

# **Amtet og den retoriske arena**

**om krisekommunikation i  
den offentlige sektor**

**Nis Peter Nissen**

**Projekt opgave**

**Master of Corporate Communication**

**Århus School of Business**

**Maj 2006**

# Indhold

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Amtet og <i>Den Retoriske Arena</i> - et problem</b>                | <b>3</b>  |
| 1.1. Teori, metode og afgrænsninger                                       | 3         |
| <b>2. Krisekommunikation og <i>Den Retoriske Arena</i></b>                | <b>4</b>  |
| 2.1. Krisedefinitioner  | 4         |
| 2.2. Krisekommunikation – fra manual til strategi                         | 6         |
| 2.3. <i>Den Retoriske Arena</i>   | 8         |
| <b>3. Krisekommunikation og den offentlige sektor</b>                     | <b>10</b> |
| 3.1. Den offentlige sektor  | 10        |
| 3.2. Kommunikation og de strategiske arenaer                              | 11        |
| 3.3. <i>Den Retoriske Arena</i> i den offentlige sektor – en analyseramme | 12        |
| <b>4. Amtet og den retoriske arena</b>                                    | <b>14</b> |
| 4.1. Vifa-case som krise  | 14        |
| 4.2. Vifa-casens strategiske arenaer                                      | 14        |
| 4.3. Vifa-casens aktører  | 16        |
| 4.4. Vifa-casens medier   | 18        |
| 4.5. Vifa-casens genre  | 19        |
| 4.6. Vifa-casens tekster  | 21        |
| 4.7. Opsummering – konklusion på caseanalysen                             | 22        |
| <b>5. Amtet og <i>Den Retoriske Arena</i> - en konklusion</b>             | <b>25</b> |
| <b>6. <i>Den Retoriske Arena</i> i virkeligheden - et perspektiv</b>      | <b>27</b> |

## Citeret litteratur

### Bilag 1: Vifa-case og kommunikation

## Kap. 1: Amtet og *Den Retoriske Arena* – et problem

”Det er vores håb, at den retoriske arena vil vise sig brugbar både teoretisk og praktisk som model for krisestyring og krisekommunikation”<sup>1</sup>

Sådan skriver Frandsen og Johansen i konklusionen i en artikel fra 2005 om krisekommunikation og *Den Retoriske Arena*.<sup>2</sup> Med udgangspunkt i to toneangivende bidrag til teori om krisekommunikation har forfatterne udviklet en ny model, der med deres egne ord forsøger at tage højde for organisatoriske krisers kompleksitet og dynamik.

For en praktiker ansat som kommunikationschef i den offentlige sektor kan en sådan ”programerklæring” om modellens strategiske anvendelsesmuligheder virke tilløkkende al den stund mange gør-det-selv vejledninger om krisekommunikation ofte virker endimensionelle i deres anbefalinger af hvordan kriser håndteres kommunikationsmæssigt.<sup>3</sup> Men spørgsmålet er

### hvordan *Den Retoriske Arena* kan bruges som model for analyse af krisekommunikation i den offentlige sektor?

Baggrunden for at stille dette spørgsmål er mine erfaringer som medansvarlig for håndtering af kommunikation i forbindelse med en aktuel krise i Frederiksborg Amt. Formålet med denne projektopgave er derfor at undersøge, hvordan *Den Retoriske Arena* som analysemodel, kan bidrage til retrospektiv menings-skabelse i relation til min egen praksis.<sup>4</sup>

Problemformuleringens teoretiske del lægger op til besvarelse af tre underliggende spørgsmål: Hvad er krisekommunikation? Hvilke elementer indgår i *Den Retoriske Arena*? og hvilke særlige betingelser for krisekommunikation findes i den offentlige sektor? Med udgangspunkt i besvarelsen af disse begrebsafklarende spørgsmål etableres en analyseramme, der derefter benyttes til at analysere krisekommunikation i praksis.

Besvarelsen af projektopgavens spørgsmål vil således dels ske gennem en teoretisk analyse af krisekommunikation og *Den Retoriske Arena*, dels ske gennem anvendelse af *Den Retoriske Arena* som model for en konkret analyse af krisekommunikation i Frederiksborg Amt. Det vil sige at opgavens analyseobjekt er krisekommunikation i teori og praksis, analysemodellen er *Den Retoriske Arena* og analysesubjektet – dvs. dér hvor problemstillingen anskues fra - er den offentlige sektor, i det konkrete tilfælde kommunikationschefen i Frederiksborg Amt.

<sup>1</sup> Frandsen og Johansen (2005) s. 11 (min oversættelse)

<sup>2</sup> *Den Retoriske Arena* vil som model blive skrevet i kursiv. Som begreb vil den retoriske arena derimod blive skrevet med almindelig typer

<sup>3</sup> Se f.eks. Esben Høstager fra Jøp, Ove og Myrthu's 10 gode råd om krisekommunikation (<http://www.kommunikationsforum.dk/?articleid=11135>) ; PR-bureauet GCI Mannovs gode råd til kritiske øjeblikke (<http://www.mannov.dk/Default.asp?ID=152&M=News&PID=125&NewsID=20>) ; Mueller Communications Ten Crisis Commandment (<http://www.muellercommunications.com/crisis.html>)

<sup>4</sup> Jf. Weick (1995) s. 24-30, Weick (2001) s. 462. Se også Nissen: (2005).

### 1.1 Teori, metode og afgrænsning

Det teoretiske grundlag for besvarelse af opgavens problemformulering er givet af analyseobjektet. Spørgsmålet om, hvad krisekommunikation er, besvares således rent teoretisk på baggrund af en gennemgang af forskellige danske og udenlandske forskeres bidrag til begrebsafklaring af krisekommunikation. Der er især tale om bidrag fra de amerikanske kommunikationsforskere Timothy W. Coombs og William L. Benoit samt de to danske kriseforskere Finn Frandsen og Winni Johansen. Men da konteksten for opgaven er krisekommunikation i den offentlige sektor, er teorianalysen suppleret med en gennemgang af nyere forskning i den offentlige sektor og offentlig kommunikation i Danmark. Der er især tale om bidrag fra såkaldt neoinstitutionel teori repræsenteret ved Kurt Klaudi Klausen samt den Niklas Luhmanninspirerede Anders Esmark.<sup>5</sup>

Opgavens teoretiske grundlag spænder således fra en kritisk retorisk vinkel på krisekommunikation til et neoinstitutionelt og systemisk blik på den offentlige sektor. Den retoriske vinkel bringer analysen tættere på den tekstuelle ramme om form og indhold i krisekommunikation, mens det systemiske blik åbner for analyse af de kontekstuelle strukturer.

Det empiriske grundlag for anvendelse af den teoretiske analyseramme er givet af analyseobjektets konkrete case – Vifa-konflikten i Frederiksborg Amt. Casebeskrivelsen er uddarbejdet på baggrund af tilgængeligt kildemateriale indsamlet og bearbejdet af denne projektopgaves forfatter.<sup>6</sup> Der er således knyttet et særligt metodisk vilkår til analysen, idet jeg både er opgavens analysesubjekt og samtidigt ophavsmand til opgavens analyseobjekt. I teorien en umulig position, men i praksis den virkelighed, jeg som praktiker befinder mig i til hverdag. Løsningen på problemet er derfor ikke at ophæve paradokset ved at opgive at analysere egen praksis, men tværtimod igennem den teoretiske analyse af *Den Retoriske Arena*, at skabe en analytisk platform, hvorfra jeg kan iagttage og fortolke, hvordan krisekommunikation håndteredes i den konkrete Vifa-case.

Der er derfor indlejret en række begrænsninger i forhold til analysen. For det første er analysen ikke objektiv forstået som en positivistisk sandhed om krisekommunikationens virkelighed. Opgavebesvarelsen skal derimod ses som et refleksivt bidrag skabt på baggrund af en teoretisk analyseramme og brugt til forståelse af den praksis, jeg som kommunikationschef er medansvarlig for. For det andet har jeg valgt alene at analysere den ”virkelighed”, som jeg som praktiker har haft mulighed for at iagttage. Dvs. at en lang række stemmer i den retoriske arena ikke er medtaget i analysen, idet disse stemmer i den ”virkelige” verden ikke kan høres fra kommunikationschefens position. Det betyder, at mens den kontekstuelle analyse omfatter de strukturer, der kan iagttages fra min position som kommunikationschef, vil den tekstuelle analyse alene omfatte amtets egne kommunikationsakter. For det tredje vil der undervejs i analysen blive foretaget yderligere teoretiske og emnemæssige begrænsninger i relation til den konkrete analyse.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Klausen (2001, 2004) ; Esmark (2006)

<sup>6</sup> For en nærmere beskrivelse af metode og kildematerialet henvises til Bilag 1. ”Vifa-case og kommunikation – en kronologisk gennemgang, april 2006”

<sup>7</sup> Der vil i noterne blive redegjort for de foretagne begrænsninger

## Kap. 2: Krisekommunikation og *Den Retoriske Arena*

Ordet krise stammer fra græsk og har flere betydninger. I lægekunsten bruges ordet krise om en pludselig forandring i et sygt menneskes tilstand. Op igennem det 17. og 18. århundreder overførtes betydningen fra lægeverdenen til en mere generel anvendelse indenfor samfundsvidenskaberne. Krisebegrebet fik dermed også tilknytning til kulturelle og samfundsmæssige forandringer. I organisatorisk sammenhæng tillagdes kriser efterhånden også en negativ, truende eller destruktiv dimension, og i slutningen af det 20 århundrede indgår krisebegrebet endvidere i en større sociologisk forståelsesramme i forlængelse af Giddens og Becks teorier om modernitet og risikosamfund. Selvom der således er indlejret en række vidt forskellige betydninger i begrebet krise, peger ordet krise i dag i retning af en afgørende begivenhed eller forandring, der til dels er uforudsigelig og rummer mulighederne for - eller trusler om – transformation, ofte men ikke kun i en negativ betydning.<sup>8</sup>

### 2.1. Krisedefinition

Krisens etymologi genfindes i de mere operationelle definitioner af krisebegrebet i forhold til organisationer. I den klassiske version bl.a. repræsenteret ved Charles F. Hermann er en krise uventet, truer organisationens værdier og giver organisationen et begrænset tidsrum at reagere inden for. Pauchant og Mitroff tilfører krisedefinitionen en systemisk dimension ved at definere en krise som en afbrydelse, der fysisk påvirker et system som helhed og truer dets grundlæggende antagelser, subjektive selvfølelse eller dets eksentielle kerne. Timothy W. Coombs udvider definitionen med en relationel tilgang og definerer en krise som en begivenhed, der udgør en uforudsigelig trussel, som kan have en negativ indvirkning på organisationen, branchen eller interessenter, hvis den håndteres forkert.<sup>9</sup>

Fælles for disse krisedefinitioner er at de trods forskelligt fokus befinder sig indenfor en modernistisk teoretisk ramme. Over for disse definitioner står andre og mere socialkonstruktivistiske opfattelser af kriser. Robert L. Heath og Dan P. Millar anlægger en retorisk vinkel på kriser. Udgangspunktet er, at enhver krise både har en konkret og en fortolket dimension. Der hersker derfor uenighed om krisens årsag, indhold og varighed. Lisa Tyler anlægger et postmoderne blik på kriser og ser dem som en afbrydelse af den dominerende magts diskursive fortælling. Kriser bliver således en flerhed af konkurrerende fortællinger. En iagttagelse, der også genfindes hos Frandsen og Johansen, når de skriver, at kriser bør udforskes som en mangfoldighed af virkeligheder.<sup>10</sup>

Udover krisedefinitioner fokuseres også på forskellige typer af kriser. Coombs sammenfatter krisetyper i ni – senere 13 - kategorier spændende fra naturkatastrofer over tekniske uheld til administrative ugeringer og rygter. Samme typologisering genfindes i lettere ændret udgave hos Seeger, Sellnow og Ulmer. Ideen bag disse typologier er, at organisationer kan matche og skræddersy deres krisestrategier til forskellige typer af kriser.<sup>11</sup> En sådan rationel og preskrip-

<sup>8</sup> Frandsen og Johansen (2006) kap. 2, s. 3 ff.; Seeger, Sellnow og Ulmer: (2003). 4 ff.; Millar og Beck: (2004) s.153 ff.; se også Rasborg (1999) s. 15 ff.

<sup>9</sup> Coombs (1999) s.2; Frandsen og Johansen (2006), kap 2, s.10, Seeger, Sellnow og Ulmer (2004) s. 8; Bechler (2004) s. 64 ff.

<sup>10</sup> Millar og Heath (2004) s. 8ff; Tyler: (2005); Frandsen og Johansen (2006) kap 1, s.10; Frandsen og Johansen: (2004) s. 11

<sup>11</sup> Coombs (1999) s. 60; Seeger, Sellnow og Ulmer (2004) s. 45; Bechler (2004) s. 65; Coombs og Holladay (2004), s.95ff. Coombs og Heath inddeler deres 13 kategorier i tre

tiv tilgang kritiseres dog af flere for at være for stiv og uflexibel. I stedet peges bl.a. på Mitroffs og Shrivastavas analytiske krisetypologisering organiseret på baggrund af to sæt artsdimensioner – en teknisk/økonomisk vs. menneskelig/social dimension på den ene akse og en ekstern vs. intern dimension på den anden akse.<sup>12</sup> Artstypologiseringen kan endvidere suppleres af en intensitetstypologisering i forhold til krisens styrke og omfang. Marcus og Goodmann indleder kriser i tre typer – hændelser, ulykker og skandaler, mens Pauchant og Mitroff opdeler kriser i fire intensitetstyper – hændelser, ulykker, konflikt og kriser.<sup>13</sup>

Frandsen og Johansen kritiserer denne form for artstypologisering for ikke at tage højde for krisers dynamiske karakter. En krise kan sagtens starte i et af Mitroffs kvadrater og senere udvikle sig til at foregå i et andet kvadrat, ligesom en hændelse kan udvikle sig til at blive en katastrofe. På tilsvarende vis kritiseres typologiseringerne for ikke at tage højde for aktørernes fortolkningsmæssige forskelle.<sup>14</sup> Kritikken af artstypologien har endvidere sin rod i en skelnen mellem to grundopfattelser af kriser – en opfattelse af en krise som en begivenhed og en opfattelse af kriser som en proces. Begivenhedstilgangen opfatter kriser som præcise, punktuelle og isolerede. Man fokuserer på krisen ex ante, og kriseledelse bliver til ”crash management” og ”damage control”. Processtilgangen ser derimod kriser som destabiliserende processer med flere aktører, hvor krisen gennemløber forskellige faser – typisk et før, under og efter forløb. Kriseledelse bliver til ”crisismanagement” med fokus på bl.a. ”issues- og riskmanagement” før krisen, ”crisisrecognition og -recovery” under krisen, samt evaluering og læringsprocesser efter krisens ophør.<sup>15</sup>

## 2.2. Krisekommunikation - fra manual til strategi

Skelnen mellem begivenhedsopfattelsen og processtilgangen markerer samtidig en bevægelse bort fra krisekommunikation som resultatet af ”automatiske opslag” i en manual og i stedet i retning af krisekommunikation som et vigtigt element i en strategisk tilgang i hele krisens livscyklus. Frandsen og Johansen uddyber forskellen mellem en snæver opfattelse af krise som begivenhed og en bred opfattelse af kriser som proces ved at se på forskellene i opfattelsen af krisekommunikation.

Den snævre tilgang ser krisekommunikation som noget, der først og fremmest sker, mens en krise foregår. Kommunikationen er afsender orienteret og fokuseret på information. Inden for kriselitteraturen er der primært tale om en operationel tilgang med fokus på at præsentere ”opskrifter” på god krisekommunikation. Den brede tilgang ser kommunikation som noget, der foregår løbende både før, under og efter en krise. Krisekommunikation knytter både an til selve begivenheden og til hele kriseprocessen, og er både afsender og modtagerori-

---

krisetyper i forhold til om krisen kan forebygges, er uforskyldt eller om organisation er et offer for krisen. **Heath** (2006) s. 204.

<sup>12</sup> **Frandsen og Johansen** (2006) s. 16 ff ;

<sup>13</sup> **Marcus & Goodman** (1991)s.284 ; **Frandsen og Johansen** (2006) kap. 2, s.28 ff.

<sup>14</sup> **Frandsen og Johansen** (2006) kap. 2, s.34 ff. ; **Frandsen m.fl.:**(2005) s. 104 ,

**Frandsen og Johansen** (2004) s. 4 ff.

<sup>15</sup> **Frandsen og Johansen** (2004) s.6. **Frandsen og Johansen** (2006) kap 2., s. 38 ff. ; **Coombs** (1999) s.14ff. ; **Sturges:** ( 1994), s. 297-316. Der vil i denne opgave ikke blive fokuseret særskilt på begrebet kriseledelse. I stedet henvises til **Frandsen og Johansen** kap. 3 (2006)

enteret. Inden for litteraturen er der fokus på den videnskabelige og beskrivende tilgang.<sup>16</sup>

David Sturges kobler et fokus på indholdet af krisekommunikation med overvejelser om, hvornår i selve kriseforløbet der kommunikeres hvad. Sturges skelner mellem tre former for indhold: Instruerende information, der skal informere de personer, der er berørt af krisen, om hvordan de skal reagere fysisk. Tilpassende information, der skal hjælpe personer, der er berørt af krisen, til psykisk at klare krisen. Internaliserende information, der skal få relevante personer til at danne sig et bestemt image af organisationen.<sup>17</sup> Sturges skelnen mellem tre indholdsstrategier er velegnet som udgangspunkt for analyser af konkrete eksempler på krisekommunikation. Men set i forhold til spørgsmålet om genopretning af image kan det være svært at fastholde adskillelsen mellem de tre indholdsstrategier, idet de gensidigt påvirker hinanden.<sup>18</sup>

Genoprettelse af image er et andet centralt perspektiv i teorier om krisekommunikation. William L. Benoit, der har forsket i hvordan krisekommunikation kan medvirke til genoprettelse af en organisations image, har identificeret fem overordnede verbale forsvarsstrategier: Benægelse, undragelse af ansvar, reduktion af krisens angreb, korrigerende handling samt bøn om tilgivelse.<sup>19</sup> Benoit's teori om verbale forsvarsstrategier er velegnede som grundlag for retoriske analyser af, hvordan krisekommunikation i konkrete situationer gribes an. Men Benoit's imagebegreb kritiseres dog for at være for homogent og for ikke at tage højde for det komplekse samspil mellem afsender, modtager, omgivelser og image.<sup>20</sup>

I modsætning til Benoit fokuserer Coombs på dette samspil og inddrager krisens kontekst ved bl.a. at se krisekommunikation som en form for relationship management. Coombs inddrager også spørgsmålet om organisationens legitimitet og omdømme som centralt for forståelse af, hvad kriser gør ved organisationer. En krise kan skade selve organisationens legitimitet, resultere i et brud på den relationelle historie mellem organisationen og dens centrale stakeholdere og dermed ødelægge selve grundlaget for organisationens virke. Endelig knytter Coombs krisekommunikation til såkaldt attributionsteori, der i korte træk handler om, hvordan en organisations stakeholdere danner umiddelbare forklaringer på krisens årsag på baggrund af hidtidige erfaringer med organisationen. Sammen med Sherry Holladay udviklede Coombs således en "Situational Crisis Communication Theory (SCCT)", der på baggrund af ovenstående teoretiske grundlag opstiller en række guidelines for hvordan organisationer kan vælge forskellige forsvarsstrategier i relation til konkrete kriseforløb. De etablerer dermed et kontinuum bestående af syv verbale forsvarsstrategier spændende fra benægtelse til fuld undskyldning.<sup>21</sup>

Frandsen og Johansen kritiserer Coombs og Holladays SCCT for ikke i tilstrækkelig grad at tage højde for de komplekse og dynamiske karakteristika ved

<sup>16</sup> Frandsen og Johansen (2006) kap 1, s. 4.

<sup>17</sup> Sturges (1994) ; Frandsen og Johansen (2006) kap 4, s. 16 ff.

<sup>18</sup> Frandsen og Johansen (2006) kap 4, s. 19

<sup>19</sup> Benoit (1997) s. 177-186 ; Benoit: (2004), s. 263 ff

<sup>20</sup> Frandsen og Johansen: (2006) kap 4, s. 35 ff.

<sup>21</sup> Coombs (1999) s. 121-129; Coombs og Holladay (2001) ; Coombs og Holladay (2004); Frandsen og Johansen (2006) kap 4, s.40 ff. Heath og Coombs tilføjer senere yderligere to "reinforcing" strategier, der bl.a. handler om relationerne til organisationens stakeholdere. Heath og Coombs (2006) s. 2005

kriser. De påpeger således, at der i forbindelse med en krise åbner sig en særlig offentlighedsarena – den retoriske arena - hvori krisens forskellige aktører kommunikerer med eller mod, til eller forbi hinanden. Frandsen og Johansen definerer derfor selv krisekommunikation således: *"Krisekommunikation er en kompleks og dynamisk konfiguration af kommunikationsprocesser – før, under og efter en krise – hvor forskellige aktører, kontekster og diskurser står i relation til hinanden."*<sup>22</sup>

### 2.3. Den Retoriske Arena

Det er med baggrund i specielt Benoit's og Coombs modeller og med udgangspunkt i ovenstående definition af krisekommunikation, at Frandsen og Johansen har udviklet *Den Retoriske Arena* som model for analyse af krisekommunikation.<sup>23</sup> *Den Retoriske Arena* overtager dermed både Benoit's fokus på krisekommunikation som imagegenoprettende strategier og Coombs flerstadie tilgang med dertil hørende attribution. Men Frandsen og Johansen tilføjer to yderligere dimensioner. For det første er *Den Retoriske Arena* multi-vocal. Det indebærer, at modellen ikke alene fokuserer på organisationens egen kommunikation, men inddrager øvrige aktørers kommunikation. For det andet opfattes kommunikation i *Den Retoriske Arena* som medieret. Det betyder, at krisekommunikation analyseres på baggrund af fire parametre – kontekst, medier, genre og tekst – der hver især sætter bestemte rammer og betingelser for den aktuelle krisekommunikation.<sup>24</sup>

Konteksten repræsenterer især krisens kompleksitetsaspekt, idet kontekstparametret omfatter enorme mængder af interne og eksterne data og relationer. Udover den konkrete krisesituation og den relationshistorie, organisationen har til sine stakeholdere, indbefatter konteksten også krisens forskellige aktører, strukturer, diskurser og andre institutionelle rammer som betinger form, funktion og indhold af krisekommunikationen.

Medier relaterer sig til de kommunikationsmedier, som krisekommunikationen manifesteres igennem og som hver især og i kombination sætter bestemte rammer og betingelser for, hvordan krisekommunikationen tilrettelægges. Det drejer sig f.eks. om printmedier, elektroniske medier, pressen, web-sites, mails, møder, breve og andre former for kommunikationsmedier.

Genre omfatter de genrebestemte formål, konventioner og retoriske træk mm. der ligger i valget af forskellige kommunikationsformer – f.eks. et brev, en mail eller en pressemeddelelse. De genrebestemte konventioner lægger hver især betingelser på udførelse og fortolkning af krisekommunikation og dens budskaber eller indhold.

Tekst handler ifølge Frandsen og Johansen om verbale og non-verbale retoriske strategier bl.a. de fem verbale forsvarsstrategier som Benoit har analyseret sig frem til og det tilpasningskontinuum som Coombs har opstillet. De verbale og non-verbale strategier kan indgå på mange forskellige måder i den konkrete tilrettelæggelse af krisekommunikation.

For at indfange krisens komplekse og dynamiske karakter omfatter *Den Retoriske Arenas* analysemodel både en diakron dimension, der analyserer krisen over tid før, under og efter krisen, og en synkron dimension, der så at sige foretager

<sup>22</sup> Frandsen og Johansen: (2005), s. 2 og 8 ; Frandsen og Johansen (2006) kap 1, s. 6

<sup>23</sup> Frandsen og Johansen (2005) s. 3 og 8.

<sup>24</sup> Frandsen og Johansen (2005) s.2 og 10ff.



et tværsnit ned igennem krisen på et givent tidspunkt og analyserer krisekommunikationens indhold og form.<sup>25</sup>

Frandsen og Johansen henter endvidere inspiration fra to nyere teorieområder – spilteori og kaosteori. Spilteorien supplerer og udbygger Grunigs oprindelige to-symmetriske kommunikationsmodel ved at se på kriser som et kontinuum af spiltyper, hvilket udvider de strategiske muligheder for krisekommunikation. Kaosteori åbner med sit fokus på krisers ikke-linære processer, feedbacksystemer og såkaldt ”bifurcation” for tydeligere manifestation af især den multi-vocale vinkel.<sup>26</sup>

Frandsen og Johansens *Retoriske Arena* er et forsøg på at indfange krisers dynamiske og komplekse karakter og dermed velegnet som udgangspunkt for analyser af, hvordan krisekommunikation håndteres. Men specielt kontekstbegrebet og den multi-vocale tilgang er ikke tilstrækkeligt præcist definerede. Derved risikerer konkrete analyser at svulme op og blive uhåndterbart omfattende. Inden vi benytter *Den Retoriske Arena* som model for analyse af krisekommunikation i den offentlige sektor, er det derfor nødvendigt rent teoretisk at bestemme hvilken kontekst og hvilke aktører, der er relevante i den offentlige sektor.

---

<sup>25</sup> Frandsen og Johansen (2005) s. 11

<sup>26</sup> Frandsen og Johansen (2005) s.9 ; Se også Murphy: (1991) ; Murphy (1996)

### Kap. 3: Krisekommunikation og den offentlige sektor

*"Offentlig kommunikation er anderledes end al anden kommunikation"*. Sådan indledes Karsten Pedersens bog fra 2003 om offentlig kommunikation i teori og praksis. Begrundelsen er, at offentlig kommunikation i modsætning til fx reklamer er tæt forbundet med demokratiet. Det betyder, at der stilles helt andre krav til den offentlige kommunikation.<sup>27</sup>

Pedersen er dermed på linje med flere andre forskere og iagttagere af offentlig kommunikation. I antologien om den kommunikerende kommune tager Frandsen m.fl. på samme måde udgangspunkt i, at virksomheder og kommuner er to forskellige typer af organisationer, der opererer i to ret forskellige kontekster.<sup>28</sup> Esmark knytter på samme måde som Pedersen den offentlige kommunikation til det politiske system. På baggrund af en systemteoretisk analyse af de særlige vilkår for offentlig kommunikation konkluderer han, at den offentlige kommunikatør må balancere på en knivsæg mellem politisk kommunikation og andre former for kommunikation.<sup>29</sup>

Frandsen og Johansen har på tilsvarende vis iagttaget en forskel på krisekommunikation i offentlige og private organisationer. På baggrund af en større undersøgelse af danske virksomheders og offentlige myndigheders kriseberedskab påviser de, hvordan der er betydelige forskelle i strukturerne i krisekommunikationen, og de konkluderer, at det derfor ikke vil være hensigtsmæssigt at anlægge ens strategier i krisekommunikation for private og offentlige virksomheder.<sup>30</sup>

Vilkårene for offentlig kommunikation er således på den ene side forskellig fra private virksomheders og på den anden side tæt knyttet til vilkårene for den offentlige sektor herunder specielt det politiske. For at kunne bestemme den kontekstuelle ramme, som offentlig krisekommunikation kan analyseres indenfor, er vi derfor nødsaget til at se nærmere på, hvordan den offentlige sektor adskiller sig fra andre sektorer i samfundet.

#### 3.1. Den offentlige sektor

Adskillelsen mellem det offentlige og andre dele af samfundet har optaget forskere igennem flere århundreder. De klassiske økonomer som Adam Smith og Karl Marx opererede således med en begrebsmæssig modsætning mellem stat (den offentlige sektor) og marked (den private sektor) med hver deres styringslogik. Professor i offentlig organisationsteori ved Syddansk Universitet Kurt Klaudi Klausen skelner i sin analyse af, hvorfor offentlig ledelse skulle være noget særligt, mellem stat, marked og civilsamfundet, hvor civilsamfundet repræsenterer de private foreninger og sociale netværk.<sup>31</sup>

Den offentlige kontekst er ifølge Klausen især karakteriseret ved fire dimensioner, der adskiller den fra de øvrige sektorer i samfundet. For det første er den offentlige sektor politisk/demokratisk styret. For det andet opererer den offentlige forvaltning indenfor en særlig retlig ramme. For det tredje har den offentlige sektor en særlig forpligtelse, som betyder, at der både skal tages hensyn til den enkelte og til helheden. For det fjerde er den offentlige sektor kendetegnet

<sup>27</sup> Pedersen (2003) s. 7

<sup>28</sup> Frandsen m.fl. (red) (2005) s. 20

<sup>29</sup> Esmark (2006) s. 26

<sup>30</sup> Frandsen og Johansen (2004A) s. 100

<sup>31</sup> Klausen: (2001), s. 92 ff. Se også Michelsen (2003) s. 25 ff.

ved, at der findes mange (måske flest) af, hvad Klausen kalder, ”wicked problems”, der er særligt komplekse og komplicerede problemer, som er karakteriseret ved, at der hersker stor uenighed om problemernes baggrund, indhold og løsning.<sup>32</sup>

Den offentlige sektor i Danmark har siden anden verdenskrig undergået store forandringer. Klausen identificerer i den forbindelse fire store reformstrategier, der på hver deres måde har bidraget til at forme vilkårene for offentlig kommunikation. Reformstrategierne handler ifølge Klausen alle om decentralisering. Udviklingen er af andre forskere blevet beskrevet som en bevægelse fra ”government”, der bl.a. er kendetegnet ved den traditionelle politiske styringskæde, til ”governance”, der mere handler om strategisk samspil mellem forskellige offentlige og private aktører og kommunikative systemer såsom politik, økonomi og jura m.fl.. Strategi og kommunikation bliver nøgelordene, og den offentlige kommunikation tillægges derfor en særlig strategisk betydning og funktion. Frandsen m.fl. identificerer i den forbindelse og på baggrund af bl.a. Lars Qvortrups analyse af det hyperkomplekse samfund ni strategiske udfordringer, som den kommunale kommunikation skal forholde sig til. Blandt disse er krisekommunikation<sup>33</sup>

Krisekommunikation bliver således indskrevet i et strategisk univers, hvor kommunikation i samspillet mellem forskellige strategiske arenaer får afgørende betydning. For at kunne bestemme rammer og vilkår for offentlig krisekommunikation, er det derfor nødvendigt at fokusere på, hvor den strategiske kommunikation i den offentlige sektor foregår, og hvilken rolle kommunikationen spiller.

### 3.2. Kommunikation og de strategiske arenaer

Som tidligere nævnt knytter Esmark den offentlige kommunikation til det politiske system. Vilkaarerne for offentlig kommunikation ses derfor i relation til den offentlige forvaltnings særlige rolle indenfor det politiske system. Den teoretiske baggrund er Niklas Luhmanns teori om samfundets funktionelle differentiering, der i korte træk betyder, at samfundet har udviklet sig til at bestå af en række sideordnede funktionelle systemer – politisk, økonomisk, retsligt, videnskabeligt, socialt mm. - der hver for sig kommunikerer ved hjælp af symbolsk generaliserede medier og dertil hørende koder, som opdeler verden i negative og positive værdier.<sup>34</sup>

Fordi de funktionelle systemers koder kommunikerer via symbolsk generaliserede medier, der så at sige alene anerkendes indenfor de pågældende funktionelle systemers grænser, eksisterer der ikke kommunikation mellem systemerne. Den offentlige forvaltning får dermed en særlig funktion indenfor det politiske system og skal i følge Esmark sikre den operative koblingen mellem det politiske system og samfundets øvrige systemer. Den offentlige kommunikation får på tilsvarende vis den funktion at skulle kommunikere indenfor mange forskellige funktionelle systemer. Men forvaltningens kommunikation er altid kommunikation for og med den politiske magt. Den offentlige kommunikation

<sup>32</sup> Klausen: (2001), s. 102 ff.

<sup>33</sup> Frandsen m.fl. (red) (2005), s.68. Se også Sand (2004) s. 69 ff. Klausen: (2001), s. 60 ff. ; Pedersen (2004) s. 104 ff. Og Ørsten (2006) s. 31

<sup>34</sup> Esmark (2006) s. 9 ff. For en mere uddybende beskrivelse af Luhmanns systemteori henvises til Luhmann selv – Luhmann (2001) Se også Jensen, Nissen og Sølvkjær:(2002). 14-19

on, som den kommer til udtryk via forvaltningens kommunikation, sker således fra en klart defineret position i det politiske system.<sup>35</sup>

Klausen definerer i sin analyse af organisation og ledelse i det offentlige tre strategifelter, som strategi i den offentlige sektor skal forholde sig til – politisk strategi, markedsstrategi og bevidsthedsstrategi. Strategierne relaterer sig hver især til tre centrale områder af den offentlige forvaltning – interessevaretagelse, ydelsesprofilering og dagsordensættelse, hvor især spørgsmålet om kommunikation er centralt. I en senere analyse udvider Klausen de strategiske felter til at omfatte otte strategiske arenaer. Hver af disse arenaer er kendetegnet ved særlige vilkår, spilleregler, målsætninger og kommunikationsformer og sprog, idet alle de strategiske processer er sprogligt formidlede. Strategierne i de otte strategiske arenaer skal derfor kommunikeres internt såvel som eksternt.<sup>36</sup>

Samtidigt fungerer forskellige sociale netværk i relation til de forskellige strategier. Klausen opstiller seks typer af sociale netværk, der har betydning for strategien i den offentlige sektor. Afhængigt af hvilken offentlig organisation, der er tale om, kan der indenfor hvert af disse netværk identificeres yderligere undernetværk, der får betydning for organisationens kommunikation. De sociale aktørnetværk konstituerer således de mange forskellige værdier, sprog, identiteter og spilleregler, der gælder, og som derved sætter rammerne for den offentlige kommunikation.<sup>37</sup>

Krisekommunikation i den offentlige sektor konstitueres derfor i spændingsfeltet mellem forskellige strategiske arenaer, sociale netværk og funktionelle systemer, der kommunikerer ved hjælp af særlige koder. Den kontekstuelle ramme om offentlig krisekommunikation matcher således den definition af krisekommunikation, der ligger til grund for Frandsen og Johansens *Den Retoriske Arena*, hvor netop samspillet mellem kontekst (funktionelle systemer), diskurser (strategiske arenaer) og aktører (sociale netværk) bestemmer den komplekse og dynamiske konfiguration af kommunikationsprocesser.<sup>38</sup>

### 3.3 *Den Retoriske Arena* i den offentlige sektor – analyseramme

Ved at kombinere *Den Retoriske Arenas* analysemodel med den kontekstuelle ramme for offentlig kommunikation kan der dermed opstilles en konkret analyseramme for krisekommunikation i den offentlige sektor. Analyserammen tager udgangspunkt i de fire parametre, der blev beskrevet i kap. 2 – kontekst, medie, genre og tekst. Derudover inddrages Klausens strategiske arenaer, sociale aktørnetværk og Esmarks Luhmanninspirerede fokus på kommunikationskoder for at kunne indfange den særlige kontekstuelle ramme som kommunikation i den offentlige sektor fungerer i. Vi kan således formulere følgende analysespørgsmål:

1. Hvilke strategiske arenaer kan identificeres, og på hvilken måde påvirkes krisekommunikationen af de forskellige strategiske arenaers logikker?

<sup>35</sup> Esmark (2006) s. 18

<sup>36</sup> Klausen: (2001), s. 142 ff. ; Klausen (2004) s. 58 ff. og 225 ff. De otte arenaer er: arena for produktion, den sociale arena, markedsarenaen, den politiske arena, arena for bevidsthedsdannelse og etik, arena for visioner og tro, den kulturelle arena og en æstetisk arena.

<sup>37</sup> Klausen: (2001), s.213 ff. De seks netværk er: politiske netværk, faglige netværk, brugernetværk, det daglige arbejdsnetværk, interessentnetværk og det forvaltningsmæssige netværk.

<sup>38</sup> Jf. kap. 2.2

2. Hvilke aktører kan identificeres, og hvordan indgår de i den retoriske arena?
3. Hvilke medier kan identificeres, og hvordan indgår de i relation til den konkrete krisekommunikation?
4. Hvilke genreformer benyttes, og hvordan manifesterer de forskellige mediers genrekonventioner sig i krisekommunikationen?
5. Hvilke verbale forsvarsstrategier kan identificeres, og hvordan anvendes de i krisekommunikationen?

Det er igennem en diakron og synkron anvendelse af disse analysespørgsmål på en konkret case i Frederiksborg Amt, at spørgsmålet om hvordan *Den Retoriske Arena* kan bruges som model for analyse af krisekommunikation i den offentlige sektor skal besvares.

## Kap. 4: Amtet og den retoriske arena

Den 11. januar 2006 om eftermiddagen meddelte transportfirmaet Vifa A/S Frederiksborg Amt, at firmaet med øjeblikkelig virkning indstillede al kørsel med siddende personer i Frederiksborg Amt. Mere end 1000 elever og brugere i amtets specialskoler og sociale institutioner for handicappede samt godt 300 patienter, hvoraf flere - f.eks. dialysepatienter - havde livsnødvendigt transportbehov, stod pludselig uden muligheder for kørsel til skole, tilbud eller behandling. Amtet måtte derfor i al hast etablere nødkørsel for mere end 1300 personer dagligt. En konflikt, der igennem flere år havde udviklet sig, spidsede til og tog form af en akut krise.<sup>39</sup> Den akutte krise og dens forhistorie kan derfor tjene som case for en analyse af hvordan *Den Retoriske Arena* kan bruges som model for håndtering af krisekommunikation i den offentlige sektor.

### 4.1. Vifa-casen som krise

Men inden vi når så langt, er det nødvendigt først at kaste et blik på selve vifa-casen som krise. Ved første øjekast kan vi betragte Vifa-casen som en krise, der med reference til Mitroff m.fl.'s artstypologisering havde sit udgangspunkt i den økonomiske/eksterne dimension.<sup>40</sup> Men den bagvedliggende årsag var ikke alene de økonomiske mellemværender mellem Frederiksborg Amt og Vifa A/S. Der lå et kompliceret mønster af bl.a. politiske, økonomiske, organisatoriske, administrative, tekniske, menneskelige og juridiske forhold til grund for krisen. Det er også tydeligt, at krisen både bevægede sig internt og eksternt, ligesom krisen ikke entydigt startede den 11. januar 2006.<sup>41</sup>

Vifa-krisen var således ikke én begivenhed, men snarere en konfiguration af mange sideløbende processer – med lige så mange forskellige dimensioner, aktører og diskurser. Vifa-krisen var både kompleks og dynamisk og bestod af en mangfoldighed af virkeligheder. Det giver derfor ikke mening at artsbestemme vifa-casen som konflikt ud fra f.eks. Coombs typologisering. Det vil også være vanskeligt at benytte hans guidelines i forhold til tilrettelæggelse af krisekommunikation, idet modellen for valg af krisekommunikationsstrategi ikke kan indfange Vifa-casens kompleksitet. På samme vis vil en analyse på baggrund af Benoits verbale forsvarsstrategier ikke kunne stå alene.<sup>42</sup> Analysen af Vifa-casen vil derfor i stedet blive foretaget på baggrund af Frandsen og Johansens *Den Retoriske Arena* og den analyseramme, der blev opstillet i kap. 3.

### 4.2. Vifa-casens strategiske arenaer<sup>43</sup>

Det første analysespørgsmål handler om hvilke strategiske arenaer, der kan identificeres i Vifa-casen, og hvordan krisekommunikationen blev påvirket af de forskellige arenaers logikker.

Frederiksborg Amt er en offentlig myndighed. Håndteringen af krisekommunikationen foregik derfor i den politiske arena. Konkret gav det sig udtryk på flere måder. For det første var selve stridens kerne indskrevet i et politisk pro-

<sup>39</sup> Se bilag 1: "Vifa-case og kommunikation – en kronologisk gennemgang", Frederiksborg Amt (April 2006) ; Vifa-case 11. januar 2006 s.12.

<sup>40</sup> Vifa-case 11. januar 2006, s. 12 ; Se også **Frandsen og Johansen** (2006) s. 16 ff

<sup>41</sup> Vifa-case – hele beskrivelsen.

<sup>42</sup> jvf. **Coombs** (1999) s. 60, 123 og 129, **Benoit** (1997) s. 177 ff.; **Benoit** (2004) s. 263 ff

<sup>43</sup> Klausen opererer med otte strategiske arenaer, men i denne opgave vil der kun blive analyseret tre strategiske arena, der har direkte betydning for den retoriske arena. Jf. **Klausen**: (2004), s.58 ff

jekt om udlicitering af offentlige opgaver.<sup>44</sup> For det andet ”framede” politikerne kommunikationen ved dels at beslutte strategien for, hvor konflikten skulle fokusere, dels aktivt at udtale sig til pressen om konflikten og dens baggrund.<sup>45</sup> For det tredje genfindes den politiske uenighed mellem partierne igennem hele forløbet.<sup>46</sup> Udadtill var det således et ”splittet” amt, der kommunikerede, og indadtill skulle forvaltningen hele tiden være opmærksomme på, hvordan kommunikationen håndteredes i forhold til det politiske spils kode – flertal/mindretal.<sup>47</sup> Den politiske arena skiftede også fokus undervejs. I begyndelsen af konflikten var det politiske fokus især på de økonomiske aspekter af den siddende transport. Senere, efter at problemerne med ventetiderne blev synlige, drejede det politiske fokus i retning af ventetider og kvalitet.<sup>48</sup>

Vifa-konfliktens omdrejningspunkt er en juridisk kontrakt mellem amtet og Vifa A/S. Krisekommunikationen var derfor også betinget af det retslige systems særlige kode – ret/uret<sup>49</sup>. Det gav sig konkret udtryk på flere måder. For det første er der i selve kontrakten indføjet en bestemmelse, der giver amtet monopol på at udtale sig til offentligheden om service, hvilket kontraktligt fastlagde en asymmetrisk kommunikation til offentligheden.<sup>50</sup> For det andet blev det retslige system via advokaternes rådgivning inddraget mere og mere efterhånden som konflikten udviklede sig. Der defineredes derved særlige rammer for, hvordan der kunne kommunikeres om konflikten overfor offentligheden.<sup>51</sup> For det tredje blev en væsentlig del af dialogen mellem amtet og konfliktens modpart indsnævret og formålsbestemt til retslig konfliktløsning. Kommunikation blev således i et spilteoretisk perspektiv fastholdt som et ”zero-sums-spil”, hvor mulighed for kompromis som udgangspunkt er mindst.<sup>52</sup>

Vifa-kontraktens indhold drejer sig om siddende persontransport. Der eksisterer derfor også en produktionsarena med særlige omsorgskoder, der fik betydning for amtets krisekommunikation. Det viste sig konkret på flere måder. For det første er der i kontrakten indføjet konkrete kvalitetsmål i form af præcise angivelser af ventetider i minutter. Det betyder, at der blev fastlagt en ”objektiv” grænse for god eller dårlig omsorg, som der efterfølgende kunne kommunikeres forskelle om.<sup>53</sup> For det andet kan kvalitetsnormen opfattes som et kommunikativt fikspunkt, der låste amtets kommunikation – og dermed i lange

<sup>44</sup> Vifa-case 2001 s.1 ; Se også **Andersen** (1996) for en systemteoretisk analyse af udlicitering af offentlige serviceopgaver.

<sup>45</sup> Repræsentanter fra Vifa giver direkte udtryk for at pressens negative omtale af Vifa skyldes amtets og politikernes udtalelser til aviserne. Vifa-case 2002 s.2 ; 2005 1. halvår s.5 ; 2005 2. halvår s.6,7 ; 2006 uge1 s.10 ; 2006 uge3 s.19 ;

<sup>46</sup> Vifa-case 2001 s.1 ; 2002 s.2 ; 2003 s.3 ; 2004 s.4 ; 2005 1. halvår s.5 ; 2005 2. halvår s.6 ; 2006 uge1 s.10 ; 2006 februar s.22

<sup>47</sup> Vifa-case 2006 uge 4 s.21-22.

<sup>48</sup> Vifa-case 2002 s.2 ; 2002 s.3 ; 2005 2. halvår s.6 ; Vifa-case Diagram 2 s. 25.

<sup>49</sup> Det retslige system indgår ikke direkte i Klausens opstilling af de strategiske arenaer. Men han understreger at forholdet mellem det politiske og det retslige system spiller en særlig rolle i den offentlige sektor ; **Klausen** (2004) s. 59 ; **Klausen**: (2001), s. 102 ff. Se også **Esmark** (2006)

<sup>50</sup> Vifa-case 2001 s.2

<sup>51</sup> Det fremgår således af en intern instruks i december 2005 at amtet ikke udtaler sig om de juridiske aspekter af kontrakten. Jf. Vifa-case 2005 2. halvår s. 9 og 2006 uge2 s.13 ; Se også 2004 s.4 ; 2005 1. halvår s.5 ; 2005 2. halvår s.7 og 8

<sup>52</sup> For en beskrivelse af konflikt og spilteori i krisekommunikation henvises til **Murphy** (1991)

<sup>53</sup> Vifa-case 2001 s.1 ; 2002 s.2 ; 2004 s.4 ; 2005 1. halvår s.5 og 6 ; 2006 uge2 s.15 ; 2006 uge3 s.19

perioder også nyhedsmediernes omtale af konflikten - fast i forhold til spørgsmålet om kvalitet. Kvalitet blev et spørgsmål om ventetid, hvilket satte amtet i en ugunstig position, da nødkørslen blev kritiseret på baggrund af andre kvalitetsparametre som f.eks tryghed.<sup>54</sup>

### 4.3. Vifa-casens aktører

Det andet analysespørgsmål handler om hvilke aktører, der kan identificeres i Vifa-konflikten, og hvordan de indgik i den retoriske arena?

Det politiske aktørnetværk<sup>55</sup> består primært af de 21 amtsrådspolitikere i Frederiksborg Amtsråd, der ved konstitueringen i 2001 delte sig i et flertal bestående af Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti, og et mindretal bestående af Socialdemokraterne, Radikale og SF. I forhold til Vifa-casen var det især amtsborgmester, udvalgsformænd og medlemmer af økonomiudvalget, der var aktive rent kommunikationsmæssigt.<sup>56</sup> Politikerne fungerer også som modtagere af kommunikation fra brugere og borgere og blev derved en kanal for feedback til amtet om håndtering af krisen.<sup>57</sup>

Brugernetværket repræsenteres primært af patienter og pårørende til elever i specialskolerne og brugere af amtets sociale institutionstilbud. I forbindelse med Vifa-konflikten, kan der iagttages flere forskelle i hvordan brugernetværket indgik i den retoriske arena. Patienterne kommunikerede for det meste med plejepersonalet<sup>58</sup> og i enkeltsekvenser med nyhedsmediernes, hvor de konkrete personsager i konfliktens opbygningsfase næsten udelukkende handlede om patienter som ”systemets ofre”<sup>59</sup>. Der var således primært tale om indirekte kommunikation til amtets beslutningstagere forud for den akutte krise. Til gengæld var forældre til børn i amtets specialskoler stort set ikke synlige i opbygningsfasen, men derimod meget aktive mens krisen var på sit højeste med direkte henvendelser til politikere, kontakt til pressen, daglige kontakt med vognmændene og koordinering af forældrehenvendelser til forvaltningen.<sup>60</sup>

Amtets administration og ledelsesnetværk består af amtsdirektion og vicedirektører. Kommunikationsmæssigt indgik det administrative ledelsesnetværk i den retoriske arena i forhold til Vifa-casen, primært som ansvarlige for kontakt til det politiske niveau og tilrettelæggelsen af den overordnede krisestrategi herunder forhandlinger med Vifa A/S. Det administrative ledelsesnetværk kommunikerede næsten udelukkende i form af beslutninger, forhandlinger og mødeledelse af Vifa-gruppens koordineringsmøder.<sup>61</sup>

<sup>54</sup> Især forældre til handicappede børn gjorde i medierne opmærksom på, at for børn med autisme var det af stor betydning at det var kendte chauffører, der kørte børnene. Amtets reaktion blev derfor en meget defensiv kommunikation. Vifa-casen 2006 uge2 s.15 (bilag 1.7) ; 2006 uge3 s.17,18 og 19

<sup>55</sup> Med begrebet aktørnetværk menes alene sociale netværk, der er kommunikativt aktive i forbindelse med Vifa-casen. Jvf **Klausen** (2001) s.213 ff.

<sup>56</sup> Vifa-case 2001 s.1 ; 2002 s.2 ; 2005 1.halvår s.5 ; 2005 2.halvår s.6,7 og 8 ; 2006 uge1 s.10 ; 2006 uge2 s. 11 ; 2006 uge3 s.19 ; 2006 uge4 s.22

<sup>57</sup> Vifa-case 2005 2.halvår s.6 ; 2006 uge1 s.13 ; 2006 uge3 s.17,18 og 19 ; uge4 s.20 og 21 ; 2006 februar s. 22-23.

<sup>58</sup> Vifa-case 2002 s.3; 2005 1.halvår s.6 ; 2006 uge2 s.13 ;

<sup>59</sup> Vifa-case 2004 s.4 ; 2005 1.halvår s.5 ; 2005 2.halvår s.6 ; Vifa-case bilag 1.8

<sup>60</sup> Vifa-case 2006 uge3 s. 18-19 ; 2006 uge4 s.21 ;

<sup>61</sup> Vifa-case 2005 2. halvår s.7 og 8 og 10 ; 2006 uge1 s.10 ; 2006 uge2 s. 15



Det amtslige forvaltningsnetværk består primært af de relevante stabsfunktioner i sundheds, social- og uddannelsesforvaltningerne samt af lokale ledere på sygehusene, specialskoler og sociale institutioner. Amtets kommunikationsfunktion er også en del af det amtslige forvaltningsnetværk. I forbindelse med konflikten opstod en uformel og tværgående Vifa-gruppe,<sup>62</sup> der dels blev omdrejningspunktet for udarbejdelse af amtets krisekommunikationsberedskab, dels håndterede en meget væsentlig del af amtets konkrete kommunikationsaktiviteter – herunder pressearbejde, website information, intern kommunikation, brugerhenvendelser, skriftlig kommunikation til brugere samt pr-rådgivning til direktion, skole- og institutionsledere.<sup>63</sup>

Leverandørnetværket<sup>64</sup> består af de private virksomheder, der leverer kørselsrelaterede ydelser til amtet. Det vil først og fremmest sige Vifa A/S og de 11 vognmænd, som under konflikten kørte nødkørsel for amtet. Vifa A/S indgik som part i konflikten i direkte forhandlingskommunikation med amtets administrative ledelsesnetværk<sup>65</sup>. Endvidere foregik en væsentlig del af kommunikationen mellem amtet og Vifa A/S via advokater.<sup>66</sup> Derudover kommunikerede Vifa via nyhedsmedierne og især de lokale vognmænd havde en god og direkte kontakt med brugere og forældre, hvilket også indgik som et væsentligt element i den retoriske arena om Vifa-konflikten.<sup>67</sup>

Ser vi på hvor aktive de forskellige aktørnetværk var rent kommunikativt, kan der iagttages en stor forskel. I begyndelsen af Vifa-konflikten, hvor især de økonomiske problemstillinger var dominerende, stod det politiske aktørnetværk for langt den største del af den registrerede kommunikation. Mens det politiske aktørnetværk under selve den akutte krise fyldte forholdsvist mindre. Til gengæld fyldte de forvaltningsmæssige netværk forholdsvist lidt i begyndelsen, for så at være relativt dominerende rent kommunikationsmæssigt mens selve den akutte krise var på sit højeste.<sup>68</sup>

Nyhedsmedierne optræder ikke som et relevant netværk i Klausens analyse. Men fordi nyhedsmedierne selvstændigt iværksætter kommunikationsakter, der får indflydelse på kommunikation i andre af den retoriske arenas sociale netværk, er det relevant også at analysere nyhedsmedierne som et særligt aktørnetværk<sup>69</sup>. Nyhedsmediernes aktørrolle ændrede sig i løbet af Vifa-casen. Fra at være nærmest refererende i starten, indgik de i konfliktens opbygningsfase som aktører især i forhold til framing af konfliktens diskurs f.eks. ved via selvstændig research, aktindsigt og konkrete personhistorier at sætte ord og følelser på kvalitetskoden om ventetid. I forbindelse med den akutte krise blev medierne

<sup>62</sup> Vifa-gruppen havde repræsentanter fra forvaltninger og kommunikationssekretariat og blev ledet af forvaltningsdirektøren. Vifa-case 2005 2.halvår s.8 ; 2006 uge2 s.15

<sup>63</sup> Vifa-case 2005 2. halvår s.9 ; 2006 uge1 s.10 og 11 ; 2006 uge2 s. 12,13,14 og 15 ; 2006 uge3 s.16,17,18,19,20 og 21. Se også Vifa-case bilag 1.3

<sup>64</sup> Klausen opererer med et interessentnetværk. **Klausen**: (2001), s. 142 ff. og 213 ff. Men i forhold til Vifa-casen er gruppen af interessenter for bred. Jeg har derfor valgt at indsnævre analysen til et leverandørnetværk, der indgik direkte i konflikten.

<sup>65</sup> Se bl.a. Vifa-case 2001 s.1 ; 2004 s.4 ; 2005 1.halvår s.5 ; 2005 2.halvår s. 6, 7, 8 og 9 ; 2006 uge1 s.10

<sup>66</sup> Se bl.a. Vifa-case 2004 s.4 ; 2005 1. halvår s.5 ; 2005 2. halvår s.7, 8 og 9 ; 2006 uge1 s.s0 , 2006 uge2 s.13 ; 2006 uge4 s.20 og 2006 februar s.22

<sup>67</sup> Se bl.a. Vifa-case bilag 1.7 ; Vifa-case 2006 uge2 s.15 ; 2006 uge3 s. 17 ; 2006 februar – april s. 23

<sup>68</sup> Vifa-case Diagram 3: Aktør netværkenes andel af samlet kommunikation, s. 25.

<sup>69</sup> **Klausen** (2001) s. 213 ff. ; **Ørsted** (2006) s. 30ff.

endvidere talerør for især forældrenes tryghedsdiskurs.<sup>70</sup> Nyhedsmedierne spiller derudover også en rolle som medium for anden kommunikation - f.eks. amtets instruerende krisekommunikation.<sup>71</sup>

#### 4.4. Vifa-casens medier<sup>72</sup>

Det tredje analysespørgsmål handler om hvilke medier, der kan identificeres i Vifa-casen, og hvordan de forskellige medier indgik i relation til den konkrete krisekommunikation. Listen over medier, der indgår Vifa-casens retoriske arena kan inddeles i tre overordnede kategorier – face-to-face medier, skriftlige medier og elektroniske medier.

Face-to-face medier anvendtes løbende igennem hele Vifa-konflikten. Især de formelle og uformelle møder mellem forskellige aktører i den retoriske arena var et flittigt anvendt medie til kommunikation<sup>73</sup>. Møder som medie er i denne sammenhæng bl.a. karakteriseret ved, at de er afgrænsende mht. adgangsbetingelser og dermed eksklusive mht. kommunikation. Det betyder, at der skal tilknyttes andre medier, hvis kommunikationen skal udbredes. Vifa-casen viser, at især to andre medier havde betydning. I forhold til politiske udvalgs møder kan der iagttages øget kommunikation i de eksterne nyhedsmedier.<sup>74</sup> I forhold til Vifa-gruppens møder var især de efterfølgende interne instrukser via e-mails betydelige.<sup>75</sup> Men pga. disse e-mails særlige karakter (se kap. 4.5) reduceredes en vigtig funktion ved den mødemedierede kommunikation – nemlig den socialiserende sensemaking.<sup>76</sup>

De skriftlige medier kan inddeles i to kategorier – dels informerende medier (pressemeddelelser, breve og informationsfoldere mm.), dels dokumentationsmedier (kontrakter, notater og redegørelser mm.). Dokumentationsmedierne benyttedes i forhold til krisekommunikation primært som baggrund for intern og eksternt framing af krisens diskurs. Dvs de indgik som referencer i kommunikationsakter medieret via andre medier – f.eks. som baggrundskilde til udsendelse af pressemeddelelse og produktion af avisartikler eller som grundlag for bl.a. politiske udmeldinger om serviceniveauet til nyhedsmedierne<sup>77</sup>.

I forhold til de skriftlige kommunikationsmedier er især brugen af pressemeddelelser interessant. Frederiksborg Amt udsendte 10 pressemeddelelser om Vifa-konflikten. De blev omtalt mere end 60 gange i skriftlige og elektroniske

<sup>70</sup> Vifa-case 2005 2. halvår s.6,7 ; 2006 uge3 s.18,19 ; Vifa-case diagram 1 og 2

<sup>71</sup> Vifa-case 2006 uge2 s.13 og 14 ; 2006 uge3 s.16,17 og 18 ; 2006 uge4 s.21

<sup>72</sup> Medier forstås i denne sammenhæng som et medium for kommunikation jvf. **Windahl m.fl.**(1992) s. 10 og 151 ff. Se også **Esmark** (2006) s.11 ff.

<sup>73</sup> Se bl.a. Vifa-case 2002 s.2 ; 2003 s.3 ; 2004 s.4 ; 2005 1.halvår s.5 ; 2005 2.halvår s.6,7,8,9 ; 2006 uge2 s.10-15 ; 2006 uge3 s.16-19 ; 2006 uge4 s.20-22.

<sup>74</sup> Se bl.a. Vifa-case 2002 s.2 ; 2005 1. halvår s.5 ; 2.halvår s. 6,7,9 ; 2006 uge2 s.11 ; 2006 uge4 s.21

<sup>75</sup> Vifa-case 2005 2.halvår s.8 ; 2006 uge1 s.10 ; 2006 uge2 s.11,12,13,15 ; 2006 uge3 s.16,17,18,19,20

<sup>76</sup> Jf. **Weick**: (1995) s. 38-42, ; **Weick**: (2001). s. 461. Se også **Nissen**: (2005). I et efterfølgende interview med decentralt ansatte medarbejdere i det forvaltningsmæssige netværk blev kommunikation fra amtets Vifa-gruppe herunder e-mails betragtet som god og brugbar i forhold til informationer om krisekommunikation overfor brugernetværket. Medarbejderne opfattede dog ikke denne kommunikation som dialog og de decentralt ansatte medarbejdere så ikke sig selv som inkluderet i tilrettelæggelse af amtets krisekommunikation. Se Vifa-case 2006 februar-april s.23. Se også **Søderberg og Pogner** (2001)

<sup>77</sup> Vifa-case 2002 s.3 ; 2005 1. halvår s.5 ; 2005 2.halvår s.6 og 7 ;

nyhedsmedier.<sup>78</sup> Men derudover blev pressemeddelelser – primært under selve krisen i januar 2006 - benyttet som selvstændigt kommunikationsmedie for krisekommunikation til en lang række aktørnetværk udenfor nyhedsmedierne.<sup>79</sup> Pressemeddelelsen som medie ændrede således karakter fra primært at være et indirekte kommunikationsmedie til også at være et væsentligt direkte kommunikationsmedie til interne og eksterne aktører.

Elektroniske medier blev aktivt brugt i amtets krisekommunikation. Både brugernetværk, forvaltningsnetværk og offentligheden generelt fik løbende via henvisninger til amtets web-site mulighed for at læse amtets konkrete pressemeddelelser og andre vigtige informationer om nødkørsel i forbindelse med krisen.<sup>80</sup> E-mails blev især brugt under selve krisen som medie for kommunikation af informationer om krisens forløb og instrukser om, hvordan kommunikation til brugernetværket skulle håndteres. Afsender og målgruppe for disse e-mails var primært Vifa-gruppen og de ledere og medarbejdere, der stod for den direkte kommunikation til brugerne.<sup>81</sup> Kommunikation medieret via e-mails blev også benyttet i forhold til brugernetværket direkte, idet repræsentanter fra amtet løbende modtog e-mails fra forældre og pårørende til elever og brugere, der var berørt af krisen. De mange kritiske e-mails fra de pårørende blev også sendt direkte til amtsfolkere.<sup>82</sup>

En opgørelse over brugen af forskellige medietyper over tid viser, at i takt med at Vifa-konflikten udviklede sig til at blive en egentlig krise, fik især brugen af face-to-face medier (møder mm.) og de elektroniske medier (e-mails) større vægt i den samlede kommunikation.<sup>83</sup> Dette kan bl.a. tages som et udtryk for, at koordineringsbehovet internt voksede som følge af krisens kompleksitetsforøgelse. Det illustrerer også de elektroniske mediers distributionsmæssige fortrin i meget dynamiske situationer, idet de elektroniske medier muliggjorde en hurtig kommunikationskanal direkte til vigtige personer i de forskellige aktørnetværk.

#### 4.5. Vifa-casens genre<sup>84</sup>

Det fjerde analysespørgsmål handler om hvilke genreformer der blev benyttet, og hvordan forskellige genrekonventioner manifesterede sig i krisekommunikationen.<sup>85</sup>

<sup>78</sup> Vifa-case 2002 s.2 og 3 ; 2005 2.halvår s.6 ; 2006 uge 2 s.12,14,17,18,19 og 21 ; Diagram 4 s.26. Se også **Frandsen og Johansen** (2005) s.10

<sup>79</sup> Vifa-case 2006 uge2 s.12,14,17,18,19 og 21

<sup>80</sup> Vifa-case 2006 uge2 s.12 og 14 ; 2006 uge3 s.17,18,19,21. Der er ingen opgørelse over antallet af besøgende på amtets web-site under vifa-krisen, men i følge ansatte på amtets institutioner benyttede især forældre til børn i amtets specialskoler informationerne på amtets web-site flittigt. Jv. Vifa-case 2006 februar-april s. 23.

<sup>81</sup> Vifa-case 2006 uge2 s.12,13,14 og 15 ; 2006 uge3 s.16,17,18 og 19 ; 2006 uge4 s.20 og 21.

<sup>82</sup> Vifa-case 2006 uge1 s.13 og 14 ; 2006 uge2 s.15, Vifa-case bilag 1,7 ; 2006 uge3 s.17,18 og 20

<sup>83</sup> Vifa-case Diagram 4: s. 26.

<sup>84</sup> Genrer analyseres i denne opgave som en speciel type kommunikationsakter, der har fælles kommunikativt formål og som benytter sig af ensartede træksstrukturer og retoriske virkemidler. **Swales**: (1990) s. 45 ff. ; **Frandsen, Johansen og Nielsen** (1997) s. 109 ff.

<sup>85</sup> Pga. denne opgaves rammer, vil der ikke blive foretaget en genreanalyse ift. alle typer af medier. I stedet vil der på baggrund af analysen i kap. 4.4 blive kigget nærmere på to centrale genre – pressemeddelelser og e-mails.

Pressemeddelelser spillede en central rolle i amtets forsøg på at påvirke den retoriske arena i forbindelse med Vifa-konflikten. I et genreperspektiv kan der iagttages to typer af pressemeddelelser under konflikten. Den første type er de pressemeddelelser, som amtets kommunikationssekretariat udsendte op til konflikten kulmination.<sup>86</sup> Formålet med disse pressemeddelelser var via omtale i nyhedsmedierne at markere især politiske budskaber til offentligheden, hvilket blev underbygget af trækstrukturen. Pressemeddelelserne havde en klar nyhedsorienteret overskrift, en sammenfatning af de centrale informationer, en uddybning med et citat med en politisk udmelding og afsluttende henvisninger til politikere for yderligere oplysninger. Der anvendtes tredjepersonsafsender, og sproget blev holdt i en klar reportageform. Pressemeddelelsen holdt sig derfor indenfor pressemeddelelsens ”traditionelle” genrekonvention.<sup>87</sup>

Den anden type pressemeddelelser udsendtes umiddelbart efter den akutte krises indtræffen og adskilte sig på flere leder fra de ”traditionelle” pressemeddelelser rent genre-mæssigt. For det første blev det kommunikative formål suppleret i forhold til direkte information til bl.a. brugernetværket. For det andet ændredes pressemeddelelsernes trækstruktur sig. Der kom en trompet med angivelse af brugerne som målgruppe, aktualiserende overskrift, kort sammenfatning af baggrund for konflikten, tydelig modtagerpræcisering ved brug af mellemrubrikker, en kraftigt udvidet henvendelsesstruktur med angivelse af differentieret henvendelsesmuligheder og tydelig henvisning til amtets hjemmeside ved brug af mellemrubrik. Til gengæld optrådte politikerne hverken med citater eller som kilde til yderligere information.<sup>88</sup> Pressemeddelelserne transformeredes således rent genre-mæssigt, men blev fastholdt som medie, hvilket kan have influeret på brugernes opfattelse af troværdigheden i amtets krise-kommunikation.<sup>89</sup>

Genre-mæssigt kan der i relation til den retoriske arena iagttages tre forskellige e-mailgenre – instruktionsmails, orienteringsmails og svarmails.<sup>90</sup> Instruktionsmails udsendtes til modtagere indenfor det forvaltningsmæssige aktørnetværk. Det kommunikative formål var instruerende mhp. iværksættelse af yderligere kommunikation. Trækstrukturene underbyggede formålet med stærkt udvidet modtager felt, prioriteringsmarkører i emnefeltet, information, der satte modtageren i relation til krisen, oplistning af instrukser med tydelighedsmarkeringer i form af understregning eller brug af fed typografi, henvisninger til yderligere informationer i vedhæftede dokumenter eller på amtets web-site samt formel signatur. Den retoriske strategi var formel og rationel, hvilket blev underbygget af logisk argumentation og brug af korrekt sprogbrug.<sup>91</sup>

Orienteringsmail udsendtes under selve kriseforløbet løbende op til flere gange dagligt til flere forskellige sociale aktørnetværk i den retoriske arena. Det kommunikative formål var informerende og inkluderende. Trækstrukturene under-

<sup>86</sup> Se f.eks. Vifa-case 2005 2. halvår s. 6 samt bilag 1.5

<sup>87</sup> Vifa-case bilag 1.8. For en genreanalyse af pressemeddelelser henvises til **Frandsen, Johansen og Nielsen** (1997) s. 237 ff. Se også **Strunck** (2002)

<sup>88</sup> Vifa-case bilag 1.8

<sup>89</sup> Amtet modtog således kritiske mails fra forældre, der påpeger misforholdet mellem amtets ”glansbillede” og den virkelighed de mødte hos Vifa-chaufførerne. Se Vifa-case 2006 uge2 s.15 ; Vifa-case bilag 1.6 ; Se også **Strunck** (2002) s. 10. Brugen af pressemeddelelser kan således også ses som illustration af attributionsteorien i Coombs og Holladays SCCT model. Se **Coombs og Holladay** (2004)

<sup>90</sup> Det er kun mails fra sociale aktører i amtet, der analyseres – jf. kap. 2

<sup>91</sup> Vifa-case bilag 1.2 ; Se også **Søderberg og Pogner**: (2001)

støttede formålet med et inkluderende adressefelt med angivelse af modtagere (modtagerne kan se, at de hører til), tydelig emnemæssig markering af relation til krisen, personlig adressering, kort faktuel information evt med henvisning til vedhæftede dokumenter, forventningsskabende henvisning til kommende kommunikation samt uformel og personlig signatur. Den retoriske strategi var således personlig, hurtig og uformel, hvilket bl.a. blev underbygget af høj acceptterskel for stave- og gramatiske fejl i teksten.<sup>92</sup>

Amtets svarmails til kritiske forældre er en tredje genretype. Det kommunikative formål var imagegenoprettende besvarelse af de kritiske henvendelser. Tidsingen var at svare umiddelbart efter modtagelsen. Trækstrukturen viser et tydeligt anerkendende og imødekommende imagegenoprettende formål med direkte personlig identifikation i adressefeltet, personlig modtageradressering, venligt tak for henvendelsen, anerkendende gengivelse af kritik eller problem, høflig og imødekommende sagsbesvarelse samt en personlig og venlig afsendersignatur. Retorisk blev den anerkendende strategi understøttet af en forstående argumentation og et personligt sprog henvendt direkte til modtageren.<sup>93</sup>

#### 4.6. Vifa-casens tekster

Det femte spørgsmål handler om hvilke verbale forsvarsstrategier der kan identificeres, og hvordan de blev anvendt i Vifa-casens krisekommunikation.<sup>94</sup>

Frederiksborg Amt benyttede sig af alle Sturges tre typer af krisekommunikation. Den instruerende krisekommunikation blev især benyttet i forbindelse med den akutte krise udbrud og forløb i januar 2006 og blev kommunikeret via en bred vifte af medier til mange forskellige målgrupper. Den instruerende kommunikation var stort set enslydende i pressemeddelelser, intern orienteringsmails, instruktionsmails til institutionsledere mm, tekster til web-site og genfindes endvidere i nyhedsmediernes omtale af krisen.<sup>95</sup>

Den tilpassende krisekommunikation blev anvendt i tilknytning til den akutte fase af krisen. Tidsmæssigt optrådte den tilpassende kommunikation dog en smule senere i selve det akutte kriseforløb. Indholdsmæssigt var der tale om anerkendelse af især forældrenes vanskelige situation. Den tilpassende kommunikation blev især anvendt i den direkte kommunikation mellem repræsentanter fra brugernetværket og amtets forvaltningsmæssige aktørnetværk, men den blev også brugt i amtets pressemeddelelser og i udtalelserne til nyhedsmediernes.<sup>96</sup>

Den internaliserende kommunikation blev benyttet forud for, under og efter den akutte krise. Indholdsmæssigt var der især tale om italesættelse af krisens årsag som tilhørende Vifas manglende opfyldelse af kontrakten. Den internaliserende kommunikation fandtes næsten udelukkende i relation til omtale i nyhedsmediernes og fremførtes primært af det politiske aktørnetværk.<sup>97</sup> I forbin-

<sup>92</sup> Vifa-case bilag 1.2

<sup>93</sup> Vifa-case bilag 1.2

<sup>94</sup> Udgangspunktet for besvarelse af dette spørgsmål er Sturges tre typer af krisekommunikation, Coombs responskontinuum og Benoits fem verbale forsvarsstrategier. **Sturges** (1994); **Benoit** (1997) og **Benoit** (2004). Se også kap. 2

<sup>95</sup> Vifa-case 2006 uge2 s.12 og 13; Vifa-case 1.2; 1.3; 1.4 og 1.5.

<sup>96</sup> Vifa-gruppen modtog positiv respons på de hurtige, direkte og imødekommende svar fra amtets side også selvom de ikke umiddelbart løste konkrete problemer. Se bl.a. Vifa-casen 2006 uge2 s.14; 2006 uge3 s.18; Vifa-case bilag 1.5

<sup>97</sup> Vifa-case 2005 1. halvår s.5; 2005 2.halvår s.7; 2006 uge3 s.19; 2006 uge4 s.21

delse med den akutte krises afslutning, blev der endvidere udarbejdet ny informationsskrivelser til patienter og forvaltningsnetværket på amtets sygehuse. Indholdet i informationsskrivelserne er instrukser i forhold til siddende patienttransport, men i forhold til de verbale forsvarsstrategier kan disse informationsskrivelser endvidere opfattes som internaliserende, idet det kommunikative formål også er at ”frame” eventuelt fremtidige konflikter ved hjælp af en præcisering af kvalitetskoden for ventetid.<sup>98</sup>

Iagttages amtets krisekommunikation i relation til Benoits fem verbale forsvarsstrategier, er det tydeligt, at amtet især benyttede to strategier. Der var først og fremmest tale om, at amtet reagerede med benægtelse i forhold til ansvaret for de problemer, de lange ventetider medførte. Dette foregik især mens krisen optrappedes i 2005. Den benægtende strategi benyttedes endvidere i selve den akutte krisekommunikation, hvor skylden for nødsituationen alene blev tilskrevet Vifa og dermed placeret uden for amtets kontrol.<sup>99</sup> Sideløbende med den benægtende forsvarsstrategi anvendte amtet også en korrigerende strategi. Som reaktion på nyhedsmediernes kraftige kritik af de for lange ventetider medgav især politikerne, at forholdene var uacceptable, og at de derfor skulle laves om. Under den akutte krise supplerede amtet også den benægtende strategi med en korrigerende. Men dette skete alene, da amtets position i forbindelse med ventetidsdiskursen blev konfronteret med forældrenes tryghedsdiskurs. Amtet reagerede da dels med at tilbyde transportgodtgørelse til forældrene, dels med at indarbejde referencer til tryghedsdiskursen i bl.a. pressemeddelelser og udtalelser til nyhedsmediernes. Endvidere blev der efter den akutte krises ophør udarbejdet ny korrigeret informationsskrivelse til patienter.

<sup>100</sup>

I forhold til de verbale forsvarsstrategier lagde amtets krisekommunikation sig i den mere defensive ende af Coombs og Holladays responskontinuum med defensive og benægtende krisekommunikation i forhold til nyhedsmediernes kritiske artikler om de lange ventetider. Men samtidigt benyttede især amtets politiske aktørnetværk sig også af en meget offensiv og korrigerende kommunikation i relation til de problemer, som brugernetværket oplevede.<sup>101</sup> Frederiksborg Amts krisekommunikation blev således udspændt imellem en defensiv forsvarsstrategi og en offensiv korrektionsstrategi.

#### 4.7. Opsummering - konklusion på caseanalysen

Vifa-konflikten kan iagttages som en dynamisk og kompleks konfiguration bestående af forskellige processer, der foregik i flere strategiske arenaer med skiftende diskurser og mange sociale netværk som aktører. Den retoriske arena, der åbnede sig i forbindelse med Vifa-konflikten, skifter således form og indhold flere gange undervejs i konflikten. Det politiske fokus var i begyndelsen af konflikten på den økonomiske diskurs, men skiftede efterhånden som oplysninger om ventetider blev offentligt kendt til at handle om overholdelse af kørselkontraktens kvalitetsmål. Amtets krisekommunikation skiftede dermed også fokus.

---

<sup>98</sup> Vifa-case bilag 1.10

<sup>99</sup> Vifa-case 2005 1.halvår s.5 ; 2005 2.halvår s.6,7 og 9 ; 2006 uge2 s.12 ; Vifa-case bilag 1.2 ; 1.3 ; 1.4 og 1.5

<sup>100</sup> Vifa-case 2005 2.halvår s.6 ; 2006 uge3 s.17 og 19 ; Vifa-case bilag 1.5 ; 1.10

<sup>101</sup> Vifa-case 2005 2.halvår s.6 og 7 ;

De strategiske arenaer satte samtidigt særlige rammer for amtets krisekommunikation. Det politiske systems kode indskrev således amtets krisekommunikation i det løbende politiske spil mellem flertal og mindretal, hvorved amtet udadtil fremstod ”splittet”. Inddragelsen af den retslige arena betød, at amtets krisekommunikation dels blev underlagt særlige begrænsninger, dels blev formet på en sådan måde, at konfliktniveauet blev optrappet. Det kommunikative skift i produktionsarenaens omsorgskode fra ventetid til tryghed betød endvidere, at amtet kom i defensiven, og den verbale forsvarsstrategi ændredes fra primært at være benægtende til også at rumme korrigerende elementer.

Vifakonflikten havde mange aktører med meget forskellige muligheder for at påvirke diskursen i den retoriske arena, ligesom der set over tid kan iagttages forskelle i, hvor aktive de forskellige sociale aktørnetværk var. I forhold til amtets krisekommunikation var især det politiske aktørnetværk aktivt i optrapningen af konflikten og spillede en vigtig rolle i forhold til framing af konflikten og udførelse af den benægtende forsvarsstrategi i relation til nyhedsmediernes. Under selve den akutte krise spillede amtets forvaltningsmæssige aktørnetværk den dominerende rolle i relation til koordinering af især den instruerende kommunikation.

Leverandørnetværket indgik som kontraktpart direkte i forhandlingskommunikation med amtet. En væsentlig del af denne kommunikation foregik via parternes advokater. Derudover havde især de lokale vognmænd en god kontakt til brugernetværkets forældre. I brugernetværket kunne endvidere iagttages en forskel i de forskellige brugeraktørers adgang til den retoriske arena. Patienter kommunikerede primært indirekte via amtets hierarki og via nyhedsmediernes omtale af personsager i konfliktens opbygningsfase, mens patienterne gled mere i baggrunden under selve den akutte krise. Forældre til børn i amtets specialskoler derimod benyttede meget aktivt en bred vifte af direkte og indirekte kommunikationsmedier under selve den akutte krise, hvilket gjorde dem i stand til at påvirke kriediskursen afgørende.

I den retoriske arena indgik mange forskellige medier. Under selve den akutte krise var især to medier dominerende – møder og e-mails. Dette kan tages som et udtryk for disse mediers fortrin i forhold til den akutte krises komplekse og dynamiske karakter. Men samtidigt pålagde medierne amtets krisekommunikation særlige betingelser. For det første var møderne eksklusive i forhold til kommunikation og krævede derfor yderligere kommunikation via andre medier f.eks. nyhedsmedier og interne instruktions e-mails. For det andet kunne de interne instruktionsmails ikke omfatte den del af den mødemedierede kommunikation, der handler om socialiserende sensemaking. I begge tilfælde indebar videreformidlingen således væsentlige begrænsninger i amtets krisekommunikation.

Amtets brug af pressemeddelelser i forbindelse med Vifa-konflikten ændredes også undervejs. I begyndelsen og under optrapningen af konflikten i efteråret 2005 udsendte amtet primært pressemeddelelser med det formål at påvirke diskursen i den retoriske arena via nyhedsmediernes omtale af konflikten. Under selve den akutte krise udsendte amtet en række instruerende pressemeddelelser med det formål at kommunikere direkte med aktører i de forskellige aktørnetværk. Der udvikledes således en særlig subgenre af pressemeddelelser, hvor især kommunikation til brugernetværket blev synlig. Men fordi amtet fastholdt pressemeddelelsen som medie blev pressens manglende troværdighed

inkluderet i de instruerende pressemeddelelser. Amtet kom derfor i defensiven overfor brugernetværket rent kommunikationsmæssigt, hvilket indirekte også påvirkede nyhedsmediernes kommunikation. Brugernetværkets tryghedskode blev således mere synligt i den retoriske arena.

Det forvaltningsmæssige aktørnetværk benyttede under selve den akutte krise især tre typer af e-mails som medie for krisekommunikation. Genremæssigt adskilte de sig fra hinanden både i forhold til kommunikativt formål, træksstrukturer og retorisk strategi og havde derfor forskellige funktioner i den retoriske arena. Instruktionsmail var instruerende, men i kraft af træksstrukturer og retorisk strategi fungerede de ekskluderende i forhold til de sociale aktørnetværk, idet de markerede forskellen mellem dem, der gav instrukser, og dem, der skulle udføre dem. Orienteringsmails var informerende og i kraft af især den personlige form inkluderende i forhold til den retoriske arena. Svarmails var primært anerkendende og fungerede i kraft af trækstrukturer og retorisk arena primært som imagegenoprettende i forhold til brugernetværket.

Analysen af hvilke typer af krisekommunikation amtet benyttede i forbindelse med Vifa-konflikten viste, at alle Sturges tre indholdstyper blev benyttet. I forhold til hvilke verbale forsvarsstrategier, der blev benyttet viste analysen, at amtet primært benyttede sig af benægtende retorik, hvor ansvaret for konflikten og den akutte krise blev forsøgt flyttet til Vifa via markante politiske udmeldinger og italesættelse af den akutte krise som en nødsituation uden for amtets kontrol. Men samtidigt indeholdt amtets krisekommunikation også tydelige træk af korrigerende retorik dels i konfliktens optrapning i form af politisk accept af kørselens uacceptable kvalitet og løfter om ændringer, dels under selve den akutte krise i en mere defensiv form som tilbud om transportgodtgørelse og indarbejdede referencer til tryghedskursen i bl.a. pressemeddelelser og udtalelser til nyhedsmediernes.



## Kap. 5: Amtet og *Den Retoriske Arena* – en konklusion

I denne opgave har jeg stillet spørgsmålet, hvordan *Den Retoriske Arena* kan bruges som model for analyse af krisekommunikation i den offentlige sektor. Anledningen var *Den Retoriske Arenas* programmerklæring om modellens strategiske anvendelsesmulighed. Baggrunden var mine egne erfaringer som medansvarlig for håndtering af krisekommunikation i forbindelse med en aktuel krise i Frederiksborg Amt. Formålet med opgaven var således at opstille en analytisk platform, hvorfra jeg kunne iagttage og fortolke, hvordan krisekommunikation håndteredes i praksis.

Spørgsmålet om, hvordan *Den Retoriske Arena* kan bruges som model for analyse af krisekommunikation i den offentlige sektor, blev besvaret dels gennem en teoretisk analyse af krisekommunikation generelt og *Den Retoriske Arena* specifikt, dels gennem en konkret analyse af krisekommunikation i Frederiksborg Amt.

Den teoretiske analyse viste, at *Den Retoriske Arena* er et forsøg på at indfange krisers dynamiske og komplekse karakter og dermed velegnet som udgangspunkt for en analyse af krisekommunikation. Men for at *Den Retoriske Arena* skal kunne anvendes i forhold til krisekommunikation i det offentlige, var det nødvendigt at bestemme hvilken kontekst og hvilke aktører, der især er relevante i den offentlige sektor.

Analysen af kommunikation i relation til den offentlige sektor viste, at den offentlige kommunikation foregår indenfor flere forskellige funktionelle systemer, strategiske arenaer og med flere forskellige sociale netværk som aktører. Det er således i spændingsfeltet mellem funktionelle systemers særlige kommunikationskoder, de strategiske arenaers diskurser og forskellige sociale aktørnetværk, at den komplekse og dynamiske konfiguration af kommunikationsprocesser, der indgår i den retoriske arena, konstitueres.

På det analytiske plan blev spørgsmålet om, hvordan *Den Retoriske Arena* bruges som model for analyse af krisekommunikation i den offentlige sektor, således besvaret ved at opstille en analyseramme, der tog udgangspunkt i *Den Retoriske Arenas* fire elementer - kontekst, medie, genre og tekst - og samtidigt operationaliserede *Den Retoriske Arenas* kontekstsbegreb i relation til strukturer og aktører. På baggrund af den teoretiske analyse opstillede jeg derfor en analyseramme med fem spørgsmål til den retoriske arena: - 1) hvilke strategiske arenaer, kan identificeres? 2) Hvilke aktører kan identificeres? 3) hvilke medier kan identificeres? 4) Hvilke genreformer benyttes? og 5) Hvilke verbale forsvarsstrategier kan identificeres? Analyserammen blev derefter benyttet til en konkret analyse af krisekommunikation i Frederiksborg Amt.

Den konkrete analyse af krisekommunikation i Frederiksborg Amt viste, at Vifa-konflikten kan iagttages som en dynamisk og kompleks konfiguration bestående af forskellige processer, der foregik i flere strategiske arenaer med skiftende diskurser og sociale netværk som dominerende aktører. Den retoriske arena, der åbnede sig i forbindelse med Vifa-konflikten, skifter således form og indhold flere gange undervejs i konflikten. Den konkrete analyse tydeliggjorde dermed, hvordan de strategiske arenaer etablerede særlige rammer, der var bestemmende for, hvordan krisekommunikationen blev tilrettelagt. Især den politiske framing af konfliktens kvalitetskode til udelukkende at handle om ventetid betød, at amtet kom i defensiven, da kvalitetskoden i den retoriske arena

skiftede til en tryghedsdiskurs. Men også inddragelsen af den retslige arena, betød at amtets krisekommunikation blev underlagt særlige begrænsninger på en sådan måde, at konfliktniveauet blev optrappet.

Analysen identificerede desuden hvilke sociale aktørnetværk, der var betydende i den retoriske arena, og viste, hvordan især det politiske aktørnetværk var dominerende i krisens opbygningsfase, mens amtets forvaltningsmæssige aktørnetværk var den væsentligste amtslige aktør under selve krisen. I brugernetværket afslørede analysen, at især forældrene formåede at påvirke den retoriske arena med flittig brug af en bred vifte af direkte og indirekte medier. Til gengæld viste analysen, at patienterne via nyhedsmediernes personificerende italesættelse primært optrådte i den retoriske arena som passive ofre.

Analysen påviste også, hvordan brugen af især møder og e-mail som medie blev afgørende i forhold til håndtering af den komplekse og dynamiske krisekommunikation i den akutte fase. Men samtidigt indebar netop disse medier også væsentlige begrænsninger, idet de på hver deres måde var ekskluderende i forhold til de sociale aktørnetværk og dermed begrænsede krisekommunikationens anvendelse i den retoriske arena. Endvidere viste analysen, at de anvendte genre havde en afgørende betydning for, hvordan amtets krisekommunikation indgik i den retoriske arena både med hensyn til pressemeddelelsernes troværdighed i forhold til brugerne og i relation til e-mailkommunikation som relationsopbyggende aktivitet i sociale aktørnetværk. Endligt dokumenterede den konkrete analyse, at amtet benyttede sig af en bred vifte af instruerende, tilpassende og internaliserende kommunikation både før, under og efter den akutte krise. Til gengæld benyttede amtet kun få verbale forsvarsstrategier med hovedvægten lagt på en benægtende retorisk strategi, der blev suppleret med en korrigerende verbal strategi, da amtets krisekommunikation blev presset af forældrenes tryghedsdiskurs.

På det konkrete plan viste analysen af krisekommunikation i Frederiksborg Amt således, hvordan *Den Retoriske Arena* som model for krisekommunikation i den offentlige sektor med fordel kan bruges til at etablere en analytisk platform hvorfra den konkrete krisekommunikation kan iagttages og fortolkes.

**Kap. 6: *Den Retoriske Arena* i virkeligheden – et perspektiv**

Denne projektopgave har vist, at *Den Retoriske Arena* med fordel kan anvendes som analysemodel for håndtering af krisekommunikation i den offentlige sektor. Det er indenfor opgavens teoretiske og empiriske ramme blevet vist, hvordan etableringen af en analytisk platform giver mulighed for iagttagelser og fortolkninger af krisekommunikation i praksis. Men besvarelsen af opgavens problemformulering lægger samtidig op til en diskussion af opgavens begrænsninger.

For det første er opgaven begrænset af den anvendte teori. Neoinstitutionel teori fokuserer på systemer og strukturer, mens aktører og relationer træder noget i baggrunden. Den kontekstuelle del af analysen kunne derfor med fordel suppleres med f.eks. stakeholderanalyser og analyser af issuemanagement, der i højere grad ville have synliggjort den retoriske arenas magtforhold og relationer mellem de implicerede aktørnetværk. Den retoriske vinkel på kommunikation fokuserer på kommunikationsindhold og hvordan indholdet fortolkes, mens de kommunikative strukturer herunder selve kommunikationsbegrebet træder i baggrunden. En analyse, der i stedet for kommunikation som indhold fokuserede på kommunikation som proces eller relation – f.eks. systemteoretiske eller postmoderne analysstrategier - kunne således have synliggjort hvordan kommunikationsstrukturerne konstitueredes i den retoriske arena.

For det andet har selve opgavens empiriske fokus udelukket analyser af andre dele af den retoriske arena. Nyhedsmediernes optræder f.eks. i den foreliggende analyse primært som medie for andres kommunikation. En nærmere analyse af nyhedsmediernes kommunikative indhold, relationer og rolle ville have suppleret analysen med en større indsigt i, hvordan de sociale aktørnetværk via nyhedsmediernes italesættes og konstitueres som kriseaktører i den retoriske arena. Analysen ville dermed have kastet lys over en vigtig feedbackmekanisme i den retoriske arena.

For det tredje er opgavens formål defineret retrospektivt – dvs. at *Den Retoriske Arena* er anvendt til retrospektiv meningsgælbare i relation til håndtering af konkret krisekommunikation. Men spørgsmålet om, hvordan *Den Retoriske Arena* anvendes som preskriptiv model for håndtering af ”real-life” kriser, er ikke eksplicit besvaret i denne analyse. Det er derfor stadig et åbent spørgsmål, om der på baggrund af *Den Retoriske Arena* og denne opgaves konkrete analyse kan opstilles en brugbar model for, hvordan krisekommunikation i virkeligheden håndteres, når en potentiel krises dynamik eksploderer i et virvar af forvirrende kompleksitet.

Der er således stadig et stykke vej fra *Den Retoriske Arenas* analytiske klarsyn til den praktiske virkeligheds påtrængende nødvendighed.

Nis Peter Nissen  
23. maj 2006

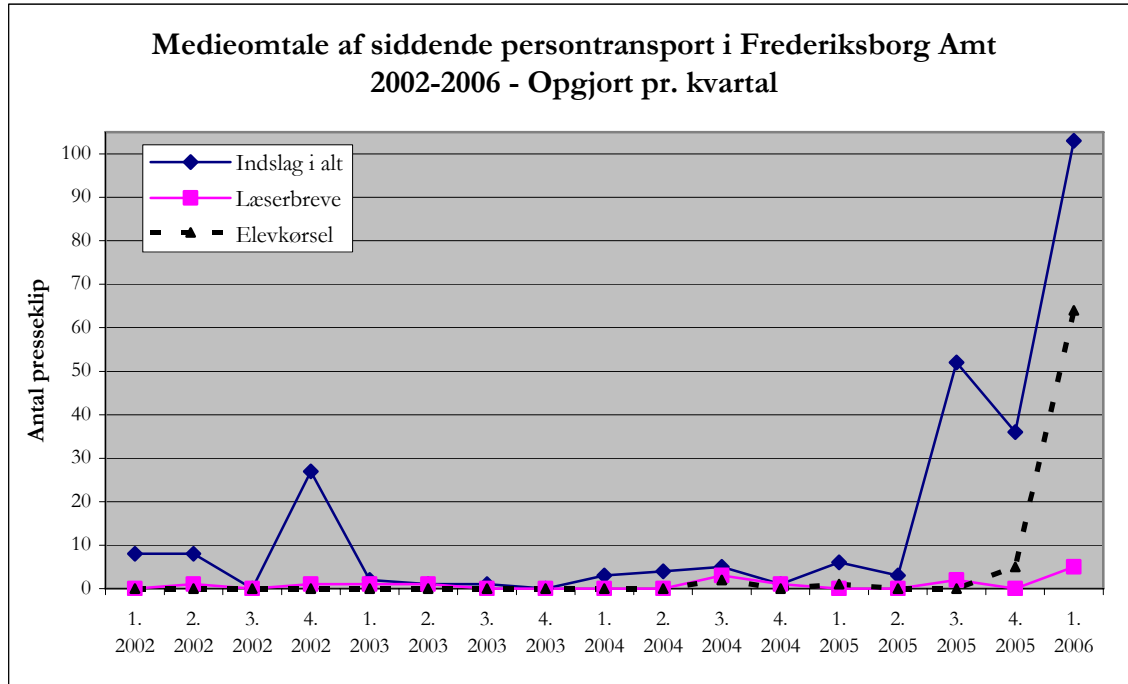
## Citeret litteratur

- Andersen, Niels Åkersstrøm:** ”Udlicitering – Når det private bliver politisk”, Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1996
- Bechler, Curt:** Reframing the Organizational Exigency; Taking a new approach in Crisis Research” i Dan P. Millar & Robert L. Heath: ”Responding to Crisis”, 2004, s. 64 ff.
- Benoit, William L.:** ”Image Restoration Discourse and Crisis Communication” i Dan P. Millar & Robert L. Heath: ”Responding to Crisis”, 2004, s. 263 ff
- Benoit, William L.:** ”Image Repair Discourse and Crisis Communication” i Public Relations Review, vol. 23, no 2, 1997 s. 177-186
- Coombs, Timothy W.:** ”Ongoing Crisis Communication – Planning, Managing and Responding” 1999
- Coombs, Timothy W. og Holladay, Sherry J. :** ”Reasoned Action in Crisis Communication: An Attribution Theory-Baseds Approach to Crisis Management” i Dan P. Millar & Robert L. Heath: ”Responding to Crisis”, 2004
- Coombs, Timothy W. og Holladay, Sherry J.:** ”An Extended Examination of the Crisis Situations – A Fusion of the Relational Management and Symbolic Approaches” i Journal of Public Relations Research vol 13, no 4, 2001 s. 321-340
- Esmark, Anders:** ”Offentlig kommunikation mellem ret og politik” i Karsten Pedersen m.fl. (red): ”Offentlig kommunikation i spagat”, Handelshøjskolens Forlag, 2006
- Frandsen, Finn m.fl. (red):** ”Den kommunikerende kommune”, Børsens Forlag 2005
- Frandsen, Finn og Johansen Winni og Nelsen, A. Ellerup:** ”International markeds kommunikation” 1997
- Frandsen, Finn og Johansen, Winni:** ”Crisis Communication and the Rhetorical Arena – A Multi-Vocal Approach” Proceedings, Conference on Corporate Communication, 10-06-2005
- Frandsen, Finn og Johansen, Winni:** ”Krisekommunikation – når virksomhedens image og omdømme er truet”, Samfundslitteratur 2006
- Frandsen, Finn og Johansen, Winni:** ”Krisekommunikation og kriseledelse” i Corporate Communication, Børsens ledelseshåndbøger, 2004, 11.3
- Frandsen, Finn og Winni Johansen:** ”Hvor godt forberedte er de? – En undersøgelse af danske virksomheders og myndigheders kriseberedskab anno 2003”, Handelshøjskolen i Århus, 2004 (2004A)
- Hansen, Jens Otto Kjær:** ”I andres brød” Forlaget Ajour 2004
- Heath, L. Robert og Coomb, Timothy W..** ”Today’s Public Relations – an introduction”, 2006
- Jensen, Peter Hjuler, Nissen, Nis Peter & Sølvkjær, Martin:** ”Vidensamfundet – et net af viden”, MPA afhandling, CBS 2002,  
<http://www.nissenbonde.dk/MPA/Vidensamfundet.pdf>
- Klausen, Kurt Klaudi:** ”Skulle det være noget særligt? – Organisation og ledelse i det offentlige”, Børsens Forlag, 2001
- Klausen, Kurt Klaudi:** ”Strategisk ledelse – de mange arenaer”, Syddansk Universitetsforlag, 2004
- Luhmann, Niklas:** ”Sociale Systemer”, 2001
- Marcus, Alfred A. & Goodmann, Robert S. :** ”Victims and Shareholders – The dilemmas of presenting Corporate policy during a crisis” i Academy of Management Journal, vol 34, 1991, no 2, s. 281 – 305

- Michelsen, Johannes:** "Offentlig ledelse bliver stadig mere komplekst" i Svend Ole Madsen m.fl. (red): "Fra organisation til organisering – offentlig ledelse i smeltdiglen", Børsens Forlag, 2003
- Millar, Dan P. & Heath, Robert L.:** "A Rhetorical Approach to Crisis Communication" i "Responding to Crisis", 2004
- Millar, Frank E. & Beck, Debra Baker:** "Metaphors of crisis" i Dan P. Millar & Robert L. Heath: "Responding to Crisis", 2004
- Murphy, Priscilla:** "Chaos Theory as a Model for Managing Issues and Crisis" i Public Relations Review, vil 22, no 2 1996, s. 95-113
- Murphy, Priscilla:** "The Limits of Symmetry – A Game Theory Approach to Symmetric and Asymmetric Public Relations" i Grunig & Grunig (ed): "Public Relations Research Annual", vol. 3, 1991, s. 115-131
- Nissen, Nis Peter:** Mening i forandring – om meningskabende processer i forandringskommunikation, MCC opgave 2005,  
<http://www.nissenbonde.dk/Nis/meningiforandring.pdf>
- Pedersen, Dorthe:** "Ledelsesrummet i managementstaten" i Dorthe Pedersen (red): "Offentlig ledelse i managementstaten", Forlaget Samfundslitteratur, 2004
- Pedersen, Karsten:** "Offentlig kommunikation i teori & praksis", Handelshøjskolens forlag, 2003
- Rasborg, Klaus:** "Sikkerhed, fare, risiko – et forsøg på en afklaring af det sociologiske risikobegreb" i Klaus Rasborg (red): "Risiko – politik og miljø i det moderne samfund." 1999
- Sand, Inger-Johanne:** "Stat og ledelse i det polycentriske samfund" i Dorthe Pedersen (red): "Offentlig ledelse i managementstaten", Forlaget Samfundslitteratur, 2004
- Seeger, Matthew W. ; Sellnow Timothy L & Ulmer, Robert R. :** "Communication and organizational crisis", 2003
- Strunck, Jeanne:** "Pressemeddelelsen som imageskabende og kriseløsende tekst ved virksomhedsopkøb" i Konstruktioner, konflikter og kommunikative strategier, Horsbøl, Lassen og Strunck (red), Arbejdsrapporter no. 30, Institut for Sprog og Internationale Kulturstudier, AAU, 2002 -  
<http://www.sprog.aau.dk/res/pub/Arb-haefter/Nr30/JeanneStrunck.pdf>
- Sturges, David L. :** "Communicating Through Crisis – A strategy for Organizational Survival" i Management Communication Quarterly, vol 7, no 3, 1994, 297-316
- Swales, John M. :** "Genre Analysis", 1990
- Søderberg, Anne-Marie og Pogner, Karl-Heintz:** "The discourse of all.department e-mails" Symposium on Communication in Organizations presentation 29-31. March 2001, University of Manheim -  
<http://ep.lib.cbs.dk/paper/ISBN/x645152411>
- Tyler, Lisa:** "Towards a postmodern understanding of crisis communication" i Public Relations Review vol. 31, 2005, s. 566-571
- Weick, Karl E.** "Making Sense of the organization", 2001
- Weick, Karl E.:** "Sensemaking in Organizations", 1995
- Windahl, Sven m.fl.:** "Using Communication Theory", 1992
- Ørsten, Mark:** "Det offentlige og medierne" i Karsten Pedersen m.fl. (red): "Offentlig kommunikation i spagat", Handelshøjskolens Forlag, 2006

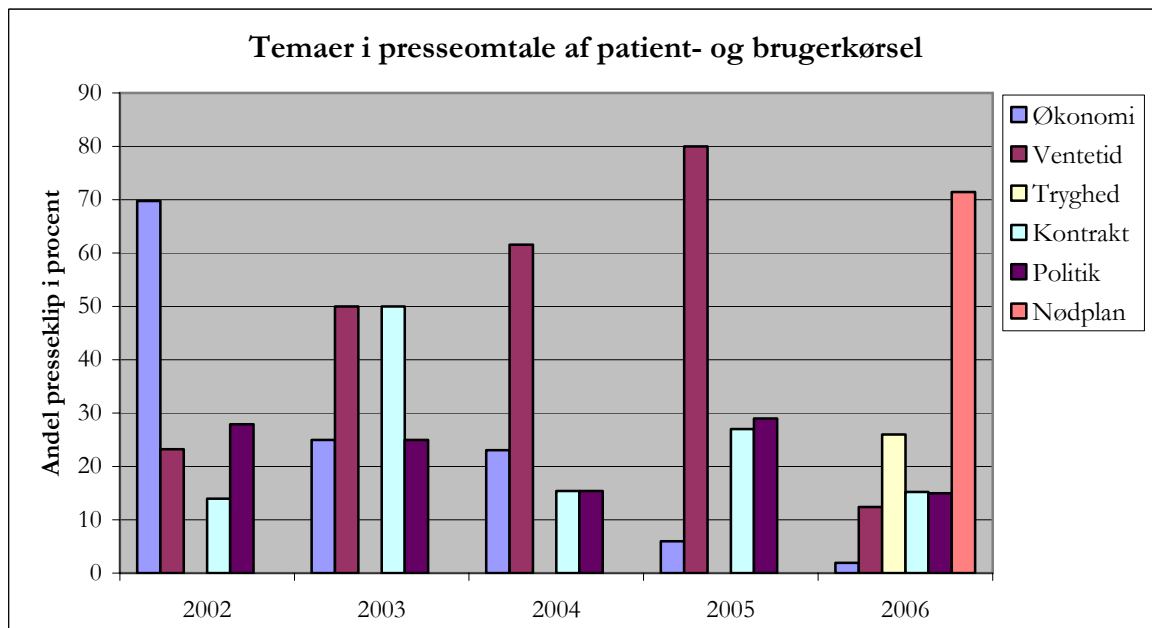
**Bilag 1: Vifa-case og kommunikation**

Diagram 1: Medieomtale af siddende persontransport 2002-2006



Kilde: Frederiksborg Amt

Diagram 2: Temaer i presseomtale af patientkørsel 2002-2006



Kilde: Frederiksborg Amt

Diagram 3: Aktør netværkenes andel af samlet kommunikation <sup>102</sup>

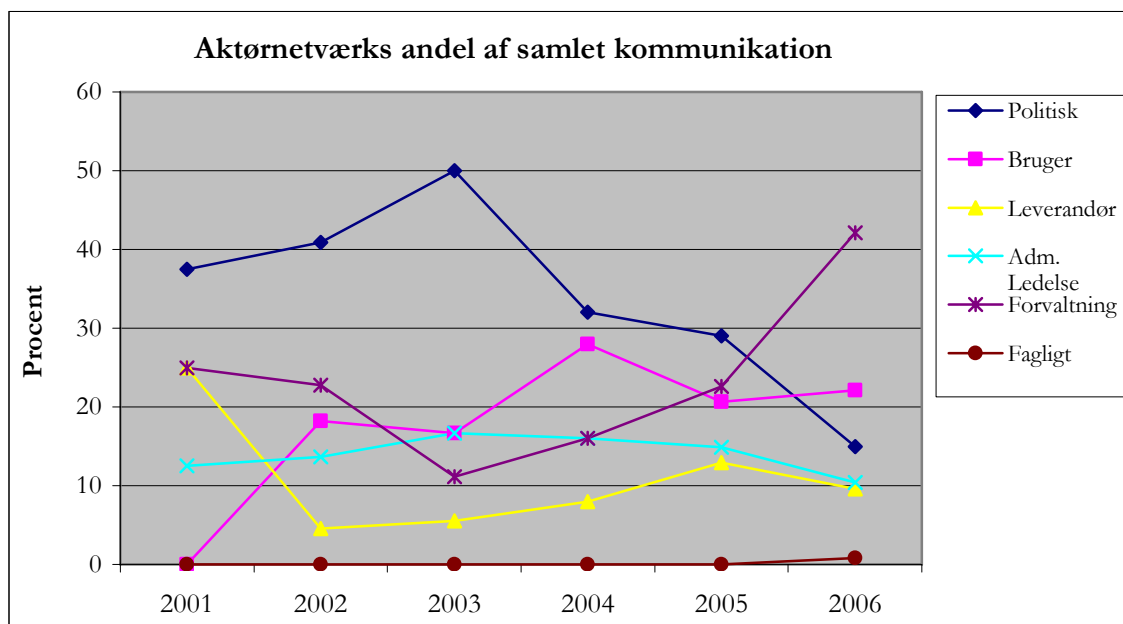
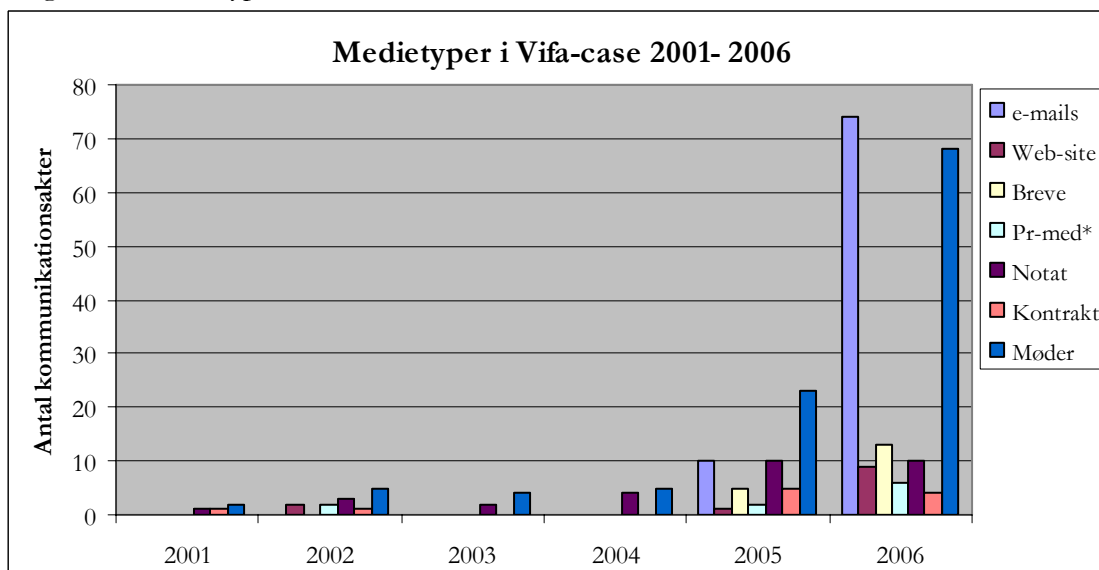


Diagram 4: Medietyper i Vifa-case 2001 – 2006 <sup>103</sup>



Kilde: Frederiksborg Amt ; \* Pressemeddelelserne blev i alt omtalt i nyhedsmedierne 64 gange – 12 gange i 2002, 22 gange i 2005 og 30 gange i 2006.

<sup>102</sup> Aktør netværks andel af kommunikation er beregnet på baggrund af registrerede kommunikationsakter – brev, mail, redegørelse, dagsorden, møde, pr-meddelelse, klage, telefonsamtale mm - i nærværende Vifa-case beskrivelse. Hver handling tæller kun én kommunikationsakt. Der er ikke skelnet mellem intern eller eksternt kommunikation. Pga. opgørelsesmetodens upræcise definitioner og beskrivelsen af vifa-casens karakter – jvf de indledende overvejsler - er der derfor betydelig usikkerhed. Opgørelsen skal derfor alene tjene som illustration af aktørforskydninger i forhold til kommunikation i vifa-casen.

<sup>103</sup> Medietypernes fordeling er beregnet på baggrund af registrerede kommunikationsakter i nærværende beskrivelse af Vifa-casen. Der er således ikke tale om en opgørelse over det faktuelle antal "virkelige" kommunikationsakter, men alene en opgørelse over de kommunikationsakter, der er journaliserede og medtaget i casebeskrivelsen. Pga. opgørelsesmetodens upræcise definitioner og beskrivelsen af vifa-casens karakter – jvf de indledende overvejsler - er der derfor betydelig usikkerhed. Opgørelsen skal derfor alene tjene som illustration af udviklingen i brugen af medietyper i forhold til kommunikation i vifa-casen.