



Fagfellevalueret artikel

## Covid-19 i Danmark: Ind i og ud af krisen

Jørgen Grønnegaard Christensen\*

### Sammendrag

Artiklen giver først en kort oversigt over covid-19-håndteringsforløbet fra krisens udbrud i 2020 til 2022, hvor der er en forventning om covid-19's forvandling fra en alvorlig og svært kontrollerbar sygdom til en endemisk viruslidelse. Næste afsnit gennemgår krisens politiske og administrative beslutningsprocesser, dels under selve krisen i strikt forstand, dels i den lange fase hvor det har handlet om administrativt og politisk at håndtere et samfundsproblem, som ikke ville gå væk. Det sidste afsnit tager krisehåndteringsretlige kvalitative aspekter op. Det drejer sig om de demokratiske problemer, som krisehåndteringen snarere end krisen aktualiserede, det faglige beslutningsgrundlag (sundhedsfagligt, juridisk, økonomisk og adfærdsvidenskabeligt) og endelig spørgsmålet om, hvordan man kvalitetssikrer krisehåndteringen.

**Nøgleord:** Demokratisk legitimitet, krisehåndtering, pandemi, regeringsorganisation, rutiner, tillid

\***Jørgen Grønnegaard Christensen**, Professor emeritus, Institut for Statskundskab, Aarhus universitet. Grønnegaard Christensen er tidligere redaktør af NAT, og han ledet en ekspertgruppe, der i 2021 lavede en udredning for Folketinget af den danske regerings håndtering af coronapandemiens første fase. Epost: [JGC@ps.au.dk](mailto:JGC@ps.au.dk)

## Indledning

Udbruddet og forløbet af covid-19-pandemien er et enestående fænomen. I hvert fald i nutiden. Den satte i løbet af vinteren og foråret 2020 alverdens lande på en administrativ og politisk prøve. Kunne myndighederne bestå den? Kunne regeringerne håndtere situationen, som den tegnede sig? Hvor stod parlamentarismens demokratiske institutioner, da land efter land stod over for et samfundsmæssigt problem af usete dimensioner? Havde borgere og vælgere tillid til regeringers og myndigheders tackling af pandemien, og var de dermed parate til ikke bare at give den deres tilslutning, men også at følge de anvisninger, som de blev givet? Det er de overordnede spørgsmål, som denne artikel behandler. Svarene på disse spørgsmål var langt fra forhåndsgivne, og som tiden har vist det i de to år, der foreløbig er gået, har de også varieret, når pandemien rullede fra bølge til bølge. Perspektivet er her snævert dansk, men covid-19 var en pandemi, og dermed rækker spørgsmålene videre, og de bør og vil optage os langt ud i fremtiden. Vi er endnu langt fra i en situation, hvor regnskabet lader sig gøre op med svar på, om den ene eller anden tilgang til covid-19-pandemien var bedre end andre, og om nogle lande med bestemte systemkarakteristika klarede pandemien bedre end andre.

Covid-19 udløste en samfundskrise. Deri ligger to ting: Den kom pludseligt og uforudset, og den var så potentielt skadevoldende, at konsekvenserne for samfundet på kort og langt sigt kunne være skadevoldende (Boin m.fl., 2017: 5–7). Det er en standarddefinition, hvor kriser er akutte. Med dens betoning af det uventede og uforudsete er den strammere end den hyppige slyngen om sig med krisebegrebet, som man støder på i såvel medierne som den akademiske verden (Vedby Rasmussen, 2021). Det er der fornuft i. Af to grunde. Den ene er, at det koncentrerer opmærksomheden om, hvordan man politisk og administrativt griber krisen an, når den uvarslet og uerkendt rammer et samfund. Den anden er, at krisen er tidsbegrænset og ikke en vedvarende tilstand. Det udelukker ikke, at krisen har langsigtede konsekvenser, således som det ligger i definitionen. Men det rejser unægtelig spørgsmålet om, hvor længe regeringen, centraladministrationen, andre myndigheder og Folketinget arbejder i en form for krise-*mode*. Eller med andre ord hvordan man kommer ud af krisepolitikens og kriseforvaltningens særlige modus.

Sondringen mellem kriseudbruddet og den krisehåndtering, som det udløste, og den længeresigtede håndtering af krisens efterdønninger er særlig relevant i covid-19-sammenhængen. Krisen voksede som bekendt frem i januar og februar 2020. Men med annonceringen af den gradvise genåbning i april 2020 var den akutte krise overstået. Man vidste også, at pandemien ikke var ovre. For det første var der krisetiltag, som fortsat skulle administreres. For det andet kunne virologer og epidemiologer med rimelig sikkerhed sige,

at nye smittebølger ville være i vente, når årstiden skiftede fra sommer til vinter, og hvis (og når) nye mutationer af virus spredte sig.

Det er jo noget helt andet end håndteringen af den akutte krise. For på disse senere tidspunkter i pandemiens udvikling havde man indhøstet erfaringer og truffet en veritabel række foranstaltninger, som tog overraskelseselementet, som er definerende for krisetilstanden, ud af håndteringen. Det var et generelt fænomen for alle lande. Det har imidlertid en særlig dansk relevans. Da anden bølge ramte den danske befolkning i efteråret, ja, allerede i løbet af sommeren, var der nemlig et paralleludbrud af covid-19 i mange af landets minkbesætninger. Dette paralleludbrud udløste et hændelsesforløb, som rejser spørgsmålet om, hvordan man kommer ud af en krise og vender tilbage til politiske og administrative arbejdsgange, der giver plads og tid til den besindige overvejelse, som antages at kendetegne et veletableret statsapparat, men er suspenderet, når krisen kommer.

Denne analyse ser derfor ikke alene på den administrative og politiske håndtering af krisen, som den forløb i vinteren og foråret 2020, men også på håndteringen af covid-19-pandemien i det længere forløb, som startede med genåbningen i det sene forår og forsommeren 2020, og som foreløbig er fortsat gennem vinteren 2022. Spørgsmålet er derfor også: Hvordan klarede danske forvaltningsmyndigheder og politiske institutioner overgangen fra krise-*mode* til håndteringen af et genstridigt og længevarende samfundsproblem?

De følgende tre afsnit giver først en kort oversigt over covid-19-håndteringsforløbet fra krisens udbrud i 2020 til 2022, hvor der er en forventning om covid-19's forvandling fra en alvorlig og svært kontrollabel sygdom til en endemisk viruslidelse. Næste afsnit gennemgår krisens politiske og administrative beslutningsprocesser, dels under selve krisen i strikt forstand, dels i den lange fase hvor det har handlet om administrativt og politisk at håndtere et samfundsproblem, som ikke ville gå væk. Endelig tager det sidste afsnit krisehåndteringsret alvorlige kvalitative aspekter op. Det drejer sig om de demokratiske problemer, som krisehåndteringen snarere end krisen aktualiserede, det faglige beslutningsgrundlag (sundhedsfagligt, juridisk, økonomisk og adfærdsvidenskabeligt) og endelig spørgsmålet om, hvordan man kvalitetssikrer krisehåndteringen.

Artiklen bygger på den rapport om håndteringen af covid-19 i foråret 2020, som blev afgivet til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i 2021 (Folketinget, 2021), og på forfatterens optegnelser og iagttagelser for det langstrakte forløb, der fulgte efter første genåbning.

## Covid-19-forløbet

Covid-19 har i Danmark gennemløbet fire faser. Der var en tidlig fase, hvor covid-19 var en sundhedsmæssig realitet, men hvor den hverken blev opfattet som en alvorlig sundhedsmæssig trussel eller som en sygdom, som ville ramme Danmark. Så var der selve krisen, som er et kort og hektisk forløb, som strækker sig fra slutningen af februar til maj 2020. Det er i denne fase, at covid-19 bliver defineret som krise, jf. ovenfor, og det er i lyset af denne krise, at man politisk erklærer samfundstruende krise. Dermed er det ikke overstået. Der kommer en ny bølge i efteråret 2020 og vinteren 2021. Den har imidlertid ikke samme præg som forårets forløb. Det ligger i, at overraskelsesmomentet var fraværende, og at man derfor kunne tackle problemet anderledes, hvad man delvis også gjorde. Når denne fase i Danmark får et dramatisk forløb, hænger det sammen med, at covid-19 fra forsommeren 2020 bredte sig til de vstdanske minkbesætninger og med angiveligt sikker viden om, at virus lod sig overføre mellem mennesker og mink.<sup>1</sup> Det er altså et langstrakt forløb, men det kulminerer ikke desto mindre i begyndelsen af november i en beslutning, der har panikkens præg. Endelig er der den fjerde fase, som starter i efteråret 2021 og er fortsat ind i 2022. Fasen er karakteriseret ved, at denne bølge ikke kom bag på myndigheder og regering, og ved, at der trods usikkerheder med hensyn til det præcise forløb er en forventning om, at pandemien er ved at klinge ud.

Tabel 1 viser en oversigt over det samlede forløb. Den viser, hvilke tiltag der er gjort i hver af de fire faser, hvilke institutionelle tilpasninger der blev besluttet, da krisen blev politisk erkendt, og hvilke tilpasninger der er sket i de efterfølgende faser. Endelig viser tabellen i oversigtsform, hvilke lovgivningsmæssige mv. tiltag der er besluttet og gennemført hen over de fire faser.

Første fase var en overvågningsfase. Da kendskabet til udbruddet af en ny virus i det sydøstlige Kina blev erkendt i januar 2020, indledte Sundhedsstyrelsen en regelmæssig overvågning. Den blev siden fulgt op af Statens Serum Institut. Den gængse sundhedsfaglige vurdering var da, at covid-19 ikke var en alvorlig trussel mod folkesundheden, og at den i øvrigt næppe ville sprede sig til Europa. Vurderingen blev justeret i løbet af vinteren, men den faldt grundlæggende sammen med sundhedsmyndighedernes vurdering i andre vestlige lande og med WHO og ECDC's. Analysen var præget af sammenligninger med og analogier til de forløb, man havde oplevet med først SARS lige efter årtusindskiftet og med

---

<sup>1</sup> EU's smitteagentur (ECDC) stillede sig i november 2020 tvivlende overfor, hvor sikker denne viden var (ECDC, 2020).

svineinfluenzaen i 2009. Det var rutinens magt, som dog blev brudt på to måder. Den ene bestod i, at Statsministeriet fra slutningen af januar 2020 greb ind og pålagde Sundhedsministeriet at sikre regelmæssige opdateringer af situationen. Den anden var, at Sundhedsstyrelsen varslede regionerne og pålagde dem at afprøve det sundhedsberedskab, som var etableret inden for rammerne af det generelle beredskab. Der er ingen inddragelse af Folketinget, heller ikke nogen opmærksomhed fra Folketingets side. Der er ingen politiske beslutninger i form af lovgivning eller andre markante initiativer. Det er en administrativ overvågning, der fra slutningen af januar bliver fulgt tæt af Statsministeriets departementschef.

Anden fase er krisefasen. Den indledtes ikke fra den ene dag til den anden, for i den sidste del af februar kunne man iagttage en intensivering af det covid-19-relaterede arbejde hos sundhedsmyndighederne og i ministerierne. Alligevel har den en veldefineret startdato (den 27. februar 2020), hvor statsministeren indkaldte regeringens sikkerhedsudvalg til møde. Baggrunden er specifikt diagnosticeringen af den første danske covid-19-patient og generelt de stærkt stigende smittetal, som man observerer i Norditalien. Fra da og frem til den 12. marts forbereder, beslutter og forhandler – det sidste kun i et vist omfang – regeringen og Folketinget kriseindgreb af uset omfang. Det sker i form af en delvis nedlukning af samfundet, som er ledsaget af økonomiske hjælpepakker til arbejdsmarkedet og erhvervslivet. For at kunne gøre det vedtager regeringen og Folketinget en vidtgående revision af epidemiloven, ligesom hjælpepakkerne bliver til i forhandlinger med arbejdsmarkedets parter, der efterfølgende godkendes af partierne og ratificeres med vedtagelsen af mange og meget store aktstykker i Folketingets finansudvalg. Det var i høj grad en regeringsdrevet proces, som dog blev fulgt af en gruppe bestående af partiernes sundhedsordførere.

Hvornår krisefasen slutter, lader sig ikke præcist tidsfæste. Men i begyndelsen af april bebudede statsministeren en gradvis genåbning, som derefter fandt sted hen over foråret og forsommeren. Den indebar også en afvikling af hjælpepakkerne. Der var dermed i et politisk og administrativt perspektiv lagt op til en tilbagevenden til normale tilstande.

Det skete ikke. Det skyldtes knap nok, at Danmark i lighed med andre lande blev ramt af en ny smittebølge. Der var en anden baggrund. Den lå i to ting. Den ene var, at epidemiloven fra foråret 2020 indeholdt en solnedgangsklausul, som hvilede på en forudsætning om, at der inden udgangen af februar 2021 var vedtaget en ny og varig epidemilov. Den anden var et udbrud af covid-19 i nordjyske minkbesætninger. Det blev håndteret gennem lokale nedlukninger og aflivning af smittede besætninger. I løbet af efteråret 2020 spredte smitten sig imidlertid generelt i de vestdanske minkbesætninger, hvad der den 3. november 2020 førte til en beslutning om aflivning af alle danske minkbesætninger. Der var ikke lovhjæmmel

til den fuldstændige aflivning af alle besætninger, men den bliver tilvejebragt med vedtagelsen af en hastelov og administrativt gennemført i de følgende uger.

**Tabel 1**

*På vej gennem covid-19-pandemien 2020–2022*

Tidsforløb	Tiltag	Institutionelle tilpasninger		Lovgivning mv.
		Regeringen og centraladministrationen	Folketinget	
<i>Før krisen</i> Vinteren 2020	Sundhedsmyndighedernes overvågning Varsling af sundhedsberedskabet	Statsministeriets intervention	Ingen	Ingen
<i>Krisen</i> Marts-maj 2020	Delvis nedlukning med økonomiske hjælpepakker Gradvis genåbning	Omlægning af regeringsarbejdet Særlig Covid-19-organisation i central-administrationen Oprettelse af Styrelsen for Forsynings-sikkerhed Forhandling af hjælpepakker i 3-partsregi	Sundhedsordførere som parlamentarisk følgegruppe Forhandling af hjælpepakker med Folketingets partier	Ny epidemilov med solnedgangsklausul Aktstykker med bevillingsmæssig dækning for hjælpepakker
<i>Krisens efterdønninger</i> Efteråret 2020–vinteren 2021	Minkforløbet 2. nedlukning med hjælpepakker	Regeringsarbejdet føres tilbage i fast regi Nye ad hoc-tilpasninger i central-administrationen under minkforløbet Den faglige rådgivning i epidemianliggende institutionaliseres	Folketinget nedsætter Epidemiudvalget, som sundhedsministeren skal høre og søge parlamentarisk dækning hos ved tiltag med hjemmel i epidemiloven	Hastelov om minkindgreb Forhandling af minkkompensation En revideret epidemilov opretter national epidemi-kommission og lovfæster Folketingets epidemiudvalg
<i>På vej ud af krisen</i> Sommeren 2021–2022	Pandemien fortsætter med overgang fra ny genåbning til ny, men begrænset nedlukning og hjælpepakker fulgt af gradvis genåbning	Ingen nye tilpasninger, men de administrative og regeringspolitiske processer og arbejdsgange, som blev udviklet i foråret 2020 videreføres ved forberedelse og forhandling genåbninger, genlukninger og hjælpepakker Ny rådgivningsstruktur i funktion		Samspil mellem regeringen og Folketinget følger de nye procedurer, som blev iværksat foråret 2021

Det var ikke anden smittebølge, der ramte Danmark hen over efteråret og vinteren 2020–2021, men mink- og epidemilovsforløbet, som i et tilbageblik forlener dette tidsrum med et politisk og administrativt drama, der ikke står tilbage for selve krisehåndteringen i foråret 2020. I minksagen var det annonceringen og iværksættelsen af en politisk beslutning, som savnede lovhjemmel, og hvor formen for og omfanget af statens økonomiske kompensation af minkavlerne var uforberedt og uafklaret. Det var også politiets brug af "action cards" i kommunikationen med minkavlerne, som blev opfattet som påbud til aflivninger, som på dette tidspunkt savnede lovhjemmel. Endelig var det iværksættelsen af aktionen over for avlerne på det tidspunkt, hvor hjemlen endnu ikke var bragt til veje. I lovsagen var det sundhedsministerens fremsættelse af et lovforslag, som ikke fandt tilslutning fra nogen andre partier i Folketinget. Begge dele blev afklaret gennem forhandlinger mellem regeringen og partierne. For epidemilovens vedkommende blev resultatet en såkaldt stemmeaftale mellem regeringen og partierne i Folketinget ([aftaletekst-om-ny-epidemilov-18122020 \(2\).pdf \(sum.dk\)](#) (29.01.2022)). Den indebar to institutionelle nydannelser i form af en national epidemikommission og et stående epidemiudvalg i Folketinget. Den første skulle rådgive i situationer, hvor landet er ramt af en epidemi; det andet skulle sundhedsministeren høre, inden iværksættelsen af foranstaltninger, som udnytter de bemyndigelser, som ministeren har i henhold til epidemiloven med det formål at sikre sig, at der ikke var et parlamentarisk flertal imod dem. Med udgangspunkt i stemmeaftalen vedtog Folketinget en ny epidemilov, som trådte i kraft i foråret 2021.

Fjerde fase starter i efteråret 2021, da en ny smittebølge rammer landet. Den er fortsat hen over vinteren og har været ledsaget af en ny, men mindre restriktiv nedlukning og af nye hjælpepakker. Det karakteristiske for denne fase har været, at pandemien har været håndteret inden for de etablerede rammer og arbejdsgange. For samspillet mellem regeringen og Folketinget gælder, at man her har fulgt de procedurer, som blev fastlagt i den nye epidemilov, ligesom Epidemikommissionen har været inddraget i den forudgående rådgivning. Uden gnidninger har det ikke været.

## Krisens beslutningsprocesser

Dette afsnit gennemgår nogle centrale træk ved den måde, som den politiske og administrative beslutningsproces i covid-19-forløbet har formet sig på. Formålet er ikke at beskrive beslutningsprocesserne i detaljer, men derimod analytisk at fremhæve træk ved processerne, som er afgørende for at forklare og forstå dem og vigtige for at kunne drage praktisk læring af forløbet af relevans for fremtidige kriser.

## En politisk sag

Ved overgangen fra den tidlige overvågningsfase til selve krisefasen, hvor inddæmning og afbødning af covid-19 blev gjort til kernen i regeringens og myndighedernes indsats, blev covid-19 også til en politisk sag. Indtil da havde det været et problem, som myndighederne, først og fremmest Sundhedsministeriet, Sundhedsstyrelsen og Statens Serum Institut, tog sig af under overvågning fra Statsministeriet. Men i den sidste del af februar og helt klart fra og med den 27. februar 2020 bliver det til en højt prioriteret politisk sag. Heri ligger to ting. Den ene og helt klare er, at det bliver en sag, som statsministeren og regeringen sætter øverst på deres dagsorden, og som også ryger ind på toppen af partiernes dagsorden. Den er så vigtig, at den fortrænger andre sager i en ganske lang periode. Den anden ting er, at krisen bliver politisk, fordi den fra og med dette tidspunkt har så mange aspekter af ikke bare sundhedsmæssig karakter, at den forudsætter tværgående afvejninger, som indebærer politiske valg, uanset hvem der foretager dem. I et demokrati er det imidlertid forventeligt, at det er en opgave for folkevalgte politikere i regeringen og parlamentet. I karakteristikken af covid-19-håndteringen som en politisk sag ligger med andre ord, at det hverken er en sag, som regering og myndigheder kan løse gennem regelanvendelse, eller en sag, som lader sig løse gennem delegation til faglige specialmyndigheder, som træffer deres beslutninger på evidensbaseret grundlag, således som man sommetider og nogle steder forestiller sig det.

De to karakteristika, der definerer beslutningsprocessen som politisk, indebærer således, at der bliver lagt op til en politisk beslutningsproces i to trin. På første trin sætter regeringen en ramme for håndteringen af krisen, som afgrænser det rum, inden for hvilket man har besluttet sig for at finde en løsning. Det udelukker forlods en række løsninger, som kunne være både tænkelige og mulige. Vurderingen er, at de er politisk uacceptable, f.eks. fordi de vil påføre regeringen uacceptable politiske tab. På andet trin kan man så koncentrere den efterfølgende beslutningsforberedelse om at finde og udvikle instrumenter, som under denne restriktion antages være effektive tiltag mod krisen. Men selv på dette trin er der tale om regeringens afvejning af forhold over for hinanden, som ikke lader sig sætte på en enkel formel, og som ikke lader sig indpasse i et stramt mål-middel-hierarki, hvor det med et besluttet mål handler om at finde den strategi, der mest effektivt realiserer målet med færrest mulige omkostninger (Simon, 1964; Mintz m.fl., 2022: 7–8 og 89–91).

Totrinlogikken manifesterer sig i den kommunikative iscenesættelse af krisetiltagene. Statsminister Mette Frederiksen lagde sig tidligt fast på et forsigtighedsprincip som ledetråd for regeringens tiltag. På pressemødet den 11. marts 2020, hvor den delvise nedlukning blev annonceret, satte hun disse ord på strategien:

Og det er vores klare overbevisning, at vi hellere skal handle i dag end i morgen. Vi skal sætte ind, hvor det virker. Der hvor smitten spredes mest. Og det er hvor



mennesker forsamler sig. Der hvor mange mennesker er samlet – daginstitutioner, skoler, uddannelsesinstitutioner, aktivitetstilbud, arrangementer, kollektiv trafik.

Og derfor er det myndighedernes anbefaling, at vi lukker al unødvendig aktivitet ned på de områder i en periode. Vi anlægger med andre ord et forsigtighedsprincip (Statsministeriet, 2020a).

Da statsministeren knap fire uger senere bekendtgjorde den gradvise genåbning på endnu en pressekonference, skete det helt i tråd hermed:

Da vi lukkede Danmark ned, sagde regeringen, at vi hellere ville tage ét skridt for langt end et skridt for kort.

Når vi nu skal i gang med stille og roligt at åbne Danmark, er det omvendt. Så vi hellere tage et skridt for kort end for langt (Statsministeriet, 2020b).

Det var regeringens politiske rammesætning. Den satte fra første færd sit præg på udformningen af tiltagene. For det første var det en regeringsledet politik. Det var regeringen med statsministeren som den gennemgående frontfigur, som på gentagne pressekonferencer gennem foråret 2020 satte kursen. For det andet blev de konkrete tiltag forberedt inden for den bekendtgjorte politiske ramme. Det lå klart i de worst case-scenarier, som udgjorde afsættet for den rådgivning, som regeringen rekvirerede hos sundhedsmyndighederne (Folketinget, 2021: 189–197). De fik helt konkret betydning for de antagelser, som Statens Serum Institut lagde til grund for sine estimater over pandemiens konsekvenser for belastningen af sygehusene hen over foråret 2021 (Folketinget, 2020: 326). Den var tilsvarende udgangspunktet for den hasterevision af epidemiloven, som statsministeren bekendtgjorde på et pressemøde den 10. marts, og de økonomiske hjælpepakker, som trinvis var annonceret den 6., den 10. og den 11. marts (Folketinget, 2021: 343).

Den politiske rammesætning slog antagelig også igennem i regeringens stærke opmærksomhed over for, hvordan befolkningen forholdt sig til de tiltag, som indgik i nedlukningen. Udviklingen i holdningerne afspejlede således ikke bare covid-19-politikens grad af legitimitet og befolkningens tillid til myndighederne og deres anvisninger. De var under pandemiens forløb også med til politisk at bestemme timingen af, tempoet i og omfanget af såvel genåbninger som fornyede nedlukninger. Det var et generelt fænomen (Jørgensen m.fl., 2021). Men i Danmark blev det systematiseret gennem HOPE-projektets løbende målinger af befolkningens reaktion på covid-19 og de tiltag, der var rettet mod pandemien (Nielsen m.fl., 2022; Petersen, 2021). Det gav de centrale beslutningstagere i

regeringen og centraladministrationen fortrinlige muligheder for at følge stemningen blandt borgerne og politisk kalibrere indsatsen under indtryk heraf.

## En dobbeltsporet proces

Kombinationen af krisens uforudsete udbrud og det tidspres, som smittespredningen skabte, stillede store krav til beslutningskapaciteten. Kravene blev yderligere skærpet af, at beslutningen fra og med den 27. februar 2020 var at gøre indsatsen regeringsledet og centraliseret samt de følgende dages beslutning om at sætte ind med såvel en nedlukning, understøttet af ny lovgivning og regulering, og økonomiske hjælpepakker fra staten til arbejdsmarkedet og erhvervslivet. Begge beslutninger havde som konsekvens, at regeringstoppen og de ministerier og myndigheder, som var udpeget som nøgleaktører for kriseindsatsen, blev stærkt belastet.

Der blev imidlertid samtidig truffet en beslutning, som markant bidrog til udvidelse af beslutningskapaciteten. Det gjaldt såvel administrativt som politisk. Beslutningen bestod i en etablering af to forberedelses-, forhandlings- og beslutningsspor. Det ene spor var dedikeret covid-19-indsatsen. Det andet spor var dedikeret afbødningen af de afledte økonomiske og sociale skadevirkninger. Covid-19-sporet blev kontrolleret af statsministeren og Statsministeriet. Kontrollen med det økonomiske spor blev delegeret til Erhvervsministeriet. Covid-19-sporet var yderligere et rent regeringspolitisk spor. Det var i det spor, regeringen forberedte de lovgivningsmæssige og sundhedsmæssige tiltag mod epidemien, og også i det spor, gennemførelsen af tiltagene var genstand for overordnet koordination. Det økonomiske spor var til gengæld et klassisk dansk forhandlingsspor. Det blev introduceret af statsministeren samtidig med de tidlige varsler af nedlukningstiltag og indrammet af en politisk trepartsaftale mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter. Det reelle bestod imidlertid i henlæggelsen af forhandlingerne til covid-19-taskforcen i Erhvervsministeriet, hvor embedsmænd fra ministerierne i løbet af få dage forhandlede en række hjælpepakker, som efterfølgende blev forelagt for partierne og bevillingsmæssigt ratificeret gennem Finansudvalgets tiltrædelse af ikke mindre end 101 aktstykker i perioden marts-oktober 2020. De samlede udgifter blev ved udgangen af november 2020 opgjort til godt 37.000 mio. kr. (Folketinget, 2021: 339–342).

Forvaltninger (og regeringer) er på denne måde "massivt parallelle systemer", hvor "mange mennesker gør mange ting" på et og samme tidspunkt (Bendor, 2018: 10). Politikere og embedsmænd, som er i stand til at udnytte og om fornødent etablere parallelle organisatoriske spor, er også i stand til at fjerne en del af sagspresset fra egne skuldre.

## Covid-19-forvaltningen

Danmark har som andre lande, hvad der er blevet karakteriseret som en normalforvaltning, og ved siden af den en hvilende beredskabsforvaltning. Normalforvaltningen er i denne sammenhæng den statslige administration med dens ministerier og styrelser, som dels bistår ministre og regering med udformningen og gennemførelsen af deres politik, dels tager sig af implementeringen af den politik, som er fastlagt gennem lovgivningen og finanslovens bevillinger. Det særligt danske er, at gennemførelsen i stort omfang sker gennem kommuner og regioner. Det gælder specielt inden for velfærdsservice, mens statens administrative myndigheder står for den administrative implementering af erhvervsregulering og retspolitikken i alle dens afskygninger.

Det hvilende beredskab bygger på et sektoransvarsprincip. Derved adskiller det sig ikke fra beredskabets organisering i andre vesteuropæiske lande. Det indebærer også, at der er et særligt sundhedsberedskab, hvor Sundhedsstyrelsen er den myndighed, der har det koordinerende ansvar i forhold til forvaltning og sundhedsinstitutioner i kommuner og regioner. Der er i det hvilende beredskab også et netværksbaseret koordination, som er henlagt til Rigspolitiet. Det drejer sig om Den Nationale Operative Stab (NOST), der under forsæde af en ledende politiembedsmand samler repræsentanter for i princippet alle statens styrelser, hvis man beslutter at aktivere kriseberedskabet. Den Internationale Operative Stab under Udenrigsministeriet har tilsvarende opgaver i relation til kriser, der involverer danskere og danske interesser i udlandet (Beredskabsstyrelsen, 2019; Christensen & Petersen 2005: 13; Sundhedsstyrelsen, 2017; Udenrigsministeriet, 2016). Det hvilende beredskab står således på to ben, det sektorspecialiserede og det tværgående koordinerende beredskab i henholdsvis nationalt og internationalt regi.

Epidemiberedskabet indgår i sundhedsberedskabet. Det har historisk været præget af ekstrem stabilitet. Den indebærer bl.a., at beredskabet organisatorisk har været forankret i statslige epidemikommissioner med regionalt afgrænsede områder. Siden kommunalreformen i 2007 har der været fem epidemikommissioner med en politidirektør som formand. De indgik i det hvilende beredskab og trådte først i funktion, når man fra centralt hold (NOST) aktiverede dem.

Dette var udgangspunktet, da covid-19 ramte Danmark i vinteren 2020, og også da regeringens sikkerhedsudvalg, det øverste koordinerende led i kriseberedskabet, trådte sammen den 27. februar 2020. I dagene efter dette møde etablerede regeringen under Statsministeriets koordination imidlertid en særlig covidorganisation. Tabel 2 viser i skematisk form, hvordan organisationen så ud.

## Tabel 2

### Regeringens covid-19 organisering

<b>Overordnet koordination: Bestillingsgiver og opfølgende kontrol</b>	<b>Processtyring: Koordination af bestillinger og leverancer, formidling til Statsministeriet</b>	<b>Politikudmøntning og gennemførelse</b>
<p><i>Statsministeriet</i></p> <p><i>Regeringsmøder</i> under statsministerens forsæde med centrale ministre: Sundheds- og ældreministeren, justitsministeren, finansministeren, erhvervsministeren og andre efter behov. Relevante departementschefer og styrelseschefer deltager.</p>	<p><i>Justitsministeriet</i></p> <p><i>AC-gruppen</i> under forsæde af Justitsministeriet med deltagelse af afdelingschefer fra alle ministerier.</p> <p><i>NOST+</i> Koordination af beslutningsoplæg og indstillinger fra styrelser. Bindeled til Justitsministeriet og AC-gruppen og Statsministeriet.</p>	<p><i>Justitsministeriet</i> i løbende samarbejde med især Sundheds- og Ældreministeriet.</p> <p><i>Sundheds- og Ældreministeriet</i> i løbende samspil med Sundhedsstyrelsen, Statens Serum Institut samt Styrelsen for Patientsikkerhed.</p> <p><i>Erhvervsministeriet</i> i samspil med Finansministeriet og fagministerierne samt organisationerne om udformning af hjælpepakker og aktstykker. Erhvervsstyrelsen administrerer hjælpepakker.</p> <p><i>NOST+</i> Arbejder i forberedelsen af nedlukningen parallelt med AC-gruppen. Koordinerer teststrategi og forsyningsstrategi.</p>

Kilde: Gengivet efter Folketinget 2021: 135.

Den overordnede koordination var politisk. Det er, jf. ovenfor, en klar konsekvens af krisens karakter. Men i denne sammenhæng indebar det en suspension af de normale arbejdsgange i regeringsarbejdet. Koordinationen blev i stedet en opgave for en snæver kreds af ministre med statsministeren i spidsen. De var stedse sekunderet af deres departementschefer. De faste regeringsudvalg var altså erstattet af en ad hoc-organisation. Med denne tilrettelæggelse var Statsministeriet også rykket ind i en operativt koordinerende position, som ikke er sædvanlig for den danske statsministers departement. I praksis betød det, at krisehåndteringen i foråret 2020 i udpræget grad var drevet af bestillinger, som udgik fra Statsministeriet til resten af centraladministrationen.

Da Statsministeriets egenkapacitet er begrænset, beroede den løbende og tætte koordination på to ad hoc-fora. Den var i foråret 2020 55 årsværk (jurister/økonomer, chefer og pressemedarbejdere) (loenoverblik.dk). Det vigtigste var AC-gruppen, der var sammensat

af afdelingschefer fra ministeriernes departementer. I princippet var alle ministerier repræsenteret, men i praksis var selvsagt nogle ministerier mere berørt af krisen end andre. Formand var en afdelingschef i Justitsministeriet. Opgaven var at formidle Statsministeriets bestillinger, samordne bidragene fra ministerierne og formidle de koordinerede bidrag tilbage til regeringen via Statsministeriet. AC-gruppen blev på denne måde et helt centralt led i krisestyringen. Det andet koordinationsforum var NOST+. Det var en mindre gruppe dannet med udgangspunkt i NOST. Logikken var, at man stod over for en både alvorlig og længevarende kriseindsats, og at der derfor var behov for en snævrere koordinationsgruppe med en mere specialiseret repræsentation end i NOST. NOST+ havde en dobbeltopgave. Den vigtigste var den operative koordination af forsyningsiden (testkits, testorganisering, værnemidler mv.). Det var i høj grad en logistikopgave, hvad der afspejlede sig i gruppens sammensætning og i de understabe, som var bygget op omkring den. Men NOST+ havde gennem formanden (en politidirektør) også en rolle som forbindelsesled til den ministerielle koordination i AC-gruppen og Statsministeriet samt Justitsministeriet.

Det sidste gav på sin vis sig selv. Med forankringen hos Rigspolitiet indgår NOST og NOST+ i Justitsministeriets organisation. Men dertil kom det mere usædvanlige, at Statsministeriets departementschef ved en e-mail til samtlige departementschefer fastslog, at "[d]et er JM [Justitsministeriet], der koordinerer den samlede indsats" (Folketinget, 2021: 136). Det var en disposition med vidtgående konsekvenser, for den betød også, at forberedelsen af covid-19-indsatsen, inkl. forberedelsen af en revideret epidemilov, nedlukningen samt tilpasningen af kapaciteten i først og fremmest sygehusvæsenet blev henlagt til et samarbejde mellem Justitsministeriets og Sundhedsministeriets departementer. Der lå heri igen en udvidelse af kapaciteten, idet Justitsministeriets departement i praksis skød andre opgaver til side i kriseperioden, men det er yderligere nærliggende at tolke dispositionen som en tillidserklæring til ministeriets stærke generalistkompetencer og dermed en mistillid til andre.

Sidste væsentlige led i organiseringen var understøtningen af den tosporede beslutningsproces, jf. tabel 2 ovenfor. Den indebar, at Erhvervsministeriet fik ansvaret for koordinationen af forberedelsen og forhandlingerne af hjælpepakkerne. Dette træk var igen en tillidstilkendegivelse over for Erhvervsministeriet og dermed et fravalg af Finansministeriet, som statsminister Mette Frederiksen i en række generelle meldinger havde lagt afstand til, bl.a. gennem beslutningen om at afbalancere det og mere generelt embedsværket gennem en styrkelse af Statsministeriet (Mette Frederiksen til Berlingske 11.08.2019). Med den tosporede beslutningsproces rakte regeringen også ud over centraladministrationen og regeringen selv, idet tiltagene blev forberedt i fællesskab mellem

de økonomiske ministeriers embedsmænd og repræsentanter for arbejdsmarkedets og erhvervenes hovedorganisationer.

## Krisens vedhængende rutiner

Med deres kombination af hierarki og specialisering giver administrative organisationer kapacitet til at løfte tunge sager. Heri ligger også kapaciteten til parallel sagsbehandling, således som det er beskrevet ovenfor. Organisationer er med deres faste rutiner, institutionaliserede missionsopfattelse og medarbejderes og chefers identifikation med virksomheden også kontinuitetsbærere. Det er ingen dårlig egenskab, så længe myndigheden arbejder inden for stabile omgivelser. Men når situationen skifter, og det er, hvad der helt radikalt sker ved et kriseudbrud, risikerer de faste rutiner og tænkemåder at blive til en træghedskilde. Det var tydeligt under den første fase af covid-19-forløbet. Sundhedsstyrelsen, som faktisk overvågede sygdommens udvikling, var i sine rapporterings tilbagelagte til at nedtone risikoen. Den så hverken nogen overvældende sandsynlig fare for, at den ville være anderledes eller mere alvorlig end en sæsoninfluenza, og heller ikke for, at den alvorligt ville ramme Danmark og Europa (Folketinget, 2021: 159-166). Denne situationsvurdering adskilte sig ikke fra vurderingerne hos de nationale sundhedsmyndigheder i f.eks. de andre nordiske lande.

Det var en træghed, som først stilfærdigt blev brudt, da Statsministeriet greb ind og rekvirerede en intensiveret overvågning, siden mere dramatisk blev overvundet, da regeringen med Statsministeriet som sin forlængede arm fra slutningen af februar til den 11. marts indledte forberedelsen af de omfattende indgreb og etablerede den særlige covid-19-forvaltning. Det er et forløb, der på en og samme tid viser, hvordan et brud med etablerede rutiner kan fremme handlingskapaciteten, og hvordan en ganske radikal reorganisering både er mulig og hurtigt effektueret. Det var den i marts 2020. Den var oppe at stå i løbet af få dage, og regeringen lykkedes yderligere med inden for en halv snes dage at forberede og i hjælpepakkerens tilfælde at forhandle overordentligt omfattende krisetiltag.

En krise er uventet, uvarslet og potentielt dramatisk i sine konsekvenser. Staterne kan have et hvilende beredskab, således som også Danmark havde det. Det ligger imidlertid i krisens karakter, at den præcise krisestyring først lader sig bestemme, når den konkrete krise er politisk og administrativt erkendt. Regering og myndigheder kan der vælge at håndtere krisen inden for eksisterende institutionelle rammer eller at tilpasse dem til deres kriseforståelse. Den danske regering og Statsministeriet valgte det sidste. Det ligger også i krisebegrebet, således som det er defineret i denne artikel, at krisen har begrænset varighed. Nogle gange indebærer det, at den forholdsvis hurtigt er overstået, som det f.eks. er tilfældet ved ulykker og katastrofer. Andre gange strækker dens efterdønninger sig langt

ud i fremtiden, således som det var tilfældet med finanskrisen i 2008, og således som det viste sig at være tilfældet med covid-19. Alligevel er spørgsmålet, hvor længe regeringer og myndigheder fortsætter med at arbejde i den særlige modus, som er skabt af kravet om hurtig reaktion på uvarslede hændelser, hvis præcise karakter ingen har været i stand til at forudse. I det øjeblik den akutte krisehåndtering er overstået, skifter opgaven til at tage sig af krisens efterdønninger. De kan, som covid-19-pandemien har vist, være lange.

Et interessant problem er, hvordan politikere og embedsmænd reagerer i denne situation. En mulighed er, at man vender tilbage til normalorganisationen. En anden er, at man helt eller delvis opretholder den organisation og de rutiner, som udgjorde kernen i krisehåndteringen. Efterdønningerne efter covid-19-krisen i foråret 2020 viser umiddelbart, at man i Danmark har gjort lidt af begge dele.

På den ene side afviklede man i løbet af 2020 i hovedsagen de organisatoriske strukturer, som kendetegnede den særlige covid-19-forvaltning. Det er dog sket med en undtagelse. I lyset af de forsyningsmæssige problemer, der i lighed med andre lande ramte Danmark i starten af krisen, besluttede regeringen i foråret 2020 at oprette Styrelsen for Forsyningsikkerhed under Justitsministeriet. Styrelsen blev imidlertid først etableret i løbet af august 2020, og dens opgave er både at håndtere forsyningsproblemer og sikre testkapaciteten under covid-19-pandemien og mere generelt at "håndtere og forebygge fremtidige forsyningskriser" ([Forside | Styrelsen for Forsyningsikkerhed \(sfos.dk\)](#) (27.01.2022)). Man har altså valgt at etablere en helt ny og permanent myndighed, der skal være indsatsparat i situationer, hvis præcise karakter ingen kender.

Krisehåndteringen i marts 2020 var også karakteriseret ved udviklingen af nye rutiner på såvel regerings- som administrativt niveau. På politisk niveau bestod de i suspensionen af de normale procedurer omkring de faste regeringsudvalg og deres forberedende embedsmandsudvalg. Efter de hektiske kriseuger vender regeringsarbejdet dog tilbage til sine vante former. Undtagelsen er beslutningen om på regeringsniveau at etablere det særlige udvalg for covid-19 ([Regeringsudvalg - Statsministeriet \(stm.dk\)](#) (27.01.2022)). Det er dog uvist, hvilken rolle udvalget har spillet i covid-19-håndteringen, når man tager i betragtning, hvor tæt regeringstoppen var involveret i beslutningsprocessen i både foråret 2020 og igen under minkforløbet samme efterår.

På andre og væsentlige måder viste kriseinnovationens nydannelser sig at hænge ved. De rutiner, som var udviklet i marts 2020, er blevet hængende, når der skete nye udviklinger i det sene forløb af pandemien. Det ser man på tre måder. Den ene er de efterfølgende nedlukninger og genåbninger, som har fundet sted siden efteråret 2020. Man har der valgt, f.eks. i forbindelse med fornyelsen af hjælpepakkerne, at følge de principper og retningslinjer, der blev fastlagt i de første dage af marts 2020. Det har givet lettet

arbejdsgangen politisk og administrativt således at kunne falde tilbage på en etableret rutine. Den anden så man i minkforløbet i oktober-november 2020, hvor regeringen (og/eller Statsministeriet) beslutter at henlægge den administrative koordination til Justitsministeriet. Akkurat som i marts 2020 betød det, at fagministeriet blev henvist til en rolle som bistandsmyndighed for Justitsministeriet. Den tredje kilde til at fortsætte i det spor, der blev lagt under den akutte krise, er tilbøjeligheden til at trække beslutningsprocessen op på allerhøjeste regeringsniveau, hvor de centrale ministre, deres departementschefer sammen med statsministerens politisk-administrative rådgivere har udgjort et fællesforum.

## Krisehåndteringens kvalitative aspekter

Det er ikke muligt at opgøre, hvor godt de enkelte lande er kommet gennem covid-19-pandemien. Det er for tidligt og måske også så kompliceret, at man skal afstå fra det. Det overlader slagmarken til dem, der slår på statsmagtens rettidige omsorg for det fælles bedste, og dem, der tidligt slog til lyd for en laissez-faire-reaktion på pandemien. Med dette forbehold havde den danske krisehåndtering i et enkeltlandsperspektiv åbenlyse kvaliteter. De viste sig i, at man var i stand til at beslutte og handle hurtigt, da regeringen først havde erkendt pandemiens alvor og i tillæg dertil havde erkendt, at man stod over for en folkesundhedskrise med samfundskritiske dimensioner. De viste sig også i, at forvaltningen i løbet af forbløffende få dage lod sig omstille til krisemodus, og at den i denne krisemodus var i stand til at levere på de politiske bestillinger, som gennem Statsministeriet udgik fra regeringen. Det er ingen ringe præstation.

Det er ikke systematisk kortlagt, hvordan krisehåndteringen undervejs i det lange forløb fra marts 2020 til afviklingen af alle restriktioner fra og med 1. februar 2022 er tilpasset. Indtrykket er imidlertid, at der i detaljen har været løbende justeringer af indsatsen, f.eks. med hensyn til nedlukningernes omfang og afgrænsning og dimensioneringen af testkapaciteten. Det er en rimelig antagelse, at disse justeringer har været baseret på såvel den løbende myndighedslæring, som er opsamlet i forløbet, som af politiske vurderinger af, hvordan stemningen var hos befolkningen, og endelig det politiske samspil mellem regeringen og Folketingets partier.

Kvaliteten af krisehåndteringen lader sig ikke vurdere alene ud fra regeringens beslutningsparathed, forvaltningens omstillingsevne og den effektive levering på politiske bestillinger. Derfor trækker de efterfølgende afsnit nogle andre kvalitative aspekter frem, som det er væsentligt at have in mente. Det gælder både i en tilbageskuende evaluering af håndteringen og som huskeseddel for, hvad der er væsentligt i indretningen af både kriseberedskabet og i håndteringen af de kriser, som fremtiden måtte bringe inden for og



uden for sundhedsområdet. Det drejer sig om fire kvalitative aspekter: De tre første vedrører kvaliteten af den demokratiske, det retsstatslige og den faglige kvalitet i den kortsigtede krisehåndtering i foråret 2020. Den fjerde er den mere langsigtede faglige og demokratiske kvalitetssikring i pandemiens senere faser og i fremtidige sundhedskriser.

Formålet er ikke en dybtgående analyse og diskussion af disse kvalitative aspekter. Det er primært at gøre opmærksom på, hvori de består, og hvor alvorlige de er, hvis krisehåndteringen skal være effektiv, og hvis den yderligere skal opnå demokratisk legitimitet såvel parlamentarisk som i befolkningen.

## Demokratisk kvalitet

I et parlamentarisk folkestyre hviler den demokratiske legitimitet på, at ny politik, herunder ikke mindst ny lovgivning, bliver til i et samspil mellem regering og parlament. Det forudsætter regeringens (ministrenes) omhyggelige forberedelse af forslag til ny lovgivning og parlamentets vedtagelse af de samme lovforslag med de ændringer, som forhandlingerne mellem regering og partier måtte afstedkomme. Det ligger også i den parlamentariske forfatningsorden, at parlamentet skal have god tid til at behandle regeringens forslag.

En krise presser disse forfatningssikrede spilleregler. Det gjaldt også i Danmark i marts 2020. Derfor gik statsministeren til Folketinget og anmodede om, at regeringens forslag til revision af epidemiloven og en række andre love blev gennemført efter en hasteprocedure, som sikrede forslagernes behandling i løbet af den 12. marts, efter at forslagene samme morgen var fremsat for Folketinget. Den tilladelse fik regeringen. Der var accept af, at der forelå en undtagelsessituation, som begrundede fravigelse af de normale parlamentariske spilleregler (Folketinget, 2021: 360-372). Ikke desto mindre blev der i det lange i det lange covid-19-forløb rejst problemer vedr. den demokratisk-parlamentariske kvalitet af håndteringen.

De har flere aspekter, og karakteristisk for dem er, at de rækker ud over det regelsæt, der ligger i Grundloven og Folketingets forretningsorden. For det første var det ikke kun i selve krisesituationen, at regeringen anmodede om hastebehandling af lovforslag rettet mod covid-19-pandemien. Det skete også senere. For det andet var epidemiloven, der blev vedtaget den 12. marts 2020, i udpræget grad en bemyndigelseslov, hvor først og fremmest sundhedsministeren fik bemyndigelse til at fastsætte endog meget indgribende regler for borgere og virksomheder. Det er her væsentligt at fastholde, at bemyndigelseslovgivning er nutidens foretrukne lovgivningsform (Christensen m.fl., 2020), hvorpå det straks skal tilføjes, at epidemiloven gik væsentligt videre end normal praksis. Det gjaldt bemyndigelsernes antal, deres vide rammer og den usædvanlige forekomst af derogatoriske regler (Folketinget, 2021: 292-294). I marts-april 2020 blev der udstedt 33 bekendtgørelser med hjemmel i den

reviderede epidemilov; i perioden efter er der udstedt 39 bekendtgørelser med hjemmel i loven (Folketinget, 2021: 104; [Epidemiloven \(retsinformation.dk\)](#) (30.01.2022). For det tredje bygger dansk parlamentarisk praksis på en ulovfæstet inddragelse af eksterne interessenter gennem høringer. Praksis rækker her videre end til den offentlige høring, som først finder sted efter udarbejdelsen af lovforslaget, og den har i praksis stor betydning. Det er i høj grad høringerne og de høringsnotater, som ministerierne udarbejder og sender til de respektive folketingsudvalg, som gør det muligt for partierne uden for regeringen at sætte sig ind i lovforslaget og vurdere dets sandsynlige konsekvenser, således som berørte grupper og eksterne sagkyndige oplever dem (Christensen m.fl., 2020: 205–210). Disse normalprocedurer var suspenderet gennem krisen og langt ind i det efterfølgende forløb. Samtidig følger det af hasteprocedurerne, at Folketinget var tidsmæssigt presset, når det gjaldt spørgsmål til ministrene og modtagelsen af svar herpå.

Samme beskrivelser gælder de aktstykker, som sikrede bevillingsmæssig hjemmel fra Folketingets Finansudvalg for de mange og omfattende hjælpepakker, som blev forhandlet og vedtaget i foråret 2020.

Det er ovenfor beskrevet, hvordan krisehåndteringen i udpræget grad var en regeringsdrevet proces. Det indebærer bl.a., at der i modsætning til, hvad der ofte gælder i nutidig dansk parlamentarisme, ikke var systematiske forudgående sonderinger og forhandlinger mellem regeringen og partierne i Folketinget. Begrundelsen var selvsagt, at pandemien tidsmæssigt pressede regering og myndigheder til hurtig handling, hvad der ikke udelukker strategiske overvejelser om, hvordan regeringen politisk kunne udnytte krisen. Hvordan det end er, har det konsekvenser for den demokratiske kvalitet.

## Retsstatlig kvalitet

Kombinationen af en hastigt forberedt og vedtaget lovgivning og lovgivningens vidtgående indhold rejser nødvendigvis spørgsmålet om, hvordan krisepolitikken forholdt sig til de retsstatslige principper, som man normalt holder i hævd i det danske samfund. Der var allerede tidligt en kritisk diskussion heraf, idet den juridiske tænketank Justitia i sommeren 2020 udgav en kritisk rapport om de retsstatslige aspekter af covid-19-indsatsen (Christoffersen & Jensen, 2020). Tilsvarende trækker rapporten til Folketinget om håndteringen af covid-19 i foråret 2020 en række problemer af retlig karakter frem (Folketinget, 2021: 265–315). Endelig har Helle Bødker Madsen (2021: 1–7) i en systematisk analyse trukket de mange problemer af retlig art, som knytter sig til covid-19 indsatsen, op.

Den generelle vurdering er, at retssikkerheden er kommet i anden række, og at retssikkerheden står svagere i den reviderede epidemilov end i lovgivningen generelt,

herunder i anden sundhedslovgivning (Madsen, 2021: 6-7). Det blev yderligere understreget, da minksagen kulminerede, og der blev truffet en beslutning om aflivning af alle minkbesætninger, som ikke havde lov hjemmel, og som blev iværksat før lov hjemmel blev tilvejebragt.

## Kvalitetssikringen af det faglige beslutningsgrundlag

Dansk forvaltning hviler på principper om, at faste embedsmænd, som forbliver i deres stillinger efter regerings- og ministerskifter, kombinerer en politisk rådgivning og en faglig rådgivning. Problemet er, at det ikke er særlig præcist defineret, hvilke krav den faglige rådgivning skal leve op til. Det ligger også i systemet, at embedsmænd fra ministeriernes departementer er i stand til at formidle denne kombination af politisk og faglig rådgivning, som sikrer, at ministre og regering nok har det sidste ord i afvejningen af, hvad der skal ske, men at de foretager afvejningen på et oplyst grundlag (Finansministeriet, 2015).

Det er helt generelt problemstillingen. Det særlige ved udbruddet af covid-19 krisen var, at den viden, der var til rådighed, var beskeden og dertil præget af uvished. Det var også, at da krisen spidsede til, skulle politikere og myndigheder handle meget hurtigt. Og så var det, at der ikke var opbygget en faglig rådgivningskapacitet, som givet uvisheden kunne bidrage til kvalitetssikring af beslutningsgrundlaget.

Det betød, at de afgørende beslutninger i marts 2020 og igen i forbindelse med minksagen i november samme år, hvilede på sundhedsfaglige vurderinger fra først og fremmest Sundhedsstyrelsen og Statens Serum Institut. Ekstern sagkundskab blev først senere inddraget i Sundhedsstyrelsens arbejde. Da der var en uoverensstemmelse mellem Sundhedsstyrelsens sundhedsfaglige vurdering og regeringens og Statsministeriets vurdering af situationen, trak Statsministeriet i stedet Statens Serum Institut ind som den centrale sundhedsfaglige rådgivningsinstans. Det gik ret hurtigt op for offentligheden, at det forholdt sig på denne måde. Denne fremtvungne, men faktiske åbenhed gjorde indholdet og kvaliteten af den sundhedsfaglige rådgivning til et politisk diskussionspunkt allerede i foråret 2020.

En tilsvarende problemstilling opstod i forbindelse med den parallelle forberedelse af de økonomiske hjælpepakker. Mønstret var delvis det samme. De satte tidsfrister var umådeligt stramme. Dertil kom, at regeringen og Statsministeriet valgte at henlægge den overordnede koordination af forberedelsen af hjælpepakkerne til Erhvervsministeriet frem for til Finansministeriet. Ganske vist bad man samtidig Finansministeriet om at udarbejde en analyse af de mulige økonomiske konsekvenser af pandemien og foranstaltningerne mod

den. Denne vurdering forelå imidlertid først i begyndelsen af april 2020, altså efter foranstaltningerne, inkl. hjælpepakkerne, var truffet og under iværksættelse. Samtidig understregede Finansministeriets i øvrigt grundige analyse den betydelige usikkerhed, som man i situationen stod overfor (Folketinget, 2021: 354). En ekstern fagøkonomisk vurdering blev først indhentet, da der opstod politisk diskussion af de faglige grundlag for krisehåndteringen. Men den forelå også først efter de første beslutninger var truffet og iværksat (Finansministeriet, 2020a). Derimod blev den samme gruppe af universitetsøkonomer trukket ind i den overordnede forberedelse af genåbningen (Finansministeriet, 2020b).

Der var, jf. ovenfor, også betydelige problemer af retlig art knyttet til det lovgivningsmæssige grundlag for covid-19-håndteringen. Disse retlige problemstillinger fik i den tidsmæssigt pressede situation beskeden opmærksomhed. For det første blev de hverken behandlet i de generelle bemærkninger til sundhedsministerens forslag til ændring af epidemiloven. For det andet rummede de specielle bemærkninger til de mange bemyndigelser i lovforslaget ingen uddybende præcisering af, hvordan sundhedsministeren (og regeringen) agtede at udmønte bemyndigelserne i administrative forskrifter. Det var en af kilderne til de retssikkerhedsmæssige problemer, der er omtalt ovenfor.

Så længe der ikke er udviklet befolkningsimmunitet eller udviklet en virksom vaccine, beror bekæmpelsen af en epidemi eller pandemi på såkaldte ikkefarmaceutiske virkemidler. Er der udviklet en vaccine, er opgaven at overtale folk til at lade sig vaccinere. I begge situationer er det således væsentligt for sundhedsmyndighederne at kende borgernes adfærd og reaktioner på påbud, anbefalinger og tilbud om vaccination. For politikerne i regeringen og Folketinget er det tilsvarende væsentligt at have en sikker fornemmelse for, hvor langt de har accept for adfærdsregulerende indgreb af den ene eller anden art, og tilsvarende for, hvornår det er hensigtsmæssigt at lempe restriktionerne. På dette punkt er det antagelig sådan, at hensynet til epidemibekæmpelsens effektivitet og hensynet til opretholdelsen af den siddende regerings politiske popularitet går hånd i hånd. I en dansk sammenhæng blev der gennem det fondsfinansierede HOPE-projekt allerede under den akutte krise opbygget et nationalt covid-19 varslingsystem. Gennem dette system har man undervejs kunnet følge ikke bare befolkningens adfærd, men også dens holdning til de forskellige aspekter af sundhedsmyndighedernes indsats mod covid-19 ([HOPE-projektet bliver del af nyt nationalt COVID-19 varslingsystem | Carlsbergfondet](#) (30.01.2022); Sundheds- og Ældreministeriet, 2020).

## Langsigtet faglig og demokratisk kvalitetssikring

Den danske håndtering af covid-19-krisen har været regeringsdrevet og præget af meget hurtige og korte beslutningsgange, hvis forberedelse ikke involverede eksterne ekspertise eller eksterne parter i særligt, endsige normalt omfang. Det har skabt problemer af kvalitativ art, således som de er beskrevet ovenfor. De gav også anledning til offentlig diskussion og politisk kritik fra partierne uden for regeringen. Man har her oplevet en kamp mellem en regering, der på sin side ville sikre sin egen handlefrihed, partier uden for regeringen, som ville lægge bånd på regeringsmagten, og universitetsbaserede forskere fra forskellige discipliner, som har påpeget, at sikringen af den faglige rådgivning var for svag. Det har ført til tre mere eller mindre langsigtede institutionelle tilpasninger til sikring af det faglige beslutningsgrundlag i pandemibekæmpelsen og til sikring af den parlamentariske kontrol med regeringens udnyttelse af de vidtgående bemyndigelser i den epidemilov, der blev vedtaget ved udgangen af februar 2021.

Det drejer sig for det første om nedsættelsen af Den Faglige Referencegruppe i efteråret 2020. Dens status er svagt forankret, men gruppen består af sundhedsfaglige og samfundsvidenskabelige (økonomer og politologiske adfærdsforskere) forskere med sekretariatsbistand fra en række ministerier og styrelser ([Supplerende kommissorium faglig referencegruppe.pdf \(sum.dk\)](#) (30.01.2022)). Referencegruppen har først og fremmest stået for udarbejdelsen af en rapport om trinnene i genåbningen af samfundet i foråret 2021 (Sundhedsministeriet, 2021).

For det andet blev der i forbindelse med forhandlingerne om revision af epidemiloven i efteråret 2020 og vinteren 2021 truffet aftale mellem regeringen og de øvrige partier om to potentielt vidtrækkende institutionelle tiltag. Det drejer sig om nedsættelsen af en lovfæstet national epidemikommission, som sundhedsministeren er forpligtet til at høre inden iværksættelsen af foranstaltninger med hjemmel i epidemilovens bemyndigelser. Kommissionen kan også selv tage initiativer, ligesom Folketingets epidemiudvalg kan anmode kommissionen om en udtalelse. Det drejer sig dernæst om et tredje tiltag, nemlig etableringen af et fast epidemiudvalg i Folketinget. Udvalget skal høres af sundhedsministeren inden udstedelsen af bekendtgørelser med hjemmel i loven. Hvis et flertal udtaler sig imod ministerens udkast til bekendtgørelse, kan ministeren ikke udstede den.

Mens den parlamentariske kontrol med de vidtgående bemyndigelser til sundhedsministeren er formelt stærk, er vurderingen af Epidemikommissionen mere forbeholden. Det er der to begrundelser for. Den ene er, at kommissionen er domineret af departementale embedsmænd; den anden er, at repræsentationen eller mere præcist

inddragelsen af ekstern sagkundskab er meget svagt forankret. Der er ingen ekstern sagkundskab repræsenteret i kommissionen. Den inddrages ad hoc. Dertil kommer, at det ikke er præcist beskrevet, hvilken sagkundskab der skal inddrages i den faglige rådgivning, som kommissionen formidler til sundhedsministeren, regeringen og Folketingets epidemiudvalg.

## Ud af krisen

Danmark kom ind i covid-19-krisen på samme måde som andre vesteuropæiske lande. De forberedelser, der var, slog ikke til – og kunne ikke slå til. Regering og myndigheder måtte i den situation handle hurtigt. Det skete i Danmark, igen som andre steder, med en vis træghed. Da erkendelsen trængte ind hos de centrale beslutningstagere i regeringen og embedsværket, blev der til gengæld handlet resolut og hurtigt. Både regerings- og embedsapparatet udviste i denne sammenhæng både fleksibilitet og effektivitet. Det er formentlig en del af forklaringen på, at Danmark efter første smittebølge forholdsvis hurtigt kunne indlede en genåbning af samfundet.

Det var alment accepteret, at covid-19 ikke dermed var en overvundet trussel. Den ville vende tilbage i et eller andet omfang og en eller anden form. En krise som den, der ramte det danske samfund i vinteren og foråret 2020, kunne man dog ikke forvente.

Myndighederne vidste mere om sygdommen, de havde erhvervet sig nye redskaber i kampen mod den, og overraskelsesmomentet, som er det definerende træk ved en krise, ville være væk. Så kunne man ikke igen nærme sig den politiske og administrative normaltilstand? Det kunne man måske nok, men man gjorde det ikke. Det hang i den danske sammenhæng til dels sammen med minksagen, som udviklede sig i efteråret 2021. Det var dog ikke det hele. Nogle af de tiltag, der blev gjort som led i krisestyringen samme forår, viste sig at være svære at slippe igen. De hang ved, og det er nok en del af læren af krisen, at det kræver et oprydningsarbejde at komme ordentligt ud af krisen.

Den almindelige vurdering, som ikke bare er dansk, er, at Danmark kom ganske vel gennem covid-19-krisen. Det kunne i den sammenhæng være nærliggende alene at tilskrive en handlekraftig regering og en fleksibel og effektiv administration æren for det. Sandheden er imidlertid, at man der nok skal tænke noget videre. Sundhedsstyrelsens direktør Søren Brostrøm har i et interview, givet da de danske restriktioner blev ophævet pr 1. februar 2022, formuleret det på denne måde:

Det er noget, der ligger i vores samfund i forvejen. Og det gælder både den horisontale tillid, den vi har til hinanden, og den vertikale tillid til myndighederne. Og det sidste er jeg meget ydmyg over for, for det er årsagen til, at vi er lykkedes med

mange af de tiltag, vi har besluttet. Det ligger uden for min faglighed at pege på årsagerne til, at vi har den tillid til hinanden. Jeg kan blot konstatere, at den findes, og at det er nøglen til vores succes (Kristeligt Dagblad, 29.01.2022).

Brostrøm peger dermed på forhold, som man skal have med ind i analysen, når man begynder systematisk at sammenligne krisestyringen og dens varierende effektivitet på tværs af lande.

Covid-19-håndteringens relative succes kan ikke tilsløre, at den led under en række ganske alvorlige kvalitative mangler. De er kort gennemgået ovenfor. I et videre perspektiv er det imidlertid her værd at notere, at krisen også har sat gang i en værdifuld kritisk debat om demokratiet og dets funktionsmåde. Den debat handler både om den parlamentariske kontrols muligheder over for en dominerende regeringsmagt og om sikringen af, at politiske og administrative beslutninger bliver truffet på et kvalificeret grundlag, som lader sig udfordre gennem åbenhed og offentlighed. Med alle de begrænsninger, som både Epidemikommissionen og Folketingets epidemiudvalg er behæftet med, viser disse nydannelser og den kritiske debat, som de fortsat er genstand for, at parlamentarismen og pluralismen kan slå igen, når den bliver udfordret.

## Henvisninger

Bendor, J. (2018). Bounded Rationality in Politics and Political Science. *The Oxford Handbook of Behavioral Political Science*. (Onlineudgaven 2020).

<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190634131.013.21>

Berlingske (11.08.2019). Interview med statsminister Mette Frederiksen.

Boin, A. (2017). *The Politics of Crisis Management*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Beredskabsstyrelsen (2019). *Retningslinjer for beredskabsstyring*. København: Beredskabsstyrelsen.

Christensen, J. G., Jensen, J. A., Mortensen, P. B., & Pedersen, H. H. (2020). *Når embedsmænd lovgiver*. København: DJØF Forlag.

Christensen, J. G., & Petersen, N. (2005). *Managing Foreign Affairs*. København: Danish Institute for International Studies.

Christoffersen, J., & Jensen, S. B. (2020). *Retsstaten og COVID-19*. København: Tænketanken Justitia.

- ECDC (2020). *Detection of new SARS-2-CoV variants related to mink*. [Detection of new SARS-CoV-2 variants related to mink \(europa.eu\)](#)
- Finansministeriet (2015). *KODEX VII. Syv centrale pligter*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2020a). *Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark*. Den 6. maj 2020.
- Finansministeriet (2020b). *Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker*. Den 27. maj 2020.
- Folketinget (2021). *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020. Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*.
- Jørgensen, F., Bor, A., Lindholt, M. F., & Petersen, M. B. (2021). Public support for government responses against COVID-19: assessing levels and predictors in eight Western democracies during 2020. *West European Politics*, 44(5–6), 1129–1158. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1925821>
- Kristeligt Dagblad (29.01.2021). Interview med Søren Brostrøm.
- Madsen, H. B. (2021). Tvang som led i undersøgelse og behandling efter epidemiloven. *Ugeskrift for Retsvæsen U.2021B.205*.
- Mintz, A., Valentino, N. A., & Wayne, C. (2022). *Beyond Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009029827>
- Nielsen, L. H. (2022). *Danskernes smitteforebyggende adfærd og opfattelser*. Aarhus: HOPE-projektet.
- Petersen, M. B. (2021). COVID Trust the public with hard truths. *Nature*, 598, 237. <https://doi.org/10.1038/d41586-021-02758-2>
- Simon, H. A. (1964). On the concept of organizational goal. *Administrative Science Quarterly*, 9(1), 1–22. <https://doi.org/10.2307/2391519>
- Statsministeriet (2020a). Pressemøde om COVID-19 den 11. marts 2020. [Pressemøde om COVID-19 den 11. marts 2020 - Statsministeriet \(stm.dk\)](#)
- Statsministeriet (2020b). Statsminister Mette Frederiksens indledning på pressemøde i Statsministeriet om corona-virus den 6. april 2020. [Statsminister Mette Frederiksens indledning på pressemøde i Statsministeriet om corona-virus den 6. april 2020 - Statsministeriet \(stm.dk\)](#)



Sundhedsministeriet (2021). *Vurdering ved genåbning fra faglig referencegruppe til COVID-19 nationalt varslingsystem*. København: Sundhedsministeriet.

Sundheds- og Ældreministeriet (2020). *Nationalt varslingsystem: Risikovurdering og tiltag til håndtering af COVID-19*. København: Sundheds- og Ældreministeriet.

Sundhedsstyrelsen (2017). *Planlægning af sundhedsberedskab – Vejledning til regioner og kommuner*. København: Sundhedsstyrelsen.

Udenrigsministeriet (2016). *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*. København: Udenrigsministeriet.

Vedby Rasmussen, M. (2021). *Krisesamfundet*. København: Informations Forlag.



© Author(s). This is an Open Access-article distributed under the terms given in CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which allows to copy and redistribute remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially given that proper attribution is made, and indicated if changes were made, and that this licence is specified and linked to.