-nytt-mot-regjeringens-strategi/)

Undheim, J. (1996). *Innføring i statistikk og metode for samfunnsvitenskaplige fag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Williksen, E., & Bjerknes, O. (2003). Kapittel 7 Avhørsprosessen. I *Politirapport* (ss. 369-429). Nesbru: Vett og viten.

Østerud, Ø. (2014). *Statsvitenskap Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.



## **Vedlegg 1**

### **Intervjuguide**

Denne intervjuguiden har en innledning med introduksjonsspørsmål, deretter faktaspørsmål knyttet til ulike temaer, overgangsspørsmål og avslutning (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2011, s. 149). Dette er gjort for at spørsmålene i størst mulig grad skal fremme og ikke hemme kommunikasjonen, samt at de ikke skal framstå som ledende. Forskningsspørsmål bør ikke inviterer til bestemte svar (Hellevik 1994 s. 125).

#### ***Introduksjon/kontakt***

Jeg starter med å presentere meg selv og forklarer kort hvorfor jeg har valgt å fordype meg i Frosta kommune og klargjør rammene for intervjuet (tidsaspekt, opptak, signering av kontrakt, ønske om at informanten snakker mest mulig fritt uten at jeg avbryter og at jeg vil gripe inn og styre med nye spørsmål etter behov for framdrift, at jeg vil notere underveis, mulighet for gjennomlesning av sitater og godkjennelse).

#### **Fri fortelling (Åpen tilnærming)**

Hvordan har det vært å være på jobb i Frosta kommune da koronakrisen kom til bygda?

#### ***Spørsmål rundt forskningsspørsmål 1: Hvilket rammeverk foreligger for krisehåndtering i kommuner?***

Gjennom intervjuet vil jeg undersøke om intervjuobjektene er kjent med kommunens ansvar og ansvarsfordeling/delegering under en krise. Jeg vil også undersøke hvorvidt kommunen har hatt en strategiprosess som involverer ansatte/politikere når risiko og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) og planer for krisehåndtering i kommunen ble lagt. Videre må jeg undersøke hvilke ROS-analyser og planverk som er lagt til grunn for beslutningene.

Jeg ønsker også å undersøke om intervjuobjektene er kjent med de ulike strategiene som ble skissert for bekjempelse av covid-19 pandemien samt hvilke risiko disse representerte, og ikke minst om de var kjent med de ulike konsekvensene som forelå med hensyn til dette, ikke bare helsefaglig men i et samfunnsperspektiv. Et nøkkelspørsmål her kan være: Ulike strategier for bekjempelse av covid-19 har blitt presentert. Hva tenker du om disse strategiene?»

1. Fortell meg det du kjenner til rundt rammeverket for håndteringen av covid-19 pandemien. (ROS-analyser, planverk, delegasjonsreglement, smittevernlov, etc.)
2. Hvordan har politikere og andre vært involvert i forkant av pandemien i generelle ROS-analyser og utforming av strategier rundt kriser generelt?
3. Fremgår det klart av regelverket hvem som skal beslutte hva i kriser?
4. Hvilke ulike nasjonale strategier for bekjempelse av Covid-19 pandemien var identifisert på første beslutningstidspunkt i mars 2020 (slå-ned-strategi vs. brems-strategi)?

***Hvem var de reelle beslutningstakerne i Frosta kommune med hensyn til valg av strategi?***

I utgangspunktet er det politikerne, kommunestyret og formannskapet som bestemmer i en kommune, men mye er delegert til kommunedirektør/rådmann. Sett i sammenheng med litteratur om krisehåndtering og viktigheten av erfaring fra kriser er det aktuelt å undersøke den enkelte informants kompetanse/erfaring innen håndtering av kriser og se på hvorvidt dette hadde betydning for hvem som faktisk tok beslutningen.

1. Hvor lenge har du arbeidet med politikk og på hvilket nivå?
2. Hvilken bakgrunn/utdannelse har du? (evt. formalkompetanse innen beredskap og krisehåndtering).
3. Hva slags erfaring har du med å håndtere kriser?
4. Hvilken erfaring har du med strategiutforming?
5. Hvordan bidrog du til de beslutninger som ble fattet i Frosta kommune da koronakrisen hadde kommet til bygda?
6. I hvilken grad har din posisjon i kommunen betydning for din involvering i beslutningsprosessen?
7. I hvilken grad var politikere involvert i beslutningsprosessen?
8. Hvilket syn hadde eventuelt opposisjonen ytret før valg av strategien ble besluttet både gjennom offisielle og uoffisielle kanaler?
9. I hvilken grad mener du at eksperter hadde påvirkning på beslutningen som ble tatt i forhold til strategi?
10. Hvilke ekspertuttalelser ble eventuelt innhentet?
11. Beskriv hvordan samarbeidet til andre aktører som departement, fylkesmenn, andre kommuner har vært i forbindelse med beslutninger som ble fattet?

12. Hvordan er den formelle beslutningstakingen i slike kriser regulert i lovgivningen i skillet mellom politikere og eksperter?

***Hvilke faktorer knyttet til politisk beslutningsteori kan ha påvirket beslutningene?***

Her vil jeg undersøke hvilke interessenter informantene har vært i kontakt med og legge vekt på faktorene ekspertmakt, velgermakt, organisasjonsmakt, mediemakt, aksjonsmakt og internasjonale aktører. Videre vil det være interessant å ha oppfølgingsspørsmål knyttet til hva som var grunnen til at Frosta innledningsvis valgte å stenge kommunen før regjeringen kom med sine generelle råd. Dialog, føringer og eventuelt press fra fylkesmann, regjering og andre er viktige momenter jeg søker å få kartlagt.

Aktuelle spørsmål:

1. I forskning om hvordan beslutninger fattes løftes ulike interessenter fram som en viktig maktfaktor. Hva tenker du om ulike aktørers betydning for politiske beslutninger som media, velgere, eksperter, næringsliv, foreldre og andre?
2. I hvilken grad hadde strategier fra regjeringen betydning for de beslutninger som ble gjort innledningsvis under koronapandemien?
3. Hvilke aktører var der i kontakt med under krisen som kan ha påvirket beslutningene?
4. Hvordan ble hensynet til næringslivet vektet? (NHO, Virke)
5. Hvordan ble hensynet til skole og sårbare personer vektet?
6. I hvilken grad ble sårbare grupper innspilt hørt?
7. I hvilken grad var hensynet til medieomtale og media en driver i beslutningsprosessen knyttet til strategivalg?
8. I hvilken grad påvirket internasjonale forhold beslutningsprosessene knyttet til strategivalg?
- 9.
10. Hvilke ulike alternative strategier ble vurdert? (Ble det på noe tidspunkt vurdert å ikke gjøre noe? Vente og se?)

***Hvilke faktorer knyttet til krisehåndtering og politisk beslutningsteori i kriser kan ha påvirket Frosta kommunes valg av strategi innledningsvis?***

For dette forskningsspørsmålet vil jeg ta utgangspunkt i teori om beslutninger i kriser og fokusere på faktorer som sikkerhetskultur, situasjonsforståelse inklusiv informasjonstilgang, risikoforståelse herunder konsekvensforståelse, kognitive egenskaper ved beslutningstakere, tidspress, stress, gruppeprosesser. Hvilket handlingsrom opplevde beslutningstakerne at de hadde? Når gikk det opp for informanten at kommunen stod i en krise? Dette kan knyttes opp mot spørsmål 2, hvem var det egentlig som besluttet hvilken strategi som skulle velges og på hvilken måte forsøkte beslutningstakerne å unngå beslutningsfeller (djevlelsens advokat)?

1. Hvordan vil du beskrive sikkerhetskulturen (kunnskap, adferd, holdning) i Frosta kommune som rådet blant beslutningstakerne? (Fravær av fokus på sikkerhet og beredskap, regelstyrt, tidkrevende og lite fleksibel, preget av grundig og god opplæring, ledelsesfokus, gode prosedyrer).
2. Hvilken kunnskap hadde beslutningstakerne om beslutninger i kriser? (Var man klar over at beslutninger i kriser ofte må tas under tidspress og med et noe snevrere kunnskapsgrunnlag under stor usikkerhet og politisk risiko?)
3. Hvilket holdning og fokus hadde beslutningstakerne til krisehåndtering og beredskap?
4. Hvilken situasjonsforståelse hadde beslutningstakere rundt krisen innledningsvis basert på tilgjengelig informasjonstilgang?
5. Hvilken risiko- og konsekvensforståelse hadde beslutningstakere før valget om strategi ble tatt?
6. Hvordan ble usikkerhetsmomenter håndtert av beslutningstakerne?
7. Hvordan vil du beskrive tid til rådighet, eventuelle stressfaktorer og gruppeprosesser før beslutning om strategi ble fattet?

***Hvordan kan erfaringene fra valg av strategi forbedre de politiske beslutningene i Frosta kommune i fremtidige kriser?***

Jeg ønsker å få en forståelse for hvordan Frosta kommune har tenkt å sikre erfaringsoverføring fra denne krisen til nytte og forberedelse på andre kriser.

Spørsmålene er utformet mer detaljert i intervjuguiden med innledning, faktaspørsmål, introduksjonsspørsmål, overgangsspørsmål og avslutning (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2011, s. 149). Dette må gjøres slik at spørsmålene i størst mulig grad fremmer og ikke

hemmer kommunikasjonen samt at de ikke framstår som ledende. Forsknings spørsmål bør ikke inviterer til bestemte svar (Hellevik 1994 s. 125).

1. Beskriv andre momenter som er av betydning for beslutningen som ble fattet om håndteringen av Covid-19 krisen.
2. Hvilket system for å sikre erfaringsoverføring fra denne krisen er etablert?
3. Hva slags erfaringslæring fra håndteringen av krisen er registrert?
4. Hvordan sikrer Frosta kommune erfaringsoverføring og at foreslåtte tiltak blir implementert til neste krise som inntreffer?
5. Hvordan sikrer Frosta kommune seg erfaringsoverføringer fra andre kommuner?
6. Hvem bør ha ansvaret for å stenge ned landet ved en eventuell ny pandemi?

Melhus 01.01.2021

Guro Angell Gimse

## Vedlegg 2

### Samtykkeerklæring for intervju i forbindelse med masteroppgave

#### Beskrivelse av masteroppgaven

Denne masteroppgaven handler om beslutningsprosesser under den innledende fasen av covid-19 og skrives av Guro Angell Gimse, som en del av en MBA på Universitet Nord. Veileder for oppgaven er: Jan-Oddvar Sørnes (jan-oddvar.sornes@nord.no). I korte trekk ønsker jeg å finne ut av:

- hva/hvem som påvirket beslutningene i din kommune i den innledende fasen i covid-19.
- hvem som tok de faktiske beslutninger
- hvordan har kommunen lagt planer for kriser og hvorvidt ble det bruk for planverket som var lagt.
- læringspunkter for ettertiden

Det vil bli hentet inn informasjon fra både Frosta kommune og Sel kommune til et komparativt studie.

#### Frivillig deltakelse

All deltagelse er frivillig, og du kan trekke deg når som helst. Jeg ønsker å gjøre opptak av intervjuet og vil også notere underveis. Etter intervjuet vil det bli skrevet en transkripsjon som du vil få til gjennomlesning og godkjenning.

Du kan når som helst avslutte intervjuet eller trekke tilbake informasjon som er gitt under intervju eller observasjon. Da jeg har få intervjuobjekter (4 fra hver kommune) er det ikke mulig å sikre full anonymitet, men jeg vil i oppgaven anonymisere så langt det er mulig.

Prosjektet er meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Datamaterialet vil bli slettet etter analysen.

#### Dine rettigheter:

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

## Samtykke

Jeg ber deg om å samtykke i deltagelsen ved å undertegne på at du har lest og forstått informasjonen på dette arket og ønsker å delta.

Jeg har lest og forstått informasjonen over og gir mitt samtykke til å delta i intervjuet.

---

Sted og dato Signatur