

# SAMFUNDS ØKONOMEN

# 1

Februar 2024

TEMANUMMER

## Krisestyring i samfundet

### INDHOLD

- |           |  |           |  |
|-----------|--|-----------|--|
| <b>4</b>  | Redaktionelt forord<br><i>Anders Hede &amp; Tue Vinther-Jørgensen</i>  | <b>22</b> | Diplomatisk krisestyring<br><i>Martin Marcussen</i>              |
| <b>7</b>  | Læring i krise: Barrierer for erfaringsopsamling i turbulente tider<br><i>Rasmus Dahlberg &amp; Andreas Hagedorn Krogh</i> | <b>33</b> | Afbrændingskrisen – et forhekset problem<br><i>Charlotte Bro</i> |
| <b>13</b> | Hvordan fastholdes tilliden under samfundskriser?<br><i>Michael Bang Petersen</i>  | <b>40</b> | Mistrivselkrisen<br><i>Anders Hede &amp; Merete Konnerup</i>     |



Djøf  
Forlag

# Redaktionelt forord

Temanummer: Krisestyring i samfundet

## Temaredeaktører

### ANDERS HEDE

Forskningschef,  
TrygFonden,  
ah@trygfonden.dk

### TUE VINTHER- JØRGENSEN

Souschef,  
Uddannelses- og  
Forskningsstyrelsen,  
tvj@ufm.dk

Velkommen til dette temanummer om kriser.

Selv om det formentlig er en overdrivelse at tale om, at vi lever i et krisesamfund, hvor kriser er *the new normal*, så er kriser – forstået som situationer, hvor organisationers og hele samfunds normale *modus operandi* udfordres – blevet hyppigere. Der har været en finanskris og en coronakrise. Vi lever midt i en sikkerhedspolitisk krise i Europa, klimakrisen vil være der de næste mange år, der er en mistrivselsskrise, vi ikke har set før, og få personers koranabrudninger kan skabe uforudsigelige konsekvenser.

Netop fordi kriser ikke kan håndteres med velkendte virkemidler, så rummer de også store potentialer for læring. Man bliver nødt til at improvisere og handle hurtigt på trods af usikker og modstridende information. Meget går derfor mere eller mindre galt, og det er nemt at være bagklog. Denne form for læring ender nemt i fejlslæring, hvor næste krise udkæmpes med erfaringerne fra den forrige krise.

Heldigvis er udforskningen af kriser kommet meget længere end bagklogskab. Der er i forskningen identificeret en række mere generelle indsigter i, hvordan samfund bør håndtere kriser, hvoraf nogle præsenteres i dette nummer. Én læring er, at kriser, i hvert fald i et land af Danmarks størrelse, som udgangspunkt er *internationale*. Andre lande er også ramt – eller bidrager til krisen. Udveksling af viden, inspiration og rækken ud er afgørende. En anden læring handler om *åbenhed og tillid*. Krisen rummer potentialer for polarisering og mistillid, der gør krisehåndteringen endnu vanskeligere. Under coronakrisen kostede polarisering og mistillid menneskeliv. Måltrettet støtte til de hårdest ramte, åbenhed om usikkerhed i beslutningsgrundlag og inddragelse af befolkningen i den overordnede strategi understøtter tillid og øger borgernes resiliens.

Temanummeret rummer fem artikler.

*Rasmus Dahlberg og Andreas Hagedorn Krogh* fra Forsvarsakademiet gennemgår i artiklen *Læring i krise: Barrierer for erfaringsopsamling i turbulente tider*, hvor svært det kan være for samfund at lære konstruktivt af kriser. Der er en risiko for at overlære specifikke erfaringer, så man prøver at håndtere næste krise som den forrige krise. Tilsvarende, hvis fokus er på at placere ansvar for enkelte beslutninger, som f.eks. aflivningen af mink, så begrænser det

den åbenhed, der er nødvendig for læring. Dahlberg og Krogh anbefaler bl.a., at man prioriterer bredere meta-læring om, hvordan organisationer på alle planer bliver mere robuste og læringsorienterede, herunder at deres krisestyringskapaciteten øges. Et af midlerne er adgang for følgeforskning til at følge selve krisehåndteringen.

*Michael Bang Petersen* fra Aarhus Universitet analyserer i artiklen *Hvordan fastholdes tilliden under samfundskriser?* den afgørende rolle, som tillid til myndigheder og tillid til medmennesker spiller under en krise. Tillid fremmer samarbejde, herunder samarbejde på samfundsniveau i form af kollektive adfærdsændringer. Der er klare sammenhænge mellem lande med høje tillidsniveauer og succesfuld håndtering af coronapandemien. Selvom tilliden under en krise måske indledningsvis fremmes af en ”rally around the flag”-bevægelse, så slider restriktioner, økonomiske tab, uundgåelige fejlbeslutninger mv. uvægerligt på tilliden. Erfaringerne taler for, at åbenhed omkring usikkerhed og manglende viden tjener til at opretholde tillid, ligesom klarhed omkring den overordnede krisehåndteringsstrategi skaber mening for dem, der er presset af krisen. Kompensationsordninger over for de mest belastede eller udsatte er også væsentlige for tilliden. Ganske subtilt skal myndighederne også være opmærksomme på, at den kollektive handling kan gå over gevind, f.eks. med markante moralske angreb på ikke-vaccinerede. Sådanne angreb reducerer den samlede tillid og fremmer stærkt problematisk polarisering. I stedet skal der udvises empati overfor skeptikerne.

*Martin Marcussen* fra Københavns Universitet belyser i artiklen *Diplomatisk krisestyring*, hvordan diplomater i udenrigstjenesten kan blive kastet ud i at skulle håndtere en undtagelsestilstand, hvor normaldiplomati inden for rammerne af Wienerkonventionen ikke er tilstrækkeligt. Her er det ikke længere muligt at følge regelsæt og rutiner. I stedet må diplomaten improvisere og stole på sin intuition som en guerillakriger. Marcussen beskriver de forskellige faser i en krisesituation, og hvordan der i slutfasen er mulighed for at trække læring ud af krisestyringsforløbet. Artiklen rundes således af med en gennemgang af gennemførte forbedringer af udenrigstjenestens kriseberedskab, siden telefonen stod ubemandet i juledagene efter tsunamien i 2004.

*Charlotte Bro*, fhv. chef for Nukleart Beredskab og for Kontoret for Krisestyring i Beredskabsstyrelsen, undersøger i artiklen *Afbrændingskrisen – et forhekset problem regeringens krisestyring i 2023* med inspiration fra risikoteori og studiet af beslutningsprocesser under pres. I 2023 blev Danmark kraftigt kritiseret af bl.a. en række islamistiske regimer, som var utilfredse med, hvad de opfattede som myndighedernes mangelfulde reaktioner på visse islamkritikers afbrænding af koraner. Da regeringen frygtede, at denne ”afbrændingskrise” kunne stille hindringer i vejen for Danmarks udenrigspolitiske ambitioner, besluttede man at indføre et forbud i straffeloven mod ”utilbørlig behandling af skrifter med væsentlig religiøs betydning for et anerkendt trosfund”.

Artiklen peger på, at afbrænding af koraner og andre former for islam-kritik i disse år udgør, hvad man kan kalde et ”forhekset problem”. Det vil sige et problem, hvor det ikke er muligt at finde en løsning, der gør alle tilfredse, og hvor en løsning på kort sigt meget vel kan medføre nye og måske større problemer på længere sigt. Særligt i den slags situationer er det afgørende, at krisestyringen bygger maksimalt på dialog og inddragelse, sigter mod et fleksibelt manøvrerum frem for forenklede løsninger, har et kritisk blik på eventuelle skjulte dagsordener og på de langsigtede og internationale aspekter af krisestyringen.

*Anders Hede og Merete Konnerup* gennemgår i artiklen *Mistrivelseskrisen* den vækst i selvrapporteret mistrivsel, som efter mange års stabilitet pludseligt opstod i årene efter 2010, og som siden er vokset blandt unge, særligt unge piger. Det er en type krise, som ikke er set før. Men i flere henseender har håndteringen faktisk fungeret. Der har været et monitoreringssystem, som har opfanget krisen fra de tidligste manifestationer. Man har også – især på statsligt niveau – på trods af en intens og kaotisk offentlig debat – i det store hele evnet at fastholde fokus på de børn og unge, som mistrives allermest, bl.a. i arbejdet med Psykiatriens 10-årsplan. Andre dele af krisehåndteringen har været mindre heldig, f.eks. har få opfattet, at mistrivelseskrisen optræder med stort set samme træk og timing internationalt. Der er stadig rige muligheder for fejlretning af mistrivelseskrisen, hvis man ikke anlægger et internationalt perspektiv.

God læselyst!

Anders Hede og Tue Vinther-Jørgensen, redaktører af temanummeret

# Læring i krise: Barrierer for erfaringsopsamling i turbulente tider

Temanummer: Krisestyring i samfundet

*Hvordan og hvad lærer samfund af kriser – og hvad forhindrer læring? I denne artikel identificerer vi fem barrierer for læring og erfaringsopsamling under og efter større samfundskriser: Komplexitet og turbulens, unikhed, krav om hurtig handling, involvering af mange aktører og politisering. På baggrund heraf peger vi på metalæring som middel til at undgå fejllæring og understøtte udviklingen af robuste krisestyringssystemer i turbulente tider. Dette indebærer blandt andet praksisnær følgeforskning, mens kriserne pågår, og indførelsen af læringsprincippet som det ottende princip for krisestyring i Danmark.*

## Krisesamfundet: Læring fra krise til krise

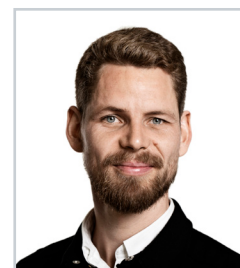
Det påstås, at vi i dag lever i ”kriseramfundet”, hvor nye kriser afløser hinanden i et kontinuum, og hvor vi ikke kan forvente at vende tilbage til en stabil normalitet (Rasmussen 2021). Denne framing er med til at ændre vores måde at forstå og tale om kriser på. Når det usædvanlige normaliseres, bliver undtagelsestilstanden til hverdag. Vi kan ikke længere blot sidde krisen igennem som en sjælden afvigelse fra den kendte *modus operandi*. I en sådan situation bliver det afgørende, hvad, hvordan og hvor meget vi som samfund lærer af kriser – hvis vi da overhovedet lærer noget.

Forskningen viser, at kriser under de rette omstændigheder faktisk kan udgøre kærkomne lærings- og forandringsanledninger, der kan øge organisationers effektivitet og innovationsevne (Wang 2008; Birkland 2009; Deverell 2009; Broekema, van Kleef & Steen 2017). Samtidig er læring fra kriser vital for at styrke organisationers adaptive kapacitet, dvs. deres evne til at tilpasse sig forstyrrelser og forandringer i omgivelserne (Orth & Schuldis 2021). Når krisen rykker ved de gængse arbejdsgange, kan der opstå nye forbindelser, som viser sig produktive for arbejdet. Nylig forskning har for eksempel vist, hvordan COVID-19-pandemien udløste organisatoriske forandringer i danske kommuner, som under krisen ikke blot fik sat blus på hjemmearbejdet og online-møderne, men også begyndte at arbejde mere tillids- og samarbejdsbaseret (Bentzen & Torfing 2022). Der er længe blevet forsket i læring fra krise til normaltilstand, men dagens kriseramfund gør det endnu vigtigere at lære fra krise til krise: Når man har forsøgt sig med at håndtere en krise, tryktestes krisestyringssystemet, og man bliver klogere på, hvad der skal til for at opnå effektiv krisehåndtering (Moynihan 2009).



**RASMUS DAHLBERG**

Lektor,  
Institut for Strategi og  
Krigsstudier,  
Forsvarsakademiet



**ANDREAS HAGEDORN KROGH**

Adjunkt,  
Institut for Ledelse og  
Organisation,  
Forsvarsakademiet

En stor del af krisestyringslitteraturen anskuer læring som krisehåndterings afsluttende fase, hvor organisationer evaluerer deres ageren i de forgående faser og implementerer forandringer, som forbedrer deres evne til at forudse, forebygge, respondere på og komme sig efter kriser i fremtiden (Wang 2008; Broekema, van Kleef & Steen 2017). Dette er dog en teoretisk fremstilling, som alt for sjældent afspejles i virkeligheden. En voksende litteratur om læring fra kriser peger da også på en række læringsbarrierer, som vanskeliggør læring fra krise til krise (Boin et al., 2018; Smith & Elliott, 2007; Antonsen et al., 2023; Eriksson & Hallberg, 2022; Orth & Schuldis, 2021; Deverell 2009), herunder rigiditet i organisatoriske rutiner, normer, værdier og opfattelser; ineffektive kanaler for kommunikation og informationsudveksling; og manglende ledelsesfokus på mulig læring fra kriser i andre organisationer.

Baseret på den bredere litteratur om organisatorisk læring har den hidtidige kriselæringslitteratur i høj grad været optaget af organisatoriske og ledelsesmæssige forhold, der hæmmer og fremmer læring. Den har således primært lokaliseret læringsbarriererne hos dem, der skal lære (organisationerne), og i mindre grad i det, der skal læres af (krisen som fænomen). For at bidrage til forståelsen af, hvordan vi som samfund kan ruste os bedre gennem læring fra krise til krise, identificerer vi i denne artikel fem iboende barrierer for læring og erfaringsopsamling under og efter større samfundskriser og peger på en mulig vej frem, som kan hjælpe til at undgå fejllæring og understøtte udviklingen af robuste krisestyringssystemer i turbulente tider.

## Samfundskrisens iboende barrierer for læring

Krisen er i sin oprindelige betydning en fase, organismen eller samfundet gennemlever, hvorfra der kun er to mulige udfaldsrum: helbredelse eller død. Heraf følger, at katastrofen kan forstås som "krise minus håb" (se Aronson-Storrier & Dahlberg 2021). I sin helt korte definition er en samfundskrise en usikker situation, i hvilken vitale samfundsinteresser er truet (Broekema, van Kleef & Steen 2017). Samfundskriser er typisk kendetegnet ved en betragtelig kompleksitet, kaotiske og stressende omstændigheder, mangel på pålidelig information, tvetydighed og uforudsigelighed (Wang 2008). Oven i købet vil samfundskrisen ofte bære præg af betydeligt tidspres og en opfattelse af, at resolut handling er nødvendig (Deverell 2009). Hvor en ulykke kan håndteres inden for de normale procedurer og rammeværk, udfordrer krisen de grundlæggende strukturer, hvormed dens håndtering kræver ekstraordinære tiltag, som ligger ud over kendte rutiner og principper (Eriksson & Hallberg 2022). Disse forhold skaber en række barrierer for læring under og efter større samfundskriser, hvoraf vi her vil fremhæve fem af de væsentligste. Læringsbarrierer, som er iboende i større samfundskriser.

For det første er samfundskrisen et vildt, komplekst, dynamisk og turbulent problem, hvilket gør det vanskeligt at opnå fuld forståelse af mulige årsager til større samfundskriser (Broekema, van Kleef & Steen 2017). Grundet en



høj grad af bevægelighed i mange variable under kriser er det svært at fastslå årsagerne til krisen, men også at måle effekten af bestemte krisestyringstiltag (Wang 2008). Dermed begrænses evidensen, hvilket svækker grundlaget for læring.

For det andet er den enkelte samfundskrise unik. Kriser er ualmindelige begivenheder, som udløses af en kontingent kombination af hændelser og handlinger, hvilket gør det vanskeligt at udlede generel læring (Broekema, van Kleef & Steen 2017). I og med den enkelte samfundskrise er særegen i sin konkrete karakter og sit specifikke forløb, er den også unik i sin konkrete udfordring af de institutionaliserede krisehåndteringsprincipper og -mekanismer. At et princip fungerede i én krise – eller i en bestemt fase af en krise – betyder derfor ikke, at det er relevant i en ny krise med andre kendetegn. Samtidig er det dog vigtigt at være opmærksom på, at oplevelsen af katastrofer som unikke og kontekstspecifikke i sig selv kan udgøre en barriere for læring på tværs af kriser, som trods alt ligner hinanden på visse parametre (Smith & Elliot 2007).

For det tredje kræver samfundskrisen resolut handling, hvormed der sjældent er tid til evidensbaseret praksis. Politiseringen og den offentlige bevågenhed fra medier skaber et ekstra pres på ledende beslutningstagere, som forventes at 'gøre noget'. Dette 'noget' er imidlertid ofte båret af hensynet til at sætte en prop i afløbet og tilfredsstille den offentlige opinion (Birkland 2009). Dermed er der risiko for, at den læring, der sker, i bedste fald er overfladisk læring – og i værste fald er decideret fejlslæring.

For det fjerde berør samfundskrisen en lang række interessenter med forskellige opfattelser og interesser. I moderne samfund involverer håndteringen af større samfundskriser en lang række offentlige og private aktører fra forskellige sektorer, som agerer ud fra forskellige kulturer, roller, mål og midler (Eriksson & Hallberg 2022). Selvom nogle aktører er aktive under de fleste kriser, vil aktørsammensætningen uvægerligt variere fra krise til krise. Da aktørerne ikke opererer efter et og samme rammeværk, men bibringer krisestyringen forskellige tilgange og perspektiver, bliver det samlede billede mangfoldigt, dynamisk og uden en entydig linje i krisehåndteringen. Aktørernes forskellige fortolkninger af krisen, dens årsager og den håndtering vanskeliggør yderligere entydig (kollektiv) læring (Boin et al., 2016; Smith & Elliot 2007; Broekema, van Kleef & Steen 2017). Trods eventuelle forsøg på kollektiv meningsgørelse gør tilstedeværelsen af flere situerede perspektiver det ofte vanskeligt at enes om et fælles krisenarrativ og dermed også at drage konkret læring fra krisen og dens håndtering på systemniveau.

For det femte er samfundskrisen politisk. *Framing, blaming* og *shaming* er en integreret del af moderne krisehåndtering (Brändström & Kuipers, 2003), og der opstår hurtigt en politisering af samfundskriser, hvor regeringer, politiske partier og andre centrale beslutningstagere involveres i krisehåndteringen (Broekema et al., 2017). Politikere såvel som offentlige, private og civilsamfundets organisationer vil kæmpe om at sikre deres interne og eksterne legi-

timitet, bl.a. gennem placering af skyld og udpegning af syndebukke (Smith & Elliot 2007). En øget medieopmærksomhed giver ofte yderligere næring til legitimeringsstrategier, hvor hver part i krisen søger at retfærdiggøre egne handlinger og beskytte sig mod beskyldninger fra andre. Der foregår således en både pro- og reaktiv historieskrivning, hvor der udpeges helte og skurke. At indrømme fejl i håndteringen, både undervejs og efterfølgende, vil dermed møde politiske barrierer, hvormed udgangspunktet for læring forringes.

## Metalæring: Nye veje for kriselæringen

Kriselæring er ofte institutionaliseret i tilbageskuende kommissioner og evalueringer med vurderende sigte (Wang 2008). Mens et institutionaliseret læringsfokus er prisværdigt, rummer denne form for post-krise-læring en række begrænsninger. For det første er de allerede forældede i det øjeblik, de udkommer. For det andet peger de ofte på (NATO 2022) *lessons identified*, men hjælper sjældent til at få omsat disse til *lessons learned*. De har det derfor med at ende som ”fantasidokumenter”, der kun har begrænset betydning for praksis (Birkland 2009).

I stedet skal vi som samfund lære at lære af kriser, mens de sker, gennem konstant fokus på erfaringsopsamling og løbende justering af praksis herudfra. Denne tankegang flugter godt med begrebet ”antiskrøbelighed”, som betegner et samfunds evne til at vokse sig stærkere gennem respons på små stød, ligesom når kroppens immunforsvar boostes ved vaccination (Taleb 2012). Der bør således i mindre grad fokuseres på at trække læring ud af store kriser gennem bagudrettede analyser, hvis fremadrettede værdi er begrænset pga. krisernes kontekstualitet, dynamik og unikhed, men derimod at kultivere en konstant opmærksomhed i samfundet på at konvertere hver eneste lille observation og erfaring fra mindre kriser til en generel styrkelse af modstandsdygtighed. Det harmonerer ligeledes med det, der i forvaltningslitteraturen er blevet betegnet som robust samfundsstyring og -beredskab (Ansell, Sørensen og Torfing, 2021; Krogh og Lo, 2023).

Ud fra en erkendelse af samfundskrisens karakter og iboende barrierer for særligt lineær læring handler den løbende forbedring af krisestyringskapaciteten i høj grad om at styrke systemets evne til at lære af og tilpasse sig til den enkelte krise undervejs. Krisehåndteringssystemet bør således være fleksibelt, men den løbende læring og følgende tilpasning kan og bør ske ud fra eksplicite og transparente kriterier. I organisationsteorien har forskere siden slutningen af 1970'erne undersøgt læring af kriser og peget på, at organisationer typisk lærer på tre niveauer: Single-loop-læring (korrektion af fejl), double-loop-læring (refleksion over grundlæggende antagelser) og deutoron-læring (kunsten at lære at lære) (Wang 2008, 432). Forenklet kan man sige, at single-loop-kriselæring på samfundsplan findes i sektorspecifikke evalueringer af konkrete indsatser, hvor f.eks. en myndighed undersøger egen praksis, mens double-loop-kriselæring forudsætter et bredere perspektiv og analyse



af grundlaget for praksis, f.eks. de under krisen gældende principper for krisestyring eller systemets grundlæggende organisering. Deutoron-læring på samfundsplan anlægger et metaniveau, hvor selve systemets evne til at reflektere over egen praksis og inkorporere evaluering og erfaringsopsamling er i fokus.

Coronapandemien 2020-22 var den største samfundskrise herhjemme i nyere tid, og den rummede alle fem barrierer: turbulens, unikhed, krav om hurtig handling, mange interessenter og ikke mindst politisering (Folketinget 2021). Alene forløbet omkring aflivningen af mink i efteråret 2020 har blokeret for megen relevant læring af coronakrisen på statsligt og nationalt niveau, fordi placering af ansvar endte med at overskygge læringsaspektet. I forbindelse med det NordForsk-finansierede forskningsprojekt RESECTOR, som netop undersøger læring af COVID-19 inden for krisestyring i Norden, bemærker vi, hvor begrænset interessen for systematisk erfaringsopsamling og praksisforbedring på tværs af sektorerne er i Danmark. I maj 2023 kunne regeringen f.eks. ikke støtte beslutningsforslag B 79 om at evaluere de menneskelige konsekvenser ved indsatsen mod COVID-19.

Man fristes til at foreslå Beredskabsstyrelsen at tilføje et ottende krisestyringsprincip til de syv eksisterende (se Beredskabsstyrelsen 2019), nemlig *læringsprincippet*, ifølge hvilket det skulle påhvile alle aktører løbende at samle erfaringer op og indbygge disse i egne og fælles praksisser med henblik på at styrke evnen til at håndtere fremtidens kriser. Et læringsprincip ville give aktører på både myndighedsniveau og i den offentlige og politiske debat rygdækning til at tage tværgående initiativer til sikring af læring under og efter kriser. Dette princip kunne med fordel suppleres med modeller for kriselæring og anbefalinger til, hvordan offentlige myndigheder og organisation løbende kan forbedre vilkårene for læring gennem tiltag, der styrker både den intra- og inter-organisatoriske erfaringsudveksling og den forskningsbaserede vidensudvikling om og af læring under krise.

Forskningsmæssigt bør der tages initiativ til mere praksisnær følgeforskning, som kan undersøge centrale beslutningsprocesser under kriser, mens de pågår. Det kræver adgang til de ellers ofte lukkede rum for krisehåndtering i centraladministrationen under samfundskriser, hvilket forskningen i håndteringen af COVID-19-krisen generelt har manglet og lidt under (Antonsen et al., 2023). Systematisk forskning, der inddrager flere situerede krisenarrativer og -perspektiver, kan udgøre en væsentlig læringsintervention, der skaber grobund for en nuanceret forståelse af krisen, som flere aktører kan se sig selv i, og som samtidig skubber til de organisationsspecifikke evalueringer og åbner op for en større grad af pan-organisatorisk og systemisk læring (jf. Smith & Elliot 2007). En tættere relation mellem krisestyringsforskning og -praksis vil således kunne hjælpe til en større grad af single-loop- og double-loop-kriselæring, men også en højere grad af deutoron-læring i fremtiden.

## Referencer

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949–960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Antonsen, S., Haavik, T. K., Frykmer, T., & Gjørund, G. (2023). Structures for collaboration and networked adaptation – Emerging themes from the COVID-19 pandemic. *Journal of Emergency Management*. <https://doi.org/10.5055/jem.0705>
- Aronsson-Storrier, M., & Dahlberg, R. (2021). *Defining Disaster: Disciplines & Domain*. Edward Elgar Press.
- Bentzen, T., & Torfing, J. (2022). COVID-19-induced governance transformation: How external shocks may spur cross-organizational collaboration and trust-based management. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12881>
- Beredskabsstyrelsen (2019). *Retningslinjer for krisestyring*. Beredskabsstyrelsen.
- Birkland, T.A. (2009). Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 146–156. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00575.x>
- Boin, A., t' Hart, P., & Kuipers, S. (2018). The Crisis Approach. In H. Rodríguez, W. Donner, & J. E. Trainor (Eds.), *Handbook of Disaster Research* (2nd ed., pp. 22–38). Springer International Publishing.
- Boin, A., t' Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Brändström, A., & Kuipers, S. (2003). From “Normal Incidents” to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures. *Government and Opposition*, 38(3), 279–305. <https://doi.org/10.1111/1477-7053.t01-1-00016>
- Broekema, W., van Kleef, D., & Steen, T. (2017). What Factors Drive Organizational Learning From Crisis? Insights From the Dutch Food Safety Services' Response to Four Veterinary Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 25(4), 326–340. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12161>
- Deverell, E. (2009). Crises as Learning Triggers: Exploring a Conceptual Framework of Crisis-Induced Learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 179–188.
- Eriksson, P., & Hallberg, N. (2022). Crisis management as a learning system: Understanding the dynamics of adaptation and transformation in-between crises. *Safety Science*, 151, article 105735. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2022.105735>
- Folketinget (2021). *Håndteringen af COVID-19 i foråret 2020: Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsorden nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af COVID-19*. Folketinget.
- Krogh, A.H., & C. Lo (2023). Robust emergency management: The role of institutional trust in organized volunteers. *Public Administration*, 101(1): 142–157. <https://doi.org/10.1111/padm.12894>
- Moynihan, D.P. (2009). From Inter-crisis to Intra-crisis Learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 189–198.
- NATO (2022): The NATO Lessons Learned Handbook, 4th ed. Joint Analysis & Lessons Learned Centre.
- Orth, D., & Schuldis, P. M. (2021). Organizational learning and unlearning capabilities for resilience during COVID-19. *Learning Organization*, 28(6), 509–522. <https://doi.org/10.1108/TLO-07-2020-0130>
- Rasmussen, M.V. (2021). *Krisesamfundet*. Informations Forlag.
- Smith, D., & Elliott, D. (2007). Exploring the barriers to learning from crisis: Organizational learning and crisis. *Management Learning*, 38(5), 519–538. <https://doi.org/10.1177/1350507607083205>
- Taleb, N.N. (2012). *Antifragile. Things That Gain From Disorder*. Random House.
- Wang, J. (2008). Developing Organizational Learning Capacity in Crisis Management. *Advances in Developing Human Resources*, 10(3), 425–445. <https://doi.org/10.1177/1523422308316464>

# Hvordan fastholdes tilliden under samfundskriser?

Temanummer: Krisestyring i samfundet

*Coronapandemien er en af de mest alvorlige globale kriser i nyere tid. Forskellige lande håndterede krisen med varierende succes, og en overraskende vigtig faktor i den henseende var graden af tillid til hinanden og til myndighederne i det pågældende land. Jo højere tillid, jo færre tilfælde af COVID-19. I denne artikel diskuteres betydningen af social og politisk tillid for håndteringen af en samfundskrise, og det diskuteres, hvordan myndigheder og politikere bevarer den nødvendige tillid, når en krise bryder ud. Artiklen tager afsæt i forskning under coronapandemien, men konsekvenserne for det bredere moderne kriseberedskab diskuteres afslutningsvist.*

Coronavirussen begyndte at sprede sig på et fødevarermarked i Wuhan i november 2019. Samtidig blev en rapport om det globale pandemiberedskab, Global Health Security Index (Mahan, 2021), lanceret. Rapporten rangerede alle verdens lande efter, hvor modstandsdygtige de var overfor epidemier og pandemier, og COVID-19-pandemien ville umiddelbart efter give en empirisk stresstest af rapportens konklusioner. USA blev i rapporten rangeret som nummer ét: det bedst forberedte land i verden. Men nu – nogle år senere – er det klart, at USA's håndtering af truslen fra pandemien langt fra var den bedste i verden. I 2021 reflekterede den fratrædende direktør for US National Institute of Health over situationen: "Du ved, måske underinvesterede vi i forskning i menneskelig adfærd" (Benen, 2021). Global Health Security Index synes at have begået en lignende fejl ved at fokusere på teknologiske faktorer, der eksempelvis kan lette den hurtige udvikling og produktion af en vaccine, men mindre på de samfundsvidenskabelige faktorer, der bestemmer offentlighedens tillid til en sådan vaccine og i sidste ende afgør vaccinedækningen (Mahan, 2021).

I denne artikel fokuseres på en afgørende faktor for menneskelig kriseadfærd: tillid. Danmark har et af de højeste tillidsniveauer i verden (Dinesen & Sønderkov, 2012). Det centrale fokus i artikel er således, hvordan tilliden til myndighederne og mellem borgere fastholdes under en samfundskrise. Udgangspunktet for dette fokus er forskningen i en af de alvorligste samfundskriser, som vi har stået i – coronapandemien – og hvordan forskellige aspekter af myndighedernes håndtering af pandemien henholdsvis styrkede og svækkede tilliden.



**MICHAEL BANG  
PETERSEN**

Professor,  
Institut for  
Statskundskab,  
Aarhus Universitet,  
michael@ps.au.dk

## Tillid som ressource under en samfundskrise

I mange samfundskriser er menneskelig adfærd afgørende, fordi håndteringen af kriserne kræver ændringer i almindelige borgeres vaner. Under coronapandemien skulle folk holde fysisk afstand til andre og lade sig vaccinere med nye vaccintyper. I klimakrisen skal folk ligeledes ændre forbrugs-, mad- og rejsevaner. I disse sammenhænge spiller borgernes tillid til hinanden og til myndighederne en afgørende rolle.

Forskere har defineret begrebet ”tillid” på mange forskellige måder. Et hyppigt element i definitionerne er, at man har tillid til en anden, hvis man har forventninger om, at den anden bekymrer sig om ens velfærd og dermed er villig til at gengælde prosociale handlinger (Stolle, 2002). Forskningen i tillid understreger også, at tillid kan rette sig imod mange forskellige objekter. Man kan have tillid til konkrete andre personer (såsom familiemedlemmer eller nabo), men man kan også have tillid til mere abstrakte grupper af personer, såsom ens medborgere. Denne generaliserede tillid til personer, som man ikke direkte kender, benævnes ofte social tillid (Sønderskov & Dinesen, 2016). Man kan også have tillid – eller mistillid – til samfundsinstitutioner og myndigheder. Man bruger ofte begrebet politisk tillid til at betegne denne form for tillid til landets politiske niveau (Sønderskov & Dinesen, 2016).

I forskningen er både social og politisk tillid særligt blevet fremhævet som afgørende for samarbejde. Tillid er en afgørende ingrediens i samarbejdsrelationer, fordi mennesker i høj grad samarbejder ud fra en gensidighedslogik: A ønsker at samarbejde med B i det omfang, A har tillid til, at B gengælder samarbejdet (Ostrom & Walker, 2003). I overensstemmelse hermed har lande med højere tillidsniveauer vist sig at klare sig bedre på en lang række parametre. De er ikke blot rigere, men også generelt lykkeligere (Svendsen, 2012). Forskningen viser også, at social og politisk tillid afhænger af hinanden. Social tillid vokser i høj grad ud af politisk tillid. Vi tør samarbejde med vores medborgere, hvis det sker i skyggen af troværdige institutioner (Sønderskov & Dinesen, 2014, 2016)

Kollektive adfærdsændringer, som dem borgerne foretog under COVID-19-pandemien, er en form for samarbejde både mellem borgere og myndigheder og borgerne imellem: Borgerne modtager opfordringer fra myndighederne om at ændre deres fælles adfærd for at håndtere en samfundstrussel. I tråd hermed viste forskningen under pandemien, at både politisk og social tillid havde en afgørende betydning for adfærden og håndteringen. Befolkninger i regioner med højere politisk tillid reducerede deres mobilitet mere, da myndighederne på tværs af lande lukkede samfundene ned under første bølge af coronainfektioner (Bargain & Aminjonov, 2020). Senere, da vacciner blev tilgængelige, var landenes politiske tillid (særligt tilliden til sundhedsmyndighederne) stærkt korreleret med den gennemsnitlige vilje til at blive vaccineret (Lindholt et al., 2021). Alt i alt betød disse dynamikker ifølge en undersøgelse i det anerkendte tidsskrift *The Lancet*, at hvis alle lande i verden

havde haft lige så høje sociale tillidsniveauer som Danmark, ville 40 % færre mennesker være blevet smittet med coronavirus globalt (Bollyky et al., 2022). Betydningen af politisk tillid var lavere: Hvis alle lande i verden havde haft lige så høje politiske tillidsniveauer som Danmark, ville 13 % færre mennesker være blevet smittet med coronavirus globalt.

Forskning har også fundet forskelle i overholdelse af sundhedsmyndighedernes råd mellem personer med henholdsvis høj og lav tillid under coronapandemien. Undersøgelser viser generelt, at individuelle forskelle i politisk tillid har stor betydning for accept af vacciner og under COVID-19-pandemien (Lindholt et al., 2021). Undersøgelserne er mindre konsistente med hensyn til sammenhængen mellem tillid og at overholde anbefalinger om fysisk afstand (Jørgensen & Petersen, 2022; Jørgensen et al., 2021c). En undersøgelse viser eksempelvis, at folk med højere social tillid i mindre grad holdt fysisk afstand, muligvis fordi folk med en tillidsfuld tankegang er mindre motiverede til at se deres medborgere som trusler (Jørgensen et al., 2021c). Andre undersøgelser viser dog, at politisk tillid hang på tværs af lande korrelerede med både øget støtte til regeringens coronahåndtering og ændrede adfærd under pandemien (Nielsen & Petersen, 2023). Overordnet set tyder analyserne på individniveau dermed på, at tillid – og særligt politisk tillid – er en central del af en effektiv krisehåndtering.

## Udviklingen i tillid under en krise

En udfordring ved samfundskriser er, at udviklingen af social og politisk tillid som en kritisk ressource er et langsigtet projekt. Lande varierer betydeligt i den grad, hvormed befolkningen stoler på medborgere og landets politiske institutioner. Dermed kommer forskellige lande ind i en samfundskrise med meget forskellige udsigter til succes.

Samtidig viser forskningen under coronapandemien også, at myndighederne og politikernes beslutninger kan påvirke tillidsniveauet. Disse beslutninger påvirker i udgangspunkt tilliden til beslutningerne selv og dermed den politiske tillid, men dette kan på langsigst have betydning for også den sociale tillid på grund af den nævnte relation mellem de to former for tillid (Sønderskov & Dinesen, 2014, 2016). Forskningen tyder dog på, at hensigtsmæssige beslutninger primært øger tilliden blandt dem, der allerede har en vis grad af tillid (se eksempelvis Petersen et al., 2021). Hvis du eksempelvis allerede har mistet tilliden til en budbringer, vil indholdet af deres budskab ikke betyde det store. Omvendt kan beslutningerne mindske borgernes tillid på en lang række måder, som gennemgås nedenfor. Det tyder på, at kriser passer til det gamle ordsprog om at tillid let at miste, men svært at genvinde.

Et paradoks ved kriser er dermed, at mens tillid er en central del af den kollektive løsning på en krise, kan krisehåndteringen i sig selv udhule den ressource. Dette skete også under coronapandemien. I pandemiens umiddelbare begyndelse opstod en umiddelbar ”rally-around-the-flag”-reaktion, hvor borgerne



støttede op om fællesskabet med større tillid til myndigheder og institutioner som konsekvens (Bo et al., 2021). Men i løbet af det første år var faldet den politiske tillid til niveauet under starten af pandemien i en række lande (Bor et al., 2023b). Under en krise – og ikke mindst i et højtillidsland som Danmark – er et centralt fokus dermed at opretholde og bevare den tillid, der eksisterer ved krisens begyndelse.

## At bevare tilliden under en krise: Tre lektioner fra coronapandemien

### Investér i kompetenceskabende og transparent kommunikation

Krisekommunikation er en af de sværeste former for offentlig kommunikation, der findes. Viden, evidens og anbefalinger ændrer sig hurtigt under en nødsituation, og situationen er ofte præget af usikkerhed. Det centrale dilemma, som myndigheder og politikere står over for, er, at det ofte ikke er muligt at levere et simpelt budskab, der er konsistent over tid, men kommunikationen skal ikke desto mindre motivere til handling på hvert eneste tidspunkt. Vi kan kalde kommunikation, der håndterer dette dilemma succesfuldt, for ”meningsskabende kommunikation”, da den giver offentligheden mulighed for at skabe mening om de nuværende anbefalinger samt skabe mening om, hvorfor disse anbefalinger ændrer sig over tid.

Forskningen i krise kommunikation under COVID-19 giver en klar indikation på dette dilemma. På den ene side viser forskningen, at kommunikation, der fremkalder følelser af handlekompetence, er vigtig for at opretholde tillid. Når folk føler sig kompetente, føler de (a) de har en klar fornemmelse af, hvad de skal gøre, (b) de ved, hvorfor de skal gøre dette for effektivt at håndtere en trussel, og (c) at de er i stand til at gøre det uden for alvorlige omkostninger (Norman et al., 2015). Under COVID-19-pandemien var følelser af handlekompetence korreleret med større overholdelse af sundhedsmyndighedernes anbefalinger (Jørgensen et al., 2021a) og mere tillid til den politiske håndtering af pandemien (Jørgensen et al., 2021b). Et studie baseret på et eksperiment viste også, at disse følelser af effektivitet fremkaldes gennem omhyggelige beskrivelser af den overordnede strategi for håndtering af krisen og individets nøjagtige rolle i denne strategi (Petersen et al., 2022).

På den anden side viser forskningen også, at gennemsigtighed i kommunikation opretholder tillid. For eksempel viste et studie baseret på eksperimenter i Danmark og USA, at selvom en transparent anerkendelse af negative bivirkninger ved COVID-19-vacciner kunne sænke vaccinevilligheden, øgede denne anerkendelse samtidig tilliden til myndighederne og hjalp dermed med at opretholde den kritiske langsigtede tillidsressource (Petersen et al., 2021). Vaccinekommunikation med vage forsikringer om vaccinesikkerhed sænkede derimod både villigheden og tilliden. Forskning i evidensbaseret kommunikation finder mere generelt, at transparent anerkendelse af usikkerhed ikke



sænker tilliden til afsenderen og ofte øger den (Gustafson & Rice, 2020). Dette kan især være tilfældet i krisesituationer, hvor kommunikationen af usikkerhed vil være afgørende for at bevare tilliden, da dette vil hjælpe borgerne med at forstå ændrede omstændigheder og skiftende råd.

Målene om kompetenceskabelse og transparens kan til tider synes at være i konflikt, men tillidsskabende kommunikation vil ikke desto mindre stræbe efter at nå begge kommunikationsmål. Ikke ved at finde et kompromis mellem de to, men ved omhyggeligt og samtidig at forfølge begge dele. Dette indebærer klare råd om kriseadfærd samt klar kommunikation om usikkerheden vedrørende den evidens, der ligger til grund for rådene. På denne måde kræver meningsskabende kommunikation, at myndigheder og politikere også har tillid til borgerne: at de er i stand til at håndtere komplekse, bekymrende og skiftende oplysninger, hvis de formidles korrekt og med autencitet (Petersen, 2021).

### **Modvirk krisetræthed**

Begrebet ”pandemisk træthed” – eller på dansk: ”coronatræthed” – opstod under COVID-19-pandemien og dækkede over akkumulering af træthed under den langvarige krise som følge af (a) efterlevelsen af myndighedernes anbefalinger og restriktioner (Jørgensen et al., 2022) og (b) at skulle forholde sig til et skiftende videns- og informationslandskab (Lilleholt et al., 2020). Selvom begrebet var omdiskuteret under pandemien (Reicher & Drury, 2021), viser en række forskningsresultater på, at coronatrætheden var reel og væsentlig at håndtere.

Forskningen under pandemien viste, at når coronatrætheden steg, så var det korreleret med mindre efterlevelse af myndighedernes anbefalinger (Lilleholt et al., 2020) og med mindre politisk tillid (Jørgensen et al., 2022). For de personer, der var i højest grade oplevede coronatræthed, korrelerede disse følelser med egentlige radikaliserings-tendenser, og oplevelsen af coronarestriktionerne som en psykisk byrde korrelerede med støtte til voldelige demonstrationer (Bartusevičius et al., 2021). Desuden korrelerede følelser af coronatræthed også med mindre opmærksomhed på kriseinformation fra officielle myndigheder (Lilleholt et al., 2020).

Krisetræthed afspejler de psykosociale og materielle omkostninger ved at efterleve myndighedernes anbefalinger under en krise. Følelser af ensomhed, følelser af økonomisk usikkerhed og tab af individuel kontrol var eksempelvis centrale faktorer bag træthed under pandemien (Bor et al., 2023b; Jørgensen et al., 2022). Forskning foretaget i række vestlige lande viste, at disse følelser akkumulerede over tid, og en given kriseintervention kan dermed skabe mere træthed senere i en krises forløb end tidligt i en krise (Jørgensen et al., 2022). Denne forskning viste også, at når antallet af dødsfald steg under pandemien, så faldt trætheden alt andet lige (Jørgensen et al., 2022). Folk er med andre ord i stand til at håndtere flere omkostninger, hvis det føles meningsfuldt.

Disse resultater tyder på, at der er to nøglefaktorer i forhold til at modvirke træthed under en samfundskrise – og dermed opretholde den politiske tillid. For det første skal beslutningstagerne minimere omkostningerne ved de indgreb, som de vurderer er nødvendige, så meget som muligt. Dette indebærer blandt andet en særlig opmærksomhed i forhold til ressourcetsvage grupper. Myndighederne kan eksempelvis iværksætte hjælpepakker for at afbøde negative økonomiske konsekvenser; identificere grupper med psykosocial sårbarhed og yde støtte; og prioritere at fjerne restriktioner, så snart de bliver unødvendige. For det andet skal interventioner ”give mening” for offentligheden. Dette er endnu en afgørende grund til at investere i meningskabende kommunikation.

### **Dæmp sociale spændinger**

Fælles handling under en krise kræver social tillid. Det vil sige, at folk skal stole på, at andre mennesker også bidrager til den fælles løsning (Ostrom, 1998). Forskningen under COVID-19-pandemien viste dog, at der undervejs opstod betydelig mistillid mellem forskellige grupper af borgere.

Folk – især dem, der var bekymrede for deres egen sikkerhed – var tilbøjelige til moralsk at fordømme mennesker, der ikke overholdt sundhedsmyndighedernes anbefalinger (Bor et al., 2023c). Dette var især tydeligt i forbindelse med vaccinationsbeslutninger. På tværs af lande fra hele verden viste et studie baseret på en række eksperimenter, at personer, der blev vaccineret mod COVID-19, var tilbøjelige til at udtrykke negative følelser ved familierelationer med uvaccinerede personer (Bor et al., 2023). Et amerikansk delstudie viste også, at disse følelser af antipati også medførte, at vaccinerede personer støttede politiske forslag, som fratog uvaccinerede personer fundamentale rettigheder såsom fri bevægelighed og ytringsfrihed. Samtidig viser forskning, at personer, der valgte ikke at blive vaccineret mod COVID-19, i højere grad følte sig pressede (Rosenfeld & Tomiyama, 2022) og diskrimineret imod (Henkel et al., 2022).

Personer, der ikke bidrager til en fælles løsning, bliver ofte spontant fordømt i forbindelse med kollektiv handling (Korn et al., 2020). Under COVID-19-pandemien blev der pustet yderligere til fordømmelsen fra politikere, der brugte moraliserende retorik til at retfærdiggøre interventioner, der var særligt omkostningsfulde for dem, der ikke var vaccineret. Dansk forskning har vist, at et pressemøde under coronapandemien med præcist denne retorik sænkede den allerede lave politiske tillid til coronahåndteringen blandt uvaccinerede personer med yderligere 11 procentpoint (Jørgensen et al., 2021c).

Disse fund viser, at en vigtig opgave for beslutningstagere under en krise er at dæmpe snarere end forstærke konflikterne mellem borgerne og dermed opretholde den sociale tillid. Et element er at undgå at anvende fordømmende retorik. Et andet element er at opbygge en dyb forståelse for de faktorer, der ligger bag manglende efterlevelse af myndighedernes anbefalinger. Dette vil muliggøre, at disse faktorer adresseres – og dermed at efterlevelsen øges. Det mulig-

gør også, at myndighederne kommunikerer mere nuanceret om dem, der ikke efterlever anbefalingerne, til resten af befolkningen. Under coronapandemien var vaccinationsbeslutninger baseret på en lang række komplicerede faktorer herunder underliggende helbredsproblemer, immunitet igennem tidligere infektion, negative eksisterende erfaringer med sundhedsmyndigheder (for eksempel som medlemmer af minoritetsgrupper) eller etiske overvejelser om vaccinelighed (se Bor et al., 2023). For at undgå at fastholde social tillid er det vigtigt, at beslutningstagerne ikke reducerer komplekse overvejelser til forenkede stereotyper, der understøtter moralsk fordømmelse.

## Et moderne kriseberedskab i krisernes årti

Coronapandemien var en af de mest alvorlige globale kriser i nyere tid. Men afslutningen på pandemien betød ikke, at kriserne var overstået. Umiddelbart efter angreb Rusland Ukraine og i kølvandet herpå fulgte udfordringer i forhold til sikkerhed, økonomi og energiforsyning. Samtidig bliver det i stigende grad klart, at hurtig handling er afgørende i forhold til klimakrisen. 2020'erne er på mange måder blevet til krisernes årti. Derfor er det afgørende, at vi drager så meget læring som muligt fra pandemien om god krisehåndtering.

Energikriser, klimakriser og økonomiske kriser kræver også adfærdsændringer, og dermed hviler løsningen på fremtidens kriser i høj grad også på borgernes tillid til hinanden og myndighederne. Som det er blevet klart i denne artikel, er et afgørende fundament for den tillid, at myndighederne selv agerer troværdigt og med en antagelse om, at borgerne kan håndtere komplekse informationer på en hensigtsmæssig måde (Petersen, 2021).

At tillid er en væsentlig ressource under samfundskriser, betyder også, at vi ikke må gentage den fejl, der lå bag Global Health Security Index-rapporten, der blev omtalt i artiklens indledning. I en krise kan man ikke kun have fokus på de tekniske løsninger og kapaciteter. Menneskelig adfærd er i høj grad et anliggende for samfundsvidenskab og humaniora, og dermed må kompetencer indenfor disse felter være en afgørende del af ethvert moderne kriseberedskab. Dette indebærer at sikre inddragelsen af den nødvendige ekspertviden om kommunikation og adfærd, men det indebærer også løbende indsamlinger af adfærds- og holdningsdata med relevans for tillid, handlekompetence, oplevelse af transparens, krisetræthed og oplevelserne af medborgere og myndigheder. I Danmark under coronapandemien blev sådanne løbende dataindsamlinger foretaget af HOPE-projektet ("How Democracies Cope with COVID-19", <https://hope-project.dk/>), som efterfølgende stillede analyserne åbent til rådighed for borgere, medier og myndigheder. Mange af de resultater, som er omtalt i denne artikel, er netop baseret på dette projekt. I fremtidige kriser bør en sådan dataindsats være en integreret del af kriseberedskabet.

## Referencer

- Benen, S. (2021). "Departing NIH chief eyes more research 'on human behavior'", <https://www.msnbc.com/rachel-maddow-show/maddowblog/departing-nih-chief-eyes-more-research-human-behavior-n1286390>
- Bargain, O., & Aminjonov, U. (2020). Trust and compliance to public health policies in times of COVID-19. *Journal of Public Economics*, 192, 1043-16.
- Bartusevičius, H., Bor, A., Jørgensen, F., & Petersen, M. B. (2021). The psychological burden of the COVID-19 pandemic is associated with antisystemic attitudes and political violence. *Psychological Science*, 32(9), 1391-1403.
- Bol, D., Giani, M., Blais, A., & Loewen, P. J. (2021). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy?. *European Journal of Political Research*, 60(2), 497-505.
- Bollyky, T. J., Hulland, E. N., Barber, R. M., Collins, J. K., Kiernan, S., Moses, M., ... & Dieleman, J. L. (2022). Pandemic preparedness and COVID-19: an exploratory analysis of infection and fatality rates, and contextual factors associated with preparedness in 177 countries, from Jan 1, 2020, to Sept 30, 2021. *The Lancet*, 399(10334), 1489-1512.
- Bollyky, T. J., Hulland, E. N., Barber, R. M., Collins, J. K., Kiernan, S., Moses, M., ... & Dieleman, J. L. (2022). Pandemic preparedness and COVID-19: an exploratory analysis of infection and fatality rates, and contextual factors associated with preparedness in 177 countries, from Jan 1, 2020, to Sept 30, 2021. *The Lancet*, 399(10334), 1489-1512.
- Bor, A., & Petersen, M. B. (2022). The psychology of online political hostility: A comprehensive, cross-national test of the mismatch hypothesis. *American Political Science Review*, 116(1), 1-18.
- Bor, A., Jørgensen, F., & Petersen, M. B. (2023). Discriminatory attitudes against unvaccinated people during the pandemic. *Nature*, 613(7945), 704-711.
- Bor, A., Jørgensen, F., & Petersen, M. B. (2023b). The COVID-19 pandemic eroded system support but not social solidarity. *PLOS One*, 18(8), e0288644.
- Bor, A., Jørgensen, F., Lindholt, M. F., & Petersen, M. B. (2023c). Moralizing the COVID-19 Pandemic: Self-Interest Predicts Moral Condemnation of Other's Compliance, Distancing, and Vaccination. *Political Psychology*, 44(2), 257-279.
- Bradley, V. C., Kuriwaki, S., Isakov, M., Sejdinovic, D., Meng, X. L., & Flaxman, S. (2021). Unrepresentative big surveys significantly overestimated US vaccine uptake. *Nature*, 600(7890), 695-700.
- Bright, J. (2016). Explaining the emergence of echo chambers on social media: the role of ideology and extremism. arXiv preprint arXiv:1609.05003.
- Dinesen, P. T., & Sønderkov, K. M. (2012). Hvorfor stiger tilliden?. *Politica*, 44(1), 87-110.
- Gollwitzer, A., Martel, C., Brady, W. J., Pärnamets, P., Freedman, I. G., Knowles, E. D., & Van Bavel, J. J. (2020). Partisan differences in physical distancing are linked to health outcomes during the COVID-19 pandemic. *Nature Human Behaviour*, 4(11), 1186-1197.
- Gustafson, A., & Rice, R. E. (2020). A review of the effects of uncertainty in public science communication. *Public Understanding of Science*, 29(6), 614-633.
- Henkel, L., Sprengelholz, P., Korn, L., Betsch, C. & Böhm, R. The association between vaccination status identification and societal polarization. *Nat. Hum. Behav.* <https://doi.org/10.1038/s41562-022-01469-6> (2022).
- Johnson, T., Dawes, C., Fowler, J., & Smirnov, O. (2020). Slowing COVID-19 transmission as a social dilemma: Lessons for government officials from interdisciplinary research on cooperation. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(1).
- Jørgensen, F. J., & Petersen, M. B. (2022). Smittebeskyttende adfærd under anden bølge af covid-19 pandemien i Danmark. *Politica*, 54(4), 343-363.
- Jørgensen, F. J., Bor, A., & Petersen, M. B. (2021c). Increased pressure leads to decreased trust among the unvaccinated: effects of the announcement of the re-introduction of Covid passports in Denmark.
- Jørgensen, F., Bor, A., & Petersen, M. B. (2021a). Compliance without fear: Individual-level protective behaviour during the first wave of the COVID-19 pandemic. *British Journal of Health Psychology*, 26(2), 679-696.
- Jørgensen, F., Bor, A., Lindholt, M. F., & Petersen, M. B. (2021b). 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.
- Jørgensen, F., Bor, A., Rasmussen, M. S., Lindholt, M. F., & Petersen, M. B. (2022). Pandemic fatigue fueled political discontent during the COVID-19 pandemic. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(48), e2201266119.
- Korn, L., Böhm, R., Meier, N. W., & Betsch, C. (2020). Vaccination as a social contract. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(26), 14890-14899.
- Lilleholt, L., Zettler, I., Betsch, C., & Böhm, R. (2020). Pandemic fatigue: Measurement, correlates, and consequences. *PsyArXiv Prepr*, 1-36.
- Lindholt, M. F., Jørgensen, F., Bor, A., & Petersen, M. B. (2021). Public acceptance of COVID-19 vaccines: cross-national evidence on levels and individual-level predictors using observational data. *BMJ open*, 11(6), e048172.
- Mahajan, M. (2021). Casualties of preparedness: the global health security index and COVID-19. *International Journal of Law in Context*, 17(2), 204-214.
- Nielsen, L. H., & Petersen, M. (2023, November 23). Beyond the polarized US: Ideology and system trust as drivers of COVID-19 attitudes and behaviors across

- eight Western countries. <https://doi.org/10.31234/osf.io/b84wr>
- Nogara, G., Vishnuprasad, P. S., Cardoso, F., Ayoub, O., Giordano, S., & Luceri, L. (2022, June). The disinformation dozen: An exploratory analysis of covid-19 disinformation proliferation on twitter. In 14th ACM Web Science Conference 2022 (pp. 348-358).
- Norman, P., Boer, H., Seydel, E. R., & Mullan, B. (2015). Protection motivation theory. Predicting and changing health behaviour: Research and practice with social cognition models, 3, 70-106.
- Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Ostrom, E., & Walker, J. (Eds.). (2003). *Trust and reciprocity: Interdisciplinary lessons for experimental research*. Russell Sage Foundation.
- Petersen, M. B. (2021). COVID lesson: trust the public with hard truths. *Nature*, 598(7880), 237-237.
- Petersen, M. B., Bor, A., Jørgensen, F., & Lindholt, M. F. (2021). Transparent communication about negative features of COVID-19 vaccines decreases acceptance but increases trust. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(29), e2024597118.
- Petersen, M. B., Christiansen, L. E., Bor, A., Lindholt, M. F., Jørgensen, F., Adler-Nissen, R., ... & Lehmann, S. (2022). Communicate hope to motivate the public during the COVID-19 pandemic. *Scientific Reports*, 12(1), 1-7.
- Pink, S. L., Chu, J., Druckman, J. N., Rand, D. G., & Willer, R. (2021). Elite party cues increase vaccination intentions among Republicans. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(32), e2106559118.
- Reicher, S., & Drury, J. (2021). Pandemic fatigue? How adherence to covid-19 regulations has been misrepresented and why it matters. *BMJ*, 372.
- Rimer, B. K., & Kreuter, M. W. (2006). Advancing tailored health communication: A persuasion and message effects perspective. *Journal of Communication*, 56, S184-S201.
- Rosenfeld, D. L. & Tomiyama, A. J. Jab my arm, not my morality: perceived moral reproach as a barrier to COVID-19 vaccine uptake. *Soc. Sci. Med.* 294, 114699 (2022).
- Stolle, D. (2002). Trusting strangers—the concept of generalized trust in perspective. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31(4), 397-412.
- Sønderskov, K. M., & Dinesen, P. T. (2014). Danish exceptionalism: Explaining the unique increase in social trust over the past 30 years. *European Sociological Review*, 30(6), 782-795.
- Sønderskov, K. M., & Dinesen, P. T. (2016). Trusting the state, trusting each other? The effect of institutional trust on social trust. *Political Behavior*, 38, 179-202.
- Svendsen, G. T. (2012). *Tillid*. Aarhus Universitetsforlag.



# Diplomatisk krisestyring

Temanummer: Krisestyring i samfundet

*Diplomatisk krisestyring kan italesættes på mindst to måder: som stærkt reguleret eller som tilnærmelsesvist anarkisk. På den ene side kan en diplomatisk krise mellem to eller flere lande forløbe i overensstemmelse med et sæt spilleregler, der er angivet i Wienerkonventionen om diplomatiske relationer. På den anden side kan der opstå situationer, hvor diplomater spiller ind i en mere ureguleret proces, der tager sin begyndelse, når en begivenhed et eller andet sted i verden falder uden for normalbilledet, og som kan tænkes at have u hensigtsmæssige konsekvenser for Danmark og danskere. Begge former for krisestyring involverer den danske udenrigstjeneste. I forlængelse af efterhånden mange kriseforløb har der fundet en betydelig mængde organisatorisk læring sted i udenrigstjenesten. Det betyder imidlertid ikke, at alle problemer er løst. Eksistensen af poly- og perma-kriser udfordrer den grænseoverskridende krisestyring.*



**MARTIN  
MARCUSSEN**

Professor,  
Institut for  
Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
mm@ifis.ku.dk

## Den diplomatiske krisestyring starter, før krisen er brudt ud

Den gode diplomatiske indsats består i at forhindre, at en krise opstår. Til hverdag består det diplomatiske metier i at etablere gode relationer med alle væsentlige aktører i værtslandet. Den udsendte diplomat skal forsøge at opbygge et netværk af ligesindede, men også aktivt række ud til lokale aktørgrupper, der på den ene eller den anden måde spiller en dagsordenssættende rolle. Det er ofte en meget usynlig, mødetung og krævende aktivitet. Løbende opbygger diplomaten en helt særlig viden om det samfund, vedkommende bevæger sig rundt i. Det er en viden, der gør diplomaten i stand til at reagere på meget små tendenser, der kan have et potentiale til at udvikle sig i en uheldig retning. Diplomaten er i felten for at indsamle viden men bestemt også for at orientere og oplyse om Danmark i bred forstand. Det kan være, at diplomaten skal formidle en ny viden i den lokale kontekst. Men det kan bestemt også godt forholde sig på den måde, at diplomaten skal korrigere en fejlsluttelse, der af den ene eller den anden grund har fået lov til at opstå.

At den diplomatiske praksis kan defineres som en social aktivitet, hvor den interkulturelle kommunikation er i centrum, bliver nogle gange taget for givet i den forskningslitteratur, der interesserer sig for diplomatiets rolle i internationale relationer. Men denne del af den traditionelle diplomatiske praksis kan ikke tages for givet. Der er flere forhold, der gør, at det tillidsskabende diplomati har vanskelige vilkår. Det gælder også for den danske udenrigstjeneste.



For det første er det traditionelle diplomati som nævnt *usynligt* og dermed vanskeligt at kvantificere. Det er ofte umuligt at rapportere hjem om resultater, der er opnået fra den ene dag til den anden. Tillidsopbygning med et utal af forskellige aktørgrupper tager tid, og effekten af dette arbejde demonstreres sandsynligvis kun i det forhold, at der *ikke* er opstået en krise. Succeskriteriet for det traditionelle diplomati er, at alt er stille og roligt. Når det traditionelle diplomati fungerer, kan der bygges ovenpå. Der kan etableres handelsforbindelser, udveksling af studerende og turister, der kan laves politiske aftaler og så videre. Denne overbygning kan sagtens kvantificeres, hvilket den også bliver i diverse indberetninger og årsrapporter. Men den diplomatiske indsats, der gjorde alt dette muligt forbliver usynlig.

For det andet er det traditionelle diplomati *ressourcekrævende*. Det er ikke kun receptionerne om aftenen, der tages i anvendelse, når der skal etableres gode relationer, det er også det konstant opsøgende arbejde, hvor formålet er at række ud til civilsamfundsorganisationer, forskere, religiøse menigheder, lokale journalister og folkevalgte politikere i alle afskygninger. Alt dette tager tid, vel og mærke tid, som en dansk diplomat på en meget lille ambassade, der måske mest har fokus på kommercielle forhold, ikke har til rådighed. Hertil kommer, at det traditionelle diplomati naturligvis kræver, at diplomaten er fysisk tilstede i værtslandet. Den digitale virkelighed har ikke kunnet overflødiggøre de personlige relationer mellem lande. Problemet er selvfølgelig, at et lille land som Danmark kun har ganske en ganske beskedent repræsentationsstruktur. Antallet af ambassader, konsulater og innovationscentre er ikke vokset i de seneste årtier, tværtimod. Tendensen har været, at der afvikles diplomatiske repræsentationer. Som erstatning for den manglende fysiske tilstedeværelse i landet har man ofte sideakkrediteret danske ambassadører til flere lande på én gang. I nogle lande har man valgt at indsætte en ”rejsende ambassadør”. Det er klart, at den manglende fysiske tilstedeværelse umuliggør det traditionelle diplomati. Fra 2023 er det muligt, at denne trend stille og roligt vendes. Der er således blevet etableret små repræsentationer i Georgien, Bosnien-Hercegovina, Moldova og Malaysia.

For det tredje er det traditionelle diplomati *vanskeligt* at udføre. Det fordrer nogle kompetencer som diplomater ofte bruger et helt liv på at opbygge, herunder sprogkompetencer, kulturforståelse, historisk indsigt og kulturel dannelse. En god diplomat skal ubesværet kunne tale med hvem som helst, et statsoverhoved såvel som en kunstner. I små udenrigstjenester som den danske er det ofte kompetencer, som diplomaten ikke har. Det svækker diplomaten muligheder for at komme helt i dybden med den indgående forståelse for det samfund vedkommende befinder sig. I dag værdsættes delvist andre dyder hos den moderne diplomat. Det er dyder, der fremhæver personaleledelse, forståelse for forretningsgangene hjemme i Danmark, servicemindedhed i forhold til danskere i udlandet og god indsigt i det danske erhvervslivs behov og ønsker (Staur, 2020).

## Når krisen bryder ud trækker diplomaten på rutiner såvel som improvisation

Når der opstår forskellige typer kriser, er det i sagens natur nødvendigt, at diplomaten overgår fra ”det lange seje træk” i form af det traditionelle diplomati til decideret diplomatisk krisestyring. Det er en omstillingsproces, diplomaten skal kunne foretage i et splitsekund. Forsimplet kan man skelne mellem den type kriser, der i bund og grund kan styres inden for rammerne af den universelle diplomatiske grundlov, Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser fra 1961; og den type kriser, der bedst kan betegnes som en undtagelsestilstand, hvor diplomaten er én ud af en hel masse andre aktører. I praksis er der naturligvis nogle gange en stærk relation mellem de to typer situationer, men i det følgende vil jeg alligevel forsøge at diskutere dem adskilt. Til sidst vil jeg diskutere, hvad udenrigstjenesten har lært af de senere års diplomatiske krisestyring, og hvilke udfordringer den diplomatiske krisestyring står over for.

### Den diplomatiske krise som rutine

Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser fra 1961 er i virkeligheden en formalisering – en kodificering – af et sæt universelle diplomatiske spillerregler, der har udviklet sig i århundreder – ja måske endda i årtusinder. Meget af konventionen handler om diplomatens immuniteter og rettigheder, men der er også angivet forskellige måder, hvorpå man inden for en fast ramme kan sende forskellige former for diplomatiske signaler til hinanden.

Skulle der i et af de op mod 200 lande, med hvilke Danmark har etableret diplomatiske relationer, være opstået en politisk utilfredshed med et forhold i Danmark, så vil det allerførste skridt være det simple, at det pågældende land orienterer Danmark om denne utilfredshed. Det kan være Kina, der mener, at danske statsledere ikke skal være vært for tibetanernes åndelige leder; det kan være Tyrkiet, der mener, at Danmark er vært for kurdiske terrororganisationer; det kan være Irak, der protesterer mod koranafbrændinger, eller andre Mellemøstlige lande, der forholder sig skeptisk til, at deres profet afbildes i de danske nyhedsmedier. De nævnte situationer har fået meget opmærksomhed i medierne, og man får indtrykket af, at noget usædvanligt er på færde (Blach-Ørsten, 2016). I virkeligheden sker det særdeles ofte, at Danmark enten offentligt eller mere typisk uden for det offentlige søgelys får besked om, at nogen er utilfredse med et eller andet, som danske politikere kan tænkes at have ansvar for. Med udvekslingen af disse beskeder stopper langt de fleste ”uenigheder” allerede før, der er tale om en egentlig krise.

Men situationen kan naturligvis eskalere. Det næste skridt er ofte at indkalde en dansk ambassadør til samtale i værtslandets udenrigsministerium. Den danske ambassadør møder naturligvis op og modtager enten mundtligt eller på skrift, eller begge dele, en besked fra et medlem af direktionen. Denne besked sendes hjem til Asiatiske Plads. Her formuleres et svar på beskeden,

som den danske ambassadør formidler videre til værtslandet. Også dette sker ganske ofte. Især indkaldes danske ambassadører til samtale i den region, man kan referere til som ”Stormellemøsten”. Vores ambassadører i disse områder kan de facto have været kaldt til samtale flere gange om forskellige sager. Også i Danmark indkaldes udenlandske ambassadører til samtale på Asiatisk Plads. Ofte offentliggøres en pressemeddelelse, der fortæller, at en sådan samtale har fundet sted.

Nogle gange eskaleres situationen endnu mere. Nu kan man komme ud for, at andre lande begynder at hjemkalde deres ambassadører fra Danmark. Det er i diplomatverdenen et ganske alvorligt skridt at tage, og det er nu muligt at tale om en decideret diplomatisk krise mellem Danmark og det pågældende land. Det er dog ikke mere alvorligt, end at det pågældende lands ambassade i København stadig er funktionsdygtig. Det er den såkaldte chargé d'affaires, der har overtaget styrpinden i ambassadørens fravær. Efter kort tid, når krisen er ebbet ud, vender ambassadøren som regel tilbage til sin post i København.

Et endnu mere alvorligt træk er at erklære en dansk ambassadør i udlandet for ”persona non grata” – det vil sige ”uønsket” i værtslandet. Flere danske ambassadører, blandt andet fra deres post i Teheran, har i al hast måttet pakke deres ting og forlade landet. Alvorligere er det selvfølgelig, hvis også dele eller måske hele ambassadepersonalet erklæres for uønsket i værtslandet. Siden 2014 har en lang række lande på den måde udvist større eller mindre dele af ambassadepersonalet fra de russiske ambassader verden over. Rusland har svaret igen ved at udvise et tilsvarende antal ”vestlige” diplomater. I månederne og årene efter sådanne udvisninger siver personalet stille og roligt tilbage på ambassaderne igen.

Disse forskellige typer diplomatisk sanktioner er dem, man typisk tager i anvendelse inden for de faste rammer, som Wienerkonventionen definerer. Følles for disse træk er, at det hele typisk ender med, at der genetableres en status quo. På den måde kan man sige, at Wienerkonventionen gør præcis dét, den skal gøre. Den skal sikre, at tingene ikke løber helt af sporet. Dermed bidrager konventionen til international stabilitet og forudsigelighed.

Der er dog to yderligere trin på den diplomatisk krisstyrings eskalationsstige. Dem ser vi meget sjældent taget i anvendelse. Det næste trin er, at udsenderstaten tager initiativ til at lukke den diplomatisk repræsentation i et land som en konsekvens af politisk uoverensstemmelse. Ambassader åbnes og lukkes i ét væk i hele verden, men meget sjældent som en konsekvens af en uenighed.

Det sidste trin er endnu mere vidtgående. Det består i at afvikle alle diplomatisk relationer mellem to lande. Som nævnt har Danmark etableret diplomatisk relationer med op mod 200 lande. Det betyder langtfra, at Danmark bruger alle disse muligheder for diplomatisk samkvem, men de kan aktiveres, hvis et behov opstår. Som en indikation på, hvor meget der skal til for at afvikle en diplomatisk relation med et land, kan det nævnes, at på trods af at Rusland i dag er underlagt et historisk antal økonomiske, diplomatisk og po-

litiske sanktioner, så er der hidtil ingen lande, der har afviklet de diplomatiske relationer med Rusland.

Grundlæggende fungerer Wienerkonventionen altså, som den skal. Den sikrer i bund og grund, at der er indbygget nogle ventiler i det internationale system, der kan anvendes til at lukke luften ud af en krise. Den sikrer også, at de værktøjer, der kan tages i anvendelse, er godkendt af næsten alle verdens lande, og at konflikten dermed er ganske civiliseret – det vil sige følger spillereglerne. Med andre ord beskytter konventionen den diplomatiske praksis og skaber de bedste betingelser for, at to lande, der er i konflikt med hinanden, dog alligevel kan kommunikere. Wienerkonventionen er således et værn mod det internationale anarki.

### **Når danske ambassadører skal optræde som guerilladiplomater**

Nogle gange skal danske diplomater imidlertid indgå som centrale aktører i grænseoverskridende kriser, der er ganske anarkiske, og som ikke kan rummes inden for rammerne af Wienerkonventionen. Her taler vi ikke om de kriser, der ofte opstår i de vedvarende multilaterale forhandlinger, som danske diplomater bidrager til i for eksempel EU, FN og NATO (Odell, 2013). Vi taler heller ikke om de mange rutineprægede konsulærsager, der på den ene eller den anden måde handler om at assistere danskere, der er kommet i nød i udlandet (Mikkelsen, 2020). Selvom disse forhold hver for sig er alvorlige nok og kræver, at betydelige diplomatiske ressourcer afsættes til at håndtere dem, så falder disse to typer ”kriser” inden for det område, som hører til ”normaldiplomatiet”. Det er med andre ord noget, alle danske diplomater skal kunne arbejde med, og det er noget, langt de fleste danske diplomater *har* arbejdet med.

Det, vi taler om, er snarere de tilfælde af ”undtagelsestilstand”, som netop er kendetegnet ved, at der ikke eksisterer et meget detaljeret regelsæt eller rutiner, som kan følges slavisk (Agamben, 2005). Der er tale om situationer, hvor diplomaten selv skal identificere problemet, selv skal samle en koalition af handlingsdygtige aktører og selv skal kommunikere med omgivelserne. Det drejer sig således om situationer, hvor diplomaten i meget stor udstrækning skal improvisere og stole på sin intuition. Som guerillakrigeren må diplomaten bevæge sig efter landskabet, også selvom kortet indikerer noget andet (Cope-land, 2009). Det er naturligvis ikke alle diplomater, der har de kompetencer, der efterspørges i de situationer, hvor der på grundlag af særdeles mangelfuld information skal træffes beslutninger med store konsekvenser, måske endda med fare for egen sikkerhed (Hofius, 2022).

Der kan være tale om naturskabte kriser, som jordskælv, tsunamier, stormflod og skovbrande. Der kan også være tale om menneskeskabte kriser som terroraktioner, pirateri, militærkup og krigshandlinger. Hertil kommer diverse pandemier, migrations- og flygtningekriser og meget andet. Alle disse kriser er kendetegnet ved, at de rækker langt ud over det diplomatiske område, men også at de alle involverer danske diplomater i forskellige kapaciteter.

For det første skal et fænomen ”opdages” og klassificeres som en krise, der skal handles på (Boin et al., 2005). Det kan lyde banalt, alle og enhver må jo kunne se, at når der dør mennesker, så må der jo være tale om en krise. Sådan forholder det sig imidlertid ikke. Hvorvidt et fænomen er en krise, er særdeles kontekstbestemt. Det forventes således ikke, at vores ambassadør i Manila går i alarmberedskab, hver gang en menneskedræbende tyfon hærger i det pågældende område. Det sker en snes gange hvert år. Denne type hændelser hører til normalbilledet. At der er udbredt tørke, underernæring og akut behov for humanitær assistance mange steder på Afrikas Horn, kan heller ikke altid begrunde, at det danske diplomati skal gå i alarmberedskab. Også dette sker med jævne mellemrum. Diplomatenes opgave bliver – med udgangspunkt i den dybe viden, vedkommende har fra det område, hvor vedkommende er udstationeret – at vurdere, hvorvidt et fænomen befinder sig uden for normalbilledet, og hvorvidt fænomenet direkte eller indirekte har betydning for danskere og Danmark.

Som nævnt er det ikke helt let for danske diplomater at opdage og vurdere kriser, når de sker. Det hænger dels sammen med, at der er mange steder i verden, hvor vi ikke har udstationerede diplomater, og det hænger sammen med, at vore udstationerede diplomater ofte er travlt beskæftigede med andre forhold end netop at monitorere det samfund, de er udstationeret til. Helt grundlæggende er det derfor ofte rygter i nyhedsmedierne, som diplomaten må reagere på. Der har måske fundet et militærkup sted; det kan forlyde, at søfolk er blevet overfaldet af pirater; eller der går rygter om, at et jordskælv i en fjern og bjergrig egn har lagt hele byer øde. I denne fase af krisestyringen vil der eksistere et voldsomt vidensunderskud. På samme tid vil hjemmetjenesten på Asiatisk Plads, danske pårørende og danske nyhedsmedier udbede sig øjeblikkelige svar på, hvor store skaderne er, hvorvidt der er danskere involveret, hvor mange og hvem? Og hvad bliver der gjort for at håndtere krisen?

I denne fase af krisestyringen er diplomaten i stor udstrækning overladt til sig selv. Diplomatenes opgave bliver helt konkret at aktivere sit netværk (Andersen, 2014). Hvem ved noget, hvem kan man arbejde sammen med, og hvem kan tænkes at handle på dette? Også spørgsmål vedrørende sikkerheden for ambassadepersonalet trænger sig på, sikkerheden for diplomaternes familier og sikkerheden for diplomaterne selv skal overvejes. Skal der foretages en evakuering, og hvem skal i så fald evakueres først?

I næste fase er det etableret, at der er tale om en krise, der kræver, at et helt særligt beredskab i udenrigstjenesten aktiveres. Mange beslutninger skal træffes på samme tid (Holsti, 1990). Der skal samles en krisestyringsgruppe bestående af relevant personale i og uden for Udenrigsministeriet. Formålet er at koordinere krisestyringsindsatsen på tværs af centraladministrationen. Det kan tænkes, at der akut skal udsendes et hjælpehold til ambassaden, der tilvejebringer de kompetencer, der er i størst efterspørgsel, eksempelvis sikkerhedsfolk, sundhedspersonale og ekstra diplomater. Der skal kommunikeres med omverdenen, ikke mindst den danske omverden, som ønsker svar. Der



skal bevilges ekstra ressourcer til indsatsen. Det kan være til humanitære formål, sikkerhedsformål, evakueringsindsatsen osv. Regeringstoppen og de centrale partier i Folketinget skal orienteres. Er flere lande involveret skal det undersøges, om der er grundlag for et samarbejde om krisestyringen. Er mange EU-lande involveret, vil en helt særlig EU-baseret krisestyringsindsats blive igangsat. Alt foregår på samme tid.

Ude i felten skal diplomaten have aktiveret de krisestyringsplaner vedkommende har haft liggende i skuffen. Måske er der noget af dette, der er relevant i situationen, måske ikke. Diplomaten skal opsøge alle involverede parter, herunder værtlandets myndigheder, og ikke mindst eventuelt involverede danskere. Snart vil der dukke journalister op, som skal have svar. Måske er der direkte kontakt med de pårørende. Diplomaten får aktiveret alle de kompetencer – organisatoriske, ledelsesmæssige, kommunikationsmæssige og mentale – der efterspørges i krisestyringen.

På et tidspunkt, som kan være udefinérbar, overgår krisestyringen til en fase, hvor opgaven er at forklare omverdenen, hvilke beslutninger der er blevet truffet, hvorfor netop disse beslutninger blev truffet, og hvilke effekter de har haft. I denne fase er der ikke længere et informationsunderskud. Alle ved nærmest al ting om krisens ophav, dens omfang og dens konsekvenser. Nu skal diplomaten være forberedt på at håndtere kritik. I bagklogskabens klare lys kunne der være truffet andre beslutninger, også beslutninger, som diplomaten ikke har haft ansvaret for. Alligevel må diplomaten stille op og forklare, skabe mening og tage ansvar.

I den allersidste fase er der almen enighed om, at krisen – undtagelsestilstanden – er slut. Der kan igen etableres diplomatiske rutiner i og omkring ambassaden. En form for normalitet kan genetableres. Det er i denne fase, at der er mulighed for at trække læring ud af krisestyringsforløbet (Dynes et al., 1979; 't hart et al., 1993). Det er en læring, der foregår på forskellige niveauer – for diplomaten selv, for ambassaden og for udenrigstjenesten.

## Hvad har udenrigstjenesten lært af kriserne?

Der er gået mange år, siden den danske såvel som de svenske og norske udenrigstjenester blev taget på sengen under tsunamikrisen i Sydøstasien i juledagene i 2004. Siden har den danske udenrigstjeneste på forskellige måder styret Danmark gennem et uvejr bestående af blandt andet Muhammedkrisen i 2005-6, Libanonevakueringen i 2006, migrationskrisen i 2015, coronapandemien i 2020-21, Afghanistanevakueringen i 2021 og flere andre kriser. Selvom den overordnede læring er, at alle kriser er forskellige, så eksisterer der alligevel et identificerbart læringsmønster på organisatorisk niveau (Mikkelsen, 2016).

For det første er der for længst etableret et 24/7-beredskab i udenrigstjenesten. Det betyder helt konkret, at der altid er nogen til at tage telefonen i ministeriet, og at der er vagtpersonale hjemme, der kan tilkaldes med kort varsel. Det



var en af de væsentlige læringer i forlængelse af tsunamien i 2004, der fandt sted i juledagene. Det lyder som en selvfølge, at det forholder sig på den måde, men i virkeligheden er der tale om en betydelig forbedring af beredskabet i forhold til tidligere. Mange samfundskritiske offentlige og private organisationer er i perioder uden for rækkevidde – efter lukketid, i højtiderne, ferierne og weekenden. Men i udenrigstjenesten holder man ikke fri.

For det andet er der i udenrigstjenesten udviklet en hel særlig organisationskultur, der blandt andet handler om, at alle er parate til at gøre en ekstra indsats, når situationen – og Danmark - kræver det. Under coronakrisen slap alle medarbejdere i ministeriet eksempelvis, hvad de havde i hænderne, og hjalp til med at få danskere fragtet hjem til Danmark fra alle verdens afkroge. Der blev dag og nat arbejdet på tværs af kontorer, fagområde og styringshierarkier, indtil opgaven var blevet løst. På trods af at personalet i ministeriet i lange perioder led store private afsavn, er det generelt opfattelsen, at personalet oplevede indsatsen som særdeles meningsfuld og givende.

For det tredje har udenrigstjenesten for længst lært at arbejde sammen med andre. Hvor udenrigstjenesten måske tidligere var en mere lukket og selvtilstrækkelig organisation, har man nu åbnet op og inviteret indenfor. I krisestyringssituationer anlægges ikke bare et "whole of government"- men et "whole of society"-perspektiv. Med udenrigstjenesten som omdrejningspunkt indgår alle relevante parter i samfundet således i den kontinuerlige krisestyring. Dermed sikres, at alle relevante input understøtter de beslutninger, der træffes, og at alle parter i bund og grund ved, hvem der gør hvad. Det inkluderende arbejde suppleres med en systematisk informationsindsats, hvor ledende medarbejdere i ministeriet løbende holder offentligheden orienteret om processen.

For det fjerde har man anerkendt, at krisehåndteringen ude i felten fungerer bedst, hvis de betroede medarbejdere mødes med en stor grad af tillid og frihed. Ambassadøren og de øvrige udsendte diplomater gives stort set grønt lys til at disponere, som de mener er nødvendigt, herunder også godkende udgifter, der normalt ville skulle gennem en længere godkendelsesprocedure i ministeriet eller i Folketingets Finansudvalg (Thuesen, 2016). Denne decentrale autonomi gør, at det er muligt at handle hurtigt – også langt hurtigere end i mange andre mere hierarkisk orienterede udenrigstjenester. I krisesituationer kan det være få timer, der er afgørende for, om krisestyrelsen er en succes eller en fiasko.

Et tilbageblik på de seneste to årtiers diplomatiske krisestyring leder således til den konklusion, at der har fundet omfattende organisatorisk læring sted. Det er ikke bare den formelle struktur og arbejdsrutinerne, der har undergået ændringer, der har også fundet dybere kulturelle ændringer sted.

Selvom Udenrigsministeriet tydeligvis er blevet dygtigere og dygtigere til at udføre diplomatiske krisestyring, er der imidlertid også udfordringer.

## Den diplomatiske krisestyring er sårbar

Der er flere forhold, der gør, at diplomatisk krisestyring generelt er blevet vanskeligere, ligesom der er specifikke forhold, der gør den danske krisestyring sårbar.

Én generel udfordring er, at god krisestyring har en tendens til at avle en stigende efterspørgsel efter endnu mere krisestyring (Perrow, 1999). Når krisestyringen lykkes, er der en tendens til, at endnu flere forhold kan defineres som en undtagelsestilstand, der påkalder sig krisestyring. Det er nogenlunde den samme dynamik, som vi kan se på andre områder. Når lægerne på vore hospitaler med teknologiens hjælp bliver dygtigere til at forebygge og helbrede, så kan der opstå en udbredt forventning om, at sundhedssystemet kan levere stadig flere og bedre ydelser. Med tiden opstår der et kapacitetsproblem, der gør, at efterspørgslen ikke kan imødekommes tilfredsstillende.

I den diplomatiske krisestyring er der – i takt med at udenrigstjenesten udvikler organisatoriske svar på de udfordringer, der opstår – en tendens til, at forventningen til, hvilke ydelser udenrigstjenesten kan levere her og nu, stiger. I tidligere tider var der ikke en generel forventning til, at udenrigstjenesten kunne hjælpe alle danskere hjem fra alle verdens afkroge i løbet af ganske få uger. I forlængelse af coronakrisen kan der imidlertid være opstået en forventning til, at udenrigstjenesten i hvilken som helst situation kan komme alle og enhver til undsætning. Det er en forventning, som udenrigstjenesten ikke kan opfylde. På trods af at medarbejderne i udenrigstjenesten er af den opfattelse, at det var ekstremt meningsfuldt at arbejde dag og nat for at hjemhente danskere under coronakrisen, er der ikke nogen, der forventer, at medarbejderne kan blive ved med at yde denne ekstraordinære indsats år efter år. Udfordringen er, at der opstår en stadig større afstand mellem befolkningens forventninger til krisestyring og den konkrete kapacitet, udenrigstjenesten har til at udføre diplomatisk krisestyring.

En anden generel udfordring har med konfigurationen af kriser at gøre. Med fænomener som klimakriser, sundhedskriser, migrations- og flygtningekriser, koblet med økonomiske kriser, koldkrigsspændinger og konkrete konflikter og krige i vores nærområder er det blevet normalt at tale om både ”poly-kriser” og ”permakriser”. Poly-kriser handler om, at mange sideløbende og nogle gange sammenhængende kriseforløb skal håndteres på samme tid. Én krise kan føre en anden krise med sig eller forstærkes af et parallelt kriseforløb. I disse situationer forværres kompleksiteten i krisestyringen – ude såvel som hjemme – kolossalt. Poly-kriserne presser krisestyringssystemerne til det yderste.

Perma-kriser handler om, at en krise ikke har en klar defineret begyndelse og afslutning. De er blevet en del af normalbilledet. Almindelige krisestyringsværktøjer kommer til kort, når det bliver irrelevant at reflektere over kriseforløbet. Der er ikke længere et klart defineret mål at arbejde hen imod. Sådan forholder det sig eksempelvis med klimakrisen, som definerer vore livsbetingelser på en mere grundlæggende måde. Krisestyringsstrukturerne i dag

er opbygget til at håndtere kriseforløb, der er afgrænset i tid og rum. De er ikke indrettet til at håndtere et krisesamfund (Rasmussen, 2021).

Hvor de to første udfordringer er mere generelle, så eksisterer der også en strukturel udfordring, som specifikt har noget at gøre med den diplomatiske krisestyring i Danmark. Udfordringen kan koges ned til, at Danmark er et meget lille land med en meget lille udenrigstjeneste. Al diplomatisk krisestyring i Danmark er sårbar i den forstand, at den sjældent kan udføres af udenrigstjenesten alene. Som nævnt tidligere har Danmark en meget lille repræsentationsstruktur (få ambassader og konsulater) med meget små enheder (få udsendte diplomater), der i stor udstrækning er beskæftiget med andre aktiviteter end det traditionelle, konfliktforbyggende diplomati. Der er således etableret en system, hvor diplomaten i alle krisestyrens faser er dybt afhængig af andres hjælp.

Danmark har således ikke selv et solidt monitoreringssystem, der gør, at vi på et tidligt tidspunkt kan identificere udviklingstendenser, der potentielt kan udvikle sig til kriser. Hertil kommer, at danske diplomater ikke selv har et tilstrækkeligt stort netværk, der gør det muligt at aktivere alle nødvendige ressourcer i et krisestyrensforløb. Endelig er der ikke etableret et system, der kan analysere og formidle krisestyrens til et større publikum. Danmark er, med andre ord, et lille land, der er ekstremt afhængigt af at indgå i større krisestyrens samarbejder.

Et sådan samarbejde findes eksempelvis i EU, hvor der er opbygget en permanent og organisk relation til EU's krisestyrens system (Boin et al., 2013). Det europæiske krisestyrens system er stort set indrettet på grundlag af de samme principper som det danske diplomatiske krisestyrens system: et "situation room", der står på spring døgnet rundt; inddragelse af alle relevante parter i krisestyrens; og stor autonomi til de 140 EU-delegationer verden over. Systemet i dets nuværende form blev etableret med grundlæggelsen af den europæiske udenrigstjeneste i 2011 og blev først aktiveret i forbindelse med det arabiske forår samme år. Opgaven bestod den gang i at stabilisere Mellemøsten med henblik på at forsøge at sikre, at regimeforandringer ikke førte til et totalt kollaps i Europas nærområde. I 2022 blev det aktiveret 106 gange, mest i relation til humanitære kriser i Ukraine, men aktioner fandt også sted i relation til skovbrande i Europa og oversvømmelser i Pakistan. Når det danske diplomatiske krisestyrens system sættes i værk sker det i dag nødvendigvis i tæt koordination med det europæiske krisestyrens system.

På den ene side kan det med god ret hævdes, at Danmarks krisestyrenskapacitet mangedobles ved at indgå i det europæiske krisestyrenssamarbejde. Det er naturligvis godt. På den anden side er det også klart, at Danmark – specielt i lyset af de mere strukturelle udfordringer som nævnt ovenfor – er blevet særdeles afhængig af, at det europæiske krisestyrens system fungerer i overensstemmelse med danske interesser. Det er ikke længere relevant at tænke dansk diplomatisk krisestyrens i isolation fra en større europæisk kontekst.

## Referencer

- Agamben, Giorgio (2005), *State of Exception*, Chicago: University of Chicago Press.
- Andersen, Jesper Ferslov (2014), "Krisediplomatiet", i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red., *Dansk diplomati - klassiske træk og nyere tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 77-96.
- Blach-Ørsten, Mark (2016), "Nyhedsmedielogik og krisediplomati", *Økonomi & Politik*, 89(2): 34-45.
- Boin, Arjen, Magnus Ekengren og Mark Rhinard (2013), *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern og Bengt Sundelius, red. (2005), *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Copeland, Daryl (2009), *Guerrilla Diplomacy. Rethinking International Relations*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Dynes, Russell R. og B.E. Aguirre (1979), "Organizational Adaptation to Crises: Mechanisms of Coordination and Structural Change", *Disasters*, 3(1): 71-4.
- Hofius, M. (2022), "Diplomats on the Frontlines: Knowing and Ordering in Crisis", *The Hague Journal of Diplomacy*, 18(1): 1-34.
- Holsti, Ole R. (1990), "Crisis Decision Making", i Philip E. Tetlock, Jo L. Husbands, Robert Jervis, Paul C. Stern og Charles Tilly, red., *Behavior, Society, and Nuclear War*, Oxford: Oxford University Press, pp. 8-84.
- Mikkelsen, Ole Egberg (2016), "Borgerservice og krisediplomatiet – fra minus til plus", *Økonomi & Politik*, 89(2): 20-33.
- Mikkelsen, Ole Egberg (2020), "Borgernes udenrigstjeneste", *Økonomi & Politik*, 93(1): 118-33.
- Odell, John S. (2013), "Negotiation and Bargaining," i Walter Carlsnæs, Thomas Risse og Beth A. Simmons, red., *Handbook of International Relations*, London: Sage Publications, pp. 379-400.
- Perrow, Charles (1999), *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2021), *Kriseramfundet*, København: Informations Forlag.
- Staur, Carsten (2020), "Det diplomatiske fag", *Økonomi & Politik*, 93(1): 134-42.
- 't Hart, Paul, Uriel Rosenthal og Alexander Kouzmin (1993), "Crisis Decision-making: The Centralization Thesis Revisited", *Administration and Society*, 25(1): 12-41.
- Thuesen, Lars (2016), "Libanon-evakueringen 2006 – den personlige beretning", *Økonomi & Politik*, 89(2): 91-7.

# Afbrændingskrisen – et forhekset problem

Temanummer: Krisestyring i samfundet

*I 2023 forsøgte regeringen at styre "afbrændingskrisen". Med inspiration fra risikoteori og studiet af beslutningsprocesser i kriser argumenterer artiklen for, at afbrænding af koraner er et forhekset problem. Regeringens krisestyring levede ikke op til teoriens anbefalinger om fleksibilitet, tålmodighed og blik for de langsigtede, strategiske mål. Nok fik Danmark en kort pause, men sorteper gik videre til bl.a. Sverige, og prisen for fremtidig navigation over for påståede krænkelse af Islam er steget. Der er sået frø til nye problemer i dansk politik, i sammenhængskraften i Danmark og i forhold til hidtil ligesindede internationalt.*

## Indledning

I november 2020 frygtede S-regeringen, at covid-19-pandemien kunne blive yderligere kompliceret af muteret smitte fra dyr til mennesker og traf beslutning om at aflive alle mink i Danmark. Det skulle vise sig at være egenrådig og forhastet krisestyring, som fik unødvendigt omfattende negative konsekvenser økonomisk og erhvervsmæssigt. Det blev kritiseret fra mange sider og ikke mindst af Venstre.

I sommeren 2023 var Venstre og Moderaterne gået i regering med Socialdemokratiet, og SVM-regeringen stod over for det, der her kaldes afbrændingskrisen. Den 25. august 2023 præsenterede regeringen et lovforslag, som efter præciseringer førte til vedtagelse i Folketinget den 7. december 2023 af en tilføjelse til straffelovens § 110, hvorved der er indført et "forbud mod utilbørlig behandling af skrifter med væsentlig religiøs betydning for et anerkendt tros-samfund"<sup>i</sup>. Lovforslaget blev ifølge regeringen fremsat på baggrund af internationale reaktioner<sup>ii</sup> på koranafbrændinger i Danmark, og efter at man den 20. juli 2023 havde aktiveret Udenrigsministeriets krisestab. På pressemøde den 30. juli 2023 talte udenrigsminister Lars Løkke Rasmussen om overvejelser om lovforbud mod koranafbrændinger og forklarede: "Der er krig i Ukraine. Der er mere end nogensinde behov for, at vi kan danne alliancer med de lande, som vi omtaler som Det Globale Syd".

Når man ser på beslutningsprocessen fra juli til december 2023 lader også SVM-regeringens krisestyring en del tilbage at ønske. Krisestress og mangel for forståelse for, hvad det kræver at håndtere et splittende spørgsmål som det acceptable i koranafbrændinger, forekommer at have præget håndteringen. Artiklen belyser risici med særligt krisepotentiale, og hvornår man skal være



**CHARLOTTE BRO**  
Selvstændig konsulent  
Bro.consulting@mail.dk



opmærksom på faren for at påvirke sammenhængskraften og skabe større problemer i bestræbelsen på at håndtere en krise.

## Hændelser med særligt krisepotentiale

Når man vil forstå kriser, er det nyttigt at tage afsæt i forskellige typer af hændelser. Ortwin Renn sonderer mellem simple, komplekse, usikre og tvetydige risici (Renn, 2008, s. 49-178). Hændelser, som er komplekse og kan få omfattende konsekvenser, har krisepotentiale.

Krisepotentialet er særlig stort, hvis konsekvenserne er usikre og med langtidseffekt, og hvis hændelsen medfører en eller flere af følgende forhold: forstærker f.eks. religiøse eller etniske skel, indbyrdes uenighed mellem beslutningstagerne eller uenighed mellem beslutningstagerne og væsentlige dele af befolkningen (Bro, 2022, s. 9). Nancy Roberts bruger begrebet ”forhekset problem” om hændelser med de karakteristika, som udgør et særligt krisepotentiale (Roberts, 2000). Renn og Roberts betoner væsentligheden af dialog, når de skarpe modsætninger skal dulmes (Bro, 2022, s. 10-11).

Koranaftændinger havde jævnligt fundet sted i Danmark siden 2017, nogle foretaget af stifteren af Stram Kurs, Rasmus Paludan, andre af de såkaldte Danske Patrioter. Undertiden greb politiet ind ved at forbyde en afbrænding af hensyn til sikkerheden for personer ved eller omkring demonstrationen, og ofte var politiet tilstede for at beskytte afbrænderens ret til at ytre sig. Koranaftændinger var fra starten en kompleks risiko. Således skrev PET allerede i 2020, at Danmark siden ”tegningsagen” i 2005 i islamistiske kredse har haft ry for at være en ”krænkernation”, og at det omdømme atter kan blusse op, hvis historier, der opfattes som krænkende, spredes nationalt eller internationalt. (PET/CTA, 2020, s. 7).

I 2023 blussede krænkernedømmet op. Allerede i starten af 2023 opfordrede Organisationen af Islamiske Lande (OIC) regeringerne i Sverige, Holland og Danmark til at stoppe ”aggression” mod Koranen og udtrykte hensigt om at få emnet op i internationale organisationer<sup>iii</sup>. Henover foråret og sommeren var der tiltagende reaktioner fra muslimske lande, og den 12. juli 2023 var emnet på dagsordenen i FN’s Menneskerettighedsråd. Et lille flertal på 28 af 47 lande stemte for fordømmelse af koranaftændinger, 12 stemte imod, og 7 undlod at stemme. En koranaftænding i København eller Stockholm var ikke længere en lokal begivenhed, som kun vakte harme i snævre, militant islamistiske kredse. I værste fald var der f.eks. konsekvenser for holdningen til sanktioner mod Rusland som krigsførende i Ukraine eller for udfaldet af afstemningen i juni 2024 om Danmarks mulighed for at få midlertidigt sæde i FN’s Sikkerhedsråd i 2025-2026. Listen af mulige negative scenarier forekom endeløs.

Risikoen var ændret fra kompleks til usikker, og aktiv krisestyring var blevet nødvendig. At man først aktiverede krisestaben den 20. juli 2023, harmone-

rer imidlertid dårligt med ”handlingsprincippet” i retningslinjerne for statslig krisestyring (BRS, 2019, s. 16).

## God krisestyring og håndteringen af afbrændingskrisen

I studier af såkaldte *High Reliability Organizations* findes viden om, hvad man trods pres fra uventede situationer kan gøre for at bevare overblik og mindre risikoen for at træffe beslutninger med omfattende, uønskede konsekvenser (Weick og Sutcliffe, 2001, s. 52-77). Det handler bl.a. om at sikre sig det mest muligt fleksible manøvrerum ved (1) en inddragende ledelsesstil for tidligst muligt at få kreative forslag frem og de væsentligste interessenter ombord, (2) at undgå forenklede eller rutineprægede løsninger gennem spørgsmål som ”hvad har vi overset” og ”hvad kunne vi ellers gøre” og (3) at være opmærksom på det strategisk relevante i det operationelle. (Bro, 2022, s. 18-20). Når man ser på regeringens krisestyring i sommeren 2023, blinker røde lamper på alle tre aspekter.

Det er bemærkelsesværdigt, at regeringen i løbet af 9 dage vendte på en tallerken. Så sent som den 21. juli 2023 kommenterede udenrigsministeren en afbrænding foran den irakiske ambassade i København med ordene: ”Jeg fordømmer den slags dumheder... Det er en skændig handling at krænke andres religion... men ... vi har ytringsfrihed”, for så den 30. juli at præsentere et ønske om at kunne forbyde koranafbrændinger.

Regeringen er i debatten henover efteråret 2023 bl.a. blevet kritiseret for ikke at ville ændre sit forslag om placeringen af et forbud i straffeloven og ikke mindst i dens markante bestemmelser om landsforræderi<sup>iv</sup>. Ud fra en krisesty- ringsvinkel er pointen dog ikke så meget, hvor bestemmelsen skulle placeres, som det forhold, at man ved krisens start proklamerede at ville lovgive om et fænomen med et stort krisepotentiale, frem for at bruge krisestyringstrick nr. 1 om en indledende, dybtgående og åben dialog med ”væsentlige interessenter” nationalt og internationalt om, hvad en holdbar vej frem var.

Ud fra et teoretisk perspektiv var det hensigtsmæssigt, at regeringen gik i dialog med andre lande, herunder også Irak, Iran og Tyrkiet, og ikke slog ind på daværende statsminister Anders Fogh Rasmussens tilgang i starten af tegningekrisen i 2005 med at afvise at mødes med repræsentanter fra muslimske lande. Hvor Fogh Rasmussen undervejs i krisen landede på at udtrykke sin personlige afstandtagen fra at såre andres religiøse følelser, startede SVM-regeringen derfra.

Man kan dog undre sig over, hvorfor den danske regering ikke sendte et brev til OIC efter dets udmelding den 31. juli 2023 og – som udtryk for en forståelse for problemets karakter og behovet for kontakt – præsenterede sine synspunkter på ytringsfrihed og gensidig respekt, således som den svenske regering gjorde<sup>x</sup>. Det kunne tyde på, at regeringen midt i sommerferien blev grebet af krisestress efter bl.a. trusler fra OIC-landene<sup>vi</sup> og lobbyvirksomhed

fra bl.a. mejerikoncernen Arla med sin store eksport til Mellemøsten<sup>vii</sup> og hastede med at annoncere en vilje til et lovgivningsmæssigt forbud og dermed forbrød sig mod krisestyringstrick nr. 2 om at undgå forenklede løsninger.

At der så tidligt proklameredes hensigt om et forbud kom også til at præge dialogen internt i regeringspartierne og med oppositionen. Den interne proces i de tre regeringspartier var ifølge pressen<sup>viii</sup> ganske kort og ikke udpræget reflekterende op til udmeldingen den 30. juli om aftenen. Således var der omfattende mødeaktivitet fra midt på dagen til først på aftenen – folketingsgrupper, gruppebestyrelser, forretningsudvalg og hovedbestyrelser blev kontaktet. I alle tre partiers folketingsgrupper udtrykte flere betænkeligheder ved kursændringen. Endvidere ser processen i forhold til Folketingets øvrige partier også ud til at have været kortvarig og endnu mindre inddragende, da udenrigsordførerne blot blev orienterede og endda kort før pressemødet.

Dog er det positivt, at SVM-regeringen – i modsætning til S-regeringen under coronakrisen – ikke anvendte en hasteprocedure i lovgivningsarbejdet. Der blev gennemført en normal proces med indledende høring af interessenter uden for Folketinget, med tre parlamentariske fremlæggelser, udvalgsbehandlinger og en afsluttende høring med retsudvalget som vært.

Den samlede parlamentariske proces førte til, at lovforslagets gyldighedsområde blev indsnævret på følgende områder: (1) ”skrifter” frem for ”genstande”, (2) ”anerkendte” frem for alle trossamfund, (3) billigelse alene er ikke strafbart, (4) loven skal evalueres efter en treårig periode. Endvidere fremgår det af bemærkningerne, at kunstværker, hvor den utilbørlige behandling er en mindre del af et større værk, ikke er forbudt. Rettelserne lagde sig, bortset fra tidsbegrænsningen, tæt op ad, hvad De Radikale ønskede for at stemme med regeringen<sup>ix</sup>. Forslaget om evaluering af loven efter en periode sås i øvrigt i høringssvaret fra Dansk Muslimsk Union, som var glad for loven, men dog gerne så den strammere og suppleret nogle opdragende tiltag<sup>x</sup>.

At regeringen ikke gentog coronakrisens hasteprocedurer, er således ikke tilstrækkeligt, når rummet for dialog fra starten var indsnævret til den smule, som en flertalsregering kan vælge at agere i. Hermed signalerede regeringen en mangel på forståelse af betydningen af et fleksibelt og kreativt manøvrerum i mødet med hændelser med et særligt krisepotentiale. Kritisabelt ud fra en krisestyringstilgang er det også, at regeringen ikke tog ordet i den afsluttende debat i forbindelse med lovforslagets vedtagelse i Folketinget<sup>xi</sup>. Det afspejlede nok, at der i alle regeringspartierne var et antal folketingsmedlemmer, som ikke var enige i at forsøge at lovgive sig ud af problemet.

Måske var regeringen nået frem til noget andet end at forbyde utilbørlig behandling af religiøse skrifter, hvis man havde brugt trick nr. 3 til at undgå krisestress; så havde man holdt sig for øje, hvad det strategisk relevante i det operationelle var, set i en udenrigspolitisk kontekst. Det vil sige: Hvem er ”de væsentlige interessenter”?, og hvem har interesse i sprede fortællingen om Danmark som krænkeration, så Danmarks omdømme og manøvrerum

svækkes på et tidspunkt, hvor Danmark fører en aktiv udenrigspolitik for at få Sverige i NATO og skaffe støtte til Ukraine i dets forsvar mod Rusland? Hvis der kunne stå flere end islamistiske terrorister og regimer bag, hvordan svækker man så bedst bestræbelserne fra den eller de aktører<sup>xii</sup>?

Selv hvis regeringens ønske om at forbyde koranafbrænding m.v. ikke var udtryk for krisestress, men taktik for over for islamistiske regimer for f.eks. at fremstå som en lydefri kandidat til en midlertidig plads i Sikkerhedsrådet, har loven bragt Danmark i en fælde.

## Afbrændingskrisen og faren for negativ påvirkning af sammenhængskraften

Spørgsmålet om håndtering af koranafbrændinger m.v. er et forhekset problem i Danmark i den forstand, at det deler befolkningen i to næsten lige store lejre, og i den forstand, at der er en væsentlig andel, som frygter konsekvenserne, uanset hvad man gør. Tal fra den 1. september 2023 viste, at 50 % frygtede, at man med et forbud slår ind på en glidebane, som i fremtiden kan føre til yderligere begrænsninger af adgangen til religionskritiske ytringer, og samtidig var der 50 %, der støttede et forbud, mens 35 % var imod<sup>xiii</sup>. Værd at bemærke er, at 62 % den 5. august 2023 angav, at afbrændinger skadede Danmarks omdømme, og alligevel var der kun 48 % for et forbud.<sup>xiv</sup>

Der var således langt fra den brede tilslutning i befolkningen, som anbefales, når man ønsker at håndtere en usikker risiko af væsentlig betydning. Heller ikke i Folketinget var tilslutningen bred. Loven blev vedtaget af snævert flertal på 94 mod 77 stemmer, bestående af regeringen og De Radikale. Under flertallet gemte der sig imidlertid et antal folketingsmedlemmer i hvert parti, som var imod, men stemte med partilinjen.

Modstanden mod forbuddet mod utilbørlig behandling ser ud til at være større i Folketinget med mindst 44 % mod de 35 % befolkningen. Forbuddet svækkede altså ikke umiddelbart sammenhængskraften i befolkningen. Omvendt udgør de 15 %, der ikke har taget stilling, vande at fiske i, hvis emnet blusser op igen. Det samme gør to andre forhold. Ud over en skjult modstand i folketingsgrupperne talte Socialdemokratiets og Venstres ungdomsorganisationer imod et forbud<sup>xv</sup>. Dertil kommer også, at yngre generelt har udtrykt større skepsis over for et forbud end ældre<sup>xvi</sup>.

Ud over at være et forhekset problem både internationalt og nationalt er koranafbrændinger med krisens fremkomst blevet relateret til noget, som danskerne tillægger stor betydning. Tal fra starten af 2023<sup>xvii</sup> viser således, at krig og usikkerhed i Europa ligger højt på danskerne liste over bekymringer – 63 % angiver at være bekymret over netop det. Kun forholdene i sundhedssektoren trækker flere bekymrede (84 %). Når man beskæftiger sig med noget, der anses som vigtigt (sikkerhed), og samtidig med et spørgsmål, som deler

befolkningen næsten midt over (forbud), har man som regering bevæget sig ind på en bane af potentiel betydning for den nationale sammenhængskraft. Med loven er der sået tidselfrø, som kan blive vanskelige at fjerne.

## Konklusion og perspektiv: håndteringen af afbrændingskrisen sår nye krisefrø

Loven indebærer, at utilbørlig behandling af religiøse skrifter kan foretages uden at være strafbart, hvis det indgår som ”en mindre del af et større kunstværk”. Det kan give inspiration til nye provokationer<sup>xviii</sup>, som politi, anklagemyndighed og domstole skal forholde sig til, og som vil få både dansk og international opmærksomhed. Som professor David Chandler peger på, kan overraskende begivenheder føre til nye aktionsformer (Chandler, 2014, s. 146-147).

Regeringen har ikke skabt problemet, men har heller ikke krisestyret sig til for alvor at tone det ned. Med dens hverdagsagtige lovgivningstilgang er man havnet i en forhekset fælde. Problemet er nok udskudt og forskudt til europæiske naboer og ikke mindst Sverige, men dilemmaet vil vise sit grimme ansigt igen senest i 2026, når loven skal evalueres. I mellemtiden kan modsætningerne være blevet pisket op, måske allerede frem mod afstemningen om sædet i FN i sommeren 2024. Dertil kommer den lurende splid i De Radikale og regeringspartierne, og særligt Venstre, om emnet. Der anes således konturerne af en ny krænkelserkrise nationalt og internationalt.

Hvorvidt en regering med en anden sammensætning har modet til at ophæve loven, må tiden vise. Den tilsyneladende vilje hos en del af befolkningen til at leve med et omdømme som krænkeration, som tal fra sommeren 2023 antydede, kunne måske friste. Spørgsmålet er imidlertid forhekset og vil give uønskede konsekvenser, uanset hvad man gør; forbliver loven i kraft, vil presset for at udvide den lure; hvis loven ophæves, vil det også få negative følger. Den fejlslagne krisestyring har øget den fremtidige pris for at håndtere problemet.

### Noter

- i Lovforslag L 65, vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 7. december 2023.
- ii Fra midten af juli 2023 havde der bl.a. været demonstrationer mod Danmark og Sverige i en række muslimske lande, den svenske ambassade i Bagdad var blevet ramt af et brandattentat, 15 lande havde udsendt officielle erklæringer med fordømmelse af Danmark og Sverige, danske diplomater i en række mellemøstlige lande havde været indkaldt til samtaler med kritik af koranafbrændingerne, FN's Menneskerettighedsråd havde vedtaget en resolution med fordømmelse af afbrænding af koraner, Dansk Flygtningehjælps kontor i Bagdad var blevet stormet, al-Qaeda havde udsendt en opfordring til hævn mod Danmark og Sverige.



- iii "Final Communique of the Open Ended Extraordinary Meeting of the OIC Executive Committee to Express the OIC's Common Stance Against the Recent Burning and Desecration of the Holy Qur'an in Sweden, the Netherlands, and Denmark", dated 01/02/2023. Det fremgår, at Tyrkiet havde taget initiativ til mødet.
- iv Se f.eks. tidligere forskningschef Oluf Jørgensen i Berlingske den 6. september 2023.
- v Brevet er f.eks. omtalt af TV 2 den 31. juli 2023.
- vi OIC's Udenrigsministre afholdt f.eks. et ekstraordinært møde den 31. juli 2023 for at drøfte fælles tiltag mod Danmark og Sverige som reaktion på koranafbrændinger. Se "Resolution of the Repeated Crimes of Desecration and Burning of Copies of al-Mus'haf ash-Sharif in the Kingdom of Sweden and the Kingdom of Denmark", dated 31/07/2023. Det fremgår, at mødet var blevet til på initiativ fra Saudi-Arabien, Iran og Irak.
- vii Se Berlingske den 2., 3. og 4. oktober 2023.
- viii Se f.eks. Berlingske den 12. august 2023.
- ix De Radikales holdning fremgår f.eks. af Berlingske den 14. november 2023.
- x Dansk Muslimske Unions høringssvar kan sammen med øvrige høringssvar ses på Folketingets hjemmeside i Bilag 1 af 27. oktober 2023 til L65 Forslag til lov om ændring af straffeloven.
- xi Se f.eks. Kristeligt Dagblad den 8. december 2023.
- xii Ifølge DR den 7. maj 2023 og DR-dokumentaren Skyggekrigen viser lækkede dokumenter fra Ruslands efterretningstjenester, at Rusland i starten af 2023 planlagde en påvirkningskampagne med det formål at skabe splid mellem EU-landene og Tyrkiet og at anvende bl.a. koranafbrændinger til at miskreditere Danmark og Sverige.
- xiii Tal fra Voxmeter 1. september 2023. Med en lidt anden formulering af spørgsmålene viste tal fra Megafon den 10. august 51 % for og 39 % imod.
- xiv Tal fra Voxmeter den 5. august 2023. Formuleringen af for og imod-spørgsmålene er ens den 5. august og 1. september 2023.
- xv Se Politiken den 13. december 2023.
- xvi Tal fra Gallup umiddelbart før fremsættelse af det første lovforslag i august, gengivet i Berlingske den 26. august 2023.
- xvii Tal fra Primetimes tillidsbarometer fra starten af 2023.
- xviii Ifølge radiokanalen 24syv den 11. december 2023 har Rasmus Paludan stiftet en teatertrup, som planlægger at opføre sit første stykke foran Tyrkiets ambassade i foråret 2024. Et andet eksempel på kreativ omgåelse af lovens ånd er den happening, som Firozeeh Bazrafkan opførte foran Christiansborg den 7. december 2023, hvor hun benyttede sig af associationens kraft og rev gulerødder og ikke som tidligere Koranen.

## Referencer

- Beredskabsstyrelsen (BRS), 2019. *Retningslinjer for Krisestyring*. Birkerød, Danmark.
- Bro, Charlotte, 2022. "National krisestyring. En særlig disciplin af betydning for samfundets sammenhængskraft". København. *DIIS Working Paper*.
- Center for Terroranalyse, 2020. *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. PET, Danmark.
- Chandler, David, 2014. *Resilience. The Governance of Complexity*. London and New York: Routledge.
- Renn, Ortwin (2008), *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. Oxen and New York: Routledge, Taylor and Francis.
- Robets, Nancy, 2000. "Wicked Problems and Network Approaches to Resolution". *International Public Management Review*, Volume 1, Issue 1. 2000.
- Weick, Karl E. and Kathleen M. Sutcliffe, 2001. *Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco: Jossey Bass.

# Mistrivselsskrisen

Temanummer: Krisestyring i samfundet

*Mistrivselsskrisen i Danmark sætter ind mellem 2013 og 2014. Den rammer de unge og har udviklet sig over de sidste ti år, hvor andelen af unge kvinder (16-24 år,) der rapporterer om lav mental sundhed, er blevet mere end fordoblet fra 16 til 35 pct. For unge mænd er andelen vokset fra 8 til 22 pct. over den samme periode. Denne bratte og historisk enestående udvikling optræder ikke kun i Danmark men i en lang række lande, vi normalt sammenligner os med. Det er en form for krise, som vi ikke er set før. I denne artikel vil vi prøve at vurdere, hvordan det i bred forstand er gået med samfundets forståelse af og håndtering af mistrivselsskrisen.*



**ANDERS HEIDE**  
Forskningschef,  
TrygFonden,  
ah@trygfonden.dk

*Comment is free...but facts are sacred, CP Scott, 1921 Guardian editor*

Mental sundhed blandt børn og unge blev for første gang kortlagt ved hjælp af systematiske interviews i 1964. Befolkningsundersøgelsen blev gennemført på Isle of Wight, UK under ledelse af professor Michael Rutter (Rutter & et al, 2008). Resultaterne, der siden er blevet bekræftet i adskillige andre studier (Meltzer, Gatward, Goodman, & Tamsin, 1999), viste i grove træk, at 10 pct. af børn og unge har alvorlige mentale sundhedsproblemer. Og de har typisk flere på én gang og i kombination med skole- og sociale problemer.<sup>ii</sup> I de følgende 40-50 år er der udviklet en række forskningsbaserede indsatser, hvis positive effekt for børn og unge er veldokumenterede. Det står i kontrast til de betydelige ressourcer indenfor især skole- og socialområdet, der i Danmark anvendes på disse børn. De anvendes i alt for høj grad på usystematiske og sent iværksatte udredninger og udokumenterede indsatser uden opfølgning. (Danmarks Radio, 5. januar 2023) (Vidensrådet for forebyggelse, 2021) (Vidensrådet for forebyggelse, 2020).



**MERETE KONNERUP**  
Afdelingschef,  
Viden og udvikling,  
Psykiatrifonden<sup>1</sup>,  
mk@psykiatrifonden.dk

Først 20 år senere i 1984 blev der i Danmark iværksat en lignende - men mindre ambitiøs - monitorering af børn og unges mentale sundhed. Her kom Danmark med i det norske, finske og britiske initiativ The Health Behaviour in School-aged Children (HBSC). Der var oprindeligt fokus på rygning, men skolebørnene blev også spurgt til trivsel ved hjælp af spørgsmål om, hvor tit de var kede af det, var nervøse eller irritable eller havde dårligt humør (Candance al., 2009). HBSC-undersøgelsen bliver i dag gennemført i mere end fyre lande. I 2010 var undersøgelsen blevet gennemført syv gange i Danmark og viser på det tidspunkt en svag tendens til, at færre og færre – både piger og

drengene – melder om dårlig trivsel. (Rasmussen & Due, Skolebørnsundersøgelsen 2010, 2011).

Fra 1994 har Statens Institut for Folkesundhed indsamlet data om den voksne befolknings (fra 16 år) mentale sundhed i den såkaldte Sundheds- og Sygelighedsundersøgelse (Christensen, Ekholm, Michael & Juel, 2012). Fra 2010 om-døbes og udvides undersøgelsen markant til Den Nationale Sundhedsprofil. Mere end 150.000 har svaret på, hvor ofte de *følte sig trist til mode*, hvor ofte de er *rolig og afslappet* eller omvendt *meget nervøs*. Spørgsmålene vejes sammen i en mental sundhedsscore<sup>iii</sup>. Frem til og med den femte dataindsamling i 2013 – hvor finanskrisen har hærget i flere år – er andelen af yngre mennesker, der fortæller om lav mental sundhed, *stabil*. Den ældre del af befolkningen trives *bedre og bedre*. Det er 8 pct. af unge mænd og 16 pct. af unge kvinder, der rapporterer om lav mental sundhed (Christensen al., 2014). Denne tilstand kan betegnes som *normalbilledet*.

## Krisen kommer

Men da HBSC-rapporten med 2014 dataene kommer, er der sket i et skift. Over en bred kam rapporterer en større andel af skolebørnene, især de ældste piger, om mere nervøsitet, irritabilitet og tristhed. Forfatterne kommenter udviklingen således ”*Til gengæld har unge overordentlig meget elektronisk kommunikation. Desværre mangler der indtil videre forskning om betydningen og konsekvenserne af sådanne ændringer i hverdagslivet.*” (Rasmussen, Due, & Petersen, Skolebørnsundersøgelsen 2014, 2015)

Sundhedsprofilen opfanger tendensen, da den gennemføres i 2017. Rapporten konstaterer, at der er en stigning i andelen af befolkningen med dårligt mentalt helbred. Der er faktisk bred stigning i mistrivsel i befolkningen, bortset fra de +65-årige. Der er tegn på, at den absolutte forværring er størst hos yngre, især kvinder (Jensen al., 2018).

I de følgende år noterer såvel Sundhedsprofiler og HBSC-rapporterne helt konsekvent, at der for alvor er sket noget. Og det er uklart, hvad årsagerne er. HBSC-rapporten fra 2018 anfører ”*Mange af de sundhedsproblemer, som rapporten dokumenterer, har et uafklaret årsagsnetværk, og vi mangler forskning om årsagerne. Hvad er det for eksempel, der er årsag til, at børn og unge er nervøse, og hvorfor er forekomsten steget så voldsomt?*” (Rasmussen al., Skolebørnsundersøgelsen 2018, 2019)

Resultaterne og timing i HBSC og Sundhedsprofilen ligger på linje med den tredje større tilbagevendende danske undersøgelse, nemlig VIVEs undersøgelse af velfærd og trivsel blandt børn og unge i Danmark. Den har været gennemført fire gange siden 2009. Den er bemærkelsesværdig ved, at den har flere aldersgrupper med (3, 7, 11, 15 og 19 år). I undersøgelsen fra 2022 er det bemærkelsesværdigt, at der er *ingen* tendens til faldende mental sundhed blandt de 3-, 7- og 11-årige børn. Derimod finder undersøgelsen på linje

med de øvrige, at blandt de 15-19-årige og særligt hos pigerne er der *flere*, der oplyser, at de mistrives og f.eks. føler sig ensomme, har lav livstilfredshed, et dårligt selv vurderet helbred mv. (Ottesen al., 2022)

Der findes en fjerde endog meget stor systematisk dansk undersøgelse, nemlig Den Nationale Trivselsmåling i folkeskolen. Den er gennemført siden 2015. Denne undersøgelse er udenfor enhver sammenligning den største i Danmark af sin art – og formentligt i verden. Den besvares årligt af næsten alle skoleelever. Og i modsætning til HBSC-undersøgelsen kan disse data kobles til andre registre, hvilket fx *kunne* gøre os klogere på årsagerne bag den faldende mentale sundhed (Undervisningsministeriet, 2023). Så langt så godt. Men en 2015-evaluering, hvor bl.a. ovenfor nævnte professor Michael Rutter<sup>iv</sup> sad i det rådgivende forskningspanel, konkluderede, at ”*Navnlig var spørgsmålene ikke så gode til at måle elevernes psykiske velbefindende, som ellers kan siges at udgøre kernen i trivsel*”. Det er egentligt ikke så overraskende, da ingen af spørgsmålsformuleringerne er forskningsmæssigt validerede, da de på usystematisk vis overlapper hinanden, og da de i flere tilfælde tilmed er uklare<sup>v</sup>. 2015-evaluering kom med en lang række anbefalinger til forbedringer. De blev ikke fulgt, så Den Nationale Trivselsmåling gennemføres i dag uændret på 10. år. Der er gode argumenter for ikke at ændre i spørgsmålsformuleringer, men kun hvis de oprindelige spørgsmål fanger, det man ønsker at måle.

Det er også karakteristisk, at i modsætning til alle de andre målinger, der er nævnt ovenfor, så viser Den Nationale Trivselsmåling *ikke* nogen forringet trivsel, bortset fra en ganske svag tendens til forværring i de to sidste coronaår.

## Mistrivselskrisen er ikke et unikt dansk fænomen

Læser man de danske undersøgelser, er der overraskende få referencer til udenlandske undersøgelser og ingen egentligt analyse af, om de danske resultater er en del af et internationalt mønster. Offentligheden og beslutningstagerne synes at debattere ud fra en præmis om, at der er tale om et unikt dansk fænomen med unikke danske forklaringer.

Det er i dag klart, at i stribet af tværnationale undersøgelser som HBSC og PISA (Twenge al., 2021) optræder der et nærmest forbløffende konsistent mønster på tværs af lande. Fra omkring 2012-15 stiger den selvrapporterede mistrivsel markant, når man spørger til indenfor angst/nervøsitet, depression/nedtrykthed/tristhed/manglende energi, ensomhed samt koncentrationsbesvær<sup>vi</sup>. Den absolutte stigning er størst for piger. Den sætter ind fra puberteten og frem – måske lidt senere hos drenge. Der er derimod ikke nogen entydig negativ udvikling hos mindre børn.

Billeder bliver mindre konsistent, når man ser på, hvad man kan kalde hårdere outcomes, som f.eks. selvmordsforsøg, selvskade og akutte henvendelser i børne- og ungdomspsykiatrien. I nogle lande vokser disse problemer markant og samtidigt med mistrivslen, i andre lande, bl.a. Danmark, er der ikke

den samme udvikling<sup>vii</sup>. Et af de centrale uafklarede spørgsmål er, om mistrivselsskrisen stikker dybere i nogle lande end andre. Men at den findes i alle<sup>viii</sup> lande, hvor der er målt, er ikke længere til debat.

Retfærdigvis bør det nævnes, at samlingen af dette internationale puslespil heller ikke iværksættes i udlandet, før en amerikansk forskergruppe i 2023 tager fat<sup>ix</sup>. Sammenlignet med coronakrisen, hvor informationer blev delt og drøftet globalt i uset tempo, er situationen som dag og nat.

## Den vilkårlige danske debat om mistrivselsskrisen

Sideløbende med offentliggørelserne af de danske undersøgelser har der været en massiv offentlig debat om årsagerne til den voksende mistrivsel. Lige netop det spørgsmål udviser forskere, der arbejder med HBSC, Sundhedsprofilen og VIVEs undersøgelse, stor tilbageholdenhed med at byde på, fordi undersøgelserne ikke er designet til at udpege årsager.

Det skaber et frirum for spekulationer, partsindlæg, ideologiske kæpheste mv., hvoraf mange fremfører påstande, der kan tilbagevises ved et simpelt opslag i f.eks. HBSC-rapporterne, der som de andre nævnte undersøgelser ligger frit tilgængeligt for alle, der er interesseret i viden på området.

Det følgende er udvalgte eksempler fra den danske debat om årsager til stigningen i mistrivsel.

**Det er præstationskultur.** Den formentlig mest udbredte forklaring på mistrivsel er, at samfundet presser de unge ind i en usund præstationskultur – eventuelt fremmet af fænomener som ”konkurrencestaten”, arbejdsudbudsreformer eller en ikke nærmere defineret samfundsacceleration. Her viser HBSC undersøgelsen, at andelen af drenge, der oplever skolepres, har været *svagt faldende* siden 2006. Altså den stik modsatte udvikling. Piger har gradvist rapporteret om mere skolepres fra første undersøgelse i 1984 og frem. Så her er ikke noget tidsmæssigt sammenfald med den kraftige vækst i mistrivsel omkring 2012-15. Med god vilje kan denne meget langstrakte udvikling i mere skolepres måske give et mindre bidrag til pigers samlede mistrivsel. Det hører med til billedet, at andelen, der rapporterer om skolepres, er betydeligt mindre end andelen, der rapporterer om mistrivsel. Det antyder ligeledes, at et evt. bidrag fra præstationspres formentlig er ret lille.

Debatten om 12-talspigerne har fyldt meget. Man har antaget, at en del af den negative udvikling i mental sundhed er sket i gruppen af unge kvinder, der klarer sig specielt godt i uddannelsessystemet. Ikke fordi de klarer sig godt, men fordi det, at de klarer sig godt, er en indikation på, at de har presset sig selv til det yderste for at ligge i top på karakterskalaen. Det afviser en omfattende analyse fra ROCKWOOL Fonden. Succes i uddannelsessystemet er forbundet med bedre mental sundhed på både kort og langt sigt – det gælder også piger og unge kvinder. (Andersen S.J., 2020)



I Danmark spiller folkeskolereformen, der trådte i kraft i 2014, også en særlig rolle i debatten. Tidsmæssigt falder den sammen med mistrivselkrisens begyndelse. For reformens kritikere er det derfor en fristende forklaring. Men her er sagen, som nævnt ovenfor, at der er et konsistent mønster på tværs af lande. Altså i lande, der *ikke* gennemført skolereformer på det pågældende tidspunkt.<sup>x</sup> Ligesom vi i Danmark ser vækst i mistrivsel hos de lidt ældre unge, der aldrig nåede at blive berørt af folkeskolereformen.

**Det er sprogets skyld.** En anden mulig forklaring, der er blevet fremført, er, at unges sprog – bl.a. påvirket af psykologer, fortalere for mental sundhed og influencere – præges af ”psykologisering”<sup>xi</sup>. Hypotesen er, at ord og tankegang fra psykologi glider ind i hverdags sproget og får unge til at svare anderledes end før. Måske uden at deres underliggende trivsel har ændret sig. En – mere positivt formuleret – variant af denne forklaring er afstigmatisering. Her er hypotesen, at unge er blevet mere åbne omkring, at de har det skidt, end de har været før.

Det kan være mange metodiske udfordringer ved at gentagne spørgeundersøgelser. Bestemte ord kan gradvist skifte mening. Men det har forskerne forsøgt taget højde for ved at bruge hverdagsord i undersøgelserne som søvn, manglende energi, være ensom, nervøs eller ked af det. Desuden virker det ganske enkelt ikke plausibelt, at betydningen af disse ord pludseligt skifter over få år og samtidigt i mange lande.

**Det er klimaangst.** En global forklaring kunne være, at unge er så grebet af bekymringer over klimaet, at de udvikler mistrivsel. Men måler man unges klimabekymringer i Danmark adskiller de sig ikke ret meget fra den øvrige befolkning (Andersen J.G., 2019). Forsøg internationalt på at definere og måle klimaangst finder en ganske lille udbredelse. En væsentlig del kan forklares ved såkaldt generaliseret angst, hvor man er i den meget ubehagelige situation, at man får angstanfald af mange forskellige ting (Whitmarsh & al., 2022).

**Det sidder i kroppen: overvægt og inaktivitet.** Internationalt har der været en betydelig vækst i børns overvægt i de sidste tre-fire årtier. Der er også en klar tendens til, at overvægtige børn har dårligere trivsel, selv om årsagskæden utvivlsomt går begge veje. Men timingen og forløbet af denne udvikling foruden den store variation, der optræder i overvægt mellem lande og regioner, passer heller ikke på væksten i mistrivsel. En række internationale og danske studier tyder på nedadgående tendens i kondital, som dog muligvis er fladet ud i de senere år, men igen virker det ikke plausibelt med et markant omslag på tværs af mange lande og indenfor få år.

**Det er coronaen.** Der er derimod næppe tvivl om, at coronapandemien har spillet en negativ rolle for trivslen, især blandt unge på samme tid på tværs af alle lande. Men hvor den formentlig kan forklare noget af udviklingen i 2020-2022, så kan den selvsagt intet forklare af udviklingen i årene før.

**Det er sociale problemer – børnefattigdom, nedskæringer mv.** Denne forklaring lider som de øvrige også af et mismatch mellem mulig årsag og virkning – igen både ift. tidsfaktor og udbredelsen på tværs af lande. Som det blev beskrevet tidligere, så satte Finanskrisen fx *ikke* spor i børn og unges trivsel. De økonomiske konjunkturer var vendt til det bedre omkring 2013, da mistrivslen begynder at stige.

**Det er for megen voksenbeskyttelse og for lidt ”farlig leg” og selvstændigt ungdomsliv.** En nyere forklaring, som er udviklet indenfor pædagogisk forskning, handler om de markante ændringer, der er sket i børns leg. Tidligere legede børn på egen hånd, inklusiv mange risikable og farlige lege. Man klatrede i træer, sloges og legede krig, tændte bål, legede langt fra hjemmet, gemte sig for hinanden etc. De mange ulykker, det medførte, er nu i høj grad elimineret af voksen overvågning. Det er en teori, at børns naturlige trang til farlige lege, er en medfødt måde at lære at tolerere og håndtere risiko, nervøsitet og dermed angst (Sandseter & Kennair, 2011). Det stemmer også med, at effektiv moderne angstbehandling i høj grad handler om gradvis eksponering overfor det, man er bange for (Brussoni al., 2015). Udfordringerne med denne teoretisk og anekdotisk besnærende forklaring er, at det komplicerede arbejde med empirisk at afprøve den knapt er begyndt. Dernæst er der tale om en udvikling, som – på linje med skolepigers oplevelse af pres – har været i gang meget længere og mere gradvist end mistrivselkrisen. Igen kan man dog ikke afvise, at denne forklaring har noget på, især hvis den ses i sammenhæng med den næste forklaring omkring skærme og sociale medier.

**Det er skærmene og især de sociale medier.** Allerede i 2015 nævner forskerne bag HBSC, at unge har ”overordentlig meget elektronisk kommunikation”. Og de sætter det i forbindelse med mindre socialisering og leg. Denne forklaring har siden vundet en betydelig udbredelse i debatten, men typisk uden henvisning til den eksisterende forskning. Det er ikke så overraskende, fordi forskningen er vanskelig at få overblik over (se boks *Hvad siger litteraturen om sociale medier og mistrivsel?*). F.eks. er det svært at definere, hvad der overhovedet skal måles: Hvilken slags skærme, hvilket brugsmønster, tidsforbrug, indhold, notifikationer etc. Der er også et stort antal mulige virkningsmekanismer, som potentielt skal udredes, f.eks. afhængighed, mobning, social sammenligning, mindre søvn, fysisk aktivitet, reduktion i leg/socialisering, påvirkning af belønningssystemer i hjernen, koncentrationsevne mv. På et overordnet plan matcher tidspunktet og den internationale udbredelse af mistrivselkrisen ganske nøje den massive udbredelse af smartphones med billedbaserede sociale medier som f.eks. Instragram. Det matcher også kønsprofilen, da piger typisk er mere massive brugere end drenge. I USA er 95 pct. af unge mellem 13 og 17 år på sociale medier, og ca. hver tredje oplyser, at de er på sociale medier i praksis *konstant*, herunder i skoletiden (US Surgeon General, 2023). En undersøgelse når frem til, at medianen af unge modtager 237 notifikationer dagligt (Radesky al., 2023)

### Hvad siger litteraturen om sociale medier og mistrivsel?

Udforskningen af effekten af sociale medier på mental sundhed er vanskelig. Undersøgelser, hvor man tager alle former for skærmb brug incl. TV og PC, inddrager brede aldersgrupper og slår kønnene sammen og spørger til subjektiv livskvalitet, finder ofte ingen sammenhæng mellem skærmb brug og mistrivsel. Men fokuserer man ind på unge, især piger, på sociale medier og smartphones og spørger specifikt til internaliserende symptomer, så finder man ganske kraftige sammenhænge. Dette mønster fra korrelationsstudier genfindes også i de relativt få forløbsstudier og eksperimentelle studier, der findes. I eksperimentelle studier betaler man typisk folk for at opgive sociale medier i en periode. Se Substack *After Babel*, hvor de to amerikanske forskere Zach Rausch og Jonathan Haidt løbende vedligeholder flere større kompendier over relevante studier samt (Keyes & Platt, 2023) for et review af kønsforskelle i internaliserende symptomer.

De vigtigste studier er en håndfuld naturlige eksperimenter, da disse design som de eneste tager højde for netværkseffekter, hvor unge – med den største mistrivsel – trækker sig socialt, og derefter er *mindre* på sociale medier end andre unge. Et eksempel på et sådant naturligt eksperiment udnytter, at det dengang PC-baserede Facebook i begyndelsen, fra 2004 til 2006, bevidst blev langsomt introduceret ét universitet ad gangen, og der samtidigt i anden sammenhæng blev målt grundigt på alle de studerendes mentale sundhed. Studiet viser ganske markante negative effekter af selv de tidligste versioner af Facebook på de unges mentale sundhed – specielt unge med lavere socioøkonomisk status. I runde tal medførte introduktionen af Facebook gennemsnitligt et fald i studenternes mentale sundhed, svarende til ca. en fjerdedel af det fald, man oplever ved at blive fyret. Det var især tale om vækst i symptomer på angst og depression foruden koncentrationsvanskeligheder. Påvirkningen er i en størrelsesorden, der er klart relevant i forhold til den stigning, der har været i mistrivsel. Alene et par semestres eksponering for denne tidlige form for Facebook forklarer i gennemsnit en fjerdedel af stigningen i denne gruppes mistrivsel i USA i årtiet op til 2019. Forfatterne påviser tilmed en klar sammenhæng: jo længere man har været på Facebook, jo dårligere mental sundhed (Braghieri, Levy & Makarin, 2022). Disse analyser er i dag i vid udstrækning accepteret af i hvert fald de amerikanske sundhedsmyndigheder (US Surgeon General, 2023)

### Risikoen ved en misforstået krise

Der er betydelige risici ved at misforstå og fejlreagere på trivselskrisen. Det følgende er forsøg på at identificere nogle mulige problemer herved.

Accepterer man præstationsstress-hypotesen, så er den logiske politik at afskaffe prøver, eksaminer og tests eller sænke kravene. Overfor dette står et af uddannelsesforskningens mere solide resultater, nemlig at centralt fastlagte pensumbaserede eksaminer har betydelige positive effekter på læring, særligt i uddannelsessystemer som det danske med betydelig lokal frihed (Fuchs & Wößmann, 2007). Hertil kommer, at hvis befolkningens tiltro til eksaminer

svækkes, så reagerer de følgende led i uddannelsessystemet eller arbejdsmarkedet med at opbygge deres egne adgangsprøver med deres tilhørende præstationsstress. Generelt gælder det også, at uddannelse og læring øger elevens kognitive kapacitet, hvilket er en meget væsentlig mentalt sundhedsfremmende faktor – på kort og langt sigt (Graeber, 2017).

Accepterer man hypotesen om, at børnene har brug for mere (i kvantitet ikke kvalitet) voksenkontakt, så giver det sig selv, at en politik vil medføre betydelige udgifter. Vi ved relativt lidt om, hvorvidt flere voksne (eller f.eks. lavere klassekvotienter) virker trivselsfremmende for skoleelever. Men det store to-lærerforsøg i Danmark påviste i gennemsnit ingen trivselseffekter af en ekstra lærer. Det er kun i udsatte klasser, defineret som to eller flere elever med psykiatriske diagnoser, at en ekstra lærer gav bedre trivsel. Det var først og fremmest i form af færre adfærdsproblemer og i mindre grad i form af færre emotionelle problemer, som er i centrum for mistrivselskrisen (Andersen, Beuchert-Pedersen, Nielsen & Thomsen, 2014).

Accepterer man de ”store” modernitetskritiske forklaringer om ”konkurrencsamfund” eller endda samfundsacceleration, er den logiske reaktion handlingslammelse, fordi det vitterlig er fænomener – i det omfang de overhovedet findes – som enhver er magtesløs overfor.

Og tilsvarende er den på overfladen kloge betragtning, at ”det kan vi ikke behandle os ud af”, eller beslægtede argumenter om, at ”vi ikke skal tænke i individløsninger” potentielt ret giftige for faktisk at få implementeret veldokumenterede og ikke nødvendigvis særligt kostbare tidlige indsatser overfor de psykisk allerdårligst fungerende omkring 10 pct. af børnene, der som nævnt *altid* har været der. Her er det opløftende, at bl.a. Sundhedsstyrelsen og en række politikere i forløbet omkring 10-årsplanen for psykiatrien har fastholdt behovet for at få udrullet forskningsbaserede behandlingstilbud med dokumenteret positiv effekt for børn og unge.

Endelig kan en rodet debat forsinke udbredelsen af effektive indsatser. Hvis ellers hypotesen om, at udbredelse af telefonbaserede sociale medier er en form for epicenter for mistrivselskrisen, så handler det fremfor store udgifter eller uddannelsesreformer om ret enkel og billig regulering, som kan retfærdiggøres ud fra et forsigtighedsprincip. Det er f.eks. at få smartphones ud af skoler, at få reguleret sociale medier, at få skabt traditioner for en senere debutalder på disse medier – foruden at understøtte faciliteter for leg og socialisering som frikvarterer, friluftsliv mv. Her vil det være afgørende med følgeforskning for at afgøre om disse tiltag faktisk forbedrer unges trivsel og f.eks. indlæring.

## Hvad kan vi lære af mistrivselskrisen?

Mistrivselskrisen er et historisk nyt fænomen, og vi har derfor i modsætning til f.eks. smitsomme sygdomme ikke på forhånd begreber og strategier, der kan anvendes.

På denne baggrund er flere ting faktisk gået ret godt. For det første har der – delvist ved fremsyn – været et monitoreringssystem, som rettidigt har kunnet identificere et skift i befolkningens mentale sundhed. Identifikationen var fra første færd ret præcis; udviklingen rammer især unge, og der er en markant kønsforskel. Den Nationale Trivselsmåling i folkeskolen er i den sammenhæng en katastrofal mistet mulighed for kvalificeret indsigt.

Det er også bemærkelsesværdigt, at midt i den ret kaotiske debat om den brede mistrivsel, er det lykkedes for centrale myndigheder som Sundhedsstyrelsen og væsentlige dele af det politiske system at bevare overblik, proportionssans og fokus på de allerhårdest ramte af børn og unge. Det Faglige Oplæg til en 10-årsplan for Psykiatrien, januar 2022, har udstukket en imponerende forskningsbaseret retning, som de efterfølgende politiske processer og initiativer er inspireret af.

Andre ting er gået mindre godt. Der er ingen, der laver det ret elementære greb at prøve at skabe sig et *internationalt overblik*. Det er afgørende for at komme videre med at udvikle en dybere forståelse.

Det er også bemærkelsesværdigt, at der ikke foretages *nærmere analyser* af de eksisterende undersøgelser. Der er tilsyneladende kun finansiering til at indsamle, i simpel form rapportere data og udføre den (lidt udiplomatisk formuleret) rituelle påpegning af, at problemer er socialt ulige fordelt. Man leder forgæves i dansk forskning efter blot lidt mere dybtgående nysgerrighed og indsigt i den internationale state-of-the-art – empirisk og teoretisk. Konsekvensen er, at debatten overlades til debattører med få eller ingen empiriske holdepunkter.

Under coronapandemien var myndighederne derimod særdeles aktive med at understøtte internationale sammenligninger og ganske komplekse analyser af de foreliggende data.

Senest har regeringen truffet den logiske beslutning at nedsætte en Trivselskommission med opgaven ”*at belyse trivselsudfordringerne og komme med anbefalinger til, hvordan mistrivsel og sårbarhed kan forebygges og afhjælpes, samt hvordan robusthed og myndiggørelse kan styrkes. Kommissionen skal også se på indflydelsen fra sociale medier og andre større samfundstendenser.*” Det er et godt og logisk skridt. Man kan så håbe, at kommissionen virkelig baserer sine analyser og anbefalinger på solid empiri og forskning – både fra Danmark og fra udlandet.



- i Artiklen afspejler forfatterens synspunkter. Ikke TrygFondens eller Psykiatridondens.
- ii Hvad der er det typiske eller normale billede, har været omstridt. Omfanget af diagnoser har været debatteret. I praksis er der primært tale om, at der efterhånden er så meget kapacitet til at udrede børnene, at vi bare nærmer os de fund, der hele tiden har været i befolkningsundersøgelser baseret på selvrapportering.
- iii Både SUSY og Sundhedsprofilerne anvender spørgsmål fra det såkaldte SF-12-skema, der er internationalt velvalideret. Siden er det blevet en WHO-anbefaling.
- iv I øvrigt sammen med andre internationalt førende forskere indenfor mistrivsel som professor Terrie E. Moffitt, kendt fra Dunedin-studiet, og nobelpristager og professor James Heckmann. At så tunge internationale kapaciteter engagerede sig aktivt i evaluering af en trivselsmåling i den danske folkeskole, fortæller en indirekte historie om, at folkeskolens trivselsmåling potentielt kunne have været verdens mest interessante trivselsmåling.
- v Tag f.eks. spørgsmålet: Hvad synes dine lærere om dine fremskridt i skolen? Da en elev i 8. kl. blev bedt om at vurdere spørgsmålet i et fokusgruppeinterview i 2014, opstod der et ægte 'Kejserens nye klæder'-øjeblik. Han sagde nemlig, at han ikke kunne svare på vegne af andre, da han ikke havde mulighed for at vide, hvad de mente. (M. Keilow, 2014). De førende internationale forskere på feltet kunne kun give ham ret. (Andersen al., 2015).
- vi Måler man på psykosomatiske symptomer og livskvalitet er udviklingen mindre entydig.
- vii En mulig forklaring på, at Danmark er en outlier i form af en fraværende vækst i selvskade, er, at en række begrænsninger i adgangen til håndkøbsmedicin, der har vanskeliggjort selvskade.
- viii Sydkorea udgør muligvis en undtagelse, for her var trivslen allerede tidligere meget dårlig.
- ix Se <https://jonathanhaidt.substack.com/>
- x For en nærmere gennemgang af debatten om akademisk pres som forklaring se <https://jonathanhaidt.substack.com/p/academic-pressure-social-media>
- xi Mistrivselskrisen er også en arena for professions-strid, hvor humanister og sociologer skælder ud på psykologer, der igen skælder ud på psykiatere osv.

## Referencer

- Andersen, J.G. (2019). Miljø-, energi- og klimapolitiske holdninger gennem 40 år. *Samfundsøkonomen*, s. 109-123.
- Andersen, S.C., et al. (2015). *Evaluering af den nationale trivselsmåling for folkeskoler – og forslag til justeringer*. Aarhus: TrygFondens Børneforskningscenter. Hentet fra [https://childresearch.au.dk/fileadmin/childresearch/dokumenter/Evaluering\\_af\\_den\\_nationale\\_trivselsmaaling\\_for\\_folkeskoler\\_151107.pdf](https://childresearch.au.dk/fileadmin/childresearch/dokumenter/Evaluering_af_den_nationale_trivselsmaaling_for_folkeskoler_151107.pdf)
- Andersen, S.C., Beuchert-Pedersen, L.V., Nielsen, H.S., & Thomsen, M.K. (2014). *2L Rapport: Undersøgelse af effekten af tolærerordninger*. Aarhus: Aarhus Universitet, TrygFondens Børneforskningscenter [https://childresearch.au.dk/fileadmin/childresearch/dokumenter/Publikationer/Rapport\\_om\\_forsoeg\\_med\\_tolaererordninger\\_\\_3\\_.pdf](https://childresearch.au.dk/fileadmin/childresearch/dokumenter/Publikationer/Rapport_om_forsoeg_med_tolaererordninger__3_.pdf).
- Andersen, S.H., Ladenburg, J., & Dyssegaard, S.P. (2022). *Danskernes mentale sundhed: Udvikling, baggrund og konsekvenser*. København : Rockwool Fonden.
- Andersen, S. J. (2020). *Danskernes mentale sundhed*. ROCKWOOL Fonden.
- Braghieri, L., Levy, R., & Makarin, A. (November 2022). Social Media and Mental Health. *American Economic Review*, s. 3660-93.
- Brussoni, M. et al. (2015). What is the Relationship between Risky Outdoor Play and Health in Children? A Systematic Review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, s. 6423-6454.
- Candance, C. et al. (2009). The Health Behaviour in School-aged Children: WHO Collaborative Cross-National (HBSC) Study: origins, concept, history and development 1982–2008. *Int J Public Health*, s. S131–S139.

- Christensen, A.I. et al. (2014). *Danskernes Sundhed – Den Nationale Sundhedsprofil 2013*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Christensen, A.I., Ekholm, O., Michael, D., & Juel, K. (2012). *Sundhed og sygelighed i Danmark 2010 & udviklingen siden 1987*. 2012: Statens Institut for Folkesundhed.
- Danmarks Radio. (5. januar 2023). *Kommuner får kritik for at bruge 'hjemmelavede metoder', når de hjælper børn med mistrivsel*. Danmarks Radios hjemmeside.
- Fuchs, T., & Wößmann, L. (2007). What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data. *Empirical Economics*, s. 433–464.
- Graeber, D. (2017). *Does more education protect against mental health problems? DIW roundup 113*. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Jensen, H.R. et al. (2018). *Danskernes Sundhed – Den Nationale Sundhedsprofil 2017*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Keyes, K. M., & Platt, J. M. (2023). Annual Research Review: Sex, gender, and internalizing conditions among adolescents in the 21st century - trends, causes and consequences. *The Journal of Child Psychology and Psychiatry*, s. <https://acamh.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcpp.13864>.
- M. Keilow, Holm, A., Bagger, S., & Henze-Pedersen, S. (2014). *Udvikling af trivselsmålinger i folkeskolen. En pilotundersøgelse*. VIVE.
- Meltzer, H., Gatward, R., Goodman, R., & Tamsin, F. (1999). *The mental health of children and adolescents in Great Britain*. London: The Office of National Statistics.
- Ottesen, M. et al. (2022). *Børn og unge i Danmark: Velfærd og trivsel 2022*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Radesky, J. et al. (2023). *Constant Companion: A Week in the Life of a Young Person's Smartphone Use*. San Francisco, CA: Common Sense.
- Radio, D. (5. januar 2023). *Kommuner får kritik for at bruge 'hjemmelavede metoder', når de hjælper børn med mistrivsel*. Danmarks Radios hjemmeside.
- Rasmussen, M., & Due, P. (2011). *Skolebørnsundersøgelsen 2010*. København: Statens Institut for Folkesundhed.
- Rasmussen, M., & et al. (2019). *Skolebørnsundersøgelsen 2018*. København: Statens Institut for Folkesundhed.
- Rasmussen, M., Due, P., & Petersen, T.P. (2015). *Skolebørnsundersøgelsen 2014*. København: Statens Institut for Folkesundhed.
- Rutter, M. et al. (2008). *Rutter's Child and Adolescent Psychiatry 5th ed.* Oxford: Blackwell.
- Sandseter, E., & Kennair, L. (2011). Children's Risky Play from an Evolutionary Perspective: The Anti-Phobic Effects of Thrilling Experiences. *Evolutionary Psychology*.
- Twenge, J. M. et al. (2021). Worldwide increases in adolescent loneliness. *Journal of Adolescence*, s. 257-269.
- Undervisningsministeriet, B. o. (2023). *Elevtrivsel*. Hentet fra Børne- og Undervisningsministeriets Uddannelsesstatistik: <https://uddannelsesstatistik.dk/Pages/Topics/19.aspx>
- US Surgeon General. (2023). *Social Media and Youth Mental Health: The U.S. Surgeon General's Advisory*. Washington DC: US Department of Health and Human Services.
- Vidensrådet for forebyggelse. (2020). *Mental sundhed og sygdom hos børn og unge i alderen 10-24 år*.
- Vidensrådet for forebyggelse. (2021). *Mental sundhed og psykisk sygdom hos 0-9-årige børn*.
- Whitmarsh, L. et al. (2022). Climate anxiety: What predicts it and how is it related to climate action? *Journal of Environmental Psychology*.