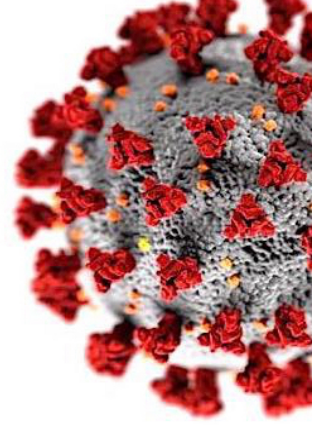


DEN SVÆRE DANS MED COVID-19



En analyse af involverede aktørers risikokommunikation og -styring

4. JANUAR 2021



KANIDATAFHANDLING I KOMMUNIKATION

Maria Brandenborg Andersen, Studienr. 20178167

Louise Mie Dunk Hansen, Studienr. 20178169



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Titel: Den svære dans med COVID-19. En analyse af involverede aktørers risikokommunikation og -styring.

Skrevet af:

Louise Mie Dunk Hansen, 20178169

Maria Brandenborg Andersen, 20178167

Studieretning: Kommunikation

ECTS: 30

Gruppenummer: 21

Vejleder: Mette Marie Roslyng

Afleveringsdato: 4. januar 2021

Anslag: 296.973

Normalsider: 123,7

Antal bilag: 13

Abstract

The thesis seeks to investigate the Danish risk management of the COVID-19 pandemic. Based on an analysis of Danish press conferences, we will examine how different understandings of risk and science are communicated in the risk management. The research design consists of qualitative content analysis of eight press conferences, where we use different analysis codes to structure the content. This analysis is carried out by applying theories from four risk concepts, states of knowledge and different management approaches.

The findings show that a rational understanding of risk is dominating the press conferences. It shows a constant cost-benefit balancing between economic and infectious risks. An emotional understanding of risk is also identified, when the government, authorities and experts are addressing the public concerns. Moreover, we can conclude that the stakeholders draw upon different understandings of science in their communication. A scientific certainty is reflected in the inclusion of professional knowledge, statistics and calculations, which indicates that the political decisions are scientificised. Furthermore, scientific uncertainty is addressed as the risks surrounding COVID-19 are considered unknown and complex. The risk management is based on uncertainty as there is a lack of evidence-based knowledge, which results in the stakeholders adopting a precautionary principle. Furthermore, the study shows that control and power are identified on several levels. Firstly, the control is expressed in a governance network of stakeholders with varying degrees of authority and resources. The stakeholders draw upon a broad scientific capacity and different professional perspectives are offered, why this network appears to be a central part of the authorities' risk management. Secondly, another management perspective, governmentality, shows that control is exercised towards the population as well as against the individual subject. It is expressed in the way that tactics are used to monitor the public and quantify specific phenomena in the population. The control against the subject is demonstrated in the appeal to discipline and the portrayal of dividing practices. The appeal to discipline creates a framework of norms for the subject's freedom, which may be difficult to deviate from. The dividing practices are pointing out specific population groups and gives them a particular predicate that enables an expanded form of control. Biopolitics, knowledge regimes and rationales become the

framework for a dominating discursive understanding of risk management, which focuses on reducing the infection of COVID-19 in order to maintain the public health and national economy. Overall, we can conclude that the government is given a crucial position of power in governing the Danish society in a specific direction under COVID-19, as their definition of risk management guides the control and power that unfolds in the remaining parts of the society.

Indholdsfortegnelse

Læsevejledning.....	1
1. Indledende afsnit.....	2
1.1 Casens aktører	3
2. Litteraturreview.....	5
2.1 At kommunikere om risiko	5
2.1.1 Tillid, usikkerhed og forsigtighedsprincip.....	6
2.1.2 Hvordan defineres risiko?	8
2.1.3 "Eliten" vs. lægfolk.....	9
2.2 Politik og videnskab.....	11
2.2.1 Indflydelse på beslutningsprocessen	12
2.2.2 Underliggende magtforhold	13
2.3 Mediernes rolle i risikokommunikation	14
2.3.1 Framing og udvælgelse	15
2.4 Positionering i forskningsfeltet.....	16
3. Teoretisk ramme	19
3.1 Risikobegrebets udvikling.....	19
3.1.1 Den acceptable risiko	19
3.1.2 Individuel opfattelse af risici.....	20
3.1.2.1 Psykometriens begrænsninger	23
3.1.3 Risiko som social konstruktion	24
3.1.4 Risikosamfundet	25
3.1.4.1 Videnskabsteoretiske udgangspunkt	27
3.1.5 Opsamling	28
3.2 Videnspolitik og risikostyring	29
3.2.1 Når videnskab og politik smelter sammen	29
3.2.2 Government og governance	30
3.2.2.1 Risk governance	32
3.2.2.1.1 Risikoanskuelser	32
3.2.2.1.2 Modes of governance	34
3.2.3 Governmentality.....	34
3.2.3.1 Objektivisering af subjektet	37
3.2.4 Opsamling	38
3.3 Medier og offentlighed	39

3.3.1 Medialisering af risiko.....	39
3.3.2 Medielogikker	40
3.3.3 Den kritiske offentlighed	41
3.3.4 Opsamling	42
3.4 Teoretisk opsamling	42
4. Videnskabsteoretisk udgangspunkt	43
5. Undersøgellesdesign	47
5.1 Casestudie	47
5.2 Udvælgelse af datamateriale	48
5.3 Indholdsanalyse som kvalitativ kodning.....	48
5.3.1 Udarbejdelse af koder	49
5.3.2 Pilotundersøgelse	53
5.3.3 Kodning i praksis	55
5.3.4 Metodiske overvejelser	55
6. Et risiko- og vidensperspektiv	58
6.1 Hvilke risici eksisterer under COVID-19-pandemien?	58
6.2 Rational overfor emotionel risikoforståelse	59
6.2.1 Den rationelle forståelse	59
6.2.1.1 Smitterisiko vs. samfundsøkonomi	60
6.2.1.2 Afvejning af konsekvenser	62
6.2.2 Den emotionelle forståelse	64
6.2.2.1 Mental sundhedsrisiko	64
6.2.2.2 Irrationelle lægfolk og en kritisk offentlighed	66
6.2.3 Delkonklusion	69
6.3 Videnskabelig kompleksitet.....	71
6.3.1 Videnskabelig sikkerhed.....	71
6.3.2 Videnskabelig usikkerhed	74
6.3.2.1 Førmoderne farer vs. moderne risici.....	75
6.3.2.2 Anerkendelse af usikkerhed.....	76
6.3.2.3 Forsigtighedsprincip	78
6.3.2.4 Tillid og mistillid	79
6.3.3 Spændingsfeltet mellem videnskab og politik.....	81
6.3.3.1 En politisk beslutningsproces	81
6.3.3.2 Politisk indvirkning på videnskaben	82

6.3.4 Delkonklusion	84
7. Risikostyring	86
7.1 Governance	86
7.1.1 En tæt dialog	87
7.1.2 Folketinget	88
7.1.3 Sundhedsfaglige aktører	90
7.1.4 Erhvervslivet	91
7.1.5 Den Europæiske Union	92
7.1.6 Delkonklusion	93
7.2 Governmentality	94
7.2.1 Biopolitik	95
7.2.2 Videnssystemer	96
7.2.2.1 Viden om folkesundhed	96
7.2.2.2 Viden om politisk økonomi	97
7.2.2.3 Mødet mellem videnssystemerne	98
7.2.3 Populationen som helhed	99
7.2.3.1 Monitorering	100
7.2.3.2 Statistikker, grafer og tal	103
7.2.3.3 Restriktioner	104
7.2.3.4 Opsamling	105
7.2.4 Subjektet	106
7.2.4.1 Disciplinering	107
7.2.4.2 Forventning og sanktion	109
7.2.4.3 Dividing practices	110
7.2.4.3.1 Sårbare vs. raske subjekter	111
7.2.4.3.2 Kulturelle forskelle	113
7.2.4.4 Opsamling	114
7.2.5 Delkonklusion	114
7.3 Risikostyring er medialiseret	116
8. Kan en vellykket risikohåndtering baseres på usikker viden?	120
8.1 De kommunikative udfordringer	120
8.2 Styring som et altoverskyggende element	122
9. Konklusion	126
10. Litteraturliste	129

Læsevejledning

Det *indledende afsnit* vil kortlægge vores forskningsfokus og den undren, som specialet udspringer af. Her vil vi præsentere vores case og uddybe specialets problemformulering samt introducere casens aktører.

Med *litteraturreviewet* vil vi forholde os til eksisterende forskning indenfor risikokommunikation og -styring. Vi vil undersøge, hvordan politik og videnskab spiller sammen i håndteringen af risici, og hvilken rolle medierne spiller i risikokommunikationen. Afslutningsvis vil vi positionere specialets forskningsinteresse.

I den *teoretiske ramme* introduceres og udfoldes specialets teoretiske fundament. Her går vi i dybden med udviklingen i risikobegrebet, videnspolitik og forskellige styringstilgange samt medialisering og offentlighedsbegrebet. Ud fra disse elementer forholder vi os til det videnskabelige ophav for at kunne placere vores forskningsinteresse.

Afsnittet *videnskabsteori* vil berøre kritisk realisme overfor konstruktivisme for at argumentere for, hvor specialet placerer sig rent videnskabsteoretisk.

Med specialets *undersøgelsesdesign* vil vi kortlægge brugen af et casestudie og begrunde vores empiriske fundament, der består af udvalgte danske pressemøder. Endvidere vil vi kortlægge de metodiske overvejelser ift. kvalitativ kodning.

De to kapitler "*Et risiko- og vidensperspektiv*" og "*Risikostyring*" danner grundlag for specialets analyse, hvor empirien analyseres med afsæt i den teoretiske ramme. Afsnittet indledes med en analyse af de risiko- og vidensforståelser, der kommunikeres. Dertil vil vi undersøge casens risikostyring ud fra forskellige styringsperspektiver.

I specialets diskussion "*Kan en vellykket risikohåndtering baseres på usikker viden?*" vil vi diskutere analysens fund og forholde os kritisk til, hvorvidt en effektiv risikohåndtering er mulig under COVID-19. Med udgangspunkt i analysen og diskussionen vil vi besvare specialets problemformulering i en afsluttende *konklusion*.

1. Indledende afsnit

Verdenssundhedsorganisationen (WHO) erklærer den 11. marts 2020, at der globalt set opleves en spredning af en pandemi, *Coronavirus Disease (COVID-19)*. Siden december 2019 har COVID-19 smittet flere end 70 millioner samt taget livet af mere end 1,6 millioner mennesker på verdensplan (ECDC, 2020). Den aggressive spredning kræver handling fra verdenssamfundet, og myndigheder verden over træffer drastiske beslutninger i forsøget på at håndtere den usikre og komplekse risikosituation. Samme dag, som COVID-19 erklæres som en pandemi, skriver den danske statsminister Mette Frederiksen danmarkshistorie med en nedlukning af store dele af det danske samfund. Alle offentlige ansatte uden kritiske funktioner hjemsendes, uddannelsesinstitutioner og dagsinstitutioner lukkes, og forsamlinger med mere end 100 personer forbydes (Information, 2020). Tonen er seriøs, og Mette Frederiksen appellerer til, at danskerne tager risikoen alvorligt: "Vi skal hellere handle i dag end i morgen" (Regeringen, 2020). De efterfølgende måneder indføres mere vidtgående restriktioner, som krav om mundbind på offentlige steder og et yderligere skærpet forsamlingsforbud (Altinget, 2020).

COVID-19-pandemien som krisesituation sætter rammerne for dette speciale, der rejser spørgsmålet om, hvordan risikostyring håndteres og kommunikeres på de danske pressemøder. Her præsenteres et væld af forskellige aktører: Statsministeriet, Sundhedsstyrelsen, Statens Serum Institut, Rigspolitiet m.fl., der indikerer et bredt fagligt samarbejde, hvor aktørerne i fællesskab kommunikerer, hvordan risikoen ved COVID-19 bedst håndteres. Ved at inddrage videnskabelige aktører får videnskaben en central rolle i den politiske kommunikation, som forelægges befolkningen. Evidensbaseret viden bliver altså en brik i det politiske formidlingsarbejde om risiko, hvilket rejser spørgsmålet om, hvorvidt håndteringen af COVID-19 baseres på videnskabelige argumenter og/eller politiske agendaer. Eftersom COVID-19 er en ny virus, som eksperter fortsat prøver at blive klogere på, eksisterer der også en række usikkerheder. Det usikre grundlag kommer bl.a. til udtryk ved, at der løbende justeres i den kommunikation og de restriktioner, der meldes ud til befolkningen. Men omskiftelige argumentationer og løsningsmodeller kan afføde mistillid blandt befolkningen til myndighedernes håndtering af den aktuelle krisesituation, og når skepsissen først har bredt sig, kan det være svært at genvinde den fornødne troværdighed og tillid fra befolkningen. En tillid, der er altafgørende, for at sikre

en succesfuld risikohåndtering, hvor befolkningen følger de restriktioner og anbefalinger, myndighederne melder ud (Purohit & Mehtra, 2020, s. 276-277). Dette aspekt finder specialet ligeledes interessant at afdække. Når der indføres handlingsbegrænsende restriktioner for at inddæmme smitten, rejser det ligeledes spørgsmålet om, hvorvidt styring og indskrænkning af befolkningens frihed er problematisk. COVID-19-pandemien kan dog ses som en krise, der kræver hurtig politisk håndtering, hvorfor regeringen har mandat til at træffe vidtgående beslutninger på befolkningens vegne. De afgørende politiske beslutninger bliver dog truffet af en tæt kerne af aktører bestående af regeringen, myndigheder og eksperter, hvilket ud fra et deliberativt demokratisk perspektiv kan problematiseres, da beslutningsprocesserne er lukkede for offentligheden og mangler transparens.

Specialet udspringer således af en interesse for den risikokommunikation og -styring, der kommer til udtryk på pressemøderne under håndteringen af COVID-19. Samtidig er der et ønske om at belyse, hvordan politik og videnskab spiller sammen. Endeligt interesserer specialet sig for at undersøge, hvordan risikostyring udfolder sig. På baggrund af denne interesse, har vi formuleret følgende problemformulering:

Hvordan kommer risiko- og vidensforståelser til udtryk i den risikostyring, der kommunikeres på pressemøderne under COVID-19?

Problemformuleringen vil søges besvaret gennem en analyse af otte udvalgte pressemøder, der finder sted i perioden d. d. 11/03-2020 til d. 01/11-2020. Disse pressemøder danner det empiriske grundlag for specialet.

1.1 Casens aktører

Som nævnt i indledningen, præsenteres forskellige aktører på de udvalgte pressemøder. Vi mener derfor, at det er relevant at afdække de forskellige aktører, deres rolle og indbyrdes relationer.

I specialet vælger vi at bruge betegnelserne *regering*, *myndigheder* og *eksperter*. Regering dækker over de forskellige ministre, som repræsenterer forskellige ministerier, der er til stede under pressemøderne. Det gælder først og fremmest statsminister Mette

Frederiksen fra Socialdemokratiet (S), der besidder regeringsledelsen. Derudover indbefatter det også to andre ministre fra regeringen, der er inddraget i håndteringen af COVID-19: sundheds- og ældreminister Magnus Heunicke og justitsminister Nick Hækkerup. Hertil er direktøren i Udenrigsministeriet Erik Brøgger Rasmussen også repræsenteret, selvom han som embedsmand ikke er en del af regeringen. I nogle tilfælde vil regeringen også inkluderes under betegnelsen myndigheder, da de også besidder denne funktion.

Myndigheder dækker over Sundhedsstyrelsen (SST), som er en central aktør på pressemøderne. SST er en styrelse, der rådgiver og kommer med anbefalinger, retningslinjer og handleplaner til kommuner, regioner samt andre statslige myndigheder herunder Sundhed- og Ældreministeriet (Sundhedsstyrelsen 1, u.å.). SST bidrager til det politiske arbejde ved at beslutte retningslinjer og anbefalinger, der understøttes af sundhedsfaglig viden (Sundhedsstyrelsen 2, u.å.). På pressemøderne er direktør i Sundhedsstyrelsen Søren Brostrøm til stede. Han besidder en dobbeltsidet rolle i håndteringen, da han både samarbejder med eksperter og dermed besidder faglig viden, men også indgår i en myndighed, hvor regeringens anvisninger skal følges. Rigspolitichef Thorkild Fogde indgår ligeledes under myndighederne, da han som øverste myndighed i Rigspolitiet sætter retningen for alle politienheder i Danmark (Politi, u.å.).

Ekspertter dækker over Statens Serum Institut (SSI), som er et institut under Sundheds- og Ældreministeriet, der har til opgave at styrke folkesundheden gennem sygdomskontrol og forskning (Statens Serum Institut, u.å.). Tilstede på pressemøderne er faglig direktør Kåre Mølbak. Vi anser SSI som den eneste kilde til ekspertviden, hvorfor vi behandler aktørerne derfra som eksperter.

2. Litteraturreview

I første del af specialet vil vi lave et litteraturreview, der vil give os et indblik i den eksisterende viden i det område, specialet interesserer sig for. Med udgangspunkt i specialets problemformulering har vi udvalgt otte søgeord, som vi mener kan give os den bedst mulige indsigt i vores forskningsfelt (bilag 1). Ud fra disse søgeord er vi kommet frem til 29 videnskabelige artikler og afhandlinger, som vi i det følgende vil undersøge.

Første del af litteraturreviewet vil tage udgangspunkt i det spændingsfyldte felt indenfor risikokommunikation. Herunder vil vi diskutere forskning, der omhandler det at kommunikere om virus samt berøre relevante temaer såsom tillid og aktørforhold. Derefter vil vi diskutere samspillet mellem politik og videnskab ift. at kommunikere om risiko. Herunder vil vi komme ind på studier, der berører forskellige aktørers magt og indflydelse herunder politikere, myndigheder og eksperter. Afslutningsvist vil vi afdække studier vedrørende mediernes rolle i risikohåndteringen.

2.1 At kommunikere om risiko

Udgangspunktet for specialet er centreret om relevante aktørers kommunikation om COVID-19, hvorfor vi finder det relevant at afdække forskning om risikokommunikation. I de afdækkede studier er det tydeligt, at feltet indenfor krise- og risikokommunikation er et omdiskuteret felt med mange perspektiver (Ndlela, 2018; Hooker et al., 2017; Glik, 2007; Reynolds & Quinn, 2008).

Ndlela (2018) behandler risikokommunikation og -styring som en proaktiv indsats, før selve krisen rammer. Hans forståelse har fokus på, hvordan man som organisation løbende bør identificere, styre og kommunikere risici til interessenter (Ndlela, 2018, s. 53). Modsat påpeger Hooker, Capon & Leask (2017), at kommunikatorers rolle indenfor risikokommunikation er at reducere offentlighedens bekymringer, hvorfor tilrettelagte kommunikationsstrategier har en vigtig betydning (s. 2). I den sammenhæng konkluderer Glik (2007), at kommunikation om kriser har en stigende betydning for, hvordan befolkningen forstår og håndterer dem (s. 33). Ud fra disse studier fremstår risikokommunikation altså som en kommunikationsform, der har til opgave at influere forskellige aktørers holdninger og opfattelser af en given sag. Her bliver der også lagt vægt på, at kommunikationen skal være med til at mindske den offentlige bekymring.

Reynolds & Quinn (2008) belyser hertil, hvilken kommunikation der er mest effektiv i en krise. De lægger vægt på, at en empatisk og åben kommunikationsform er den mest effektive, når "officials" forsøger at styre befolkningens handlinger. Derudover skal kommunikationen forsøge at skabe tillid og troværdighed, hvilket kan demonstreres ved at lægge vægt på værdier som empati, omsorg, ærlighed, åbenhed og engagement. De fremhæver også, at der ofte hersker mistillid til eksperter, politikere og myndigheder. Dette kommer sig både af, at der ofte præsenteres modstridende oplysninger, at der sker en reduktion af brugen af videnskabelige begrundelser i de politiske beslutningsprocesser, eller at politiske stridigheder finder sted (Reynolds & Quinn, 2008, s. 13).

Ovenstående studier giver os således større indsigt i risikokommunikation, og hvad der kan fremstå som effektiv kommunikation i en krisesituation. Studierne indikerer alle en "top-down" kommunikation, hvor eksperter, myndigheder og regeringen styrer kommunikationen om risici og krise. Senere i litteraturreviewet påpeges også et behov for, at offentligheden bliver inddraget i beslutningsprocesserne om risiko, hvilket indikerer, at der i forskningen eksisterer forskellige holdninger til, hvor det kommunikative ansvar skal placeres, og hvem det skal involvere.

2.1.1 Tillid, usikkerhed og forsigtighedsprincip

Vores søgning indenfor risikokommunikation er hertil blevet indskrænket, da vi har haft fokus på at belyse kommunikation i forbindelse med COVID-19 eller tidligere lignende vira. Studierne påpeger alle forskellige udfordringer ved at kommunikere om vira og fremhæver, at åben og ærlig kommunikation om fx usikkerheder og fejl er en afgørende faktor ift. at skabe tillid (Aven & Boudier, 2020; Purohit & Mehtra, 2020; Balog-Way & McComas, 2020; Vaughan & Tinker, 2009).

Aven & Boudier (2020) afdækker, hvor vigtig en komponent *usikkerhed* er i kommunikationen om COVID-19 (s. 849-852). Selvsamme pointe fremhæves af Purohit og Mehta (2020). De hævder, at eksperter og sundhedspersonale, der åbenlyst kommunikerer deres usikkerhed og uvidenhed om COVID-19, anerkendes og accepteres af modtagerne. De påpeger hertil, at åben kommunikation er en god strategi for at få offentlighedens tillid og accept af eventuelle restriktioner eller retningslinjer (Purohit &

Mehtra, 2020, s. 276-277). Et andet forskningsbidrag, der relaterer sig til kommunikationen om COVID-19, præsenteres af Balog-Way & McComas (2020). De påpeger tre relevante temaer, der alle er helt essentielle i kommunikationen om COVID-19, nemlig *tillid*, *kompromis* og *beredskab* (Balog-Way & McComas, 2020, s. 838). Desuden påpeger de, at myndigheder, politikere og eksperter bør fokusere på gennemsigtighed i deres kommunikation og erkende videnskabelig usikkerhed ved COVID-19, hvis de skal opnå tillid blandt befolkningen (Balog-Way & McComas, 2020, s. 838-845). Hertil påpeger Aven & Boudier (2020), at det er acceptabelt, at myndighederne arbejder ud fra et *forsigtighedsprincip*, da verden står overfor alvorlige konsekvenser med videnskabelig usikkerhed. Et forsigtighedsprincip skal tolkes som værende et vejledende perspektiv for forsigtig risikohåndtering, når der er alvorlige usikkerheder på spil (Aven & Boudier, 2020, s. 852). Forsigtighedsprincip er et begreb, som også bliver benyttet meget på de danske pressemøder, hvorfor vi i specialet finder det interessant at belyse, hvordan forsigtighedsprincippet benyttes i myndighedernes og eksperternes kommunikation, og hvilken effekt det har i risikohåndteringen. Denne pointe berøres også af Vaughan & Tinker (2009), der pointerer, at det er en svær opgave at kommunikere forestillinger af, hvor mange mennesker der vil blive syge eller dø. Det påpeges dog hertil, at det er udelukket at vente på, at fakta bliver komplet sikre. Selvom kommunikationen kan være tvetydig og foreløbig, er det essentielt at kommunikere i forsøget på at skabe tillid hos befolkningen. Hertil foreslås det, at myndighederne i deres kommunikation skal retfærdiggøre timingen af deres handlinger eller passivitet og forklare eventuelle tidligere fejl (Vaughan & Tinker, 2009, s. 324-326). Ud fra ovenstående studier er det tydeligt, at et vigtigt element i risikokommunikationen er at anerkende usikkerheder. Dermed vurderer vi også, at disse elementer bliver interessante at have for øje i analysen af den kommunikation, som aktørerne fremfører på de danske pressemøder. I ovenstående studier er det igen tydeligt, at der er en top-down kommunikation på spil, da der kun omtales, hvilke foranstaltninger myndigheder, politikere og eksperter skal indtænke i deres kommunikation.

Andre studier påpeger, at hvis aktørerne ikke formår at skabe tillid til befolkningen, kan det have indflydelse på deres position og være med til at skabe frygt. Zhang, Li & Chen (2020) undersøger, hvordan Wuhans kommunikative håndtering af COVID-19 har fejlet. Artiklen berører bl.a., at regeringen skulle have inddraget flere videnskabelige funderede

argumenter i deres politiske beslutninger og lagt mere vægt på, at der var tale om usikkerhed og risici. Derudover skulle kommunerne i byen have afstemt deres kampagner, så de ikke fremlagde tvetydige argumenter. Det har nemlig været med til at vildlede offentlighedens opfattelse af COVID-19, hvilket har medvirket til panik (Zhang et al., 2020, s. 10). Den samme pointe pointerer Yang & Lee (2020). De fremhæver, at ineffektiv risikostyring og fravær af officiel information om *Middle East Respiratory Syndrome* (MERS) i 2015 forårsagede et højt niveau af frygt hos befolkningen i Sydkorea (s. 1-2). Begge studier fremhæver myndighedernes kommunikation som ineffektiv og efterlyser en mere systematisk kommunikationsindsats understøttet af et samarbejde mellem politiske ledere, eksperter og offentligheden (Zhang et al., 2020; Yang & Lee, 2020). Vi ser altså en tendens til, at den "vellykkede" risikokommunikation bliver fremhævet som den, hvor politiske ledere samarbejder med befolkningen og eksperter.

2.1.2 Hvordan defineres risiko?

Hvor studierne i forrige afsnit centrerede sig om, hvordan risici skal fremstilles overfor befolkningen, handler dette afsnit om forskellige opfattelser af risici. Her møder vi især to dominerende forestillinger om risiko: *en fast og indiskutabel definition* (Aven & Boudier, 2020) og *en flydende og social konstrueret forståelse* (Breck, 1999; Ushchyna, 2018; Barrelet et al., 2013).

Aven & Boudier (2020) mener, at risikokommunikation ofte henvender sig til en bestemt opfattelse af risiko og pointerer hertil, at nogle risici generelt er mere accepterede end andre. Eksempelvis er risici, der kontrolleres af individet eller samfundet lettere at acceptere end risici udenfor individets eller samfundets kontrol (Aven & Boudier, 2020, s. 850-851). Ud fra dette perspektiv arbejdes der med risiko som noget fast og indiskutabelt. Modsat finder Barrelet, Bourrier, Burton-Jeangros & Schindler (2013) i deres undersøgelse af H1N1 pandemien i 2009 frem til, at forståelser af risiko ift. pandemier og vacciner varierer i tid, sociale grupper, kulturer og lande (s. 118). Dryhurst et al. (2020) finder ligeledes frem til, at risikoopfattelsen af COVID-19 hos det enkelte individ korrelerer stærkt med oplevelsesmæssige, sociale og kulturelle faktorer på tværs af lande (s. 1003). De to ovenstående studier konkluderer altså, at risikoopfattelsen er styret af ydre faktorer såsom kultur eller social gruppe. Samme pointe understreges af Breck (1999), der ud fra et konstruktivistisk perspektiv behandler definitionen af risiko

som socialt konstrueret og dermed noget, der kan om- og genskabes. Hans forskning forstår nutidens mange konflikter om risiko som noget, der ikke er en risiko i videnskabelig forstand, men som i virkeligheden handler om værdier og tillid (Breck, 1999, s. 8). Ushchyna (2018) finder også frem til, at risiko bliver konstrueret via eksisterende viden og diskurser. Oplevelser af en risiko er et resultat af processer, hvor enkeltpersoner eller grupper lærer at tilegne sig eller skabe egne fortolkninger af en eventuel risiko (s. 199). Her er det altså tydeligt, at definitionen af risiko betragtes som konstrueret, og betydningen bliver dermed flydende og afhænger af det enkelte individs eller gruppes værdier og tillid.

Vi får yderligere indblik i et studie, der omhandler tiltroen til eksperters vidensproduktion. Breck (1999) vurderer, at der generelt eksisterer tillid til de videnskabelige eksperter, og at befolkningen generelt set er afhængige af videnskaben. Han påpeger dog alligevel, at der eksisterer mistillid til eksperters evne til at forudse eller løse samfundsproblemer. Det kan medvirke til, at tilliden til de videnskabelige institutioner, der producerer denne viden, falder. Der skabes et råderum for sociale definitioner og fortolkninger, hvor kampen om at definere risiko kommer til at præge den offentlige debat. Her er udfaldet i mange sammenhænge, at offentligheden selv vælger, hvad der betragtes som risikofyldt (s. 10). Samme pointe understreges af Hooker et al. (2017), der konkluderer, at uanset kommunikationsstrategien er det offentligheden, der i sidste ende fortolker og dermed kan bestemme deres egen forståelse af risici (s. 4). Her bliver den samlede befolkning altså defineret som en "offentlighed", der selv har mulighed for at vælge, hvordan de vil forstå risiko.

Ovenstående afsnit giver forståelse for, at forskellige opfattelser er på spil, når der kommunikeres om risiko. Noget af forskningen arbejder med en fast definition af risiko, hvor nogle risici er mere accepterede end andre. Andet forskning anser derimod risiko som socialt konstrueret, hvilket giver råderum for flere forskellige risikodefinitioner.

2.1.3 "Eliten" vs. lægfolk

Vi møder også en del forskning, der fokuserer på forholdet mellem myndigheder, politikere, eksperter og lægfolk. Breck (1999) påpeger, at politikere, myndigheder, eksperter og interesseorganisationers definition af risiko fylder meget i samfundet, da de

er med til at forudsige, vurdere, diskutere, administrere og kommunikere om risici (s. 8). I den forbindelse konkluderer Ushchyna (2018), at politiske aktører ofte indrammer, kontrollerer og manipulerer befolkningen ud fra en risikodiskurs. Ved at formulere deres egne holdninger til risici, kan det være medvirkende til at påvirke befolkningen og kontrollere risikoens udvikling (Ushchyna, 2018, s. 199, 217-218). Disse to studier fremhæver altså, at politiske aktører, myndigheder og eksperter har en central position ift. at definere den generelle forståelse af risiko, da de via deres position kan styre den risikoforståelse, som kommunikation til befolkningen baseres på. Her kommer den ekspert-drevne kommunikation igen til udtryk.

Aven & Boudier (2020) påpeger vigtigheden i at kunne adskille risikoopfattelser og professionelle risikovurderinger. Her påpeger de, at det er essentielt at forstå, at lægfolks risikoopfattelse både indeholder følelser af frygt, rædsel og usikkerhed, som er aspekter, der ikke er medregnet i professionelle risikovurderinger (Aven & Boudier, 2020, s. 850). Blok et al. (2008) analyserer ligeledes forholdet mellem videnskabelige eksperter i forbindelse med risici af brugen af pesticider i Danmark (s. 189-190). De påpeger, at eksperter ofte bliver fremhævet som dem, der besidder upartisk viden, hvor lægfolk derimod er biased og handler mere irrationelt i risikosituationer (Blok et al., 2008, s. 196). Andet forskning påpeger dog, at befolkningens og dermed lægfolks opfattelse af risici er central og burde inkorporeres i myndigheders risikokommunikation (Barrelet et al., 2013; Breck, 1999). Barrelet et al. (2013) fremhæver, at risikokommunikation skal ses som en dynamisk proces, hvor befolkningen skal inddrages og engageres i stedet for, at deres holdninger bliver negligeret:

[...] communicators should develop a two-way process engaging the public as a “real partner,” promote a dialogue and build a relationship with diverse publics. To construct effective risk communication, the knowledge, concerns, values, interests, and priorities of the targeted populations should be identified upstream, as well as their risk perceptions and more broadly their cultural values. (Barrelet et al., 2013, s. 117)

Barrelet et al. (2013) argumenterer altså for, at offentligheden skal indtænkes som en “partner”, og at deres risikoopfattelse og værdier skal indtænkes i

risikokommunikationen (s. 117). Den samme pointe understreges af Breck (1999), der påpeger vigtigheden af, at politiske beslutninger om risiko tager højde for "blødere" risikofaktorer. Her identificerer han et stigende behov for demokratiske praksisser, der anlægger en bredere tilgang til risiko. Han konkluderer, at en bredere forståelse af risiko samt åbenhed og lydhørhed kan være medvirkende til at opbygge den nødvendige tillid til myndighederne og de forskellige parter i sagen. Derudover kan en gensidig dialog føre til en bedre og mere langsigtet beslutning (Breck, 1999, s. 11-12). I ovenstående studier bliver det altså fremhævet, at befolkningen og deres risikoforståelser skal inddrages i kommunikation om risiko, og at det kan være medvirkende til at skabe tillid fra befolkningen. Denne forståelse står i modsætning til den tidligere nævnte top-down kommunikation, hvor myndigheder, politikere og eksperter betragtes som styrende for kommunikationen. I specialet får vi ikke indblik i befolkningens inputs, da vi har valgt at analysere pressemøder, hvor de ikke er repræsenteret. Dog finder vi det interessant at berøre, hvordan offentligheden bliver indtænkt i den risikokommunikation og -styring, som regeringen, myndighederne og eksperterne formidler.

Ovenstående studier har altså forskelligt syn på, hvorvidt offentlighedens holdning skal have betydning for definitionen af risiko. Vi vurderer, at studierne, der forstår risiko som noget fast, også er dem, der argumenterer for, at myndigheder, politiske aktører og eksperter har den primære rolle ift. definitionen af risiko. De studier, hvor befolkningen bliver fremhævet som en central aktør, der skal inddrages, er også dem, der har en mere flydende forståelse af risiko.

2.2 Politik og videnskab

Forholdet mellem politik og videnskab er et centralt element i specialets forskningsinteresse. I håndteringen af COVID-19 kan der være tidspunkter, hvor politik og videnskab smelter sammen, hvor det som almen borger kan være svært at gennemskue, hvornår der er tale om hvad. Vi antager yderligere, at der er nogle underliggende interesser og magtforhold på spil på pressemøderne.

I vores litteratursøgning er vi stødt på flere studier, der undersøger forholdet mellem videnskab og politik (Allen, 2018; Aven & Boudier, 2020; Breck, 1999). Allen (2018) berører bl.a., at budskaber fra statslige sundhedsmyndigheder skal baseres på

evidensbaseret viden (s. 2507). Dette faktum forholder Aven & Boudier (2020) sig kritisk overfor i forbindelse med COVID-19. De mener, at det er problematisk at udtale, at landes politik skal være videnskabeligt baseret, når konsekvenserne af COVID-19 er underlagt videnskabelig usikkerhed (Aven & Boudier, 2020, s. 850). De mener også, at det er grunden til, at myndighederne overalt i verden håndterer situationen forskelligt. De lægger altså vægt på, at myndighederne håndterer COVID-19 baseret på politik og ikke videnskab. Fordele og ulemper kan ikke gøres op på baggrund af diverse videnskabelige udregninger, men i stedet er der behov for brede drøftelser og inputs fra eksperter til at træffe de rigtige beslutninger (Aven & Boudier, 2020, s. 849-852).

2.2.1 Indflydelse på beslutningsprocessen

I spændingsfeltet mellem videnskab og politik får vi yderligere indblik i forskning, der problematiserer, hvilke aktører der skal have mest indflydelse på beslutningstagen i forskellige risikosituationer (Ndlela, 2018; Reynolds & Quinn, 2008; Lee, 2014, Holland et al., 2011).

Ndlela (2018) pointerer, at jo mere forskellige aktører forventes at blive påvirket af de foreslåede beslutninger, jo mere skal de involveres (s. 53). Flere studier påpeger især, at eksperter og fagfolk skal have en central position i beslutningsprocessen. Reynolds & Quinn (2008) understreger, at fagfolk indenfor sundhedsvæsenet er nødsaget til at være en integreret del af processen (s. 14). Lee (2014) påpeger, at der ved pandemier, præget af usikkerhed og mangel på information, er et stort behov for, at eksperter indenfor folkesundhed bidrager med informationer til medierne (s. 305-307). Holland et al. (2011) kommer ligeledes frem til, at forskere og eksperter indenfor folkesundhed spiller en afgørende rolle i at informere befolkningen om sygdomme (s. 657). Modsat understreger Hooker, Capon & Leask (2017) vigtigheden af politikernes rolle, da de kan skabe en passende balance mellem forskellige behov eksempelvis virksomheders overlevelse, samfundets sikkerhed samt interesser (s. 1). Calabro, Harris & Thoutet (2020) lægger vægt på, at det er afgørende både at benytte videnskabsfolk, forskere, politikere og myndigheder til at formidle det bedste skøn af risici (s. 20). Det er altså tydeligt, at både eksperter, myndigheder og politikere bliver fremhævet som vigtige aktører. Der argumenteres for, at de hver især skal have en central indflydelse på

beslutningsprocessen, men der ses også en tendens til, at især forskere og videnskabsfolk bliver fremhævet som havende mere legitimitet.

2.2.2 Underliggende magtforhold

Ovenstående studier italesætter ikke magt direkte, men det ligger indlejret i, hvordan der tales om indflydelse. Adekola (2017) italesætter eksplicit magt i sin forskning. Hun mener, at forståelse af magts rolle i risikokommunikation er et uudforsket felt. Hendes undersøgelse tager udgangspunkt i *policy making* indenfor risikokommunikation. Hun kommer her frem til, at kommunikation om en sundhedsrisiko er en proces, der er indlejret i institutionelle, produktive og strukturelle dimensioner af magt (Adekola, 2017, s. 3, 271). Der findes underliggende magtmekanismer, der er med til at afgøre, hvordan der kommunikeres om risiko. Yderligere konkluderer Adekola (2017), at magten indenfor risikokommunikation udtrykkes gennem teknisk ekspertise, kontrol af kommunikation og ved at skabe tillid til befolkningen (s. ii). I en anden sammenhæng afdækker Barrelet et al. (2013), hvorfor der ved vira og andre sygdomme ofte cirkulerer rygter og konspirationsteorier. Her gøres det klart, at rygter opstår, når befolkningen ikke stoler på "institutionalized channels of communication" (Barrelet et al., 2013, s. 116). Under COVID-19 kan disse kanaler betragtes som regeringens, myndighedernes og eksperternes kommunikation på pressemøderne. Konspirationsteorier opfattes ofte som kommunikation, der har slået fejl, men ifølge Barrelet et al. (2013) skal rygterne i stedet anses som et udtryk for en social virkelighed og et tegn på asymmetrisk magtforhold:

Rumors typically emerge in a context of asymmetries of power. As access to knowledge and definitions of what is true or not rest upon limited groups of experts, those left aside develop alternative ways to express their opinion. Rumors provide parallel information, especially when official communication is limited to a top-down approach. (Barrelet et al., 2013, s. 117)

Vi finder dette citat interessant ift. at diskutere magtforhold i specialet. Først og fremmest synes vi, at det er interessant, at det er det eneste studie i litteraturreviewet, der problematiserer en ekspert-drevet top-down tilgang til magten. Det står i modsætning til tidligere studier, der påpeger, at eksperter, myndigheder og politikere har mere legitimitet ift. at kommunikere om risici og krise (Ndlela, 2018; Hooker et al., 2017; Glik,

2007). Vi ser dog studier, der argumenterer for, at offentligheden skal inddrages mere, og at processen skal gøres mere demokratisk (Barrelet et al., 2013; Breck, 1999), men de påpeger ikke, at der er kritisable magtforhold på spil. Adekola (2017) anerkender, at der er magtforhold på spil, og at det udtrykkes gennem teknisk ekspertise, kontrol af kommunikation og ved at skabe tillid til befolkningen (s. ii). Men ifølge Barrelet et al. (2013) vil denne tillid dog ikke kunne ske, hvis der kun bruges top-down kommunikation (s. 117). Det skaber i stedet mistillid, og befolkningen vil højst sandsynligt finde alternative måder at forstå vira eller sygdomme på bl.a. gennem rygter eller konspirationsteorier. Vi finder ligeledes citatet interessant ift. diskussionen af at besidde viden. Vi forholder os nemlig kritisk til, at Barrelet et al. (2013) udtaler, at specifikke grupper af eksperter kan definere, hvad der er sandt og falsk. Her bliver det implicit sagt, at eksperter besidder den sande viden (Barrelet et al., 2013, s. 116-117). I det resterende materiale i litteraturreviewet ser vi også en tendens til, at den evidensbaseret viden kommunikeret af eksperter vinder indpas i kommunikationen om risiko. Det bliver dog problematiseret i enkelte studier. Aven & Boudier (2020) fremhæver bl.a., at konsekvenserne af COVID-19 er underlagt videnskabelig usikkerhed, og at håndteringen derfor også i høj grad bliver politisk begrundet (s. 849-852).

Ovenstående afsnit giver altså indblik i, at forholdet mellem politik og videnskab er komplekst. Der er bl.a. forskellige holdninger til, hvilke aktører der skal inddrages mest i beslutningsprocessen. Vi bliver derudover præsenteret for forskning, der argumenterer for, at underliggende magtmekanismer er med til at afgøre, hvordan der tales om risiko, og at tilkomsten af rygter blandt befolkningen er et udtryk for en asymmetrisk magtbalance.

2.3 Mediernes rolle i risikokommunikation

Ifølge Ørsten (2006) er medierne med til at sætte den politiske dagsorden og kan dermed betragtes som en privilegeret aktør i den samfundsmæssige definition og diskussion af risici (s. 27). Medierne er derfor en magtfuld og vigtig aktør indenfor risikokommunikation, da de har adgang til at informere befolkningen om en enhver given krise (Ørsten, 2006, s. 31-33). I vores litteratursøgning møder vi meget litteratur om mediernes rolle i kommunikationen om risiko. Selvom vores fokus i specialet ikke er

centreret omkring medierne, anser vi det alligevel som relevant at afdække mediernes betydning i den kommunikative praksis.

2.3.1 Framing og udvælgelse

Flere studier påpeger, at medier har en central position ift. at videreformidle viden og dermed påvirke den offentlige mening (Dudo et al., 2007; Nwakpu et al., 2020; Klemm et al., 2014). Medieframing af risiko bliver fremhævet som afgørende for, hvordan befolkningen opfatter og reagerer på risiko (Pieri, 2018; Mutua & Ong'ong'a, 2020; Ogbodo et al., 2020). Mutua & Ong'ong'a (2020) kommer frem til, at medierne spiller en afgørende rolle i den indledende dækning af COVID-19. I starten af pandemien fremstår de undersøgte mediers framing som negativ med fokus på skyld og trussel. Med tiden ses dog en mere neutral framing, hvor der i stedet er fokus på samarbejde i risikohåndteringen (Mutua & Ong'ong'a, 2020, s. 6-7). Ogbodo et al. (2020) konkluderer, at frames i mediedækningen af COVID-19 mangler en tilstrækkelig tro på, at krisen kan løses. Disse frames bidrager til, at befolkningen oplever mere frygt (Ogbodo et al., 2020, s. 257). Ovenstående understreger dermed pointen om, at mediernes framing har en central indvirkning på befolkningens forståelse af risici.

Nogle studier viser også, at medierne gennem agenda-setting er i position til at udvælge og fremhæve enkelte nyheder frem for andre (Lee & Basnyat, 2012; Ophir, 2018). Lee & Basnyat (2012) påpeger bl.a., at når en pressemeddelelse fra myndighederne bliver lavet til nyheder selekteres eller ændres teksten ofte (s. 119). I den sammenhæng hævder Ophir (2018), at der er en uoverensstemmelse mellem, hvad en sundhedsinstans ønsker at kommunikere under epidemier, og hvad medierne formidler til befolkningen. Sundhedsinstanser mener, at medierne er med til at skabe rygter og misinformation, hvis de ikke videreformidler den officielle kommunikation. Det konkluderes dermed, at succesen af risikokommunikation i sidste ende afhænger af, hvor "compliant" medierne reelt er (Ophir, 2018, s. 147). Denne pointe er interessant, da medierne fremlægges som en instans, der blot skal dække den information, som myndigheder og eksperter formidler. Vi mener, at det kan være problematisk at forvente, at medierne blot skal reagere ukritisk på myndigheders og eksperters kommunikation. Derfor mener vi også, at det er interessant at undersøge, hvordan aktørerne på de danske pressemøder indtænker medierne i deres kommunikation, og hvorvidt det kommer til udtryk.

Ovenstående afsnit giver dermed indblik i, at medierne kan betragtes som en central aktør i formidlingen af virus. De har adgang til offentligheden, og deres udvalg og framing af nyheder har en væsentlig indvirkning på den offentlige meningsdannelse.

2.4 Positionering i forskningsfeltet

Ovenstående litteraturreview har givet os bred indsigt i feltet indenfor risikokommunikation. I processen har vi løbende indsnævret vores fokus og forholdt os kritisk til studierne relevans for vores forskningsbidrag.

Indledningsvis har reviewet givet os indblik i forskning, der fokuserer på, hvordan risiko fremstilles mest effektivt overfor befolkningen. Den generelle tendens i litteraturen er et fokus på top-down beslutningstagen, hvor myndigheder, politikere og eksperter bliver fremhævet som mere legitime beslutningstagere. Det er særligt eksperter, der bliver tillagt værdi i kommunikation om risiko, hvorfor de i nogle sammenhænge kan betragtes som elitære. Derfor finder vi det også interessant at diskutere senere i specialet, hvordan viden om COVID-19 kommunikeres på pressemøderne. Eksperter bliver ofte fremhævet som dem, der besidder upartisk viden, og lægfolk betegnes som biased og irrationelle. Med afsæt i litteraturen vurderer vi, at der er tale om en interessant, men problematisk dikotomi mellem regeringen/myndigheder/eksperter på den ene side og lægfolk på den anden side. Dette er en central pointe, som vi vil vende tilbage til.

Yderligere ser vi en tendens til, at vellykket risikokommunikation bliver fremhævet som den proces, hvor myndigheder, politikere, eksperter og befolkningen samarbejder. Vi får indblik i forskning, der argumenterer for, at befolkningen og deres risikoforståelse skal inddrages i beslutningsprocesser. Men hvordan, får vi ikke indsigt i, hvorfor vi ikke mener, at det bliver behandlet dybdegående nok i litteraturen. Vi undrer os dertil over, hvorvidt offentlighedens holdning reelt kan inddrages i beslutningsprocesser, eller om det forbliver et ideal i litteraturen. Til de danske pressemøder under COVID-19 præsenteres et udvalg af myndigheder, politikere og eksperter, men befolkningen er ikke repræsenteret. Vi er dog bevidste om, at vores valg af empiri medvirker til, at vi ikke får indblik i den offentlige opfattelse. I specialet vil vi dog alligevel behandle offentligheden som aktør i undersøgelsen af, hvordan de omtales i kommunikationen.

I forskningen ser vi også et komplekst forhold mellem politik og videnskab. Der er en dominerende forestilling om, at myndigheder, politikere og eksperter skal involveres mest i beslutningsprocesser om risiko. Her bliver det bl.a. udtrykt, at håndteringen af COVID-19 ikke bygger på videnskabelige beviser, men at det derimod domineres af politiske beslutninger. Vi ser dog også studier, der problematiserer dette og hertil inddrager en diskussion om magt. Et studie påpeger bl.a., at underliggende magtmekanismer er med til at afgøre, hvordan der tales om risiko. Vi mener derfor også, at magt bliver et centralt begreb for os at benytte i specialet for at kunne forstå de komplekse dikotomier mellem politik og videnskab samt "eliten" og lægfolk. Meget af litteraturen handler også om tillid og mistillid. Her bliver det fremhævet, at åben og ærlig kommunikation, der anerkender usikkerhed og fejl, er effektivt ift. at skabe tillid til myndigheder, politikere og eksperter. Alligevel fremhæver flere studier, at der eksisterer en høj grad af mistillid. Nogle af de mest ekstreme eksempler på mistillid er rygter og konspirationsteorier, der fremhæves som udtryk for en asymmetrisk magtbalance.

Forskningen i litteraturreviewet befinder sig rent videnskabsteoretisk forskellige steder i et kontinuum mellem *realisme* og *konstruktivisme*. Noget af forskningen arbejder med en fast definition af risiko, hvor nogle risici er mere accepterede end andre. Andet forskning anser derimod risiko som socialt konstrueret, hvor ydre faktorer såsom kultur, sociale værdier og tillid har en betydning for definitionen, hvilket giver råderum for forskellige risikodefinitioner. Litteraturen viser også, at der er en sammenhæng mellem, hvilken definition af risiko studierne arbejder med, og hvordan aktørernes rolle i kommunikation anses. Vi ser her en tendens til, at litteratur, der udtrykker en top-down kommunikation, der er domineret af eliten - altså eksperter, politikere og myndigheder - ofte også arbejder med en fast risikodefinition. Derudover er de studier, der arbejder med en mere flydende risikodefinition, også dem, der argumenterer for en mere demokratisk proces i risikohåndteringen bl.a. ved inddragelse af befolkningen.

Vi får ligeledes indblik i forskning, der studerer mediernes rolle i risikokommunikation. Medierne betegnes som havende meget indflydelse på offentlighedens holdningsdannelse og betragtes dermed som en magtfuld aktør ift. kommunikation om risiko. Litteraturen stiller sig ikke særlig kritisk overfor mediernes rolle. Et enkelt studie

fremsætter fx medierne som værende ukritiske budbringere af myndigheders kommunikation. I meget andet forskning bliver medierne modsat anset som værende biased, hvor visse risici fremhæves frem for andre. I specialet analyserer vi ikke direkte mediernes rolle, og hvordan de dækker COVID-19. Det interessante bliver i stedet myndigheders, eksperters og politikeres syn på mediernes rolle, og hvordan medierne og deres logikker indtænkes i aktørernes kommunikation. Vi antager, at aktørerne anser medierne som "offentlighedens stemme" på pressemøderne, da medierne er en central aktør ift. at informere offentligheden om COVID-19. Derfor finder vi det også relevant at indtænke medialisering og medielogikker i analysen, da det kan være med til at give indblik i, hvordan pressemødernes aktører underlægges mediernes magt og kommunikerer på deres præmisser.

Ud fra litteraturreviewet kan vi udlede, at vores speciale til dels indskrives sig i allerede etablerede forskningsfelter om risiko, magt og viden. Dog har vi ikke mødt forskning, der undersøger myndigheders, eksperters og politikeres kommunikation om COVID-19 til befolkningen og forbinder det med ovenstående forskningsfelter. Vi mener derfor også, at vores speciale kan tilføre nye perspektiver til feltet og derfor er berettiget.

3. Teoretisk ramme

I dette afsnit vil vi uddybe specialets teoretiske fundament, der kan hjælpe os med at finde frem til, hvilke risiko- og vidensforståelser der kommer til udtryk i den risikostyring, der kommunikeres på pressemøderne. Vi vil derfor behandle forskellige teoretiske ståsteder, som kan give os den nødvendige forståelse af relevante forskningsfelter.

3.1 Risikobegrebets udvikling

Følgende afsnit omhandler udviklingen i forståelsen af risiko. Det finder vi relevant, da forhenværende forståelser af risiko kan siges at have stor indvirkning på, hvordan risiko forstås i dag. Med relevant litteratur belyser vi derfor, hvordan risikoforskning har ændret betydning og udviklet sig gennem tiden. Mere konkret følger vi forløbet fra en *acceptabel risiko* til en *oplevet risiko* til en *konstrueret risiko* til en *forhandlet risiko*. Her finder vi det især relevant at anskue, hvordan de forskellige epoker fremstiller betydningen af risici i samfundet, og hvordan viden om risiko omtales.

3.1.1 Den acceptable risiko

Risikodebatten har gennem det seneste århundrede været et omdiskuteret felt, hvor forskellige forståelser har domineret. Ifølge Breck (2001) er debatten frem mod 1970'erne præget af et teknisk-økonomisk risikobegreb med fokus på dødstal, sandsynlighed og konsekvens. Risikoforståelsen er her baseret på spørgsmålet om "hvor sikkert er sikkert nok?" (Breck, 2001, s. 31), og samfundet prioriteres ud fra tankegangen om *cost-benefit*, hvor man forsøger at forhindre flest mulige dødsfald med mindst mulige penge. Der er dermed en diskussion om *den acceptable risiko*, hvor befolkningen accepterer en del risici for at opnå visse fordele. Begrebet tager udgangspunkt i en rational-choice filosofi, hvor individer og samfundsinstitutioner løbende afvejer fordele og ulemper ved risiko og foretager rationelle beslutninger. Indirekte er forståelsen derfor også, at alle individer og grupper opfatter den samme faktuelle risiko ens i alle situationer (Breck, 2001, s. 31). Det er dermed tydeligt, at denne forståelse arbejder med risiko som noget fast defineret. Heri beskrives det også implicit, at dem, der udformer cost-benefit-analysen, får mulighed for at definere risiko. Vi mener, at definitionen af den acceptable risiko kan være problematisk. For hvornår er noget acceptabelt og for hvem? Tilgangen forudsætter, at alle opfatter risiko på samme måde. Vi forholder os ligeledes kritisk overfor idéen om, at man kan udregne følgerne af en bestemt risiko, da der højst

sandsynlig vil eksistere forskellige indstillinger til, hvor langt man skal gå for at redde menneskeliv. Vi mener dertil, at tilgangen mangler blik for kulturelle tilhørsforhold og sociale forskelle, som kan have en indflydelse på, hvad man finder acceptabelt.

Ifølge Breck (2001) har forståelsen af den acceptable risiko en indvirkning på nutidens samfund, hvor eksperter fortsat arbejder ud fra risikovurderinger og dermed opvejer fordele og ulemper (s. 31). Han udfordrer dog denne traditionelle tankegang om risiko og fremhæver, at risiko ikke kan beskrives og forstås indenfor det objektive risikobegreb, hvor der kun tages udgangspunkt i risikovurderinger. Det er nødvendigt at se langt bredere og erkende, at det rationelle risikobegreb ikke rummer "bløde kvaliteter" såsom følelser og holdninger, som ofte også er forbundet med risici (Breck, 2001, s. 27).

3.1.2 Individuel opfattelse af risici

I 1970'erne og 1980'erne sker et skift i risikoforskningen, hvor fokus går i en mere socialpsykologisk retning. Her fokuseres der på, at lægfolk anser risiko anderledes end eksperter, og nøglebegrebet bliver *oplevet risiko*. Det medvirker til, at psykologer begynder at forske i, hvorfor befolkningen godtager nogle risici, men afviser andre (Breck, 2001, s. 35-36). Som tidligere nævnt, vil vi ikke undersøge offentlighedens forståelse, men derimod belyse aktørernes forståelse af offentligheden, hvorfor det er et relevant perspektiv at afdække.

Professor i psykologi Paul Slovic (1997) er den mest fremtrædende repræsentant for *den psykometriske metode*, som ovenstående studie bliver kaldt. I hans forskning afdækkes befolkningens forståelse af risiko, og forskellige syn på den offentlige risikoforståelse diskuteres. Han argumenterer for, at der gennem de seneste årtier er kommet mere fokus på at finde effektive metoder til at mindske den offentlige frygt. Ironisk nok mener han, at befolkningen dog er blevet langt mere bekymrede for risiko og føler sig mere udsat for seriøse risici end forhenværende generationer (Slovic, 1997, s. 22). Ovenstående antyder, at når myndigheder har øget fokus på løsninger af risici, skabes der flere bekymringer hos offentligheden. Slovic (1997) beskriver, at den offentlige forståelse af risiko er med til at prioritere lovmæssige dagsordener, og at der er en tendens til, at der politisk bruges penge på områder, hvor befolkningen har en frygt. Dette er dog til stor bekymring for tekniske eksperter, der mener, at andre områder fortjener langt højere prioritet (Slovic,

1997, s. 22). Her fremhæves offentlighedens stemme altså som vigtig i politiske beslutninger, og befolkningen kan siges at have en indirekte magt ift. at definere, hvilke risici der er vigtige at handle på i samfundet. Det indikerer altså, at der eksisterer en gensidig påvirkning mellem befolkningen og den politiske dagsorden.

Slovic (1997) påpeger, at mange kritikere anser offentlighedens indblanding i risikovurderinger som problematiske og antyder, at der bør være en skarp opdeling mellem eksperter og offentligheden. På samme måde som mange af de anvendte studier i litteraturreviewet, betragter disse kritikere eksperterne som leverandører af risikovurderinger, der karakteriseres som objektive, analytiske og rationelle i modsætning til en irrationel og emotionel offentlighed (Slovic, 1997, s. 22). Som modvægt til disse kritikere, fremhæver Slovic (1997), at forståelsen af risiko er subjektiv:

In this view, risk does not exist 'out there,' independent of our minds and cultures, waiting to be measured. Instead, human beings have invented the concept of risk to help them understand and cope with the dangers and uncertainties of life. Although these dangers are real, there is no such thing as 'real risk' or 'objective risk'. (Slovic, 1997, s. 23)

Risiko bliver derved ikke forstået som noget fast defineret, som indenfor det teknisk-økonomiske risikobegreb, men derimod en forståelse, som mennesker har konstrueret for at kunne forstå farer og usikkerheder i verden. Der sker dermed et skift i forståelsen af risici, hvor viden i højere grad betragtes som konstrueret og afhængig af fortolkning.

Ifølge Slovic (1997) viser mange undersøgelser indenfor risikoforskning, at offentlighedens bekymring ikke blot kan sammenkædes med uvidenhed eller irrationalitet. I stedet kan deres reaktioner på risiko tilskrives en følsomhed over for tekniske, sociale og psykologiske faktorer, der ikke kommer til udtryk i tekniske risikovurderinger. Det tydeliggøres derved, at sociale værdier er vigtige ift. risikoopfattelser og risikoaccept. Det påpeges derudover, at forskeres risikovurderinger er baseret på teoretiske modeller, der har en subjektiv struktur, og hvis output er afhængig af vurdering (Slovic, 1997, s. 22-23). Han kritiserer dermed, at forskere generelt anses som objektive: "The public is not irrational. The public is influenced by emotion and

affect in a way this is both simple and sophisticated. So are scientists. The public is influenced by worldviews, ideologies and values. So are scientists” (Slovic, 1997, s. 54). Der argumenteres altså for, at både forskere og offentligheden er subjektive og har sociale værdier, som de er påvirket af. Det rationelle risikobegreb bliver dermed problematiseret, og der gøres op med cost-benefit-analyserne og rational-choice tilgangen. Risikoopfattelser bliver i stedet betragtet som subjektive, situationsbetinget og kontekstuelle, og der eksisterer ikke en fælles position, hvor alle individer og grupper betragter risiko på samme måde (Breck, 2001, s. 39). Slovic (1997) demonstrerer derudover, hvor komplekse og subjektive risikovurderinger i virkeligheden er: “Whoever controls the definition of risk controls the rational solution to the problem at hand [...] Defining risk is thus an exercise in power” (s. 54). Han argumenterer dermed for, at dem, der får muligheden for at definere risiko, også får muligheden for at definere løsningen, og at det er her, magten kommer ind i billedet. Dette aspekt er interessant at indtænke, da vi antager, at regeringen, myndighederne og eksperterne er i en central position til at kunne definere løsninger og dermed styre offentlighedens handlinger.

Ifølge Slovic (1997) har meget forskning værdifulde indsigter i problemstillinger indenfor risiko men uden at indikere direkte løsninger. Han mener derfor, at der er behov for et nyt syn på risikostyring i nutidens samfund, der har fokus på at indføre offentlig deltagelse i både risikovurdering og -beslutning. Ifølge ham vil processen blive mere demokratisk samt øge legitimiteten og offentlighedens accept af de endelige beslutninger. Han mener ikke, at anerkendelsen af offentligheden som legitime partnere skal anses som et kortvarigt middel mod problemerne med risikostyring, men at det på lang sigt kan føre til mere tilfredsstillende og vellykket risikohåndtering (Slovic, 1997, s. 54). Vi ser dermed en anderledes tilgang til risikostyring, hvor borgerinddragelse bliver fremhævet som værende vigtigt for effektive beslutningsprocesser. Samme pointe fremhæves senere af Wynne (1996) og Beck (1997; 2001). Vi forholder os dog kritisk til, hvordan offentligheden kan inddrages i praksis. I analysen vil vi derfor have blik for, hvordan aktørerne kommunikerer om inddragelse, og hvorvidt der bliver gjort plads til inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen om COVID-19. Selvom det ifølge litteraturen kan være medvirkende til at skabe tillid til beslutningstagerne, så antager vi, at det ikke vil fremstå som den mest optimale løsning i vores case.

3.1.2.1 Psykometriens begrænsninger

Den psykometriske tilgang har dog også begrænsninger, som kan problematiseres. Nogle forskere indenfor denne forståelse har bl.a. en tendens til at lave en skarp adskillelse mellem objektiv og subjektiv risiko. En forståelse, som er arvet fra fornævnte tilgang om den acceptable risiko. Her bliver den rationelle risiko skildret som en videnskabelig facitliste, mens den subjektive fremhæves som den "forkerte" og emotionelle. Videnskaben skal dermed holde sig til videnskaben, men også lytte til andres perspektiver for at kunne finde den bedste løsning. Her påpeges det dog, at denne viden aldrig bør forstås som gyldig på linje med den objektive viden (Breck, 2001, s. 42-44). Det er interessant, at selvom der er mere fokus på individets egen forståelse, så påpeges det også, at det aldrig vil være på niveau med videnskaben. Vi antager, at det kan medvirke til at fastholde en ulighed mellem eksperter og lægfolk.

Ovenstående skarpe skildring mellem ekspert- og lægfolks viden er bl.a. blevet problematiseret af samfundsforsker Brian Wynne (1996). Han vender op og ned på forholdet mellem lægfolk og eksperter og afviger fra tidligere forståelser af lægfolks viden. Han påstår, at lægfolk kan være en slags eksperter, der kan producere objektiv og "sand" viden, og at eksperter kan være subjektive og usaglige. Med udgangspunkt i en bestemt case fremhæver Wynne (1996), at myndighederne bruger videnskaben til at udtrykke en sikkerhed, som viser sig at være forkert. Hertil indrømmer de ikke deres fejl og negligerer lægfolkets lokale viden, hvilket medvirker til at skabe mistillid og gøre kvaliteten af beslutningerne dårligere (Wynne, 1996, s. 39-40). Det påpeges derfor, at lægfolk burde betragtes som havende relevant viden, dog med indbyggede begrænsninger. Han foreslår en gensidig social læreproces mellem eksperter og lægfolk som grundlag for politiske beslutninger om risiko (Breck, 2001, s. 54-55). Slovic (1997) og Wynne (1996) deler dermed forståelsen af, at befolkningen skal inddrages og medvirke til at træffe beslutninger om risiko. Wynne (1996) kritiserer yderligere den psykometriske tilgang for kun at fokusere på den individuelle opfattelse og se bort fra den sociale og kulturelle kontekst, som individet også befinder sig i (I: Breck, 2001, s. 42-44). Breck (2001) beskriver hertil, at Wynnes (1996) forskning lægger sig op ad en subjektiv og mere socialkonstruktivistisk risikoopfattelse, som vil berøres i det følgende afsnit.

3.1.3 Risiko som social konstruktion

Antropolog og kultursociolog Mary Douglas fremhæver, at risiko altid afhænger af sociale og kulturelle forhold. Hun udvider forståelsen fra at være centreret om det enkelte individ til at inddrage gruppetilhørsforhold som afgørende element i risikoforståelsen (Breck, 2001, s. 49). Denne forståelse mødte vi også i litteraturreviewet (Breck, 1999; Ushchyna, 2018; Barrelet et al., 2013). Ifølge Breck (2001) peger Douglas på, at forestillingen om risiko konstrueres i bestemte sociale og kulturelle situationer, og nøglebegrebet bliver derfor *konstrueret risiko*. Hun tager afstand til tanken om den individuelle konstruktion af risiko og fokuserer i stedet på idéen om, at risici konstrueres gennem sproget. Risici får dermed først betydning, når vi begynder at tale om dem, hvorfor alle risici, farer og sygdomme også er socialt konstrueret (Breck, 2001, s. 49). Hun benægter dog ikke, at der findes fysiske farer og risici. Vi mener, at pointen om sprogets centrale betydning er særlig relevant at indtænke i vores problemstilling, da det understøtter, at risikokommunikation er et afgørende aspekt i håndteringen af COVID-19. Breck (2001) påpeger, at ovenstående forestilling har haft en afgørende betydning for den socialkonstruktivistiske tilgang til risiko, som præger meget risikoforskning i dag. Denne forståelse er dog også blevet kritiseret som værende forsimplet og utilstrækkelig ift. at beskrive komplekse samfundsforhold (Breck, 2001, s. 48).

Vi vil dog problematisere Brecks (2001) læsning af Douglas som fortæller for den socialkonstruktivistiske forståelse af risiko. Sociolog Jakob Arnoldi (2009) fremhæver nemlig, at: "Douglas is generally inspired by structuralism - that is, the idea that all cultures contain relatively fixed and stable systems of meanings and classifications" (s. 38). Han påpeger hertil, at strukturalismen kommer til udtryk i den måde, som Douglas skelner mellem det *rene*, der forstås som det gode, og det *urene*, der betragtes som det farlige, tabubelagte, som forbindes med risikobegrebet. Hendes undersøgelser finder frem til, at denne skelnen varierer fra kultur til kultur, men at alle kulturer har disse forskelle, hvilket er medvirkende til at danne systemer, klassificeringer eller strukturer. Det påpeges hertil, at risiko vælges ubevidst indenfor enhver kultur (Arnoldi, 2009, s. 38-40). Med udgangspunkt i ovenstående vil vi argumentere for Douglas som havende et strukturalistisk blik på risiko, hvor kulturelle forståelser er med til at give individet en bestemt risikoforståelse. Vi udfordrer derfor Brecks (2001) måde at definere ophavet til den konstruerede forståelse, men mener stadig, at det er relevant at indtænke

tankegangen om den konstruerede risiko, som bl.a. dækker over den præmis, at risici først får betydning, når vi begynder at tale om dem. I det resterende speciale vil ikke gå i dybden med Douglas kulturelle perspektiv i praksis, men i stedet benytte det som grundlag til forståelsen af udviklingen i risikobegrebet.

3.1.4 Risikosamfundet

Ifølge sociolog Ulrich Beck (1997; 2000) bliver en række nye problemer og konflikter, der knytter sig til risiko, fremherskende i velfærdssamfundet. Risici går fra at stamme fra naturen til at stamme fra mennesket selv og bliver et produkt af den industrielle moderniseringsform. Her bliver de utilsigtede konsekvenser så omfattende, at der ifølge Beck (2000) er tale om et nyt samfund, *risikosamfundet* (s. 214). I risikosamfundet dukker der en ny slags risici op, der er ukendt, usynlig og svær at afgrænse. Han fremhæver risiko som usikkert og uhåndgribeligt, hvilket gør, at mennesket ofte kommer til kort i håndteringen. Det fremhæves derfor også, at risikosamfundet bliver afhængig af eksperter, og at debatten omkring risiko ofte bliver videnskabeliggjort (Breck, 2001, s. 66). Det påpeges dog, at risikosamfundet også er kendetegnet ved, at der træffes beslutninger baseret på usikker og mangelfuld viden. Samfundet bliver kun mere kompleks i takt med, at det er langt mere individualiseret, globaliseret og opsplittet. Derudover begynder mennesket at reflektere over egen rolle i risikosamfundet, hvilket bliver centralt for definitionen af *de moderne risici* (Breck, 2001, s. 64-66).

Ifølge Beck (1997) beror den videnskabelige risikodefinition sig på antagelsen om, at eksperter kan fastlægge risici objektivt, og at befolkningen blot iagttager risici. Denne definition er med til at opdele verden i kyndige og ukyndige, og der tillægges et syn på offentligheden som uvidende med gode intentioner. Hvis eksperter blot benytter tekniske og komplekse detaljer, vil befolkningen tilslutte sig denne opfattelse. Protester, angst og kritik er blot et informationsproblem, som tyder på, at de har misforstået eksperternes viden (Beck, 1997, s. 77). Denne forståelse bærer præg af elementer fra den teknisk-økonomiske risikoforståelse, hvor eksperter bliver fremhævet som værende i en central position til at definere viden om risiko. Beck (1997) er dog ikke enig i denne forståelse. Frem for at negligere befolkningens synspunkter, fremhæver han på linje med Slovic (1997) og Wynne (1996), at de skal inddrages og gøres til grundlag for eksperternes arbejde. Han mener ikke, at befolkningens manglende accept af

videnskabens risikodefinition er et udtryk for irrationalitet. Det er i stedet et udtryk for, at eksperterne tager fejl ift. den empiriske rigtighed af deres definition af risiko (Beck, 1997, s. 78-79). Dette påpeges yderligere, at: "videnskabens rolle er dybest set ikke at producere sandheder, men at opretholde og udvikle evnen til at lære af sine fejl" (Breck, 2001, s. 65). Det understreger altså, at videnskaben også kan lave fejl og konstant kan forbedres. Denne pointe ligger op til en undersøgelse af videnskaben og dens rolle, som vi vil udfolde senere i specialet.

Breck (2001) fremhæver en problematik, hvor mennesket på den ene side er afhængige af videnskaben, og på den anden side er skeptisk overfor videnskabelige påstande pga. tidligere fejl. "Videnskabens monopol afløses af en videns pluralisme - et mangefold af forskellige videnspåstande - som udfordrer de videnskabelige sandheder og gør dem til genstand for kritisk granskning eller refleksivitet - også uden for videnskabens egne kredse" (Breck, 2001, s. 66-67). Der bliver dermed plads til at være kritisk overfor videnskabelige sandheder. I den sammenhæng påpeges det, at der i risikosamfundet findes mange påstande og definitioner af risiko, der i virkeligheden er ligeværdige overfor hinanden. Det fremhæves derfor, at der i stigende grad er tale om *den forhandlede risiko* (Breck, 2001, s. 66-67). Videnskabelig usikkerhed medfører et rum, hvor offentligheden selv bliver alternative eksperter, hvor de fx indsamler information om diverse sygdomme (Beck, 1997, s. 82-83). I risikosamfundet foregår der dermed også en kamp om at få retten til at kunne betone risici, hvor "vinderen" får muligheden for at overbevise befolkningen om, at en bestemt risikoforståelse er den rette. Der er dermed ikke givet et facit på forhånd, men forståelsen af risiko skabes og omskabes i sociale processer (Breck, 2001, s. 67). Ovenstående pointe fremhæver, at risikosamfundet bygger på en forståelse af risiko, hvor der foregår en "kamp" om at betone virkeligheden.

Siden Becks første udgivelse, er hans forskning blevet kritiseret og debatteret af mange andre forskere. Senere har han derfor selv videreudviklet og justeret sin samfundstese ift. en række problemfelter (Rasborg, 2002, s. 40-41). Et område, som han har revideret, er tanken om individets handlefrihed ift. risiko. Tidligere har han argumenteret for, at risici er tilfældige og bundet til en konkret persons handling. Men i nyere forskning betragter han risiko som langt mere iboende og som en systemisk del af det samfund, som vi lever i (Rasborg, 2002, s. 41). Vi mener, at den iboende risiko ift. vores problemstilling

kommer til udtryk ved, at regeringen og andre myndigheder træffer politiske beslutninger om COVID-19, som pålægges befolkningen. I et andet forsøg på at præcisere hans teori begynder Beck (2000) at benytte distinktionen mellem "risiko" og "fare", som oprindeligt spiller en central rolle i sociolog Niklas Luhmanns (1997) tilgang til risiko. Becks risikobegreb ændres derfor, og han begynder at skelne mellem *førmoderne farer*, der stammer fra fx uforudsigelige naturbegivenheder og sygdomsepidemier og *moderne risici*, som er en konsekvens af menneskelige beslutninger. Ifølge Beck bliver moderne risici afhængige af beslutninger, der finder sted i nogle komplekse beslutningsprocesser, der bl.a. foregår i rammerne af virksomheder, statslige organer og politiske partier (Rasborg, 2002, s. 43-44). I specialet vil vi vende tilbage til, hvordan vores problemstilling taler ind i de førmoderne farer og moderne risici.

3.1.4.1 Videnskabsteoretiske udgangspunkt

I mange sammenhænge er Beck blevet kritiseret for sit videnskabsteoretiske udgangspunkt, der ifølge flere forskere ligger og veksler mellem realisme og konstruktivisme (Rasborg, 2002; Dean, 1999; Breck, 2001). Ifølge professor Klaus Rasborg (2002) fremsætter Beck selvmodsigende argumentation, når han hævder, at risici på én og samme tid er reale og diskursive (s. 52). På den ene side forudsætter Beck, at risici har en real eksistens, og på den anden side udtaler han, at risici kun eksisterer i individets bevidsthed, når det fx udtales, at risiko konstitueres af en kulturelt bestemt perception og definition (Rasborg, 2002, s. 52). I senere udgivelser tager Beck derfor også stilling til denne problematik. Han mener ikke, at nogle af yderpunkterne er holdbare og omtaler i stedet en midterposition *refleksiv realisme*, hvor risici fortolkes forskelligt afhængigt af tid og sted, men også besidder et reelt indhold, som ikke kan reduceres til fortolkning (Rasborg, 2002, s. 49). "Risici er på én gang 'reale' og konstituerende via den samfundsmæssige perception og konstruktion" (Beck, 2000, s. 143), hvilket gør det umuligt at fastlægge en enten realistisk eller konstruktivistisk tilgang:

I dag anser jeg det for utilstrækkeligt [...] at skulle begrænse min analyse til kun ét perspektiv eller begrebsskema. Jeg kan på én gang være realist og konstruktivist, idet jeg benytter realismen og konstruktivismen, for så vidt som disse meta-narrativer er anvendelige med henblik på at forstå risicis komplekse og

ambivalente 'natur' i det globale risikosamfund, vi lever i. (Beck, 1999c, s. 134 I: Rasborg, 2002, s. 50)

Beck (2000) udtaler altså, at han ikke begrænser sig til et bestemt videnskabsteoretisk perspektiv. Han benytter altså begge videnskabsteoretiske tilgange i forsøget på at forstå risiko i det risikosamfund, som vi lever i (Rasborg, 2002, s. 50). Det indikerer, at ens videnskabsteoretiske udgangspunkt bestemmes af, hvilken problemstilling der skal betones. Vi vil argumentere for vores videnskabsteoretiske udgangspunkt i afsnit 4.

3.1.5 Opsamling

I teoriafsnittet giver Breck (2001) et overblik over udviklingen i risikobegrebet og forløbet fra en *acceptabel risiko* til en *oplevet risiko* til en *konstrueret risiko* til en *forhandlet risiko*, hvori der præsenteres forskellige risikoforståelser. I dette afsnit tilbydes der flere konkurrerende risikotilgange og dermed dikotomier, der taler ind i forskellige risikoforståelser.

Vi ser en tydelig modsætning mellem den rationelle tilgang, der ifølge Breck (2001) baseres på en teknisk-økonomisk vurdering af risici, overfor den emotionelle dimension, der ifølge Slovic (1997) fokuserer på, at forskellige aktører har varierende risikoforståelser. Dette modsætningspar har bl.a. forskellige tilgange til, hvorvidt regeringen og andre aktører fremstår som befalende overfor befolkningen, eller i stedet ser befolkningens perspektiv som relevant i beslutningsprocesser. Vi finder det derfor relevant at undersøge, hvordan det rationelle og emotionelle perspektiv placerer sig ift. hinanden i håndteringen af COVID-19.

Med Becks (2000) tanker om risikosamfundet får vi yderligere indsigt i risici som værende usikre og komplekse, hvilket står i modsætning til en mere fast, rationel forståelse af risiko. Vi får indblik i endnu en dualisme mellem videnskabelig sikkerhed overfor videnskabelig usikkerhed. Dette element finder vi ligeledes interessant at undersøge for at finde frem til videnskabens position i den politiske håndtering af COVID-19.

3.2 Videnspolitik og risikostyring

I dette afsnit vil vi udvide vores forståelse af forholdet mellem viden, politik og magt. Først vil vi udfolde et teoretisk perspektiv med fokus på, at vidensprocesser har meget tilfælles med politiske processer. Denne pointe er relevant for specialet, da viden indenfor dette perspektiv fremhæves som subjektiv og påvirket af politiske interesser. Dernæst vil vi inddrage forskellige tilgange til styring, da vi har et ønske om at diskutere, hvordan risikostyring kommer til udtryk i aktørernes kommunikation på pressemøderne. Mere konkret vil vi berøre begreberne om *government*, *governance* og *governmentality* og undersøge, hvordan de forskellige tilgange er relevante ift. vores case. Her vil vi også løbende inddrage magt og styring som et vigtigt begrebspar for at kunne forstå den komplekse dikotomi mellem politik og videnskab.

3.2.1 Når videnskab og politik smelter sammen

Studier i litteraturreviewet argumenterer for, at myndigheder, politikere og eksperter skal involveres i beslutningsprocesser om risiko. I den forbindelse fremhæves eksperter som dem, der kan tilbyde objektiv og faktuel viden til beslutningsprocesser, hvorfor de indenfor risikokommunikation bliver helt centrale aktører. Vi ser yderligere en tendens til, at der eksisterer meget tillid til eksperter og evidensbaseret viden (Reynolds & Quinn, 2008; Lee, 2014; Barrelet et al., 2013). Et studie udtrykker dog, at COVID-19 ikke kun håndteres ved hjælp af evidensbaseret videnskab og fakta, men at håndteringen er præget af en politisk agenda (Aven & Boudier, 2020). I den sammenhæng diskuteres magt, hvor Adekola (2017) bl.a. pointerer, at magt indenfor risikokommunikation udtrykkes gennem teknisk ekspertise (s. ii). I forlængelse af det antager vi, at eksperter og videnskaben med deres "tekniske ekspertise" automatisk besidder en form for legitimitet og dermed en vis form for magt. Derfor synes vi, at det er interessant at udfordre en objektiv forståelse af videnskaben med et kritisk perspektiv på sammenhængen mellem videnskab og politik, som professor Sheila Jasanoff (2004) fremfører.

Jasanoff (2004) fokuserer på dannelse og skabelse af sociale fænomener i den moderne verden. Hun anerkender, at der er et behov for et bredere og tværfagligt perspektiv på de traditionelle forestillinger om viden, politik og magt (Jasanoff, 2004, s. 35-36). Målet med forskningen beskrives således: "A significant aim [...] is to explore how knowledge-making is incorporated into practices of state-making, or of governance more broadly,

and, in reverse, how practices of governance influence the making and use of knowledge” (Jasanoff, 2004, s. 3). Hun er altså interesseret i at undersøge, hvordan viden er inkorporeret i samfundets statsledelse og -styring, men samtidig også, hvordan statsledelse og -styring har indflydelse på vidensproduktion. Ifølge Jasanoff (2004) er viden “motoren” i samfundet og produceres af kollektive processer, hvor flere aktører har en central position. Hun præsenterer hertil begrebet om *co-produktion*, der kan betegnes som et komplekst sæt af overvejelser, der forsøger at kombinere forskellige perspektiver for at forklare dét sted, hvor teknologi, videnskab og viden mødes i samfundet (Jasanoff, 2004, s. 2-3, 35-36). Jasanoff (2004) finder frem til, at vidensproduktion har meget tilfælles med den måde, som politik og magt skabes. De to felter, viden og politik, er så tæt knyttet, at de burde analyseres ud fra samme perspektiv i stedet for at blive anset som forskellige discipliner (Jasanoff, 2004, s. 13-15). Hun argumenterer ligeledes for, at eksperter anses som værende en del af politiske processer: “[...] science and technology operate, in short, as *political* agents” (Jasanoff, 2004, s. 14). Videnskaben er dermed baseret på kulturelle og sociale fundamenter på niveau med politiske processer. I den sammenhæng bliver viden “co-produced”, da der kommer nogle interesser i spil, hvorfor viden ikke kan anses som objektiv. Selvsamme pointe om, at forskere er påvirket af subjektivitet og sociale værdier, er også påpeget af Slovic (1997). Pointen om, at videnskab og politik smelter sammen, finder vi interessant at belyse ift., hvordan videnskaben bliver tillagt værdi i den politiske kommunikation om COVID-19 og ligeledes, hvordan politiske processer og aktører har indflydelse på den kommunikerede viden på pressemøderne.

Vi er opmærksomme på, at Jasanoffs (2004) blik på videnskaben udfordrer en etableret forskningstradition og derfor kan anses som værende et kontroversielt argument. Dog er det alligevel relevant at udfordre idéen om eksperter som værende objektive.

3.2.2 Government og governance

I det følgende vil vi udfolde begreberne government og governance for at undersøge risikostyring og dertil forstå sammenhængen mellem viden og politik. Ifølge filosof Ian Mackenzie (2009) eksisterer der mange forståelser af “*to govern*” alt afhængig af konteksten, men generelt set betyder det en form for kontrol eller indflydelse over en person eller gruppe indenfor et bestemt territorium (s. 10). Mange klassiske politiske

teorier tager udgangspunkt i den traditionelle *government* forståelse, der er en betegnelse for, at det formelle statsapparat anses som den vigtigste aktør i organiseringen og styringen af samfundet (Asselt & Renn, 2011, s. 434). Mackenzie (2009) pointerer dog, at der i nyere tid sker en udvikling i styreformer, der ikke direkte har sammenhæng med regeringen, hvorfor der sker et skift i statens rolle: "Accepting that the distinction between the state and civil society has become increasingly blurred in contemporary liberal democracies, it is important to explain that a given territory [...] is governed in ways that the 'government' alone does not capture" (s. 10). Regeringen er dermed ikke længere den altafgørende faktor. Der lægges i stedet vægt på, at en voksende dannelse af "self-organizing, interorganizational networks" bliver integreret i styringen af samfundet. Dertil fremsættes en påstand om, at disse netværk på sigt kan blive autonome og modstå vejledning fra regeringen. I den sammenhæng bliver det ifølge Mackenzie (2009) relevant at diskutere muligheder for "governance without government" (s. 10). Med denne udvikling er det ikke længere kun staten, der styrer samfundet, men andre aktører får også en afgørende betydning. Ifølge professorerne Marjolein Van Asselt & Ortwin Renn (2011) bruges begrebet *governance* til at beskrive mængden af de mange aktører og processer, der er involveret i kollektive beslutningsprocesser. De pointerer, at: "As most definitions state, governance embodies a horizontally organized structure encompassing state and non-state actors bringing about collectively binding decisions without superior authority" (Asselt & Renn, 2011, s. 431). Begrebet refererer altså til en ramme for organisering og styring af samfundet, som ikke kun involverer én overordnet autoritet, men inkorporerer flere forskellige aktører i beslutningsprocessen. Disse aktører opererer horisontalt med forskellig grad af autoritet samt ressourcer og arbejder både afhængigt af hinanden og autonomt. I undersøgelser kan governance begrebet benyttes til at forstå, hvordan samfundet nu rummer flere interesser og dermed hænger sammen på en ny måde (Torfing & Sørensen, 2007, s. 25).

Under COVID-19 kan det antages, at det overordnede ansvar for en vellykket risikohåndtering er placeret hos staten, hvilket umiddelbart signalerer en government tilgang. Det skyldes, at regeringen har mandat til at udstikke rammerne for danskernes ageren, hvorfor de tilskrives det primære ansvar ift., hvordan det danske samfund bedst muligt kommer gennem krisen. Dog bliver der ved inddragelse af eksperter, myndigheder

og andre fagfolk givet udtryk for en governance tilgang, da der ikke længere kun er en enkelt autoritet involveret i beslutningsprocessen. Dette aspekt finder vi interessant at udfolde i diskussionen af, hvordan beslutningsprocesser under COVID-19 kommunikeres. Asselt & Renn (2011) påpeger hertil, at der mellem disse aktører i governance-perspektivet distribueres magt (s. 434). Med udgangspunkt i dette perspektiv vil vi derfor undersøge, hvorvidt der er magt på spil i relationen mellem de involverede aktører i risikostyringen, og hvorvidt det får en betydning for kommunikationen.

3.2.2.1 Risk governance

I nyere risikoforskning sammenkobles governance med risiko og begrebet *risk governance* bliver født. I følgende afsnit vil vi derfor gå i dybden med konkrete risikoanskuelser og forskellige modes of governance, som vil være gavnlige ift. at belyse governance-perspektivet i specialets analyse.

Ifølge Asselt & Renn (2011) refererer risk governance til: “the totality of actors, rules, conventions, processes, and mechanisms concerned with how relevant risk information is collected, analyzed, and communicated, and how regulatory decisions are taken” (s. 432). Begrebet indbefatter således de forskellige aktører, der er involveret i analysen og kommunikationen om en specifik risiko. Samtidig er begrebet centreret om de aktører, der træffer lovgivningsmæssige beslutninger forbundet med denne risiko. Ambitionen med risk governance er at udvikle et konceptuelt og normativt grundlag for, at risiko ansvarligt kan håndteres af aktører, enkeltpersoner og institutioner (Asselt & Renn, 2011, s. 432). Flere studier i specialets litteraturreview fremhæver den “vellykkede” risikokommunikation som den, hvor politiske ledere samarbejder med befolkningen og eksperter (Zhang et al., 2020; Yang & Lee, 2020). Risk governance bliver dermed relevant ift. at diskutere, hvordan forskellige aktører placeres i det netværk, der omgiver risikohåndteringen.

3.2.2.1.1 Risikoanskuelser

Asselt & Renn (2011) lægger vægt på, at håndteringen af risiko er kompleks, og at konsekvenserne af risici ikke kan udregnes på baggrund af en lineær funktion. De tillægger sig en mere holistisk tilgang til håndteringen af risici, da den konkrete årsag og

den præcise effekt er umulig at finde frem til. Mange risici bliver anskuet som *systemiske*, der betyder, at de er videnskabelige *komplekse* og omgivet af *usikkerhed* samt besidder en videnskabelig *konflikt/tvetydighed* (Asselt & Renn, 2011, s. 436-437). Denne holistiske tilgang er interessant, da COVID-19 betragtes som en uhåndgribelig risiko, hvor det er svært at konkludere på den konkrete årsag og effekt.

Ortwin Renn (2015) påpeger, at de fleste risici er kendetegnet ved en blanding af de tre risikoanskuelser: kompleksitet, usikkerhed og konflikt/tvetydighed. Videnskabelig kompleksitet dækker over de mange faktorer, der påvirker forholdet mellem årsag og virkning. Løsning af komplekse risikoproblemer kræver dialog og drøftelse blandt eksperter, hvor gennemgang af eksisterende viden og karakterisering af usikkerhed er afgørende. Involvering af medlemmer fra forskellige grupper skaber mere pålidelige og gyldige vurderinger om den givne risikos kompleksitet (Renn, 2015, s. 9-10). Vi finder det derfor relevant at analysere, hvordan samarbejdet mellem aktørerne på pressemøderne kommer til udtryk, og hvorvidt det er med til at skabe mere tillid i håndteringen af COVID-19. Renn (2015) påpeger derudover, at der i alle risikobaserede beslutninger skal tages højde for usikkerhed. Usikkerhed skal dog ikke betegnes som et tegn på dårlig videnskab, men i stedet ses som en repræsentation af den bedst tilgængelige viden på et bestemt tidspunkt (Renn, 2015, s. 9-11). Denne pointe stemmer altså overens med Brecks (2001) tanke om, at videnskaben laver fejl og hele tiden kan forbedres (s. 65). Renn (2015) påpeger i den forbindelse, at videnskabelige inputs er helt centrale, når der opstår usikkerhed. Det skal være med til at danne grundlaget for en bred drøftelse, hvor ikke kun politikere og forskere inddrages, men hvor direkte berørte interessenter og offentlige interessegrupper også involveres (Renn, 2015, s. 9-11). Vi finder det relevant at belyse, hvordan usikkerhed håndteres i kommunikationen på pressemøderne, og hvorvidt det lægger op til inddragelse af andre interessenter. Tvetydighed dækker ifølge Renn (2015) over aktørers tilgang til behovet for forskellige inputs eller resultater i risikohåndteringen. For aktørerne ligger der derfor en opgave i at blive enige om værdier, prioriteringer eller formodninger, der skal anvendes i definitionen af mulige resultater. Det kan være udfordrende at få alle parter til at opnå enighed og dermed godkendelse eller accept (Renn, 2015, s. 9-11). Dette aspekt belyses ikke i vores empiri, men det er med til at give en forståelse for mulige udfordringer i beslutningsprocessen.

3.2.2.1.2 Modes of governance

Professorerne Stephen Bell & Andrew Hindmoor (2009) argumenterer for, at der findes fem *modes of governance*, nemlig *hierarki*, *inddragelse af civilsamfundet*, *overtalelse*, *markeder* og *netværk* (s. 16-19). Disse fem begreber dækker over måder at få befolkningen til at agere på en bestemt måde. I det følgende vil vi kort gå i dybden med de begreber, som vi finder relevante for specialet. Disse begreber ikke er koblet direkte til risikobegrebet, men at vi vælger at sætte det i den kontekst.

Ifølge Bell & Hindmoor (2009) er den mest typiske styring i governance-perspektivet gennem *hierarki*, hvor der foregår en top-down styret kontrol. Hvor governmentality og især disciplinær magt opererer i det skjulte, er styring mere åbenlys for individet, når man anlægger hierarkisk perspektiv på governance. Her bliver borgerne bl.a. forsøgt styret gennem reguleringer, ændringer i lovgivning eller håndhævelse af foranstaltninger. Dette perspektiv er relevant for os i anskuelsen af, hvorvidt befolkningens handlinger bliver forsøgt reguleret gennem helt konkrete foranstaltninger udstukket af magthaverne. *Overtalelse* bruges som et element til indirekte at styre borgerne. Her forsøger staten at ændre befolkningens adfærd ved brug af andre aktører, og målet er her at få dem til at ændre adfærd. Dette perspektiv er relevant i anskuelsen af, hvordan der inddrages forskellige aktører på pressemøderne, som alle har til formål at understøtte det kommunikerede budskab og skabe en adfærdsændring hos befolkningen. Det sidste element drejer sig om styring gennem *netværk*, som indebærer idéen om, at statslige aktører danner partnerskaber med sociale organisationer for at føre egen politik ud i samfundet (Bell & Hindmoor, 2009, s. 71-96, 137). Både styring gennem overtalelse og netværk fremhæver det som centralt at inddrage andre aktører i styringen, men der er forskel på, hvad udkommet skal være. Overtalelse fokuserer på at få individer til at ændre holdning, hvorimod netværk handler mere om at udbrede en bestemt politik gennem den videnskapacitet, som forskellige aktører har.

3.2.3 Governmentality

For at kunne analysere og diskutere aktørernes risikostyring på pressemøderne, vælger vi også at inddrage Michel Foucaults (1977; 1978; 1982; 1994) begreb om *governmentality* og det syn på styring, der eksisterer indenfor dette begreb. Her beskrives styring gennem udtrykket *conduct of conduct*, der dækker over systemers bevidste forsøg

på at styre og ændre befolkningens adfærd (Dean, 2006, s. 43-44). Professor Mitchell Dean (2006) beskriver en udvidet forståelse af begrebet:

Styring kan være en hvilken som helst form for kalkuleret og rationel aktivitet. Den udføres af en mangfoldighed af autoriteter og organer, benytter sig af en mangfoldighed af teknikker og vidensformer og søger at forme vores adfærd ved at operere gennem vores ønsker, interesser og overbevisninger. Styring udøves med henblik på specifikke, men skiftende mål og har relativt uforudsigelige konsekvenser, effekter og resultater. (Dean, 2006, s. 44)

Det er altså tydeligt, at det governmentaliserede syn på styring er af den forståelse, at menneskelig adfærd kan reguleres, kontrolleres og formes frem mod et bestemt mål (Dean, 2006, s. 44). Indenfor governmentality opererer styring altså på flere planer og udføres af forskellige aktører og strukturer: "[...] the state's power (and that's one of the reasons for its strength) is both an individualizing and totalizing form of power" (Foucault, 1982, s. 382). Der henvises til en bestemt styringstænkning, der både er målrettet hele populationen, som bliver underlagt samme politiske idéer og teknikker, men også i en individualiseret form, der er tilpasset det enkelte subjekt. I den sammenhæng er det relevant at inddrage begreberne om *suveræn* og *disciplinær magt*. Den suveræne magt dækker over de love og regler, hvor staten direkte udøver myndighed over populationen. Den disciplinære magt omhandler subjektets handlemønstre og indeholder diskurser og normer, som både ydes af og over subjektet i forskellige institutioner (Dean, 2006, s. 56-57). Den disciplinære magt beskrives som en nødvendighed for den governmentaliserede stat, da det her er muligt at få adgang til subjektets holdninger og handlinger (Foucault, 1978b, s. 125). Magtbegrebet inddrager dermed mere end blot statens styring af subjekter, da subjektets styring af sig selv også behandles. Subjektet er ikke altid bevidst om, at staten kontrollerer dets handlinger og meninger, og der er derfor tale om indirekte styring (Dean, 2006, s. 46). Et andet karaktertræk ved governmentality er den proces, som Foucault kalder for "governmentaliseringen af staten", som dækker over statens juridiske og administrative apparat, der knytter reguleringen af befolkningen til sit domæne. Her er der fokus på at optimere befolkningens liv, sundhed og velfærd, hvilket navngives *biopolitik* (Dean, 2006, s. 57-58). Ifølge Dean (2006) bruges begrebet til at beskrive, hvordan politik handler om

administration af subjektets levemåde og bl.a. regulerer elementer som arbejde, sundhed og uddannelse. Den moderne politiske magt bærer ofte præg af biopolitik, da subjekter og grupper forsøges at styres gennem foranstaltninger (Dean, 2006, s. 169-170). I den sammenhæng vil vi udfolde Foucaults (1977) begreb om *docile embodies*, der dækker over, hvordan kroppen ses som et medgørligt objekt, der er genstand for magt (s. 136). Disse begreber falder godt ind i specialets problemstilling, da vores case handler om et politisk indgreb i subjektets levemåde og krop. Endvidere vil vi udfolde Foucaults (1977) forståelse af et *panoptikon*, der dækker over en overvågning af populationen, der kan være med til at yde social kontrol og dermed opretholde magtforhold (s. 200).

I forlængelse af ovenstående magtforståelse finder vi det relevant at pointere, at Foucault (1982) ikke anser magt som undertrykkende, men i stedet som værende produktiv. Magten produceres dermed i sociale praksisser, hvor diskurser og viden konstitueres, og er med til at afgøre, hvordan vi taler om den sociale verden (Foucault, 1982, s. 220-221). I den sammenhæng påpeger Foucault (1978b), at den diskursive gennemslagskraft kan afhænge af, hvilken magtposition forskellige aktører har samt den institutionelle kontekst. Der er således nogle fastforankrede strukturer i samfundet, der er rammesættende for, hvordan viden skabes (Foucault, 1978b, s. 107). I specialet kan især Statens Serum Institut og Sundhedsstyrelsen antages som værende vigtige vidensproducenter, da de kan siges at have en indvirkning på, hvordan viden om COVID-19 skabes. I specialet vil vi derfor undersøge, hvorvidt de rammesættende aktørers magtposition og institutionelle kontekst har indvirkning på produktionen af viden.

Vi mener altså, at begreber om suveræn og disciplinær magt samt biopolitik, *docile embodies* og *panoptikon* er interessante at bringe i spil i undersøgelsen af risikostyringen. Dertil er vi interesseret i at undersøge, hvordan magten udspiller sig på flere niveauer. Som tidligere nævnt, melder myndighederne mange restriktioner ud i forbindelse med håndteringen af COVID-19. Nogle af restriktionerne bliver fremlagt som forbud, hvor politiet bl.a. får en central position ift. at sikre, at populationen ikke overskrider disse regelsæt. Andre restriktioner pålægges det enkelte subjekt, hvor der lægges op til, at man benytter sin "sunde fornuft" og dermed selv styrer, hvad der reelt er acceptabelt. I den forbindelse er det relevant at analysere på, hvordan populationen og subjektet reguleres og kontrolleres.

3.2.3.1 Objektivisering af subjektet

I undersøgelsen af magtrelationer kan man ifølge Foucault (1982) ikke undgå at diskutere subjektet. Han arbejder med en forståelse af, at individet er et socialt og samfundsmæssigt produkt, der bliver *subjektiveret* i kulturelle kontekster. Han arbejder med tre former for *objektivisering*, der er med til at transformere individet til et subjekt (Foucault, 1982, s. 208-209). Vi er opmærksomme på, at Foucault (1978b; 1982) definerer individet som et subjekt, hvorfor vi vil benytte dette begreb i specialets governmentality-analyse, men vi vil fortsat bruge individ som betegnelse, når vi belyser andre teoretiske perspektiver.

Først og fremmest arbejder Foucault (1982) med *videnssystemer*, der betegner processen for, hvordan viden opnås. Disse videnssystemer trækker på specifikke rationaliteter, der er med til at konstruere bestemte normer i samfundet (Foucault, 1982, s. 208-210). I vores case dækker videnssystemer over den viden, der bliver rammesættende for den risikostyring, der kommunikeres. Rationaliteter kommer til udtryk indenfor de specifikke videnssystemer. Vi vil derfor bruge disse videnssystemer og rationaliteter i undersøgelsen af, hvordan viden bruges til at styre mennesket. Mere specifikt vil vi bl.a. undersøge, hvordan subjektet bliver omtalt på pressemøderne og bl.a. gennem statistikker og beregninger kædes sammen som enhed. Foucault (1982) arbejder derudover med, hvordan subjekter objektiviseres gennem *dividing practices*, der henviser til en splittelse. Denne splittelse kommer ofte til udtryk i modsætningspar, hvor subjektet skaber sig selv ud fra opdelinger og ved at spejle sig i dét, som de ikke er (Foucault, 1982, s. 208). Med vores empiri kan vi dog ikke udlede, hvordan subjektet skaber sig selv ud fra modsætningspar. I stedet mener vi, at det er relevant ift. at undersøge de modsætningspar, som aktørerne kommunikerer på pressemøderne. Et eksempel kunne bl.a. være, hvordan "de sårbare" overfor "de raske" omtales. Den sidste del af objektiveringen dækker over den *dannelsesproces*, hvor subjektet former og danner holdning. Det er dermed både med til at forme samt styre og regulere subjektet (Foucault, 1978b, s. 100-101). Dette begreb spiller godt sammen med begrebet om den disciplinære magt, da der her også er fokus på, hvordan subjektet styrer sig selv og andre.

Foucaults (1978b; 1982) teoretiseringer om governmentality, styring og magt har ikke fokus på, *hvem* der besidder magten med *hvilken* intention. Tankegangen hviler i stedet på undersøgelsen af styringspraksisser med udgangspunkt i komplekse relationer, hvorpå "sandhed" produceres i sociale, kulturelle og politiske praksisser (Dean, 2006, 62). Vi mener, at denne tænkning stemmer godt overens med vores analyse af, hvordan det indbyrdes forhold mellem viden og politik præsenteres på pressemøderne. Derudover er det et relevant element i diskussionen af, hvilke styrings- og magtmekanismer der kommer til udtryk i denne proces. Governmentality-analysen erkender at belyse ét bestemt perspektiv på magt og magtudøvelse og producerer derfor ikke en endegyldig "sandhed". Udkommet kan tilbyde et perspektiv, der kan diskuteres op imod alternative analyser (Dean, 2006, s. 54, 61-62). Dette understøtter dermed, at governmentality-analysen er interessant at diskutere overfor governance-analysen, da de tilbyder forskellige analytiske perspektiver på risikostyringen.

3.2.4 Opsamling

Med ovenstående afsnit får vi indblik i et bredt perspektiv på sammenhængen mellem viden, politik, styring og magt. Vi anvender teori om co-produktion til at forklare det sted, hvor politik og videnskab smelter sammen. Dertil bruger vi begreberne government, governance og governmentality ift. at belyse statens rolle i håndteringen af COVID-19. Governance-perspektivet giver os indblik i, hvordan forskellige aktører opererer horisontalt med forskellig grad af autoritet og ressourcer i beslutningsprocesserne. Vi får her en forståelse for, hvordan der distribueres magt i politiske beslutningsprocesser bestående af flere aktører og interesser. Herunder berører risk governance de forskellige aktører, der er involveret i kommunikationen om en specifik risiko, og ambitionen bliver at skabe et normativt grundlag for risikohåndtering. Vi finder det derfor relevant at indtænke risikoanskuelser og de tre modes of governance for at finde frem til, hvordan konkrete styringselementer bliver fremstillet i praksis. Governmentality-begrebet giver os modsat indsigt i statens styring af den samlede population og det enkelte subjekt. Her er begreber om suveræn og disciplinær magt samt biopolitik, docile embodies og panoptikon interessante at bringe i spil i undersøgelsen af, hvordan risikostyringen udspiller sig på flere niveauer. Vi mener, at både governance og governmentality-perspektivet bidrager med relevante begreber til analysen af, hvordan indbyrdes magtforhold og andre magtmekanismer kommer til udtryk i kommunikationen. Vi

antager, at Foucaults (1978b; 1982) begreber indenfor governmentality kan give et kritisk perspektiv på risk governance. Ifølge ham vil den inklusion og dialog, der skabes i netværket, altid understøtte den dominerende risikodiskurs og -viden. Det inkluderende element bliver forvaltet indenfor nogle rammer, hvor endnu mere styring finder sted. Dette kan også siges at være et kritisk perspektiv på den generelle governance-tilgang, hvilket er et element, som vi vil vende tilbage til i specialets diskussion.

Ud fra ovenstående finder vi det interessant at analysere, hvilke styrings- og magtforståelser der kommunikerer i det analyserede materiale. Mere konkret vil vi undersøge, hvorvidt der fra myndighedernes side af bliver lagt vægt på, at styringen finder sted i et bredt netværk af aktører, eller om styringen i stedet er mere kompleks og målrettes populationen og subjektet. Ved hjælp af governance og governmentality kan vi derfor undersøge, hvilken rolle netværket, populationen og subjektet spiller i risikostyringen.

3.3 Medier og offentlighed

Selvom specialets primære fokus ikke er medieeffekt eller offentligheden, finder vi det alligevel relevant at indtænke disse aktørers indflydelse på håndteringen af COVID-19. Vi antager nemlig, at risikostyring kan anses som en medialiseret aktivitet, der kan have en indvirkning på de kommunikerede budskaber. Ud fra dette perspektiv vil aktørerne på pressemøderne både indtænke medierne såvel som den brede offentlighed i deres kommunikation. For senere at kunne belyse, hvordan dette kommer til udtryk, vil vi i de følgende afsnit inddrage teori om medialisering, medielogikker og offentligheden.

3.3.1 Medialisering af risiko

Professor Stig Hjarvard (2008) undersøger, hvordan sociale institutioner og kulturelle processer har ændret karakter, funktion og struktur som reaktion på mediernes tilstedeværelse. Han benytter begrebet *medialisering* og argumenterer for, at medierne er blevet en integreret del af mange samfundsinstitutioner: "Contemporary society is permeated by the media, to an extent that the media may no longer be conceived of as being separate from cultural and other social institutions" (Hjarvard, 2008, s. 105). Det påpeges altså, at medierne ikke længere kan forstås adskilt fra det øvrige samfund og kultur. Hjarvard (2008) pointerer, at dette strukturelle forhold har en indvirkning på,

hvordan mediebudskaber bruges og anvendes og derigennem påvirker menneskers interaktion med hinanden. Samtidig har medierne en vis mængde af selvbestemmelse og autoritet, der kan tvinge andre institutioner til at underkaste sig deres logikker (Hjarvard, 2008, s. 105). I den sammenhæng påpeges det, at politik i stigende grad har mistet sin autonomi (Mazzoleni & Schulz, 1999, s. 249-250). Det understreges dog, at medierne ikke har overtaget den politiske magt, men at politikere og politiske budskaber blot er blevet afhængige af medierne og må tilpasse sig deres logikker (Hjarvard, 2008, s. 107). Sammenfattende kan det indikere, at medierne har en underliggende indvirkning på den politiske kommunikation. Derfor vil vi også argumentere for, at aktørerne under COVID-19 indtænker medierne og deres logikker i risikostyringen.

3.3.2 Medielogikker

Hjarvard (2008) argumenterer for, at medialiseringen medvirker til nye styringsmekanismer i samfundet, der rammesættes af *medielogikker*. Medielogikker bliver dermed en betegnelse for institutionelle og teknologiske virkemåder, som medierne er påvirket af (Hjarvard, 2008, s. 113). Ifølge professorerne Jesper Strömbäck & Frank Esser (2014) tilskrives medielogikker ofte den centrale rolle i medialisering. Logikkerne tager form ud fra nye krav om professionalisme, kommercialisme og medieteknologier (Strömbäck & Esser, 2014, s. 381). Professor Mark Blach-Ørsten (2016) anskuer medielogikker som *nyhedsmedielogikker*, hvor nyhedsjournalistik betragtes som bestående af en række idealer, rutiner, regler og normer, der over tid har opnået gyldighed og stabilitet. Det indbefatter bl.a. vinkling af nyheder og nyhedskriterier, der dækker over begreber som *aktualitet*, *væsentlighed*, *identifikation*, *konflikt* og *sensation* (Blach-Ørsten, 2016, s. 36). Ud fra dette perspektiv anses journalister som en samlet skare, der handler ud fra begrebet om en *passendehedslogik*. I denne optik arbejder de ud fra forestillingen om medierne som en fjerde statsmagt, der skal formidle begivenheder objektivt (Blach-Ørsten, 2016, s. 36). Nyhedsmedielogikkerne er altså medvirkende til at sætte rammen for nyheder og journalisters ageren. Vi mener, at medielogikkerne og mediernes position kan være interessante at bringe i spil i analysen af, hvordan risikostyring af COVID-19 kan siges at være medialiseret.

3.3.3 Den kritiske offentlighed

Litteraturreviewet gav indblik i, at medierne gennem nyhedsdækning har en speciel adgang til offentligheden, og at deres vinkling af nyheder har en væsentlig indvirkning på den offentlige meningsdannelse (jf. afsnit 2.3.1). Dette påpeges ligeledes af Jesper Strömbäck (2008): "The media not only have power over their public, but also have independent power over the picture that influences the audience" (s. 238). Medierne har altså magt over, hvad offentligheden præsenteres for. Ud fra dette antager vi, at aktørerne ved pressemøderne finder det relevant at "bruge" medierne til at få adgang til at præge den offentlige forståelse af COVID-19. Vi antager også, at det kan være grunden til, at aktørerne til pressemøderne vil underlægge sig mediernes logikker, da de er afhængige af medierne som kanal. For at kunne udfolde dette perspektiv, finder vi det relevant at afdække offentligheden som fænomen.

Ifølge filosof Jürgen Habermas anses *offentligheden* som et sted, hvor det civile samfund kobles til staten som en myndighedsstruktur. "Med den borgerlige offentlighed forstås der først og fremmest den sfære, hvor privatmennesker samles som publikum. I denne offentlighed: [...] gør publikum krav på for at bruge den (sfære, red.) til konfrontation med de offentlige myndigheder [...]" (I: Eriksen & Weigård, 2003, s. 264). I den borgerlige offentlighed er der altså mulighed for at debattere politiske emner og angive sig som værende uenige med myndighederne. Offentligheden får herigennem en særlig position, da de kan deltage i diskussioner om styring af samfundet. Offentligheden opfattes som sammensat og opsplittet i forskellige typer og kategorier, der kan beskrives som et komplekst netværk af *deloffentligheder*, der placerer sig i forskellige arenaer. Her kan eksperter, professionelle og lægfolk mødes og arbejde sammen med hver deres udgangspunkt (Eriksen & Weigård, 2003, s. 263, 273). Ud fra ovenstående kan offentligheden dermed opfattes som en samlet befolkning bestående af en bred skare af mennesker. Vi mener, at dette perspektiv er interessant for specialet, da det er med til at give en forståelse af offentligheden som en kritisk gruppe, der benytter deres sfære til at udfordre politiske beslutninger. Vi mener, at det er relevant ift. at analysere, hvordan offentligheden omtales og tiltales ved pressemøderne, selvom det ikke er et element, som Habermas fokuserer på. Her er vi særligt interesseret i, hvorvidt befolkningen omtales som et samlet abstrakt fænomen, hvor alle er ens. Dette kan nemlig sættes i forhold til

Foucaults (1978b; 1982) begreb om governmentality, og hvordan styring sker på tværs af populationen gennem forskellige teknikker og taktikker.

3.3.4 Opsamling

I ovenstående afsnit får vi indblik i medierne som en magtfuld aktør, da de gennem medialisering af samfundet har opnået autoritet og selvbestemmelse og dermed er en integreret del af mange samfundsinstitutioner. Derudover er der sket en medialisering af politik, som har medvirket til, at politiske aktører er blevet afhængige af medierne og derfor må tilpasse sig deres logikker. Denne pointe underbygger vores antagelse om, at pressemødernes aktører indordner deres risikokommunikation efter mediernes logikker. Vi får dertil indblik i konkrete medielogikker, der tilskrives en central rolle i medialiseringen. Her fremhæves bl.a. nyhedsmedielogikker såsom vinkling af nyheder og brugen af nyhedskriterier samt en passendehedslogik, der sætter rammen for journalisters arbejde. Logikkerne er dertil relevante at indtænke i specialet, da det kan give os indblik i, hvorvidt pressemødernes aktører indtænker medierne i deres risikokommunikation og -styring. Derudover får vi indblik i offentligheden som en kritisk sammensat skare, hvor politiske beslutninger kan udfordres. Denne forståelse finder vi relevant at have in mente i undersøgelsen af, hvordan offentligheden omtales og dertil styres.

3.4 Teoretisk opsamling

Ud fra litteraturreviewet og den gennemgåede teori har vi opnået et solidt teoretisk grundlag for at kunne undersøge, hvilke risiko- og vidensforståelser der kommer til udtryk i den risikostyring, der kommunikeres på pressemøderne under COVID-19.

Udviklingen i risikobegrebet viser en tydelig modsætning mellem den rationelle tilgang, der ifølge Breck (2001) baserer sig på en teknisk-økonomisk vurdering af risici, overfor den emotionelle dimension, der ifølge Slovic (1997) fokuserer på, at forskellige aktører har forskellige risikoforståelser. Med afsæt i denne modsætning vil vi først og fremmest undersøge, hvordan det rationelle og emotionelle perspektiv udfolder sig i kommunikationen på pressemøderne for at finde frem til, hvilken risikoforståelse der dominerer materialet. Disse forståelser kan give os et indblik i, hvorvidt risikohåndteringen baseres på rationelle afvejsninger af fordele og ulemper eller i højere

grad baseres på emotionelle værdier, hvor offentlighedens bekymringer forsøges imødekommet. Et andet perspektiv, som vi vil udfolde i analysen, er Becks (2000) forståelse af, at der i risikosamfundet træffes beslutninger baseret på usikker og mangelfuld viden. Her vil vi undersøge den videnskabelig sikkerhed overfor den videnskabelige usikkerhed, som kan åbne op for en analyse af videnskabens position og betydning for risikohåndteringen. Derudover vil vi med udgangspunkt i Jasanoff (2004) gå i dybden med, hvordan viden og politik spiller sammen i håndteringen. Anden del af analysen vil centrere sig om risikostyring, hvor vi vil udfolde begreberne governance og governmentality i et risikoperspektiv. Med udgangspunkt i Torfing & Sørensen (2007), Asselt & Renn (2011) og Bell & Hindmoors (2009) forståelse af governance, vil vi undersøge, hvordan forskellige aktører opererer horisontalt i beslutningsprocesser, og hvordan magt distribueres mellem dem. Endvidere vil vi med udgangspunkt i Foucault (1982) og Dean (2006) gå i dybden med governmentality og undersøge, hvordan styring både udfolder sig mod populationen som helhed og det enkelte subjekt. Afslutningsvis vil vi ud fra Hjarvards (2008) medialiseringsteori og Blach-Ørstens (2016) medielogikker undersøge, hvordan risikostyring kan siges at være medialiseret. De to analyser vil munde ud i en diskussion af, hvordan risikokommunikation og -styring bliver centrale elementer i håndteringen af en usikker risiko som COVID-19.

4. Videnskabsteoretisk udgangspunkt

I følgende afsnit vil vi redegøre for specialets videnskabsteoretiske udgangspunkt. Ud fra vores teori kan vi udlede, at der eksisterer mange forskellige forståelser af risiko. På niveau med Beck (1997; 2000) og Renn (2015) anerkender vi, at risiko ofte indebærer en vis mængde usikkerhed, hvorfor det kan være vanskeligt at konkludere på konkret årsag og effekt. Dette gør det også komplekst at diskutere rent videnskabsteoretisk, hvilket Beck (2000) understreger. Hans forskning italesætter både risiko som reale og diskursive. Han fremhæver, at risici på den ene side har en real eksistens og betragtes således som et element, der eksisterer uafhængigt af individet (Beck, 2000, s. 143), hvilket er en tankegang, der delvist lægger sig op ad den videnskabsteoretiske retning *realisme*. Samtidig hævder han, at risici kun eksisterer i individets bevidsthed og konstitueres af kulturelle definitioner, hvilket lægger sig op ad en *konstruktivistisk* tilgang (Rasborg, 2002, s. 52). Beck (2000) udtaler derfor, at det er umuligt at lægge sig fast på

én videnskabsteoretisk overbevisning, hvorfor han placerer sig et sted midt imellem realisme og konstruktivisme, som han definerer som *refleksiv realisme*. Her fortolkes risici forskelligt afhængig af tid og sted, men besidder samtidig et reelt indhold, som ikke kan fortolkes (Rasborg, 2002, s. 49). Her påstås det, at vurdering af en risiko er kontekstafhængig, men at nogle indiskutable og faktuelle forhold spiller ind. Risikoen eksisterer dermed, men den får betydning efter den kontekst, den udspiller sig i. Denne forståelse finder vi relevant at indtænke ift. vores case, da den centreres om en pandemi, som gør mennesker syge på verdensplan. Dog kan håndteringen og frygten for epidemien siges at være kontekstafhængig. Derfor vil vi på samme måde som Beck (2000) argumentere for, at specialets videnskabsteoretiske ståsted ikke er entydigt, da vi arbejder med teorier, der både trækker tråde til konstruktivismen og realismen. Vi vil derfor afdække to videnskabsteoretiske ståsteder, nemlig *kritisk realisme* og *socialkonstruktivisme*, hvor vores forskningsbidrag placeres et sted imellem.

Videnskabstraditionen kritisk realisme defineres i 1970'erne af filosof Roy Bhaskar. Den grundlæggende tankegang er, at verden er struktureret, differentieret og under forandring. Hans forskning medvirker til et skift fra at observere begivenheder i sig selv til at have fokus på de bagvedliggende mekanismer, der producerer disse begivenheder. Ved at undersøge latente mekanismer kan der nemlig opnås viden om underliggende årsagsmekanismer (Danermark et al., 2001, s. 5). Denne videnskabsteori kan derfor give perspektiver på undersøgelsen af de magtmekanismer og -strukturer, der kan siges at ligge bag COVID-19-pandemien. Ontologien i kritisk-realisme baserer sig på, at virkeligheden eksisterer forud for individets erkendelse af det, der kan opfattes som værende inspireret af den positivistiske forståelse af virkeligheden (Buch-Hansen, 2014, s. 314). Dog påpeges det af Bhaskar (1989), at bagvedliggende strukturer og mekanismer er med til at skabe rammerne for virkeligheden, hvilket afviger fra positivismen (I: Buch-Hansen, 2014, s. 317). Her ses der altså en forståelse af, at der eksisterer en real virkelighed, der rammesættes i underliggende samfundsstrukturer, hvilket stemmer overens med Becks (2000) tankegang. Risici fortolkes forskelligt afhængig af tid og sted, men besidder et reelt indhold, der ikke kan fortolkes (Rasborg, 2002, s. 49). Kritisk realisme tilskriver dog også sociale strukturer og relationer stor betydning og hævder, at produktion af viden forefindes i sociale sammenhænge (Buch-Hansen, 2014, s. 317). Denne tankegang kan argumenteres for at tangere mod socialkonstruktivismen, som vi

vil belyse i næste afsnit. Vi vil hævde, at specialets governance-tilgang kan ses i et perspektiv af kritisk realisme. Governance er en institutionel-baseret teori, der arbejder med, hvordan relevante aktører inddrages på forskellige måder i styring af samfundet. Her er sociale strukturer som fx netværk af afgørende betydning (Mackenzie, 2009; Asselt & Renn, 2011). Risk governance arbejder mere specifikt indenfor risikostyring med en tanke om, at der eksisterer en risiko, som skal styres kommunikativt (Asselt & Renn, 2011, s. 432). Her er dermed en erkendelse af, at en given risiko eksisterer forud for individets forståelse, men at strukturer og mekanismer kan have en påvirkning på forståelsen af risici, hvilket bærer præg af den kritisk realistiske vidensopfattelse.

Filosof Finn Collin (2014) hævder, at der indenfor det konstruktivistiske paradigme sker et skift fra et individuelt til et mere samfundsmæssigt fokus, hvorfor konstruktivisme drejes hen mod en *social*-konstruktivisme. Her bliver samfundets institutioner og processer anset som værende afgørende for konstruktionen af viden om virkeligheden (Collin, 2014, s. 12, 422). Collin (2014) skelner mellem *erkendelsesmæssig konstruktivisme*, der argumenterer for, at al viden er socialt konstrueret, samt *ontologisk konstruktivisme*, der hævder, at kun dele af virkeligheden er en social konstruktion (Collin, 2014, s. 422). Vi vil både diskutere aspekter, hvor viden om virkeligheden anses som komplet social konstrueret samt områder, hvor kun dele af viden forstås som konstruerede. Dette afhænger nemlig af de overordnede risikoforståelser, som vi finder frem til i kommunikationen på pressemøderne. I arbejdet med socialkonstruktivisme er forståelsen af verden nemlig forskellig afhængig af den forståelsesramme, som besiddes. Ifølge professor Kenneth J. Gergen (2010) skabes forståelsen af verden i fællesskabet mellem mennesker. Han påpeger dertil, at fællesskaber er bestående af forskellige grupper og individer med forskellige referencerammer, hvorfor en konstrueret virkelighed altid vil afhænge af den sociale kontekst (Gergen, 2010, s. 14-18, 24). Hvis denne tankegang overføres til risikobegrebet, vil viden om risiko altså konstrueres i bestemte sociale og kulturelle situationer. Det lægger sig op ad forestillingen om den konstruerede risiko (jf. afsnit 3.1.3). Denne tankegang går imod en klassisk positivistisk tilgang, hvor viden er baseret på tekniske beviser, som bl.a. kommer til udtryk i den teknisk-økonomiske tankegang om den acceptable risiko (jf. afsnit 3.1.1). Indenfor det konstruktivistiske paradigme bliver Foucault (1982) og governmentality ligeledes relevant at indtænke, da viden her forstås som afgjort af sociale og strukturelle praksisser

(s. 220-221). Specialet er nemlig interesseret i at belyse de underliggende magt- og vidensprocesser, der finder sted i samfundsmæssige institutioner under COVID-19. Vores fokus er her på at undersøge, hvordan magt og styring spiller ind i den måde, som regeringen, myndigheder og eksperter skaber viden om COVID-19.

Det er vores vurdering, at en kombination af disse videnskabelige retninger kan skabe de rette forudsætninger for en grundig besvarelse af vores problemformulering. Vi mener, at der er relevante elementer at hente fra begge udgangspunkter i undersøgelsen af de risiko- og vidensforståelser, der kommer til udtryk i kommunikationen om risikostyringen på pressemøderne.

5. Undersøgelsesdesign

I de følgende afsnit finder vi det relevant at redegøre for vores metodiske praksis. Indledningsvis vil vi afdække brugen af et casestudie og begrunde vores empiriske fundament, der danner grundlag for specialets analyse. Efterfølgende vil vi argumentere for, hvordan vi benytter indholdsanalyse som kvalitativ kodning og herunder begrunde udarbejdelsen af vores analysekoder.

5.1 Casestudie

Vores undersøgelsesdesign baserer sig på et casestudie, som ifølge professor Alan Bryman (2012) er en detaljeret og intensiv analyse af en enkelt sag (s. 66). Ved at tillægge os en ideografisk tilgang som forskere, har vi et ønske om at opnå indsigt i og undersøge specifikke træk ved vores case. Forsker Robert Yin (2014) pointerer, at et casestudie giver forskere mulighed for at fokusere på en enkelt sag og dermed fastholde et holistisk og virkelighedsnært perspektiv (s. 4). Det undersøgte fænomen centrerer sig om forskellige aktørers risikokommunikation og -styring under en pandemi, og dertil er vores case de danske myndigheders håndtering af COVID-19. Yin (2014) skelner mellem fem typer af cases: *critical*, *unusual*, *common*, *revelatory* og *longitudinal* (s. 51). Vi vurderer, at vores case bærer præg af forskellige typer. Vi vil både argumentere for, at COVID-19 kan siges at være en *unusual case*, da den er baseret på et fænomen udover det sædvanlige. Denne *unusual case* defineres ved, at den undersøgte omstændighed anses som unik og er særlig aktuel eller fremtrædende på et tidspunkt i forskningen (Bryman, 2012, s. 70). Yin (2014) pointerer yderligere, at denne type case er en enestående mulighed for at forske i noget, der er værd at analysere og dokumentere (s. 52). Vores case er igangværende, hvilket giver os mulighed for at følge udviklingen netop nu, hvorfor den er aktuel og relevant at forske i. Derudover vurderer vi, at vores case kan bære præg af at være en *common case*, hvor målet ifølge Yin (2014) er at fange omstændighederne og forholdene i en hverdagssituation (s. 52). Vi mener, at den danske risikostyring af COVID-19 kan siges at være typisk for, hvordan danske myndigheder generelt håndterer risikosituationer. Regeringen og myndighederne tager ansvar for håndteringen, hvilket udtrykker en autoritær risikostyring. Dog påpeges det af Mette Frederiksen, at det er en situation, som Danmark aldrig har stået i før: "Under normale omstændigheder, der vil en regering ikke fremlægge så indgribende meldinger og foranstaltninger [...] Men vi står i en ekstraordinær situation" (bilag 6, s. 4); "Vi ved alle sammen nu, at vi står i en historisk

tid på ubetrådt land” (bilag 8, s. 6). Derfor vil vi også argumentere for, at denne case stiller nye krav til den politiske håndtering, som de ikke har benyttet i tidligere risikosituationer.

5.2 Udvælgelse af datamateriale

Vi har valgt at tage udgangspunkt i danske pressemøder, da vi anser denne form for empiri som bedst egnet til at undersøge, hvordan forskellige risiko- og vidensforståelser kommer til udtryk i den danske risikostyring, der kommunikeres under COVID-19. Idet vi har fokus på regeringen, myndighederne og eksperterne, er det oplagt at analysere pressemøder, hvor disse aktører netop optræder. Deres kommunikation, de omgivende vidensprocesser og magtforhold ville fx ikke være mulige at undersøge ved at analysere artikler eller foretage interviews med dele af befolkningen.

Vores datamateriale består af otte udvalgte pressemøder fra perioden d. 11/03-2020 til d. 01/11-2020. Vi har afgrænset tidsperioden til dette tidsinterval, da COVID-19 første gang blev håndteret på et pressemøde i marts 2020, og sluttidspunktet giver os tid til at analysere på datamaterialet inden specialets aflevering. I denne periode har 13 pressemøder fundet sted, hvor vi altså har udvalgt de otte, som vi finder mest relevante. Vi har minimum udvalgt et pressemøde fra hver måned fra marts til oktober med undtagelse af juni og juli, da der ikke var nogle pressemøder i sommerferien. Dette er gjort med et ønske om at få et bredt indblik i de faser, som samfundet har været igennem under pandemien. Endvidere giver det indsigt i de pressemøder, hvor der sker et strategisk skift i risikohåndteringen. Derudover har vi kun taget udgangspunkt i pressemøder, der er indkaldt af Statsministeriet, da det er her, hvor de mest skelsættende tiltag, restriktioner eller lempelser kommunikeres. De endeligt udvalgte pressemøder er dateret den 11/03-2020, 17/03-2020, 30/03-2020, 06/04-2020, 12/05-2020, 15/08-2020, 18/09-2020 og 23/10-2020 (bilag 2).

5.3 Indholdsanalyse som kvalitativ kodning

Til at analysere kommunikationen om COVID-19 vil vi benytte os af kvalitativ kodning med udgangspunkt i socialpsykolog Matthew B. Miles & professor Alan M. Huberman (1994). Ifølge Miles & Huberman (1994) er kodning en analyse til at differentiere, sammenligne og gennemgå data for at reflektere over den givne information. Denne

proces forekommer gennem *koder*, der kan betegnes som labels, som giver mening til elementer i en tekst eller en undersøgelse og dermed benyttes til at organisere forskellige dataelementer (Miles & Huberman, 1994, s. 56). Med udgangspunkt i denne forståelse udarbejder vi koder, der er med til at afdække vigtige pointer på tværs af de udvalgte pressemøder. Dette giver os bl.a. mulighed for at få en dybere indsigt i de underliggende risiko- og vidensforståelser i aktørernes kommunikation.

Det følgende afsnit vil gennemgå den kvalitative bearbejdning af de udvalgte pressemøder. Her vil vi berøre udarbejdelse af vores analysekoder samt begrunde vores pilotundersøgelse, som går forud for fastsættelsen af de endelige analysekoder. Afslutningsvis vil vi kort begrunde metodens muligheder og begrænsninger.

5.3.1 Udarbejdelse af koder

For at skabe gennemsigtighed i vores databehandling, vil vi i dette afsnit beskrive processen for udarbejdelsen af vores koder. Vi foretager en deduktiv kodning, da vi i specialets kodningsproces udarbejder *underkoder* ud fra vores teori for at sikre, at vi bringer relevante teoretiske begreber i spil i analysen. I vores kodeskema har vi bibeholdt kodernes teoretiske afsæt som en kolonne for at give læseren et indblik i de teoretiske elementer, som de respektive koder baseres på. Disse underkoder sammensættes dertil under en overordnet kode. Koderne indeholder ofte modsatrettede underkoder, som giver os et grundlag for at diskutere koderne og undersøge relevante dikotomier i specialet. Til hver underkode følger en beskrivelse i forsøget på at give os som forskere den samme forståelse.

Ud fra denne proces kommer vi frem til følgende otte koder: 1) *Risikoforståelser*, 2) *Forskellige syn på videnskaben*, 3) *Forskellige syn på offentligheden*, 4) *Risikostyring*, 5) *Styring af befolkningen*, 6) *Styring af subjektet* 7) *Styring gennem netværk* og 8) *Risikostyring er medialiseret*. Disse koder danner rammen for analysen af de udvalgte pressemøder. Nogle koder er sammensat af forskellige teoretiske aspekter, da der kan være overlap i vores teoretiske fundament. Dette er derfor et forsøg på at tænke på tværs af vores teoretiske aspekter. Nedenstående skema viser specialets foreløbige koder, som vi vil afprøve i en pilotundersøgelse i afsnit 5.3.2:

Kode	Underkoder	Teoretisk afsæt	Beskrivelse
Risikoforståelser	<i>Hvor sikkert er sikkert nok?</i>	Den acceptable risiko	En rational-choice filosofi, hvor fordele og ulemper afvejes, og der foretages rationelle beslutninger. Forhindre flest mulige dødsfald med mindst mulige penge.
Risikoforståelser	<i>Fokus på den offentlige bekymring</i>	Den oplevede risiko	Der er fokus på, at offentligheden oplever stor bekymring ved risiko. Der er et forsøg på at imødekomme det.
Risikoforståelser	<i>Risiko er kulturelt betinget</i>	Den konstruerede risiko	Kultur har en indvirkning på, hvordan risiko opfattes, og hvor meget det vægtes.
Risikoforståelser	<i>Risiko er usikker og kompleks</i>	Den forhandlede risiko	Risiko er ukendt, usynligt og svært at afgrænse, hvilket gør det komplekst og usikkert. Der arbejdes efter et forsigtighedsprincip.
Forskellige syn på videnskab	<i>Videnskaben besidder den "rigtige" viden</i>	Den acceptable risiko	Der arbejdes med en fast forståelse af risiko, som videnskaben fastsætter.
Forskellige syn på videnskab	<i>Samfundet er afhængige af eksperter</i>	Den forhandlede risiko	Debatten omkring risiko er videnskabeliggjort, hvorfor der er behov for videnskabelige argumenter.
Forskellige syn på videnskab	<i>Videnskaben kan fejle</i>	Den forhandlede risiko	Videnskaben laver fejl og kan forbedres. Der træffes derfor også beslutninger baseret på usikker og mangelfuld viden.

Forskellige syn på videnskab	<i>Ekspertes er subjektive</i>	Den oplevede risiko	Ekspertes er ikke objektive, men præget af sociale værdier på linje med offentligheden.
Forskellige syn på videnskab	<i>Ekspertes arbejder som politiske agenter</i>	Når politik og videnskab smelter sammen	Ekspertes er en del af politiske processer, da statsledelse og -styring har indvirkning på vidensproduktion.
Forskellige syn på offentligheden	<i>Lægfolk er biased</i>	Den acceptable risiko	Lægfolk er præget af subjektive holdninger, som har indflydelse på deres evne til at deltage i debatter om risiko.
Forskellige syn på offentligheden	<i>Offentligheden er ikke irrationel eller uvidende</i>	Den oplevede risiko/Den forhandlede risiko	Offentligheden er subjektiv, men kan også producere relevant og "sand" viden.
Forskellige syn på offentligheden	<i>Offentligheden skal inddrages</i>	Den oplevede risiko	Offentligheden har værdifulde indsigter, der skal inddrages i risikovurderinger og -beslutninger.
Forskellige syn på offentligheden	<i>Den kritiske offentlighed</i>	Den kritiske offentlighed	Offentligheden er en kritisk skare, der udfordrer politiske beslutninger.
Risikostyring	<i>Dialog og drøftelse</i>	Risk governance	Fokus på at skabe dialog mellem eksperter, myndigheder og politikere i risikohåndteringen.
Risikostyring	<i>Indsamling af viden og erfaringer</i>	Risk governance	Der er behov for at indsamle viden og erfaringer indenfor risikoforståelser og værdier.
Risikostyring	<i>Aktører reflekterer over handlinger i deres kommunikation</i>	Risk governance	Risikostyring kræver refleksion fra involverede aktører og institutioner. Der er et krav om, at der reflekteres over deres handlinger.

Styring af befolkningen	<i>Styring gennem hierarki</i>	Governance/governmentality	Der styres gennem regulering, ændring i lovgivning eller håndhævelse af foranstaltninger.
Styring af befolkningen	<i>Styring gennem overtalelse</i>	Governance	Statslige aktører styrer ved at overtale eller opfordre offentligheden til at ændre adfærd.
Styring af befolkningen	<i>Styring gennem teknikker</i>	Governmentality	Der bruges taktik til at styre befolkningen som helhed. Her bruges statistikker og viden til at forene subjekter.
Styring af subjektet	<i>Subjektet skal styre sig selv</i>	Risk governance/governmentality	Styringselementer uddelegeres til subjektet selv. Der er her tale om selvstyring, hvor subjektet disciplinerer sig selv og andre subjekter.
Styring af subjektet	<i>Styring ved at benytte dividing practices</i>	Governmentality	Statslige aktører styrer ved at opdele befolkningen i forskellige grupper. Subjektet bliver dermed objektiveret.
Styring gennem netværk	<i>Styring gennem netværk</i>	Governance	Der dannes partnerskaber med organisationer for at føre en bestemt politik ud i samfundet.
Risikostyring er medialisert	<i>Regeringen er afhængige af medier</i>	Medialisering af risiko	Regeringen taler ind i medielogikker (aktualitet, væsentlighed, identifikation, konflikt og sensation) for at få deres budskaber ud til offentligheden.
Risikostyring er medialisert	<i>Medierne har egne interesser</i>	Medialisering af risiko	Medierne forholder sig kritisk til aktørerne og risikohåndteringen, der kommer til udtryk i den måde,

			som de stiller spørgsmål på pressemøderne.
--	--	--	--

5.3.2 Pilotundersøgelse

For at afprøve det udarbejdede kodeskema i praksis, har vi lavet en pilotundersøgelse af det første pressemøde fra d. 13/03-2020 (bilag 6) og det femte pressemøde fra d. 12/05-2020 (bilag 10). I begge pilotundersøgelser koder vi fra s. 1-5 i transskriptionen af pressemødet. Vi tilstræber altså at have en iterativ proces, hvor vi kontinuerligt forsøger at forbedre vores databehandlingsproces frem mod den endelige analyse. Vi er opmærksomme på, at ikke alle vores koder og underkoder kommer til udtryk i de to udvalgte pressemøder i pilotundersøgelsen. Dog mener vi, at det kan give os en indikator på, om der er mangel på nogle koder, eller om nogle af koderne bliver for teoretiske at arbejde med i praksis. Pilotundersøgelsen kan findes i bilag 3.

I pilotundersøgelsen finder vi frem til, at der mangler nogle aspekter i vores kodeskema. Vi fik bl.a. indblik i relevante citater med pointer, der vil være relevante at diskutere, men som ikke er indbefattet i kodningsskemaet. Vi er derfor nødt til at foretage nogle justeringer, og vi tilføjer yderligere tre nye underkoder. Vi finder bl.a. frem til, at statsminister Mette Frederiksen i meget af sin kommunikation stærkt appellerer til fællesskabsfølelsen. Vi anser det som et værktøj til at forsøge at styre individet ved at fokusere på, at individets handlinger påvirker andre end dem selv. Der appelleres til fællesskabet ved at benytte fraser som: "Vi skal stå sammen, og vi skal passe på hinanden. Men vi skal gøre det på en anden måde, end vi plejer" (bilag 6, s. 2). Vi vælger derfor at inkorporere underkoden *Styring ved at appellere til fællesskabet*. At tale til fællesskabet kan også indtænkes ift. vores eksisterende teoretiske elementer. Det kan sammentænkes med Habermas' tanker om offentligheden som et abstrakt fænomen, der både er sammensat og opsplittet i forskellige typer og kategorier (jf. Eriksen & Weigård, 2003). Derudover kan det også anses som en governmentality-teknik, da man ved at italesætte fællesskabet finder en måde at tiltale den samlede befolkning på.

Et andet element, som pilotundersøgelsen belyser, er statsministerens italesættelse af, at samfundet og offentligheden er afhængige af, at statslige aktører træffer politiske

beslutninger. Hun udtaler ikke denne pointe eksplicit, men det fremgår underliggende i flere citater:

Når alt ikke åbner på én gang, så vil der selvsagt og desværre være institutioner og aktiviteter, som må vente til næste fase eller til fase fire. Det er dét, der er logikken bag genåbningen af Danmark. Og derfor har vi også været tvunget til politisk at vælge en rækkefølge. Det er en svær afvejning, men vi er nødt til at foretage den. (bilag 10, s. 3)

Her bliver det italesat, at der er behov for en politisk retning, som ikke omfavnes af de eksisterende koder. For at kunne analysere på citater som dette, har vi tilføjet underkoden *Behov for politiske beslutninger i samfundet*. Derudover støder vi på citater, som understreger, at det er nødvendigt at tænke kreativt i den risikosituation, som Danmark befinder sig i. Denne tankegang benyttes bl.a. som et argument, når der kommunikeres om håndteringen af COVID-19: "Coronakrisen har udfordret den måde, vi normalt gør tingene på. Vi har truffet mange hurtige beslutninger, og vi har været tvunget til at tænke nyt og tænke på tværs af de eksisterende myndigheder og strukturer" (bilag 10, s. 4). Dette element taler godt ind i det teoretiske fundament indenfor risikokommunikation, hvorfor vi har tilføjet underkoden *Risiko kræver nytænkning*. På baggrund af pilotundersøgelsen, har vi tilføjet nedenstående underkoder til vores kodeskema. Det endelige kodeskema kan findes i bilag 4.

Risikoforståelser	<i>Risiko kræver nytænkning</i>	Pilotundersøgelse	Der er behov for at tænke nyt og kreativt i denne krisesituation.
Styring af befolkningen	<i>Styring ved at appellere til fællesskabet</i>	Pilotundersøgelse	Der appelleres til, at vi skal stå sammen og passe på hinanden.
Risikostyring	<i>Behov for politiske beslutninger i samfundet</i>	Pilotundersøgelse	Offentligheden er afhængige af, at statslige aktører træffer beslutninger.

5.3.3 Kodning i praksis

Vi benytter de endeligt identificerede koder, når vi analyserer pressemøderne i praksis. De valgte pressemøder er alle transskriberet og har sit eget bilag. Når der henvises til konkrete tekststykker i analysen, vil vi henvise således (bilag X, s. X). Vi vil føre tekststykker ind i et kodningsskema (bilag 5) under den kode og underkode, den hører til. Når alle pressemøder er kodet, vil vi systematisere tekststykkerne, der samlet set udgør de otte koder. I kodningsskemaet (bilag 5) vil alle relevante citater fra de otte pressemøder være samlet. Hvert pressemøde har en primær kode og en sekundær kode, som sikrer, at vi som forskere begge kommer igennem alle pressemøderne. Det er yderligere med til at sikre, at der er en overensstemmelse mellem vores kodning, som vi vender tilbage til i afsnit 5.3.4.

Vi vil altså bruge citaterne fra de udvalgte pressemøder til at analysere, hvordan pressemøderne understøtter eller udfordrer de elementer, som vi belyser i specialets litteraturreview og teoretiske fundament. Mere konkret har vi fokus på, hvordan forskellige risiko- og vidensforståelser kommer til udtryk i den kommunikerede risikostyring.

5.3.4 Metodiske overvejelser

Som et afsluttende element i vores undersøgelsesdesign, finder vi det relevant at reflektere over kvaliteten af vores resultater. I kvalitative undersøgelser bør man kigge på transparens og gyldighed frem for reliabilitet, validitet og generaliserbarhed, som oftest anvendes i kvantitative undersøgelser (Brinkmann & Tanggaard, 2015, s. 522). Gennem vores data formår vi at få indblik i det ønskede fænomen og den dertilhørende case, nemlig de danske aktørers risikokommunikation og -styring under COVID-19. Vores undersøgelsesdesign og kvalitative databehandling sørger dertil for, at vi ved hjælp af forskellige teoretiske perspektiver får undersøgt det, som vi ønsker at undersøge, hvorfor vi mener, at undersøgelsen kan siges at producere gyldige resultater. Vi er dertil transparente i vores databehandling og gennemsigtige ift. at dokumentere vores forskningsarbejde. Vi har bl.a. vedlagt vores kodningsskema (bilag 5) og argumenterer løbende for, hvordan vores teoretiske og metodiske valg kan have en indvirkning på resultaterne.

Det er derudover vigtigt for en undersøgelses gyldighed, at den kvalitative kodning er konsekvent (Bryman, 2012, s. 299). Vi har forud for analysen lavet et grundigt teoretisk arbejde og udarbejdet vores analysekoder i fællesskab og diskuteret, hvad de enkelte koder skulle indeholde. Derudover har vi lavet pilotundersøgelsen af de to pressemøder i fællesskab, og efterfølgende har hvert pressemøde haft en primær koder og en sekundær koder. Dette giver sammenlagt et godt udgangspunkt for en konsekvent kodning. Vi er dog bevidste om, at forskere indenfor kvalitativ kodning generelt kritiseres for at være præget af egne subjektive holdninger og viden. Det forsøger vi dog at imødekomme ved at have dette in mente og være fælles om kodningen. En anden kritik af den kvalitative kodning omhandler, hvordan vigtige pointer kan mistes ved at tage dele af en tekst ud af kontekst: "[...] By plucking chunks of text out of the context within which they appeared, such as a particular interview transcript, the social setting can be lost" (Bryman, 2012, s. 578). Vi er dertil bevidste om, at der er mulighed for, at fragmentering af vores data kan forårsage manglende kontekst. Selvom alle pressemøderne handler om COVID-19, er de enkelte pressemøders fokus forskellige. Ved at plukke i dele af pressemøderne og sætte dem ind i vores kodningsskema, kan vi risikere at miste den overordnede kontekst. Dette imødekommer vi dog ved at sikre, at alle tekststykker fra pressemøderne bliver forbundet med den rigtige aktør. Vi har dertil opsat en konkret forskningsramme, der sikrer, at vi ikke mister vores fokus på COVID-19 som forskningsfænomen.

Vi benytter pressemøder, da det er den form for empiri, der er bedst ift. at besvare vores problemstilling. Som tidligere nævnt, giver det god mening at analysere pressemøder, da det netop er her regeringen, myndigheder og eksperter kommunikerer om COVID-19. Men vi er opmærksomme på, at det også er med til at udelukke andre positioner, da vi kun får indblik i argumentation og synspunkter fra regeringen, myndigheder og eksperter. Medierne får fx kun kort mulighed for at stille spørgsmål til slut i hvert pressemøde. Vi mener derfor, at dette metodevalg kan medføre, at specialet primært har fokus på "eliten", da pressemøderne som analyseformat fx ikke inddrager offentlighedens perspektiv. Derfor kommer specialet også til at give regeringen, myndigheder og eksperter mere plads og dermed større legitimitet. Specialet har dog en kritisk tilgang til disse aktører, hvorfor vi automatisk også har fokus på at udfordre og nuancere aktørernes kommunikation og underliggende interesser. Vi vil derfor argumentere for, at

det er med til at begrunde vores valg af empiri, idet vi fastholder en kritisk distance til aktørernes position.

Endvidere er vi opmærksomme på, at casestudier som forskningsfelt generelt kritiseres ved, at de ikke kan generaliseres (Bryman, 2012, s. 72). Dette er dog heller ikke intentionen med vores forskning, da vi i stedet ønsker at bruge COVID-19 som case til at bringe ny og relevant forskning til feltet indenfor risikokommunikation og -styring. Derfor skal vores casestudie ikke betragtes som værende repræsentativt for generel risikoforskning under COVID-19, men som et indblik i den danske krisehåndtering i en udvalgt periode.

6. Et risiko- og vidensperspektiv

Analysens første del vil centrere sig om modsætningen mellem den rationelle og emotionelle tilgang til risiko, som kommer til udtryk i vores teoretiske afsæt (jf. afsnit 3.1.5). Vi får indblik i, at det rationelle perspektiv kommer til udtryk i de udtalelser, hvor aktørerne løbende afvejer fordele og ulemper. Det emotionelle perspektiv fremhæves derimod i situationer, hvor den offentlige bekymring forsøges imødekommet. Vi ser også, at de to perspektiver underbygger hinanden, da de hver især tilbyder noget forskelligt til risikohåndteringen. Den næste del vil fokusere på modsætningen mellem den videnskabelig sikkerhed overfor den videnskabelige usikkerhed. Videnskaben bruges her som et centralt element i myndighedernes kommunikation, hvor eksperterne har en afgørende rolle i formidlingen af COVID-19. Den videnskabelige usikkerhed adresseres dog også i høj grad i materialet, hvor usikkerhed og kompleksitet fremhæves som værende centrale elementer indlejret i risikohåndteringen. Vi finder det relevant at pointere, at ovenstående risikotilgange er et perspektiv, som vi, med inspiration fra vores teoretiske fundament, vælger at lægge ned over vores materiale. Fokus vil derfor være at belyse, hvilke risikotilgange og vidensforståelser aktørerne trækker på ud fra det teoretiske islæt, som vi opererer med. Dog anerkender vi, at vi ikke besidder viden om aktørernes individuelle risikoforståelse.

6.1 Hvilke risici eksisterer under COVID-19-pandemien?

I vores materiale kommer forskellige former for risici til udtryk, som vi finder relevant kort at afdække. Først og fremmest ser vi, at der er fokus på en *smitterisiko*: “[...] virus er derude, og folk vil [...] blive smittet. Og der er nogen, der vil blive alvorligt syge, komme på sygehus. Der er også nogen, der vil komme i intensivterapi, og der er nogen [...], der vil dø” (bilag 8, s. 9). Med udgangspunkt i videnskabelige statistikker og erfaringer fra andre lande samt tidligere epidemier, udtaler Kåre Mølbak, at der er risiko for smitte og tab af liv. Dernæst kommer en *økonomisk-baseret risiko* til udtryk, som både viser sig i de udtalelser, der henviser til Danmarks og befolkningens økonomiske situation: “[...] dét, vi gør nu, gør vi [...] af hensyn til samfundsøkonomien” (bilag 12, s. 3-4); “Virksomheder kommer til at opleve tab. Der er nogen, der vil komme til at miste deres arbejde” (bilag 6, s. 4). Denne risiko kommer både til udtryk i den rationelle og emotionelle forståelse af risici, hvor der løbende afvejes forskellige elementer i risikohåndteringen. Vi ser ligeledes en *mental sundhedsrisiko*, der omhandler den mentale sundhed hos befolkningen: “[...] vi

er godt klar over, [...] at det godt kan tære på den mentale trivsel” (bilag 8, s. 11); “[...] der er mange med psykisk sårbarhed, der har det ekstra svært i den her tid. Det er vanskeligt at lide af angst i en tid med corona. Det er tungt at være ensom med de få kontakter” (bilag 8, s. 4). Denne risiko kommer primært til udtryk i tilfælde, hvor der er fokus på COVID-19’s indvirkning på befolkningens mentale sundhed.

6.2 Rational overfor emotionel risikoforståelse

Første analysedel vil som nævnt centrere sig om forholdet mellem den rationelle og emotionelle forståelse af risiko. Vi ser, at den rationelle risikoforståelse baseret på en cost-benefit tankegang kommer til udtryk i meget af vores materiale (bilag 6, s. 3; bilag 8, s. 3, 5; bilag 11, s. 14). Det kommer bl.a. til udtryk, når der laves en afvejning mellem smitterisiko og den økonomiske risiko, men også når aktørerne italesætter økonomiske og menneskelige konsekvenser. Den emotionelle risikotilgang præger ligeledes meget af vores materiale (bilag 7, s. 15; bilag 10, s. 14-15; bilag 13, s. 1). Denne tilgang kommer til udtryk, når myndighederne italesætter offentlighedens bekymringer og mentale helbred. Dertil ser vi, at aktørerne omtaler befolkningen og primært de unge som værende irrationelle, når de handler på følelser frem for fornuft. Derudover fremhæves offentligheden også som en kritisk skare.

6.2.1 Den rationelle forståelse

En rationel risikoforståelse kommer primært til udtryk, når der laves afvejsninger mellem smitterisiko og den økonomiske risiko. Dette ekspliciteres, når statsministeren udtaler:

Vi redder så og så mange liv. Det koster så og så meget. (bilag 8, s. 5); [...] dét, vi gør nu, gør vi også af hensyn til samfundsøkonomien, fordi med de tiltag, vi indfører nu, så vil langt de fleste danskere kunne opretholde en ret normal hverdag. (bilag 12, s. 3-4); vores mål [...] er at gøre alt dét, der er nødvendigt at gøre for at få smitten ned, men at holde så meget af samfundsaktiviteten i gang som overhovedet muligt. (bilag 12, s. 12)

Som ovenstående citater viser, udtrykkes cost-benefit tilgangen altså de steder i materialet, hvor der laves en afvejning af sundhed overfor økonomi. Vi anser det som et udtryk for en risikoforståelse, der tager udgangspunkt i spørgsmålet om “hvor sikkert er

sikkert nok?” (Breck, 2001, s. 31), og en filosofi, hvor individer og samfundsinstitutioner løbende afvejer risiko og foretager rationelle beslutninger. Risiko løses altså ud fra en tankegang, hvor flest mulige dødsfald skal forhindres med mindst mulige penge (jf. afsnit 3.1.1). I de følgende afsnit vil vi gå i dybden med perspektiver, hvor den rationelle vurdering af risiko står frem i materialet.

6.2.1.1 Smitterisiko vs. samfundsøkonomi

I empirien ser vi en tendens til, at der ofte laves en vurdering af risikoen for smitte og tab af liv overfor den indvirkning, som nedlukningen har på samfundsøkonomien. Smitterisiko og økonomisk risiko bliver dermed afspejlet som to elementer, der er nødsaget til at tale sammen i håndteringen af COVID-19. Det kommer bl.a. til udtryk på det første pressemøde, hvor Magnus Heunicke viser en graf over stigning i antal smittede danskere:

Vi har to muligheder, to scenarier her i Danmark. Det ene scenarie, det er en stejl stigning af smitten. Vi har startet med at se en stejl stigning. Hvis denne stejle stigning vil fortsætte, så vil jo stigningen i antal smittede fortsætte her, og det vil sige, den vil bryde igennem sundhedsvæsenets normale kapacitet. (bilag 6, s. 6)

Her beskriver ældre- og sundhedsministeren balancen mellem antal smittede og sundhedsvæsenets kapacitet ud fra en rød og en grøn kurve. Denne graf vender aktørerne løbende tilbage til i de resterende pressemøder (bilag 8, s. 6; bilag 11, s. 6, bilag 13, s. 6). Endvidere italesættes det, at der skal findes en balance mellem de to kurver: “[...] i Danmark (skal vi, red.) gøre, hvad vi kan for at for at blive på den grønne kurve, finde balancen, så sundhedsvæsenet kan blive ved med at følge med, og [...] Danmark kan komme godt igennem” (bilag 9, s. 6). Her skildres igen den gensidige afhængighed, da der laves en opvejning af sundhedsvæsenets kapacitet overfor de økonomiske risici i samfundet.

Den rationelle forståelse kommer yderligere til udtryk, når Mette Frederiksen skelner mellem den offentlige og private sektor. Hun forklarer, hvordan den private sektor skal fungere som normalt, mens der laves restriktioner i den offentlige sektor:

Vi skal minimere aktiviteten i samfundet mest muligt, men uden at sætte Danmark i stå. Og vi skal ikke kaste Danmark ud i en økonomisk krise. Så vi vælger ændringer i den offentlige sektor for at understøtte, at den private sektor kan fortsætte bedst muligt i længst mulig tid. (bilag 6, s. 3)

Selvom smitten skal inddæmmes, vurderes det i denne udtalelse, at det private erhverv må fortsætte som normalt for ikke at kaste samfundet ud i en økonomisk krise. Der laves dermed en afvejning mellem det offentlige og private erhverv, hvor det private vægtes højere ift. at opretholde samfundsaktiviteten. I den forbindelse påpeges det yderligere, at det offentlige skal være en "understøttende" funktion. Dette står i modsætning til mange andre udtalelser, hvor den offentlige sektor derimod fremhæves som afgørende i håndteringen af COVID-19:

Tak til alle jer derude, der allerede nu kæmper i sundhedssektoren, ældre- og plejesektoren og jer, der passer på vores socialt udsatte. (bilag 7, s. 4); En stor tak til alle jer, der får det til at lykkes ude i virkeligheden. (bilag 10, s. 1); Det er et stærkt sundhedsvæsen, vi har i Danmark. (bilag 12, s. 19); Der er en meget [...] stor ansvarlighed og en meget stor faglighed [...] i sundhedsvæsenet. (bilag 7, s. 7)

I disse citater understreges dem, der varetager en kritisk funktion i det offentlige, som altafgørende for håndteringen af COVID-19. Den gensidige afhængighed afspejles derudover, når der på pressemøderne spås om fremtiden og en eventuel genåbning. Her afvejes fordele og ulemper ved at åbne for meget op, og i den sammenhæng udtaler Mette Frederiksen og Søren Brostrøm:

Med andre ord, så kigger vi ind i dét, der kan blive en meget mærkelig tid. På den ene side vil vi opleve, at stadig flere danskere bliver syge, og på den anden side, hvis vi altså hver især gør dét, vi skal, så kan vi samtidig se ind i en gradvis nænsom oplukning af Danmark. (bilag 8, s. 3); Hvis vi kigger ind i det næste halve år, så er vi også optimistiske i, at vi kan bevare kontrollen med epidemien samtidig med, at vi kan holde store dele af vores samfundsliv åbent. (bilag 11, s. 10)

Fremtiden defineres altså som en mærkelig tid, da danskere fortsat vil blive syge samtidig med, at samfundet vil begynde at åbne op igen. Det pointeres dermed, at hvis der gøres en indsats på nuværende tidspunkt kan det blive en fordel senere hen. Dette taler igen ind i cost-benefit tankegangen, hvor smitterisiko og økonomisk risiko pointeres som gensidigt afhængige. Det indikerer ligeledes, at det er nødvendigt at handle på nuværende tidspunkt.

6.2.1.2 Afvejning af konsekvenser

Ved den rationelle risikoforståelse lægges der vægt på, at COVID-19 både vil få smitemæssige og økonomiske konsekvenser. Aktørerne pointerer flere gange, at Danmark er nødsaget til at ofre noget under pandemien:

Jeg vil også sige helt ærligt, at vi kommer ikke igennem det her som land, uden at det har omkostninger. Virksomheder kommer til at opleve tab [...] Alt det her tilsammen kommer til at få kæmpe konsekvenser, kæmpe konsekvenser. Men vores vurdering er, at alternativet kan blive langt værre. (bilag 6, s. 4); Det bliver ikke uden tab af liv. (bilag 7, s. 7)

Der tales her ind i en forståelse af, at økonomiske konsekvenser er én ting, men hvis der ikke laves restriktioner for at inddæmme smitten, så vil mange flere menneskeliv være på spil. Der kommunikeres dermed om et fremtidigt scenarie, hvor den nuværende afvejning kan gøre konsekvenserne mindre alvorlige, hvilket igen er et udtryk for en rationel vurdering.

I den sammenhæng er det interessant, hvordan betydningen af menneskeliv kommunikeres. Statsministeren udtaler, at der generelt arbejdes ud fra et forsigtighedsprincip, da menneskeliv vægtes meget højt, og at der arbejdes for, at "vi ikke får for mange ofre for denne her sygdom" (bilag 12, s. 15). I den sammenhæng italesætter hun, at især regeringen har et ansvar for at skærme visse befolkningsgrupper: "[...] vi vil passe på sårbare og ældre. Og nej, vi kommer ikke til at købe en præmie, fordi man har en vis alder, så må man ryge i svinget, fordi der kommer en global pandemi" (bilag 12, s. 16-17). Her udtaler statsministeren, at regeringen ikke vil gå på kompromis med de ældre og sårbare. Denne forståelse træder frem i meget af materialet, hvor der også appelleres

til, at individet skal tage restriktionerne seriøst for at skærme udsatte befolkningsgrupper (bilag 7, s. 2, 6; bilag 12, s. 2). Mette Frederiksen italesætter dertil, at Danmark har en særlig kultur, hvor der passes på alle borgere: “[...] jeg synes, vi har en ualmindelig stor værdi, som også for mig selv er indiskutabel, at man passer på sit samfund og dets borgere, ligegyldig hvilken alder eller hvilken helbredstilstand, de måtte være i” (bilag 8, s. 21). Statsministeren pointerer altså, at det er en “indiskutabel” værdi at passe på landets borgere. Dette perspektiv kan indtænkes i en kulturel forståelse af risiko, da der underliggende bliver argumenteret for, at Danmark er en solidarisk nation med fokus på sine borgere. Denne pointe taler ligeledes ind i den mere emotionelle risikoforståelse, som vi vil belyse i næste afsnit.

En mere emotionel tankegang med fokus på landets borgere står dog i modsætning til statsministerens pointe om, at nogle vil blive syge i takt med genåbningen af samfundet (bilag 8, s. 3). Den samme modsætning kommer yderligere til udtryk i denne udtalelse:

Vi har også sagt hele vejen igennem, og det vil jeg gerne gentage, at vi kan ikke holde et samfund lukket i hverken halve eller hele år. Det har aldrig været vores intention. Det ville ikke være det rigtige at gøre. Og konsekvensen af det vil jo overgå den pris, man kunne vinde ved at gøre det. (bilag 12, s. 14)

Her pointeres det, at det ikke ville være “rigtigt” at holde et samfund lukket i en længere periode, og at det vil overgå den pris, der vindes ved det. Hvis “prisen” dækker over menneskeliv, siges det indirekte, at disse liv ikke er værd at redde, hvis det forudsætter en nedlukning i en længere periode. Denne forståelse taler tydeligt ind i en rationel risikoforståelse, hvor den altafgørende vægt lægges på de økonomiske risici. Det viser dermed, at der i balanceringen mellem smitterisici og økonomiske risici fremstilles modsatrettede argumenter, der taler ind i forskellige risikoforståelser. Desuden viser det, at betydningen af menneskeliv kan variere i aktørernes kommunikation afhængig af, hvilken risiko de omtaler. I det følgende afsnit vil vi gå i dybden med, hvordan den emotionelle forståelse kommer til udtryk i empirien.

6.2.2 Den emotionelle forståelse

Forrige afsnit indikerer, at den acceptable risiko og rational-choice filosofien er dominerende i aktørernes kommunikation. Som afdækket i teoriafsnittet bliver denne risikotilgang dog kritiseret for ikke at gå bredt nok til værks og undlade at tage forbehold for "blødere" kvaliteter såsom subjektive holdninger og følelser (Breck, 2001, s. 27). I dette afsnit vil vi derfor belyse, hvordan et mere emotionelt perspektiv afspejles i materialet. I teoriafsnittet fremhæves en forståelse af offentligheden som værende irrationel og emotionel (Aven & Boudier, 2020; Blok et al., 2008). Denne tankegang udfordrer Slovic (1997), der med den psykometriske tilgang fremhæver, at offentlighedens bekymringer og forståelser burde inkorporeres i myndigheders risikokommunikation. Han lægger yderligere vægt på, at sociale værdier er vigtige ift. risikoopfattelser og risikoaccept, og at både eksperter og offentligheden kan betegnes som subjektive og påvirket af disse værdier (Slovic, 1997, s. 22-23). I materialet kommer det emotionelle perspektiv til udtryk i den måde, som aktørerne fremhæver egne følelser og subjektive holdninger:

Det er da en voldsom belastning for mig, som det er for, for alle andre. Og jeg savner da selv at kramme mennesker på min vej. (bilag 10, s. 14-15); Vi savner, at tingene er, som de plejer at være, hverdagen, at man kan give et knus og et kram. (bilag 13, s. 1); 187 danskere er desværre afgået ved døden. Hver eneste dødsfald er en tragedie, og mine tanker og medfølelse går til jer efterladte. (bilag 4, s. 1)

I citaterne bliver der lagt vægt på værdier som sociale relationer, der kan siges at have stor betydning for individets liv. Derudover kommunikeres en medfølelse og forståelse for offentlighedens følelser, hvilket indikerer, at aktørerne forsøger at imødekomme befolkningen gennem anerkendelse. At lægge vægt på disse emotionelle værdier kan fremstå som et kommunikativt greb i forsøget på at skabe et fælles grundlag og en fællesskabsfølelse.

6.2.2.1 Mental sundhedsrisiko

I vores materiale ser vi en tendens til, at aktørerne på pressemøderne italesætter offentlighedens bekymringer (bilag 7, s. 15; bilag 12, s. 3; bilag 13, s. 1). Det kommer bl.a. til udtryk, når statsministeren omtaler restriktioner og dertilhørende konsekvenser:

De tiltag, vi fremlægger her i dag, ved vi godt igen kommer til at få konsekvenser for alle danskere. (bilag 12, s. 3); [...] for rigtig mange mennesker har det her jo helt uoverskuelige konsekvenser, og jeg tænker en gang imellem, kan det se let ud, når vi står heroppe og træffer de mest vidtgående beslutninger i nyere tid, men det er det ikke [...] jeg er da smerteligt bevidst om, hvor store konsekvenser det her kommer til at få. (bilag 7, s. 15)

Det anerkendes dermed af statsministeren, at håndteringen af COVID-19 har store konsekvenser for befolkningen og medvirker til mange bekymringer. Brug af ordet "smerteligt" er med til at understrege, at hun sætter sig i befolkningens sted. Denne tilgang fremstår mere følelsesbaseret end den rationelle tilgang, som vi belyste i forrige afsnit. Der tales derudover ind i de konsekvenser, som COVID-19 har på den mentale sundhed, og der udtrykkes tilmed en anerkendelse af, at befolkningen besidder frygt og frustrationer under pandemien (bilag 8, s. 11; bilag 13, s. 9). Myndighederne påpeger, at der er et stigende fokus på de mentale konsekvenser, og der udtrykkes en forståelse for den psykiske påvirkning af COVID-19:

[...] vi er godt klar over, [...] at det godt kan tære på den mentale trivsel. (bilag 8, s. 11); Jeg tror, der mangler et til nyt ord, at man kan være *coronatrister*. For jeg tror, jeg taler på de fleste danskeres vegne, måske alles, at vi er trætte af den her sygdom [...] I weekenden, der skal vi stille urene tilbage, selvom vi nok alle sammen mest har lyst til at spole tiden frem, til at coronaen er overstået. (bilag 13, s. 1); Jeg ved godt, det her ikke er let. Jeg kan godt mærke trætheden, men vi skal igennem. Og vi kan ikke vælge at give op. (bilag 13, s. 4)

Der italesættes altså en magtesløshed, som er et udtryk for aktørernes forståelse af befolkningens bekymringer. På trods af, at det emotionelle anerkendes af aktørerne, sættes det ofte overfor en grad af nødvendighed: "Vi bliver nødt til at vise ansvarlighed for at beskytte de mennesker i vores samfund, det drejer sig om" (bilag 11, s. 9); "Vi er i bogstaveligste forstand dybt afhængige af hinanden. Dig og mig." (bilag 13, s. 3); [...] vi kan ikke vælge at give op" (bilag 13, s. 4). Denne modsætning fremhæver, at befolkningen bør handle trods udfordringer, og der laves en afvejning mellem mental sundhed overfor

nødvendighed. Det emotionelle perspektiv bliver dermed understøttende for det rationelle element, hvilket indikerer, at de to tilgange ikke kun står i modsætning til hinanden, men også støtter op om hinanden i aktørernes kommunikation.

Det at italesætte offentlighedens frustrationer og bekymringer kan anses som et kommunikativt værktøj i forsøget på at skabe tillid og troværdighed ved at udvise værdier som empati og omsorg. At lægge vægt på disse værdier er ifølge Reynold & Quinn (2008) effektivt, når "officials" forsøger at styre befolkningens handlinger (s. 13). Vi vurderer også, at det er med til at gøre statsministeren mere medmenneskelig, relaterbar og mindre autoritær, da hun sætter sig i befolkningens sted. Statsministeren forsøger dermed at stille sig på linje med befolkningen ved at udtrykke en fælles bekymring: "[...] jeg tror, jeg taler på de fleste danskeres vegne, måske alles" (bilag 13, s. 1). I denne udtalelse taler statsministeren på tværs af autoriteter i forsøget på at anerkende befolkningens bekymringer ved COVID-19. Det er dog hendes forståelse af offentlighedens bekymringer. Derudover kan det tolkes som, at regeringen forsøger at 'markedsføre' Mette Frederiksen som en sympatisk og medmenneskelig statsminister. Det kan være medvirkende til, at hun får opbakning og tillid fra den generelle befolkning, hvilket kan være et afgørende element for, hvorvidt individet følger retningslinjerne.

6.2.2.2 Irrationelle lægfolk og en kritisk offentlighed

Som ovenstående indikerer, udviser aktørerne en forståelse af, at befolkningen under COVID-19-pandemien har frustrationer og frygt. Denne dimension udtrykkes i specialets teoretiske fundament, hvor offentligheden beskrives som værende påvirket af følelser og derfor handler irrationelt i risikosituationer (Blok et al., 2008). Vi ser dog også perspektiver på, at offentligheden besidder relevant viden og derfor skal inddrages i beslutninger om risiko (Wynne, 1996; Slovic, 1997). I følgende afsnit vil vi udfolde, hvordan offentligheden både omtales som værende irrationelle samt kritiske.

Det irrationelle perspektiv kommer til udtryk i kommunikationen om, at nogle befolkningsgrupper ikke tager COVID-19 som smitterisiko alvorligt nok. Statsministeren italesætter de unge som den gruppe, der tager mindst højde for denne risiko:

Jeg hører stadigvæk mange, der siger, at corona ikke er farlig for dem selv, at virussen kun rammer hårdt, hvis man er ældre [...] Men sådan er det faktisk ikke [...] et ungt menneske kan smitte videre – give coronaen til en ældre eller et andet sårbart menneske, som i værste fald kan dø af virussen. (bilag 12, s. 2); Det kan godt være, at du er ung og rask, men du kan bære smitten videre til andre mennesker, og du kan smitte uden, at du ved det. (bilag 7, s. 2); [...] man risikerer uvidende at give smitten videre og danne smittekæder i vores samfund, som måske starter mellem unge mennesker, men i sidste ende jo slutter hos de mest sårbare i vores samfund. (bilag 7, s. 6)

Indirekte kommunikerer det, at de unges forståelse af COVID-19 ikke er styret af fornuft, men af følelser. I vores case kommer dét at være styret af egne følelser dermed til udtryk, når myndighederne omtaler de unges handlinger, hvorfor de kan betragtes som værende irrationelle (jf. Blok et al., 2008). At unges adfærd er problematisk, understøttes yderligere af Søren Brostrøm: "Vi ser nu, at der er forholdsmæssigt flere unge, der er smittede, end deres andel af befolkningen. Der er nogle ting omkring ungdomskulturen, som vi tænker kan fremme smitten. Så derfor er vi selvfølgelig nødt til at gribe ind" (bilag 12, s. 13). Det beskrives dermed, at de unges handlinger er irrationelle og kræver indgreb fra myndighederne. De unge fremhæves altså som værende den del af befolkningen, der handler mest irrationelt under COVID-19. Der er dog også eksempler på, at den generelle offentlighed omtales som ikke at tage restriktionerne alvorligt nok. Mette Frederiksen udtaler bl.a., at det er bekymrende, at der slækkes på adfærden:

(Det, red.) bekymrer [...] os dybt, når vi hører eksempler på, at der er nogen, der er begyndt at tage det hele lidt mere afslappet. Planlægger påskefrokoster, tager hele familien med ud at handle. Samles lidt flere end for få uger siden og glemmer, eller lader være med at holde afstand til hinanden. Et lille skred i vores adfærd som individer kan få alvorlig betydning for hele vores fællesskab. (bilag 9, s. 1); I det hele taget tror jeg også, vi må sige til hinanden, at vi alle sammen har oplevet, at der er blevet slækket lidt på adfærden hen over sommeren. (bilag 11, s. 4)

Det anerkendes altså, at myndighedernes retningslinjer generelt tages mindre seriøst af offentligheden, når de bl.a. beslutter at deltage i påskefrokoster eller nyde sommeren.

Dermed udtrykkes det, at der er visse tidspunkter i pandemien, hvor befolkningen i højere grad styres af deres følelser og behov, hvorfor de afviger fra retningslinjerne. Det indikerer dermed, at irrationalitet kommer til udtryk i nogle perioder frem for andre.

Vi ser yderligere en tendens til, at offentligheden italesættes som en kritisk skare, der forholder sig kritisk til myndighedernes restriktioner. Denne kritik forsøger aktørerne at adressere i deres kommunikation: "Nogen vil helt sikkert spørge – kan man virkelig gøre begge ting på samme tid" (bilag 8, s. 3); "Kan vi få regnestykket at se. Det er der nogen, der spørger os om [...] Er det nu pengene værd, bliver der spurgt" (bilag 8, s. 5). Dette kan ses som en måde, hvorpå Mette Frederiksen forsøger at imødekomme kritiske perspektiver på i håndteringen. Italesættelsen af disse kritikpunkter kan anses som et strategisk forsøg på at gøre det klart, at befolkningen kan have tillid til den politiske proces, hvori beslutninger træffes. Igen er det relevant at påpege, at det altså er statsministerens forståelse af offentlighedens kritik. Kåre Mølbak skelner dertil en dobbelthed i befolkningen i forbindelse med skærpede rejsevejledninger:

Vi får to reaktioner på det budskab. Nogle siger: forlæng endnu længere, vi vil gerne blive hjemme. Og så er der andre, der siger: Få nu åbnet, så vi kan komme ud. Vi forstår sådan set begge de her budskaber. (bilag 10, s. 7)

Her henvises til en modsætning i befolkningen, hvor nogle er meget bekymrede, mens andre forholder sig kritiske overfor de skærpede regler. Der skelnes dermed mellem den mere "lovlydige" borger og den kritiske borger, hvilket understøtter, at offentligheden omtales på forskellige måder. Der tales hertil ind i, at den lovlydige borger agerer rationelt ved at følge myndigheders anbefalinger og restriktioner. Derudover skabes der en forståelse af den mere kritiske borger som irrationel, idet der stilles spørgsmålstegn til håndteringen. Medierne er ligeledes med til at italesætte kritiske perspektiver på pressemøderne, der udfordrer aktørernes argumenter og kommunikation:

Mette Frederiksen, kan du forstå, hvis der er mange, der er forvirrede om, hvad der egentlig er sigtet med de tiltag, der kommer nu her? (bilag 9, s. 11); [...] jeg tror, at der sidder rigtig mange danskere derude i aften og er ganske skuffede, havde regnet med et mere opløftet budskab fra dig [...] Jeg vil godt lige holde lidt mere

fast i, på den baggrund, hvad der egentlig er regeringens strategi. (bilag 9, s. 14); [...] hvorfor skal danskerne påtvinges mundbind, når I samtidig vælger at lade folk samles på barer i to timer yderligere uden mundbind med risiko for dét, som sundhedsmyndighederne vist kalder tab af kontrol. Hvordan hænger det sammen? (bilag 11, s. 14)

I ovenstående citater italesætter medierne "danskerne" som en kritisk skare, der stiller spørgsmålstejn ved den strategi, der føres i det danske samfund. Det taler ind i Habermas' forståelse af offentligheden, der anses som en kritisk enhed, der kan udfordre politiske beslutninger (I: Eriksen & Weigård, 2003, s. 263, 273). Det kan dermed indikere, at medierne forsøger at fremstå som offentlighedens kritiske stemme på pressemøderne. Dog gøres det på en måde, hvor medierne vælger de kritiske spørgsmål og vinkel ud fra egne interesser. Det taler ind i Blach-Ørstens (2016) teori om, at medierne generelt handler ud fra en passendehedslogik, hvor de med en position som den fjerde statsmagt afdækker begivenheder med et kritisk sigte (s. 36).

Selvom offentligheden fremstilles på forskellige måder, repræsenteres de ikke selv i vores materiale. Meget af vores teori indikerer ellers, at offentlighedens perspektiv er et vigtigt element i risikokommunikationen (Wynne, 1996; Beck, 1997; Slovic, 1997). Ingen af aktørerne italesætter dog, at befolkningen bør involveres i beslutningsprocesserne under COVID-19, hvorfor håndteringen heller ikke fremstår som inddragende, men synes styret af regeringens, myndighedernes og eksperternes beslutninger. Her bliver Slovic's (1997) pointe om, at dem, der definerer risiko, også kan definere løsningen, interessant (jf. afsnit 3.1.2). Idet definitionen af risiko forbeholdes "eliten", er de også i stand til alene at træffe vidtgående beslutninger om restriktioner, der har store konsekvenser for befolkningen. Disse restriktioner kan fastlægges, uden at befolkningen kan gøre nogen form for modstand. Dette element vil vi vende tilbage til at undersøge i analysens næste del, der omhandler risikostyring under COVID-19.

6.2.3 Delkonklusion

Ud fra ovenstående kan vi udlede, at både den rationelle og emotionelle tilgang til risiko er præsenteret i vores materiale. Vi ser dertil, at både de økonomiske, smitemæssige og mentale sundhedsrisici kommer til udtryk indenfor begge tilgange.

Det rationelle perspektiv kommer til udtryk i vurderingerne af fordele og ulemper, som aktørerne løbende laver i deres kommunikation. Disse afvejninger fremhæves primært i udtalelser fra regeringen eller myndighederne, hvorfor vurderingerne fremstår som baseret på politiske interesser. Aktørerne forsøger her at balancere forholdet mellem de økonomiske overfor de smittemæssige risici, hvilket bl.a. kommer til udtryk, når der tales om den grønne og røde kurve, og der spås om fremtidsscenarier. I den sammenhæng kommunikeres der ofte om, hvordan en nutidig handling kan forhindre kritiske fremtidsscenarier, og der fremhæves altså en nødvendighed i aktørernes kommunikation. Vi får ligeledes indblik i, hvordan regeringen erkender, at COVID-19 vil have konsekvenser både økonomisk og i form af tab af menneskeliv. Det pointeres dog, at der skal findes en balance. Hertil påpeger regeringen, at de vægter menneskeliv med et særligt fokus på de ældre og sårbare højt, der skildrer en emotionel risikoforståelse. Dog erkender de alligevel, at nogle vil blive syge og miste livet, fordi samfundet er nødsaget til at åbne op, hvilket taler ind i den rationelle tilgang.

Det emotionelle perspektiv fremhæves i den kommunikation, hvor aktørerne imødekommer befolkningens bekymringer. Der italesættes bl.a. en mental sundhedsrisiko, som aktørerne fremhæver som et centralt fokuspunkt. Der kommunikeres dermed en forståelse for bekymringerne, men uden at der direkte handles på det. Deres argumenter vender dermed tilbage til, at selvom det er hårdt for befolkningen, er det nødvendigt, at de holder fast. Vi anser dét at imødekomme befolkningens bekymringer som et kommunikativt greb i forsøget på at 'markedsføre' statsministeren som sympatisk og skabe et fælles ståsted. Det emotionelle perspektiv kommer ligeledes til udtryk i den måde, som aktørerne omtaler befolkningen. Især de unge fremhæves som en irrationel befolkningsgruppe, der ikke tager smitterisikoen alvorligt nok. Det fremhæves dertil som bekymrende, at den generelle offentlighed i nogle perioder slækker på deres adfærd. Derudover ser vi eksempler på, at offentligheden omtales som en kritisk skare. En mulig kritik af regeringens håndtering imødekommer statsministeren i sin kommunikation, hvilket vi anser som en strategi til at vinde befolkningens tillid. Derudover italesætter medierne også danskerne som værende kritiske overfor regeringens håndtering af situationen, hvilket får medierne til at fremstå som offentlighedens kritiske stemme på pressemøderne. Selvom offentlighedens

handlinger italesættes som en central del af løsningen, fremhæver ingen af aktørerne, at befolkningen bør involveres i beslutningsprocesserne under COVID-19. Håndteringen synes derfor styret af myndighedernes og eksperternes beslutninger.

Vi finder frem til, at den rationelle risikoforståelse præger håndteringen mest, da der konstant laves afvejsninger, og som også kommer til udtryk i de udtalelser, der taler ind i det emotionelle. Dette får det emotionelle perspektiv til at fremstå som en understøttelse til det rationelle og dermed som et greb til at bakke op om den overordnede strategi. Det rationelle perspektiv og forståelsen af den acceptable risiko er altså den mest dominerende risikotilgang i risikohåndteringen. Dog kan vi udlede, at kombinationen af de to perspektiver fremstår som en effektiv kommunikationsstrategi, da de tilbyder noget forskelligt til håndteringen. Det kan antages, at hvis der blot var fokus på en rationel tankegang, ville håndteringen fremstå som kynisk. Hvis håndteringen derimod kun var præget af det emotionelle, kunne det indikere manglende risikostyring og derigennem skabe panik blandt befolkningen. Inddragelse af begge perspektiver udtrykker dermed en gennemtænkt kommunikationsstrategi, hvor rationelle beslutninger og risikostyring pakkes ind i emotionelle fremstillinger.

6.3 Videnskabelig kompleksitet

I specialets litteraturreview får vi indblik i, at forskere og eksperter spiller en afgørende rolle ift. at informere om epidemier (Holland et al., 2011, s. 657), idet det hævdes, at eksperter kan tilbyde objektiv og faktuel viden til beslutningsprocesser (Lee, 2014; Barrelet et al., 2013). På pressemøderne ser vi også en tendens til, at videnskaben og eksperter generelt bliver tillagt en særlig værdi i kommunikationen om COVID-19 (bilag 6, s. 17; bilag 7, s. 8; bilag 13, s. 5), men det pointeres dog, at videnskaben besidder mange usikkerheder (bilag 8, s. 10; bilag 10, s. 10; bilag 11, s. 20). I det følgende afsnit vil vi derfor afdække de forskellige perspektiver på videnskaben.

6.3.1 Videnskabelig sikkerhed

Videnskaben bliver i mange tilfælde det afgørende argument i aktørernes kommunikation på pressemøderne. De sundhedsfaglige vurderinger bliver løbende brugt som belæg i statsministerens kommunikation: “[...] vi vurderer på baggrund af den sundhedsfaglige vurdering” (bilag 9, s. 19); “Beskeden fra sundhedsmyndighederne er

klar” (bilag 12, s. 4); “[...] det er samtidig sundhedsmyndighedernes vurdering” (bilag 12, s. 1); “Ekspertgruppen under Statens Serum Institut har lavet nogle prognoser” (bilag 13, s. 5). At der trækkes på ekspertviden i disse eksempler indikerer, at videnskaben besidder en central rolle og er afgørende ift. at producere viden om COVID-19.

Ifølge Beck (1997) beror den videnskabelige risikodefinition sig på antagelsen om, at eksperter objektivt kan fastlægge risici, og at befolkningen blot iagttager dem. Han forholder sig dog kritisk til denne forståelse og argumenterer for, at befolkningen i stedet skal involveres i risikodefinitionen (jf. afsnit 3.1.4). I visse tilfælde læner aktørerne sig dog op af den videnskabelige risikodefinition, da eksperters definition tillægges en høj grad af legitimitet. Mette Frederiksen italesætter gentagende gange vigtigheden i at inddrage faglig evidens i beslutningsprocesser:

Vi har ikke på noget tidspunkt siden anden verdenskrig truffet så store beslutninger på så kort tid i Danmark. Selvfølgelig skal de hvile på evidens og på et fagligt grundlag i den udstrækning, det findes. (bilag 8, s. 6); Så mavefornemmelser kan man ikke bruge til at håndtere en global pandemi [...] man kan til gengæld bruge summen af den evidens og den viden, vi har på det tidspunkt. (bilag 13, s. 18)

Det fremstår dermed som, at regeringen er afhængige af eksperter og deres viden ift. at få informationer om COVID-19. Håndteringen kræver altså videnskabelige inputs, som regeringen og de resterende myndigheder ikke på samme måde har adgang til. Denne pointe fremhæves som central indenfor Becks (2000) tanker om risikosamfundet, hvor debatten om risiko bliver videnskabeliggjort. Ifølge ham er risiko usikkert og uhåndgribeligt, hvorfor mennesket ofte kommer til kort i håndteringen af risiko og dermed er afhængig af ekspertviden (jf. afsnit 3.1.4). Den videnskabelige usikkerhed vil vi vende tilbage til i afsnit 6.3.2.

Det tyder altså på, at ekspertviden har en afgørende rolle i det videnssystem, der omgiver COVID-19. Ifølge Foucault (1982) dækker videnssystemer over den proces, hvori viden skabes (s. 208) og som fx bliver grundlag for politiske beslutninger. Eksperter og andre aktørers definition af risiko fylder meget i samfundet, fordi de er med til at forudsige og

vurdere risici (Breck, 1999, s. 8). Som afdækket i afsnit 1.1, betegner vi faglig direktør Kåre Mølbak som ekspert, mens direktør i Sundhedsstyrelsen Søren Brostrøm besidder en dobbeltsidet rolle, idet han har en faglig viden, men også indgår i en myndighed. Begge aktører kommunikerer dog, at de varetager positioner, hvor der produceres viden. Det kommer bl.a. til udtryk, når Kåre Mølbak trækker på sit bagland af eksperter i SSI:

Det er jo sådan så, at når vi følger epidemien fra Statens Serum Institut, så er det ikke et enkelt tal, vi kigger på. Vi kigger på rigtig mange forskellige parametre. [...] vi sidder også og prøver at lave nogle fremskrivninger [...] og der er det, vi ser de her meget, meget stejle kurver. Alle de parametre, som jeg snakker om her, de peger desværre den forkerte vej. De peger ind i en epidemi, der er i acceleration, og derfor er det nødvendigt at handle. (bilag 13, s. 9-10)

Det italesættes her, at videnskabelige parametre og matematiske beregninger kan udregne, hvordan epidemien vil udvikle sig. Vi ser også disse beregningsværktøjer skildret på flere pressemøder:

Fra 609 smittede i uge 35, da vi var i slutningen af august til 1.302 nye smittede i uge 36 – og til 2.236 smittede i sidste uge, altså i uge 37. Bare fra i går til i dag på et døgn er der fundet 454 nye smittede. (bilag 12, s. 1); Kontakttallet er nu udregnet til at være 1,2, og det betyder altså, at når vi har ti personer, der er smittede, så smitter de 12 andre, det vil sige, smitten er stadigvæk i vækst i vores samfund. (bilag 13, s. 4); Kontakttallet, det er nu 1,5, og det vil sige, at 10 smittede smitter 15. (bilag 11, s. 1)

Statistikker og beregninger bliver dermed brugt som belæg for, at smitterisikoen udvikler sig. Dét at inddrage matematiske beregninger og statistikker er med til at gøre risici ved COVID-19 håndgribelig samt forståelig og for at overbevise befolkningen om, at den skal tages seriøst. Brugen af teknikker og statistikker vil vi uddybe i afsnit 7.2.3.2.

I flere tilfælde fremhæves regeringens håndtering af COVID-19 som videnskabeligt funderet. Kåre Mølbak udtaler bl.a.: “Den beslutning, som regeringen har taget, den er begrundet i en matematisk model, så det er ikke gætteværk det her” (bilag 9, s. 8). Vi får

dermed indblik i, at videnskabelig viden bruges som belæg i de politiske processer. Søren Brostrøm argumenterer ligeledes for, at tiltagene er evidensbaseret og veldokumenteret (bilag 13, s. 8-9). Han lægger bl.a. vægt på, at der er evidens for, at superspredningsbegivenheder er en smitterisiko (bilag 12, s. 7). Samme pointe berøres, når et yderligere forsamlingsforbud og obligatorisk brug af mundbind kommunikeres:

Der er ingen tvivl om, at det sundhedsfagligt veldokumenteret ved de her tiltag. Vi behøver ikke nødvendigvis at komme med beviserne på, at det er gået galt i Danmark i en situation over sommeren med lavt smittetryk, for at vi kan begrunde, at det sundhedsfagligt er rigtigt at gøre. (bilag 12, s. 9-10)

I den sammenhæng understreges det, at det "sundhedsfagligt" er det rigtige at gøre, og indirekte indikeres det, at der ikke kan stilles spørgsmålstejn ved beslutningerne. Det gennemgående fokus på de videnskabelige begrundelser i udtalelserne taler ind i den rationelle risikoforståelse, hvor regeringen, myndigheder og eksperter løbende afvejer følgerne af de specifikke risici.

6.3.2 Videnskabelig usikkerhed

Håndteringen af COVID-19 fremstår dermed som afhængig af ekspertviden. Det underbygger igen, at eksperter er en central del af de videnssystemer, der omgiver COVID-19. Mange studier fra litteraturreviewet og vores teoretiske fundament forholder sig dog kritisk til forståelsen af, at videnskaben altid har ret og besidder den 'rigtige' viden (Renn, 2015; Breck, 2001; Vaughan & Tinker, 2009). Noget forskning afdækker bl.a., hvordan videnskaben kan siges at være baseret på usikkerhed. Renn (2015) påpeger, at der i alle risikobaserede beslutninger skal tages højde for usikkerhed. Usikkerhed betegnes ikke som et tegn på dårlig videnskab, men ses som en repræsentation af den bedst tilgængelige viden på et givent tidspunkt (Renn, 2015, s. 9-11). Beck (2000) italesætter yderligere, at risikosamfundet er kendetegnet ved, at der træffes beslutninger baseret på usikker og mangelfuld viden. Det påpeges ligeledes, at videnskabens rolle ikke er at producere sandheder, men at opretholde og udvikle evnen til at lære af sine fejl (jf. afsnit 3.1.4). Fokus på videnskabelig usikkerhed kan siges at stå i modsætning til den tekniske vurdering af risiko, hvor viden præsenteres gennem beregninger og statistikker.

Denne forståelse bliver dermed en anden måde at forstå risiko på, som de følgende afsnit vil gå i dybden med.

6.3.2.1 Førmoderne farer vs. moderne risici

Som afdækket i teoriafsnittet skelner Beck (2000) mellem førmoderne farer og moderne risici i risikosamfundet. Vi finder det relevant at inddrage denne skelnen til at analysere de eksisterende risici (jf. afsnit 6.1). På overfladen kan COVID-19 fremstå som en førmoderne fare, da den overordnet drejer sig om en uforudsigelig sygdomsepidemi, hvilket beskrives af Søren Brostrøm:

Det er [...] fascinerende og forskrækkende, fordi den har det kæmpestore spektrum af sygdomme, som vi nu har set. Altså fra, at man kan blive alvorligt syg og ende i respirator på et sygehus og dø, [...] også dét, at selv patienter og yngre patienter, som har haft lette symptomer i den akutte fase, så viser det sig faktisk at have varige gener. (bilag 12, s. 6)

Her fremstår smitterisikoen som uforudsigelig og dermed eksisterende uafhængigt af mennesket. Dog kan de økonomiske risici og mentale sundhedsrisici i højere grad betragtes som moderne risici, da håndteringen af disse kan anses som afhængige af beslutninger, der finder sted i nogle komplekse beslutningsprocesser (jf. afsnit 3.1.4). Selve smitterisikoen går altså fra at være en fare, der eksisterer uafhængigt af mennesket, til at være en politisk sag, hvor der i risikohåndteringen træffes vidtgående beslutninger. Beck (2000) omtaler ligeledes de moderne risici som ukendte, usynlige og svære at afgrænse, hvilket er med til at gøre dem usikre og komplekse (jf. afsnit 3.1.4). Dette underbygger yderligere, at videnskabelig usikkerhed er et centralt element i håndteringen af moderne risici. Endvidere kan risikoen betegnes som svær at afgrænse og dermed grænseoverskridende, da den strækker sig ud over landegrænser: “[...] vi ser epidemien bide sig fast i flere og flere kontinenter. Så det er ikke kun en trussel mod Danmark, det er også en trussel mod verdenssundheden” (bilag 6, s. 7). Her afbildes det, at COVID-19 er en trussel for verdenssundheden og -samfundet. Vi kan dermed udlede, at de risici, der kommer til udtryk i vores case, både bærer præg af at være en førmoderne fare og en moderne risiko. Det tolker vi som medvirkende til at gøre casen som helhed

endnu mere kompleks, hvorfor vores analyse også kræver, at vi både forholder os til smitten som uforudsigelig og til de omgivende komplekse politiske processer.

6.3.2.2 Anerkendelse af usikkerhed

Selvom vi tidligere identificerede mange videnskabelige begrundelser i myndighedernes udtalelser, så bliver videnskabelig usikkerhed kommunikeret mange gange i de udvalgte pressemøder, både direkte og indirekte. Det viser tydeligt, at meget af aktørernes argumentation baserer sig på, at risici ved COVID-19 er usikre og komplekse at håndtere (bilag 6, s. 1; bilag 10, s. 1, 3). Mette Frederiksen påpeger flere gange, at Danmark står på ukendt land i en ekstraordinær krisesituation (bilag 6, s. 4; bilag 7, s. 2; bilag 8, s. 2, 6). Det fremhæves i den sammenhæng, at regeringen ikke kan forudsige, hvordan situationen håndteres bedst: "Vi kan ikke læse [...] i en lærebog, hverken sundhedsfagligt eller økonomisk, hvad det er, der er det rigtige at gøre" (bilag 8, s. 6). Derfor erkender statsministeren også, at der vil blive begået fejl i håndteringen af COVID-19 (bilag 6, s. 6). Sundhedsstyrelsen og Statens Serum Institut, der kan betegnes som værende vidensproducenter (jf. afsnit 1.1), anerkender også, at der eksisterer uforudsigeligheder:

Vi har fået mere viden, selvom den ikke er perfekt. (bilag 11, s. 20); For en fagperson som mig, så er COVID-19 en utrolig fascinerende sygdom. Det er samtidig også en utrolig forskrækkende sygdom. Og vi bliver hele tiden klogere på den. Den er fascinerende, fordi den har så mange ansigter. (bilag 12, s. 6); Det er sådan med epidemier, at selvom der er meget ukendt ved dem, så er der også noget, vi kender til dem. (bilag 7, s. 8)

De erkender dermed, at de som fagpersoner også kan blive overraskede over pandemiens udvikling, og at der generelt eksisterer videnskabelige usikkerheder i håndteringen af pandemien. Det påpeges ligeledes, at der er plads til justeringer og forbedringer (bilag 8, s. 10; bilag 10, s. 10). Et mere indirekte og måske utilsigtet eksempel på en videnskabelig usikkerhed kommer til udtryk, når eksperterne løbende ændrer forklaring på virkningen af bl.a. mundbind. I starten af pandemien udtaler Søren Brostrøm:

[...] vi har kigget meget nøje på dokumentation for den generelle anbefaling for at bruge mundbind i det offentlige rum. Og vi har også drøftet med vores kolleger i

de andre nordiske lande. Og der er vi enige om, at vi kan ikke se, at der er så stærk dokumentation for at komme ud med så drastisk en anbefaling, som at alle anvender mundbind i det offentlige rum. (bilag 10, s. 8)

Det kan dermed ikke dokumenteres, at mundbind virker, hvorfor det umiddelbart ikke bliver en del af de anbefalede værktøjer. Til et senere pressemøde bliver der dog indført lovmæssigt krav om at bære mundbind i det offentlige rum (bilag 11, s. 1). Det viser en tydelig videnskabelig usikkerhed, da der sker et drastisk skift i anbefalingerne om brugen af mundbind. Til et pressemøde stiller en journalist sig kritisk overfor mundbindets effekt og skiftet i eksperternes holdninger:

I et notat fra Sundhedsstyrelsen til Sundhedsministeriet 30. juli blev der nævnt, at mundbind havde en meget lille effekt – altså at 200.000 mennesker skulle bruge mundbindet korrekt i en uge, for at sørge for, at én ikke blev smittet med corona. Hvad har ændret sig siden? Altså, det virker uforholdsmæssigt voldsomt. (bilag 11, s. 19)

I den forbindelse anerkender Søren Brostrøm, at der ikke er perfekt evidens for mundbind: "Vi har ikke den perfekte videnskabelige dokumentation, desværre. [...] men vi har tilstrækkelig dokumentation til, at vi kan sjesse os til det" (bilag 11, s. 19). Vi mener, at "sjesse" er et interessant ordvalg, da det giver udtryk for, at beslutningen om mundbind træffes på et usikkert grundlag. Med udgangspunkt i Søren Brostrøms position som fagperson kan udtalelsen dog fremstå som legitim, selvom han "sjesser" sig til den. Foucault (1978b) påpeger i den forbindelse, at aktørers gennemslagskraft kan afhænge af vedkommendes magtposition og den institutionelle kontekst (s. 107). Her kan Søren Brostrøms magtposition dermed være med til, at befolkningen stoler "blindt" på det, han kommunikerer, selvom det baserer sig på "sjesset" viden. Den usikkerhed, som han fremhæver, taler yderligere ind i Becks (2000) tanker om risikosamfundet, hvor beslutninger træffes på mangelfuld viden (jf. afsnit 3.1.4). Søren Brostrøm italesætter også selv, at der er sket et videnskabeligt skift: "Lige præcis på mundbind, [...] så er det jo et af de punkter, hvor vi faktisk er blevet klogere og derfor har skiftet position. Og derfor vil man også kunne have hørt mig sige noget andet i foråret, end vi siger nu" (bilag 12, s. 12). Han fremstår ærlig om holdningsændringen, hvilket indikerer et forsøg på at være

gennemsigtig i sin kommunikation. Dette eksempel taler yderligere ind i Becks (2000) tanker om, at videnskaben konstant skal udvikle sig og lære af sine fejl (jf. afsnit 3.1.4).

På baggrund af ovenstående kan vi udlede, at selvom eksperterne og myndighederne anses som vigtige vidensproducenter, erkender de alligevel selv, at den producerede viden kan fejle og ikke altid er den 'rigtige' viden. Ovenstående forståelse taler dermed ind i den forhandlede risiko og Becks (2000) tankegang om risikosamfundet, hvor usikkerhed og kompleksitet bliver en integreret del af moderne risici (jf. afsnit 3.1.4). I den sammenhæng kan det antages, at den rationelle beregning af risici, som vi afdækkede i afsnit 6.2.1, kommer til kort, da der vil være ukendte faktorer, som ikke kan inkorporeres i matematiske modeller og statistikker.

6.3.2.3 Forsigtighedsprincip

På baggrund af ovenstående usikkerhed argumenterer myndighederne for, at der hellere skal handles for hurtigt end for langsomt (bilag 6, s. 2; bilag 7, s. 2, 6). Det fremhæves flere gange, at der generelt anlægges et forsigtighedsprincip i håndteringen af COVID-19 (bilag 6, s. 2, 10; bilag 11, s. 16-17). I den forbindelse påpeger Aven & Boudier (2020), at det er acceptabelt at arbejde ud fra et forsigtighedsprincip, da verden under COVID-19 står overfor en alvorlig krise med videnskabelig usikkerhed. De beskriver et forsigtighedsprincip som værende et vejledende perspektiv for forsigtig risikohåndtering, når der er alvorlige usikkerheder på spil (Aven & Boudier, 2020, s. 852). Søren Brostrøm fremhæver, at: "Vi valgte at gå med forsigtighedsprincippet fra starten, fordi det var en ny sygdom, vi ikke kendte" (bilag 10, s. 9). Han pointerer, at der tages beslutninger ud fra et forsigtighedsprincip, da virussen er ukendt og uforudsigelig, hvorfor aktørerne i håndteringen hellere vil være på den sikre side. Denne forståelse taler Mette Frederiksen ligeledes ind i: "[...] det er nok en af de enkeltstående vigtigste forklaringer på, hvorfor vi heldigvis har undgået den mængde af dødsfald og ofre, som man har set i andre lande. Det vil blive ved med at være en del af vores arbejde" (bilag 11, s. 16-17). Her taler hun igen ind i en rationel risikotilgang. Forsigtighedsprincippet bliver dermed brugt som et værktøj i afvejningen af de ukendte og komplekse risici i et uvist fremtidsscenarie. Forsigtighedsprincippet bruges i sammenhænge, hvor der er manglende evidensbaseret viden, hvilket indikerer et rationelt svar på den videnskabelige usikkerhed.

Endvidere bliver den videnskabelige usikkerhed medvirkende til, at regeringen hellere laver lidt for stramme retningslinjer for at få sygdommen under kontrol. Der laves dermed en cost-benefit afvejning af fremtidige risici, der kan ændre sig i takt med pandemiens udvikling. Statsministeren beskriver, at der konstant skal opretholdes en balancegang mellem smitterisiko og økonomisk risiko:

Det bliver måske i virkeligheden lidt som at gå på line. Står vi stille undervejs, kan vi falde. Går vi for hurtigt, kan det gå galt. Og derfor må vi tage et forsigtigt skridt ad gangen. Og vi ved ikke endnu, hvornår vi har fast grund under fødderne. (bilag 9, s. 2)

Der kan argumenteres for, at regeringen og myndighederne tager ekstra ansvar ved at benytte forsigtighedsprincippet, da de laver flere restriktioner, end der er videnskabeligt belæg for. Brugen af forsigtighedsprincippet i kommunikationen kan siges at give dem ekstra råderum og være med til at blåstemple restriktioner og anbefalinger, som de måske ellers ikke ville komme igennem med til befolkningen. Modsat kan forsigtighedsprincippet som argument også fratage aktørerne noget ansvar i risikohåndteringen og dække dem ind ift. eventuelle fejl i deres beslutninger. Dog anerkender vi også præmissen om, at situationen er yderst speciel, og at myndighederne ikke har håndteret en sundhedskrise på niveau med COVID-19 før, hvorfor det kan virke mere sikkert at gå langsomt frem.

6.3.2.4 Tillid og mistillid

Vi antager, at drastiske holdningsskift kan skabe mistillid til aktørernes risikohåndtering, hvorfor det bliver relevant at belyse, hvordan tillid og mistillid håndteres i kommunikationen om COVID-19. Aktørerne udtrykker selv, at videnskaben ændres i takt med, at pandemien udvikler sig. I specialets litteraturreview påpeges det som afgørende, at aktørerne afdækker usikkerheder i deres kommunikation (Aven & Boudier, 2020; Purohit & Mehtra, 2020; Balog-Way & McComas, 2020). Purohit & Mehtra (2020) hævder bl.a., at eksperter og sundhedspersonale, der åbenlyst kommunikerer usikkerheder ofte accepteres af modtagerne, hvorfor åben kommunikation er en god strategi for at få offentlighedens tillid (Purohit & Mehtra, 2020, s. 276-277). Ud fra dette perspektiv, kan

aktørernes anerkendelse af fejl og videnskabelige usikkerheder antages som værende en vellykket strategi i forsøget på at øge tilliden blandt befolkningen. Det indikerer en ærlighed og gennemsigtighed, når aktørerne adresserer usikkerheder, men samtidig udtrykker det en underliggende forestilling af, hvordan befolkningen vil forstå aktørernes åbenhed. Det tyder altså på, at aktørerne reflekterer over egne handlinger, hvilket ifølge Asselt & Renn (2011) er et krav indenfor effektiv risikostyring (s. 439-443). Der arbejdes dermed ikke kun med anerkendelsen af selve usikkerheden, men også overkommelsen af den.

I eksemplet med mundbind italesætter Søren Brostrøm selv, at der er sket et videnskabeligt skift i holdningen til brug af mundbind (jf. afsnit 6.3.2.2). Ved konkret at italesætte denne ændring kan det tyde på, at han vil imødekomme eventuel mistillid blandt befolkningen. Dog italesættes det kun i tilfælde, hvor medierne spørger kritisk ind til holdningsskiftet, hvorfor det ikke fremstår som "planlagt". I tilfælde, hvor medierne ellers konfronterer Søren Brostrøm med ændringer i tidligere udtalelser, fremhæver han: "[...] jeg har mest behov for at se fremad og ikke kommentere så frygtelig meget mere på, på fortiden, fordi der bliver pillet meget med i det der, og så skiftede vi, og var det en zigzagkurs og sådan noget" (bilag 10, s. 16). Det er dermed tydeligt, at han forsøger at undgå at skulle redegøre for dette. Det kan derfor være med til at stille spørgsmålstejn ved, hvor gennemsigtige og ærlige aktørerne i virkeligheden er på pressemøderne, og om de bevidst forsøger at undgå at gå i detaljer med konkrete videnskabelige usikkerheder.

Vi antager, at den videnskabelige usikkerhed vil skabe mistillid så længe, at der ikke eksisterer videnskabelig evidens. Dog kan denne mistillid også eksistere på trods af videnskabelig sikkerhed. Breck (1999) påpeger bl.a., at der eksisterer en generel mistillid til eksperter til at forudse eller løse samfundsproblemer. Denne tendens skaber et råderum for sociale definitioner og fortolkninger, hvor kampen om at definere risiko kommer til at præge den offentlige debat. Her er udfaldet i mange sammenhænge, at offentligheden selv vælger, hvad der betragtes som risikofyldt (Breck, 1999, s. 10). I vores materiale får vi ikke indblik i befolkningens opfattelse af risiko, men ud fra Brecks (1999) perspektiv ville offentligheden dermed selv kunne vurdere de forskellige risici ved COVID-19. I værste tilfælde, som Barrelet et al. (2013) påpeger, vil mistilliden dog få befolkningen til at skabe rygter og konspirationsteorier om specifikke risici. Dette

understreger, at anerkendelse af usikkerhed ikke er det eneste, som aktørerne skal håndtere kommunikativt, da der kan eksistere en grundlæggende mistillid til de strukturer, hvori kommunikationen håndteres. Der kan derfor være andre aspekter, der har en indvirkning på, hvorvidt offentligheden har tillid til aktørerne. Anerkendelse af usikkerheder kan dog siges at være et effektivt værktøj, når der arbejdes med krisesituationer, hvor den videnskabelige sikkerhed endnu ikke er fastlagt. Dog påpeges det af Vaughan & Tinker (2009), at beslutningsprocesser i risikosituationer ikke kan vente på, at fakta er fuldstændig sikre (s. 324-326), hvilket kan retfærdiggøre beslutninger truffet på et usikkert grundlag.

6.3.3 Spændingsfeltet mellem videnskab og politik

Hvor vi i de forrige afsnit har fokuseret på videnskaben som værende et usikkert element i håndteringen, vil det næste afsnit udfolde to perspektiver, der centrerer sig om forholdet mellem videnskab og politik. Det ene perspektiv centrerer om værdien, som videnskaben tillægges i den politiske kommunikation om COVID-19. Det andet aspekt undersøger, hvorvidt politiske processer og aktører har indflydelse på den videnskab, der kommunikerer på pressemøderne.

6.3.3.1 En politisk beslutningsproces

I specialet arbejder vi som nævnt med flere vidensproducenter bl.a. Statens Serum Institut og Sundhedsstyrelsen, som kan siges at have en central indvirkning på tilkomsten af viden. Ud fra forrige afsnit ses det, at deres viden tillægges en afgørende værdi i den politiske kommunikation, hvor faglige vurderinger danner grundlag for de restriktioner og anbefalinger, der meldes ud fra regeringen (bilag 9, s. 19; bilag 12, s. 1; bilag 13, s. 5). Til det første pressemøde i marts 2020 påpeger statsministeren, at: “[...] sundhedsfaglige smitteanalyse er, at der er én ting, der virker imod smitten. Og det er, at vi mennesker ikke omgås hinanden for meget [...] og at det hertil er myndighedernes anbefaling at lukke unødvendig aktivitet ned” (bilag 6, s. 1,2). Dette underbygger, at restriktioner og anbefalinger tager udgangspunkt i sundhedsfaglige vurderinger, og at videnskaben dermed ligger til grund for den politiske retning.

Dog ses der også eksempler på, at håndteringen følger regeringens politiske agenda: “Jeg bliver også nødt til at sige, at hvis Sundhedsstyrelsen havde ændret sine retningslinjer

inden den politiske aftale [...] så ville jeg vurdere, at det ikke havde dannet grundlag for en anden aftale end den, der blev indgået i torsdags” (bilag 10, s. 9). Citatet indikerer, at selvom videnskaben er en stor del af det politiske arbejde, kan regeringen qua sin position bruge sin magt til at træffe vidtgående beslutninger. Det underbygges yderligere i følgende udtalelse af statsministeren: “Hvor hurtigt sætter vi ind, og hvor hårdt sætter vi ind [...] er selvfølgelig i et demokrati i sidste ende et politisk valg og [...] et politisk ansvar” (bilag 7, s. 2). Dette giver udtryk for en rationel risikoforståelse, hvor regeringen i sidste ende afvejer, hvordan samfundet bedst kommer igennem krisen. Der kan dermed træffes beslutninger uafhængigt af eksperterne, hvorfor regeringen fremstår som den vigtigste aktør i beslutningsprocesserne. Denne pointe understøttes af Aven & Boudier (2020), der hævder, at myndigheder håndterer COVID-19 baseret på politiske agendaer og ikke videnskabelige vurderinger. De argumenterer for, at fordele og ulemper ikke kan gøres op på baggrund af matematiske udregninger fra eksperter, men at der i stedet er behov for brede drøftelser og input til at træffe de rigtige beslutninger (Aven & Boudier, 2020, s. 849-852). Ud fra dette perspektiv kan der argumenteres for, at den danske håndtering i sidste ende skal baseres på regeringens og myndighedernes vurdering med inputs fra eksperter. Dette står i modsætning til andre udtalelser, hvor regeringen og myndighederne selv giver udtryk for, at videnskaben bruges som et altafgørende element (bilag 9, s. 19; bilag 12, s. 1; bilag 13, s. 5). Vi vil vende tilbage til undersøgelsen af risikostyringen og de underliggende beslutningsprocesser i analysens næste del.

6.3.3.2 Politisk indvirkning på videnskaben

Ifølge Jasanoff (2004) er videnskab baseret på kulturelle og sociale fundamenter på niveau med politiske processer. I den sammenhæng bliver viden “co-produced”, da der kommer nogle subjektive interesser i spil. Hun argumenterer yderligere for, at eksperter arbejder som politiske agenter, og ekspertviden kan derfor ikke anses som objektiv (jf. afsnit 3.2.1). Det står ikke tydeligt frem i materialet, at politiske processer skulle have en direkte indvirkning på vidensproduktionen. Dog italesætter Søren Brostrøm eksplicit, at SST er en del af de politiske processer:

[...] der er vores opgave som sundhedsmyndigheder selvfølgelig at rådgive ind i nogle tiltag, som på den ene side er noget, hvor vi ved, vi får kontrol med epidemien [...] og på den anden side noget, som også gør, at vi kan holde vores

samfund åbent, at vi kan holde vores arbejdspladser åbne [...] så det er den balance, vi skal finde. (bilag 13, s. 8).

Det viser igen den dobbeltsidet rolle, som Sundhedsstyrelsen besidder, hvor de både varetager en politisk- og sundhedsfaglig interesse. Et andet eksempel, der viser den dobbeltsidet rolle, er i forbindelse med udmeldingen om mundbind. Her påpeges det, at mundbind er et værktøj til at få befolkningen til at huske andre retningslinjer:

[...] hvor vi er blevet klogere, det er eksempelvis det [...] med den falske tryghed [...], fordi det fremmer dårlig adfærd. Og der har vi stigende grad af dokumentation for, det ikke er tilfældet – tværtimod, så får mundbindet ligesom håndspritsautomaten [...] os faktisk til at huske de andre adfædsråd og stramme os lidt mere an, også i forhold til for eksempel afstandskravet. (bilag 6, s. 20)

I denne udtalelse udelukker han, at mundbindet skulle give en falsk tryghed blandt befolkningen, og at der er en tendens til, at andre retningslinjer glemmes, fordi mundbindet bæres. Omvendt italesættes mundbindet som et effektivt middel til at huske på andre forholdsregler. Denne argumentation kan være med til at stille spørgsmålstegn ved de videnskabelige belæg for brugen af mundbind, da Søren Brostrøm tidligere har udtalt, at der ikke eksisterer perfekt evidens for brugen af det (bilag 11, s. 19). Det indikerer, at Søren Brostrøm varetager en anden interesse end den, der udelukkende er videnskabelig. Dette bekræftes yderligere af Mette Frederiksens udtalelse om, at mundbindet er et supplement: "Det er vigtigt for os at sige, at mundbindet skal ses som et supplement til alt det andet, vi gør – både som individer og som samfund" (bilag 11, s. 2). Mundbindet bliver altså et værktøj i det store billede og ikke blot et middel til at nedsætte smitterisikoen.

Ovenstående indikerer, at den proces, der omgiver videnskaben i praksis, er kompleks. Den vedrører ikke kun mængden af spytpartikler, som mundbindet forhindrer spredning af. Der er også andre videnskabelige aspekter på spil som fx adfædsregulering, hvilket underbygger den kompleksitet, der ifølge Renn (2015) omgiver videnskaben. Dette eksempel giver dermed udtryk for, at COVID-19-situationen ikke kun indeholder en naturvidenskabelig vinkel på videnskaben, men at der i stedet anvendes et mere

tværfagligt perspektiv i myndighedernes beslutningsproces i praksis. Det underbygger yderligere Brecks (2001) pointe om, at den tekniske forståelse af videnskaben til tider kan komme til kort, hvorfor aktørerne har behov for andre perspektiver til at nuancere videnskaben.

6.3.4 Delkonklusion

Ud fra ovenstående kan vi udlede, at aktørerne på pressemøderne både adresserer videnskabelig sikkerhed og usikkerhed. Den videnskabelige sikkerhed afspejles, når eksperterne trækker på statistikker og beregninger. Her bliver politiske beslutninger videnskabeliggjort, hvor især regeringen fremhæver, at eksperter besidder en høj grad af legitimitet og dermed en afgørende rolle i det videnssystem, der omgiver COVID-19. Regeringen lægger dertil vægt på, at deres tiltag er baseret på evidensbaseret viden, hvilket indirekte giver udtryk for, at der ikke kan stille spørgsmålstejn ved deres beslutninger. Det bliver dog kommunikeret, at risici er ukendte og komplekse, og at eksperter ikke besidder perfekt viden. Det udfordrer dermed den tekniske forståelse af videnskaben og indikerer en anden måde at se videnskaben på. Derudover udtrykker eksperterne, at videnskaben løbende justeres og udvikler sig ved at lære af sine fejl. I situationer, hvor der er mangel på evidensbaseret viden, benytter aktørerne sig af et forsigtighedsprincip. Det indikerer, at regeringen i nogle sammenhænge hellere laver lidt for stramme retningslinjer for at få sygdommen under kontrol. Der tales her ind i en rationel tankegang, hvor en balance mellem smitterisiko og økonomisk risiko forsøges opretholdt. Forsigtighedsprincippet kan både indikere, at myndighederne tager ekstra ansvar i håndteringen, men giver dem også mere råderum ift. at træffe restriktive beslutninger. Generelt fremstår den ærlige kommunikation om usikkerheder og ændringer som et forsøg på at skabe tillid mellem beslutningstagerne og befolkningen. Vi får dog også indblik i, at der kan eksistere en grundlæggende mistillid til de strukturer, hvori kommunikationen håndteres, hvorfor anerkendelse af usikkerhed ikke kan løse alle tillidsproblemer.

Vi kan dertil udlede en forskel på fremstillingen af videnskaben og videnskabens egen natur. Når regeringen og myndighederne fremstiller videnskaben, kommer den til at fremstå som indiskutabel. Men eksperterne fremhæver selv, at videnskaben generelt er usikker, og at håndteringen dermed bærer præg af dette. Det indikerer et dilemma i

kommunikationen om COVID-19, hvor regeringen forsøger at fremstille videnskaben på en bestemt måde. Vi mener derfor, at det er relevant at fastholde en vis skepsis overfor, hvorvidt restriktionerne i virkeligheden kan siges at være komplet sundhedsfagligt funderet, når eksperterne selv argumenterer for, at der er videnskabelig usikkerhed på spil. Det får derfor også kommunikationen til at fremstå strategisk med et sigte om, at restriktioner nemmere accepteres af modtageren, hvis de pakkes ind i videnskabelig sikkerhed.

Vi får ligeledes indblik i spændingsfeltet mellem videnskab og politik, hvor det kommer til udtryk, at selvom videnskaben bliver tillagt meget værdi, er de endelige beslutninger politisk funderet. Derudover finder vi frem til, at politik ikke skulle være styrende for den måde, som eksperterne udarbejder deres risikoberegninger. Dog ser vi, at videnskabens rolle er kompleks, hvorfor den nuanceres og udvides. Et eksempel er, at mundbind ikke kun er et element til at stoppe smitten, men ligeledes bliver et værktøj i forsøget på at få folk til at ændre adfærd. Det viser dermed, at videnskaben ikke kun besidder et naturvidenskabeligt blik, men at der også bliver taget andre fagligheder i brug i risikohåndteringen.

7. Risikostyring

Analysens anden del vil centrere sig om den risikostyring, der omgiver COVID-19. Med et ønske om en grundig indsigt i styringen i praksis, inddrages både governance og governmentality som to forskellige styringsperspektiver på risikohåndteringen. Governance-perspektivet giver os en forståelse for, hvordan der i håndteringen foregår styring gennem netværk. Her trækkes der på en bred vifte af videnskapacitet i forskellige samfundsinstitutioner og -organisationer, hvilket indikerer, at beslutningsprocessen ikke kun styres af én autoritet, men af flere aktører. Magten bliver dermed fordelt ud i et netværk af aktører, hvor nogle får mere indflydelse end andre. Governmentality-analysen giver i stedet indblik i mere komplekse styringsforhold, hvor styring udfolder sig på flere niveauer, herunder mod populationen som helhed og det enkelte subjekt. Magten besiddes dermed ikke af en bestemt aktør, men udspiller sig i de sociale praksisser, der omgiver risikohåndteringen. Afslutningsvis vil vi belyse, hvordan risikostyring kan siges at være medialisert, og hvilken betydning det har for styringen i praksis.

7.1 Governance

Vi ser en bred deltagelse af aktører på pressemøderne, hvor både regeringen, myndighederne, eksperterne og forskellige fagbevægelser er repræsenteret. I kommunikationen fremstår det derfor som, at der foregår et bredt samarbejde, og at beslutninger bliver vedtaget i et bredt netværk (bilag 6, s. 2; bilag 7, s. 4; bilag 10, s. 1). Dette taler ind i begrebet governance, der ifølge Asselt & Renn (2011) refererer til en ramme for organisering og styring af samfundet, som ikke kun involverer én overordnet autoritet, men inkorporerer flere forskellige aktører i definitionen af og kommunikationen om en bestemt risiko (s. 431). Det brede samarbejde udtrykkes bl.a. af Nick Hækkerup, der yderligere pointerer vigtigheden af nytænkning under COVID-19:

Coronakrisen har udfordret den måde, vi normalt gør tingene på. Vi har truffet mange hurtige beslutninger, og vi har været tvunget til at tænke nyt og tænke på tværs af de eksisterende myndigheder og strukturer [...] Vi har nedbrudt siloer og samarbejdet på helt nye måder med det private erhvervsliv. (bilag 10, s. 4)

Der er dermed behov for at trække på et bredt netværk i risikohåndteringen. Rigspolitichefen italesætter yderligere, at håndteringen har krævet samarbejde på tværs af sektorer og befolkningslag:

Vi arbejder tæt sammen på tværs af alle sektorer: forsyning, sundhed, forsvar, politi, brand og så videre for at sørge for at bringe os alle sammen igennem den situation, vi står i. (bilag 6, s. 9); Jeg vil gerne sige tak til alle borgere, virksomheder, frivillige organisationer, arrangører. (bilag 6, s. 2); Regeringen har aftalt sammen med fagbevægelsen og erhvervsorganisationerne, at vi nu etablerer partnerskaber på de forskellige sektorer. (bilag 8, s. 3)

Det kan tyde på, at der eksisterer et behov for at trække på viden og erfaringer fra en lang række forskellige institutioner og organisationer, der hver især besidder forskellige fagligheder og videnskapacitet. Dette stemmer overens med Torfing & Sørensens (2007) forståelse af governance-netværk som et horisontalt samarbejde, hvor forskellig grad af autoritet og ressourcer inddrages (s. 25).

7.1.1 En tæt dialog

Det udtrykkes af statsministeren, at samarbejdet med andre aktører er vigtigt for at få rådgivning og viden: “[...] man skal slet ikke være egenrådig som statsminister. Og det er jeg ikke. Alt dét, vi laver, beror dels på al den rådgivning og al den viden, vi kan tilvejebringe. Og det beror selvfølgelig også på et tæt samarbejde” (bilag 9, s. 15). Her italesættes det, at risikosituationer ikke skal løses af blot én autoritet og dermed ikke baseres på en government forståelse, hvor det formelle statsapparat ses som den vigtigste aktør i styringen af samfundet (jf. afsnit 3.2.2). Det påpeges i stedet, at der er en intention om et bredt samarbejde, hvorfor der gentagne gange lægges vægt på en “meget tæt” dialog på tværs af aktører:

[...] meget tæt dialog med dansk erhvervsliv [...] Vi bliver nødt til at være i tæt dialog med arbejdsmarkedets parter. (bilag 6, s. 13-14); Jeg er også i tæt dialog med regeringschefer fra resten af EU [...] Og jeg har naturligvis også en tæt kontakt både til Færøernes lagmand og Grønlands landsstyreformand. (bilag 7, s. 4); [...] meget tæt dialog med, med Folketingets partier. (bilag 10, s. 10)

Gentagelsen af pointen om tæt dialog fremstår som en klar kommunikativ strategi, hvor regeringens sigte er at informere medierne og befolkningen om, at beslutningerne ikke kun træffes af dem som autoritet, men i et netværk af flere involverede aktører. Fremhævelsen af et bredt samarbejde og den tætte dialog kan dermed fremstå som en måde at styre befolkningen på gennem overtalelse (jf. Bell & Hindmoor, 2009). Her forsøger regeringen at overtale befolkningen til at have tillid til beslutningsprocesserne ved at italesætte inddragelsen af andre aktører. Beslutningerne indeholder typisk restriktioner og anbefalinger, som opfordrer til en adfærdsændring hos befolkningen, og det kan dermed siges at være en fordel, at befolkningen har tiltro til beslutningsprocessen, hvis de skal efterleve tiltagene. I de følgende afsnit vil vi først afdække forskellige centrale aktører i netværket, herunder Folketinget, de sundhedsfaglige aktører, erhvervslivet og Den Europæiske Union (EU).

7.1.2 Folketinget

Folketinget påpeges som en helt central aktør i netværket, hvor Mette Frederiksen bl.a. fremhæver, at det er vigtigt for regeringen med et tæt samarbejde og dialog med partierne (bilag 8, s. 13; bilag 10, s. 10). Samarbejdet med Folketinget kommer bl.a. til udtryk i den måde, som de involveres i forhandlinger om lovgivninger (bilag 7, s. 20; bilag 8, s. 4), hvor der er et ønske om at trække på deres viden: “[...] her foreslår vi så at indkalde til politiske forhandlinger, [...] så Folketingets partier får mulighed for at komme med deres gode idéer og indspark [...] fra virkeligheden” (bilag 7, s. 15). Der bliver altså lagt vægt på, at Folketinget besidder en viden, som regeringen har brug for i risikohåndteringen. Det bliver derfor nødvendigt med dialog, hvilket understøttes af Renn (2015), der hævder, at pålidelige og gyldige vurderinger af komplekse risikoproblemer kræver drøftelse blandt forskellige grupper (s. 9-10). Et behov for drøftelse bliver bl.a. ekspliciteret i forhandlinger om de økonomiske hjælpepakker: “[...] vi indkalder Folketingets partier til en fornyet diskussion omkring hjælpepakkerne” (bilag 9, s. 14); “Sammen med partierne vil vi nu drøfte, om vi kan forbedre de pakker endnu mere” (bilag 9, s. 5). Det udtrykkes dermed, at regeringen forsøger at få Folketingets inputs i udformningen af hjælpepakkerne. Ud over at inddrage Folketinget i politiske processer, kan inddragelsen også fremstå som en måde at opbygge mere tillid og tiltro til regeringens beslutninger. Det taler igen ind i begrebet om overtalelse gennem

netværk (jf. Bell & Hindmoor, 2009), da dét at benytte alle Folketingets partier i beslutningsprocessen kan anses som et strategisk værktøj. Udover at besidde en bestemt politisk viden har de nemlig adgang til et bredere spektrum af befolkningen, som regeringen ikke har. Hvis Folketinget dermed fremstår som en integreret del af beslutningsprocessen, kan der potentielt skabes mere tillid til de tiltag og restriktioner, som regeringen melder ud. Det fremstår derfor som, at de også bruger fortællingen om et samarbejde på tværs for at få adgang til et bredere publikum. Denne pointe understøttes af Bell & Hindmoor (2009), der hævder, at statslige aktører danner partnerskaber for at føre egen politik ud i samfundet. Ud fra dette perspektiv kan det derfor tyde på, at regeringen ud fra et strategisk sigte samarbejder på tværs af en vifte af aktører for at sprede egne politiske budskaber og agendaer.

I nogle tilfælde kommunikeres det politiske samarbejde på tværs af Folketinget som altafgørende for, at visse lovgivninger kan vedtages. Det kommer især til udtryk i udtalelser, hvor det italesættes, at der er en manglende hjemmel for at udstede visse forbud eller restriktioner: "Der er ikke hjemmel til at udstede et forbud. Den hjemmel vil vi meget gerne have og har søgt Folketingets opbakning, i første omgang til hastelovgivning og efterfølgende til lovforslaget" (bilag 6, s. 14). Her er det tydeligt, at Folketinget besidder en høj grad af magt, da regeringen har brug for deres opbakning til fx at kunne indføre hastelove. Denne pointe understøttes af governance-perspektivet, hvor magt distribueres mellem de involverede aktører og ikke udelukkende af staten (Asselt & Renn, 2011, s. 434). Samarbejdet med Folketinget fremstår dermed som altafgørende for, at regeringens håndteringsstrategi kan eksekveres. I andre tilfælde får vi dog også indblik i, at Folketinget blot bliver orienteret om restriktioner eller lempelser og dermed ikke indgår i forhandlinger: "Jeg har i dag orienteret Folketingets partier om den åbningsplan, som regeringen har tilrettelagt på baggrund af myndighedernes anbefaling" (bilag 9, s. 6); "Folketingets partier er orienterede, men det er regeringens plan, den der fremlægges i dag" (bilag 9, s. 13). Her er det tydeligt, at regeringen også fremlægger tiltag uden Folketingets accept, hvilket taler ind i Bell & Hindmoors (2009) begreb om styring gennem hierarki. Ved at regeringen udnytter deres position til at formidle visse tiltag udenom Folketinget, ses en mere top-down styret kommunikation, der bærer præg af government-tilgangen (jf. afsnit 3.2.2), da andre politiske perspektiver ikke inddrages.

Statsministeren anerkender Folketinget som en vigtig samarbejdspartner og takker for samarbejdsvilligheden (bilag 6, s. 5; bilag 7, s. 17). Det beskrives dertil, hvordan det danske folkestyre er helt enestående:

Jeg har altid været en meget stor fan af det danske folkestyre, men det, jeg oplever i den her tid er jo helt, helt enestående. Tænk, at man kan have et samlet Folketing [...] fra den ene til den anden side, som er enige om, at Danmark skal handle. (bilag 7, s. 17); [...] jeg vil gerne takke for, at Folketingets partier, det gælder jo alle partier, både på det tidspunkt, hvor tingene gik meget hurtigt, og hvor vi skulle træffe meget, meget store og svære beslutninger, evnede i fællesskab og etablere et samarbejde, jeg trods mine snart 20 år i Folketinget aldrig har set magen til. (bilag 8, s. 15)

Her lægges vægt på, at samarbejdet er helt specielt, og at den fælles indsats og samarbejdsvillighed viser en nation, der står sammen. Det brede samarbejde understreges altså gentagne gange, hvilket fremstår som et kommunikativt værktøj i forsøget på igen at vise, at regeringens håndtering har bred opbakning. Derudover fremstår det som, at en krisesituation som COVID-19 får politiske partier til at tilsidesætte individuelle mærkesager og andre politiske agendaer og i stedet stå sammen som et fællesskab. Det taler dermed også ind i det element af fællesskab, som Mette Frederiksen i store dele af materialet omtaler i forsøget på at få danskerne til at stå sammen og passe på hinanden (bilag 6, s. 2; bilag 8, s. 5; bilag 13, s. 6). Det politiske samarbejde på tværs af Folketinget fremstår i kommunikationen som velfungerende og som et afgørende element i den danske håndtering. Dog anerkender vi, at vi kun får indblik i det politiske samarbejde fra regeringens eget perspektiv, hvorfor vi ikke er i stand til at vurdere, hvordan beslutningsprocesserne reelt foregår.

7.1.3 Sundhedsfaglige aktører

Som tidligere afdækket i specialet, trækker regeringen på sundhedsfaglige vurderinger i risikohåndteringen. Det tyder på, at vidensproducenter som Sundhedsstyrelsen og Statens Serum Institut har en central position i de politiske beslutninger (jf. afsnit 6.3.1). I kraft af denne position, kan det vurderes, at de også besidder en betydelig rolle i

netværket. Ifølge Aven & Boudier (2020) er eksperterns rolle at give beslutningstagerne inputs, så regeringen kan opveje fordele og ulemper og herefter træffe beslutninger (s. 1-4). Det perspektiv indikerer altså, at regeringens rolle er at lave rationelle afvejninger mellem de økonomiske- og smittemæssige risici, hvorimod de sundhedsfaglige aktører skal give videnskabelige inputs og belæg til de politiske beslutninger. Her bliver deres viden, erfaringer og faglige vurderinger brugt som beslutningsgrundlag for regeringens strategi, hvilket igen taler ind i Renns (2015) pointe om, at komplekse risici kræver dialog og drøftelse blandt forskellige aktører (s. 9-10). Dertil bliver de sundhedsfaglige aktørers funktion konstant at indsamle ny viden og erfaringer, så regeringen løbende kan målrette indsatsen efter den nyeste tilgængelige viden. Det indikerer, at den videnskabelige usikkerhed, der præger COVID-19 (jf. afsnit 6.3.2), er medvirkende til, at de sundhedsfaglige aktørers funktion og position forbliver relevant i risikohåndteringen, da eksperterne hele tiden bliver klogere på COVID-19. De sundhedsfaglige aktører får dermed en vis form for magt i risikohåndteringen, da der er behov for deres viden som belæg til de politiske beslutningsprocesser. Dog er denne form for magt ikke styrende på samme niveau som Folketinget, da de politiske aktører selv kan afgøre brugen af eksperternes viden.

7.1.4 Erhvervslivet

I aktørernes kommunikation bliver der derudover lagt vægt på samarbejdet med erhvervslivet. Formålet er at sikre, at regeringens økonomiske politik tager hensyn til alle dele af det danske erhvervsliv:

[...] vi har en meget, meget tæt kontakt med [...] dansk erhvervsliv, sådan at vi forhåbentlig får truffet nogen beslutninger, der har god rod i virkelighedens verden, når det kommer til det erhvervspolitiske, beskæftigelsen og det samfundsøkonomiske. (bilag 8, s. 17); Og det er klart, fra myndighedernes side kommer vi også til at følge denne her udvikling tæt, også at være i dialog med, med erhvervslivet. (bilag 6, s. 21); [...] vi havde en meget tæt og god dialog, [...] om hvordan vi i fællesskab får tilrettelagt både vores indsats og den økonomiske politik, så den tager hensyn til alle dele af dansk erhvervsliv. (bilag 13, s. 14)

Aktørerne er dermed i tæt dialog med erhvervslivet i forsøget på at skabe de bedste forudsætninger for opretholdelsen af den danske økonomi. Det er et udtryk for, at regeringen danner partnerskaber med forskellige dele af erhvervslivet for at få indblik i de specifikke behov, der gør sig gældende i forskellige sektorer eller brancher. Der trækkes altså på erhvervslivets viden for at opnå den mest succesfulde håndtering af de økonomiske risici. De har derfor også en central position i netværket, da de kan give regeringen samfundsøkonomiske inputs og være med til at fastlægge en økonomisk strategi. Der kan derfor argumenteres for, at der eksisterer et afhængighedsforhold mellem erhvervslivet og staten, fordi erhvervslivet med deres viden hjælper staten med at udvikle hjælpepakker, så begge parter kommer bedst muligt igennem den økonomiske krise foranlediget af pandemien. På den anden side af pandemien er der nemlig et behov for, at den danske samfundsøkonomi er sund, og at der er arbejdspladser nok til danskerne. Dermed kan det ses som centralt, at regeringen og erhvervslivet hjælper hinanden i netværket, da en sund og balanceret samfundsøkonomi er en fælles målsætning. Det italesættes yderligere, at erhvervslivet gør en kæmpe indsats for at sikre den danske økonomi:

Det gør mig utrolig stolt at leve i et land, hvor erhvervslivet som noget af det mest naturlige udviser et kæmpe samfundssind. Danske virksomheder – I løfter jeres ansvar og mere til. I er sammen med jeres medarbejdere med til at løfte Danmark igennem en historisk krise. (bilag 8, s. 5)

I kommunikationen fremstår det dermed som, at der eksisterer et fungerende samarbejde, hvor erhvervslivet også tager ansvar og udviser samfundssind. Denne fremhævelse af samarbejdet kan ligeledes tolkes som et kommunikativt strategisk element, da det underbygger, at regeringen har været i dialog med erhvervsfolk, der har indblik i virkelighedens verden. Dermed kan det også få regeringens politik til at fremstå som velbegrundet. Dog får vi som tidligere nævnt kun indblik i samarbejdet fra regeringens side, hvorfor vi ikke kender til samarbejdet i praksis.

7.1.5 Den Europæiske Union

Som ovenstående indikerer, er samarbejdet i netværket under COVID-19 primært med danske organisationer og institutioner, hvilket udtrykker, at håndteringen primært

baseres på nationale samarbejder. Dette sker på trods af, at hele verdenssamfundet oplever samme risici, da COVID-19 er en pandemi, der strækker sig over landegrænser og er en trussel for alle verdens lande (jf. afsnit 6.3.2.1). På pressemøderne påpeges det dog enkelte gange, at samarbejdet med EU er afgørende for håndteringen. Magnus Heunicke lægger vægt på, at udviklingen af en vaccine kræver internationalt samarbejde:

Det er [...] klart, at Danmark er for lille et land til at kunne drive den udvikling alene. Vi er nødt til at gå sammen. Og det har vi gjort i EU, hvor vi i går kunne få første forhåndsftale om leverance af den første realistiske vaccine, der blev offentliggjort af EU. Og det er det spor, der skal sikre, at danskerne også [...] får del af den vaccine. (bilag 11, s. 8)

Det pointeres, at Danmark ikke har kapaciteten til at udvikle en vaccine, og at der derfor bliver behov for inddragelse af EU og deres kapacitet. Det indikerer også, at der er magtforhold på spil i denne relation, da den danske løsning på COVID-19 bliver afhængig af en betydningsfuld international aktør i netværket.

7.1.6 Delkonklusion

Ud fra ovenstående analyse kan vi udlede, at risikostyring i et governance-perspektiv har fokus på, hvordan styring udfolder sig i et bredt netværk af aktører. Det kommunikerer, at mange forskellige aktører inddrages for at skabe det bedst mulige udgangspunkt for håndteringen af COVID-19. Brugen af en bred videnskapacitet indikerer, at forskellige faglige perspektiver bliver grundlag for regeringens endelige risikostyring. Indenfor dette perspektiv har de involverede aktører forskellig grad af autoritet og ressourcer (jf. Torfing & Sørensen, 2007), hvilket også kommer til udtryk i vores materiale. Vi ser, at Folketinget er en afgørende aktør for, at regeringen får politisk opbakning til forskellige lovgivninger. Yderligere har de sundhedsfaglige aktører en central rolle ift. at give regeringen den rette viden om de smittemæssige risici. Erhvervslivet er også en vigtig aktør, da de byder ind med relevant viden om de økonomiske risici og er med til at sikre den danske økonomi efter krisen. Derudover er EU en væsentlig samarbejdspartner i løsningen af COVID-19, da der er behov for international viden til at udvikle og producere en vaccine. Det indikerer dermed, at risikostyringen foregår i et bredt netværk af aktører, hvor der er forskellig grad af magt

på spil i relationen mellem dem, hvorfor de også får forskellig grad af betydning for risikohåndteringen. Brugen af dette styringsperspektiv giver os dermed et indblik i, at samfundet rummer flere interesser og hænger sammen på en bestemt måde (jf. Torfing og Sørensen, 2007). Vi får dertil indblik i, at netværket også kan bruges til at sprede regeringens politiske agendaer og budskaber. Ved at have en bred flok af aktører i ryggen får regeringen en mængde viden, der kan få de politiske beslutninger og processer til at fremstå mere gyldige og pålidelige (jf. Renn, 2015), hvorfor deres håndtering også kan fremstå som velbegrundet. Dermed får regeringen et stærkere mandat og en mere legitim stemme ved at benytte sig af den viden, som netværket besidder. Dog mener vi, at dette styringsperspektiv mangler blik for, hvordan risikostyring ellers udfolder sig under COVID-19. Vi kan nemlig identificere, at risikostyringen også udfolder sig på andre planer end blot i netværket, hvorfor næste del af analysen vil udfolde et andet styringsperspektiv, nemlig governmentality.

7.2 Governmentality

Den næste del af analysen vil centrere sig om, hvordan risikostyring kan ses i et governmentality-perspektiv. Ifølge Foucault (1994) anses governmentality som en modsætning til den direkte magtudøvelse, da der er fokus på, hvordan diskursive magtteknikker bruges i forsøget på at forme samfundets subjekter og institutioner (Foucault, 1994, s. 221). Målet med governmentality-analysen er at belyse, hvordan styring udøves af forskellige autoriteter og organer i samfundet. Der er hertil fokus på, hvordan videnssystemer og styringsteknikker er med til både at påvirke populationen og det enkelte subjekt (Dean, 2006, s. 44). Vi vælger at indtænke denne tankegang i et risikoperspektiv, hvor vi vil undersøge, hvordan styringen tager form under COVID-19. Vi bruger dermed governmentality som et bestemt blik på risikostyring, hvor bestemte videnssystemer bliver rammesættende for, hvordan styring indtænkes i håndteringen af COVID-19 (jf. afsnit 3.2.3). Ud fra dette perspektiv finder vi frem til, at styringen opererer på flere niveauer, som både kommer til udtryk i styringen af populationen som helhed, men også i den måde, som subjektet disciplinerer sig selv. Vi ser hertil, at de forskellige former for styring understøtter en overordnet diskurs, der har til formål at nedbringe smitten i befolkningen for at opretholde folkesundheden og samfundsøkonomien. Det kommer yderligere til udtryk i den måde, der trækkes på rationaliteter, der tager udgangspunkt i viden om politisk økonomi og folkesundhed. Disse rationaler leder vores

forståelse af risiko i en bestemt retning, hvor fokus især er de økonomiske og sundhedsmæssige risici. Endvidere appellerer den diskursive forståelse til fællesskabsfølelsen blandt befolkningen. Det bliver dermed et udtryk for en særlig diskursiv retning, hvor alle styringselementer og -forståelser understøtter den dominerende forståelse af risikostyring i samfundet.

I de følgende afsnit vil vi først afdække, hvordan håndteringen af COVID-19 taler ind i Foucaults (1978a) begreb om biopolitik, hvor vores analytiske fokus er, hvordan grundlaget for befolkningens sundhed reguleres. Dernæst vil vi analysere de videnssystemer og rationaliteter, der bliver rammesættende for risikohåndteringen. Herefter vil vi gå i dybden med, hvordan styringen kommer til udtryk mod populationen som helhed ved hjælp af forskellige teknikker og taktikker. Afslutningsvis vil vi undersøge, hvordan styringen også udfolder sig i en individualiseret form ved hjælp af elementer, som af Foucault (1982) defineres som disciplinering og dividing practices.

7.2.1 Biopolitik

Vores empiri giver os indblik i restriktioner, der har en indgribende effekt på befolkningen og deres liv: "Under normale omstændigheder, vil en regering ikke fremlægge så indgribende meldinger og foranstaltninger [...] Men vi står i en ekstraordinær situation [...] Det, jeg beder danskerne om samlet set i dag, sammen med myndighederne, er store ting – indgribende" (bilag 1, s. 4-5). Dette aspekt taler ind i Foucaults (1978a) begreb om biopolitik, der beskæftiger sig med forholdet mellem staten og befolkningen. Han beskriver, at biopolitik kommer som følge af et fokus på kontrollen af populationen og subjektet. I dette perspektiv er der fokus på at regulere grundlaget for biologiske processer som fx sundhed og levetid, hvorfor man kan tale om, at sundhed bliver politiseret og dermed intervenseret i politiske processer (Foucault, 1978a, s. 139-140). Biopolitik kan dermed forstås som teknikker eller strategier, der anvendes med henblik på at styre populationen i en retning, der sætter sundhed i højsædet. Det kommer bl.a. til udtryk i regeringens restriktioner, der har til formål at sænke smittetallene:

Den sundhedsfaglige smitteanalyse er, at der er én ting, der virker imod smitten. Og det er, at vi mennesker ikke omgås hinanden for meget. [...] Og derfor er det myndighedernes anbefaling, at vi lukker al unødvendig aktivitet ned på de

områder i en periode. (bilag 6, s. 2); [...] hvis smitten får lov til at sprede sig for hurtigt, så risikerer vi i Danmark at miste kontrollen. Så kan vi på få dage tabe muligheden for at bremse udviklingen, før sundhedsvæsenet og før samfundsøkonomien begynder at slå sprækker. Derfor vil vi i dag indføre nye restriktioner [...] Krav om mundbind udvides. Det skal nu bæres i indendørs lokaler, hvor der er offentlig adgang. (bilag 13, s. 1, 3)

I forsøget på at mindske smittespredning og opretholde folkesundheden styrer myndighederne populationen ved at regulere deres handlerum. Biopolitik indbefatter også de styringsprocesser, der omgiver subjektet. Det kommer bl.a. til udtryk, når der appelleres til, at subjektet skal disciplinere sig selv for ikke at blive smittet.

7.2.2 Videnssystemer

I aktørernes risikokommunikation og -styring trækkes der på forskellig viden og forståelser. Foucault (1982) arbejder med begrebet videnssystemer, der kan bruges til at forklare, hvilken viden der er rammesættende for risikohåndteringen. Vi ser, at især to vidensregimer bliver aktiveret i kommunikationen, nemlig *viden om folkesundhed* og *politisk økonomisk viden*. De forskellige vidensregimer trækker på specifikke rationaliteter, der bliver afgørende for kommunikationen om COVID-19. Ifølge Foucault (1982) er en undersøgelse af specifikke rationaliteter centralt i magtanalyser (s. 210), hvorfor vi anser det som væsentligt at fokusere på de rationaliteter, der kommer til udtryk indenfor de forskellige vidensregimer.

7.2.2.1 Viden om folkesundhed

Viden om folkesundhed kommer til udtryk i kommunikationen om udviklingen af antal smittede, indlagte og døde som følge af COVID-19. Disse tal fremlægges ofte i starten af pressemøderne til at beskrive den aktuelle situation. Kåre Mølbak beskriver vidensproduktionen om folkesundhed således:

Vi kigger på rigtig mange forskellige parametre. Vi kigger på antallet af tilfælde [...], hvor mange der er blevet testet [...] på positivprocenten [...] på aldersfordelingen [...] hvor de bor henne i landet. [...] Så kan vi sidde og regne på tallene. Vi kan blandt andet beregne kontakttallet. (bilag 13, s. 9)

Det indikerer dermed, at vidensgrundlaget baserer sig på aktuelle tal, der eksisterer om den generelle folkesundhed. Som tidligere afdækket, bliver de sundhedsfaglige vurderinger dermed brugt som belæg i den politiske kommunikation, hvorfor folkesundhedsviden bliver en afgørende faktor i risikohåndteringen. Det sundhedsmæssige vidensregime kan dermed siges at være rammesættende for, hvordan håndteringen af smitte udfolder sig. Inden for dette vidensregime er kommunikationen domineret af følgende ord: *smittespredning, kontakttal, smittetryk, coronakapacitet, pandemi, smitteopsporing, testkapacitet, sundhedsfaglig vurdering, trussel mod verdenssundheden og superspredningsbegivenheder*. Disse ord kan siges at være centrale for, hvordan viden om folkesundhed konstrueres, da vidensregimer har en indvirkning på opfattelsen af en specifik viden (jf. Foucault, 1982). Dette understøtter pointen om, at vidensgrundlaget indenfor dette vidensregime baserer sig på fakta og sundhedsfaglige vurderinger, hvorfor kommunikationen også er forankret i dette. Det indikerer yderligere, at der eksisterer en folkesundhedsrationalitet, der har fokus på et lavt smittetryk som altafgørende i håndteringen af pandemien.

7.2.2.2 Viden om politisk økonomi

Det politiske økonomiske videnssystem lægger sig op ad Foucaults (1994) tankegang om *politisk økonomi* som en central del af governmentality-begrebet. Han beskriver det således: “[...] the process that isolates the economy as a specific sector of reality; and political economy as the science and the technique of intervention of the government in that field of reality” (Foucault, 1994, s. 219). Denne form for viden handler altså om det økonomiske aspekt, som regeringen i flere sammenhænge omtaler i forbindelse med økonomiske risici: “Ifølge den internationale valutafond, så er verden nu i en økonomisk tilbagegang af mindst samme dybde som finanskrisen i 2008 og 2009” (bilag 8, s. 6). Der trækkes altså på økonomisk viden fra en tidligere krise, hvilket bruges som sammenligningsgrundlag for den aktuelle økonomiske situation. Regeringen baserer dermed deres tiltag på den tilgængelige viden og erfaringer. På samme måde som den sundhedsfaglige viden, bliver den økonomiske viden et centralt element i de politiske beslutninger, der har fokus på samfundsøkonomien:

Regeringen vil i den kommende tid diskutere med Folketingets partier, hvordan vi kan stimulere økonomien klogest, så vi igen kan få gang i beskæftigelsen. (bilag 13, s. 4); [...] hvordan vi i fællesskab får tilrettelagt både vores indsats og den økonomiske politik, så den tager hensyn til alle dele af dansk erhvervsliv. (bilag 13, s. 14)

Det økonomiske vidensregime er således rammesættende for, hvordan COVID-19 håndteres i et økonomisk perspektiv. Indenfor dette vidensregime er kommunikationen præget af følgende ord: *økonomisk krise, nedlukning, økonomisk politik, samfundsøkonomi, forsigtighedsprincip, hjælpepakker, velfærdssamfund og foranstaltninger*. Vidensgrundlaget inden for dette vidensregime baserer sig dermed på et samfundsøkonomisk perspektiv, hvor økonomisk ansvarlighed og sikkerhed bliver rammesættende for kommunikationen om COVID-19. Det indikerer yderligere, at der eksisterer en økonomisk politisk rationalitet, der tager udgangspunkt i forståelsen af, at samfundsøkonomien og erhvervslivet ikke skal lide store tab. Det bliver dermed et udtryk for en bestemt økonomisk tankegang, som risikostyringen tager afsæt i.

7.2.2.3 Mødet mellem videnssystemerne

Ud fra ovenstående er det tydeligt, at der eksisterer videnssystemer, der er definerende for risikohåndteringen af COVID-19. Der trækkes på forskellige apparater af viden, der aktiverer nogle specifikke vidensregimer og derefter medvirker til en konstruktion af en bestemt viden. Det understøtter en dominerende diskurs, der har fokus på at nedbringe smitten blandt befolkningen for at opretholde folkesundheden og samfundsøkonomien. I nogle sammenhænge kan de to videnssystemer siges at føde ind i hinanden, hvilket bl.a. kommer til udtryk i kommunikationen om smittens konsekvenser for beskæftigelsen:

Åbner vi Danmark for hurtigt igen, så risikerer vi, at smitten stiger så voldsomt, at vi må lukke ned igen. Det må ikke ske. For det vil gå hårdt ud over både folkesundheden og økonomien, hvis vi tager to skridt frem og så må gå et tilbage. Men åbner vi for sent, så kan det også få alvorlige konsekvenser for beskæftigelsen og for erhvervslivet. (bilag 9, s. 2)

Dette citat kan siges at være et udtryk for en rationalitet, der forbinder folkesundhed med politisk økonomi. Her bliver der fokus på, hvordan regeringen kan styre befolkningen til at forblive raske, så de kan indgå i samfundsøkonomien. Dermed bliver det endelige mål, at samfundsøkonomien skal opretholdes.

På trods af, at der trækkes på videnssystemer, der giver viden om tidligere og nuværende situationer, så vil denne viden ikke endeligt kunne forudse fremtidsscenarier. Dette kommer både til udtryk ift. den sundhedsmæssige og økonomiske viden: “[...] vi kan jo ikke forudse, [...] hvordan virus (vil, red.) udvikle sig.” (bilag 11, s. 18); “[...] kan vi ikke beregne, hvad nedlukning af samfundet koster os isoleret her i Danmark” (bilag 8, s. 6). Dette element taler dermed ind i den videnskabelige usikkerhed, der omgiver COVID-19 (jf. afsnit 6.3.2). Her påpeges det af Renn (2015), at der i alle risikobaserede beslutninger skal tages højde for usikkerhed. Usikkerhed skal ikke betragtes som tegn på dårlig videnskab, men i stedet ses som en præsentation af den bedst tilgængelige viden på et givent tidspunkt (Renn, 2015, s. 9-11). Ud fra dette perspektiv kan videnssystemerne siges at producere viden, der kan skabe et konkret øjebliksbillede, dog vil fremtidsscenarier være ukendte. Dette kan dermed være et udtryk for begrænsninger ved vidensregimerne, da de kun kan afdække dele af virkeligheden.

7.2.3 Populationen som helhed

Som en central del af governmentality-begrebet opererer Foucault (1994) med en form for styring, der udøves mod populationen som helhed:

The ensemble formed by the institutions, procedures, analyses, and reflections, the calculations and tactics that allow the exercise of this very specific albeit complex form of power, which has as its target population, as its principal form of knowledge political economy. (Foucault, 1994, s. 219)

Det udtrykkes dermed, at der på baggrund af videnssystemer og rationaliteter udarbejdes nogle bestemte taktikker og teknikker, der i styringen rettes mod populationen som et hele. Dette indikerer et komplekst styringsforhold i relationen mellem staten og populationen, hvor teknikker og taktikker støtter op om den dominerende diskursive forståelse. I den sammenhæng påpeger Foucault (1994), at disse

taktikker og teknikker er centralt for at opnå politisk økonomisk viden, hvilket kan medvirke til at sætte rammen for en bestemt styringsteknik.

Vi ser en tendens til, at befolkningen forsøges styret gennem forskellige teknikker og taktikker (bilag 6, s. 6; bilag 7, s. 5; bilag 8, s. 6-7), der samlet set støtter op om biopolitikken. Det kommer bl.a. til udtryk i brugen af appen *Smitte/stop*, der benyttes i et forsøg på at kontrollere og overvåge befolkningen (bilag 9, s. 7). Det fremhæves yderligere i den måde, som institutioner fx kommuner får en central betydning i risikohåndteringen. Derudover afspejles det i regeringens måde at udarbejde restriktioner, der præsenteres på pressemøderne. Disse forskellige teknikker er med til at indikere en bestemt forståelse af risikostyring, hvilket udtrykker en bestemt styringsrationalitet, der fremmer en bestemt måde at forstå risikohåndteringen.

7.2.3.1 Monitorering

Først og fremmest får vi indblik i, at myndighederne bruger teknikker til at monitorere og overvåge befolkningen. Denne form for monitorering er med til at indsamle viden om folkesundhed og derigennem indikere nogle bestemte tendenser i samfundet, hvor der er behov for en politisk indsats. Dette element føder derfor ind i biopolitik, da det bruges som et værktøj til at fremme sundheden blandt befolkningen. Endvidere taler dette overvågende element ind i tanken om et *panoptikon*. Begrebet dækker over et fængsel, der arkitektonisk er indrettet til overvågning af de indsatte fra alle vinkler. Selvom de indsatte ikke vil være overvåget hele tiden, vil de have en konstant følelse af at være det (Foucault, 1997, s. 200). Panoptikonet kan siges at være med til at opretholde magtforhold: “[...] a machine for creating and sustaining a power relation independent of the person who exercises it; in short, that the inmates should be caught up in a power situation of which they are themselves the bearers” (Foucault. 1977, s. 201). Panoptikonet benyttes metaforisk af Foucault (1977) til at beskrive, hvordan overvågning er en central struktur til at yde social kontrol over populationen i det moderne samfund (s. 201). Der kan derfor også eksistere overvågning i det nuværende samfund, hvilket i vores case kommer til udtryk i den måde, som monitorerende teknikker benyttes til at overvåge smittetal og opspore smittekæder i populationen.

En monitorerende teknik, der træder frem i materialet, er myndighedernes udviklede app Smitte|stop, som bruges til at opspore smitte blandt danskerne (bilag 9, s. 7; bilag 11, s. 8). Magnus Heunicke beskriver, at appen downloades i stor stil: "Den er downloadet en million gange. Vi har tal for, at mere end 400 har logget sig ind og meldt sig smittede, hvorefter der så er gået beskeder ud til deres eventuelle kontakter" (bilag 11, s. 8). Appens formål er at få befolkningen til at registrere smitte, hvorudfra myndighederne kan få indblik i smittekæder og dertil data om, hvor de smittede har begået sig i samfundet. Derudover er appen med til at informere om, hvornår borgerne skal i karantæne eller blive testet, hvorfor disciplinering også bliver et relevant aspekt. Ud fra et governmentality-perspektiv kan appen siges at udfolde sig på både populations- og subjektniveau, hvor vi i dette afsnit kun vil gå i dybden med populationsniveauet. Smitte|stop er et eksempel på, hvordan myndighederne bruger teknikker til at monitorere befolkningen for at få et overblik over smittetendenser i samfundet, hvilket kan hjælpe dem i forsøget på at inddæmme smitten. COVID-19 fremstår her som en moderne risiko (jf. Beck, 1997; 2000), da brugen af en app som hjælpeværktøj understreger, at teknologi er en integreret del af det nuværende moderne samfund. Appen fremstår som et forsøg på at få mere viden om de uhåndgribelige og usikre risici og ligeledes gøre det nemmere at overvåge populationen. Der kan yderligere argumenteres for, at appen kan være medvirkende til, at populationen får en følelse af at være overvåget af myndighederne, hvilket vender tilbage til tanken om panoptikon som et overvågende element i det moderne samfund (jf. Foucault, 1977). Det kan potentielt også være med til, at nogle fravælger at installere appen.

Monitoreringen udspiller sig også andre steder i samfundet. Magnus Heunicke udtaler bl.a., at regeringen har fokus på alle kommuner ift. smittetal:

Vi monitorerer alle kommuner. Vi er særlig opmærksomme på de kommuner, der har flere end 20 smittede per 100.000 indbyggere. [...] Og i hver enkelt kommune er vi klar til at gå ind med tiltag, der er skræddersyet til at stoppe smittekæderne. (bilag 11, s. 7)

Det indikerer, at staten indsamler konkret viden fra forskellige dele af landet og giver aktørerne et bredt overblik over, hvor og hvordan smitten udvikler sig. Det viser også,

hvor der er behov for at igangsætte lokale indsatser. I starten af pandemien var håndteringen primært styret af nationale restriktioner: "Når skolerne lukkede ned, så gjaldt det alle skoler i Danmark. Og da de åbnede op, der gjaldt det også alle skoler i Danmark" (bilag 11, s. 2). Dette nationale fokus ændrer sig dog gennem udviklingen af pandemien, hvilket giver indblik i, at aktørerne får mere viden og dermed handler mere effektivt ved at fokusere på lokale indsatser:

[...] med effektive lokale nålestiksoperationer for at bryde smittekæderne og dermed skåne resten af landet også. (bilag 11, s. 2); [...] det er jo en hyper lokal indsats [...] som er det vigtigste, fordi det kan gøres hurtigt og effektivt og lukke ned, før smitten slår rod. (bilag 11, s. 21); Den lokale indsats kan godt variere og se forskellig ud fra situation til situation. (bilag 11, s. 3)

Ovenstående indikerer dermed et fokus på at skåne de dele af landet, hvor der ikke er høje smittetal. Med denne form for monitorering får aktørerne dermed viden til at styre lokale indsatser, der kun vedrører en bestemt befolkningsgruppe. Det kan tilmed sikres, at det resterende samfund kan opretholde et normalt aktivitetsniveau, som kan modvirke, at samfundet som helhed ender i en økonomisk krise. Denne form for opdeling i samfundet viser ligeledes, hvordan der rent politisk tages hensyn til samfundsøkonomien, hvilket skildrer Foucaults (1994) tankegang om politisk økonomi indenfor governmentality (jf. afsnit 7.2.2.2). Monitoreringen viser yderligere, at risikoberedskabet løbende kan op- og nedskaleres alt efter, hvordan den lokale inddæmning af smitte foregår. Dermed kan viden om smitterisici styre, hvorvidt restriktioner skal intensiveres eller lempes. Det giver dermed udtryk for, at styring finder sted i monitoreringsprocessen, hvor risikoberedskabet afgøres af den tilgængelige viden om folkesundhed.

Vi får også indblik i at kommunerne bliver centrale aktører i risikohåndteringen. Vi ser bl.a., hvordan ansvaret bliver lagt ud i de lokale institutioner i landets kommuner:

Rammerne [...] og hygiejnen skal være på plads, før den enkelte skole og institution kan åbne op. Og præcis, hvordan genåbningen vil være på jeres skole og jeres

institution, skal sundhedsmyndighederne, kommunerne, lederne og medarbejderne nu finde ud af i fællesskab. (bilag 9, s. 3)

Dette indikerer, at kommuner og andre institutioner skal forvalte risikohåndteringen i praksis. Det er også en indikator på, at forskellige agenter støtter op om den samlede politiske retning og målsætning, som er at opretholde den generelle folkesundhed. Det bliver bl.a. skolernes opgave at sikre hygiejne og andre elementer, der kan være med til at inddæmme smitten. Dette element taler igen ind i biopolitik, da de lokale reguleringer bliver en måde at optimere befolkningens sundhed på. Yderligere kan det være med til at vise, hvordan magten går væk fra regeringen og i stedet fordeles ud i andre samfundsinstitutioner, som får mandat til at udføre den konkrete risikohåndtering. Dog kan de lokale håndteringer siges at støtte op om de samlede retningslinjer, som regeringen beslutter og formidler på pressemøderne.

7.2.3.2 Statistikker, grafer og tal

I vores materiale er der generelt fokus på at anskue populationen som et hele, når der benyttes statistiske informationer fra grafer og tal (bilag 6, s. 6; bilag 7, s. 5; bilag 8, s. 6-7). Foucault (1994) beskriver, at statistikker kan være med til at kvantificere specifikke og iboende fænomener i populationen (s. 216). Det er dermed en teknik til at få overblik over befolkningen som et hele, hvilket understøtter tankegangen som befolkningen som et samlet abstrakt fænomen, hvor alle er ens (jf. afsnit 3.3.3). Den viden om COVID-19, der afbildes i statistikkerne, stammer bl.a. fra myndighedernes monitorering, hvorfor statistikkerne bliver en måde at formidle denne viden.

I tidligere afsnit har vi berørt den røde og grønne kurve, som myndighederne løbende vender tilbage til på pressemøderne (jf. afsnit 6.2.1.1). Denne graf benyttes til at skabe et overblik over COVID-19's udvikling og som et nedslagspunkt på pressemøderne:

[...] hvis man ser på antallet af daglige nyindlæggelser, vi er stadigvæk tidlig i epidemien, men antallet af daglige nyindlæggelser er langt [...] mere på den grønne kurve end på den røde. Det betyder, at dét, vi gør, det virker. (bilag 8, s. 7); Dét, vi kan se nu, det er, at den grønne kurve [...] er jo en lang og flader mere ud, og det vil sige, det der peak, den der top som den røde havde, det ser ud, som om at [...] den

undgår vi. Og det er godt for vores sundhedsvæsen og for vores samfund. (bilag 9, s. 19)

Graferne er med til at visualisere tingenes tilstand, hvilket kan anses som et taktisk greb i forsøget på at gøre udviklingen forståelig. Aktørerne trækker her på viden om folkesundhed for at beskrive den aktuelle danske situation, hvilket indikerer, at grafen benyttes som teknik til at underbygge den viden, der er herskende indenfor vidensregimet om folkesundhed. Dertil bruges denne viden til at underbygge argumenter om, hvornår der skal ske en politisk indsats i form af restriktioner eller anbefalinger, så antallet af smittede ikke overstiger sundhedsvæsenets kapacitet.

7.2.3.3 Restriktioner

En anden teknik, der kommer til udtryk, er de restriktioner, som regeringen kommunikerer på pressemøderne. Disse restriktioner baseres også på viden om folkesundhed, som indsamles gennem monitorering og afbildes i statistikker og grafer, hvorfor der kan argumenteres for, at alle ovenstående teknikker føder ind i hinanden. Restriktionerne er altså beslutninger, der træffes af regeringen ud fra den gældende lovgivning, og som dermed omfavner populationen som helhed. Denne form for styring taler ind i Foucaults begreb (1982) om suveræn magt, der dækker over de love og regler, som målrettes hele befolkningen (s. 382). Selvom styring ifølge Foucault (1982) opererer på flere planer, kan den suveræne magt siges at være et betydningsfuldt element, da staten har særlig adgang til de eksisterende vidensregimer. I vores case har regeringen en helt unik adgang og indsigt i viden om både folkesundhed og politisk økonomi, da de samarbejder på tværs af bl.a. myndigheder, sundhedsinstitutioner og erhvervsliv. Vi identificerer den suveræne magt første gang, Mette Frederiksen kommunikerer om nedlukningen: "Elever og studerende på alle uddannelsesinstitutioner sendes hjem nu [...] Alle indendørs kulturinstitutioner, biblioteker, fritidstilbud med videre lukker nu. [...] Alle offentligt ansatte, der ikke varetager kritiske funktioner, sendes hjem fra arbejde fra fredag og foreløbigt to uger frem" (bilag 6, s. 2). Her beskrives det, hvordan regeringen vedtager forskellige restriktioner. Det understreger yderligere, at regeringen besidder en central position ift. udformningen af restriktionerne: "[...] for at noget kan være åbent, så er der noget andet, der nu må lukke ned. Det betyder jo også, at vi skal vælge, hvad skal være åbent, og hvad skal være lukket" (bilag 13, s. 2). Det er dermed regeringens

vurdering af, hvordan håndteringen skal struktureres. Dette indikerer, at regeringen i det moderne samfund har mandat til at træffe vidtgående beslutninger, der direkte styrer befolkningens hverdag og handlerum, hvilket understreger en høj grad af magt indlejret i politiske processer. Den mere direkte magtudøvelse bliver dermed også en teknik i risikostyringen indenfor governmentality. Dog kan den suveræne magt ikke siges at være altafgørende, da risikostyring opererer i et komplekst miljø, hvor styringen og magten udøves af forskellige autoriteter og organer i samfundet (jf. Dean, 2006). I vores case ser vi bl.a., hvordan styringen opererer på flere planer og niveauer, som ikke kun udtrykkes i styringen af populationen som helhed, men også i den måde, som subjektet disciplinerer sig selv.

Det kan dog ikke anfægtes, at der eksisterer underliggende samfundsstrukturer, der gør, at regeringen besidder en magt, der muliggør styring. Dette taler ind i vores videnskabsteoretiske udgangspunkt, hvor både Bhaskar (1989) og Foucault (1982) hævder, at strukturelle mekanismer er med til at skabe rammerne for virkeligheden og vidensproduktionen (jf. afsnit 4). Det kan pege på, at regeringen og andre myndigheder besidder en position, hvor magt er indlejret i de omgivende beslutningsprocesser. Derfor eksisterer der også en underliggende forventning til, at regeringen laver afvejninger i krisesituationer og tager beslutninger på vegne af populationen. Endvidere kan det indikere, at en krisesituation som COVID-19 kan være medvirkende til, at samfundet gør brug af den traditionelle government tilgang, hvor det formelle statsapparat anses som den vigtigste aktør i organiseringen og styringen af samfundet (jf. afsnit 3.2.2). Indenfor en foucauldiansk tankegang vil en analyse af risikostyring dog ikke anses som værende vellykket, hvis der blot fokuseres på, hvordan magten er centraliseret. Der vil derimod være et behov for, at andre komplekse magtniveauer indtænkes i analysen.

7.2.3.4 Opsamling

I vores materiale kommer magtforhold til udtryk i teknikker og taktikker funderet i bestemte vidensregimer rettet mod populationen. Vi får indblik i, at monitorering bruges til at få indblik i specifikke samfundstendenser. Det kommer bl.a. til udtryk i forbindelse med appen Smitte|stop, som giver myndighederne indsigt i smittekæder. Yderligere monitoreres landets kommuner i forsøget på at få et overblik over udviklingen i smitten, og hvornår der er behov for lokale indsatser til at inddæmme smitten. Vi ser dertil, at der

benyttes statistikker om befolkningen som en teknik. Her benyttes viden om folkesundhed til at beskrive tendenser på tværs af samfundet og dermed kvantificere specifikke fænomener i populationen (jf. Foucault, 1994). Denne viden er med til at skabe et overblik over pandemiens udvikling, hvilket tydeligt benyttes som et pejlemærke i politiske beslutningsprocesser. Den statistiske viden er yderligere medvirkende til at danne grundlag for de politiske beslutninger, der munder ud i specifikke restriktioner. Det er et udtryk for, at den suveræne magt også er en teknik i risikohåndteringen (jf. Foucault, 1982). Samlet set indikerer ovenstående, at biopolitik bliver rammesættende for risikohåndteringen, da styringsteknikkerne har fokus på at optimere befolkningens sundhed. Disse styringsteknikker kan siges at have en iboende magt, der har til hensigt at udstikke specifikke anvisninger, der begrænser befolkningens handlefrihed. Det kommer både til udtryk, når magthaverne kommunikerer direkte restriktioner, og når andre aktører kommer med indirekte anbefalinger. Det udspiller sig på forskellige niveauer, hvor aktører med forskellig grad af magt optræder. Det indebærer både den direkte magtudøvelse, kommunernes forvaltning af regeringens og myndighedernes retningslinjer, digitale monitoreringsværktøjer, myndighedernes råd og sundhedsfremmende anbefalinger. Disse styringsteknikker styrer mod det samme overordnede mål, nemlig at få nedbragt smitten blandt befolkningen for at opretholde folkesundheden og samfundsøkonomien.

7.2.4 *Subjektet*

Indenfor governmentality opererer styringstænkning på populationsniveau, hvor populationen underlægges samme politiske idéer og teknikker, men også i en individualiseret form tilpasset det enkelte subjekt og dens krop: "The celebrated automata, on the other hand, were not only a way of illustrating an organism, they were also political puppets, small-scale models of power" (Foucault, 1977, s. 136). Subjekter indgår dermed ikke kun i en enhed i populationen, men bliver i stedet tænkt som et politisk værktøj, der også indgår i andre magtrelationer. I den sammenhæng opdages kroppen som genstand for mål og magt, hvor Foucaults (1977) begreb om *docile embodies* bliver relevant. Det dækker over, hvordan kroppen ses som et medgørligt objekt: "[...] that may be subjected, used, transformed and improved" (Foucault, 1977, s. 136). Med dette element er ønsket altså, at subjektet har en 'docile' krop, der indretter sig under den styring, det pålægges. I vores case vil fokus derfor være, hvordan styringen rettes mod

det enkelte subjekts krop i risikohåndteringen. Det kommer bl.a. til udtryk, når der tales om hygiejne og brug af mundbind: “[...] det kræver så en indsats fra os hver især – både i forhold til afstand og hygiejne, men altså nu også med at bære mundbind” (bilag 11, s. 20); “[...] hygiejnen skal være på plads” (bilag 9, s. 3). Det fremhæves yderligere i den måde, som subjektet indgår i et testsystem, hvor kroppen bruges som en del af risikohåndteringen (bilag 10, s. 8; bilag 12, s. 15). Det viser dermed, at der opnås en kontrol over subjektets krop. Dette element taler dermed også ind i biopolitik, hvor det endelige styringsmål er at fremme den generelle folkesundhed.

Styringstænkningen kan altså siges at udspille sig i en mere individualiseret form tilpasset det enkelte subjekt, som ifølge Foucault (1982) kan betegnes som den disciplinære magt (jf. afsnit 3.2.3). I følgende afsnit vil vi gå i dybden med denne form for magt, der bl.a. kommer til udtryk ved, at der i kommunikationen appelleres til, at subjektet skal disciplinere sig selv og tage ansvar. Derudover skildres styringen også i modsætningspar, hvor enkelte befolkningsgrupper påpeges som afvigende fra normen.

7.2.4.1 Disciplinering

Foucault (1978b) beskriver den disciplinære magt som en nødvendighed for den governmentaliserede stat, da det gennem disciplinering og subjektivering bliver muligt at få adgang til subjektets holdningsdannelse og handlinger (s. 125). Denne form for styring kommer bl.a. til udtryk i den måde, der appelleres til borgerens sunde fornuft (bilag 9, s. 7, 9; bilag 12, s. 3). Her lægges der vægt på, at den endelige risikohåndtering afhænger af borgerens egen disciplin:

[...] ét er hvad politikere beslutter, men hvis ikke det bliver ført ud i livet, og hvis ikke, at mange tager ansvaret på egne skuldre [...] i jeres private liv, [...] så kan det ikke lade sig gøre. (bilag 8, s. 16); Og alting afhænger af, hvordan vi hver især opfører os [...] Og alting falder tilbage på de samme skuldre, nemlig på dine, at hvis ikke vi hver især løfter det kolossalt store ansvar, vi har, så kan det her ganske enkelt ikke lade sig gøre. (bilag 9, s. 17, 21)

Ud fra de ovenstående citater italesættes der et “kolossalt” stort ansvar hos den enkelte borger. Det påpeges dermed, at smitten ikke kan holdes nede uden subjektets hjælp,

hvilket underbygger, at den disciplinære styring rettes mod subjektets handlemønstre (jf. Dean, 2006). Subjektet skal altså disciplinere sig selv til at efterleve de regler, som det pålægges at efterleve. Denne styring kommer bl.a. til udtryk i måden, som Kåre Mølbak og direktør i Udenrigsministeriet Erik Brøgger Rasmussen kommunikerer om rejsevejledningerne:

Bliv hjemme. Vi fraråder alle ikke-nødvendige rejser til hele verden. [...] Det ville simpelthen være ufornuftigt at begynde at rejse på nuværende tidspunkt. (bilag 10, s. 7); [...] vi sætter ikke politiet ved grænsen eller i lufthavnen og siger ikke, du må ikke rejse, men vi opfordrer klart til, at man tænker sig virkelig, virkelig godt om, inden man rejser. (bilag 6, s. 22)

Borgerne frarådes at rejse, men de forbydes det ikke. Der bliver blot lagt op til, at de skal lytte til deres sunde fornuft, hvilket udtrykker en indirekte styring. Subjektet har i realiteten frihed til at rejse, hvis det er ønsket. Med udgangspunkt i Foucault (1978b) vil vi dog argumentere for, at denne frihed forvaltes af nogle rammer, som er med til at begrænse, hvordan subjektet danner holdning og dertil handler. Disse rammer skaber nogle normer i samfundet, som kan være svære for subjektet at afvige fra, og det kan siges at få en indflydelse på den dannelsesproces, som hører under Foucaults (1978b) subjektiveringsproces. Hvis nogle danskere planlægger at rejse, vil de afvige fra normen, hvilket kan give dem et bestemt prædikat af, at de ikke tager smitterisikoen alvorligt. Det kan dermed få dem til at fravælge denne mulighed for at undgå at skille sig ud, hvilket er et udtryk for, at de internaliserer den pålagte styring og dermed disciplinerer sig selv. Subjektets handlefrihed reguleres altså, selv i tilfælde, hvor der kun kommunikeres anbefalinger og ikke restriktioner.

Vi mener også at kunne identificere, at appen Smitte|stop er med til at disciplinere subjektet. Selvom appen omtales som frivillig, viser flere udtalelser, at der foregår underliggende styring i forsøget på at få subjektet til at bruge den:

Og en opfordring til alle jer, der har downloadet den: Tag jeres telefon og lige se på den engang. Og det er altså vigtigt, den er aktiv. [...] Og jer, der ikke har downloadet den – overvej at få den ind på jeres telefon også [...] Der var en direkte

opfordring til at få downloadet appen, hvis ikke man allerede har gjort den. (bilag 11, s. 8)

Det bliver dermed ikke sagt, at subjektet 'skal' downloade appen, men i stedet bliver det en anbefaling, hvor der kraftigt opfordres til, at subjektet 'lige' får downloadet den. Her appelleres der til subjektets fornuft og disciplin, hvilket kan få indvirkning på subjektets vurdering af, hvorvidt de vil bruge appen. Udover at give myndighederne viden om det enkelte subjekt, er den også med til at informere subjektet, hvis det har været i kontakt med en smittet og bør testes eller isoleres. Dette element taler dermed ind i biopolitik, da appen er med til at styre det enkelte subjekt med henblik på at opretholde subjektets sundhed og dertil den generelle folkesundhed (jf. afsnit 7.2.1). Derudover kan appen ses som et centralt værktøj til at give subjektet en følelse af at være overvåget, hvilket indirekte også kan være med til, at subjektet følger retningslinjerne og dermed disciplinerer sig selv til en optimal opførsel.

7.2.4.2 Forventning og sanktion

Aktørerne udtrykker en forventning om, at befolkningen efterlever retningslinjerne (bilag 6, s. 19; bilag 8, s. 7). Italesættelsen af disse forventninger indikerer igen en indirekte styring af befolkningen, da der igen appelleres til fornuften og disciplinen. Statsministeren taler bl.a. til befolkningens samvittighedsfølelse med det formål at få dem til at efterleve anbefalingerne:

[...] det er klart, i et hæderkronet, gammelt demokrati som vores, så vil vi jo altså helst have, at folk af sig selv nu aflyser de fødselsdage, der ikke måtte være aflyst og lade være med at invitere venner og kolleger hjem til middagsselskaber. Jeg vil meget, meget nødtigt bruge politiets ressourcer på at gå og banke på hjemme ved danskerne. (bilag 7, s. 16)

Der appelleres til, at danskerne selv aflyser arrangementer, så politiets ressourcer kan bruges på mere vigtige samfundsopgaver. Yderligere understreges det, at det ikke er en normalitet i et demokratisk samfund, at ordensmagten kommer ud til de enkelte borgere for at huske dem på restriktioner. Rigspolitichefen pointerer i den forbindelse: "Det er også vigtigt at sige, at politiet ikke trænger ind i private hjem for at sikre overholdelsen

af de her regler [...] så kommer vi ud og kigger og spørger venligt og ordentligt, om ikke det var en god idé at få lukket denne her fest ned af flere grunde” (bilag 7, s. 10). Underliggende indikerer det en trussel, idet politiet vil komme ud til danskerne, selvom de ikke vil bevæge sig ind i hjemmet. Der kan derudover argumenteres for, at Rigspolitichefen har en særlig autoritet, der kan medvirke til en særlig disciplinering hos subjektet. Vi mener, at dette element igen understøtter, hvordan mange af restriktionerne kan ses som biopolitik, da de styrer subjektets levemåde (jf. afsnit 7.2.1). I andre sammenhænge påpeges det også direkte, at befolkningen vil opleve sanktioner, hvis de ikke følger restriktionerne. Dette kommer bl.a. til udtryk i statsministerens og rigspolitichefens udtalelser:

[...] meget klar forventning om, at alle efterlever reglerne. Og hvis det skulle vise sig ikke at være tilfældet, så skal man også være villig til at sanktionere. (bilag 7, s. 16); Vi er der med råd og vejledning, men vi er der også med påbud og bøder til de få, som ikke vil forstå, og som mener, at deres egen mening og holdning til det her problem er vigtigere end loven. De vil få en straf. (bilag 8, s. 12)

Ifølge disse udtalelser skal subjektet altså lade sig sanktionere, og der er dermed konsekvenser på spil, hvis reglerne ikke følges. Det er igen et udtryk for Foucaults (1982) begreb om suveræn magt, som kommer til udtryk ved, at regeringen og politiet har magt til at straffe dem, der ikke følger de udstukne regelsæt. Dog påpeger Thorkild Fogde også, at sanktionerne ikke eksisterer for at genere nogen, men er et element til at sætte ind, hvor der foregår organiseret uansvarlighed (bilag 12, s. 9).

7.2.4.3 Dividing practices

Vi ser, at der i håndteringen bruges nationalistiske argumenter, der lægger sig op ad tanker og værdier fra det danske velfærdssamfund:

[...] vi er et samfund, der bygger på fællesskab og solidaritet og tillid. (bilag 8, s. 5); Vi finder fælles løsninger på fælles problemer. Det har vi en stolt og lang tradition for at gøre. Og lige nu kæmper vi for den generation, som lagde de første sten til vores velfærdssamfund. (bilag 13, s. 6)

I den sammenhæng tales der ind i en retorik om, at danskerne skal stå sammen: "Vi plejer som danskere at søge fællesskabet ved at være tæt med hinanden. Nu skal vi stå sammen ved at holde afstand til hinanden. Og vi får brug for samfundssind" (bilag 6, s. 2). Statsministeren italesætter hertil en helt særlig kultur, hvor det er en "indiskutabel" værdi at passe på alle landets borgere (bilag 8, s. 21). I denne fremhævelse af det danske samfund som centreret om fællesskabet udpeges to befolkningsgrupper, der ikke lever op til normen om at værne om fællesskabet. Det taler ind i Foucaults (1982) begreb om *dividing practices*, hvor subjekter skildres i modsætningspar (s. 208). Der konstrueres modsætningspar i sammenligningen mellem de sårbare overfor raske samt i kommunikationen om kulturelle forskelligheder. Disse *dividing practices* indikerer styring, da der forsøges at skabe en enighed og norm i befolkningen om, at der i fællesskab skal værnes om den generelle folkesundhed. I de følgende afsnit vil vi udfolde de to modsætningspar.

7.2.4.3.1 Sårbare vs. raske subjekter

Vi identificerer altså, at aktørerne italesætter et modsætningspar mellem sårbare og raske, hvor ældre eller syge forbindes med den sårbare gruppe, og unge og friske sammenkædes med den raske gruppe (bilag 7, s. 2, 12; bilag 12, s. 2). Det er dermed udtryk for to forskellige *dividing practices*, sårbare overfor raske samt ældre overfor unge. Disse kan siges at støtte op om hinanden i forsøget på at dele befolkningen op i kommunikationen, hvilket kan anses som et retorisk greb. Når der i kommunikationen er særligt fokus på den sårbare del af befolkningen, trækkes der på en rationalitet for folkesundhed (jf. afsnit 7.2.2.1). Dette indikerer Foucaults (1982) første del af subjektiveringsprocessen, hvor der er fokus på de bestemte vidensregimer om folkesundhed og politisk økonomi. Herunder trækkes der på en bestemt viden om, hvilke samfundsgrupper der er i højere risikogruppe end andre.

Med udgangspunkt i denne viden italesættes *dividing practices*, hvilket kan anses som andet led i subjektiveringsprocessen. Her lægges der vægt på, at det er en samfundsopgave at passe på de sårbare: "Alle, der er raske og ikke selv føler sig udsatte, vi har et kæmpe ansvar for de mest udsatte i vores samfund [...] vil have et meget stort fokus på at beskytte de ældre og de sårbare" (bilag 11, s. 4, 8). Her kommunikeres det altså, at de udsatte skal beskyttes. Det italesættes særligt, at den raske gruppe bærer

ansvaret for, at de udsatte ikke bliver syge (bilag 1, s. 4; bilag 7, s. 2), hvorfor de raske har et større ansvar end de sårbare. I mange sammenhænge bliver de unge forbundet med de raske, hvorfor det også indirekte siges, at de unge bærer et enormt ansvar for at stoppe smittespredningen. Det udtrykkes bl.a., at deres ageren er vigtig, og selvom at de er sunde og raske, kan de udsætte andre for en smitterisiko (bilag 7, s. 2). I nogle tilfælde taler aktørerne også indirekte til de unge:

Vi har et fælles ansvar over for de svækkede og sårbare i vores samfund. Og det gælder også, selvom vi ikke selv tilhører den gruppe (bilag 6, s. 9); Jeg hører stadigvæk mange, der siger, at corona ikke er farlig for dem selv, at virussen kun rammer hårdt, hvis man er ældre [...] sådan er det faktisk ikke. (bilag 12, s. 2)

Her tiltaler aktørerne de unge uden direkte at italesætte dem. De kommunikerer om de ældre og sårbare i forsøget på at understrege alvoren for den unge og mindre sårbare målgruppe. Søren Brostrøm lægger vægt på, at de unges opførsel ikke bliver adresseret med et ønske om at hænge dem ud: “[...] det er ikke sigtet med det her at udskamme bestemte dele af befolkningen” (bilag 12, s. 13-14). Dog kan det antages, at det i nogle sammenhænge alligevel vil få den effekt. Her er det centralt at indtænke sidste del af subjektiveringsprocessen, hvor subjektet danner og former egne holdninger på baggrund af dominerende forståelser skabt af komplekse institutioner og vidensregimer (Foucault, 1978b, s. 100-101). Vi mener nemlig, at omtalen af de unge kan være med til at definere dem som den generation, der ikke følger reglerne og dermed gøre dem til ‘syndere’ ift. at smitten fortsat spredes. Når regeringen og myndighederne på den måde udpeger specifikke grupper i samfundet, giver det dem et bestemt prædikat, der skaber bestemte konnotationer om dem som befolkningsgruppe. Dette prædikat kan være med til at begrænse deres frihed og handlerum, da de måske også internaliserer denne forståelse. Ifølge Foucault (1978b) opererer den disciplinære magt ikke kun med subjektets egen disciplinering, men også med subjektets styring af andre subjekter (s. 125). Ovenstående prædikat kan dermed også antages at være med til at skabe nogle styringsforhold blandt populationen, hvor især unge bliver defineret som en uansvarlig gruppe med manglende samfundssind. Brugen af dividing practices kan dermed ses som en teknik til at styre de unge i en retning med fokus på folkesundheden, hvilket understøtter det biopolitiske element. At det i kommunikationen understreges, at de unges opførsel er uansvarlig og

egoistisk kan medvirke til at gøre skellet mellem befolkningsgrupper, særligt ældre og unge, større. Derudover kan det være med til at skabe en negativ retorik omkring de unge mennesker i samfundet. Det kan derfor antages, at når der trækkes på bestemte teknikker og videnssystemer, der udpeger en bestemt gruppes adfærd som værende afvigende fra normen, skabes der belæg for negative betonedede holdninger om en specifik gruppe.

7.2.4.3.2 Kulturelle forskelle

I kommunikationen skildres yderligere en dividing practice, der har fokus på den kulturelle forskellighed i Danmark. Statsministeren italesætter gentagne gange minoritetsgrupper med ikke-vestlige baggrunde som en gruppe, hvor smitterisikoen er for stor:

I den forbindelse vil jeg gerne have lov til at sige, at når vi nøgternt kigger på smittetallene i Danmark, så er der ganske enkelt for mange mennesker med ikke-vestlig baggrund, som er smittet [...] Det lille mindretal har altid et ansvar for det store fællesskab. (bilag 11, s. 3)

Med udgangspunkt i viden om smittetal udpeges en specifik befolkningsgruppe, der stikker ud ift. smitterisiko. På samme måde som de raske blev en modsætning til de sårbare, skabes der et modsætningsforhold mellem etniske danskere og ikke-vestlige minoritetsgrupper. Det kan siges at konstruere en dividing practice i statsministerens kommunikation, selvom hun lægger vægt på, at hun ikke ønsker et samfund, hvor særlige grupper eller enkeltpersoner bliver dæmoniseret eller chikaneret (bilag 11, s. 4). Der lægges altså vægt på, at der ikke er fokus på at diskriminere nogle befolkningsgrupper, men vi mener alligevel, at fremhævnningen af én enkelt gruppe kan være problematisk. Der eksisterer nogle underliggende mekanismer i dividing practices, der kan være medvirkende til at skabe nogle specifikke prædikater på bestemte befolkningsgrupper. Det kan medvirke til at skildre et "os" overfor "dem" og opfordre til styring blandt subjekterne, hvor danskere kan udpege ikke-vestlige som værende skadelige for folkesundheden. Det udtrykker dermed, hvordan magten opererer på forskellige niveauer, og hvordan subjektet selv bliver en del af styringsprocessen. Endvidere indikerer ovenstående en fællesskabsfølelse, hvor det altoverskyggende element i krisehåndteringen bliver at værne om fællesskabet uanset ophav, alder og behov.

7.2.4.4 Opsamling

Ud fra ovenstående afsnit kan vi udlede, at risikostyringen også henvender sig direkte til subjektet, hvilket bliver et udtryk for Foucaults (1982) tanker om den disciplinære magt. Der appelleres til, at subjektet skal disciplinere sig selv til at efterleve bestemte anbefalinger, da det besidder et stort ansvar for smittens udvikling. Subjektet har en reel frihed til at afvige fra styringen, men ifølge Foucault (1978b) forvaltes friheden af nogle rammer, som opstilles gennem subjektivering. Det indikerer dermed, at appellen til disciplin og fornuft bliver handlingsanvisende, og at subjektets frihed begrænses. Vi ser yderligere, at der lægges vægt på en nationalistisk forståelse af håndteringen, hvor værdier som fællesskab, solidaritet og velfærd fremhæves. I den sammenhæng påpeges det, at nogle befolkningsgrupper afviger fra den fælles indsats, hvilket taler ind i *dividing practices*. Her skildres tydelige modsætningspar mellem sårbare og raske og i fremhævelsen af kulturelle forskelle i Danmark. Italesættelsen af en bestemt befolkningsgruppe indikerer en styring, som kan have konsekvenser for subjektivering og dermed selvopfattelsen iblandt befolkningen. Det kan være medvirkende til at sætte et prædikat på bestemte grupper i samfundet, hvilket kan medføre udskamning, der yderligere bliver forstærket af, at budskabet kommunikeres af staten. Det kan derfor være med til at skabe indbyrdes magtforhold blandt subjekter, hvor der fra flere niveauer udøves styring over dem. Udpegelsen af de bestemte befolkningsgrupper kan derudover styre, hvordan der politisk laves restriktioner for at inddæmme smitten blandt befolkningsgrupper. Der er dermed ikke længere kun fokus på populationen som helhed, men i stedet målrettes restriktioner specifikke bestemte populationsgrupper i samfundet. En sådan målrettet håndtering kan medvirke til en stigmatisering, hvor der skabes en kløft mellem grupper i samfundet. Omvendt kan der også argumenteres for, at det er nødvendigt at adressere stigende smittetal i specifikke befolkningsgrupper, da data viser, at udfordringerne eksisterer her.

7.2.5 Delkonklusion

Ud fra ovenstående analyse kan vi udlede, at risikostyring i et governmentality-perspektiv udfolder sig på flere niveauer. Den udspiller sig både mod populationen som et hele og det enkelte subjekt. Det er tydeligt, at forskellige vidensregimer og styringsrationaliteter understøtter en dominerende diskurs om at få nedbragt smitten i

fællesskab for både at kunne opretholde folkesundheden og samfundsøkonomien. Dermed kan Foucaults (1978a) begreb om biopolitik siges at være rammesættende for risikohåndteringen, da målsætningen er at forbedre sundheden. Der tages dertil udgangspunkt i tankegangen om den økonomiske politik (jf. Foucault, 1994), da der bliver fokus på, hvordan der politisk set kan tages hensyn til samfundsøkonomien. Vi får indblik i to dominerende vidensregimer, der handler om henholdsvis folkesundhed og politisk økonomi. Indenfor hvert videnssystem præsenteres rationaliteter, der har fokus på enten at opretholde folkesundheden eller samfundsøkonomien. Disse to vidensregimer trækker tråde til de tre risici, som vi i første del af analysen argumenterer for, nemlig smitterisiko, mental sundhedsrisiko og økonomisk baseret risiko (jf. afsnit 6.1). Derudover finder vi frem til, at der eksisterer begrænsninger ved de enkelte vidensregimer, da pandemiens udvikling og konsekvenser ikke kan forudses. Det underbygger pointen om den videnskabelige usikkerhed, som afdækket i specialets første analysedel (jf. afsnit 6.3.2).

Vi kan dertil konkludere, at de to videnssystemer bliver definerende for den måde, der udarbejdes forskellige teknikker og taktikker i styringen af populationen. Det kommer bl.a. til udtryk i monitoreringen af populationen i kommunerne og i Smitte|stop-appen. Denne viden bruges til at vise bestemte tendenser om folkesundhed i statistikker, der bliver styrende for de politiske indsatser og dermed de restriktioner, der udvikles som en teknik til at inddæmme smitten. Restriktioner kan anses som en suveræn magt (jf. Foucault 1982) og en biopolitisk teknik, der er med til at regulere populationens handlerum i forsøget på at mindske smittespredningen. I analysen finder vi yderligere frem til, at styringen henvender sig mere direkte til subjektet, hvilket taler ind i den disciplinære magt (jf. Foucault, 1982). Der appelleres til, at subjektet skal disciplinere sig selv til at efterleve bestemte anvisninger, hvilket kan siges at være handlingsanvisende for subjektet. Derudover får vi indblik i bestemte modsætningspar, der udpeger bestemte befolkningsgrupper som værende udstikkere fra fællesskabet. Denne skildring medvirker til at give dem et bestemt prædikat i samfundet, der muliggør en udvidet form for styring, som både indbefatter subjektets egen disciplinering, andres styring og specifikke restriktioner, der målrettes dem.

Overordnet set kan det dermed konkluderes, at governmentality-perspektivet afdækker, hvordan risikostyring udfolder sig på flere planer for tilsammen at støtte op om den dominerende diskurs, der har fokus på at opretholde folkesundheden og samfundsøkonomien. Magten udøves dermed ikke kun af staten, men produceres i sociale praksisser, hvor vidensregimer konstitueres (jf. Foucault, 1982), og er altså med til at afgøre, hvordan der tales om håndteringen af COVID-19. Magten fordeles ud i forskellige institutioner og organer, der alle opererer under den samme forståelse, og den dominerende diskurs bliver dermed indlejret i den tænkemåde, som populationen og samfundet tilsammen tænker risikostyring på.

7.3 Risikostyring er medialiseret

Det sidste perspektiv i denne styringsanalyse er, hvordan risikostyring kan anses som en medialiseret aktivitet. Vi finder dette aspekt relevant at udfolde, da vores materiale indikerer, at medierne bliver indtænkt i kommunikationen om risikostyringen på pressemøderne. Dette er dertil ikke et element, der indtænkes i de to styringsperspektiver, som vi netop har gennemgået.

I vores materiale identificerer vi, at regeringen bruger metaforer som “supervåben” (bilag 6, s. 2; bilag 6, s. 16) og “dansen med corona” (bilag 11, s. 2, 4, 18; bilag 12, s. 4). Det kan anses som en måde at pakke restriktive budskaber ind på en appellerende måde. Dertil tales der ind i logikker såsom sensation, aktualitet og væsentlighed (jf. Blach-Ørsten, 2016), som bl.a. kommer til udtryk i nedenstående citater af statsministeren:

Italien er lukket ned. På hospitaler mangler der respiratorer og personale. Jeg vil gerne understrege: Det ikke er et skræmmebillede. Det er ikke et fantasifuldt udtænkt fremtidsscenario. Det er virkeligheden i et land, som de fleste af os kender. (bilag 6, s. 1); I andre lande ser vi nu, hvordan militæret henter ligposser i lastbiler. Hvordan skøjtehallen omdannes til lighuse. Ja, vi har endda hørt eksempler på, at mennesker ligger døde i deres senge og først bliver fundet noget tid efter. Alt det [...] sker i Europa, men der skal Danmark ikke hen. (bilag 13, s. 5)

I disse udtalelser anvendes tilmed en skræmme-retorik, der fremstiller situationen på en aktuel, væsentlig og sensationspræget måde. Det er med til at understrege, at der skal

handles nu, så Danmark ikke ender i samme situation som andre europæiske lande. At pandemien 'markedsføres' dermed ved brug af skræmme-eksempler kan anses som et forsøg på at fange mediernes opmærksomhed, så de selv tager del i at videreformidle den kommunikerede risikostyring. Statsministeren italesætter selv, at medierne hjælper regeringen med at sprede viden om risikohåndteringen: "Tusind tak for, at I ville møde frem endnu engang og formidle de her for Danmark meget, meget – meget, meget vigtige budskaber" (bilag 6, s. 22). Dette indikerer, at regeringen er afhængige af medierne, hvilket kan bekræfte, at politik i stigende grad har mistet sin autonomi, og at politiske beslutninger dermed ikke har samme værdi, hvis det ikke dækkes af medierne (jf. Mazzoleni & Schultz, 1999). Det kan yderligere underbygge Ørstens (2006) pointe om, at medierne er med til at sætte den politiske dagsorden, hvorfor de også bliver en vigtig og magtfuld aktør i risikostyringen. Dog ser vi en tendens til, at medierne generelt også er kritiske overfor aktørerne på pressemøderne. Journalisterne stiller sig kritiske overfor restriktioner og retningslinjer, der præsenteres:

For to vintre siden havde Danmark en meget alvorlig influenzaepidemi, den kostede 2.000 døde. Det er fire gange så mange, som foreløbig er døde af corona i Danmark. (bilag 10, s. 19); Men hvis vi så antager, at vi er et stykke vej fra en overbelastning af sundhedsvæsenet. [...] hvad er det så, der retfærdiggør de her tiltag, som [...] et langt stykke hen ad vejen er et indgreb i den personlige frihed [...] Altså er det for eksempel nok at kunne henvise til de der senfølger, som I taler så meget om. Altså jeg er med på, det kan være ubehageligt at miste lugtesansen og have lidt hovedpine i en månedstid og sådan noget. Men kan det retfærdiggøre i sig selv tiltag, som dem I nu præsenterer i dag? (bilag 12, s. 16)

Det er dermed tydeligt, at journalisterne ikke blot køber de argumenter, som fremlægges på pressemøderne, men derimod udfordrer dem. Journalister udfordrer også pressemødernes aktører:

Enhver, der følger dansk politik for øjeblikket kan jo se, at, at du er super populær, meningsmålingerne går derudaf, og du har en [...] popularitet, som ingen statsminister har haft før dig i nyere tid. [...] Partiledere [...] siger, du holder oplysninger skjult for dem. Du kommer ikke med tilstrækkelige orienteringer i

tilstrækkelig god tid. Mit spørgsmål skal lyde: Er der ikke for en statsminister, selv i en så speciel situation som denne her, en grænse for, hvor egenrådig man skal føre sig frem? (bilag 9, s. 15)

Her bliver det pointeret, at statsministeren arbejder egenrådigt, og at hun i praksis måske ikke inddrager partiledere så meget, som hun ellers argumenterer for (jf. afsnit 7.1.2). Det viser dermed, at medierne forholder sig kritisk til regeringens udmeldinger, hvilket kan være med til at underbygge deres position som den fjerde statsmagt, der tilstræber en objektivitet (jf. Blach-Ørsten, 2016). Dog mener vi ikke, at medierne kan anses som værende objektive, da de har også en agenda i formidlingen af pressemøderne. Statsministeren pointerer bl.a., hvordan medierne i nogle sammenhænge bruger deres kanaler til at fordreje sandheden: “[...] nogen gange, når man lytter til debatten, så lyder det næsten som om, at der ikke er nogen danskere, der går på arbejde. Det er jo ingenlunde tilfældet” (bilag 8, s. 18). Denne udtalelse kan sammentænkes med Ophir (2018), der pointerer, at succesen af risikokommunikation i sidste ende afhænger af mediernes “compliance”. Hvis der er en uoverensstemmelse mellem myndighedernes kommunikation og mediernes kommunikation, kan der skabes rygter og misinformation (Ophir, 2018, s. 147). Ud fra dette perspektiv kan medierne altså være med til at skabe misinformation og mistillid, hvis de ikke kommunikerer myndighedernes udmeldinger fuldstændigt. Dette studie kan siges at tale imod Blach-Ørsten (2016), hvilket indikerer to modsatrettede syn på mediernes rolle. Ophir (2018) argumenterer for, at medierne ukritisk skal viderekommunikere den officielle kommunikation, mens Blach-Ørsten (2016) i stedet lægger vægt på, at medierne skal fastholde en kritisk distance til kommunikationen. Når statsministeren dermed udtaler, at medierne er med til at fordreje sandheden, kan det fremstå som, at medierne har fastholdt en kritisk rolle og udfordret aspekter i myndighedernes kommunikation.

Vi mener altså at kunne identificere, at risikostyringen er strategisk rettet mod medierne i forsøget på at få adgang til at oplyse befolkningen om COVID-19. Det aspekt spiller dermed også en rolle i den kommunikerede risikostyring, da styringselementerne indtænkes i mediernes logikker. Governance og governmentality analyserne giver ikke et blik på dette aspekt, da de som teorier ikke er centreret om strategisk kommunikation. Aspektet er dog et interessant element at indtænke, da medierne er en central aktør ift.

at videreformidle den styring, der udspiller sig indenfor begge styringstilgange. Det er yderligere med til at understrege, at medierne er en afgørende del af det moderne samfund, og at risikostyring ikke kan operere uden mediernes involvering.

8. Kan en vellykket risikohåndtering baseres på usikker viden?

Vores analyse giver indblik i, at risikohåndteringen er baseret på mangelfuld viden, da risici ved COVID-19 er usikker og kompleks. Det kan være med til at komplicere en effektiv kommunikationsindsats og risikostyring af krisen, hvorfor vi i det følgende vil diskutere, hvorvidt en vellykket risikohåndtering kan baseres på usikker viden.

8.1 De kommunikative udfordringer

Det kan anses som en svær kommunikativ opgave at formidle om risici, hvor der kun eksisterer en begrænset mængde viden. Siden starten af pandemien, har myndighederne jævnligt afholdt pressemøder for at dele viden om fx risici og restriktioner med befolkningen. Det indikerer, at deres målsætning har været at involvere befolkningen på trods af, at deres videnskapacitet har været begrænset. Undervejs i håndteringen har myndighederne dog fået kritik for at fremsætte usikker viden, der ikke holder stik (Holst, 2020). Aktørerne har også selv anerkendt denne kommunikative usikkerhed:

Jeg kan godt forstå uklarheden. Og jeg synes, der har været noget uklar kommunikation. (bilag 12, s. 10); Samtidig er det [...] regeringens og myndighedernes opgave at sikre, at alle kommunikerer helt klart og helt umisforståeligt for alle danskere. [...] der er plads til forbedring, og at vi lærer af de ting undervejs. (bilag 12, s. 5)

Aktørerne er dermed klar over, at de til tider har fejlet i deres kommunikative indsats, hvilket løbende adresseres på pressemøderne. Men hvad gør det egentlig for risikohåndteringen, at aktørerne er åbne omkring uklarheder og usikkerheder? På den ene side kan det siges at være med til at skabe tillid, da aktørerne giver befolkningen indsigt i den usikre beslutningsproces (jf. Aven & Boudier, 2020; Purohit & Mehtra, 2020). På den anden side kan det medvirke til at skabe mistillid til aktørernes beslutninger, da de træffes på et usikkert grundlag. Det kan derfor antages, at befolkningen vil stille spørgsmålstegn ved restriktionernes gyldighed og derfor ikke følge restriktionerne. Risikohåndteringen kan altså blive udfordret af den usikkerhed, som kommunikationen baserer sig på. Det kommer bl.a. til udtryk, når budskaberne løbende ændrer sig om fx mundbind (jf. afsnit 6.3.2.2). At være uklar i sin kommunikation med meldinger, der stikker i forskellige retninger, kan altså udfordre den tillid, som danskerne har til

myndighederne og eksperterne (Holst, 2020). Det er problematisk, da tilliden til myndighederne kan siges at være altafgørende for at opnå en vellykket risikohåndtering. Et studie fra KU (2020) viser, hvordan usikker viden generelt gør mennesker nærige og egoistiske. I studiet laves en parallel til, at aktørerne under COVID-19 bør være klare i mælet, når de kommunikerer om pandemien. Det understreges, at hvis offentligheden er usikker på retningslinjerne, så handler de efter egne overbevisninger (KU, 2020). Det kan dermed betvivles, hvorvidt myndighederne overhovedet kan opnå en vellykket risikohåndtering, da de opererer med usikker viden under COVID-19. Dog kan det modsat antages, at klar og tydelig kommunikation kan hjælpe aktørerne på vej mod en mere vellykket håndtering, da det vil styrke deres position og tillid blandt befolkningen.

Som tidligere nævnt, spiller videnskaben en afgørende rolle i kommunikationen under COVID-19, hvor eksperter ifølge Kongpetsak (2020) også kæmper med forskellige kommunikative udfordringer. Eksperterne har bl.a. skulle forholde sig til videnskabelige spørgsmål om smittespredning, dødelighed og tidshorisont, hvor der har været mangel på evidens, hvorfor de har været forsigtige i deres kommunikation. De har dermed skulle adressere et væld af usikkerheder, som risikosamfundet ifølge Beck (2000) består af. Dette element kommer til udtryk på pressemøderne, hvor Søren Brostrøm bl.a. udtaler: "Vi har fået mere viden, selvom den ikke er perfekt" (bilag 11, s. 20). Dette er problematisk, da offentligheden er vant til at associere videnskaben med en høj grad af sikkerhed. Når eksperter og myndigheder derfor er forsigtige med at kommunikere konklusioner, søger offentligheden mod andre ikke-officielle udmeldinger i online miljøer (Kongpetsak, 2020). Der kan dermed argumenteres for, at uklar kommunikation kan skabe et fortolkningsrum, hvor befolkningen selv får mulighed for at tolke videnskommunikationen. Som effekt af dette fortolkningsrum, kan der opstå mistillid til myndighedernes kommunikation, da befolkningen vil få viden andetsteds fra. Mistillid til de officielle kommunikationskanaler kan yderligere skabe grobund for konspirationsteorier (jf. Barrelet et al., 2013). Dette kan siges at arbejde imod myndighedernes risikohåndtering, da befolkningen kan tilegne sig alternativ viden om bl.a. brug af mundbind, tests eller vacciner, end den som myndighederne melder ud. Dog kan dette fortolkningsrum også medvirke til, at befolkningen forholder sig kritisk til de restriktioner, som myndighederne kommunikerer. Omvendt kan det anses som en positiv effekt, idet befolkningen ikke bliver blinde overfor den magt, som autoriteten besidder.

Videnskaben er usikker, og myndigheder og eksperter begår fejl, så en kritisk stillingtagen kan samtidig siges at være med til at forhindre et komplet ukritisk samfund, hvor regeringen kan gøre, hvad end der passer dem. En kritisk offentlighed kan dermed udfordre risikohåndteringen, da regeringen, myndighederne og eksperterne er nødt til at tage højde for deres perspektiver.

En anden kommunikativ udfordring, som Kongpertsak (2020) skildrer, er spændingsfeltet mellem politik og videnskab. Den arbejdsfordeling, hvor videnskabsfolk blot fremlægger hypoteser, som myndighederne tager beslutninger ud fra, er nemlig svær at opretholde i krisesituationer. De videnskabelige hypoteser bliver så dybt integreret i de politiske beslutninger, at det for offentligheden er umuligt at skelne mellem de to elementer (Kongpertsak, 2020). Det kan dermed diskuteres, hvorvidt der potentielt kan opstå mistillid til både de videnskabelige og de politiske processer, da de ikke fremstår som gennemsigtige. Derudover kan det blive svært at gennemskue, hvem der er ansvarlig for hvilke områder. Endvidere problematiseres det af Kongpertsak (2020), at eksperter har haft en tendens til at udtale sig om epidemiologi på trods af, at det ikke er deres fagområde. De faglige grænser flyder derfor sammen, da nogle eksperter udtaler sig om noget, der ikke er deres forskningsfelt. Det kan ses som uhensigtsmæssigt, da offentligheden kan have svært ved at skelne mellem en 'videnskabsperson' og en forsker med kraftige holdninger (Kongpertsak, 2020). Det har dertil krævet, at befolkningen har skulle forholde sig kritisk til den offentlige debat og dermed leve op til positionen som den kritiske offentlighed (jf. Eriksen & Weigård, 2003). Omvendt kan der argumenteres for, at eksperterne på pressemøderne er nøje udvalgt af myndighederne, hvorfor kommunikationen bliver forvaltet indenfor nogle bestemte rammer. Derfor kan det antages, at risikohåndteringen i højere grad bliver udfordret af de debatter, der foregår udenfor pressemøderne, hvor forskere og eksperter med andre synspunkter kan komme på banen. Her besidder de ikke det samme ansvar, som aktørerne på pressemøderne, hvorfor de også har mere råderum til at udtale sig definitivt. Disse aktører med andre synspunkter kan ligeledes være med til at udfordre risikohåndteringen og understøtte den førromtalte mistillid.

8.2 Styring som et altoverskyggende element

Ifølge studiet fra KU (2020) er befolkningen generelt mere regelrette, når der er andre

mennesker i nærheden. Derfor bliver social kontrol et centralt element i sammenhænge, hvor mennesket skal rette ind efter bestemte restriktioner (KU, 2020). Det forudsætter dermed, at populationen også vil afvige fra myndighedernes regelsæt, når de ikke er under opsyn. Overvågning bliver dermed et effektivt styringsmiddel i forsøget på at få befolkningen til at makke ret under COVID-19. Hvis befolkningen bliver 'overvåget', er der nemlig større sandsynlighed for, at de vil følge retningslinjerne. I den sammenhæng kan der argumenteres for, at selvom appen Smitte|stop (jf. afsnit 7.2.3.1) præsenteres som et monitoreringsværktøj og ikke en overvågningsteknik, alligevel godt kan have en overvågende funktion. Det skyldes, at det bliver muligt for myndighederne at overvåge populationens handlingsmønstre. Eller i hvert fald give dem følelsen af, at deres handlinger ikke går uset hen. Det understreger endvidere effektiviteten af et panoptikon (jf. Foucault, 1997). Selvom befolkningen ikke er overvåget hele tiden, kan de have en følelse af konstant at være det. Det bliver dermed en måde at sikre en form for social kontrol, og at subjektet får en følelse af "andre menneskers dømmende blikke" (KU, 2020), selvom de ikke befinder sig i det offentlige rum. Risikostyring kan dermed siges at være effektiv, hvis det opnår succes med at opsætte nogle bestemte normer og rationaliteter i samfundet (jf. Foucault, 1982), da det først og fremmest vil opfordre subjektet til at disciplinere sig selv, men også opildne til styringen mellem subjekterne.

I analysen finder vi frem til, at styring er et centralt element i risikohåndteringen, da den udfolder sig på flere niveauer og bliver et afgørende værktøj for at få populationen og subjektet til at følge retningslinjerne. Vi får også indblik i, at der foregår styring gennem netværk, hvor institutioner og organisationer med forskellig grad af viden, ressourcer og autoritet både arbejder autonomt og afhængigt af hinanden (jf. Torfing & Sørensen, 2007). Vi kan dog identificere, at de forskellige aktører i netværket umiddelbart støtter op om den samme dominerende risikostyringsdiskurs, som vi identificerer gennem governmentality-analysen. Derfor kan der også argumenteres for, at governance-perspektivet kan indtænkes som en styringsteknik under governmentality, da styringen i netværket føder ind i den samme overordnede forståelse. Det kan her diskuteres, hvorvidt aktørerne arbejder autonomt (jf. Torfing & Sørensen, 2017), da det ikke står tydeligt frem i vores materiale. Aktørerne i netværket bringer egne interesser i spil, men ud fra et foucauldiansk perspektiv vil disse interesser understøtte en risikostyringsdiskurs baseret på de dominerende vidensregimer om folkesundhed og

politisk økonomi samt de dertilhørende rationaliteter. Den viden, som fremlægges, er derfor ikke kun baseret på egne interesser og intentioner, men er underlagt nogle fastforankrede strukturelle foranstaltninger (jf. Foucault, 1978b). Det kommer bl.a. til udtryk i den inklusion og dialog, der skabes i netværket under COVID-19. Ved at regeringen går i dialog med andre aktører, fremstår beslutningsprocessen som inkluderende. Men det kan diskuteres, hvorvidt netværkets aktører i virkeligheden får råderum til at bidrage med egne perspektiver, hvis de er styret af en overordnet diskurs om risikostyring. Det kan bl.a. problematiseres ift. eksperters position, da det potentielt kan have den indvirkning, at deres vidensproduktion styres af nogle underliggende strukturelle rammesæt. Hvis den politiske definition af risici står stærkest frem under COVID-19 og "vinder" indpas som den dominerende diskurs, kan det få en indvirkning på produktionen af videnskab. Det kan bl.a. være, hvad der skal forskes i, eller hvordan vacciner skal udarbejdes. Dette element kan yderligere understøttes af Jasanoffs (2004) pointe om, at eksperter bliver styret af politiske processer. Selvom de politiske processer ikke umiddelbart står frem som rammesættende for videnskaben, så kan komplekse og 'usynlige' strukturer alligevel få en indvirkning på vidensproduktionen. Det taler også ind i vores videnskabsteoretiske afsæt, hvor Bhaskar (1989) og Foucault (1982) argumenterer for, at bagvedliggende strukturer og mekanismer er med til at skabe rammerne for virkeligheden.

Når debatten er baseret på en dominerende diskursiv forståelse, præsenteres der heller ikke direkte udfordrende perspektiver i netværket. På den ene side kan det anses som værende problematisk, at debatten bliver unuanceret uden modsatrettede synspunkter, og at risikohåndteringen derfor vil baseres på regeringens agenda. På den anden side er COVID-19 en krisesituation, der kræver politisk håndtering, hvorfor regeringens rolle er altafgørende. Risikohåndteringen fremstår derfor som forholdsvis entydig på trods af, at medierne stiller sig kritiske overfor de restriktioner eller argumenter, der kommunikeres på pressemøderne. Ifølge Foucault (1982) er magt forbundet med udøvelsen af forskellige former for modmagt, der tilskriver subjektet et genstridigt potentiale ift. subjektiveringsprocessen (s. 211). Med vores forskningsfokus får vi dog ikke indblik i perspektiver, der direkte udfordrer den eksisterende diskurs, hvor nogle subjekter udøver modmagt og dermed gør 'oprør' mod regeringens restriktioner. Dog er der eksempler på, at fremtrædende personer i den offentlige debat har udfordret aktørernes

udtalelser. Influencerne Saszeline Dreyer og Mai Manniche har bl.a. fremlagt påstande om, at mundbind, tests og vacciner ikke virker (Petersen et al., 2020; Madsen, 2020). Det er dermed en indikator på, at den offentlige debat er præget af andre perspektiver end dem, der understøtter den diskursive forståelse, som risikostyringen arbejder indenfor. Vi vil dog argumentere for, at et skift i den diskursive forståelse vil kræve en mere organiseret form for modmagt, hvor ikke kun få personer træder frem.

For at vende tilbage til diskussionens overordnede spørgsmål om, hvorvidt en vellykket risikohåndtering kan baseres på usikker viden, kan vi konkludere, at svaret ikke er entydigt. Risikohåndteringen kan siges at have været udfordret rent kommunikativt, da den har haft mange odds imod sig. Præmissen har været at arbejde med foreløbig og usikker viden, hvor der har været mangel på evidensbaseret viden, hvorfor det ikke har været muligt at formidle udtømmende konklusioner. Aktørerne har skulle navigere i en krisesituation uden sammenligning, der har krævet øjeblikkelig handling. Styring har i den sammenhæng været et effektivt middel, da det har kunne regulere befolkningen på flere planer, der alle støtter om den dominerende diskursive forståelse af risikostyring. Regeringen kan siges at have den altafgørende rolle i styringen af samfundet, hvorfor deres definition bliver central for den styring og magt, der udspiller sig. Selvom regeringen ikke er de eneste, der udøver styring i samfundet, bliver deres definition alligevel retningsgivende for de resterende styringselementer. Her bliver det relevant at indtænke Slovic's (1997) forståelse: "Whoever controls the definition of risk controls the rational solution to the problem at hand [...] Defining risk is thus an exercise in power" (s. 54). Det kan dermed underbygge, at når regeringen får mulighed for at definere de forskellige risici, får de også mulighed for at styre den rationelle håndtering af det. Det indikerer dermed, at regeringen besidder en høj grad af magt, og at de i sidste ende har forrang til at styre risikohåndteringen. Dette kommer særligt til udtryk i en krisesituation som COVID-19, hvor der er ekstraordinært behov for en politisk retning og et fælles mål.

9. Konklusion

Specialet udsprang af en interesse i at undersøge risikohåndteringen af COVID-19-pandemien på de danske pressemøder. På baggrund af specialets analyse og diskussion vil vi besvare følgende problemformulering:

Hvordan kommer risiko- og vidensforståelser til udtryk i den risikostyring, der kommunikeres på pressemøderne under COVID-19?

Indledningsvis kan vi konkludere, at en rationel risikoforståelse, der har fokus på afvejningen af den acceptable risiko, dominerer håndteringen. Det kommer til udtryk i måden, som aktørerne konstant afvejer de økonomiske overfor smitemæssige risici. Der trækkes dertil på en emotionel tilgang, når der kommunikeres en forståelse for offentlighedens bekymringer under COVID-19. Forskellige vidensforståelser præger derudover risikohåndteringen. En videnskabelig sikkerhed afspejles i inddragelsen af faglig viden, statistikker og beregninger, hvilket indikerer, at de politiske beslutninger er videnskabeliggjort. Endvidere bliver en videnskabelig usikkerhed i høj grad adresseret på pressemøderne, da risici betragtes som ukendte og komplekse. Risikohåndteringen af COVID-19 baseres derfor på et usikkert grundlag, da der ikke besiddes et fuldkomment fagligt evidensgrundlag. Aktørerne tillægger sig et forsigtighedsprincip i de situationer, hvor der er mangel på evidensbaseret viden. Det indikerer, at myndighederne tager ekstra ansvar i håndteringen, men det er også med til at give dem mere råderum ift. at træffe restriktive beslutninger. Vi finder derudover frem til en forskel i myndighedernes fremstilling af videnskaben og videnskabens egen natur. Videnskabelige eksperter påpeger gerne egne fejl, mens myndighederne bruger videnskaben som belæg i beslutninger. Det anses som et kommunikativt greb med et sigte om, at restriktionerne nemmere accepteres af modtageren, hvis de understøttes af videnskabelig sikkerhed. Ligeledes får vi indblik i, at videnskaben under COVID-19 ikke kun har fokus på naturvidenskaben, men også nuanceres af andre fagligheder som fx adfærdsregulering.

Vi kan derudover konkludere, at styring og magt udfoldes på flere planer i håndteringen. Først og fremmest kommer styringen til udtryk i et governance-netværk af aktører med forskellig grad af autoriteter og ressourcer. Der trækkes på en bred videnskapacitet, hvor forskellige faglige perspektiver tilbydes. Folketinget får en afgørende rolle ift., hvorvidt

regeringen får politisk opbakning til den ønskede lovgivning, der sætter rammen for risikostyringen. Derudover bliver sundhedsfaglige aktører og erhvervslivet relevante ift. at tilbyde viden om de smittemæssige og økonomiske risici. EU bliver ligeledes italesat som en central aktør i forbindelse med en eventuel vaccine og dermed løsningen på COVID-19. Disse aktører fremstår dermed som en central del af myndighedernes risikostyring, da de bidrager med forskellig videnskapacitet til håndteringen.

Ud fra et governmentality-perspektiv finder vi yderligere frem til, at styring også udspiller sig mod populationen som helhed og det enkelte subjekt. Biopolitik, vidensregimer og rationaliteter bliver rammesættende for den diskursive forståelse af risikostyring, der fokuserer på at nedbringe smitten i fællesskab for at opretholde folkesundheden og samfundsøkonomien. Styringsforhold kommer først og fremmest til udtryk i teknikker og taktikker funderet i bestemte vidensregimer rettet mod populationen. Styring udøves gennem monitorering af kommunerne og appen Smitte|stop. Disse elementer bruges dermed til at beskrive tendenser på tværs af samfundet og dermed kvantificere specifikke fænomener i populationen, som afbildes i statistikker. Derudover afspejles styring i myndighedernes restriktioner, der har til formål at adfærdsregulere populationen. Styringen af subjektet kommer til udtryk gennem disciplinering og skildring af modsætningspar. Der appelleres til, at subjektet skal disciplinere sig selv til at efterleve bestemte anvisninger. Denne appel opstiller nogle rammer og normer for subjektets frihed, som kan være svære at afvige fra. I den forbindelse italesættes modsætningspar i befolkningen, der stikker ud fra normen og fællesskabet. Vi konkluderer i den sammenhæng, at italesættelsen af bestemte befolkningsgrupper kan have en indvirkning på subjektiveringsprocessen, da det giver disse subjekter et bestemt prædikat, der muliggør en udvidet form for styring. Biopolitik kan siges at være rammesættende for risikostyringen, da alle styringsteknikker har fokus på at optimere befolkningens sundhed. Herunder anses magtforhold som værende komplekse, produceret i sociale praksisser og fordelt ud i forskellige institutioner og organer, der alle opererer under samme diskursive forståelse.

På baggrund af specialets diskussion kan vi ydermere konkludere, at risikohåndteringen har været udfordret rent kommunikativt, da den er baseret på usikker viden. Det har medvirket til uklar kommunikation, da aktørerne har skulle forholde sig til

videnskabelige spørgsmål med mangel på evidens. Det har resulteret i mistillid til aktørerne og et fortolkningsrum, hvor befolkningen har søgt mod andre ikke-officielle kanaler. I den offentlige debat er eksperters faglige grænser flydt sammen, hvilket har stillet krav til befolkningens kritiske sans. Dertil kan vi konkludere, at styring i form af social kontrol og overvågning er centrale elementer, når befolkningen skal efterleve bestemte restriktioner. Overordnet set er det tydeligt, at alle styringselementerne støtter op om den samme overordnede risikostyringsdiskurs med et sigte om at opretholde folkesundheden og samfundsøkonomien, hvorfor governance-perspektivet kan indtænkes som en governmentality-teknik. Det er derfor med til at gøre debatten entydig, da der ikke tilbydes modsatrettede argumenter i det netværk, der omgiver risikohåndteringen. Samlet set kan vi konkludere, at regeringen får en altafgørende magtposition ift. at styre samfundet i en bestemt retning, da deres definition af risikohåndtering er retningsgivende for den styring og magt, der udspiller sig i de resterende dele af samfundet.

Afslutningsvis kan vi konkludere, at vores forskningsbidrag funderes i reflektiv realisme, hvorfor specialet placerer sig et sted mellem de to videnskabsteoretiske ståsteder, kritisk realisme og socialkonstruktivisme. Specialet arbejder med, at risici besidder et reelt indhold og dermed ikke kan fortolkes, hvilket udtrykkes i valget af COVID-19 som case. Dog anerkender vi også, at bestemte sociale strukturer og mekanismer har indvirkning på risikoforståelsen og -håndteringen. Dette aspekt fremhæves i den måde, som håndteringen understøtter en bestemt diskursiv forståelse af risikostyring, der centrerer om opretholdelsen af folkesundhed og samfundsøkonomi.

10. Litteraturliste

Adekola, J. U. (2017). *Social amplification and policy risk communication. Understanding the Roles of Power and Expertise in Public Health Risk Communication*. University of Glasgow. Ph.D. afhandling, ii, 1-14, 271-272.

Allen, M. (2018). Chronicling the Risk and Risk Communication by Governmental Officials During the Zika Threat. *Risk Analysis*, 38(12), 2507–2513.

Altinget (28. oktober 2020). *Forsamlingsforbud, mundbind og partybusser: Her er alle coronareglerne*. Lokaliseret d. 12. december 2020 på: <https://www.altinget.dk/artikel/faa-overblikket-her-er-alle-coronareglerne>.

Arnoldi, J. (2009). *Risk*. Polity, 38-46.

Asselt, M. B.A. & Renn, O. (2011). Risk Governance. *Journal of Risk Research*, 4(14), 431-449.

Aven, T., & Boudier, F. (2020). The COVID-19 pandemic: how can risk science help? *Journal of Risk Research*, 849-854.

Balog-Way, D., & McComas, K. (2020). COVID-19: Reflections on trust, tradeoffs, and preparedness. *Journal of Risk Research*, 838-848.

Barrelet, C., Bourrier, M., Burton-Jeangros, C., & Schindler, M. (2013). Unresolved issues in risk communication research: the case of the H1N1 pandemic (2009-2011). *Influenza and Other Respiratory Viruses*, 7(2), 114–119.

Beck, U (1997). *Risikosamfundet – på vej mod en ny modernitet*, Hans Reitzels Forlag, 25-108, 205-219, 249-375.

Beck, U. (2000) Risk Society Revisited: Theory, Politics, Critiques and Research Programmes I: *World Risk Society*. Polity Press. Cambridge, 133-152.

Bell, S. & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking Governance The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge University Press, 1-234.

Blach-Ørsten, M. (2016). Nyhedsmedielogik og krisediplomati. *Økonomi og Politik*, 89(2), 34-45.

Blok, A., Jensen, M., & Kaltoft, P. (2008). Social identities and risk: expert and lay imaginations on pesticide use. *Public Understanding of Science*, 17(2), 189–209.

Breck, T. (2001). *Dialog om det usikre - nye veje i risikokommunikation*. Akademisk forlag, 7-148.

Breck, T. (1999). *Risikokommunikation - fra "public deficiency" til gensidig dialog*. Roskilde Universitetscenter, 8-12.

Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2015). *Kvalitative metoder - en grundbog*. 2. udg. København: Hans Reitzels forlag, 464-520.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford University Press, 44-79, 288-310, 377-429.

Buch-Hansen, H. (2014). Social network analysis and critical realism. *Journal for Theory of Social Behaviour*, vol. 44(3), 306-325.

Calabro, L., Harris, A. J. L. & Thouret, J. (2020). Media views of the Stromboli 2002–2003 eruption and evacuation: a content analysis to understand framing of risk communication during a volcanic crisis. *Journal of Applied Volcanology*, 9(5), 1-23.

Collin, F. (2014). Socialkonstruktivisme i humaniora. I: Collin, F. & Køppe, S. (red.) *Humanistisk Videnskabsteori*. København, Lindhardt & Ringhof, 419-454.

Danermark, B., Ekstöm, M., Jakobson, L. & Karlson, J. (2001). *Explaining Society: An Introduction to Critical Realism in the Social Sciences*. Taylor & Francis Group, 1-41.

Dean, M. (2006). *Governmentality - Magt & styring i det moderne samfund*. Forlaget Sociologi, 7-107, 167-173.

Dean, M. (1999). Risiko, beregnelig og uberegnelig. I: Aagaard Nielsen, K., Greve, A., Hansson, F. & Rasborg, K. (red.): *Risiko, politik og miljø i det moderne samfund*. Forlaget Sociologi. København, 212-243.

Dryhurst, S., Schneider, C., Kerr, J., Freeman, A., Recchia, G., Bles, A. V. D., Spiegelhalter, D., & Linden, S. V. D. (2020). Risk perceptions of COVID-19 around the world. *Journal of Risk Research*, 994-1006.

Dudo A., Dahlstrom M. & Brossard D. (2007). Reporting a Potential Pandemic: A Risk-Related Assessment of Avian Influenza Coverage in U.S. Newspapers. *Science Communication*, 28(4), 429-445.

ECDC (14. november 2020). *COVID-19 pandemic*. Lokaliseret d. 14. november 2020 på: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-pandemic>.

Eriksen, E. O. & Weigård, J. (2003). *Kommunikativt demokrati. Jürgen Habermas teori om politik og samfund*. Hans Reitzels Forlag. København, 15-31, 61-86, 263-290.

Foucault, M. (1977). *Discipline and punish: the birth of the prison*. New York: Pantheon Books, 135-141.

Foucault, M. (1994). Governmentality. I: Faubion, J. D. (red.) *Power. Essential works of Foucault 1954-1984*. Vol 3. Penguin Books, 201-222.

Foucault, M. (1978a). *The history of sexuality*. New York, Pantheon Books, 135-145.

Foucault, M. (1982). The Subject and Power. I: Dreyfuss, H.L. og Rabinow, R. (red.). *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Harvester Wheatsheaf, 208-226.

Foucault, M. (1978b) [1976]. *Viljen til viden: Seksualitetens historie 1*. Det Lille Forlag, 97-108.

Gergen, K. J. (2010). *En invitation til social konstruktion* (2. udg.). København: Forlaget Mindspace, 12-43.

Glik, D. C. (2007). Risk Communication for Public Health Emergencies. *School of Public Health, University of California, Los Angeles, California*, 33-54.

Hjarvard, S. (2008). The Mediatization of Society A Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change. *Nordicom Review*, 105-134.

Holland, K., Blood, R., Imison, M., Chapman, S., & Fogarty, A. (2012). Risk, expert uncertainty, and Australian news media: public and private faces of expert opinion during the 2009 swine flu pandemic. *Journal of Risk Research*, 15(6), 657-671.

Holst, H. K. (2020). *Mette Frederiksen beder om vores gode vilje - men skiftende meldinger svækker tilliden*. Lokaliseret den 21. december 2020 på: <https://apps-infomedia-dk.zorac.aub.aau.dk/mediemarkiv/link?articles=e7aa78b3>.

Hooker, C., Capon, A., & Leask, J. (2017). Communicating about risk: strategies for situations where public concern is high, but the risk is low. *Public Health Research & Practice*, 27(1), 1-5.

Information (11. marts 2020). Mette Frederiksen om coronapandemien: Danmark lukker ned. Lokaliseret d. 14. november 2020 på: <https://www.information.dk/indland/2020/03/mette-frederiksen-coronapandemien-danmark-lukker>.

Jasanoff, S. (2004). *States of Knowledge. The co-production of science and social order*. Routledge, 1-46.

Klemm, C., Das, E., & Hartmann, T. (2016). Swine flu and hype: a systematic review of media dramatization of the H1N1 influenza pandemic. *Journal of Risk Research*, 19(1), 1–20.

Kongpetsak, S. G. (2020). *Fire udfordringer for videnskabskommunikation i coronakrisen*. Lokaliseret den 20. december 2020 på: https://www.sdu.dk/da/om_sdu/fakulteterne/humaniora/nyt_hum/coronakrise_udforder_videnskabskommunikation.

Københavns Universitet (2020). *Usikkerhed gør os nærige og egoistiske*. Lokaliseret den 21. december 2020 på: <https://www.science.ku.dk/presse/nyhedsarkiv/2020/naar-vi-ikke-ved-hvad-der-forventes-af-os-bliver-vi-naerige-og-egoistiske/>.

Lee, S. (2014). Predictors of H1N1 Influenza Pandemic News Coverage: Explicating the Relationships between Framing and News Release Selection. *International Journal of Strategic Communication*, 8(4), 294–310.

Lee, S., & Basnyat, I. (2013). From Press Release to News: Mapping the Framing of the 2009 H1N1 A Influenza Pandemic. *Health Communication*, 28(2), 119–132.

Mackenzie, I. (2009). *Politics: Key Concepts in Philosophy*. Continuum, 1-20.

Madsen, F. S. (2020). *Kendt influencer deler kontroversielle informationer på Instagram - ekspert kalder det problematisk*. Lokaliseret den 21. december 2020 på: <https://apps-infomedia-dk.zorac.aub.aau.dk/Mediearkiv/link?articles=e7da6f65>.

Mazzoleni, G. & Schultz W. (1999). Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy? *Political Communication* (16), 247-261.

Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded, Sourcebook*. SAGE Publications, 55-75.

Mutua, S. N., & Ong'ong'a, D. O. (2020). Online News Media Framing of COVID-19 Pandemic: Probing the Initial Phases of the Disease Outbreak in International Media. *European Journal of Interactive Multimedia and Education*, 1(2), 1-8.

Ndlela, M. (2018). *Crisis Communication: A Stakeholder Approach*. Springer International Publishing AG, 1-13, 55-75.

Nwakpu, E., Ezema, V., & Ogbodo, J. (2020). Nigeria media framing of coronavirus pandemic and audience response. *Health Promotion Perspectives*, 10(3), 192–199.

Ogbodo, J., Onwe, E., Chukwu, J., Nwasum, C., Nwakpu, E., Nwankwo, S., Nwamini, S., Elem, S., & Iroabuchi Ogbaeja, N. (2020). Communicating health crisis: a content analysis of global media framing of COVID-19. *Health Promotion Perspectives*, 10(3), 257–269.

Ophir, Y. (2018). Coverage of Epidemics in American Newspapers Through the Lens of the Crisis and Emergency Risk Communication Framework. *Health Security*, 16(3), 147–157.

Petersen, A. S., Frisch, N. D. & Greneaa, D. (2020). *Kendt influencer stempler ind i corona-debatten med stribevis af usandheder*. Lokaliseret den 21. december 2020 på: <https://www.tjekdet.dk/faktatjek/kendt-influencer-stempler-ind-i-corona-debatten-med-stribevis-af-usandheder>.

Pieri, E. (2018). Media Framing and the Threat of Global Pandemics: The Ebola Crisis in UK Media and Policy Response. *Sociological Research Online*, 24(1), 73–92.

Politi (u.å.). *Rigspolitiet*. Lokaliseret den 17. oktober 2020 på: <https://politi.dk/virksomheden/rigspolitiet>.

Purohit, N., & Mehta, S. (2020). Risk Communication Initiatives amid COVID-19 in India: Analyzing Message Effectiveness of Videos on National Television. *Journal of Health Management*, 22(2), 262–280.

Rasborg, K. (2002). *Den anden modernitet: - en kritisk diskussion af Ulrich Becks teori om risikosamfundet*. Slagmark, (34), 39-60.

Regeringen (2020). *Situationen kommer til at stille kæmpe krav til os alle sammen*. Lokaliseret d. 12. december 2020 på: <https://www.regeringen.dk/nyheder/2020/statsminister-mette-frederiksens-indledning-paa-pressemoede-i-statsministeriet-om-corona-virus-den-11-marts-2020>.

Renn, O. (2015). Stakeholder and Public Involvement in Risk Governance. *International Journal of Disaster Risk Science*, 6(1), 8–20.

Reynolds, B. & Quinn, S. C. (2008). Effective Communication During an Influenza Pandemic: The Value of Using a Crisis and Emergency Risk Communication Framework. *Health Promotion Practice*, 9(4), 13–17.

Slovic, P. (1997). Public Perception of Risk. *Journal of Environmental Health*, 59(9), 22-54.

Statens Serum Institut (u.å.). *Om Statens Serum Institut*. Lokaliseret den 17. oktober 2020 på: <https://www.ssi.dk/om-ssi>.

Strömback, J. (2008). *Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics*. The International Journal of Press/Politics, 13(3), 228-246.

Strömbäck, J. & Esser, F. (2014). Mediatization of politics: transforming democracies and reshaping politics. I: Lundby, K. (red.). *Mediatization of Communication*. Berlin: De Gruyter, 375-404.

Sundhedsstyrelsen 1 (u.å.). *Strategi og grundlag*. Lokaliseret den 17. oktober 2020 på: <https://www.sst.dk/da/Om-os/Strategi-og-grundlag>.

Sundhedsstyrelsen 2 (u.å.). *Organisation*. Lokaliseret den 17. oktober 2020 på: <https://www.sst.dk/da/Om-os/Organisation>.

Torring, J. & Sørensen, E. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan, 1-21.

Ushchyna, V. (2018). Manipulative use of risk as a stance in political communication. *Discourse & Society*, 29(2), 198-221.

Vaughan, E., & Tinker, T. (2009). Effective Health Risk Communication About Pandemic Influenza for Vulnerable Populations. *American Journal of Public Health*, 99(2), 324-332.

Wynne, B. (1996). *Misunderstanding science: social identities and public uptake of science*. I: Irwin, A. & Wynne, B. (red.), *Misunderstanding Science?: The Public Reconstruction of Science and Technology*. Cambridge University Press, 19-46.

Yang, J., & Lee, S. (2020). Framing the MERS information crisis: An analysis on online news media's rumour coverage. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1-13.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods*. California: Sage Publications, 5(1), 3-71, 177-209.

Zhang, L., Li, H., & Chen, K. (2020). Effective Risk Communication for Public Health Emergency: Reflection on the COVID-19 (2019-nCoV) Outbreak in Wuhan, China. *Healthcare (Basel)*, 8(1), 1-13.

Ørsten, M. (2006). Tættere på læserne - Fem casestudier af dansk miljøjournalistik fra 1997 til 2005. *Roskilde Universitetscenter*, 27-34.