



En særlig disciplin af betydning for samfundets  
sammenhængskraft

# NATIONAL KRISESTYRING

Working Papers gør DIIS-forskere og partners igangværende arbejde tilgængeligt forud for den formelle offentliggørelse. Working Papers kan indeholde dokumentation, som ikke nødvendigvis offentliggøres andetsteds. DIIS Working Papers offentliggøres alene under forfatterens ansvar.

Med afsæt i en kandidatuddannelse i statskundskab, en fireårig uddannelse til psykoterapeut og en årrække som praktiker, bl.a. som Chef for Nukleart Beredskab og for Krisestyring i Beredskabsstyrelsen, har Charlotte Bro fra november 2020 og til udgangen af februar 2022 været udlånt til DIIS for at hente inspiration til den løbende fornyelse af dansk beredskabsplanlægning. Fra 1. marts overgår hun for en periode til tjeneste hos Rigspolitiet.

**Charlotte Bro**

Senior analytiker, DIIS

chbr@diis.dk

**DIIS WORKING PAPER 2022: 01**

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier

Østbanegade 117, DK-2100 København

Tel: +45 32 69 87 87

E-mail: diis@diis.dk

www.diis.dk

ISBN 978-87-7236-075-1 pdf

DIIS-publikationer kan downloades på [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

© København 2022, forfatteren og DIIS

# **NATIONAL KRISESTYRING**

**Charlotte Bro**

## **INDHOLDSFORTEGNELSE**

<b>Abstract</b>	<b>2</b>
<b>Baggrund</b>	<b>2</b>
<b>Indledning</b>	<b>3</b>
<b>Særlige hændelser – teori og eksempler fra covid-19 praksis</b>	<b>5</b>
1. Hændelser, ekstraordinære hændelser og håndtering	5
2. Hændelser med særligt krisepotentiale	7
3. Hændelser med særlig risiko for at påvirke den samfundsmæssige sammenhængskraft	9
4. Covid-19-krisen set i historieteoretisk perspektiv	11
<b>Beslutninger under pres – teori og eksempler fra covid-19 praksis</b>	<b>13</b>
1. De psykologiske mekanismer ved beslutninger under pres – deres faldgruber og fordele	14
2. Tilgange og perceptioner, der kan forhindre og fremme reflekteret beslutningstagning under pres	15
3. Håndtering af Covid-19-krisen set i relation til teorierne om beslutningstagning under pres	20
<b>Konklusion</b>	<b>23</b>
<b>Referencer</b>	<b>26</b>

## **ABSTRACT**

Når forberedelser til national krisestyring skal finjusteres, kan man hente inspiration i to sæt af teorier. For det første teorier om, hvilke typer af risici der særligt har potentiale til at skade den samfundsmæssige sammenhængskraft, og som derfor skal håndteres med vægt på bred involvering og transparens. For det andet teorier om, hvordan man trods tidspres og mangelfuld viden bedst fremmer rolig og reflekteret beslutningstagning, så måden man træffer beslutninger på ikke får unødvendigt negative effekter. Dette paper gennemgår nogle af de relevante teorier og giver eksempler fra regeringens og myndighedernes covid-19-krisestyring. I tråd med dansk beredskabsplanlægning ses efter læringspotentialer. Inspireret af tænkningen i High Reliability Organizations vil fokus især være på, hvor håndteringen kunne have været bedre, ikke mindst i forbindelse med minksagen i november 2020. Der gives dog også eksempler på vellykkede skridt set med teoriernes øjne som f.eks. overgangen fra fuld nedlukning i vinteren 2020/21 til forskellige grader af åbent og lukket samfund fra foråret 2021 og til udgangen af januar 2022, alt efter variationer i pandemiens omfang og vaccineres udrulning.

## **BAGGRUND**

At tage ved lære af konkrete hændelser er et hovedmantra i nutidig, dansk beredskabsplanlægning. Derfor er det oplagt nøje at granske regeringens og myndighedernes samspil om national krisestyring under covid-19-pandemien for at se, hvad der kan hentes af læring. Nysgerrigheden har været styret af en opfattelse af, at kriser med deres alvor og tidspres er noget ganske særligt og langt mere krævende at håndtere end store, dagligdags hændelser. At gøre det særlige mere klart har været ét afsæt. Det andet afsæt har været et ønske om at eksplicite, at kriser med sig bærer et potentiale for at påvirke et samfunds sammenhængskraft og dermed robusthed, hvorfor politikere og ledende embedsmænd med fordel kan have de vinkler med, når de introduceres til teori og praktiske eksempler på kurser i krisestyring.

Dette paper vil forme sig som refleksioner i feltet mellem teori og praksis. Ved at sætte begivenhederne i teoretiske rammer er det tanken, at der vil kunne trækkes nogle generelt gyldige pointer ud om de psykologiske, perceptionsmæssige og sociologiske aspekter af krisestyring. Ud over det oplagte læringspotentiale i en så langvarig og omfattende samfundskrise som covid-19 har særligt minksagen som en art krise i krisen demonstreret behovet for, at topbeslutningstagere lærer mere om krisestyring end blot om, hvordan de formelle strukturer, procedurer og planer i det nationale krisestyringssystem ser ud.

## INDLEDNING

Når tingene går stærkt, vidensgrundlaget er mangelfuld, og holdningerne til den rette vej frem er delte, så vil der ske fejl. Det gjorde Statsministeren klogeligt opmærksom på allerede ved pressemødet den 11. marts 2020, hvor en række omfattende restriktioner blev indført i et forsøg på at sætte smittespredningens tempo og omfang ned. (Statsministeriet, Pressemøde, den 11. marts 2020). Det viste sig at holde stik.

Dette paper vil under inspiration fra teorier om beslutningstagning under pres og om hændelser med særligt krisepotentiale bl.a. pege på, hvordan man i forskellige situationer nok med fordel kunne have handlet anderledes. Det er tænkt som inspiration til fremtidig undervisning i krisestyring, øvelser, evaluering etc. Det er ikke et forsøg på at sidde på behagelig afstand og være bedreviddende, men er i tråd med tænkningen hos såkaldte High Reliability Organizations, som netop er kendetegnet ved at klare store udfordringer godt, fordi de bl.a. hele tiden lærer af deres egne fejl. At lære af sine fejl er også en central del af dansk beredskabsplanlægning, hvor det f.eks. i Beredskabsstyrelsens *Helhedsorienteret Beredskabsplanlægning* fremgår, at et af flere centrale områder i beredskabsplanlægning er "at udnytte læringspotentialer fra hændelser og øvelser" (s. 5).

Det er dog også på sin plads at nævne, at meget – selvom det evt. ikke omtales – er gået godt i den danske krisestyring under covid-19. Som Professor i Epidemiologi ved Roskilde Universitet Lone Simonsen udtalte til Berlingske Tidende den 12. januar 2022, kan det ses som en blanding af gode politiske beslutninger og en række epidemirelaterede lykketræf, at Danmark har haft en forholdsvis lav overdødelighed som følge af den verdensomspændende pandemi. Som eksempler på vellykkede skridt, set med de nævnte teoriers øjne, kan nævnes Statsministeriets tidlige reaktion på, at covid-19 havde potentiale til ikke blot at blive en alvorlig sygdom, men en samfundsmæssig krise, og Sundhedsstyrelsens annoncering i marts 2021 om at ophøre med at bruge AstraZeneca i det offentlige vaccinations-tilbud pga. medicinsk tvivl om alvorlige bivirkninger. Et eksempel på teoretisk set velvalgt krisestyring er også overgangen fra fuld nedlukning i vinteren 2020/21 til forskellige grader af åbent og lukket samfund fra foråret 2021 og frem til januar 2022, alt efter variationerne i pandemiens omfang og vaccineres udrulning.

Man kunne også som indikator for krisestyringens succes pege på, at danskernes tillid til myndighederne trods et fald i løbet af pandemien stadig er høj. Således viser et studie fra den 13. januar 2022 under Carlsbergfondens projekt *How Democracies Cope with COVID 19*, også kaldet HOPE-projektet, at tilliden til de nationale sundhedsmyndigheder lå over 90 % i foråret 2020 og stadig i starten af 2022 var på 86 % (s. 2 og 9).

Undersøgelsen viser dog også, at opbakningen til regeringens pandemihåndtering er faldet fra mere end 80% i foråret 2020 til ca. 55 % i starten af 2022 (s. 11). Faldet i støtten til regeringens ageren må imidlertid ses som advarselssignaler om det splittelsespotentiale, som denne krise teoretisk bærer med sig, og som er begyndt at vise sig også i Danmark.

At det er nødvendigt at lære at krisestyre frem for at forlade sig på, at man har viden og erfaring inden for sit daglige fagområde, og man derfor bare skal arbejde lidt hurtigere og hårdere under en krise, siger Professor i Politologi Patrick Lagadec meget direkte i sin artikel "Learning Processes for Crisis Management in Complex Organizations" fra 1997: "unless properly trained, managers are programmed to fail in crisis situations" (s. 26). Selvom det nok er for firkantet sagt, har Lagadec en pointe, at de daglige bureaukratiske regler om grundighed, systematik og hierarki ikke er tilstrækkelige i en krise. Der skal noget mere til, og det skal som så meget andet indlæres. Som paperet dog også vil vise, er grundighed og systematik og ledelse langtfra ligegyldigt i kriser, det er et fundament, som krisestyrelsen med sin kreativitet skal udfolde sig fra.

Beslutningstagere kan og bør trænes i at bevare overblik og reflekterende tænkning i en krise og i en bevidsthed om, hvor udfordringer og faldgruber i krisestyrelsen særligt findes. At inspirere til det er paperets mission.

Kommunikationseksperter Steven Fink, som var nyansat og indgik i krisestyrelsen i Pennsylvanias delstatsadministration under det nukleare uheld på Three Mile Island i 1979, skriver i sin bog fra 1986 *Crisis Management. Planning for the Inevitable*, at der er flere ting, man kan gøre for at undgå uheldige coping-strategier og kognitive fejl, når beslutninger skal træffes under stort pres. Fink anbefaler følgende for at understøtte "årvågen" krisestyrelsen, som han kalder det (s. 147-150): (1) hav en krisestyrelsesplan, kend den og brug den, (2) undgå at træffe beslutninger i et vakuum, selvom man kan blive fristet til at lukke sig om sig selv. Kritiske beslutninger skal tages i samspil med et team, som skal anvendes til at give overvejelser og impulser et realitetstjek, inden der handles, (3) brainstorm derfor og søg bevidst efter flest mulige alternative fortolkninger og handlinger, og (4) deltag i krisestyrelses-workshops for at blive "vaccineret" mod stress.

Finks råd blev til på baggrund af følgende observationer. Den kommunikative del af krisestyrelsen virkede, idet det lykkedes at undgå panik i befolkningen i lokalområdet. Det gjorde den tekniske krisestyrelsen derimod ikke. At det radioaktive udslip til omgivelserne blev minimalt, skyldtes en tæt reaktorindeslutning og ikke de tekniske operatørers håndtering, som tværtimod pga. fejlvurderinger forværrede uheldet. Reaktorbygningen blev stærkt forurenet af radioaktive isotoper fra damp og udstrømmende kølevand. Oprydningen tog næsten 12 år og kostede ca. 1 mia. dollars. (Den Store Danske.lex.dk)

Håndteringen påvirkede af gode grunde både debatten om kernekraft, sikkerhedsreglerne i relation til kernekraft samt i mange år efter forskning i, hvad der gør, at nogle organisationer lykkes med krisestyrelsen, mens andre ikke gør. Det spørgsmål er centralt i teorien om High Reliability Organizations, som dette paper bl.a. er inspireret af.

Som de fire erfarne politologer og praktikere i krisestyrelsen Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern og Bengt Sundelius konkluderer i deres bog *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure* fra 2017, har selv beslutningstagere med tidligere erfaring i krisestyrelsen fra tid til anden behov for træning i krisestyrelsen, ligesom kurser, øvelser og uddannelser jævnligt bør fornyes. At

trække på erfaringer og følge faste beredskabsplaner er gode forudsætninger og samtidig ikke tilstrækkeligt for at matche de omfattende udfordringer, som en krise med alt dens tidspres, usikkerhed og/eller tvetydighed indebærer (s. 163-167).

Hvorvidt det overhovedet er en fordel at have erfaringer at trække på, når man skal håndtere en så alvorlig og særlig situation som en krise, stiller Professor i International Politik Robert Jervis spørgsmålstegn ved i sin bog fra 1976 *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Jervis peger på, at erfaringer hjælper en til at få et hurtigt overblik, men at de samtidig også kan komme til at sløre de aspekter, hvor den konkrete situation er anderledes end den tidligere (s. 220). Derfor anbefaler Jervis, at beslutningstagere bliver gjort bevidste om almindelige perceptions-mæssige fejl, så de bedre bliver i stand til at undgå dem eller kompensere for dem (s. 409).

I forlængelse her af vil paperet se på forhold af analytisk, perceptions-mæssig og sociologisk karakter, som statens top-beslutningstagere ud over en indføring i nationens krisestyringssystem, beredskabsplan og risikovurdering med fordel kan gøres bekendte med som led i deres uddannelse i krisestyring.

## **SÆRLIGE HÆNDELSER – TEORI OG EKSEMPLER FRA COVID-19 PRAKSIS**

I det følgende gennemgås teoretiske betragtninger om (1) forskellen på hændelser og ekstraordinære hændelser, (2) hændelser med særligt krisepotentiale og (3) hændelser med særlig mulighed for at påvirke den samfundsmæssige sammenhængskraft samt (4) nogle eksempler på, hvad teorien viser en, når regeringens og myndighedernes krisestyring under covid-19 sættes under lup.

### **1. Hændelser, ekstraordinære hændelser og håndtering**

Noget af det mest basale og undertiden også vanskelige er at erkende, at en given hændelse er anderledes end de vanskelige sager, man jævnligt håndterer i en organisation, eller de større opgaver, man løbende rykker ud til i regi af det kommunale og statslige sektorberedskab. Man skal altså kunne få øje på, at der ikke er tale om endnu en krævende opgave, men om noget, som har krisepotentiale. Hvad hændelser med særligt krisepotentiale er, uddybes senere, ligesom de psykologiske barrierer, man i den sammenhæng støder på, vil blive gennemgået. Indledningsvist skal det blot slås fast, at kriser afviger fra dagligdags hændelser, og derfor kalder på andet og mere end det, som man normalt gør – ressourcemæssigt, beslutningsmæssigt og kommunikationsmæssigt.

Boin, 't Hart, Stern og Sundelius (2017) definerer en krise som en situation, hvor et socialt system oplever en presserende trussel imod sine grundlæggende strukturer eller fundamentale værdier, og som indebærer megen usikkerhed og forekommer at kræve omfattende reaktioner (s. 5). En krise er altså en art ekstraordinær situation



med usikkerhed, meget på spil og tidspres, og som derfor kræver ekstraordinær handling.

Som BRS skriver i *Retningslinjer for Krisestyring* fra 2019: "Myndighederne kan aktivere den nationale del af krisestyringssystemet eller dele heraf, når det vurderes, at en ekstraordinær hændelse ikke kan håndteres effektivt eller tilstrækkelig hurtigt af det daglige myndighedsberedskab, eller når der er et behov for tværgående koordination og gensidig orientering mellem myndigheder" (s. 9).

Undertiden kan det imidlertid være vanskeligt at vurdere, hvornår det ekstraordinære gør, at der skal skiftes fra sektoransvaret for krisestyring og til det tværsektorielle, nationale system. Det sås f.eks., da Statsministeriet og ikke Sundhedsministeriet eller Sundhedsstyrelsen i starten af covid-19-krisen den 27. februar 2020 anmodede om at få indkaldt embedsmændenes og regeringens sikkerhedsudvalg, ligesom det var Statsministeriet, som efter nye oplysninger i internationale medier om covid-19's karakter allerede den 21. januar 2020 begyndte at spørge til, om det nationale krisestyringssystem var på plads (Kragh, 2021, s. 19–20 og Grønnegaard-rapporten<sup>1</sup>, 2020, s. 134 og 175). Der herskede således forskellige opfattelser af, hvor omfattende et krisepotentiale covid-19 havde, og hvordan man skulle reagere på det.

Det er interessant, at denne forskel fandtes, da dansk beredskabsplanlægning – i modsætning til norsk og svensk – igennem en årrække har indeholdt ikke bare et sektoransvarsprincip, men også et handlingsprincip, som netop betyder, at man hellere skal gå et aktiveringsniveau op tidligt end sent. Det omfatter også at bevæge sig fra ren sektorhåndtering til tværgående håndtering i det nationale krisestyringssystem (*Retningslinjer for Krisestyring*, 2019, s. 16). Hvis man ser bort fra, at der f.eks. kan ligge skjulte magtkampe bag forskelle i vurderinger mellem Statsministeriet og Sundhedsministeriet/Sundhedsstyrelsen, kan Statsministeriets indgriben meget vel være udtryk for en bedre forståelse på dette tidspunkt af situationens krisepotentiale og af, hvordan sektoransvaret og handlingsprincippet skal afvejes mod hinanden. Noget tyder på, at der er behov for tydeligere uddannelse i denne væsentlige afvejning.

Evnen til at vurdere, hvornår der er behov for at aktivere ikke bare sektorberedskabet, men også den nationale krisestyringsorganisation, er væsentlig at arbejde med i kursus for krisestyring for topbeslutningstagere. Af det følgende vil det fremgå, at visse hændelser har særligt krisepotentiale i den forstand, at de kræver mere end håndtering i henhold til fastlagte procedurer og inden for snævre sektorgrænser. Aktivering af de tværgående dele af nationale krisestyringssystem på et eller andet niveau er således hensigtsmæssigt.

<sup>1</sup> Rapportens officielle titel er *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020. Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*, Folketinget, januar 2021. Udredningsgruppen blev ledet af Professor Emeritus i Statskundskab Jørgen Grønnegård Christensen.

Den engelske version fra 2015 af Retningslinjer for Krisestyring med titlen *Crisis Management in Denmark* er på det punkt mere rammende end den danske i sin beskrivelse af, hvornår der er behov for krisestyring mellem flere myndigheder via det nationale krisestyringssystem. Det hedder således (med min understregning): "Some incidents are so severe, prolonged or complex, that they require crisis management involving several authorities, both at national and local level. In such cases the response is coordinated within the framework of the national crisis management system" (s. 3).

## 2. Hændelser med særligt krisepotentiale

Nogen entydig formel for, hvornår man skal aktivere det nationale, tværgående krisestyringssystem, fås naturligvis ikke. En række nyttige overvejelser kan ikke desto mindre hentes hos den tyske sociolog Ortwin Renn i bogen fra 2008 *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. Enkelte andre teoretikere nævnes også kort til slut i dette afsnit.

Renn differentierer mellem ukendte og kendte risici. Ukendte risici betegner Renn som "nye, fremvoksende" risici (2008, s. 49). De kendte risici opdeles i simple, komplekse, usikre og tvetydige risici (s. 74-78, 165 og 178).

Simple, komplekse og usikre risici defineres ud fra deres kalkulerbarhed, mens tvetydige risici – uanset om de kan kalkuleres – er kendetegnet ved, at forskellige grupper har forskellige opfattelser af, om en sådan risiko er acceptabel eller ej. De risici, som er kalkulerbare, beregnes ud fra sandsynlighed gange konsekvens.

**Simple** risici er risici, hvor sandsynligheden og konsekvenserne er kendte og kalkulerbare, og hvor sammenhængen mellem årsag og effekt er lineær. Eksempler på den slags risici er kendte fødevarer- og sundhedsrisici eller naturkatastrofer, som finder sted med jævne mellemrum (s. 178).

Renn kalder også de simple risici for rutinemæssige risici og understreger, at simple risici ikke skal forveksles med uvæsentlige eller små risici; også simple risici kan få store følger eller komme ud af kontrol, hvis de ikke håndteres hensigtsmæssigt, f.eks. af et velforberedt sektorberedskab.

**Komplekse** risici er den slags risici, hvor en række mulige årsager spiller sammen og dermed gør spektret af mulige konsekvenser ganske bredt, men hvor effekterne af de væsentligste årsager og deres samspil er kendte eller i hvert fald erkendbare, hvorved de komplekse risici i et eller andet omfang kan kalkuleres. Eksempler på komplekse risici er uheld på kernekraftværker og store kemiske anlæg eller visse nye infektionssygdomme (s. 165).

Kendte, kalkulerbare risici, uanset om de er simple eller komplekse, bør imødegås med et velforberedt sektorberedskab og tværgående nationalt beredskab. Dog er det væsentligt at være opmærksom på, at komplekse risici netop pga. deres kompleksitet lettere kommer ud af kontrol, og at et robust beredskab, som kører solidt efter kendte planer og procedurer, ikke er tilstrækkeligt. Evnen til at reagere

mere kreativt og fleksibelt og tværgående er nødvendig, når man står over for komplekse risici.

**Usikre** risici er defineret ved manglen på eller begrænset viden om deres effekt og/eller konsekvenser, hvorfor de er kendte og ikke-kalkulerbare. Usikkerheden kan f.eks. komme fra en stærkt forsinket eller meget langvarig effekt. Eksempler på usikre risici er uheld med persisterende organiske forurenere, som anvendes i visse former for kunstgødning og i visse farmaceutiske og industrielle kemikalier. Nye, højvirulente sygdomme kan også i visse tilfælde falde i denne kategori.

Usikre risici, og herunder også nye fremvoksende risici, kalder på resilient eller fleksibelt beredskab sektorvis og nationalt og en forsigtighedstilgang i krisestyringen, hvor der anvendes ganske omfattende eller vidtgående tiltag, som kan begrænse de umiddelbare effekter mest muligt, således at beslutningstagerne får mulighed for at forsøge at skaffe sig mere viden eller overblik. Renn peger dog også på, at det er væsentligt i valget af forsigtighedstilgang at stræbe efter, at de indledende skridt, man tager, ikke blokerer for de næste og mere oplyste tiltag (s. 80-91).

**Tvetydige** risici er som sagt betegnelsen for risici, hvortil der knytter sig modsatrettede opfattelser af, hvor acceptable de er. De modsatrettede opfattelser kan skyldes enten den usikkerhed, der knytter sig til dem, eller forskellige etiske perspektiver, eller en blanding af begge dele. Eksempler på tvetydige risici kan være trusler mod bio-diversiteten eller uheld på kernekraftværker. Det er værd at notere sig, at uheld på kernekraftværker både er komplekse risici, hvis sandsynlighed i et vidt omfang kan kalkuleres, og samtidig – i hvert fald i Danmark og indtil videre – er tvetydige risici, som medfører stor debat om deres tolerabilitet.

**Ukendte eller nye, fremvoksende risici**, hvor man altså slet ikke kender eller hidtil har erkendt den type risiko, kan ses som en særligt krævende afart af usikre risici, hvis evt. indtræffen og effekt man ikke kan beregne.

Statistiker og filosof Nassim Taleb er meget optaget af udfordringerne fra det, han kalder "ukendte, ukendte" eller "sorte svaner", hvilket han (og andre) bl.a. skriver om i artiklen "The Six Mistakes Executives Make in Risk Management" i Harvard Business Review fra 2009. Professor i Sociologi Ulrich Beck har også i sine bøger *Risk Society* fra 1992 og *World Risk Society* fra 1999 fokus på risici, der ikke kan kalkuleres, og er af den opfattelse, at de væsentligste risici i nutiden er af netop den slags. Renn går ikke ind i diskussionen af, om man kan beregne sandsynligheder m.v. eller ej, men opererer med både kendte og ukendte, kalkulerbare og ikke-kalkulerbare risici og anviser veje til bedst muligt at håndtere de risici, der (1) ikke (fuldt ud) kan kalkuleres og dermed ikke blot kan håndteres efter faste procedurer, samt (2) de risici, hvortil der særligt knytter sig divergerende meninger.

Opsummerende kan man med fordel videregive følgende på et kursus i krisestyring for topbeslutningstagere. Sandsynligheden og omfanget af visse risici kan - mere eller mindre enkelt - kalkuleres, mens andre – indtil videre – er umulige at beregne og i nogle tilfælde endda umulige at forestille sig. Alle typer af risici skal man dog være beredskabsmæssigt og mentalt forberedt på at komme til at stå over for.

Samlet kalder de forskellige typer af risici på et beredskab, som både har en evne til at reagere robust og resilient/fleksibelt, og som benytter sig af monitoring af nye risici og eksisterende risici udvikling samt bemandede og ledes af personer med et åbent sind og evnen til at træffe reflekterede beslutninger under pres. Inspiration til, hvordan man mere fleksibelt kan tage beslutninger, gennemgås i et af de næste afsnit under omtalen af såkaldte High Reliability Organisations.

Det er således væsentligt på et kursus at gøre opmærksom på de risici, som har et særligt krisepotentiale. Det drejer sig om risici med mulige omfattende konsekvenser, særligt hvis afgørende viden om den pågældende risiko er begrænset eller usikker, og/eller hvis beslutningstagerne er indbyrdes meget uenige med hinanden eller med væsentlige dele af befolkningen om dens tolerabilitet. Det er således vigtigt at holde sig for øje, at der kan være kulturelle, religiøse, etiske, ideologiske etc. grunde til, at en given risiko på et givent tidspunkt er uacceptabel (eller acceptabel) for en befolkningsgruppe og ikke for en anden. Endvidere kan pludselige eller voldsomme begivenheder føre til nye skel eller synliggørelse af eksisterende skel i en befolkning og dens risikoopfattelser. Det uddybes i næste afsnit.

### **3. Hændelser med særlig risiko for at påvirke den samfundsmæssige sammenhængskraft**

Kriser indebærer i kraft af deres karakter som en situation, hvor noget væsentligt og grundlæggende er truet, en potentiel trussel mod et samfunds sammenhængskraft.

Fra Renn kan man også hente inspiration til, hvordan der bedste træffes beslutninger under kriser uden at belaste den samfundsmæssige sammenhængskraft. Opmærksomhed på den samfundsmæssige sammenhængskraft er – alt andet lige – mest relevant i situationer med usikre og/eller tvetydige risici. I afsnittets slutning nævnes nogle andre betragtninger, som ligger godt i forlængelse af Renns tænkning.

Først lidt om hændelser, som ikke belaster den samfundsmæssige sammenhængskraft eller afføder de store politiske kontroverser, hvis de blot håndteres fagligt forsvarligt af beredskabet. Det drejer sig om simple risici og til en vis grad også om de komplekse risici.

Renn anbefaler, at simple risici bliver håndteret efter rutinemæssige procedurer og af de personer, som har ansvaret for den slags; Renn kalder det en instrumentel tilgang (s. 276). Det kunne f.eks. dreje sig om, at kommunalt og statsligt redningsberedskab håndterer f.eks. oversvømmelser eller stormskader og foretager krisestyring ved inddragelse af egne fagfolk og beslutningstagerne.

Når komplekse risici og hændelser skal håndteres, anbefaler Renn en såkaldt epistemisk eller undersøgende tilgang. Fokus er på at lede efter yderligere viden løbende, mens hændelsen håndteres, ligesom man i det forebyggende arbejde er meget opmærksom på, at her er noget, som man skal bestræbe sig på at skaffe mere, dybtgående viden om. Det betyder ifølge Renn, at der med fordel kan involveres en bredere kreds af personer end dem, der til daglig arbejder med området, både i

forebyggende og afhjælpende indsatser. Det kan f.eks. dreje sig om eksterne eksperter eller fagfolk fra tilgrænsende områder eller fra andre lande. Da den bredere ekspertinddragelse er hensigtsmæssig, når komplekse risici og hændelser skal håndteres, må det derfor konkluderes, at det er helt afgørende, at de dagligt ansvarlige fagfolk er opmærksomme på det behov og dermed trænet i at have en fleksibel og åben tilgang oven i de fastlagte procedurer, og at netværk til andre relevante fagfolk i og uden for egen organisation er udviklet i dagligdagen, så de kan aktiveres, når behovet opstår. Hvis dette evnes, vil der i kriser forårsaget af komplekse hændelser nok være behov for at aktivere tværsektoriel, national krisestyring, men kun undtagelsesvist på det politiske niveau, som dog bør holdes tæt orienteret.

Hvis udfordringen er en usikker risiko eller hændelse, står man i et udpræget dilemma mellem at overbeskytte og underbeskytte, da det grundlæggende problem er at vurdere, hvor alvorlig en situation er og kan blive, når de potentielle konsekvenser er ukendte eller meget usikre. Her anbefaler Renn en reflekterende tilgang (s. 277), hvor de væsentlige interessenter tages med om bord i beslutningsprocessen, da det drejer sig om at finde ud af, hvor meget usikkerhed eller indgreb i ens frihed man tilsammen kan acceptere at leve med. Renn peger ganske rigtigt på, at dette er spørgsmål, som kræver politisk involvering og helst bred politisk involvering. Som et eksempel kan nævnes behovet for politiskledet krisestyring, hvis det kemiske uheld var med langtidsvirkende stoffer som f.eks. persistente organiske forurenere.

Stillet over for tvetydige eller omdiskuterede risici anbefaler Renn, at man supplerer med en inkluderende tilgang, hvor man søger dialog med grupper med forskellige opfattelser af den givne risiko. Formålet er at afsøge kompromisser eller udbrede den gensidige forståelse for måden at håndtere en given risiko på. Der peges på mulighederne for f.eks. at afholde møder med borgerpaneler som supplement til den politiske beslutningstagning.

Professor i Kommunikation Nancy Roberts bruger i en artikel fra 2000 betegnelsen "forheksede problemer" om tvetydige risici og forklarer, at de er kendetegnet ved, at man end ikke er enige om, at der er et problem, og hvis det findes, hvor alvorligt det så er. (Roberts, 2000). Roberts peger også på, at det kan vise sig umuligt at finde løsninger på forheksede problemer, som alle vil være tilfredse med. Der er altså ingen såkaldte "quick fixes" på forheksede problemer. Imidlertid er den eneste måde evt. at finde en løsning at samarbejde og gå i bred dialog, skriver hun og ligger således på linje med Renns anbefaling. Roberts er dog også opmærksom på, at det kræver vilje hos alle parter, inkl. borgergrupper, til at indgå i dialog, lytte til hinandens opfattelser og sammen finde løsninger, hvis en samarbejdende tilgang skal kunne lykkes. Hverken autoritære tilgange eller meget konkurrenceprægede tilgange er dog hensigtsmæssige i Roberts optik. Den første tilgang påvirker et demokrati negativt, og den anden løser ikke problemet, hvis magthavere og konkurrerende magthavere bruger det forheksede problem til at profilere sig selv frem for at fokusere på en løsning; sidstnævnte minder om det, der ofte siges om, at politikere på tværs af partiskel bør samle sig om at forsøge at håndtere samfundsmæssige kriser. Til Roberts pragmatiske konstatering af, at det langt fra

er sikkert, at man kan finde bredt acceptable løsninger på forheksede problemer, vil Renn formentlig bemærke, at bestræbelsen på at finde en bredt acceptabel løsning gennem dialog, i sig selv kan virke dulmende på tendenserne til samfundsmæssig splittelse, når kriser med tvetydige problemstillinger rammer.

#### **4. Covid-19-krisen set i historieteoretisk perspektiv**

Hvis man anvender Renns typologi, må covid-19, da den bliver erkendt ved årsskiftet 2019/2020, betegnes ikke som en helt ukendt risiko eller ny fremvoksende risiko, men som en usikker risiko. Pandemier som fænomen er en kendt og kalkulerbar risiko, som f.eks. fremgår af National Risikovurdering fra 2017. Corona-versioner af pandemier er også kendt, men den specifikke covid-19 variant er i 2019/2020 endnu stort set ukendt, omend den har visse lighedstræk med f.eks. SARS og MERS. I de første lange tider må en forsigtighedstilgang derfor – ud fra Renns tankegang – anses for at være mest hensigtsmæssig. Den omfattende nedlukning af samfundet, som skete den 11. marts 2020, kan ses som et udtryk for netop forsigtighedstilgangen.

Efterhånden som der over tid opnås vacciner og mere viden om, hvordan covid-19 udarter sig, kan den bedre betegnes som en kompleks risiko, dvs. noget, som man ikke bare kender, men også har en vis viden om, om end der er mange variationer. Som det faktisk sker, bliver en mindre restriktiv og mere afbalanceret forebyggelsestilgang relevant – f.eks. ved at gå fra omfattende samfunds-nedlukninger, som kom igen i vinteren 2020/2021, til et gradvist åbent samfund over foråret og sommeren 2021 og et delvist nedlukket samfund i vinteren 2021/2022.

I bevægelsen mellem helt og delvist lukket samfund ligger formentlig også en opmærksomhed hos regeringen på behovet for at finde den balance mellem overbeskyttelse og underbeskyttelse, som Renn nævner. Nogle kritikere har ment, at regeringen ved at ville beskytte mod covid-dødsfald, jf. f.eks. Statsministerens udtalelse på pressemøde den 6. april 2020 om, at ethvert coronadødsfald "er en tragedie", underbeskytter mennesker med andre alvorlige sygdomme.

Endvidere er det væsentligt at være opmærksom på, at covid-19 i kraft af at være en usikker risiko med sig bærer et potentiale for at splitte en befolkning og dermed et behov for bredest mulig politisk involvering og måske endda direkte dialog med forskellige befolkningsgrupper. Det behov fortsætter, selvom covid-19 på et tidspunkt mere får karakter af at være en kompleks end en usikker udfordring for myndighederne, da sygdommen hos dele af befolkningen ses som en tvetydig risiko, hvis myndighedshåndtering man ikke bare uden videre anerkender. Set i et teoretisk perspektiv var det således klogt, at Sundhedsstyrelsen i marts 2021 annoncerede at ville ophøre med at bruge AstraZeneca i det offentlige vaccinationstilbud pga. medicinsk mistanke om alvorlige bivirkninger

Set i et teoretisk perspektiv havde det imidlertid også været politisk klogt og en god investering i fortsat samfundsmæssig sammenhængskraft at sigte efter fra krisens start ikke bare at skabe enighed i regeringen, men også konsekvent og i ordentlig tid at inddrage Folketingets andre partier i beslutninger om covid-håndteringen, således som Grønnegård-rapporten er inde på (s.53). Det havde også været

hensigtsmæssigt ikke mindst i forbindelse med minkbeslutningen at bede andre interessenter og forskere end den normale kreds om at "trykprøve" det faglige beslutningsgrundlag. Drøftelser af balancen mellem myndighedspersoner og uafhængige eksperter i f.eks. Epidemikommissionen er således væsentlige spørgsmål i relation til kvaliteten af kommissionens anbefalinger og i relation til befolkningens tillid og samfundets sammenhængskraft. (Se f.eks. artikel i Berlingske Tidende den 13. januar 2022 "Epidemilov kræves ændret for at sikre mere uvildig rådgivning om indsatsen mod corona").

Inddragelse kræver for det første, at beslutningstagerne kan tåle at komme i kontakt med anderledes synspunkter, uden at det fører til voldsomme indre konflikter i gruppen og handlingslammelse, se f.eks. Paul 't Hart i artiklen "Preventing Groupthink Revisited: Evaluating and Reforming Groups in Government" i *Organizational Behaviour and Human Decision Processes*, Vol. 73, Nos. 2/3, February/March s. 306-326, 1998.

For det andet tager det tid, og tid er der lidt af i en krise. Samtidig kan man spørge, om man har råd til at lade være, hvis prisen kan blive – måske langvarig - splittelse i befolkningen og mindsket tillid til myndigheder og politikere. Dertil kommer, at beslutninger bliver bedre, hvis man formår at håndtere flere input og sætte farten en anelse ned. Det uddybes senere.

I og med at covid-19 også har karakter af en tvetydig eller forhekset risiko, kunne man endda – med afsæt i teorierne - argumentere for, at det ville have tjent det danske samfund godt, hvis myndighederne som supplement også systematisk havde indbudt f.eks. repræsentanter for visse muslimske borgergrupper med tøven over for vacciner, egentlige vaccinemodstandere, Frihedsbevægelsen og måske endda Men in Black til dialog for ansigt til ansigt at lede efter gensidig forståelse og måske nye vinkler til kommunikation og håndtering.

En sådan tilgang ville endvidere stemme fint overens med de betragtninger, man kan finde i bogen *Resilience. The Governance of Complexity*, som Professor i Internationale Relationer David Chandler udgav i 2014. Chandler skriver om, hvordan overraskende begivenheder kan gøre nye dele af befolkningen synlig eller kan føre til, at nye grupperinger opstår eller søger sammen. Chandler ser en mulighed for at styrke de samfundsmæssige bånd, hvis beslutningstagerne optræder reflekterende og viser opmærksomhed over for de grupper, som pludseligt træder frem, og søger at forstå de nye aspekter af virkeligheden, som disse grupper er udtryk for (s. 146-147). Chandler kan således ses som eksponent for de muligheder, der kan ligge i en krise, hvis beslutningstagerne får øje på og bruger mulighederne hensigtsmæssigt.

Samtidig er der også fare for, at en krise netop i kraft af den usikkerhed og uklarhed, den medfører, kan forøge forskellene i en befolknings opfattelser og i værste fald føre til politisk vold. I et studie fra juni 2021 under HOPE-projektet peges der på, at personer, der oplever en psykologisk belastning af covid-19-pandemien og/eller de tiltag, der er blevet sat i værk for at afbøde krisen, også udviser mere destruktive holdninger over for samfund og regering og større vilje til at deltage i politisk vold end resten af samfundet. Alene af den grund forekommer forsøg på at forebygge

mismod gennem bredere involvering og dialog med nye grupperinger at være relevant. Netop det psykologiske aspekt af mismod giver håb om, at dialog kunne have mindsket vaccineskepsis og modstand mod restriktioner hos i hvert fald nogle borgere. Alle skridt i den retning forekommer relevante, hvis man ønsker at forebygge voldelige demonstrationer, som f.eks. i Tyskland og Holland i vinteren 2021/22, og deres skadelige effekt på samfundets sammenhængskraft.

Endelig har forløbet af covid-19-krisen i Danmark illustreret, at udfordringer af en regerings legitimitet som følge af dens krisestyring også kan opstå sent i et forløb og som en art krise i krisen. Således skrev Paul t'Hart i sin artikel fra 1993 "Symbols, Rituals, and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management", at (nationale) krisers karakter i sig selv indebærer en potentiel udfordring af regeringers og evt. systemers legitimitet, og at det kan ske på mange måder, også sent i kriser eller efter kriser, f.eks. når der kommer spørgsmål om kompensationer eller andre opfølgende tiltag på bordet.

Et sådant eksempel på relationerne mellem krisestyring og befolkningens reaktioner kan ses i forbindelse med minksagen, hvor man efter beslutningen om aflivning af alle danske mink den 3. november 2020 i løbet en måned så et markant fald i danskernes tillid til den politiske strategi over for covid-19, mens opfattelsen af truslen fra sygdommen var stort set uændret (Petersen, M.B.; Lindholt, M. F. og Roepstorff, A. (2021) s. 155).

I tråd hermed må der også ligge en potentiel krise i krisen, hvis regeringen ikke rammer den rette balance i spørgsmålet om fremtidige kompensationer til erhvervslivet som følge af indgreb pga. epidemi og pandemi. Dette aspekt af Epidemiloven af 27. februar 2021 er til drøftelse her i starten af 2022. Under covid-19-krisen blev der givet kompensationer til erhvervslivet ved nedlukninger, uanset om der i juridisk forstand var tale om ekspropriationer. Den tilgang ønsker en række af Folketingets partier at få skrevet ind i Epidemiloven og dermed bestemmelserne i loven udvidet med praksis under covid-19. Regeringen peger derimod på omkostningerne ved automatisk, lovhjemlet krav.

## **BESLUTNINGER UNDER PRES – TEORI OG EKSEMPLER FRA COVID-19 PRAKSIS**

I det følgende gennemgås (1) teoretiske betragtninger om de psykologiske mekanismer ved beslutninger under pres og deres faldgruber og fordele, (2) tilgange og perceptioner, der kan henholdsvis fremme og hæmme reflekteret beslutningstagning trods pres og (3) håndteringen af covid-19-krisen set i relation til teorierne om beslutningstagning under pres.



## **1. De psykologiske mekanismer ved beslutninger under pres – deres faldgruber og fordele**

Meget er på spil under samfundsmæssige kriser, og krisestyring kan således ses som en form for beslutningstagning under ekstremt pres. Fra psykologisk forskning ved man, at mennesker har forskellige måder at nå frem til en beslutning på. Der ser dog også ud til at være visse fællesmenneskelige reaktioner på at skulle træffe beslutninger under pres.

I en artikel fra 1988 konkluderede professorerne i psykologi, business administration og marketing John W. Payne, James R. Betmann og Eric J. Johnson efter en række laboratorieforsøg, at den første reaktion på pres er at forsøge at sætte tempoet op, når informationer og andre indtryk skal bearbejdes, og ellers blot arbejde videre som man plejer. Hvis presset stiger yderligere, begynder folk at udvælge, hvilken information de skal forholde sig til. Hvis presset stiger yderligere, skiftes strategi. Her sås ikke noget mønster, blot en søgen efter en anden måde (s. 551). Payne, Betmann og Johnsons konklusioner ligner altså Patrick Lagadecs tidligere nævnte bemærkning om, man har en tendens til at arbejde hårdere og hårdere, når man kommer under pres, selvom det ikke i sig selv er nok.

Studier af menneskets hjerne og nervesystem kan give et andet fingerpeg om, hvad der sker, når presset bliver voldsomt. Den menneskelige hjerne har groft sagt to hovedspor at processere informationer igennem, det følelsesmæssige/instinktive og det rationelle, således som f.eks. Professor i Psykologi Daniel Kahneman peger på i sin bog fra 2011 *Thinking, Fast and Slow*. I det instinktive spor foregår beslutninger pr. automatik, hurtigt og efter simple strategier. I det rationelle spor bearbejdes og analyseres komplekse problemstillinger. Det rationelle spor har imidlertid behov for ro og trykthed for at fungere optimalt, ellers tager følelserne i spor 1 over (s. 21).

Den selektionsproces, som Payne, Betmann og Johnson observerede under stort pres, kan ses som starten på aktivering af spor 1 og menneskets overlevelsesinstinkter. Alt efter situation og personlighed vil man vælge en af følgende strategier: kæmpe, flygte, spille død eller underkaste sig. De beslutningstagere, som aktivt forsøger at styre en krise, befinder sig i kamptilstanden. I den tilstand finder en række kropslige og følelsesmæssige processer sted. Særligt interessant er, at adrenalin stiger og aktiverer en impuls til hurtig og dramatisk handling for effektivt at vinde kampen. Man opfatter pludselig verden som med eller mod en, også kaldet sort-hvid-tænkning. Man stoler ikke på andre – eller kun meget få andre – mennesker. Ens opmærksomhed får karakter af såkaldt tunnelsyn, hvor man fokuserer på den umiddelbare og specifikke fare, mens det, der forekommer sekundært eller længere borte i tid og rum, mere eller mindre forsvinder. Faren træder frem, og alt andet glider i baggrunden. Personen er skarp i sit fokus, men begrænset i sit udsyn. Disse spontane reaktioner er både hensigtsmæssige og uhensigtsmæssige, når man står over for moderne samfundsmæssige kriser og deres ofte snigende og uklare karakter og ikke den håndgribelige trussel fra en sulten kødæder eller en terrorist i aktion. Reaktionen giver personen en enorm energi, selvtillid og et stærkt fokus, men de slører nuancerne og mindsker tålmodighed og refleksion.

I tillæg til disse universelle og grundlæggende reaktioner kommer det enkelte menneskes særlige dispositioner for at blive mere eller mindre opdrevet i mødet med pres. Hvis man vil lægge mere vægt på at træne topbeslutningstageres personlige evner til at holde hovedet koldt under pres, kan man med fordel arbejde med to psykologiske aspekter.

Det første vil jeg kalde "at lægge ører til sine indre fornemmelser", i psykologien også betegnet "markører". Professorerne i organisationspsykologi Karl E. Weick og Kathleen M. Sutcliffe beskriver markørerne, der fortæller os, at noget uventet lige har fundet sted, således: "you'll feel surprised, puzzled, agitated, anxious, unsettled, frustrated, or even startled" (2001, s. 41). Det er vigtigt at tage markørerne alvorligt, da de er kortvarige glimt af, at noget afviger fra normalbilledet. Den information, der ligger i de indre fornemmelser, forsvinder, hvis man ikke er opmærksom på deres væsentlige funktion. I stedet træder såkaldte normaliseringsmekanismer til og sløver ens opmærksomhed, indtil det måske er for sent. Som Weick og Sutcliffe skriver: "In that brief interval between surprise and successful normalizing lies one of your few opportunities to discover what you don't know" (s. 41). Beslutningstagere skal altså trænes i at tage deres egne og andres indre fornemmelser alvorligt og bruge dem til at undersøge, hvad det nye og anderledes er. Spørgsmål, som "hvad siger din mavefornemmelse dig", er ganske nyttige. Svaret skal naturligvis ikke stå alene som retningsgivende for krisestyring, men det er et af flere væsentlige aspekter, når det særlige skal detekteres.

For det andet skal der arbejdes med det, der inden for psykologien kaldes "den negative kapabilitet", dvs. evnen til ikke straks at handle, når man står over for det nye og udfordrende, men at udholde evt. ubehag ved situationens uafklarethed (Lotte Svalgaard, 2020, s. 91-104 samt Simpson and French, 2006, s. 245 -255). Ud over den ro, der kan komme med erfaring i at udvise negativ kapabilitet og med at kunne støtte sig til hensigtsmæssige processer (se næste afsnit), er kendskabet til åndedrættets betydning væsentligt.

## **2. Tilgange og perceptioner, der kan forhindre og fremme reflekteret beslutningstagning under pres**

Ud over menneskers psykologiske og neurologiske processer er det væsentligt at vide, at strukturer, procedurer og kultur i et krisestyrings-set-up har betydning for, om reflekteret beslutningstagning under pres bliver vanskeliggjort eller stimuleret.

Baseret på sine observationer af sammenholdet i soldatergrupper og af beslutningsprocessen ved nogle væsentlige begivenheder i amerikansk udenrigspolitik, bl.a. den fejlslagne Svinebugt-invasion på Cuba i 1961 og den succesfulde håndtering af Cuba-missilkrisen i 1962, har Professor i Psykologi Irving Janis beskrevet fænomenet "gruppetænkning". Det gør han bl.a. i sin bog *Groupthink* fra 1982. Med gruppetænkning menes det forhold, at alle er så opsatte på at være enige, at de dermed mindsker deres evne til at reflektere og se nuancer og øger risikoen for at overse noget væsentligt (1982, s. 9). I forlængelse heraf peger Professor i Socialpsykologi Clark McCauley i en artikel fra 1989 på, at enigheden både handler om, at gruppens medlemmer har internaliseret gruppens verdenssyn, og at de for

at undgå negative reaktioner og opnå ros i gruppen ikke går imod i tilfælde, hvor de faktisk ser anderledes på tingene ("The Nature of Social Influence in Groupthink: Compliance and Internalization" i *Journal of Personality and Social Psychology*, 1989, Vol. 57., No.2, s. 260).

Janis har både beskrivelser af faktorer, som trækker i retning af gruppetænkning, og af nogle, som kan modvirke det. Forhold, der understøtter tendensen til gruppetænkning, er ifølge Janis: en tæt knyttet gruppe, en lukket gruppe, fravær af procedurer og kultur til at invitere til alternativtænkning, en kultur som ser fejltagelser som nederlag og en dominerende leder, som står for en sådan gruppetænkingskultur. Tendensen forstærkes, hvis der er tidspres og meget på spil, sådan som der netop er i kriser (s. 249-250). Omvendt peger Janis på bl.a. følgende måder at modvirke gruppetænkning på: lederen skal opmuntre til, at der udtrykkes tvivl og andre ideer – f.eks. ved at man skiftes til at have rollen som "djævlens advokat" eller ved at nedsætte flere undergrupper til at se på samme spørgsmål, og der skal søges input til alternativtænkning ved at tale med folk uden for gruppen og gerne invitere dem med til gruppens møder (s. 262).

Det er tydeligt, at Janis er optaget af, hvordan man kan nedbringe faren for instinktive og unuancerede reaktioner og tunnelsyn ved at etablere en ledelsesstil, en kultur og nogle procedurer, der giver den reflekterede beslutningsproces i Kahnemans andet spor bedre vilkår trods tidspres og situationens alvor.

Fra organisationspsykologien kan der hentes yderligere inspiration til lederskab, kultur og procedurer, der understøtter reflekteret beslutningstagning under pres. Man kan med fordel vende blikket mod såkaldte *High Reliability Organizations*, HROs. Hermed menes organisationer, som trods konstant pres fra uventede situationer undgår katastrofer og sikrer stabil drift.

To af de ledende forskere inden for studiet af HROs er Karl E. Weick og Kathleen M. Sutcliffe. Weick og Sutcliffe har udviklet deres teori på baggrund af observationer af både uheld og succeser i organisationer med komplekse opgaver, hvor konsekvenserne af fejltagelser er store som f.eks. i luftrumsovervågning og på kernekraftværker. HROs er ifølge Weick og Sutcliffe kendetegnet ved, at de har organiseret sig og trænet sig i at få øje på det uventede og at forholde sig konstruktivt og kreativt til det. Deres observationer og teori er fremstillet i flere artikler og bl.a. i bogen fra 2001 *Assuring High Performance in an Age of Complexity*.

I HROs arbejder man bevidst med at modvirke den menneskelige tendens til at ville overse eller bortforklare det anderledes og udfordrende, fordi det er for uoverskueligt, indtil det pludselig bliver umuligt at undgå. Dermed arbejder man også bevidst med ikke at gå i instinkternes fælde og træffe for simplede og forhastede beslutninger, og man arbejder med at finde den rette balance mellem rutiner og improvisation. Weick og Sutcliffe peger bl.a. på, at de forventninger, som folk har, er afgørende trædesten for deres handlinger.

Til det kan man føje, at det er en af flere gode grunde til, at fokuserede øvelser og målrettet uddannelse i krisestyring er så væsentligt for en organisations og et samfunds beredskabsevne, ligesom de forventninger, der skabes gennem f.eks. en

national risikovurdering, er helt centrale. Hvis en national risikovurdering kun omfatter det, som man ved, sandsynligvis vil ske, er den for snæver og ruster dermed ikke beslutningstagerne tilstrækkeligt, men forøger overraskelsesmomentet, når anderledes hændelser indtræffer. Omvendt indebærer en uvalideret og uprioriteret risikovurdering et uoverskueligt hav af potentielle kriser, hvorved muligheder for forebyggelse og målrettet forberedelse forspildes, og overraskelsen alene af den grund kan blive større end nødvendigt.

Weick og Sutcliffe har ud fra deres forskning peget på en række forhold og perceptioner, som kan være med til at understøtte en reflekteret beslutningsproces i mødet med det udfordrende. I det følgende er Weick og Sutcliffes ramme anvendt som inspiration samt præciseret og uddybet ud fra dette papers formål:

**(1) Vagtsomhed over for forenkede udlægninger og fokus på, hvor man tog fejl, og hvad fejlene kan lære en om den virkelighed, man prøver at forstå**

Der peges bl.a. på, at situationer med alvorlige hændelser typisk efterlader en med et ufuldstændigt beslutningsgrundlag og et tidspres, og at man derfor må gøre det bedste for at handle hensigtsmæssigt inden for de begrænsninger, der er. Det afgørende er, at beslutningstagere og deres støttefunktioner løbende evaluerer deres beslutningsgrundlag, dets antagelser og dets konsekvenser og justerer de næste analyser og handlinger derefter (Weick og Sutcliffe, 2001, s. 54 -62).

Deres pointer kan suppleres af organisationspsykologen Rhona Flinns observationer. Flinn bemærker, at et væsentligt fundament for at kunne forholde sig evaluerende under pres er at have nuanceret viden om egne og andres tidligere succeser og fiaskoer med krisestyring at trække på. Hun noterede sig nemlig, at beslutninger under pres sker på baggrund af "an inner slide show", hvor relevante erfaringer hurtigt scannes i ens hjerne. Rhona Flinns bog *Sitting in the Hot Seat. Leaders and Teams for Critical Incident Management* fra 1996 handler netop om dette og baserer sig på observationer af brandfolk, politifolk, ambulanceredde, luftkaptajner etc. Det væsentlige her er at notere sig, at det er en fordel af have nuanceret viden om tidligere krisestyring, så man ikke blindt gentager, hvad man evt. tidligere har erfaret, jf. også Robert Jarvis' forskning. På kurser i krisestyring er der således behov for undervisning i andres håndtering af tidligere kriser og i opmærksomhed på egne erfaringer, og hvilken adfærd de lægger op til, hvis de blot gentages pr. automatik.

Hvis man ønsker at blive bedre til at lære af sine fejl, være opmærksom på sine antagelser og være vagtsom over for forenkede udlægninger, kan det trænes og indarbejdes f.eks. ved løbende spørgsmål om, hvad ens antagelser var, om de ser ud til at holde stik, hvordan givne resultater ellers kan forstås og handles på, og hvad der er de mere langsigtede konsekvenser af de

handling, som overvejes. Inspiration kan f.eks. hentes i Beredskabsstyrelsens koncept om en fremtidscelle, en såkaldt Pandoracelle, til at supplere arbejdet i selve krisestaben. (*Pandora. Den fremadskuende celle*, Beredskabsstyrelsen (2016)). En anden, men beslægtet mulighed, er, at krisestaben selv oplæres i at arbejde med flere scenarier ud fra forskellige forudsætninger, som lægges åbent frem. Hensigten er selvfølgelig ikke at øge forvirringen, men at kvalitetssikre den beslutning, som man ender med at træffe, og tydeliggøre dens konsekvenser og fordele.

Den slags analytiske sikkerhedsnet kan indbygges som særlige stabe i en krisestyringsorganisation, eller de kan indgå som standardpunkter i skabeloner til situationsbilleder og dagsordener for møder i kriseledet. Allervigtigst er dog, at tænkningen er forankret hele vejen op gennem krisestyringsorganisationen fra medarbejdere til mellemledere og til topbeslutningstagerne, så spørgsmålene om: "Hvad har vi overset? Hvordan kan vi ellers gøre det? bliver en rygmarvsreaktion. Den slags spørgsmål er også med til at sætte tempoet lidt ned og dermed mindske risikoen for at handle forhastet i overlevelsesinstinkternes vold.

## **(2) Opmærksomhed på det strategiske relevante i det operationelle**

Når der træffes strategiske beslutninger om overordnede mål og værdier, står og falder deres succes med, at de træffes med afsæt i det mest muligt opdaterede og relevante billede af de konkrete begivenheder og deres udvikling (Weick og Sutcliffe, 2001, s. 62-65).

Det er en kunst at frembringe et situationsbillede, som baserer sig på en bevidst opmærksomhed på de strategisk relevante detaljer og udviklinger, og det er en kunst som beslutningstager at stille det operationelt opmærksomme strategiske spørgsmål: "Hvad er den signifikante udvikling foran os, og hvad skal vi – indtil vi evt. bliver klogere – være særligt opmærksomme på"?

Med fokus på det strategisk relevante i det operationelle lægges der også op til en alternativ tilgang til den udbredte tænkning om, at topledelsen kun skal forholde sig til det strategiske, mens det operative og taktiske – eller mere konkrete, kunne man kalde det – skal forblive hos ledere og medarbejdere på de lavere niveauer. Hvis enkeltdele fra den bevægelige, operationelle virkelighed er af afgørende betydning for også mere overordnet og langsigtet at nå i mål, skal skellet mellem det strategiske, operative og taktiske ikke være knivskarpt, men bevidst fleksibelt. Samtidig er det ikke en opfordring til, at topchefer overtager den minutiøse styring af slagets gang.

Kunsten ligger i at finde den rette balance mellem involvering og delegering – en balance, som både topbeslutningstagerne og beslutningstagere længere nede i systemet skal acceptere og forstå væsentligheden af. Nogle gange skal

topchefer faktisk interessere sig for detaljerne, og de skal gives mulighed og plads til det – og de skal vide at slippe igen.

### **(3) Fokus på såvel det robuste set-up som dets evner til fleksibilitet**

Weick og Sutcliffe udtrykker det således, at High Reliability Organizations “do not ignore foresight and anticipation, but they are mindful of its limitations” (s. 77), og “assume they will be surprised so they concentrate on developing general resources to cope and respond to change swiftly” (s. 70).

Omsat til arbejdet med at forberede sig til krisestyring handler det både om at have en grundstruktur for krisestyring skitseret og indøvet i hver organisation og i form af et nationalt krisestyringssystem og om at udbrede reflekterende tænkning og forståelsen for behovet for fleksibilitet på tværs af faggrænser, niveauer og organisationer.

På den måde er man forberedt uden at bilde sig ind, at en god struktur og en god plan er tilstrækkeligt. Man arbejder bevidst med at opbygge generelle kompetencer til krisestyring og i at finde en svær, men helt nødvendig gensidig respekt og forståelse mellem generalister og faglige eksperter. Ved ledelsesmæssigt fokus på dette i dagligdagen kan der bidrages til en nyttig samarbejdskultur, som er helt central under en krise.

Dermed være også sagt, at man i den ideelle krisestyringsorganisation tilpasser organisationen og dens bemanning efter den konkrete krise, og at man er opmærksom på netop at finde balancen mellem robusthed og fleksibilitet.

### **(4) Inddragende ledelsesstil med respekt for faglig ekspertise**

Weick og Sutcliffe bemærker: “if people in HROs get into situations they don’t understand, they’re not scared to ask for help” (s. 77). Pointen er, at man inviterer de relevante fagfolk med ind i beslutningsprocessen, uanset hvor i eller uden for en organisation de befinder sig. Hierarki og faggrænser ses ikke at kunne stå alene.

I forberedelse til krisestyring kan man f.eks. indarbejde spørgsmål i beredskabsplanen og i beslutningstagernes tænkning a la “hvad er de rette eksperter og kompetencer til at møde lige præcis denne situation, og hvor kan vi hente dem ind fra, hvis de mangler i vores standardorganisering”?

I managementteori tales undertiden om “ydmyg ledelse”. Det ses som en måde, hvorved en leder øger sin egen troværdighed ved at udtrykke, at der er noget, man ikke har tilstrækkelig viden om og derfor har trukket større faglighed ind, hvorved behovet for og taknemmeligheden for andres bidrag og vinkler også synliggøres og motivationen i den samlede organisation

øges. Se f.eks. Edgar H. Schein and Peter A. Schein, 2018, *Humble Leaderships. The Power of Relationships, Openness, and Trust*.

En ydmyg og inkluderende ledelsesstil har også den fordel at mindske faren for gruppetænkning og aktivering af kamp-og-underkastelses-mønstre under krisestyringen. Den ydmyge og inkluderende ledelsesstil udvikles i sagens natur over lang tid i dagligdagen, men den kan understøttes i uddannelse til krisestyring netop gennem træning i reflekteret beslutningstagning. I forlængelse heraf ligger selvfølgelig også respekt for, at særlig faglighed eller evner findes overalt i en organisation, hvorfor underordnede også kan bidrage til en velsmurt krisestyringsmaskine ved at anerkende og anmode om deres ledes bidrag.

### **3. Håndtering af Covid-19-krisen set i relation til teorierne om beslutningstagning under pres**

Med afsæt i teorierne om beslutningstagning under pres træder følgende vinkler på regeringens covid-19-håndtering frem. Der er tale om eksempler og ikke om en gennemgribende analyse af krisehåndteringen fra start til slut.

Et eksempel handler om **at finde balancen mellem et robust og et fleksibelt krisestyrings-set-up**. Tidligt i krisen at supplere det nationale krisestyringssystemets standardstruktur med nogle særlige organer, som regeringen i den konkrete krise har set behov for, er et fint eksempel på opmærksomhed på behovet for at fleksibelt at tilpasse sin organisation, således som en af anbefalingerne i HRO-tænkningen lyder på. Således blev følgende ny organer ifølge Grønnegård-rapporten etableret i tiden fra den 27. februar til den 10. marts 2020: (1) Regeringens covid-19-udvalg, (2) den tværgående afdelingschefsgruppe, AC-gruppen, til at sikre koordination af indsatser på departementalt niveau samt (3) NOST+, som består af en snævrere kreds af de myndigheder, som er medlemmer af NOST<sup>2</sup>, samt af private virksomheder og interesseorganisationer (s. 134-137).

Endvidere er det min vurdering, at ad-hoc-tilpasningen af krisestyringssystemet kan ses som opmærksomhed på en anden grundtanke i dansk beredskabsplanlægning, nemlig at man skal være i stand til at håndtere mere end én krise på samme tid, dvs. at man hele tiden skal sikre sin robusthed. På den måde har man kunne friholde en vis kapacitet i bl.a. Regeringens og Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg til at håndtere, hvad der ellers måtte dukke op af kriser, som f.eks. FE-sagerne<sup>3</sup> fra august 2020 og frem samt tilbagetrækningen fra Afghanistan

<sup>2</sup> NOST er en forkortelse for den Nationale Operative Stab. Som det fremgår af Beredskabsstyrelsens *Retningslinjer for Krisestyring* er NOST rammen om statslige myndigheders samarbejde og koordination... på operationelt niveau i forbindelse med håndtering af større kriser. Rigspolitiet varetager den koordinerende ledelse (2019, s. 10).

<sup>3</sup> Det drejer sig for det første om Forsvarsministerens hjemsendelse i august 2020 af fem "nuværende eller tidligere" ansatte fra FE, mens kritik fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne blev undersøgt af en særlig kommission; en undersøgelse, som ledte til en konklusion den 13. december 2021 om, at der ikke var grundlag for at rejse kritik eller drage nogen til ansvar for noget i FE. For det andet drejer det sig om sigtelse den 8. december 2021 af fire "nuværende eller tidligere" ansatte i FE og PET for overtrædelse af straffelovens § 109.

i august 2021. Håndteringen af de nævnte kriser ses der ikke på her. Tænkningen om at friholde en vis kapacitet i det nationale krisestyringssystem var imidlertid rigtig. Så meget desto mere kunne der nok med fordel have været mere opmærksomhed på ikke at køre med dobbeltfunktioner og dobbeltprocedurer ved alligevel ikke at sætte standardorganisationen NOST helt ud af covid-19-håndteringen, som ifølge Grønnegård-rapporten har være med til at udtrætte de involverede myndigheder unødigt (s. 37), hvorved fleksibiliteten måske kom til at tære på robustheden.

Et andet eksempel handler om, hvordan regeringen med mere **opmærksomhed på det strategiske i det operationelle** kunne have kommunikeret mere hensigtsmæssigt om vacciner og nye mutationer. Således kunne regeringen med fordel have gjort mere ud af at kommunikere ud, at virus må forventes at mutere og dermed ændre sin grad af smitsomhed og dødelighed, og at det, man på et givent tidspunkt lægger til grund, baserer sig på nogle bestemte aspekter af smitsomhed og dødelighed, og at der med nærmest garanti henad vejen vil støde andre varianter til, som dermed måske kræver andre tiltag. Tydeligere opmærksomhed på det – og i hvert fald kommunikation om det – kunne formentlig have modvirket den vaccinetræthed, som ifølge et studie fra januar 2022 under HOPE-projektet i slutningen af 2021 og starten af 2022 var ved at ramme den danske befolkning, da det viste sig relevant med et tredje – og måske endnu flere – vaccinationer, stillet over for omikron-varianten af covid-19.

**Opmærksomheden på faren for at overse noget væsentligt** kunne for det tredje måske have fået Statsministeren til at give medlemmerne af regeringens Koordinationsudvalg en læsepause i starten af mødet den 3. november 2020 om aflivning af mink. Det fremgår af s. 8 i Miljø- og Fødevareministeriets notat af 18. november 2020 "Redegørelse for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet", at mødematerialet var blevet fremsendt meget kort inden mødet om det vidtrækkende spørgsmål. En kort pause, et roligere tempo på mødet og en reflekterende tilgang havde måske givet rum til en eller flere af følgende overvejelser:

**(a) Hvor meget hastede en beslutning?**

Måske havde man nået at "lægge ører til sine indre fornemmelser" og reflektere over, at en del af oplevelsen af stort tidspres kunne skyldes irritation over, at Statens Serum Institut den 2. november 2020 i første omgang havde delt sine bekymringer over tegn på minkmutationer med potentielt skadelig effekt på de kommende vacciner ikke med sit departement og andre myndigheder, men med den private aktør København Fur. Den slags omvendte sags gange kan i vigtige spørgsmål udløse irritation og frygt hos departementer og ministre for at blive overhalet indenom af en tikkende bombe. Var det mere den manglende forståelse hos en styrelse for gældende procedurer, der på kort sigt skulle håndteres, end det var en ny vinkling af covid-19-krisen?



Eller måske havde man med en pause nået at hæfte sig ved, at der ikke fremgår nogen tidshorizont af risikovurderingen af 3. november 2020 fra Statens Serum Institut for spredning til mink og mennesker ud over de ramte områder i Nordjylland. Måske kunne Statens Serum Institut havde givet et estimat, hvis de var blevet bedt om det. Hvem ved, om det ville have vist sig, at det var sundhedsmæssigt forsvarligt at vente nogle få uger eller dage med en beslutning om evt. at aflive alle mink. Hvem ved, om en sådan lille pause havde betydet grundlag for at træffe en mindre vidtgående beslutning?

**(b) Hvad var hjemmel?**

Diverse materialer fra Miljø- og Fødevareministeriet havde i ugerne op til beslutningen og i materialet til det konkrete møde handlet om hjemmel til noget mindre indgribende, og selv der var der tvivl. Sådan kan man læse den samlede redegørelse i Miljø- og Fødevareministeriets notat af 18. november 2020 vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats, uanset minkkommissionens diskussion om, hvorvidt Statsministeren havde kendskab til manglen på hjemmel, da beslutningen om aflivning af alle mink blev truffet.

**(c) Hvad kunne man ellers gøre?**

Dvs. hvis der ikke er hjemmel, hvordan kan vi så skaffe den, alternativt et parlamentarisk flertal for at handle først og etablere hjemmel bagefter?

Det viste sig jo i dagene fra den 8. til 11. november, at det var muligt at indgå en stemmeaftale med Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om at ville stemme for en lov, der med tilbagevirkende kraft gav den fornødne hjemmel til at aflive alle mink i Danmark og et midlertidigt forbud mod minkhold frem til udgangen af 2021.

Mink-mødet giver også anledning til det fjerde eksempel, som handler om **ledelsesstil**. Statsministeriets beslutning om - i de sidste timer inden drøftelsen i Koordinationsudvalget - at flytte hovedansvaret for udarbejdelse af beslutningsoplæg fra fagministeriet Miljø- og Fødevareministeriet til det koordinerende Justitsministerie (artikel i Berlingske Tidende den 31. oktober 2021 om afhøringerne i Minkkommissionen<sup>4</sup>) kan næppe betegnes som en ydmyg ledelsesstil med respekt for faglig ekspertise og kan måske have medvirket til at svække kvaliteten og rettidigheden af mødematerialet med det alvorlige resultat, at fokus på hjemmelsspørgsmålet ironisk nok gled i baggrunden. Den slags ændringer i procedurer er næppe hensigtsmæssige i situationer, hvor meget er på spil. Hvis man alligevel finder det nødvendigt, er det af stor betydning, at man undgår at

<sup>4</sup> Kommissionens officielle titel er *Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink*. Den er nedsat af Folketinget og indledte sit arbejde den 23. april 2021 under ledelse af landsdommer Michael Kistrup. Der skal i henhold til kommissoriet afgives beretning inden udgangen af april 2022. Dog har en tillægsopgave om Rigspolitiets såkaldte action cards i minksagen deadline den 1. juli 2022.

aktivere de mekanismer, der netop kan betyde, at en underordnet i uhensigtsmæssig grad tier. Instinktiv underkastelse og/eller gruppetænkning kan have været det, der lå bag de famøse ord fra den daværende departementschef for Miljø- og Fødevareministeriet under sin afhøring den 21. oktober 2021 i Minkkommissionen om, at hjemmelsspørgsmålet "ikke var top of mind", da han sammen med sin minister deltog i mødet den 3. november 2020 (DR.DK, 21. oktober 2021).

En mindre aggressiv og forhastet adfærd fra Statsministeriets side op til og under mødet havde muligvis medført et andet – eller i hvert fald bedre belyst, forankret og timet - udfald. Med det splittelsespotentiale, en sådan beslutning om den usikre og tvetydige risiko for minkmutationer, der kunne true vacciners effekt, havde, ville en bevidst reflekterende tilgang ifølge Renns og andres teorier have været hensigtsmæssig.

## KONKLUSION

National krisestyring kan ses som et dilemma mellem en ekstraordinær presset situation og behovet for refleksion og inddragelse. Situationens alvor, knapheden på tid og et usikkert vidensgrundlag giver beslutningstagerne impuls til at agere i en snæver kreds og handle hurtigt og resolut for at genvinde kontrol og overblik. Den impuls vil – hvis den får lov at stå alene – i langt de fleste moderne samfundskriser forværre situationen og vil kunne føre til en krise i krisen. Træning i bevidst at sætte tempoet en anelse ned og inddrage en større kreds i beslutningsprocessen og dermed give hjernen bedre vilkår for rationelle og analytiske overvejelser kan være med til at slå bro over krisens dilemma.

Dette paper har peget på en række aspekter af analytisk, perceptionsmæssig og sociologisk karakter, som myndigheder med ansvar for beredskabsplanlægning med fordel kunne indarbejde i et fremtidigt kursus i national krisestyring for politiske og administrative topbeslutningstagere.

For det første drejer det sig om, at topbeslutningstagere bibringes viden og bevidsthed om:

- Egen og andres erfaringer med succes og fiasko i krisestyring. Hensigten er som en art underlægningsmusik at opnå bevidsthed om, hvornår man kan gribe tilbage til tidligere strategier, og hvornår – og som oftest i en krise - man skal finde nye veje.
- Hvad der kræver tværgående national krisestyring og hvad ikke. F.eks. så man bliver mere opmærksom på de typer af hændelser, som indebærer et særligt potentiale for omfattende kriser og dermed behovet for tværgående og politisk styring.

- At krise og fare for et samfunds sammenhængskraft især lurer ved hændelser med usikkert vidensgrundlag, hvortil der knytter sig divergerende opfattelser i befolkningen af deres alvor.
- At det især i den slags situationer, trods tidspreset, er klogt at søge det bredest mulige samarbejde og den mest muligt inkluderende dialog i og uden for folketinget.

For det andet drejer det sig om nogle ledelsesmæssige og organisatoriske forhold i krisestyrings-organisationen:

- Grundstruktur, procedurer og grundbemanding i krisestyringsorganisationen skal være kendt og indøvet og således udgøre et robust udgangspunkt.
- Tilpasning af struktur og procedurer og bemanning efter krisens karakter skal indgå som en beskrevet og indøvet mulighed, således at robustheden styrkes gennem fleksibilitet.
- Ledelsesstilen skal, trods tidspreset, mest muligt invitere til problemløsning og inklusion af relevant ekspertise.

For det tredje handler det om at udvikle en beslutningskultur hos beslutningstagere og i deres støttestabe, som i videst muligt omfang er præget af en reflekterende tilgang, hvor man "skynder sig omhyggeligt" og ikke sætter gang i uhensigtsmæssige psykologiske mekanismer hos sig selv og andre. Det vil sige:

- At man i den konkrete situation er opmærksom på, hvad man kan lære af evt. fejl, som lige er blevet begået, så næste tiltag bliver mere målrettet.
- At man er vagtsom over for forenkede beslutninger og sine antagelsers begrænsninger og bl.a. stiller spørgsmål a la "hvad har vi overset", "hvad er tidsperspektivet", og "hvordan kan vi ellers gøre det"?
- At man er opmærksom på det strategisk relevante i det operationelle og bl.a. stiller spørgsmål a la "hvad er den signifikante udvikling foran os, og hvad skal vi – indtil vi evt. bliver klogere – være særligt opmærksomme på?"

At kriser med deres alvor, usikre vidensgrundlag og tidspres aldrig vil byde på fejlfri opvisninger i reflekteret beslutningstagning og inkluderende ledelsesstil, siger sig selv. I arbejdet med at understøtte det muliges kunst kan de 10 gode råd ovenfor - med Steven Finks udtryk - imidlertid virke som en vaccine mod krisestress.

Et kursus i tråd med disse råd kunne således medvirke til at klæde politiske og administrative topbeslutningstagere bedre på til at møde faldgruberne i beslutningstagning under tidspres og på usikkert grundlag og dermed mindske faren for, at kriser – uanset om de skyldes ekstraordinære hændelser af sundhedsmæssig, klimamæssig, sikkerhedspolitisk, hybrid eller anden karakter – svækker tillid og sammenhængskraft i det danske demokrati.

## REFERENCER

Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om aflivning og midlertidigt forbud mod hold af mink (16. november 2020).

Bartusevicious, Henrikas; Bor, Alexander; Jørgensen, Frederik and Petersen, Michael Bang (9. august 2021) "The Psychological Burden of the COVID-19 Pandemic IS Associated With Anti-Systemic Attitudes and Political Violence" under HOPE-projektet, School of Business and Social Sciences, Aarhus Universitet.

Beck, Ulrich (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*. London, Newbury Park, New Delhi: Sage Publications.

Beck, Ulrich (1999), *World Risk Society*, Cambridge: Polity Press.

Beredskabsstyrelsen (september 2008), *Helhedsorienteret beredskabsplanlægning*.

Beredskabsstyrelsen (2015), *Crisis Management in Denmark*.

Beredskabsstyrelsen (juni 2016), *Pandora. Den fremadskuende celle*.

Beredskabsstyrelsen (januar 2017), *Nationalt Risikobillede*.

Beredskabsstyrelsen (2019), *Retningslinjer for Krisestyring*.

Berlingske Tidende (31. oktober 2021) "Resolut duo har svært ved at rulle sig ud af minksag", s. 4 – 5.

Berlingske Tidende (12. januar 2022) "Overdødeligheden under covid-19 svarer i Danmark til hård influenzasæson", s. 4-5.

Berlingske Tidenden (13. januar 2022) "Epidemilov kræves ændret for at sikre mere uvildig rådgivning", s. 8-9.

Boin, Arjen; 't Hart, Paul; Stern, Eric and Sundelius, Bengt (2017), *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. United Kingdom: Cambridge University Press.

Chandler, David (2014), *Resilience. The Governance of Complexity*. London and New York: Routledge.

Danmarks Radio. DR.DK (21. oktober 2021) "Afhøring afslørede sms-storm fra Mette Frederiksens højre hånd og intern krig i regeringen".

Folketinget (januar 2021), *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020. Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*.

Fink, Steven (1986), *Crisis Management. Planning for the Inevitable*. Lincoln, United States of America: iUniverse.

Flinn, Rhona (1996), *Sitting in the Hot Seat. Leaders and Reams for Critical Incident Management*. West Sussex: Wiley.

Janis, Irving (1982), *Groupthink* (2nd ed.), Boston: Houghton Mifflin.

Jervis, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Kahneman, Daniel (2011), *Thinking, Fast and Slow*, United States: Farrar, Strauss and Giroux.

Kragh, Anne Sofie (2021), *Det første år*. København, Politikens Forlag.

Lagadec, Patrick (1997) "Learning Processes for Crisis Management in Complex Organizations" i *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 5, no. 1, March 1997, s. 24-31.

Lov nr. 2185 af 29. december 2020. Lov om aflivning og midlertidigt forbud mod hold af mink.

Lov nr. 285 af 27. februar 2021. Lov om epidemier m.v.

Nielsen, Louise Halberg; Roepstorff, Andreas og Petersen, Michael Bang (13. januar 2022) "Danskernes Adfærd og Holdninger Under Corona-Pandemien" under HOPE-projektet, School of Business and Social Sciences, Aarhus Universitet.

McCauley, Clark (1989), "The Nature of Social Influence in Groupthink: Compliance and Internalization", *Journal of Personality and Social Psychology*, 1989, Vol. 57, No. 2, s. 250-260.

Miljø- og Fødevarerministeriet (18. november 2020), *Redegørelse for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet*.

Payne, John W.; Bettmann, James R. and Johnson, Eric J. (1988), "Adaptive Strategy Selection in Decision Making" i *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition*, Vol. 14, No. 3, s. 534-552.

Petersen, Michael Bang; Lindholt, Marie Fly og Roepstorff, Andreas (2021) "Nødvendigheden af løbende holdnings- og adfærdsundersøgelser under en pandemi" i *Kvalitet og Patientsikkerhed under covid-19*, bind 2, s. 150-161. Dansk Selskab for Patientsikkerhed.

Rasmussen, Magnus Storm; Jørgensen, Frederik; Bor, Alexander og Petersen, Michael Bang (11. januar 2022) "Danskernes Smitteforebyggende Adfærd og Opfattelser", under HOPE-projektet, School of Business and Social Sciences, Aarhus Universitet.

Renn, Ortwin (2008), *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. Oxen and New York; Routledge, Taylor and Francis.

Robets, Nancy (2000), "Wicked Problems and Network Approaches to Resolution" I *International Public Management Review*, Volume 1, Issue 1, 2000.

Schein, E.H., and Schein, P. A. (2018), *Humble Leadership: The Power of Relationships, Openness and Trust*. Oakland, CA: Berrett-Koehler Publishers.

Simpson, Peter and French, Robert (2006), "Negative Capability and the Capacity to Think in the Present Moment: Some Implications for Leadership Practice". London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage Publications, Vol. 2(2) s. 245-255.

Statens Serum Institut (3. november 2020), *Risikovurdering ift. human sundhed, hvis minkavlere efter aflioning af smittede dyr eller pelsning i 2020-sæsonen fortsætter minkproduktionen ind i 2021 som normalt*.

Statsministeriet (11. marts 2020) – Pressemøde.

Statsministeriet (6. april 2020) – Pressemøde.

Sundhedsstyrelsen, Nyheder (11. marts 2021), *Vaccination med COVID-19 vaccinen fra AstraZeneca sættes på pause indtil videre*.

Sundhedsstyrelsen, Nyheder (14. april 2021), *Danmark fortsætter vaccineudrulning uden AstraZeneca-vaccinen*.

Svalgaard, Lotte (2020) "Ledelse i det ukendte. Om at blive i og handle på det svære", s. 91-104 i Mellon, Karsten (red.), *Mod i Kriseledelse*. København: Hans Reitzels Forlag.

't Hart, Paul (1993) "Symbols, Rituals, and Power: the Lost Dimensions of Crisis Management" i *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1, Issue 1, s. 36-50.

't Hart, Paul (1998) "Preventing Groupthink Revisited: Evaluating and Reforming Groups in Government" i *Organizational Behaviour and Human Decision Processes*, Vol. 73, Nos. 2/3, February/March s. 306-326.

Taleb, Nassim N; Goldstein, Daniel G; and Spritznagel, Mark W (2009), "The Six Mistakes Executives Make in Risk Management" i *Harvard Business Review*, October 2009, s. 1-5.

Weick, Karl E. and Sutcliffe, Kathleen M. (2001), *Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Fransisco: Jossey-Bass.