

Kriskommunikation, medier och terrorism: En analys av terrorattackererna i Oslo och på Utøya den 22 juli 2011

JESPER FALKHEIMER

Lunds universitet
Institutionen för strategisk kommunikation
Reports in Strategic Communication · 2014:1



Kriskommunikation, medier och terrorism: En analys av terrorattackerna i Oslo och på Utøya den 22 juli 2011

Jesper Falkheimer

Denna rapport är en sammanfattning av ett delprojekt inom forskningsprojektet "gränsöverskridande kriskommunikation" som genomförts under 2011-2014 på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Detta delprojekt har letts av Jesper Falkheimer som också författat denna rapport. Projektledare för hela projektet har varit docent Eva-Karin Olsson vid institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan, som också har bidragit till denna delstudie men främst till andra delstudier. Projektet har lett till en hög produktion när det gäller internationella vetenskapliga publikationer och har presenterats på olika konferenser; denna delrapport avser att öka spridningen av en del av resultaten på nationell nivå.

Terrorattacken i Norge inleddes med en bombexplosion i Regeringskvartalet i Oslo klockan 15.25 den 22 juli 2011. Bomben exploderade i en parkerad bil intill premiärministerns kontor samt andra offentliga byggnader och dödade åtta personer och skadade flera andra. Två timmar senare sköt en man, utklädd som polis, 69 människor till döds på ön Utøya. Offren för dödsskjutningarna på Utøya, varav de flesta var unga, var på plats för det årliga sommarläger som anordnats sedan många år av Arbeiderpartiets ungdomsförbund AUF. Gärningsmannen Anders Behring Breivik, hädanefter nämnd som terroristen, greps av polis på Utøya klockan 18.35. I augusti 2012 blev han dömd till 21 års fängelse och "forvaring", vilket är Norges hårdaste straff. Rättegången dominerades av frågan huruvida terroristen var psykotisk vid attackerna eller vid sina sinnens fulla bruk. Terroristen ville inte bli förklarad som psykiskt sjuk utan menade sig ha genomfört en medveten politisk handling.

De fruktansvärda attackerna kan analyseras ur många olika perspektiv. I denna fallstudie undersöks hur politiker, myndigheter och medier hanterade händelsen ur ett kriskommunikativt perspektiv. Terrorism betraktas i denna artikel, med förankring i tidigare forskning, som en form av strategisk kommunikation där den uppmärksamhet som ges attackerna är ett viktigt och strategiskt mål.

Tidningen *Verdens Gang* slog fast redan klockan 19.59 att terroristen var en "etnisk norsk", fram till dess var de flesta spekulationer inriktade på att det var en islamistisk terrorattack. Myndigheterna stod inte bakom denna spekulation utan den spreds dels via expertkommentatorer i medierna, dels via medierna själva (både traditionella och

sociala medier). Att rykten om vem som är ansvarig snabbt sprids i nyhetsmedier är typiskt efter terrorattacker (Canel, 2012). I Washington Post citerade en reporter en annan tidning, Weekly Standard: ”Vi vet inte om al-Qaida var direkt ansvariga för dagens händelser, men med all sannolikhet genomfördes attackerna av en grupp inom jihadist-hydran. Framstående jihadister har redan på Internet meddelat att attackerna är en vedergällning för Norges deltagande i kriget i Afghanistan” (förf. översättning).

Journalisten i nämnda artikel fortsatte sedan att spekulera i orsaker till varför attackerna hade utförts av en islamistisk terroristgrupp. En norsk säkerhetsexpert spädde på detta rykte i en direktsänd intervju under kvällen den 22 juli i norsk public service-TV. Det florerade också andra rykten som spreds via norska och internationella massmedier, t.ex. att premiärministern var skadad samt att gärningsmannen inte hade någon ammunition kvar när han greps.

Terroristens identitet blev offentliggjord först av tidningen *Aftenposten* klockan 03.16 den 23 juli, men hans namn hade då redan cirkulerat via Twitter sedan klockan 00.48. Mikrobloggen Twitter hade genomgående en central kommunikationsfunktion under och efter själva attackerna eftersom många av ungdomarna på Utöya twittrade direkt från massakern.

I en norsk studie av medierapporteringen under det första dygnet (Brurås, 2012) konstateras att TV hade en central roll och att ”[e]t påfallande trekk i dagene etter 22. juli var nettopp det bildet av felleskap, samhold og solidaritet som ble etablert i media” (ibid., s. 13). Detta är en vanlig mediereaktion vid katastrofer. Medierna får en rituell sorgfunktion och blir ett forum för officiella ceremonier (Dayan & Katz, 1992).

Grydeland (2012) har undersökt hur NRK (norsk public service-TV) och tidningen *Dagsavisen* rapporterade om attackerna och finner att det skedde en förändring i mediebilderna då det framkom att det var en norrman som var gärningsman. Det är uppenbart att begreppet terrorism i medierna och för de flesta människor i samtiden associeras med islamistisk terrorism, inte med högerextremism. Terrorattack eller terrorangrepp används som ord 35 gånger i NRK och *Dagsavisen* fram tills Brevik avslöjas. Efter att han har gripits används dessa två ord endast två gånger (ibid., s. 96). Istället ersattes terrorism som ord med tragedi, katastrof eller massaker och terroristen blir titulerad mördare, gärningsman och liknande trots att hans politiska motiv blir känt snart efter gripandet.

Terroristen hade en tydlig kommunikationsstrategi, bland annat uttryckt i det 1 518 sidor långa manifest som han kommunicerade strax innan attackerna samt i en film som han lade ut på Youtube. Manifestet, *2083 – en europeisk självständighetsförklaring*, som till stora delar består av texter som är plagierade från

andra källor, är fyllt med högerextremistisk politisk kritik samt instruktioner för terrorism. Han angriper personer med olika politiska åsikter samt massmedia för ”inte berätta hela sanningen om omfattningen och konsekvenserna av muslimsk invandring” (Manifesto , sid. 698). I ett annat avsnitt beskriver terroristen noggrant de mest effektiva verktygen för att kommunicera för att nå sina mål. Som exempel rekommenderar terroristen sina följeslagare att synas måttligt, klä sig normalt och låta och agera som välutbildade europeiska konservativa män. Lacostetröjor är att föredra. Terroristen fastslår också i sitt manifest att gripandet är starten på en central propagandafas.

I ett senare avsnitt redovisas en innehållsanalys av hur två ledande norska dagstidningar kommunicerade attackerna under de första två veckorna. Men först presenteras tidigare forskning om terrorism, kriskommunikation och strategisk kommunikation samt en beskrivning och analys av krishanteringen i Norge i ett bredare perspektiv. Denna är baserad på egna intervjuer, sekundärdata (en omfattande utvärdering av händelserna och hanteringen gjord av den norska polismyndigheten 2012) och dokument.

Terrorism: definitioner och utveckling

Ur ett nordiskt perspektiv har såväl terrorhot som antal attacker ökat under de senaste åren. Hoten och attackerna har sitt ursprung i högerextrema rörelser, den autonoma vänstern samt i islamistiska terrorgrupper. Vid sidan av attackerna i Norge 2011 har särskilt två händelser lett till ökad medvetenhet. För det första en islamistisk självmordsbombare som av misstag dödade sig själv i Stockholm den 11 december 2011. För det andra gripandet av en grupp islamistiska terrorister (tre av dem svenska medborgare) i december 2010 som planerade en attack mot tidningen Jyllandsposten i Danmark.

En nationell svensk terrorismstrategi, som presenterades i februari 2012, konstaterade att hotet från terrorismen har ökat under de senaste åren och betonar både mediernas roll och strategisk kommunikation. Internet ”(...) har ökat sin betydelse för våldsinriktade grupper och nätverk, dels som ett medel för sin egen kommunikation, men främst som en plattform för distribution av meddelanden och propaganda” (Skr 2011, s. 5-6). Strategin lyfter fram vikten av effektiv kriskommunikation för att behålla legitimitet och stabilitet i samhället, motverka desinformation och hjälpa berörda medborgare.

Den norska terroristen planerade och begick sina gärningar ensam, även om han under förhör insinuerade att han tillhörde ett nätverk. Frågan är om de attacker han genomförde definieras som terrorism? Detta leder en in i en komplicerad diskussion

om hur man definierar terrorism. I en klassisk bok inom terrorismforskningen, *The Age of Terrorism* (Laqueur 1987, s. 143) definieras terrorism som “(...) the use or the threat of the use of violence, a method of combat, or a strategy to achieve certain targets”. I samma bok konstateras att exponering och publicitet är en viktig del av terroristernas strategi. Tuman (2010) presenterar flera möjliga definitioner från olika perspektiv på tre etablerade former av terrorism: statsterrorism (när auktoritära stater använder politiskt våld mot sina egna medborgare), nationell (eller inrikes) terrorism och global eller internationell terrorism. Ranstorp och Wilkinson (2005, s. 3-4) definierar terrorism ur ett brett och ändå tydligt perspektiv.

“Terrorism is the systematic use of coercive intimidation usually, though not exclusively, to service political ends. It is used to create and exploit a climate of fear among a wider group than the immediate victims of the violence, often to publicize a cause, as well as to coerce a target into acceding to terrorist aims”.

Det finns ingen anledning eller möjlighet att vidare diskutera definitioner här. Utifrån de definitioner som nämnts ovan kan de norska attackerna definieras som terrorism, eftersom de utgör politiskt motiverat och planerat våld med syfte att sprida ett budskap.

Terrorattackerna i USA 2001 ledde till ett ökat fokus på terroristhot över hela världen. Norris et al (2003, s. 4) menar att de förändringar och handlingar som följde efter attackerna var baserade på den amerikanska synen på terroristhot i världen snarare än den faktiska verkligheten. De hänvisar till statistik (ibid, s. 282) från USA som visar att det faktiska terroristhotet minskade 1993-2003. Utvecklingen ser naturligtvis olika ut i olika delar av världen men en allmän bedömning är att terroristhotet har ökat globalt sedan 2003. Orsakerna till denna utveckling behöver en mer informerad diskussion än denna, men ett möjlig antagande är att terroristattackerna 2001 och krigsinsatserna som följde i Irak och Afghanistan skapade ökad polarisering och radikalisering.

Det finns en rad olika statistikkällor baserade på olika definitioner av terrorism och olika insamlingsmetoder. Men vissa trender är tydliga. En genomgång av terrorismstatistik av FN (Schmid, 2004: 67) visar att antalet internationella terroristdåd minskade på 1990-talet och att det finns en tydlig koppling mellan fattigdom och terrorism (dock inte giltig som generell trend då det gäller terroristernas egen bakgrund). Några år efter attackerna i USA 2001 ökade antalet incidenter globalt. Källan till detta påstående är den globala databasen GTD (Global Terrorism Database) i USA som är en etablerad databas som registrerar terrordåd. Databasen är baserad på

University of Maryland med stöd från US Department for Homeland Security . GTD använder en bred definition av terrorism. Utgångspunkten är att ett terrordåd måste utgöra ett angrepp av en icke-statlig aktör (dvs. statsterrorism ingår ej). Två av följande tre kriterier måste också vara uppfyllda: (1) avsikten är att uppnå ett politiskt, ekonomiskt, religiöst eller socialt mål, (2) avsikten är att förmedla ett budskap till en bredare allmänhet, (3) handlingen strider mot internationell folkrätt. GTD visar att ökningen av terroristdåd främst skett i södra Asien (maximal ökning i Sydostasien), Mellanöstern och Nordafrika. Antalet terrordåd har också ökat i Europa och USA men denna ökning är inte alls i paritet med ökningen i Asien eller Afrika. De typer av terrordåd som har ökat mest är bombattacker och väpnade attacker, både mot civila personer och egendom.

I den offentliga debatten och nyhetsmedier brukar terrorister beskrivas som medlemmar i terrororganisationer. Men Schönborn och Scherer (2010) noterar i en studie om terroristernas organisering att dessa organisationer inte stämmer överens med de etablerade organisationstyperna: hierarkiska organisationer, nätverksorganisationer eller sociala rörelser. De delar en del egenskaper med hierarkier, speciellt genom auktoritärt ledarskap och vertikala kommunikationsprocesser. Men de delar också egenskaper med nätverksorganisationer eftersom organiseringen till stor del bygger på självständighet och situationsbunden flexibilitet. Trots detta är de inte nätverksorganisationer eftersom det sällan finns några formella eller egentliga kopplingar mellan aktörerna. Tydliga exempel på detta är de grupper som utförde terrordåden i Madrid 2003 och i London 2005, där dessa inte hade några egentliga kopplingar till andra aktörer i ett nätverk av något slag (Beck , 2008, s. 1574). En tredje möjlighet är att betrakta terroristorganisationer som sociala rörelser, men problemet är då att dessa per definition kräver massmobilisering. Hoffmann (2004, s. 551) konstaterar till exempel att al-Qaida ”(...) has become more an idea or a concept than an organization; an amorphous movement tenuously led together by a loosely coupled transnational constituency rather than a monolithic, international terrorist organization”.

Schönborn och Scherer (2010:24) menar att kommunikation utgör fundamentet för terroristorganisationer och att organisationer skapas och består av anslutna strategiska kommunikativa handlingar. Detta innebär att terroristhandlingar och den publicitet eller offentlig uppmärksamhet de får fungerar som intern kommunikation mellan aktörer som inte har någon annan koppling till varandra. Medier och journalister hamna således i en mycket svår situation. Terroristers taktiska mål kan vara att skapa fysiskt och mänskligt lidande men deras strategiska mål är att få uppmärksamhet. Medierna blir därmed centrala för terrorister. Den norska terroristen var högst

medveten om detta när han konstaterade i sitt manifest att gripandet inte är slutet av terroristhandlingen, utan starten på propagandafasen.

Terrorism, medier och strategisk kommunikation: en kunskapsöversikt

Publicitet är en viktig dimension och mål för terrorattentat. Det är ett faktum att terroristattacker har stort nyhetsvärde. De är anpassade för mediernas logik, dramaturgi och värdering (Papacharissi & Oliveira, 2008, s. 53). Men medieforskaren Picard (1989) betonade för flera decennier sedan att terrorismens mål inte endast är publicitet per se utan att deras kommunikationsstrategier är betydligt mer sofistikerade:

”Labeling perpetrators of terrorism as seekers of publicity for its own sake is simplistic and ignores their very significant efforts to direct news coverage to present their cause in favorable ways and to disassociate groups from acts that will bring significant negative responses to the cause” (Picard, 1989, s. 14).

Canel och Sanders (2010, s. 450) som analyserat terrorattentaten i Madrid (2004) och London (2005) betonar också terrorism som strategisk kommunikation med mål att attackera demokratins legitimitet genom att undergräva allmänhetens förtroende, påverka och polarisera politik och skada anseendet för andra organisationer.

Nyhetsmedier har en avgörande betydelse för både planering och konsekvenser av terroristattacker. I en studie av relationen mellan attackerna den 11 september 2001 i USA och massmedia konstaterar Norris (2003, s. 3) att medierna bör ses som tveeggade svärd. Å ena sidan kan mediernas rapportering gynna terroristerna genom att ge exponering, sprida deras politiska budskap och oavsiktligt uppmuntra till ytterligare attentat och nätverk. Å andra sidan kan medierna leda till att den sittande regeringen eller regimen stärker sin ställning och sina möjligheter att utan motstånd genomföra sanktioner och ny lagstiftning som vara diskutabel på längre sikt ur ett demokratiskt perspektiv.

Efter attackerna 9/11 har diskussionen om terrorism som strategisk kommunikation intensifierats (Norris 2003; Richards 2004; Somerville 2011). Men också terrorismbekämpning legitimeras genom effektiv strategisk kommunikation. Den dåvarande presidenten i USA George Bush myntade uttrycket ”war on terror” och skapade maximal polarisering som underlag för krigsinsatser i Irak och Afghanistan. När det gäller terrorister så drar Loew (2003, s. 212ff) slutsatsen att Al-Qaidas attacker 2001 hade fler kommunikationsmål än synlighet, till exempel att skapa rädsla, provocera reaktioner, kommunicera politiska orsaker, demonstrera USA:s sårbarhet,

rekrytera likasinnade, skapa politisk radikaliserings och stärka terroristgruppernas gemensamma identitet i relation till vad som definieras som USA:s hegemoni.

De första stegen mot professionalisering av terroristernas strategiska kommunikation skedde redan på 1970-talet då tyska RAF, Rote Armee Fraktion, systematiskt började utvärdera medietäckningen av sina attentat (Rothenberger 2011, s. 2). Planeringen och genomförandet av attackerna 9/11 kan trots detta anses vara en brytpunkt när det gäller terrorismens anpassning till medielogiken. Attackerna på just tre fundamentala maktinstitutioner (som representerade politisk, ekonomisk och militär makt) var också en strategisk kommunikativ attack på tre symboler i det västerländska samhället. Richards (2004, s. 171) menar också att tidpunkten för de båda attackerna på World Trade Centre i New York var anpassade till mediernas villkor så tillvida att det skulle finnas gott om kameror som kunde fånga den andra attacken.

Det bör tilläggas att den syn och propagandaanvändning av strategisk kommunikation som terroristerna tillämpar står i skarp kontrast till de ideal som gäller i samtiden inom såväl som forskning och praktik. Enligt detta ideal ska moderna företag och myndigheter sträva efter att genom strategisk kommunikation öka delaktighet, öppenhet och dialog (Richards 2004, s. 175). På avstånd kan man tolka terroristernas användning av strategisk kommunikation som propagandaktik, dvs. enkelriktad, fokuserad på uppmärksamhet och utan sanningsideal (Grunig och Hunt 1984).

Tuman (2009) menar att terrorism ska ses som retorisk kommunikation med flera målgrupper. Rothenberger (2011, s. 9) menar i enlighet med tidigare nämnda Picard (1989) att terroristernas strategiska kommunikation är komplex och har fler kommunikationsmål än att framkalla rädsla:

- att polarisera den allmänna opinionen
- locka nya medlemmar
- exponera manifest
- vilseleda fiender
- tillkännage ytterligare åtgärder
- skapa en mediebild
- internkommunikation mellan nätverk av terrorister
- få information om gisslan och kontraterrorism.

Samtida terrorism använder nya och sociala medier proaktivt och kan nå målgrupper utan att kommunicera med journalister. Weiman (2008) har analyserat 6714 internationella terroristdåd mellan slutet av 1960 och början av 1990 och visar att terroristhandlingar i allt högre grad anpassat sig till mediernas logik. Före etableringen

av internet var terrorister, t.ex. RAF eller IRA, beroende av traditionella massmedier. Men under åren före millennieskiftet började allt fler terrorgrupper använda internet proaktivt. Weiman (2008) konstaterar att 1998 hade inte ens hälften av de internationella terrororganisationerna som identifierats av amerikanska myndigheter egna webbplatser. År 1999 var nästan alla dessa organisationer aktiva på internet och denna utveckling har eskalerat genom sociala medier. Idag använder till exempel jihadisterna inom Islamiska staten (IS) sociala medier som ett sätt att nå sina mål genom att exponera attacker live. Samma forskare (Weiman, 2008) drar slutsatsen att terroristerna webbplatser har många egenskaper gemensamt: de presenterar våld som det enda sättet att ta itu med motståndaren, de skyller våldet på tidigare handlingar av motståndaren, avhumaniserar motståndaren och definiera sig själva som frihetskämpar och representanter för marginaliserade minoriteter eller grupper. Dessa karaktärsdrag stämmer väl överens med innehållet i det manifest som den norske terroristen förmedlade.

Analys av attackerna i Norge

Attackerna i Norge kommer nu att användas som en fallstudie som dels visar hur den norska regeringen och myndigheter hanterade dessa ur ett kriskommunikativt perspektiv, dels hur nyhetsmedier rapporterade om attackerna. Fallstudien är, som tidigare nämnts, baserad på en omfattande utvärdering av hur den norska polisen agerade under och efter attackerna under 2011 och en medieanalys. Medieanalysen är baserad på 924 tidningsartiklar under perioden 22/7-5/8 2011, som publiceras på webbsidor av de två norska tidningarna Verdens Gang och Aftenposten. Inledningsvis redovisas hur den nationella regeringen och polisen agerade under krisen. Denna beskrivning bygger på expertintervjuer med tjänstemän på det nationella kriskommunikationssekretariatet i Norge, polisens egen utvärdering och andra dokument.

Hanteringen av kriskommunikation på regeringsnivå och inom polisen¹

Norge har få erfarenheter av terroristattacker men har som de flesta nationer flera erfarenheter av stora samhällskriser (t.ex. tsunamikatastrofen år 2004). Norge, som är

¹ Källor: www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/beredskap_og_terror.html?id=1121; www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/krisestotteenheten-.html?id=417653; muntliga källor: två chefer inom justitiedepartementet och KSE (22 november, 2012)

medlem i NATO och var ockuperat av Tyskland under andra världskriget, har också erfarenheter från krigsinterventioner. Norge har ett väl fungerande statligt system och en hög grad av offentlig insyn och förtroende. Krishanteringsstrukturen i Norge bygger på ett riksdagsbeslut från 2005. Huvudprincipen är att det departement som har ansvar för en viss sektor under normaltillstånd också ska ha detta under en kris.

Justitiedepartementet har samordnings- och tillsynsansvar via DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap), Nasjonal sikkerhetsmyndighet och ”hovedredningscentralene”. På nationell och strategisk nivå, där också Krisestøttenheten (se senare) är placerad fattar regeringen politiska beslut om övergripande mål och former. Regeringens kriseråd arbetar med strategisk koordination, t.ex. mellan departementen. Ledardepartementet (det departement som ansvar för den sektor som står i krisens centrum) rapporterar till kriserådet och regeringen.

Krisestøttenheten (KSE) bildades 2006 och har liknande uppgifter som krishanteringskansliet inom statsrådsberedningen i Sverige, men har en annorlunda organisering. KSE ingår i Justitiedepartementet (Rednings- och beredskapsavdelningen). KSE är en stödenhet som arbetar dygnet runt och som kompletterar de krisresurser som redan finns på de olika departementen. Huvuduppgiften är att KSE: ”bistår med stödfunktioner till ledardepartementet och till andra departement samt till Regeringens krisråd, under kriser i fredstid”. KSE övertar inte ansvar som är delegerat till de olika linjeorganisationerna på departementen. Departementen kan genom KSE få tillgång till extra bemanning och resurser inom kriskommunikation. KSE bestod 2011 av ca 6 medarbetare, tre-fyra assistenter, en bemanningspool inom kriskommunikation och en beredskapspool. KSE erbjuder följande tjänster:

- Krishanteringslokaler
- Mobil teknisk utrustning
- Situationsrapporter
- Analyskapacitet
- Loggföringskapacitet
- Kommunikationsberedskap
- ”Publikumshenvendelser” (hantering av ökad telefontrafik)
- ”Beredskapsfaglig bistand under kriser”

Attackerna genomfördes då de flesta i inom KSE, som ska stödja den nationella regeringen, var på semester. Endast tre av åtta av de anställda på KSE var i tjänst. Trots detta faktum lyckades KSE bygga en operativ krisorganisation ganska snabbt,

bland annat genom att kalla in personal som fanns i närområdet. Redan klockan 16.45 var KSE arbetsdugligt. Chefen fick den första informationen per telefon från en kollega vid KSE sex eller sju minuter efter den första attacken. KSE fick den första informationen om attacken på ön Utöya via massmedier. Den första nyhetssändningen om attacken sändes klockan 18.07 på NRK.

KSE hade skriftliga planer och strategier. Men de saknade tillgång till dessa eftersom de var tvungna att direkt flytta till en annan plats (det fasta sekretariatet evakuerades). Datortillgång fanns inte på grund av säkerhetsspärrar och de tryckta planerna var kvar på kontoret. Personalen hade också problem med att publicera material på sin egen webbportal och kunde inte använda sitt intranät .

”Vi var tvungna att improvisera eftersom alla krisplaner låstes in i det andra kontoret eller i intranätsystem som vi inte kunde komma åt . / Allt vi kunde göra var att arbeta utifrån ’vårt minne’ ” (intervju).

Trots bristen på tillgång till formella planer och intranät uppfattade ledningen av KSE att de lyckades skapa ett väl fungerande kommunikationssystem. Den viktigaste kommunikationsplattformen var en e-postslinga mellan de berörda parterna, t.ex. KSE, justitiedepartementet, polisen och andra ministerier och organisationer. Genom e-postslingan samordnades talpunkter (budskapsplattform) som ständigt uppdaterades beroende på informationssituationen. Talpunkterna förmedlades till motsvarande statsrådsberedningens kansli som flyttats till statsministerns privata hem. Ett tal, baserat på dessa talepunkter, skrevs av statsministerns medarbetare.

Det största problemet var bristen på information från de operativa organisationerna, särskilt polisen, och återkoppling från regeringen. KSE hade också problem med att kommunicera med statsministerns kansli. En tjänsteman från kansliet placerades vid KSE, men informationen hade trots detta svårt att nå fram. E-postslingan var den mest effektiva kanalen, enligt KSE:s ledning. Det faktum att KSE saknade tillgång till planer upplevdes inte som ett stort problem. Det gjorde däremot de tekniska problem som fanns, särskilt det faktum att intranätsystemet inte fungerade och att den norska regeringen inte hade en samordnad extern webbportal för kriskommunikation.

En stor utvärdering med fokus på de norska polisoperationerna genomfördes efter attackerna och presenteras i mars 2012 (Politistyrelsen, 2012). En del av utvärderingen var inriktad på operativ kriskommunikation och några relevanta slutsatser finns. Utvärderarna konstaterar att rikspolisen hade planer för kriskommunikation men att dessa planer var föråldrade och inte integrerade i det organisatoriska arbetet. Ett av de stora problemen under den akuta krisen var bristen på professionell

kriskommunikation på fältet, särskilt i det lokala distrikt där Utøya ligger. Det fanns ingen professionell kommunikationskompetens i det lokala polisdistriktet. Det fanns inte heller någon plan eller samordning för hur man bygger en snabb kommunikationsorganisation som länkade rikspolisen till katastrofområdet.

Polisen valde att inte informera löpande om det antagna antalet dödsfall. Inte förrän klockan 03.50 den 23 juli meddelades att minst 80 personer var döda. Innan dess var den officiella siffran tio dödsfall. Utvärderingen menar att polisen på ett tidigare stadium borde ha meddelat omfattningen av massakern i ungefärliga termer. Polisen visste att detta var en attack med ett stort antal dödsfall och att det involverade långt fler människor än tio (ibid., s. 153). Detta är en kontroversiell och ny rekommendation. Krismyndigheter kritiserar ofta också för att de förmedlar information om antal döda som inte stämmer, vilket brukar vara orsak till att man inte vill gå ut med sådan information förrän den är säker och bekräftad. Men spridningen av information och rykten genom sociala medier kan leda till att denna etablerade strategi behöver omprövas. Risker är förstås annars att spekulationer via sociala medier leder till oanade konsekvenser.

Såsom tidigare nämnts så florerade spekulationer om vem som stod bakom attackerna på ett tidigt stadium direkt efter attackerna (som tidigare konstaterats så nämndes al-Qaida flera gånger i nationella och internationella medier). Klockan 19.59 meddelade en av de större dagstidningarna i Norge, Verdens Gang, att gärningsmannen var en etnisk norrman. Polisen kommunicerade dock detta senare. Utvärderarna anser att polisen borde ha informerat om identiteten på gärningsmannen i ett tidigare skede. Samtidigt så visar utvärderingen att när polisen var proaktiva och kommunicerade så fick deras budskap stort genomslag i medierna. Detta bekräftas också av vår innehållsanalys som senare redovisas. Polisen dominerade som källa i nyhetsrapporteringen.

Utvärderingen visar att kriskommunikation under fasen efter den akuta krisen hade för få resurser och för lite stöd (begränsad personal) samt att denna fick begränsad uppmärksamhet i polisorganisationen. Medierelationer hanterades utan förankring i en strategi. Efter den akuta och direkt efterföljande fasen ökade kritiken av polisens åtgärder (t.ex. att information om gärningsmannens bil som förmedlades till polisen på en lapp försvann, att den båt som användes för att ta sig till ön gick sönder, att de tog för lång tid att bli operativ samt att relevant information inte kommunicerades tillräckligt snabbt). Utvärderingen betonar att den centrala rikspolisen borde ha samordnat kriskommunikation och att kommunikationspersonal borde ha varit på plats vid det lokala katastrofområdet intill Utøya.

Viss taktik anses ha fungerat bra, t.ex. de centrala presskonferenserna, pressmeddelandena och det faktum att den centrala kommunikationsorganisationen organiserades snabbt. Sammanfattningsvis så var utvärderarna ganska kritiska mot kriskommunikationen under och efter attackerna: behovet av personal speglade inte kommunikationsbehovet, planerna var dåligt uppdaterade, övningar hade inte genomförts i tillräcklig omfattning, styrning och relation mellan centrum och lokalt katastrofområde var bristfällig, polisens kompetens i att kommunicera genom sociala medier var undermålig och de var reaktiva och alltför sent offentliggjorde information.

Samhällsutvecklingen och utvecklingen av terrorismen har ökat vikten av kriskommunikation när det gäller att analysera och motverka terrorplaner och handlingar samt förstås för den operativa krishanteringen på olika nivåer. Studien av KSE visar att planer och strategier kan ha haft betydelse som ett verktyg för lärande men att de hade en mindre direkt operativ användning under krisen. Detta resultat stärker teoretiska antaganden baserade på idéer om improvisation och meningsskapande i krissituationer (t.ex. Weick , 1998) samt teorier om gränsöverskridande kriskommunikation (Boin , 2010). Utvärderingen av polisen och intervjuer med KSE visar också att samordningen av informationsflöden mellan olika organisatoriska nivåer är ett allvarligt problem under terrorattacker och liknande händelser. I detta fall verkar bristen på samordning av information mellan centrum och lokal nivå ha varit ett avgörande problem. Problem med samordning är både en organisatorisk och ett kommunikativt problem.

På avstånd kan terrorattackerna i Norge passa in i traditionella definitioner av kriser: som en enskild händelse, en linjär process, som kräver en hög grad av taktisk överföring av information i ett nationellt samhälleligt sammanhang. Men analysen av terrorattackerna motsäger detta:

(1) Attackerna i Norge och hur de kommunicerades, särskilt före gärningsmannen identifierades, var kopplade till en global diskurs om terrorism (Norris et al , 2003). Även då terroristen identifierats så finns det en tydlig koppling till globala konflikter, i detta fall särskilt den högerextrema och främlingsfientliga rörelse som finns i Europa. Attackerna avsåg att skapa rädsla och debatt, inte bara i Norge utan också i hela världen. Etablerad kriskommunikation kunskap är värdefull i alla typer av kriser, men det finns vissa utmaningar som är specifika för terrorism. En av utmaningarna är naturligtvis det faktum att terroristhandlingar organiseras och utförs som strategisk kommunikation (se Falkheimer, 2014). Tidigare forskning som nämnts (t.ex. Picard , 1989; Richards, 2004; Weiman 2008 , Canel och Sanders 2010; Somerville, 2011) drar slutsatsen att terroristers strategiska kommunikation är sofistikerad och att medieexponeringen har flera syften. Attackerna i Norge visar på behovet av att

utveckla särskilda kriskommunikationsstrategier för terrorism. Det behövs också mer forskning för att utveckla kriskommunikationsmodeller som är specifika för de kommunikativa utmaningar som före, under och efter terrorattackerna.

(2) Krisen utmanade den linjära processen med standardplanering och informationsöverföring. Utvärderarna av polisen anser att planerna inte var uppdaterade, inrädda och att polisen var för långsamma i att ge information om vad som hade hänt. Hastigheten i det samtida mediasamhället utmanar den informationskontroll som myndigheterna tidigare har haft. Det krävs en ökad förmåga att utifrån ett strategiskt förhållningssätt improvisera och agera också genom sociala medier. En anledning till detta är att underminera ryktesspridning, spekulationer och desinformation som kan leda till oanade konsekvenser och handlingar, som ytterst hotar demokratisk legitimitet och stabilitet.

Mediernas rapportering och gestaltning av attackerna

För att få en representativ bild av hur norska medier bevakade och rapporterade om attackerna och dess konsekvenser genomfördes en kvantitativ innehållsanalys av ett stort antal webb-publicerade nyhetsartiklar i två dominerande norska dagstidningar. Idealiskt hade varit att också analysera flöden på sociala medier, TV- och radiosändningar, men detta har inte varit möjligt. Faktum är att de traditionella dagstidningarna fortfarande har stor betydelse för opinionsbildningsprocesser i ett nationellt sammanhang. I en norsk studie (Brurås, 2012), som har refererats tidigare, har mindre medieanalyser av norsk nyhetsrapportering i TV genomförts. Några av resultaten från denna studie redovisas nedan som sekundärdata. Därefter redovisas syfte, metod och resultat av den innehållsanalys som vi genomfört.

Norsk medierapportering under den akuta fasen (Brurås, 2012)

Brurås (2012), som analyserat det första dygnet, visar att NRK (public service-TV) var den primära nyhetskällan. Nyhetssändningarna hade tre gånger så många tittare jämfört med en vanlig dag (ibid, s. 12). Några tydliga karaktärsdrag i mediebevakningen i den akuta fasen samt i den direkt efterkommande fasen identifierades: (1) återgivningen av minnesstunder, begravningar och andra ceremonier, att nationen talade till folket (t.ex. så sändes och trycktes kungens tal), att medierna bjöd in allmänheten att delta (t.ex. så erbjöd Verdens Gang, VG, läsarna att skriva om 'sitt 22 juli' på en läsarblogg medan man på TV2 kunde tända ett ljus för offren). Den kritiska och granskande fasen inleddes ganska snart inom redaktionerna, men "publiseringen startet først etter 3-4 uker" (ibid, s. 18). Aftenpostens första kritiska uppslag mot polisen kom den 6 augusti och fortsatte från den 11 augusti. VG

publicerade en stor minnesbilaga den 8 augusti. En vecka sedan kom ett stort bildreportage från rekonstruktionen på Utöya. NRK sände ett reportage den 9 augusti om den lilla röda gummibåt som polisen fick använda för att ta sig till Utöya, men som tog in vatten och fick motorstopp, och dessutom åkte en omväg.

Eggen et al (2012) har i en delstudie genomfört en kvantitativ analys av den norska rikstäckande televisionens (NRK och TV2) bevakning under det första dygnet. Båda kanaler bröt sin tidigare planerade tablå och sände endast program och inslag om attackerna. TV2, som är en reklamfinansierad kanal, var något snabbare med sin nyhetssändning och låg steget före i nästan all informationsgivning (ibid, s. 38). Redan klockan 16.13 uttalade sig en terrorexpert för första gången i NRK (Atle Mesøy, ”expert på islamologi”). Klockan 17.56 sände TV 2 en telefonintervju med statsministern (klockan 1818 sände NRK intervju med denne). Mest sändningstid lade båda kanaler på presskonferenser (NRK sände mest, men gäller båda kanaler), därefter gäst i studio (NRK) och intervju (TV2) (ibid., s. 40) Den primära källan i sändningarna var politiker (ca 37-38% i båda kanaler), därefter polis/räddningstjänst/sjukhus (22% i NRK, 25% i Tv2) och kommentatorer (NRK, 13%)/offer (TV2 15%). Statsministern var politisk källa i närmare hälften av fallen i både NRK och TV2. (ibid., s. 51). Polisen var dominerande källa för myndigheterna medan sjukvården var andra största myndighetskällan. Kyrkan var tredje största källa i NRK, men helt osynlig i TV2 (ibid., s. 57). USA:s president Barack Obama dominerade som utländsk politisk källa. TV2 visade mest bilder från Utöya och mer än dubbelt så mycket bilder på terroristen jämfört med NRK (ibid., s. 65). Sammanfattningsvis så förmedlade kanalerna ganska lik information genom samma genrer, TV2 var snabbast i nyhetsförmedlingen, NRK:s berättarteknik var mer formell och planerad än TV2, som var mindre formell och använde sig aktivt av sociala medier och var genomgående närmare händelserna än NRK.

Grydeland (2012) analyserade NRK och tidningen Dagsavisen med fokus på vilka tolkningar dessa gjorde under det första dygnet. Hon konstaterar att NRK nämnde Afghanistan tio gånger fram tills terroristen identifieras, och därefter inte alls. På liknande sätt används begreppen terrorattack eller terrorangrepp 35 gånger i NRK och Dagsavisen fram tills terroristen identifierats. Efter att han har gripits används dessa två ord endast två gånger. (ibid., s. 96) Istället ersattes terrorism som ord med ”’tragedie’, ’katastrofe’ og ’massakre’” efter hans gripande (ibid., s. 99). Terroristen blir titulerad mördare, gärningsman och liknande trots att hans politiska motiv blir känt snart efter gripandet.

I en annan delstudie av Twitters betydelse som nyhetskälla, som har bristande tillförlitlighet, konstaterar Gjestland (2012) dock något intressant: Twitter är snabbast

som nyhetskälla (första tweet om attacken på Utöya kom 1736 (NRK gjorde sin första nyhetsändring 1756), men användarna gör en *reality check* via traditionella medier (webb-tidningar och TV) för att bekräfta nyhetens tillförlitlighet. Det som blir uppenbart är att det finns ett samspel mellan sociala medier och etablerade medier.

Medieanalys av Verdens Gang och Aftenposten

Vår empiriska undersökning består av en kvantitativ innehållsanalys av 924 nyhetsartiklar mellan 22 juli och 5 augusti 2011 i två stora norska tidningar, Verdens Gang (VG) och Aftenposten (AP). Analysen knyter an till så kallad inramningsteori (*framing*) som särskilt behandlar vilka aktörer som dominerar innehållet, vilket journalistiska ramar som är giltiga samt och kontextuella och politiska faktorer gestaltas. Kvalitativa exempel från nyhetstexter används ibland för att förtydliga inramning och gestaltning. Beskrivning och analys nedan är baserad på publicerade internationella artiklar (Falkheimer och Olsson, 2014; Olsson, Falkheimer, Nord 2014).

Såsom tidigare nämnts så skrev den norske terroristen i sitt manifest att gripandet markerade starten för propagandafasen. Frågan är om han lyckades exponera sin politiska propaganda? Enligt studien så citerades terroristen i fem procent av samtliga 924 artiklar, ofta med länkar till det manifest han kommunicerade strax innan attackerna via internet. Attackerna i sig själva var förstås de viktigaste handlingarna för att få publicitet. Innan gärningsmannen greps beskrev de norska tidningarna attackerna som terrorattacker: "Terrorattack i Oslo: Sju bekräftade döda" (Verdens Gang, 22/7, vår översättning). Efter att gärningsmannen gripits, används terrorism som begrepp då och då men andra begrepp blev mer frekventa (t.ex. massaker, massmördare eller tragedi). Exempelvis användes rubriken "Allt om tragedin" (i Aftenposten 23/7, vår översättning). Extremistiska citat från terroristen användes som bakgrund i nyhetsrapporteringen, men attackerna sammankopplades sällan med den internationella högerextrema rörelsen. Istället hamnade terroristen som individ i fokus och attackerna jämfördes bland annat med skolskjutningar: "Forskaren anser att de bilder som förmedlas i Manifestet kan anslutas till Virginia Tech-massakern och även massakrerna i Finland (Aftenposten 25/7, vår översättning).

Metod

Den huvudsakliga frågan i studien var: Har de norska nyhetsmedier som analyseras gynnat eller motverkat terroristens propaganda? Följande fyra empiriska frågeställningar har ställts:

1 . Vilka källor dominerar i de valda medierna?

2 . Vilka journalistiska metoder dominerar i de valda medierna? Denna analys bygger på en dikotomi mellan beskrivande och förklarande nyhetsjournalistik. Beskrivande journalistik definieras som en enkel redovisning av fakta. Förklarande journalistik innebär att journalisten i viktiga avseenden gör sina egna tolkningar och drar slutsatser.

3 . Vilken berättelseramar dominerar rapporteringen i de valda medierna? Vi utgår här från en dikotomi mellan att rama in händelsen som en sakfråga eller som ett spel. En spelram betyder att artikeln fokuserar på attacken och dess sammanhang som en strategisk och taktisk historia,, t ex , genom att analysera relationer mellan och konsekvenser för politiska aktörer, Norge och andra institutioner. Inom politisk kommunikation brukar detta i konkret journalistik innebära användning av spel-, sport- eller krigsmetaforer. Vi baserar också studien på en dikotomi mellan episodiska och tematiska ramar. En episodisk ram innebär att artikeln främst är inriktad på den enskilda händelsen eller den en enskild aktör. Artikeln skildrar det som hänt som en incident eller genom en person i form av en fallstudie. En tematisk ram gestaltar det som har hänt i ett större sammanhang och jämför till exempel denna med andra incidenter eller samhällstrender med avsikt att förstå mer allmänna trender, tendenser och sociala effekter.

4 . Hur relaterar rapporteringen till kontextuella faktorer? I vilken utsträckning behandlas ursprungliga orsaker och effekter på Norge? För att besvara dessa frågor har vi analyserat hur nyhetsartiklar relaterar till politiska rörelser (t.ex. högerextremism och terrorism) och effekterna på Norge som en demokrati och nation.

Urvalet består som nämnts av 924 nyhetsartiklar som publicerats på nyhetswebb mellan den 22 juli och den femte augusti 2011 i Verdens Gang och Aftenposten i Norge . Artiklarna samlades in med hjälp av en mediedatabas, Retriever , och sökorden (bomb * och Oslo) OR (Utøya ELLER Breivik). Verdens Gang (VG) är Norges näst största nationella tryckta tidning med en total tryckt upplaga på 211 600 och har den mest lästa webbtidningen med 1 728 000 dagliga läsare (TNS Gallup , 2011) . VG ägs av bolaget Schibsted och är politiskt oberoende. Aftenposten (AP) är en nationell dags- och kvällstidning. Det ägs också av Schibsted och har en oberoende konservativ hållning på opinionssidorna. VG:s kontor var beläget mitt emot den byggnad som attackerades och redaktionen evakuerades till en annan plats. Ingen kom till skada på VG s kontor , men det innebär att VG var direkt berörda av attacken. AP har en total tryckt upplaga på 337 500 (morgonupplaga 236 000). Kvällsupplagan publiceras från tisdag till torsdag. Under 2011 var AP Norges största tryckta tidning och den tredje mest lästa webbtidningen med 554 000 dagliga läsare (TNS Gallup, 2011). 79 procent av norrmännen (9-79 år) läste en tryckt eller en webbtidning varje

dag under 2011: 63 procent läste en tryckt tidning, 48 procent läste en webbtidning (TNS Gallup , 2011).

Innehållsanalysen visar marginella skillnader mellan VG och AP. Därför har materialet har slagits samman i presentationen av resultatet som följer senare. Analysen är begränsad till de första två veckorna efter attackerna. Det är ett faktum att nyhetsmedierna blev mer kritiska mot krishantering, särskilt mot polisen men också mot statsministern och regeringen efter dessa veckor. Vi fokuserar på den akuta och strax efterföljande fasen eftersom vi ser inramningen då som avgörande för den kommande utvecklingen. Det är också den fas där allmänhetens behov av information och möjligheterna att påverka den allmänna opinionen är på högsta nivå.

Inramning som medieteori

Den ursprungliga teorin om inramning (eng. *framing*) utvecklades av socialpsykologen Goffman (1956). Inramningsteorin har varit en av de mest inflytelserika teorierna för att förstå medie- och kommunikationsprocesser under de senaste decennierna, men ur olika perspektiv. Inramningsteori är en splittrat paradigm, enligt Entman (1993), vilket har resulterat i att det finns en mångfald i utformningen av studier på olika typer av medieinnehåll med olika analytiska ändamål. Trots sin splittrade karaktär menar Entman (ibid : 52) att analyser utifrån inramningsteori har gemensamma egenskaper:

“Frames, then, define problems – determine what a causal agent is doing with what costs and benefits, usually measured in terms of common cultural values; diagnose causes – identify the forces creating the problem; make moral judgments – evaluate causal agents and their effects; and suggest remedies – offer and justify treatments for the problems and predict their likely effects.”

Ramar kan förstås som en kamp om mening bland berörda aktörer. I samband med kriser, liksom andra kommunikationssituationer, kan ramar matcha varandra men de kan också kollidera. Politiker eller företagsledare utgår oftast från etablerade ideologiska ramar, rotade i kulturella normer, och förmedlar budskap som syftar till att anpassa sig till den allmänna opinionen. Journalister baserar sin nyhetsproduktion beroende på strukturella förhållanden, medielogik och etablerade journalistiska berättelser (inklusive polarisering, förenkling och moraliska dikotomier). Allmänheten tillämpar både gemensamma, etniska och individuellt förankrade ramar för att förstå och tolka en social händelse men påverkas av nyhetsmediernas ramar och av den

inramningstrategier och taktiker som används av professionella källor såsom kommunikatörer (Allern, 1997; Hallahan, 2001).

Inramningsanalyser har använts för ett antal olika undersökningar genom åren. En ofta citerad studie som analyserade politisk kommunikation är Semetko och Valkenburg (2000) som menade att nyhetsmedier applicerar fem olika inramningar vid rapportering av politiska händelser (vår översättning): ansvarsfördelning, konflikter, moral, ekonomi respektive mänskliga aspekter. En annan framträdande forskare, Iyengar (1987, 1991), skapade dikotomin mellan tematisk och episodisk inramning. I den tematiska inramningen presenteras frågor och händelser i ett bredare samhällsligt sammanhang. Den episodiska inramningen fokuserar individer och händelsen i sig.

Tidigare forskning om medier och terrorism konstaterar att att medier i allmänhet tillämpar både tematiska och episodiska ramar, som både främjar negativa stereotyper och militära åtgärder (Papacharissi och Oliveira, 2008, s. 58). En studie av McDonald och Lawrence (2004) av de tre första dagarna efter terrorattackerna 9/11 visar att episodisk inramning dominerade täckningen. Detta är ganska logiskt: i den akuta krisen och strax därefter fokuserar ren informationsförmedling av vad som hänt. Men i nästa fas brukar tematiska inramningar växa fram, i syfte att förstå och tolka orsaker och konsekvenser. Andra forskare inom området (t.ex. Norris, 2003) har noterat nyhetsmediernas tendens att förlita sig på de globala makroramar, såsom det kalla kriget eller den doktrin om ”war on terror” som slogs fast av den amerikanska regeringen och presidenten efter 9/11. Makroramar hjälper journalister att snabbt svara på grundläggande frågor om vem, vad och varför. Terrorattacker följs ofta av inledande osäkerhet om terroristen eller terroristernas identitet och motiv. Detta leder ofta till ett informationsvakuum där journalister såväl som allmänheten vill ha snabba svar och hög risk för spekulationer och rykten. Efter attackerna i Norge finns, som tidigare nämnts, flera exempel på hur experter och journalister spekulerade att al-Qaida var ansvarigt. Det var också ett faktum att några muslimska terrororganisationer meddelat att de stod bakom attackerna (t.ex. Ansar al-Jihad al-Alami, citerade från New York Times i Aftenposten 22/7).

Regeringar, icke-statliga aktörer och medier har sedan 2001 tenderat att utgå från ”war on terror” (dvs. hotet från islamistisk terrorism) som inramning för att motivera och förklara politiska och militära strategier, bland annat när det gäller hantering av säkerhets- och informationsfrågor (Ryan, 2004; Reese, 2007; Ruigrok och van Atteveldt, 2007). Ibland är detta en möjlig och rimlig inramning, men ibland inte. Genomgående är också att islamistiska terrorister framställs som irrationella och fanatiker i motsats till rationella och moderata västerlänningar (Thussu, 2006, s. 10).

Powell (2011) hävdar, baserat på en studie av amerikanska nyhetsmedier, att inhemska terrorister som inte kan kopplas till globala islamistiska extremrörelser oftare skildras som ensamma störda individer. Powell visar signifikanta skillnader mellan de två typerna av inramningar av terrorism. Inhemska terrorister framställs som intelligenta, men psykiskt instabila. Beskrivningarna är mer personliga och mänskliga och den inhemska terroristen ses inte sällan som en familjemedlem. Den internationella islamistiske terroristen skildras som en ond extremist och som en del av till ett mycket större nätverk drivet av hat mot USA. Den inhemska terroristen ses som en komplex karaktär (t.ex. som ett resultat av sin barndom), med individuella motiv och inhemska attacker ses oftare som isolerade företeelser.

Resultat av innehållsanalysen

1. Genre

Under den akuta krisfasen uppstår ett hårt tryck på ansvariga myndigheter och medieföretag att producera information. Möjligheterna för myndigheterna att nå ut med sina budskap är stora medan journalister gör allt de kan för att fylla sina mediekanaler med relevant innehåll. Det är därför ganska logiskt att nyhetsartiklar om händelsen dominerar före olika former av tolkande eller förklarande journalistik..

Tabell 1: Nyhetsgenre (Verdens Gang och Aftenposten 22 juli-5 augusti, 2011, N=924), %

Nyhetsartikel	Nyhetsanalys	Krönika	Annat	Oklart
841	6	8	63	6

Kodningen av denna genreindelning är främst baserad på mediernas egen vinjettering. ”Nyhetsartikel” avser alla objekt som placeras under nyhetsvinjett och som återrapporterar vad som hänt, ofta med referens till professionella källor såsom polis och regering. ”Nyhetsanalys” innebär artiklar som uttryckligen förklarar för läsaren att artikeln innehåller en analys. ”Krönikor” är personliga texter, utan nyhetsorientering, där skribenten själv är en central referenspunkt. ”Övriga” avser artiklar som inte passar in i någon av ovanstående kategorier medan ”oklar” består av artiklar som inte kan placeras i flera av de andra kategorierna. Majoriteten av de 924 artiklarna är traditionella nyhetsartiklar som rapporterar vad som hänt och vad som kommer att hända och fokuserar på de mest dramatiska händelserna. Detta är som sagt inte särskilt förvånande. Tidigare krisforskning bekräftar att nyhetsmedier, under akuta och

stressiga situationer, tenderar att fokusera på individer och händelser snarare än på sociala och kontextuella faktorer (Singer och Endreny, 1993). Kriser accentuerar också den klassiska konflikten mellan hastighet och noggrannhet. Forskningen är ganska samstämmig om tendensen att radio och TV (liksom internetbaserade nyheter) sänder vidare nästan allt som kan samlas in eller som når redaktionen, på grund av en omätlig efterfrågan på information (Quarantelli , 1989; Nord och Strömbäck , 2006) . I terrorituationer är detta uppenbarligen en känslig fas eftersom det kan innebära att terroristerna också har möjlighet att påverka nyhetsrapporteringen.

Det som är förvånande i täckningen i VG och AP är att denna genre och nyhetsform dominerade täckningen under minst tio dagar. Detta leder oss till slutsatsen att det i detta fall är en indikation på att det inte bara en fråga om inledande osäkerhet och chock, men också ett mer systematiskt inslag i nyhetsbevakningen.

2. Nyhetskällor

En viktig fråga under kriser och kanske särskilt under terrorattacker är vilka officiella källor som dominerar nyhetsbevakningen och som därmed ges möjlighet att rama in nyhetsbevakning i enlighet med deras intressen. I denna delstudie, som inte är heltäckande, har vi utgått från dominerande källa per artikel.

Tabell 2. Nyhetskällor (Verdens Gang och Aftenposten 22 juli-5 augusti , 2011), % (N 924)

Polisen	19
Experter	10
Relaterade till gärningsman	7
Offer/överlevande	7
Statsministern	6
Gärningsman	5
Anhöriga till offer	5
Annan minister	4
Sjukvård/räddning	3
Justitieministern	2
Internationella ministrar/kungligheter	2

Kyrkan	2
Politiska oppositionspartier	2
Norska kungahuset	1
Säkerhetspolisen	1

Polisen var den primära nyhetskällan vilket är logiskt eftersom de hade en viktig och operativ roll i hanteringen av attackerna, tillsammans med läkare och räddningspersonal. Enligt tidigare forskning anlägger nyhetsmedier oftast ett kommandoperspektiv under akut kris vilket innebär att de tenderar att luta sig mot uttalanden från polis och räddningspersonal i sin rapportering. Enligt Quarantelli (2002, s. 17) ökar beroendet av dessa officiella myndighetskällor ännu mer under terrordåd. Problem i samband med att förlita sig på källor som är befäl och medarbetare inom polis, räddningstjänst och sjukvård är för det första att denna personal har sällan en klar bild av händelsen utan fokus på den operativa hanteringen, för det andra att beroendet av bara en typ av källa kan leda till att journalister går miste om andra vinklar och aktiviteter som genomförs av andra aktörer (Scanlon, 2007:83). Intressant är också den utvärdering (Politistyrelsen, 2012) av just polisens insatser och kriskommunikation som tidigare presenterat, där den norska polisen fick kritik bland annat för sin hantering av kriskommunikationen.

Den näst mest framträdande nyhetsmediakällan var experter. Dessa experter har ofta en anknytning till forskningsinstitutioner och ibland kallas ”terrorexpert”. Användningen av experter är också vanligt i nyhetsjournalistik under normala omständigheter, men de får en särskild roll vid akuta kriser eftersom de ofta används för att spekulera om vem och varför och kan bli källor till obekräftade rykten. Ett sådant exempel är en artikel publicerad i AP den 27 juli 2011, där författaren menar att attackerna har ett direkt samband med våld i underhållningsbranschen (datorspel och tv-serier).

Antalet gånger som statsministern och terroristen används som en källa i nyhetsartiklar är nästan lika många. Statsministern Jens Stoltenberg citeras i sex procent av artiklarna, gärningsmannen i fem procent. Människor som är relaterade till terroristen citeras oftare än offrens anhöriga. Man kan naturligtvis utgå från, även om detta inte är en kvalitativ studie, att skildringar av terroristen är mycket negativa, men hans åsikter citeras. Terroristens manifest, som vem som helst kunder ladda ner från Internet, citeras flera gånger. På så sätt kan terroristen indirekt kommunicera sina politiska och extremistiska åsikter, och bekräftar det uttalande han gjorde om att

gripandet var början på propagandafasen. Det faktum att förövaren var norrman innebar troligen också till ett ökat fokus på hans individuella biografi. Andra källor, som den politiska oppositionen, kyrkan, kungligheter och internationella representanter (främst USAs president Barack Obama) användes som källor för att demonstrera omvärldens empati och stöd på olika sätt. Dessa källor kan ses som centrala för den rituella krisfasen, där medier har en viktig roll i att få människor samman och skapar en känsla av gemenskap (Dayan och Katz , 1992).

3. Journalistiska stilar och inramningar

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för vilka centrala inramningsstrategier som tillämpas i det mediematerial som analyserats. Den första dikotomin gäller beskrivande eller förklarande journalistik. Tidigare forskning har bekräftat en ökande tendens för tolkande journalistik (Neveu 2002, Gulati et al 2004), vilket ibland i nedsättande termer kallas för ”åsiktsjournalistik”. Tolkande journalistik går utöver beskrivande och faktabaserad rapportering och försöker förklara varför en händelse inträffat i stället. Genom att fokusera ”varför” förvandlas journalister till analytiker snarare än observatörer av politiska händelser samt direkta förmedlare av vissa värden snarare än av fakta (för en översikt, se Salgado och Strömbäck 2011).

Tabell 3. Beskrivande eller tolkande journalistik (Verdens Gang och Aftenposten 22 juli-5 augusti , 2011), (N 924), %

Beskrivande journalistik	Tolkande journalistik	Oklart
91	8	1

Resultaten visar att en stor majoritet av täckningen är beskrivande. Den lilla mängden tolkande journalistik, genom till exempel kommentarer och reflektioner, är förvånande med tanke på attackernas politiska, nationella och internationella dimensioner. Den andra dikotomin som analyserats gäller episodiska och tematiska inramningar. En episodisk ram kännetecknas av sitt fokus på enskilda isolerade händelser eller personliga handlingar och saknar kontextuella förklaringar. En tematisk ram placerar nyhetshändelse i ett större sammanhang genom att jämföra den med andra händelser, personer eller samhällstrender.

Tabell 4. Episodisk eller tematisk inramning (Verdens Gang och Aftenposten 22 juli-5 augusti , 2011), (N 924), %

Episodisk ram	Tematisk ram
84	16

Som framgår av tabellen dominerar episodiska inramningar täckningen av attackerna. Med tanke på att attacken var en terroristhandling, är detta något överraskande. Under de första dagarna efter attackerna kan det vara logiskt (Singer och Endreny, 1993) eftersom fokus då är främst att förmedla relevant information om vad som hände. Men förövarens politiska motiv, tydligt och kommunicerat från början, tycks inte leda till att det etableras någon tematisk ram av betydelse. Gärningsmannens individuella berättelse är i fokus och terrorattackerna ses i mindre frekvent omfattning som uttryck för nationell eller internationell politisk högerextremism. En fråga, som inte besvaras här, är om inramningen skulle ha tagit samma form om en islamistisk terrorgrupp hade legat bakom attackerna?

Ur ett politiskt perspektiv ger inramningen intryck av att händelsen var en enstaka händelse, relaterad till en individ och inte något som behöver upprepas av andra aktörer i framtiden. Denna inramning står i skarp kontrast till den politiska och mediala inramning som etablerades efter 9/11. Ett möjligt antagande är att inramningen efter attackerna i Norge var en strategisk konstruktion där såväl medier, myndigheter som regering i Norge medvetet kommunicerade och projicerade vad som hänt på detta sätt.

4. Hänvisningar till orsak och verkan samt effekter och ursprungliga faktorer

Vår sista analys avser mediernas rapportering om orsak, verkan och effekter på Norge. Den analysen behandlar vilken i vilken grad nyhetsartiklarna tog itu med de ursprungliga orsakerna till terrorattackerna. Med ursprungliga orsaker menar vi till exempel den politiska konflikten mellan västerländsk liberalism och politisk eller religiös fundamentalism och extremism.

Tabell 5. I vilken utsträckning behandlas ursprungliga orsaker (Verdens Gang och Aftenposten 22 juli-5 augusti , 2011), (N 924), %

Stor omfattning	Mindre omfattning	Inte alls
3	2	95

Större antal avser då artikeln är helt fokuserad på ursprungliga orsaker medan mindre antal innebär att ursprungliga orsaker nämns i en artikel men endast i förbifarten. Attackerna var terroristattacker i form av politiskt motiverat våld. Men innehållsanalysen visar att de bredare eventuella politiska orsakerna och effekter inte fick mycket uppmärksamhet. Ursprungliga orsaker (inte på individnivå) diskuteras i endast fem procent av den totala täckningen och de allmänna effekterna på Norge i elva procent. Den enskilde förövaren var i fokus och hans propagandabudskap exponerades medan de sociala och politiska medieanalysernas var få. Vi antog att terrorattackerna skulle ha initierat till utveckling av en tematisk ram om högerextremism och nationalistiska rörelser i samhället, men studien bekräftar inte detta antagande. Detta är ganska överraskande med tanke på den expansion av högerextremism som skett i hela Europa under de senaste 20 åren (Tepfenhart ,2011, sid. 57).

Tabell 6. I vilken utsträckning behandlas effekter på Norge (Verdens Gang och Aftenposten 22 juli-5 augusti , 2011), (N 924), %

Stor omfattning	Mindre omfattning	Inte alls
3	8	89

På ett liknande sätt diskuterade tidningarna under den period som vi analyserat dem inte de långsiktiga effekterna på Norge, till exempel konsekvenserna för demokrati eller samhällelig tillit. Detta är ganska förvånande. Medierna vi studerat av-politiserade attackerna.

Slutsats

Vi kan konstatera att nyhetsmedierna vi analyserat tog samma perspektiv som den norska regeringen och förstärkte inramningen av terroristen som en ensam och djupt störd individ. Medierna av-politiserade attackerna, förmedlade indirekt fragment och bilder från terroristens manifest, men ignorerade terroristens mål att betraktas som en

politisk och ”rationell” terrorist. På grund av denna inramning så diskuterades ursprung och orsaker på samhällsnivå i blygsam omfattning.

Resultatet av analysen är slående lika dem som publicerats av Powell (2011) med fokus på mediebevakningen av inhemsk terrorism i USA. Faktum är att den centrala frågan i den följande rättegången fokuserade på samma fråga – huruvida gärningsmannen var psykotisk under attackerna eller inte. Gärningsmannen själv var angelägen om att ses som en rationell och politiskt medveten terrorist. I ett brev till flera norska tidningar strax innan rättegången skrev han om sin rädsla för att skickas till en psykiatrisk avdelning: ”Jag måste erkänna att detta är det värsta som kan hända mig eftersom det är den ultimata förnedringen. Satt skicka en politisk aktivist till ett mentalsjukhus är mer sadistiskt och ont än att döda honom! Det är ett öde värre än döden” (vår övers.). Gärningsmannen förklarades efter en lång rättegång som frisk och fick Norges högsta straff.

Litteraturliste

- Allern, Sigurd. (1997). *Når kildene byr opp til dans: en søkelys på profesjonelle kildeorganisasjoners mediestrategier og nyhetsinnflytelse*. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for Journalistikk.
- Beck, C.J. (2008). The Contribution of Social Movement Theory to Understanding Terrorism. *Sociology Compass*, 2(5), 1565–1581.
- Brurås, S. (red.) (2012). *Mediene og terroraksjonen: studier av norske mediers dekning av 22. juli*. Oslo: Unipub.
- Boin, A (2010) The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research* 26(4): 367-377.
- Canel, M. J. and Sanders, K. (2010), “Crisis Communication and Terrorist Attacks: Framing a Response to the 2004 Madrid Bombing and 2005 London Bombing”, in Coombs, T. & Holladay, S. (Eds), *The Handbook of Crisis Communication*, Blackwell Publishing, West Sussex
- Canel, M.J. (2012), “Communicating strategically in the face of terrorism: The Spanish government’s response to the 2004 Madrid bombing attacks”, *Public Relations Review*, Vol. 38(2):214-222.
- Dayan, D. and Katz, E. (1992), *Media Events. The Live Broadcasting of History*. Cambridge Mass., Harvard University Press
- Eggen, S., Remøe Hansen, N., and Haug Røset, H. (2012). ”Terrordøgnets på tv. En kvantitativ analys av den norske fjernsynsdekningen av terrorangrepene 22. juli 2011”. In Brurås, Svein, ed. (2012). *Mediene og terroraksjonen: Studier av norske mediers dekning av 22. Juli*. Oslo: Unipub
- Entman, R E. (1993). Framing: Towards Clarification of a Fractured Paradigm, *Journal of Communication*, 43(4): 51-58.
- Falkheimer, J. (2014). Crisis Communication and Terrorism: The Norway Attacks on 22 July 2011. *Corporate Communications: An International Journal*, Vol. 19(1):52-63.
- Falkheimer, J. & Olsson E.K. (2014, in press). Depoliticizing terror: The News Framing of the Terrorism Attacks in Norway, July 22, 2011. *Media, War and Conflict*
- Goffman, Erving. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Grunig, J. E. & Hunt, T. (1984), *Managing public relations*. Orlando, FL: Harcourt Brace Jovanovich.
- Grydeland, K. (2012). Fra terror til tragedie. Medienes første tolkninger av terroraksjonen. I S. Brurås (red.), *Medie og terroraksjonen: Studier av norske mediers dekning av 22. juli* (s. 85–110). Oslo: Unipub.
- Gulati, G.J., Just, M. R. and Crigler, A. N. (2004) News Coverage of Political Campaigns,

In Kaid, L. L. (ed.): *Handbook of Political Communication Research*, Mahwah: Lawrence Erlbaum

Hallahan, K. (2001). The dynamics of issues activation and response: An issues processes model. *Journal of Public Relations Research*, 13(1):27–59.

Hoffman, B. (2004). The Changing Face of Al Qaeda and the Global War on Terrorism. *Studies in War and Terrorism*, 27(6): 549–560.

Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press.

Iyengar, S., and Kinder, D. R. (1987). *News that matters: Television and American opinion*. Chicago: University of Chicago Press.

Laquer, W. (1987), *The Age of Terrorism*, Little Brown, Boston.

Loew, E. P. (2003), “The War Against Terrorism: A Public Relations Challenge for the Pentagon”, *The International Journal for Communication Studies*, Vol. 65(3):211-230.

Manifesto (2011). *2083 – a European Declaration of Independence*.

Matusitz, Jonathan (2013). *Terrorism and Communication: a Critical Introduction*. Los Angeles: SAGE

McDonald, I. R., & Lawrence, R. G. (2004). Filling the 24× 7 News Hole Television News Coverage Following September 11. *American Behavioral Scientist*, 48(3): 327-340.

Ministry of Justice and Public Security, Norway, “Terrorism Planning”, www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnsikkerhet-og-beredskap/beredskap_og_terror.html?id=1121 (accessed 6 August 2012).

Neveu, E. (2002). Four generations of political journalism, In Kuhn, R. and Neveu, E. (ed.): *Political Journalism: New challenges, new practices*, London: Routledge

Nord, L and Strömbäck, J (2006) “Reporting more, informing less. A comparison of the Swedish media coverage of September 11 and the wars in Afghanistan and Iraq”. *Journalism* 7(1):85-110.

Norris, Pippa, Kern, Montague, Just, Marion. (2003). *Framing Terrorism: The News Media, the Government, and the Public*. New York: Routledge.

Olsson, E-K., Falkheimer, J, Nord, L. (2014, forthcoming). Media Coverage Crisis Exploitation Characteristics: A case comparison study. *Journal of Public Relations Research*

- Papacharissi, Z and de Fatima Oliveira, M (2008), "News Frames Terrorism: A Comparative Analysis of Frames Employed in Terrorism Coverage in U.S. and U.K Newspapers", *The International Journal of Press/Politics*, Vol. 13(1):52-74.
- Picard, R. G. (1989). "Press Relations of Terrorist Organizations". *Public Relations Review*, Vol. XV(4):12- 23.
- Politidirektoratet (2012). *22. Juli 2011. Evaluering av politiets innsats*. Oslo (https://www.politi.no/strategier_og_analyser/statistikker_og_analyser/Tema_1014.xhtml)
- Powell, K. A. (2011). Framing Islam: An Analysis of U.S Media Coverage of Terrorism since 9/11. *Communication Studies*, 62(1):90-112
- Quarantelli, E. L. (1989). "The social science study of disasters and mass communication". In *Bad tidings: Communication and catastrophe*, edited by Walters, L M, Wilkins, L and Walters, T. Hillsdale, N. J: Erlbaum.
- Quarantelli, E. L. (2002). The role of the mass communication system in natural and technological disasters and possible extrapolation to terrorism situations. *Risk Management* 4(4):7-21.
- Ranstorp, M. and Wilkinson, P. (2005), "Introduction", *Terrorism and Political Violence*, 17(1-2):3-8.
- Reese, S. D, (2007) ,The Framing project: A bridging model for media research revisited, *Journal of Communication*, 57(1):148-154.
- Richards, B. (2004), "Terrorism and public relations". *Public Relations Review*, 30(2):169-176.
- Ryan, M. (2004), Framing the war against terrorism: US newspaper editorials and military action in Afghanistan. *International Communication Gazette*, 66(5): 363-382
- Rothenberger, L. (2011). "Terrorism as Strategic Communication". Paper presented at the Strategic Communication Panel, *International Communication Association Conference*, Boston, USA, May, 26, 2011.
- Ruigrok, N., and van Atteveldt, W. (2007). Global angling with a local angle: How U.S., British, and Dutch Newspapers frame global and local terrorist attacks. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 12(1): 68-90.
- Salgado, S. and Strömbäck, J. (2012). Interpretive journalism: A review of concepts operationalizations and key findings. *Journalism*, 13(2):144–161.
- Scanlon, T. J. (2007). "Research about the mass media and disaster: Never (well hardly ever) the twain shall meet". In *Disciplines, disasters, and emergency management: The convergence and divergence of concepts, issues and trends from the research literature*, McEntire, D. A. (Ed.), Springfield, Ill: Charles C Thomas.

- Schmid, A. (2004). Statistics on Terrorism: The Challenge of Measuring Trends in Global Terrorism *Forum on Crime and Society* (Vol. 4). New York: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Schoeneborn, D. & Scherer, A.G. (2010). *Communication as Constitutive of Terrorist Organizations*. Paper vid the Academy of Management 2010 Conference, Montreal, Canada.
- Semetko, H.A. & Valkenburg, P.M. (2000). Framing European Politics: a content analysis of press and television news. *Journal of Communication*. 50(2):93-109.
- Singer, E. och Endreny, P. M. (1993). *Reporting on Risk*. New York: Russell Sage Foundation
- Skr 2011/12:73. Regeringens skrivelse, *Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism*, Regeringen: Stockholm (Swedish Governments Terrorism Strategy).
- Somerville, I. and Purcell, A. (2011), “A history of Republican Public Relations in Northern Ireland from ‘Bloody Sunday’ to the Good Friday Agreement”, *Journal of Communication Management*, 15(3): 192-209.
- Tepfenhart, M. (2011). “Right-wing Extremists in Europe”, *Comparative Civilizations Review*, No. 65:57-72.
- Thussu, D. (2006) Televising the “war on terrorism”: The myths of morality. In *Media, terrorism, and theory: a reader*. Kavoori, A P and Fraley. P. Rowan (Eds.), Littlefield Publishers, Oxford,
- TNS Gallup (2011): medienorge.uib.no
- Tuman, J.S. (2010). *Communicating Terror: the rhetorical dimensions of terrorism*. 2nd ed. L.A.: Sage
- Weick, K.E. (1998), “Enacted Sensemaking in Crisis Situations”. *Journal of Management Studies*, 25(4):305-317.
- Weimann, G. (2008). The Psychology of Mass-Mediated *Terrorism*. ”*American Behavioral Scientist*, 52(1):69-86.