

Statsvetenskapliga institutionen
Kurskod: STVK02
Höstterminen 2020
Handledare: Mats Fred

When shit hits the fan

*En kvalitativ studie av krishantering i ett föränderligt
kunskapsläge och mellan existerande logiker*

Marcus Rossheim



Abstract

The corona pandemic is the worst pandemic in Sweden's modern history. At the same time, the Swedish crisis management of the pandemic differs from other countries. In this case study, Swedish crisis management is examined according to two theoretical approaches: crisis management theory and institutional logic. The approach is theory-testing and the purpose of this study is to comprehend whether these theories can create an understanding of Swedish crisis management. The empirical compilation shows the difference between Sweden's crisis management at the national level, with European and Nordic countries. The analysis shows that sensemaking, decision-making and meaning-making based on crisis management theory make important contributions to the understanding of the Swedish strategy. Furthermore, institutional logics in forms of bureaucracy, market and democracy show that crisis management should not only be understood within the framework of a crisis, but in relation to other competing logics. While Sweden still has a lot of work to do in adapting the bureaucratic logic in the administration to a crisis situation, the logic of democracy emerges to be deeply rooted in the Swedish institutions, even in a serious crisis.

Nyckelord: Krishantering, Coronapandemi, Sensemaking, Institutionell logik

Antal ord: 9 902

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Problem.....	1
1.2	Syfte.....	2
1.3	Forskningsläge.....	3
1.3.1	Att hantera en kris.....	3
1.3.2	Definition av en kris.....	4
1.3.3	Krishanteringens gränsöverskridande dimensioner.....	4
1.3.4	Teori om krishantering.....	5
1.3.5	Institutionell logik.....	6
1.4	Frågeställning.....	6
1.5	Uppsatsens disposition.....	6
2	Metod.....	7
3	Teori.....	9
3.1	Krishantering.....	9
3.1.1	Sensemaking.....	9
3.1.2	Beslutsfattande.....	10
3.1.3	Meaning-making.....	11
3.2	Institutionella logiker.....	13
3.2.1	Byråkrati.....	14
3.2.2	Marknad.....	15
3.2.3	Demokrati.....	16
4	Empiri.....	18

4.1	Del 1: Ett holistiskt perspektiv av pandemin våren 2020	18
4.1.1	Sverige ur ett europeiskt perspektiv	18
4.1.2	Sveriges smittspridning.....	19
4.1.3	Varför är äldre överrepresenterade i andel avlidna?	22
4.2	Del 2: Aktörsperspektiv av pandemin.....	23
4.2.1	Skillnader mellan Sverige och europeiska länder strategier	23
4.2.2	Skillnader i de nordiska strategierna.....	24
5	Analys	27
5.1	Del 1: Aktörers krishantering.....	27
5.1.1	Sensemaking	28
5.1.2	Beslutsfattande.....	32
5.1.3	Meaning-making.....	33
5.1.4	Sammanfattning av krishantering	35
5.2	Del 2: Krishantering utifrån institutionell logik.....	36
5.2.1	Vad ska vi göra – den byråkratiska logiken.....	37
5.2.2	Vad får det kosta – marknadslogiken.....	39
5.2.3	Vem bör prioritera – den demokratiska logiken	41
5.2.4	Sammanfattning av institutionella logiker	43
6	Diskussion.....	44
7	Referenser	46
7.1.1	Nyhetsartiklar.....	48
7.1.2	Offentligt Tryck	48

1 Inledning

I sin berömda grottlitelse berättar Platon om den som lämnar grottan – lämnar de fladdrande skuggor på väggen som målas upp av skenet från ett avlägset ljus – och ser vad som är verkligt och sant i solens fulla sken. Den personen kommer inte gärna att vilja återvända.

Men politikens värld är i grottan, där sanningen aldrig är helt tillgänglig.¹

- Robert A. Dahl

I en kris är bristen på fullständig kunskap och angelägenheten om snabba och livsavgörande beslut påtagliga. Ett vakuum av tydliga och tillräckliga beslut kan i en allvarlig kris kosta människoliv, lika mycket som felaktiga beslut kan leda till samma resultat. I detta består varje ledares dilemma; att fatta beslut i ovisshetens dunkel och leda vägen genom grottans skuggor.

År 2020 har aktualiserat detta, inte bara konkret i hur ett coronavirus sprids från en marknadsplats i Wuhan i Kina och drabbar hela världens befolkning, utan också hur händelseutvecklingen blivit allt svårare att förstå och beskriva. Ändå är det varje politikers och makthavares uppgift, att efter bästa förmåga skapa mening av det som är oförståeligt och fatta beslut om det som är ofullständigt.

1.1 Problem

Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.

- Regeringsformen 1 kap 6 §²

Coronapandemin har fungerat som ett slags stresstest för den svenska förvaltningens krishantering. Krisen har skapat en debatt om hur väl regeringen, enligt government principer och paragraf 6 i regeringsformens första kapitel, faktiskt styr riket när landet

¹ Dahl 1999:91

² SFS 1974:152

befinner sig i en kris.³ Statsvetaren Bo Rothstein menar att coronapandemin pekar på det ”svenska styrsystemets akilleshäls i denna kris, nämligen det kommunala och regionala självstyret”, där regeringen saknar auktoritet att *styra* riket under pågående kris.⁴ Statsvetaren Olof Petersson och tidigare hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt menar att det behövs mer samverkan, eftersom problemet inte är att Sverige saknar krisberedskap, utan tvärtom att denna är för fragmentiserad som resulterar i ”brister i systematik och samordning”.⁵ Vidare menar Petersson och Hirschfeldt att det behövs ett konstitutionellt tillägg för krishantering i fredstid och att riksrevisionen ska få ett bredare uppdrag att granska hela den offentliga verksamheten så att inte ”anvisningarna är oklara och motsägelsefulla (...) när beslutsfattare på olika samhällsnivåer ska fatta snabba, samordnade och kloka beslut i akuta krissituationer”.⁶ Företrädare för Sveriges kommuner och regioner (SKR) menar att ansvaret för coronapandemin handlar om ”statens sena beslut” och skriver att ”det är varken sakligt eller professionellt att, med coronakrisen som grund, göra stora omorganiseringar”.⁷ Debatten om hur en kris bäst hanteras lär fortsätta under lång tid framöver. Den angränsar till flera statsvetenskapliga inriktningar som balansen mellan government och governance, men också expertstyre, demokratiteori och substans-process diskurser. Debatten ställer också frågor om hur en regering förstår och hanterar en kris av detta slag, både utifrån krisens egen logik och existerande institutionella logiker.

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att skapa förståelse för den svenska krishanteringen av coronapandemin. Ansatsen är att förstå processen av krishantering och hur aktörer förhåller sig till krishantering, utifrån institutionell logik och krishanteringsteori. Med aktör avses regeringen

³ Möller 10/6- 2020, Rothstein 1/12-2020

⁴ Rothstein 1/12-2020

⁵ Petersson och Hirschfeldt 11/12-2020

⁶ Ibid.

⁷ Knape, Gunnarsson, Henriksson 9/12-2020

1.3 Forskningsläge

I detta avsnitt behandlas krishantering som statsvetenskaplig inriktning.

1.3.1 Att hantera en kris

Krishantering är tvärvetenskapligt, vilket vissa forskare menar innebär en svaghet i sitt bristande helhetsperspektiv och ”vetenskaplig spretighet”, medan andra forskare menar att det finns en styrka i ämnets mångfald av perspektiv.⁸ Statsvetarna Edward Deverell och Eva-Karin Olsson menar att kriser är särskilt intressanta eftersom de ”ställer värdekonflikter på sin spets” och ”ställer beslutsfattare inför motstridiga krav på till exempel snabbt agerande och förankring”.⁹

I svensk krishanteringsforskning utgör klassikerverket *Krishantering på svenska – teori och metod* (1997) ett slags utgångspunkt. Författarna Sundelius och Stern sammanfattar i inledningen att det som började med en kärnvapenbestyckad sovjetisk ubåt i Karlskronas skärgård 1981, via en misslyckad krishantering av ett statsministermord 1986, valutakrisen 1992 och Estoniakatastrofen 1994, skapade en synergier av forskningsrapporter och statliga utredningar för att skapa förutsättningar för nästa kris.¹⁰ I propositionen *Hot och risker i samhället*¹¹, konstaterades att uppgiften inte längre bara består i att hantera en eventuell militär kris, utan lika väl att hantera kriser i fredstider. Exempel på sådana kriser nämns bland annat: massflykt av asyl och hjälpsökande till Sverige, terrorism och allvarlig smitta.¹²

I internationell krishanteringsforskning utgör Michael Brecher och Charles Hermann arbeten motsvarande ställning.¹³ Inte minst gäller detta det teoretiska och metodologiska ramverk av krishantering som disciplin. Mycket av den klassiska definitionen av krishantering, som Brecher och Hermann är exempel på, utgår från säkerhetspolitiska kriser, ofta mellan rivaliserande stormakter.¹⁴ Sundelius och Stern menar att medan den

⁸ Nohrstedt et al. 2018:514

⁹ Deverell och Olsson 2019:513

¹⁰ Sundelius och Stern 1997:11

¹¹ Prop. 96/97:11

¹² Ibid. Propositionen biföll i riksdagen 1997.

¹³ Sundelius och Stern 1997:13, Jmf Hermann 1963 och Brecher 1993.

¹⁴ Ibid.

militära dimensionen varit avgörande för den historiska utvecklingen av krishanteringslitteraturen, har andra forskare undersökt icke-militära kriser och istället för ”överraskning” utgått från ”osäkerhet” som kännetecken.¹⁵

1.3.2 Definition av en kris

Sundelius och Stern *definierar* nationell kris utifrån hur centrala aktörer uppfattar situationen, och slår fast följande kännetecken: 1) betydande värden hotas 2) begränsad tid står till förfogande 3) omständigheterna präglas av betydande osäkerhet.¹⁶

Denna definition stämmer väl överens med vad som uttrycks i Hot- och riskutredningens beskrivning av ”en svår påfrestning” som ”uppstår hastigt, hotar grundläggande värden, kräver snabba beslut och nödvändiggör koordinerad och koncentrerad insats av flera instanser”.¹⁷ Andra utredningar och rapporter har varit inne på liknande egenskaper av en kris.¹⁸

1.3.3 Krishanteringens gränsöverskridande dimensioner

Som nämnt är den politiska krishanteringen komplex eftersom den kräver stöd i ett utskott, parti och slutligen hos väljarkåren för de beslut som ska fattas.¹⁹ Denna process av olika perspektiv som står mot varann kan beskrivas som ”en beslutfattares balansakt”.

¹⁵ Sundelius och Stern 1997:13

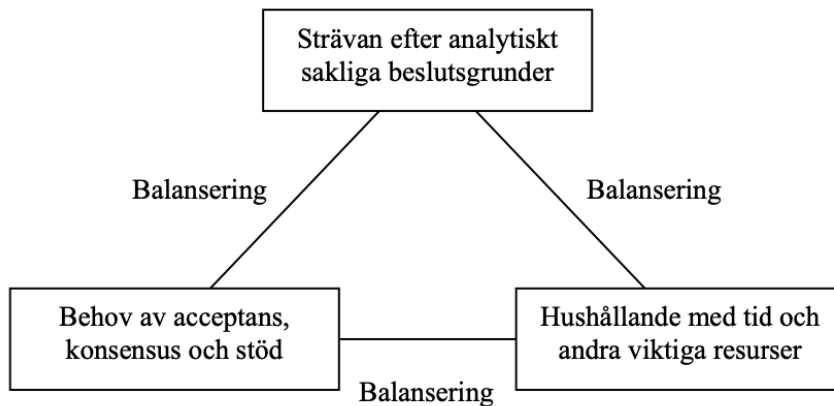
¹⁶ Ibid.

¹⁷ Sundelius och Stern 1997:13, Prop. 1996/97:11.

¹⁸ Ds 1998:32, SOU 2001:105, CTSS 2017

¹⁹ Sundelius och Stern 1997:19

Beslutsfattarens balansakt



Figur 1: Sundelius och Stern 1997:22

Forskning visar att beslutsprocesser av säkerhetspolitiska dimensioner förefaller gynna det högsta av dessa tre hörn.²⁰ Detta slår an en klassiskt statsvetenskaplig diskussion mellan demokratins process och substans.²¹ Men bara för att politiker och andra beslutsfattare strävar efter beslut på sakliga grunder, betyder det inte att de lyckas, faktum är att bristande insikt om sina egna begränsningar, omvärldens påverkan och hanteringens angelägenhet och dignitet leder till kvalitativt sämre fattade beslut.²² Allmänheten och opinionens vilja att politiker i en krissituation ”gör något”, för att visa handlingskraft, kan leda till förhastade åtgärder och motstridiga budskap.²³

1.3.4 Teori om krishantering

Ett sätt att analysera krishantering är att utgå från krishanteringens ”fem utmaningar”:
1) sensemaking, 2) beslutsfattande och samordning, 3) meaning-making eller kriskommunikation, 4) avslutning av krisen och ansvarsutkrävande samt 5) lärande.²⁴ Fördelen med denna analysmodell är dess teoretiska potential, att inte bara empiriskt kartlägga ett historiskt förlopp utan erbjuda teoretisk förståelse.²⁵

²⁰ Sundelius och Stern 1997:23

²¹ Ibid. Jmf Dahls diskussion 1999:335

²² Sundelius och Stern 1997:25

²³ Nohrstedt et al. 2018:261

²⁴ Boin et al. 2005

²⁵ Boin et al. 2005, Stern 2013:51

1.3.5 Institutionell logik

Även om en kris uteslutande *kan* analyseras inom den teoretiska ramen för krishantering, så finns fördelar att också komplimentera med institutionell teori, eftersom organisationsprinciper är en del av ett historiskt mönster av tidigare erfarenheter och socialt konstruerade övertygelser.²⁶ Individer och organisationer, staten och marknaden, är ”platser där grupper och individer förstår och tolkar institutionella motiv och agerar efter dessa tolkningar”.²⁷

De institutionella logiker som är utgångspunkt i denna uppsats är byråkrati, marknad och demokrati.²⁸

1.4 Frågeställning

- Kan den svenska coronastrategin under pandemins första skede, under januari-juni 2020, förstås utifrån institutionell logik och krishanteringsteori?

1.5 Uppsatsens disposition

I nästa kapitel följer först metoden för denna undersökning och sedan det teoretiska ramverket för undersökningen. Därefter följer ett empiriskt kapitel av Coronapandemins första månader ur ett svenskt perspektiv samt i jämförelse med andra länder. Vidare består analysen av två delar utifrån de två olika teoretiska ansatserna. Uppsatsen avslutas med en diskussion.

²⁶ Thornton och Ocasio 1999:804

²⁷ Friedland och Alford 1991:248, Binder 2007:551

²⁸ Weber 1987, Hoods 1991, Dahl 1999

2 Metod

I föregående kapitel presenterades definitionen av en kris, beslutfattares ”balansakt” av olika utgångspunkter i krishantering och en kortfattad presentation av denna uppsats teoretiska ansatser. Detta kapitel syftar till att förtydliga undersökningens metodologiska val och design.

Fallet, krishantering av coronapandemin, är unikt, varför det finns svårigheter i generaliserande ambitioner, vilket också gäller för fallstudier i stort.²⁹ Det är däremot motiverat med enskilda fallstudier av den art som är nationella angelägenheter, där det inte handlar om olyckliga misstag utan erfarenheter som gör att en liknande kris kan undvikas genom analyser av det empiriska materialet och prövning av teoretiska ansatser.³⁰ Syftet med analysen är *inte* att visa på ett orsakssamband mellan åtgärder och utfallet av dessa. Detta ska inte tolkas som att en sådan ansats anses fel, tvärtom är klassiska forskningsbidrag som Allison (1971) analys av Kubakrisen och Holstis (1972) studie av krishanteringsförloppet inför första världskrigets utbrott, viktiga bidrag för undersökningar av kriser och hanteringen av dem.³¹

I denna undersökning så är Coronakrisen fortfarande pågående och det har gått knappt sex månader sedan slutet av den period som undersöks i krisens första fas, varför det empiriska materialet fortfarande är begränsat, det är svårt att inom ramen för uppsatsens förutsättningar belägga orsakssamband och avgöra materialets tendens.³²

Istället är syftet med undersökningen att förstå krishantering genom att pröva de två teoretiska ansatserna.³³ Det går att invända att även denna ansats är beroende av ett omfångsrikt och icke tendentiöst empiriskt material, men denna undersökningen består i en teoriprovande ansats av två teorier, och teoriutvecklande angreppssätt i relation till

²⁹ Sundelius och Stern 1997:53

³⁰ Sundelius och Stern 1997:54

³¹ Sundelius och Stern 1997:49

³² Esaiasson et al. 2017:294. Tendens i brist på flera källor. Men också i relation till att krisen är pågående och att konsekvenser inte ännu är fullt överblickbara i kontrast till Allison studie 1971.

³³ Teorell och Svensson 2007:99

krishantering av coronapandemin.³⁴ Undersökningen har avgränsats till första halvåret av år 2020 för att teorin om krishanteringens första tre faser handlar om den första tiden av en kris, men också för att göra det empiriska materialet hanterbart inom ramen för denna uppsats. Det bör här också framhållas att denna avgränsning i tid inte är exakt utifrån institutionella logiker eftersom dessa är en del av ett historiskt mönster av beslut och värderingar, och inte en reaktion på krisen i sig.³⁵ Snarare än att förklara den ”svenska strategin”, består den metodologiska ambitionen av att beskriva hur två olika teorier komplimenterar varann snarare än konkurrerar i förståelsen av den svenska krishantering av pandemin.³⁶ Angreppssättet bygger på Sundelius och Stern (1997) om att ”dissekera skeendet”, en hermeneutisk ansats; att systematiskt och källkritiskt beskriva ett händelseförlopp.³⁷ Denna ”historiska metod” består i att rekonstruera ett händelseförlopp med hjälp av källmaterial bestående av exempelvis offentligt tryck, och som bedöms enligt källkritiska kriterier.³⁸ Det är mot detta empiriska händelseförlopp som de teoretiska ansatserna prövas i analysen, och slutligen diskuteras i uppsatsens sista kapitel.³⁹

³⁴ Jmf krishantering i Stern et al. 2005 med institutionella logiker i Weber 1987, Hoods 1991 och Dahl 1999. Teorell och Svensson 2007:52, jmf växelverkan mellan empiri och teori, i kontrast till Esaiasson et al. 2017:132

³⁵ Thornton och Ocasio 1999:804. I kontrast till Stern et al. 2005 som uteslutande handlar om hantering av *en kris*.

³⁶ Teorell och Svensson 2007:23, samt s. 40; det idiografiska perspektivet som syftar till förstå och tolka en unik händelse och enskilda individer eller aktörer

³⁷ Sundelius och Stern 1997:47

³⁸ Teorell och Svensson 2007:104. Kriterierna är äkthet, närhet i tid och rum, centralitet, tendens och beroende.

³⁹ Eftersom krishanteringsteorins tre faser, exempelvis sensemaking, bygger på att förstå händelseförloppet och institutionella logiker snarare utgår från ”nätverk av inlärd kunskapsstrukturer”, så skiljer sig analyserna åt i form och framställning.

3 Teori

3.1 Krishantering

Den första av två teoretiska approacher bygger på krishanteringens tre första faser: sensemaking, beslutsfattande och samordning samt meaning-making.⁴⁰ Detta bygger på arbete av statsvetarna Arjen Boin, Paul T. Hart, Eric Stern och Bengt Sundelius i *The Politics of Crisis Management* (2005).⁴¹

3.1.1 Sensemaking

The difference between triumph and tragedy hinges upon the ability to produce and revise adequate assessments of highly unusual, ambiguous, and dynamic situations.⁴²

Terrorattentaten 9/11 avslöjar många detaljer om vad som kunde ske, underrättelseinformation till FBI om flera av terroristernas infiltration i USA, flygplanskurser, att knivar kunde föras igenom säkerhetskontrollerna på flygplatser och hur den amerikanska underrättelsetjänsten var mer benägna att skydda och inte dela med sig av sin information med allierade, än att tillsammans försöka lägga pusslet av underrättelser och förstå vad som händer.⁴³ Krishanteringsforskare liknande efter 9/11 denna dynamik med ett sjukdomsförlopp: det är svårt att avgöra hur sjuk någon är innan dess att sjukdomen slagit ut immunförsvaret, symtomen visat sig och ”krisen är ett faktum”.⁴⁴ I sin koncentrerade form är sensemaking detta; att förstå vad som händer och

⁴⁰ Boin et al. 2005

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid:19

⁴³ Boin et al. 2005:18

⁴⁴ Ibid: 19; 38

vad som kan hända härnäst.⁴⁵

Om organisationen och beslutsfattare inte har erfarenhet av många och olika typer av kriser så försämras deras förutsättningar för att inse *vad* krisen handlar om.⁴⁶ Detta är särskilt sant för organisationer och beslutsfattare som ingår i en kontext där kriser, i synnerhet allvarliga sådana, inte tillhör deras vardagliga arbetsbeskrivning.⁴⁷ Exempelvis var det inte så många som tänkte att flygplan kunde användas som vapen mot skyskrapor i New York innan 2001 eller att lastbilar kunde ha samma funktion på Drottninggatan i Stockholm innan 2017. Det betyder inte att den här typen av händelser alltid går att förutse, tvärtom är många gånger själva händelseutvecklingen närmast ”omöjlig” att identifiera och förutsäga.⁴⁸ Att simulera olika typer av data för potentiella risker för att ”något” kan hända är inte kostnadseffektivt i organisationer som vanligen inte hanterar olika typer av risk och kriser.⁴⁹

Det är en orimlig föreställning av en ledare och beslutsfattare att denna ska kunna förutse och fullt förstå en krissituation, därför handlar en framgångsrik krishantering av mångfald i perspektiv: människor med olika bakgrunder, erfarenheter, professioner och expertis.⁵⁰

3.1.2 Beslutsfattande

Beslutsfattande i krishantering handlar om en mängd beslut, inte bara i toppen av en hierarki utan dess genomslag i organisationen.⁵¹ Beslutsfattande är inte i första hand att välja bland flera alternativ, utan framgången avgörs i hur väl själva beslutet kan implementeras i alla led av krishanteringen.⁵² Kvaliteten av krishantering består således inte i beslutsfattarens planering och kontroll av krisförloppet, utan i deras preventiva åtgärder att skapa institutionella ramverk där krishantering kan ske effektivt.⁵³ Själva ledarskapet i en kris handlar då om att identifiera och övervaka kritiska beslut. Det handlar mindre om att engagera sig i varje operativt beslut,

⁴⁵ Boin et al. 2005:140

⁴⁶ Ibid: 19

⁴⁷ Ibid:20

⁴⁸ Ibid:19;23

⁴⁹ Ibid, Jmf “lean organizations” Boin et al. 2005:24

⁵⁰ Ibid:142

⁵¹ Boin et al. 2005:24

⁵² ibid

⁵³ Ibid:64

tvärtom försöka ha fokus på den större bilden och välja sina beslut med varsamhet och efter principen att de ska ha effekt för krisförloppet och organisationens hantering av krisen.⁵⁴

Det bör samtidigt klarläggas att det finns risker i det här skedet av en kris. Några kända begrepp härstammar från denna fas av krishantering: ”bunkermentalitet” och ”grupp-tänkande”.⁵⁵ I många fall handlar beslutsfattande om att skapa mening (sensemaking) tillsammans med en grupp likasinnade och överväga olika beslut och dess konsekvenser. Denna miljö kan upplevas som trygg i kontrast till den kris som diskuteras.⁵⁶ Det är viktigt för en framgångsrik krishantering att denna process inte blir för konsensusinriktad och likformad utan kan präglas av kritiska perspektiv.⁵⁷

Beslut som inte fattas, är så kallade ”icke-beslut”. Med dessa innefattas fyra olika kategorier: beslut som inte blir av, beslut att inte fatta ett beslut, beslut att inte agera och att välja andra alternativ (och för att slippa besluta om något som är svårt).⁵⁸ En vanlig undanflykt är helt enkelt att hänvisa beslutsfrågan till en annan myndighet eller organisation och därmed fatta det aktiva beslutet att inte ta ett beslut.⁵⁹ Det senare kan fortfarande helt legitimt, exempelvis för att beslutsfrågan bättre kan bedömas av någon annan, men att detta kräver koordination av meningsskapande och beslutsfattande mellan olika organisationer i samverkan.⁶⁰ Även här handlar det om att föra vidare fragment av data från olika delar av en organisation och oftast från olika organisationer till att skapa olika helhetsbilder, perspektiv och slutligen information om krisens centrala frågor: vad, hur och varför?⁶¹

3.1.3 Meaning-making

Att skapa mening av en kris är att försöka ”reducera den offentliga och politiska osäkerheten som uppkommit av krisen”.⁶² I grunden handlar detta om att skapa ett narrativ om krisens uppkomst, hur den ska lösas och vem som kan hållas ansvarig.⁶³ Detta narrativ kommer sedermera möta politiskt motstånd, inte minst av politiska motståndare som har egna intressen

⁵⁴ Boin et al. 2005:65

⁵⁵ Boin et al. 2005:47

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid:48. Exempelvis genom mångfaldsperspektiv, se sensemaking i föregående avsnitt.

⁵⁸ Ibid:51.

⁵⁹ Ibid:53

⁶⁰ Ibid:57

⁶¹ Boin et al. 2005:61

⁶² Ibid:69

⁶³ Ibid:70

att beskriva ett ofta annorlunda narrativ.⁶⁴

Utifrån en regerings perspektiv kan krishanteringsforskning slå fast följande råd gällande kommunikation i en kris: 1) Förberedelse 2) Samordning av budskap 3) Professionell hjälp i kommunikationen.⁶⁵

Lika viktigt som det är att kommunicera vad en kris handlar om och hur den ska lösas bör beslutsfattare inte överskatta sin förmåga att styra denna process.⁶⁶ I en demokrati visar sig snart fler perspektiv och narrativ som försöker åstadkomma samma sak, i synnerhet har dessa tendenser accelererat med fler internetbaserade kanaler.⁶⁷ Därtill kommer också journalister att försöka skapa sin egen mening av krisen, dess kontext och orsaker, som i sin tur kommer skapa nya utmaningar i kommunikationen av krisen, i synnerhet i ett utdraget krisförlopp.

⁶⁴ Boin et al. 2005:70

⁶⁵ Baserat på sammanställning och slutsatser av Boin et al. 2005:76-77

⁶⁶ Boin et al. 2005:87

⁶⁷ ibid

3.2 Institutionella logiker

Den andra av två teoretiska approacher är institutionell logik som bygger på Thornton och Ocasios definition av ”socialt konstruerad, historiskt mönster, antaganden, värderingar, övertygelser... (som) ger mening till sin sociala verklighet”.⁶⁸ Denna teori grundas i Friedland och Alford’s systematisering av det västerländska samhällets ”organisationsprinciper” för individer och organisationer, exempelvis staten, marknaden, familjen och religionen.⁶⁹ Institutionell logik kan delas in i flera vertikala nivåer, såsom strukturell makronivå, mellannivå av industrier eller intressen, och individuell eller smågrupper i mikronivån.⁷⁰ Den horisontella nivån *mellan* likvärdiga aktörer och individer bidrar med nyanser och komplexitet.⁷¹ Institutionell logik kan också användas för att analysera en tidsperiod där en logik ersätter en annan.⁷²

Dessa logiker på olika nivåer kan förstås som ”platser där grupper och individer förstår och tolkar (make sense) institutionella motiv, och agerar efter dessa tolkningar”⁷³ Om perspektivet flyttas från sociala interaktioner till organisationens identitet och handlingar, i en analys som kombinerar processen av mikro- till makroperspektiv, kan tre mekanismer studeras; sensemaking, decision making och beredskap.⁷⁴

”As suggested, negotiations over appropriate practices can often involve political battles among competing collective identities with multiple possible outcomes:

1. The status quo can be reinforced; 2. Institutional logics can be reconfigured or altered to incorporate anomalies in practices and collective identities; or 3. Groups mobilizing around anomalous practices can splinter off to create new institutional fields based on novel collective identities”.⁷⁵

Även om institutionell logik inte uteslutande kan förstås enligt en ”top to bottom” logik, så är det ur ett statsvetenskapligt maktperspektiv intressant att förstå hur institutionell logik, som ett slags ”nätverk av inlärd kunskapsstrukturer”, formas inom ramen för att

⁶⁸ Thornton och Ocasio 1999:804

⁶⁹ Friedland och Alford 1991:248

⁷⁰ Thornton och Ocasio 1999:803, Fred 2020:4

⁷¹ Greenwood et al. 2011:322

⁷² Jmf Thornton och Ocasio 1999

⁷³ Binder 2007:551

⁷⁴ Thornton et al. 2012:95

⁷⁵ Thornton et al. 2012:145

skapa mening av en kris och förstå dess konsekvenser för samhället i stort.⁷⁶ Det är därför motiverat med vidare studier av situationer inom ramen för mikro kontexter, där grupper läser in olika institutionella logiker i en särskild situation, och som kan relateras till sensemaking, decision making och beredskap.⁷⁷ Denna empiriska mikroapproach kan kombineras med ett teoretiskt makroperspektiv, om individens förmåga att fullt förstå och uppfatta en situation ”är villkorat av makroskillnader i samhällets institutionella ordningar”.⁷⁸

I följande del kommer det teoretiska makroperspektivet av olika institutionella logiker presenteras, vilka används för den empiriska analysen utifrån en mikroapproach av individuella beslutsfattare och små grupper i den centrala beslutsprocessen av coronapandemin i Sverige.

3.2.1 Byråkrati

Byråkratins villkor och väsen, enligt det Weberska idealet, handlar om rationalitet, tydlig hierarki och ansvarsuppdelning.⁷⁹ Den byråkratiska organisationen är framgångsrik på grund av sin ”tekniska överlägsenhet över alla andra organisationsformer”.⁸⁰ Arbetet fördelas enligt tjänstemännens specialisering och deras handläggning bygger på principer av objektivitet ”utan anseende till person och enligt förutsebara regler”.⁸¹ Denna förutsägbarhet bygger på systematiserade och rationella lagar där byråkratin skapar förutsättningar för rättsordningen och även då objektivitet inte alltid är urskiljbar med generella normer, gäller ”idén om statsnyttan som högsta och sista ledstjärna” för tjänstemannens handlande ”mellan mål och medel”.⁸²

I en byråkratisk förvaltning är den enskilde ämbetsmannen ”med hela sin materiella och ideella existens fjättrad vid sin verksamhet. I flertalet fall är han endast en kugge i en ständigt fungerande mekanism”.⁸³ En allmän regel för byråkrater är ”rationell

⁷⁶ Thornton et al. 2012:183.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid:173

⁷⁹ Weber 1987:59

⁸⁰ Weber 1987:72

⁸¹ Ibid:73

⁸² Ibid:76f

⁸³ Ibid:83

saklighet” och ”experimentalitet”⁸⁴ och även om dessa aspekter kan liknas med expertstyrning, så är byråkraten samtidigt en representant av den byråkratiska organisationens kultur, värderingar och sociala prestige.⁸⁵

3.2.2 Marknad

Att varje skattekrona ska användas effektivt och hur detta ska åstadkommas är en ständig debatt sedan 1970-talet, ofta sammanfattat under begreppet New Public Management (NPM).⁸⁶ Marknadslogiken bygger på relationen mellan kund och marknad, där generaliserade styrmodeller kan appliceras oberoende av organisationens verksamhet.⁸⁷ Trenden är alltså en anpassning till marknadens logik.⁸⁸

Enligt logiken av rationalisering och effektivisering utvecklade ledande teknik och bilföretag vad kallas *lean production* eller *just-in-time* (JIT) under 1980-talet.⁸⁹ JIT handlar om att produkter inte ska ta upp kostsam lokalyta utan levereras precis i lagom tid till produkten ska levereras till kunden, enligt en rationell process av kostnadsbesparingar och hög effektivitet.⁹⁰ Dessa tankar bygger vidare på den klassiska taylorismen av industriellt tänkande där att allting kan optimeras enligt en löpande band princip, vilket inom sjukvården skapat teorin om *Lean Healthcare*.⁹¹ I Sverige bidrog en konsultrapport åt Karolinska Universitetssjukhuset 2007 till en stor ”trend” av lean inom svensk sjukvård och som fortfarande är pågående.⁹² Ledord för den här formen av trender kan sammanfattas i: kundorientering, marknad och rationalitet.⁹³ Marknadslogiken delar alltså rationalitetens logik med det byråkratiska perspektivet, men skiljer sig genom att utgå från kundens behov och företaget som förebild för all organisering.⁹⁴

⁸⁴ Weber 1987:92

⁸⁵ Ibid:61f

⁸⁶ Hoods 1991:4

⁸⁷ Hall 2012:31. Hall jämför bland annat utbildning med biltillverkning som exempel på olika verksamheter, men enligt NPM bör kunna fungera enligt samma logik.

⁸⁸ Ibid:35

⁸⁹ Hall 1989:315

⁹⁰ ibid

⁹¹ Hall 2012:9, 53

⁹² Ibid:55

⁹³ Ibid: 31

⁹⁴ Jmf Weber 1987 med Hoods 1991 och Hall 2012

3.2.3 Demokrati

Hur avgör man vad som är det rationellt rätta i en situation? Hur kommer man överens om vad som är ett önskvärt utfall i en kris? Medan en marknad eller byråkratisk logik utgår ifrån rationalitet, men eventuellt landar i olika slutsatser om resultatet, handlar en demokratisk logik snarare om processen som föregår beslutet.⁹⁵ Att göra anspråk på expertkunskap eller vad som rationellt är bäst i en situation, är att endast ta hänsyn till ett smalt perspektiv av vad som ofta är en komplicerad process av olika perspektiv: ”det existerar ingen kungsvetenskap”.⁹⁶

Det är utifrån denna logik som denna uppsats börjar, i Dahls parafrasering av Platons grottliliknelse, om att politiken är en verksamhet i skuggans osäkerhet.⁹⁷ Att det gemensamma bästa är något mer än en samling individuella intressen, det är inte bara dess individer eller olika delar, utan också relationerna dem emellan.⁹⁸ Politiska beslut är val mellan osäkra utfall eftersom bedömningar av framtiden är prognoser och sannolikheter, inte ett facit.⁹⁹ En global pandemi innebär en svåröverskådlig samling av konsekvenser, inte bara gällande smittspridning och krishantering, utan dess ekonomiska, sociala, organisatoriska och inte minst, demokratiska perspektiv – vilket innebär en kohandel mellan intressen och en bedömning mellan osäkerheter.¹⁰⁰ Risken för misslyckande är i dessa ”osäkerhetens skuggor”, i synnerhet i en komplex krissituation, överhängande. Det är bakom ”okunnighetens slöja” som demokratiska beslut fattas eftersom vissheten om beslutens konsekvenser återstår att upptäcka.¹⁰¹ Det tillhör samtidigt demokratins svaghet att i viss mån acceptera dessa brister och moment av osäkerhet, eftersom det inte råder några andra *demokratiska* alternativ.¹⁰²

En vän av ordning skulle invända att en snabbt fortskridande kris uppstår ibland utan möjlighet för kritisk förhandsgranskning, att ett varje exekutivt beslut inte föregås av en debatt, men då gäller enligt demokratisk logik följande: a) beslutsfattaren eller beslutsfattarna agerar enligt vad medborgarna skulle välja om de skulle ha ”maximal

⁹⁵ Dahl 1999:77

⁹⁶ Ibid:81

⁹⁷ Ibid:91

⁹⁸ Ibid:84f

⁹⁹ Ibid:87

¹⁰⁰ Ibid:88

¹⁰¹ Rawls 2000:76, Dahl 1999:368

¹⁰² Dahl 1999:335

förståelse av detta val och dess mest relevanta alternativ skulle leda till”,¹⁰³ b) besluten fattas inom ramen, inte bara med lagstiftares mandat, utan är en del av processen av ”stegvisa tolkningar” hos en ”vaken allmänhet” som besluten förankras hos.¹⁰⁴ Det ingår med andra ord i varje kris att också möta den offentliga debatt som tillhör demokratins kännetecken.¹⁰⁵

¹⁰³ Dahl 1999:337

¹⁰⁴ Ibid:371

¹⁰⁵ Ibid:368,335

4 Empiri

4.1 Del 1: Ett holistiskt perspektiv av pandemin våren 2020

4.1.1 Sverige ur ett europeiskt perspektiv

Länder som var bättre förberedda och agerade snabbt för att minska spridningen av viruset genom snabb uppskalning av test och spårningsstrategier, kunde i större grad undvika de mest stränga och kostsamma åtgärderna för inneslutning och begränsning.¹⁰⁶

Följande avsnitt om det internationella perspektivet bygger på rapporten Health at a Glance från OECD¹⁰⁷ där en del av rapporten handlar om europeiska länders resiliens gentemot Covid-19 och hur ländernas sjukvårdssystem stod emot pandemin. OECD fastslår att inget virus sedan första världskrigets slut 1918 går att jämföra med coronapandemin, inte bara sett till antal smittade och avlidna, utan dess bortträngningseffekter på annan sjukvård som viktiga operationer och de kroniska sjukas vardagliga vårdbehov.¹⁰⁸ Dessutom finns socio-ekonomiska aspekter med förlorade arbetstillfällen, där det andra kvartalet under 2020 innehöll ett BNP fall på närmare 14 procent över hela EU.¹⁰⁹ Den antagligen bredaste konsekvensen av pandemin, som kommer ta lång tid att få överblick om, är de psykiska påfrestningar som drabbat många som suttit i karantän, varit socialt avskurna från sina kollegor och

¹⁰⁶ OECD Health at a Glance: Europe 2020:23. Egen översättning.

¹⁰⁷ Ibid.

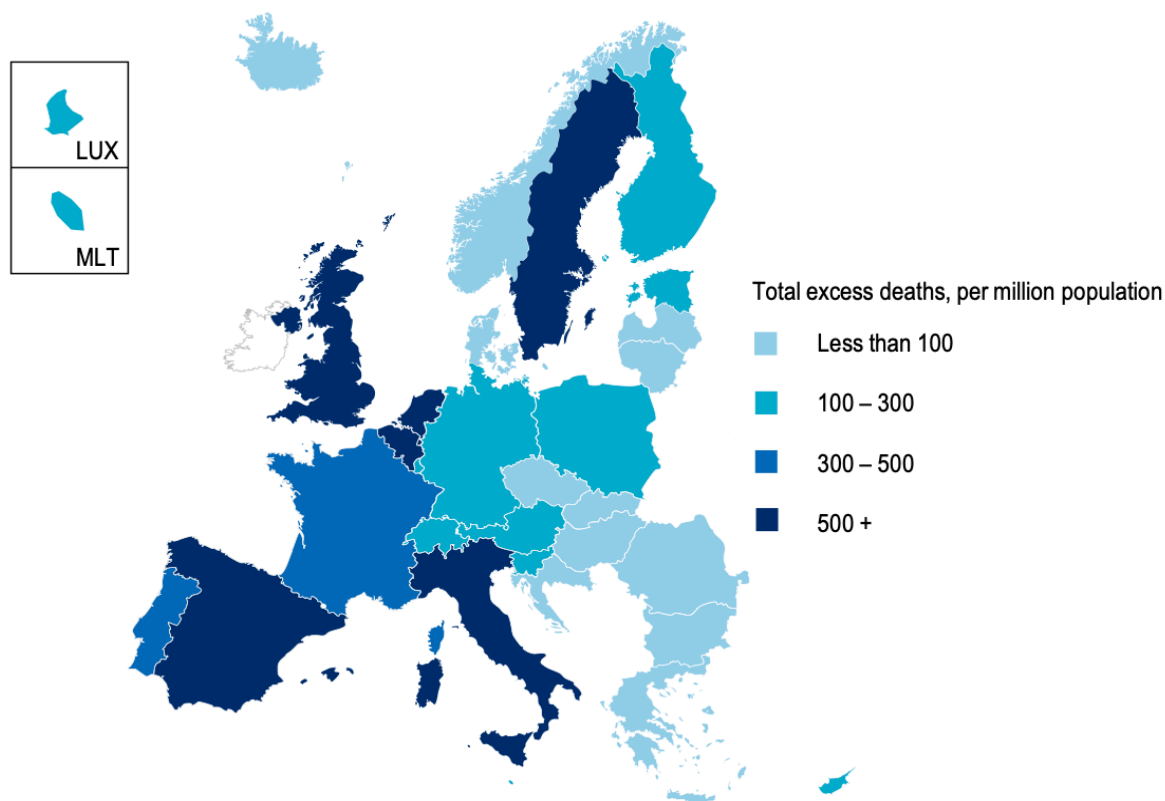
¹⁰⁸ Ibid:24

¹⁰⁹ Ibid. Jämfört med motsvarande kvartal 2019.

bekantskapskretsar och vilka på olika sätt fått sina liv begränsade.¹¹⁰

Relevant för denna undersökning är Sveriges förhållande till övriga europeiska länder och det framstår vid en snabb överblick att Sverige tillhör de mest drabbade länderna i förhållande till sin population.

Figure 1.5. **Excess deaths per million population, March to June 2020**



111

4.1.2 Sveriges smittspridning

För att förstå utvecklingen kommer här en kort sammanfattning av smittspridningsförloppet och utvecklingen av fall, patienter inlagda hos intensivvård samt avlidna. Själva krishanteringen kring smittspridningen samt de bedömningar som

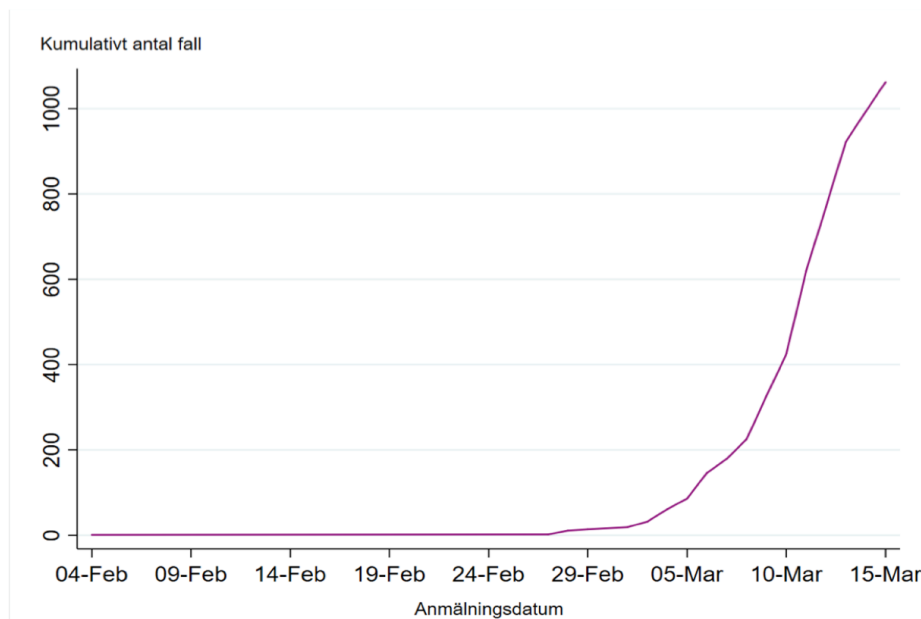
¹¹⁰ OECD 2020:24

¹¹¹ Överdödlighet per miljoner invånare av befolkningen. Sett till antal rapporterade döda är skillnaden ännu större bland de övriga nordiska länderna och Sverige som har flest döda i Norden.

sker i anslutning till denna inledande fas av krisen kommer att utvecklas i nästa avsnitt (4.2) utifrån ett aktörsperspektiv.

Sveriges första fall av Covid-19 bekräftas den 31 januari i Jönköping efter att en person som besökt Wuhanregionen i Kina landat i Sverige den 24 januari och först några dagar senare uppvisat symtom.¹¹² Ytterligare ett 20-tal liknande prover hade då utförts och väntade resultat när detta första fall rapporterades. Nästa fall bekräftas den 26 februari i Göteborg från en person som varit på resa i Italien.¹¹³ Dagen efter bekräftas ytterligare fem fall hemmahörande i Västra Götaland, Uppsala och Stockholm efter dessa individer varit på resa i Italien, Tyskland och Iran. Smittspridningen i Sverige tilltar och den 13 mars förändrar Folkhälsomyndigheten inriktning till att ”fördröja smittspridning i befolkningen, och samtidigt på att skydda de äldsta och sköraste mot sjukdomen”.¹¹⁴

Figur 1B. Kumulativt antal fall av covid-19 i Sverige per dag, vecka 6-11, 2020



115

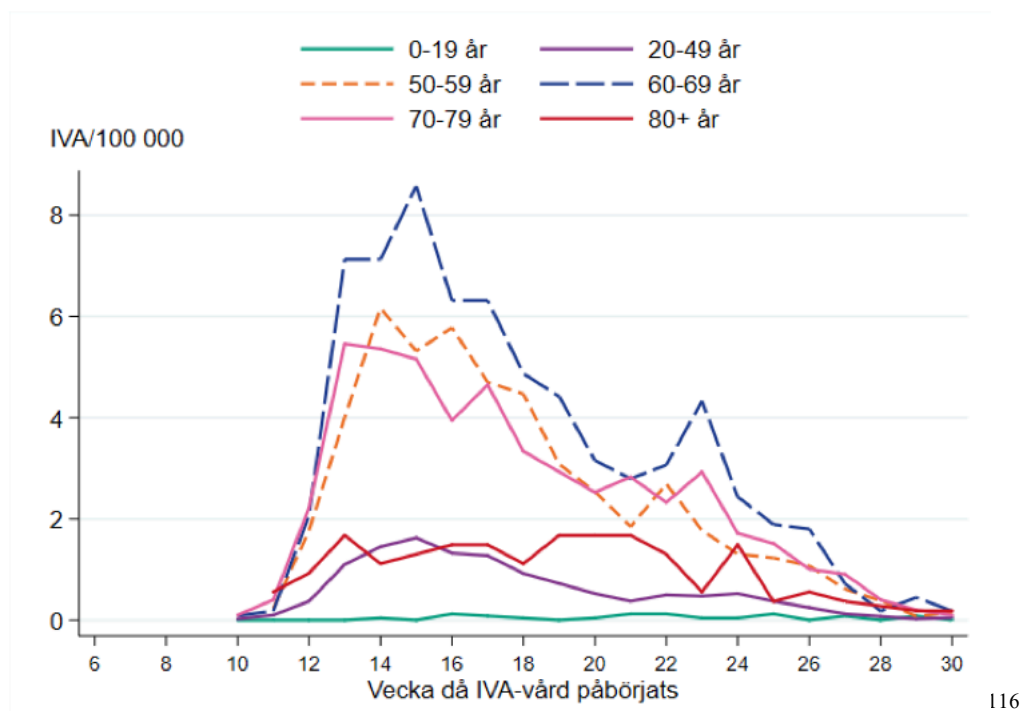
¹¹² FHM Nyhetsarkiv 31 januari 2020

¹¹³ Ibid, 26 februari 2020

¹¹⁴ Ibid, 13 mars 2020

¹¹⁵ FHM 2020 Veckorapport 11:2.

Figur 5B. Incidens av bekräftade fall av covid-19 som intensivvårdats per vecka och åldersgrupp (fall per 100 000 invånare).



116

Tabell 3. Vårdtillfällets utfall per åldersgrupp och totalt, intensivvårdade patienter med covid-19 till och med vecka 30, 2020.*

Vårdtillfällets utfall	Antal under 70 år	Andel under 70 år	Antal 70 år eller äldre	Andel 70 år eller äldre	Totalt antal	Total andel
Uppgift saknas	8	0 %	4	1 %	12	1 %
Utskriven	1 591	83 %	305	51 %	1 896	75 %
Avliden	311	16 %	293	49 %	604	24 %
Totalt	1 910	100 %	602	100 %	2 512	100 %

*Analysen innefattar endast patienter som intensivvårdats med vårdstart fram till och med vecka 30 eftersom data över vårdtillfällets utfall rapporteras först när vårdtillfället är avslutat.

117

¹¹⁶ FHM 2020 Veckorapport 30:13

¹¹⁷ FHM 2020 Veckorapport 34:13

4.1.3 Varför är äldre överrepresenterade i andel avlidna?

I Coronakommisionens första delbetänkande fastslås att av andelen avlidna så var ”nästan 9 av 10 var 70 år eller äldre.”¹¹⁸ Redan i direktiven för utredningen, som påbörjade sitt arbete i juni 2020, ansågs dess orsaker särskilt viktigt att utreda, varför kommissionens första delbetänkande helt handlar om detta perspektiv.¹¹⁹

Figur 2.6 Antal avlidna med covid-19 per 100 000 invånare per åldersgrupp och kön

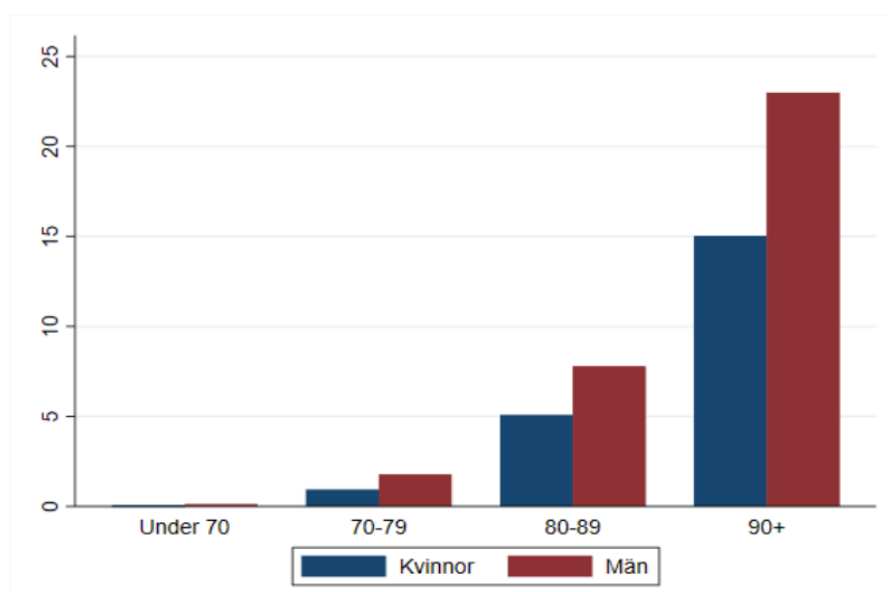


Diagram från SOU 2020:80¹²⁰

Coronakommisionen visar dessutom att det finns ett samband mellan den allmänna smittspridningen i samhället (avlidna som *inte* bor på ett särskilt boende) och andel avlidna som bott på ett särskilt boende för äldre.¹²¹ Detta samband stämmer också överens med jämförelser i andra länder.¹²²

Coronakommisionen skriver att de redan i sitt första delbetänkande kan anta att ”den

¹¹⁸ SOU 2020:80:23

¹¹⁹ Kommittédirektiv 2020:74

¹²⁰ SOU 2020:80, s. 44-45. Data enligt källor från Socialstyrelsen, SCB och kommissionens egna beräkningar. Innehåller data tom 23 november men merparten av de avlidna kan härledas till våren. Eftersläpningen i rapporterade dödsfall är maximalt tre veckor på grund av vårdgivarens legala skyldighet att rapportera detta till Socialstyrelsen.

¹²¹ Ibid:48

¹²² Ibid

allmänna smittspridningen i samhället högst sannolikt är den enskilt viktigaste faktorn bakom den stora smittspridningen på Sveriges särskilda boenden”.¹²³ Kommissionen menar att orsakerna till den höga andel av avlidna på äldreboenden kan kategoriseras i följande faktorer: slump, institutioner och beslut under pandemin.¹²⁴

Kommissionen skriver i sin samlade bedömning att det yttersta ansvaret för såväl institutioners resiliens som krishantering under pandemin, vilar på regeringens ansvar, eftersom regeringen, enligt 1 kap. 6 § regeringsformen, styr riket.¹²⁵

4.2 Del 2: Aktörsperspektiv av pandemin

4.2.1 Skillnader mellan Sverige och europeiska länder strategier

- 1) Sverige stängde inte skolor för barn i låg- och mellanstadiet
- 2) Sverige var det enda landet inom EU som inte ”stängde ned” offentliga miljöer som restauranger, barer, parker etc.
- 3) Sverige är tillsammans med Norge och Island de enda länderna som inte har krav på munskydd¹²⁶
- 4) Sverige tillhör de länder som misslyckats med att testa medborgare för Covid-19 under våren 2020. Sverige kommer bara före Nederländerna, Kroatien, Bulgarien och hamnar efter de övriga 25 länderna.¹²⁷
- 5) Enligt data från Google är svenskar de som har rört sig mest i samhället under perioden mars-maj.¹²⁸
- 6) Att få kontroll över smittspridningen tog generellt 34 dagar för Europeiska länder. Längst tid tog det för Sverige med motsvarande 58 dagar.¹²⁹

¹²³ SOU 2020:80, s. 50

¹²⁴ Ibid:51

¹²⁵ Ibid:278. Kommissionen skriver även att tidigare regeringar också har ett ansvar för den befintliga strukturen.

¹²⁶ Vissa länder har ett generellt krav i offentliga miljöer, medan andra bara har det i vissa offentliga miljöer som exempelvis kollektivtrafik.

¹²⁷ OECD 2020:36. Sveriges kapacitet per dag hade ett snitt om 35 tester per 100 000 invånare. Motsvarande snitt för EU 25 var 86 och bäst var Danmark med motsvarande 250.

¹²⁸ Ibid:40. Minst rörelsefrihet hade människor i Spanien, Italien och Frankrike enligt samma data.

¹²⁹ OECD 2020:41

- 7) Sverige tillhör den skara av länder som har flest praktiserande läkare och sjuksköterskor per 1 000 invånare.¹³⁰
- 8) Sverige har minst antal sjukhusplatser räknat i antal sjukhussängar och beläggningen av dessa, inklusive personal att se efter dessa platser.¹³¹
- 9) Sverige fördubblade sina drygt 500 intensivvårdsplatser under pandemins första våg men tillhör ändå de länder som har lägst beredskap för intensivvård.¹³²
- 10) Sverige tillhör de fyra länder som har högst antal avlidna bland äldre.¹³³

4.2.2 Skillnader i de nordiska strategierna

Det bör också slutligen sägas något om strategierna för att bemöta pandemin. Den svenska strategin, i denna uppsats också nämnd som den svenska krishanteringen, kommer att utvecklas mer noggrant i nästa kapitel. Här följer en kort empirisk jämförelse mellan de nordiska grannländerna.

Beaktat skillnaden i befolkningen så kan det konstateras att Sverige har testat mindre än sina nordiska grannländer, vilket huvudsakligen beror på att kapaciteten tog betydligt längre tid att bygga upp i Sverige, i synnerhet i jämförelse med Danmark som dock i en Europeisk jämförelse står sig bäst.¹³⁴ Smittspridningen sett till konstaterade fall är ur svenskt perspektiv också anmärkningsvärt hög, med exempelvis närmare fem gånger fler per miljon invånare än i Finland. Skillnaden blir ännu större i jämförelsen av antalet avlidna per miljon invånare där Sverige uppnår fler än dubbelt så många avlida, än de andra tre nordiska länderna tillsammans.

¹³⁰ Ibid:46. Åttonde plats i jämförelse av antal läkare. Tionde plats i jämförelse av sjuksköterskor. Sverige är topp fyra om man räknar samman dessa två i ett spridningsdiagram. Baserat på siffror från år 2018.

¹³¹ Ibid:48. Baserat på siffror från 2018. Vad som avses med personal är inte specificerat.

¹³² OECD 2020:50, 81. Beräknat per 100 000 invånare.

¹³³ Ibid:56. Äldre definieras i OECDs jämförelse över 60 år. Jämförelsen är beräknad per miljon invånare.

¹³⁴ Se tabell. Jmf OECD 2020:36.

Tabell 1 Covid-19 i befolkningen i de nordiska länderna⁷²

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Befolkning, antal	10 115 000	5 797 000	5 543 000	5 432 000
Antal tester totalt/ per miljon i befolkningen	1 789 328 / 177 000	4 273 919 / 737 000	1 170 662 / 211 000	1 140 084 / 210 000
Antal konstaterat smittade totalt/ per miljon i befolkningen	98 451 / 9 732	31 638 / 5 457	11 849 / 2 138	15 388/ 2 832
Antal avlidna totalt/ per miljon i befolkningen	5 894 / 583	665 / 115	346 / 62	275 / 51

Källa: Worldometer.

135

Vid Oxfords Universitet har ett mått på regeringars åtgärder för att möta coronapandemin tagits fram; *The Oxford COVID-19 Government Response Tracker*.¹³⁶ Denna jämför åtgärder enligt olika policys för att minska och hålla ned spridningen av viruset. Dessa uppdateras regelbundet, men när den lanserades i mars jämförde den följande elva indikatorer: skolstängningar, stängningar av arbetsplatser, inställda offentliga evenemang, nedstängning av kollektivtrafik, offentliga informationskampanjer, restriktioner av inre rörelse, internationella inresekontroller, finanspolitiska åtgärder, valuta åtgärder, investeringar i hälso- och sjukvård, investeringar i vaccin.¹³⁷ Det bör framhållas att det kan finnas åtgärder som har tagits, som inte ingår i denna jämförelse och därför inte kan visa på ett slags ”facit” på hur omfattande en viss regering mött pandemin. Det är heller inte klarlagt att alla dessa åtgärder i sig har ett starkt orsakssamband med minskad smittspridning, men det spelar i det här sammanhanget mindre roll. Indexet är en jämförelse av den nationella nivån, av regeringars åtgärder. I Sveriges fall vidtogs åtgärder på lokal och regional nivå inledningsvis varför det resulterar i en stor skillnad i en nordisk jämförelse.¹³⁸ Vad som framgår av denna jämförelse är att tendensen att delegera den inledande krishanteringen till lokal och regional nivå, snarare än att hantera den nationellt, var de första veckorna större i Sverige än övriga nordiska länder.

¹³⁵ Szebehely 2020:34. Data tom 10 oktober med potentiell eftersläpning på ca. 3-4 veckor.

¹³⁶ Hale et al. 2020

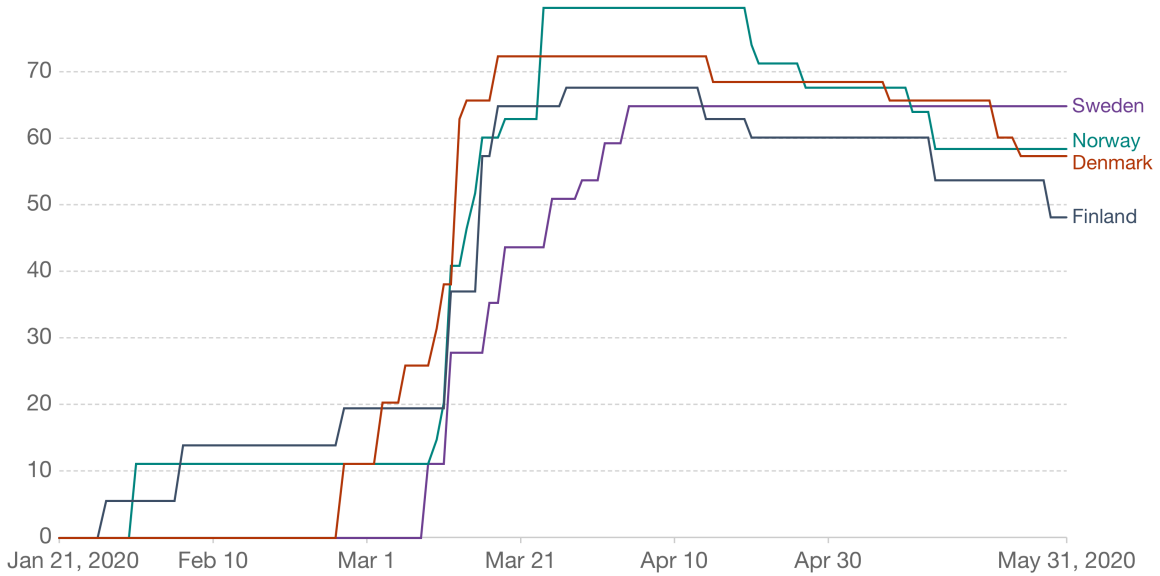
¹³⁷ Hale et al. 2020. *11 indicators (SI-11) of government response*

¹³⁸ FHM 2020 Veckorapport 11:2

COVID-19: Government Response Stringency Index



This is a composite measure based on nine response indicators including school closures, workplace closures, and travel bans, rescaled to a value from 0 to 100 (100 = strictest). If policies vary at the subnational level, the index is shown as the response level of the strictest sub-region.



Source: Hale, Webster, Petherick, Phillips, and Kira (2020). Oxford COVID-19 Government Response Tracker – Last updated 15 December, 16:27 (London time)

Note: This index simply records the number and strictness of government policies, and should not be interpreted as 'scoring' the appropriateness or effectiveness of a country's response.

OurWorldInData.org/coronavirus • CC BY

5 Analys

Analysen delas upp i två delar, den första utifrån teorin om krishanteringens tre faser och den andra utifrån den teoretiska ansatsen om institutionell logiker. Båda delarna sammanfattas var för sig och i nästa kapitel följer en avslutande diskussion om den svenska krishanteringens i stort, mot bakgrund av dessa teoretiska ansatser.

5.1 Del 1: Aktörers krishantering

Denna första del av analysen handlar om att förstå hur aktörer bedömt och hanterat krissituationen utifrån teorin om ”sensemaking”, beslutsfattande och ”meaning-making” enligt Boin et al. (2005).¹³⁹

Svenska aktörer

Stefan Löfven, statsminister, Sveriges regering

Lena Hallengren, socialminister, Sveriges regering

Ann Linde, utrikesminister, Sveriges regering

Johan Carlson, generaldirektör, Folkhälsomyndigheten

Anders Tegnell, avdelningschef och statsepidemiolog, Folkhälsomyndigheten

¹³⁹ För att förstå krishanteringens sker först en sammanfattning av händelseförloppet enligt ansats av Sundelius och Stern 1997, som förklarats i metodavsnittet.

5.1.1 Sensemaking

När blir Coronapandemin en kris som måste hanteras? För att förstå krisen krävs en kort redogörelse för krisens inledande fas utifrån Folkhälsomyndighetens perspektiv.

Bedömningar i krishanteringens inledande fas

16 jan	FHM bekräftar att ett Coronavirus har upptäckts i Wuhan i Kina. Anders Tegnell säger i en kommentar ”för att det ska bli stora utbrott krävs att viruset är bra på att sprida sig från människa till människa. Så verkar det inte vara i det här fallet” ¹⁴⁰ Vidare bedöms risken för fall i Sverige som låg.
30 jan	WHO klassar Coronaviruset som ”internationellt hot mot människor och hälsa”. FHM bedömer att det ”inte är osannolikt med enstaka fall”, men att risken för smittspridningen i samhället bedöms som låg. ¹⁴¹
31 jan	Sveriges första fall av Coronaviruset konstateras i Jönköping. ¹⁴²
5 feb	FHM går ut med rekommendationen att personer som reser från Kina till Sverige inte behöver sitta i karantän, men bör vara uppmärksamma på symtom. I ett tidigare fall av 10 svenskar som återvände den 2 feb från Wuhan rekommenderades frivillig karantän. ¹⁴³
20 feb	FHM bedömer fortfarande att risken för spridning av Covid-19 som ”mycket låg”. Generaldirektör för FHM, Johan Carlsson, säger i en kommentar ”skulle vi få en spridning i Sverige så är jag helt övertygad om att vi klarar av det. Beredskap finns både på Folkhälsomyndigheten och hos övriga samhällsaktörer”. ¹⁴⁴
24 feb	Smittspridning rapporteras i Sydkorea, Italien och Iran. Anders Tegnell säger angående inresande till Sverige. ”Det viktigaste är att det görs kontroller när personer lämnar ett drabbat område. Hälsoscreening av inkommande resenärer på flygplatser är både

¹⁴⁰ Folkhälsomyndigheten nyhetsarkiv 16 januari 2020

¹⁴¹ Ibid, 30 januari 2020

¹⁴² Ibid, 31 januari 2020

¹⁴³ Ibid, 5 februari 2020

¹⁴⁴ Ibid, 20 februari 2020

	enormt resurskrävande och ineffektivt, då smittade personer kan utveckla symtomen senare.” ¹⁴⁵
25 feb	FHM bedömer att risken är hög för att personer upptäcks i Sverige som smittats av Covid-19 utomlands. ”Detta på grund av den senaste tidens utveckling i omvärlden.” ¹⁴⁶ Risken för allmän smittspridning i Sverige bedöms vara låg.
26 feb	En person konstateras smittad i Göteborg efter inresa från Italien.
27 feb	Ytterligare fem personer konstateras smittade i Sverige efter inresa från Norra Italien, Tyskland och Iran. Totalt är nu sju personer konstaterat smittade i Sverige. Hög risk att fler inresande till Sverige har Covid-19, men inga tecken på allmän smittspridning.
1 mars	FHM vill inte avråda elever (som exempelvis varit på sportlov i Italien) att stanna hemma i karantän eftersom det inte är ”en effektiv åtgärd”. ¹⁴⁷
2 mars	FHM vill att trafikillståndet till Iran Air omprövas eftersom, menar Johan Carlsson, ”att ta emot stora grupper av passagerare från Iran skulle allvarligt försvåra arbetet med att begränsa spridningen av covid-19 och öka risken för en lokal spridning av infektionen”. ¹⁴⁸
2 mars	FHM meddelar en ny riskbedömning: ”Risken för att upptäcka nya fall i Sverige bedöms nu som mycket hög, och risken för allmän spridning i landet bedöms som måttlig” ¹⁴⁹ FHM rekommenderar också provtagning av personer som vistats i olika regioner i Italien och som uppvisat symtom.
4 mars	Utökad provtagning, framförallt hos patienter på sjukhus. Anders Tegnell menar att ”tidig upptäckt är grundläggande för att snabbt kunna vidta rätt åtgärder för att bryta fortsatt smittspridning, om vi skulle få en sådan. Risken för spridning i det svenska samhället bedömer vi fortsatt som måttlig”. ¹⁵⁰
6 mars	FHM rekommenderar utrikesdepartementet att avråda från resor till norra Italien. UD beslutar om detta den 6 mars.

¹⁴⁵ Folkhälsomyndigheten nyhetsarkiv, 24 februari 2020

¹⁴⁶ Ibid, 25 februari 2020

¹⁴⁷ Ibid, 1 mars 2020

¹⁴⁸ Ibid, 2 mars 2020

¹⁴⁹ ibid

¹⁵⁰ Ibid, 4 mars 2020

7 mars	FHM informerar gällande resor till länder där UD inte utfärdat avrådan om resa. ”När det gäller övriga länder och regioner där smittspridning av covid-19 förekommer behöver resenären därför göra en egen bedömning av sitt resande utifrån behovet av att resa och den information om smittspridningen som finns.” ¹⁵¹
10 mars	FHM höjer risknivån för samhällsspridning i Sverige till den högsta: mycket hög risk. ”Särskilt viktigt är att de som arbetar inom äldreomsorg och vård av äldre inte går till jobbet om de får symtom på luftvägsinfektion. Anhöriga bör också undvika onödiga besök på sjukhus och äldreboenden, och aldrig göra ett besök om man har luftvägssymtom”. ¹⁵²
11 mars	WHO deklarerar att covid-19 är en pandemi och ”drabba alla världens länder”.
13 mars	FHM lanserar en ny strategi ”Ny fas kräver nya insatser mot covid-19”. ¹⁵³ Grundläggande är att skydda gamla, sjuka och människor som arbetar inom sjukvården.
Efter 13 mars	En rad åtgärder införs. De som är äldre än 70 år bör minska sina sociala kontakter. Gymnasieskolor och universitet övergår till distansundervisning. Publika event får maximalt ta emot 50 personer. Restriktioner i restaurangmiljö. En del av dessa åtgärder bygger på frihet medan andra är krav.

I denna översikt om pandemins inledande förlopp i Sverige framgår att den 10 mars är det datum då Coronapandemin *blir* en kris som måste hanteras på ett annat sätt än den då inslagna vägen. Dagen efter meddelar WHO att Covid-19 klassas som en pandemi. Den 13 mars lanseras vad som i medierapportering i såväl Sverige som globalt för ”den svenska coronastrategin”.

I skrivningen, *Strategi med anledning av det nya coronaviruset*, betonar regeringen att svenskar har ”hög tillit till myndigheter” och att medborgare därför förväntas följa myndigheternas råd och rekommendationer.¹⁵⁴ Denna bild bekräftas också av SOM-institutets rapport om svenskars förtroende för olika aktörer under coronapandemin.¹⁵⁵ Störst förtroende får staten och regioner, medan den aktör som medborgare har lägst

¹⁵¹ Ibid, 7 mars 2020

¹⁵² Folkhälsomyndigheten nyhetsarkiv, 10 mars 2020

¹⁵³ Ibid, 13 mars 2020

¹⁵⁴ Regeringens 7 april 2020

¹⁵⁵ Bengtsson, Brommesson, Edström 2020

förtroende för är dem själva, alltså den enskilda medborgarens beteende i krisen.¹⁵⁶

Den svenska coronastrategin präglas alltså av hög tilltro till staten och regioner, men lågt förtroende för den enskilda medborgaren. Samtidigt menar Stefan Löfvens att ”varje person i Sverige behöver ta sitt ansvar” eftersom strategin bygger på frihet under ansvar och att smittspridningen hålls nere ”genom att var och en tar eget ansvar”.¹⁵⁷ Frågan som uppstår är hur smittspridningen kan hållas nere om den enskilda medborgaren inte, som SOM-institutets förtroendemätning och utvecklingen av den allmänna smittspridningen visar på, kan ta detta ansvar. Eller att några medborgare kan det, medan andra inte följer de råd som ges. Bedömningen som ligger till grund för strategin utgår från att de råd som presenteras är tillräckliga *om de efterlevs*. Det betyder samtidigt att man antar beteendet från enskilda medborgare som relativt enhetligt och homogent, vilket också syns i den lista av åtgärder som vidtogs av Folkhälsomyndigheten.¹⁵⁸

Myndigheten agerar undvikande att ge specifika råd till de som ska åka på sportlovsemester i Italien med omnejd. Johan Carlsson kommenterar den 20 februari att han är helt övertygad om den svenska beredskapen för att hantera smittspridningen, ungefär två veckor senare, den 10 mars, så är risken för allmän smittspridning mycket stor. Myndigheten menar 24 februari att screena inkommande resenärer från drabbade områden är väldigt kostsamt och ineffektivt och att det är bättre att detta sker när resenärerna lämnar de drabbade områdena. Detta är två exempel på ett undvikande beteende där åtgärder, som visserligen är kostsamma och kan vara ineffektiva, ändå inte används. Förhoppningen vilar istället på att resenärer ska testas när de lämnar drabbade områden och först om dessa uppvisar symtom i Sverige, kontakta sjukvården.

Utifrån sensemaking handlar krishantering om att hela tiden ha två perspektiv i huvudet samtidigt, vad är det som händer och vad kan hända?.¹⁵⁹ All information, alla nyheter och all ny data måste dels hanteras inom ett systematiskt system och analyseras enligt ett källkritiskt förhållningssätt, att informationen inte är fullständig eller kan ha påverkats av olika faktorer eller aktörer.¹⁶⁰ Det betyder att även om en fullständig bild inte kan skapas måste ledare av en kris förstå vad krisen *i värsta fall* kan leda till och på

¹⁵⁶ Bengtsson, Brommesson, Edström 2020:3

¹⁵⁷ Stefan Löfven via regeringens hemsida 7 april 2020

¹⁵⁸ Se sida 40-42.

¹⁵⁹ Boin et al. 2005:142

¹⁶⁰ ibid

så sätt förekomma händelseutvecklingen med direktiv om hur detta scenario på olika nivåer ska bemötas.¹⁶¹ Risken är annars att insikten om kris infinner sig försent och att händelseutvecklingen blir okontrollerbar.¹⁶² Som ledare i en kris kan man inte säga att något uppstår oväntat eller att man inte såg krisen komma, eftersom sensemaking handlar om att upptäcka ”blind spots” i ett ständigt föränderligt kunskapsläge.¹⁶³ Det här är en svår men nödvändigt uppgift för en framgångsrik hantering av en kris.¹⁶⁴

5.1.2 Beslutsfattande

Som redan har visats i Oxfords Stringency index om regeringars policyåtgärder dröjde de nationella åtgärderna att möta pandemins utveckling. Det är först i början av mars, under vecka 10 som åtgärder sker på ett nationellt plan. Då hade de flesta svenskar hunnit fira sportlov och Stockholmare är precis hemkomna från sina firanden. Det har då funnits kännedom om ökad smittspridning i norra Italien i över en vecka och flera veckor sedan de första fallen.¹⁶⁵ Som OECD slog fast i sin rapport, som redogjordes för i empiri-kapitlet, låg framgången i krishantering hos de länder och regeringar som agerade snabbt, var förberedda, kunde skala upp smittspårning och ha tydliga regler för de fall som hittades.¹⁶⁶ Hur väl denna bedömning står sig även om några år när krishantering kan jämföras med längre perspektiv återstår att se. Det viktiga här är inte vilken strategi som var mest framgångsrik utan varför den svenska strategin var avvikande från övriga, med en högre grad av undvikande på nationell nivå i början och fortsättningsvis en hög grad av ”frihet under ansvar”.

Beslutsfattande i kris kan ha fördelar i färdiga planer och policies för krishantering, i synnerhet för att skapa effektiva informationsflöden i och mellan aktörer.¹⁶⁷ Själva kännetecknet av en kris är måttet av osäkerhet, därför är även den mest detaljerade planen i kriser inte mycket värd om det inte finns plats för nya bedömningar av situationen. Att hantera en kris och att fatta beslut i den måste därför innehålla

¹⁶¹ Ibid:143

¹⁶² Ibid:141

¹⁶³ ibid

¹⁶⁴ Ibid:143

¹⁶⁵ Se genomgång av händelseutvecklingen i tabell i föregående avsnitt.

¹⁶⁶ Jmf OECD Health at a Glance: Europe 2020:23

¹⁶⁷ Boin et al. 2005:146

komponenter av improvisation, flexibilitet och anpassning till nya omständigheter.¹⁶⁸ Snarare än perfekt detaljerade planer är det istället en fungerande beslut- och planeringsprocess som är nyckeln i krishantering.¹⁶⁹ Det är inom denna process som aktörer kan möta varann och skapa mening av krisens problem och lösningar, och i simulationer vad en kris kan innebära för de olika aktörerna¹⁷⁰

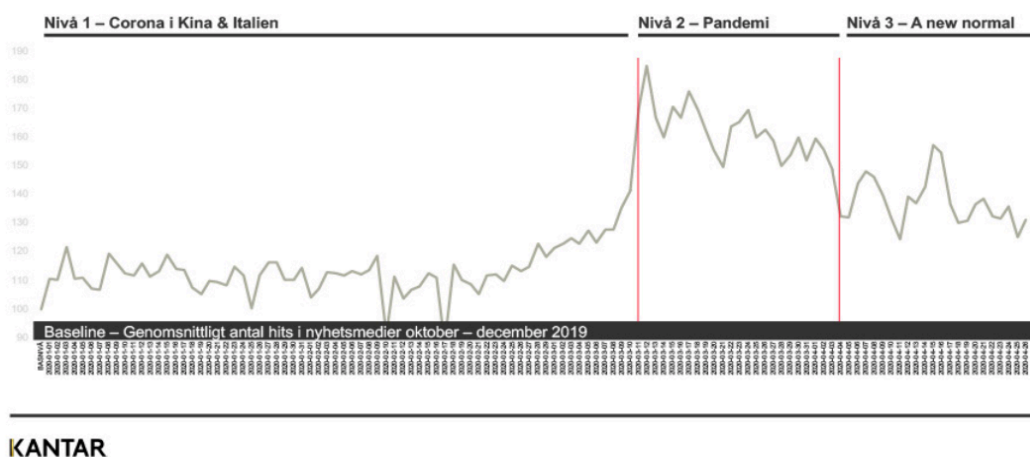
5.1.3 Meaning-making

Leaders who lack the ability to communicate cannot lead in crises.¹⁷¹

I inledningen av coronapandemin, den 20 februari, innan allmän smittspridning rådde i Sverige och mitt i sportlovsveckorna, hade närmare en miljon svenskar sökt information hos Folkhälsomyndighetens hemsida om Covid-19.¹⁷² Kantar-Sifos undersökning om svenskars nyhetsvanor under Coronapandemin visar att de nådde ”rekordhög nivåer” under krisförloppets inledande veckor fram tom början av april då ett slags ”nytt normalläge” rådde.¹⁷³

Digitala nyhetsmedier under Coronaepidemin – 1 januari till 26 april 2020

174



¹⁶⁸ Boin et al. 2005:147

¹⁶⁹ Ibid

¹⁷⁰ Boin et al. 2005:147

¹⁷¹ Ibid:148

¹⁷² FHM nyhetsarkiv 20 februari 2020

¹⁷³ Sifo-Kantar nyhetsarkiv 5 maj 2020

¹⁷⁴ Ibid.

Krishanteringens tredje fas, meaning-making eller meningsskapande, handlar om att en kris, på grund av dess osäkra natur, inte ”förklarar sig självt”.¹⁷⁵ Inte minst i en kris där strategin bygger på ”frihet under ansvar”.

Ledare i en kris, i synnerhet regeringen i en nationell kris, är en huvudaktör i processen att skapa ett kollektivt medvetande om vad krisen är och hur denna ska hanteras.¹⁷⁶ I vissa avseenden kan det råda konflikter och debatter om detta narrativ, vilket tillhör demokratins grundvillkor.¹⁷⁷ Samtidigt handlar krishantering om ”inget mer än governance under extrema förhållanden”, om ledare kan använda krisen för att skapa trovärdighet för hanteringen av krisen, så skapas förutsättningar för att lyckas.¹⁷⁸

Däremot handlar det inte bara om strategisk kommunikation och mediareaktioner, mening-making handlar också om att förstå och redogöra vilka värderingar krisen utmanar och visa ledarskap i att möta dessa på ett meningsfullt sätt.¹⁷⁹ Med andra ord kan hanteringen av en kris inte bara avgöras i huruvida åtgärderna är effektiva eller ej, de måste också överensstämma med det mandat och förtroende som ledaren (aktören) har givits att hantera krisen.¹⁸⁰ Detta tillhör svårigheten att skapa mening av de beslut som fattas eftersom dessa måste botten i nationens förståelse för dem. I ett land som inte befunnit sig i krig i över 200 år och som inte har något undantagstillstånd¹⁸¹ i fredstid är det svårt, inte bara juridiskt, att ta till skarpa åtgärder.¹⁸² Åtgärder måste också stå i proportion till människors benägenhet att följa dem, eller med andra ord, människor måste förstå vad krisen handlar om, hur det drabbar dem och vad de kan göra åt den. I en strategi som bygger på enskilda individers ansvar är detta avgörande. Några månader efter krisförloppet inledande fas menar statsepidemiolog Anders Tegnell att han, om krisen skulle uppstått igen, skulle agerat mer enligt andra europeiska länders strategier eftersom att han, i juni 2020, skapat en delvis ny förståelse av viruset och dess effekter.¹⁸³

¹⁷⁵ Boin et al. 2005:148

¹⁷⁶ Ibid

¹⁷⁷ Ibid. Jmf också Dahl 1999 om den demokratiska processen.

¹⁷⁸ ibid

¹⁷⁹ Ibid:149

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Regeringen har lagt fram en ny pandemilag som träder i kraft 10 januari 2021, med möjlighet att kunna stänga exempelvis köpcentrum. Analysen gäller fortfarande förutsättningarna under våren 2020.

¹⁸² Ibid:145

¹⁸³ Intervju i Tyska DW 3 juni 2020.

5.1.4 Sammanfattning av krishanteringen

Hur skapar man mening av en kris om man först inte har förstått vad krisen handlar om? Frågan är tillspetsad för att sammanfatta krishanteringen av den svenska coronapandemin. Det som var ett virusutbrott i Kina och som bekräftades av Folkhälsomyndigheten i januari 2020, och som i Sverige fick sitt första bekräftade fall i slutet av samma månad, var sett till en nationell riskbedömning i flera veckor betraktat som en låg risk för allmän smittspridning. Enskilda fall hanteras som en lokal angelägenhet med stöd från Folkhälsomyndigheten. Svenska sportlovsfirare avråds inte från att besöka tätbefolkade skidorter i Europa. Men i början av mars förändras förståelsen och nationella åtgärder vidtas, som påvisat i indexet av Oxford i tidigare kapitel. Det är tydligt att anpassningen till strategin av nationella åtgärder är en krisinsikt om vad coronapandemin kan komma att innebära. En krisinsikt som inte bara uppstått senare än i andra länder, utan kan beskrivas som att beslutsfattare haft en annan sensemaking av vad krisen handlat om och vad den skulle kunna innebära för Sverige.

5.2 Del 2: Krishantering utifrån institutionell logik

Äldreomsorgen stod oförberedd när pandemin slog till och att det bottnade i strukturella brister: otillräckliga eller åtminstone oklara rättsliga förutsättningar, en fragmenterad organisation med dåliga förutsättningar för operationell samordning, bemannings- och kompetensproblem av olika slag samt bristande tillgång till medicinsk personal och utrustning.¹⁸⁴

När krisen slår till, eller för att återigen citera denna uppsats titel: *when shit hits the fan*, uppstår en frågeställning naturligt: vad gör vi nu? För att besvara den frågan behöver man göra en krisbedömning och krishantering. Beslutsfattaren behöver bedöma situationen och sanktionera sitt beslut hos organisationen. Det är den första delen av en kris och som varit utgångspunkten i föregående avsnitt i denna analys.

Den andra delen av krisen består i att ta ett steg tillbaka och se coronapandemin från ett bredare perspektiv, enligt olika institutionella logiker. Denna del av analysen består alltså i att, utifrån tre olika institutionella logiker, undersöka huruvida någon av dessa varit framträdande i den svenska strategin (krishanteringen) av coronapandemin under januari-juni 2020. För att rymmas inom ramen för denna uppsats begränsas analysen till regeringen som varit den högst ansvariga aktören i krisen. Det betyder inte att regeringen, ska agerat endast utifrån en logik utan tvärtom ska logiker förstås som samexisterande och ibland också konkurrerande.¹⁸⁵ Eftersom aktörer och organisationer är del av ett historiskt mönster av: ”antaganden, värderingar och övertygelser” i vilka ”grupper och individer förstår och tolkar institutionella motiv, och agerar” enligt dessa logiker.¹⁸⁶ Eftersom krishanteringen följs av ”politiska strider” mellan ”koncurrerande identiteter och logiker” handlar analysen inte uteslutande om en logik *inom* en beslutsenhet i en organisation utan också om hur logiker utanför beslutsenheter *påverkat* bedömningen.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Coronakommisionens första delbetänkande SOU 2020:80, s. 277

¹⁸⁵ Fred 2020:8

¹⁸⁶ Thornton och Ocasio 1999:804, Binder 2007:551

¹⁸⁷ Thornton et al. 2012:145

5.2.1 Vad ska vi göra – den byråkratiska logiken

Erfarenheterna från tsunamin visar sammanfattningsvis att en ad hoc-artad organisation byggd på en vag princip om ledande departement är helt otillräcklig för att hantera kriser av större omfattning. Föreställningen att det går att lösa uppgiften utan en formell organisation för krisledning under regeringen har på ett kraftfullt sätt kullkastats av erfarenheterna från tsunamin.¹⁸⁸

Som Weber visat handlar den byråkratiska logiken om tydlig ansvarsfördelning, hierarki och förutsägbara regler.¹⁸⁹ Den byråkratiska organisationens framgång, för att citera Weber, består i dess ”tekniska överlägsenhet över andra organisationsformer”.¹⁹⁰ Det innebär att formella detaljer inte är försumbara, i synnerhet om det rör ansvarsfördelning och alldeles särskilt i en kris.¹⁹¹

Tsunamikatastrofen år 2004 i Sydostasien krävde totalt 543 svenskars liv och delvis till följd av detta följde en ”massiv” och kritisk debatt om ”regeringens sena agerande”.¹⁹² Utredningen visade på allvarlig kritik gällande att det inte fanns en ”formell organisation för krisledning under regeringen” samt att ansvaret för ”närvaron eller frånvaron av en krisorganisation, liksom för dess struktur, ligger mot denna bakgrund i praktiken på statsministern”.¹⁹³ Argument om att varje myndighet eller departement ska ansvara för krishanteringens stärker befintliga ad hoc-lösningar, vilket sammanfattande resulterade i ”illa fungerande åtgärder i delgivning av information även inom departementen”, en långt driven sektorsindelning och oklara ansvarsförhållanden mellan Regeringskansliet och myndigheter.¹⁹⁴

Samtidigt är det nödvändigt med en sektorsindelning, det är så man nyttjar specialiserade kunskaper inom olika departement, precis som det är nödvändigt att geografiskt dela ansvaret på en lokal nivå, men effekterna av den struktur som gäller för en normal situation, accentueras och förstärks i en kris.¹⁹⁵ Det innebär att en fråga som måste beredas och hanteras *mellan* olika departement eller myndigheter kommer ta

¹⁸⁸ SOU 2005:104:267. ”Sammanfattande diagnos och fördelning av ansvaret” efter tsunamikatastrofen 2004.

¹⁸⁹ Weber 1987:59, 92

¹⁹⁰ Ibid:72

¹⁹¹ Ibid:76

¹⁹² FHS 2018:42

¹⁹³ SOU 2005:104:267f

¹⁹⁴ SOU 2005:104:283

¹⁹⁵ SOU 2005:104:284

längre tid, något som är särskilt kostsamt i en krissituation.¹⁹⁶ Utredningen av tsunamikatastrofen visade också att myndigheter och departement förväntade sig och inväntade direktiv från Regeringskansliet, vilka dröjde på grund av avsaknaden av en central krisledning.¹⁹⁷ Detta var anledningen till ett särskilt kansli för krishantering inrättades i statsrådsberedningen den 31 mars 2008, både för att uppfylla behovet av en tydligare hierarki och ansvarsfördelning, men också för att ha en nationell och heltäckande organisation för krishantering i *direkt* anslutning till statsministern.¹⁹⁸

2014 flyttades *kansliet för krishantering* från statsrådsberedningen i regeringskansliet till Justitiedepartementet, i samband med att en ny regering tillträdde. Redan 2015, mot bakgrund av lärdomar från tidigare kriser och utredningar, men framförallt i ljuset av flyktingkrisen, riktades kritik mot regeringens senfärdiga agerande. Christina Salomonsson, chef under de två första åren, 2008-2010, för kansliet för krishantering menade att ”det är viktigt att man har tillträde till högsta ledningen (..) om kansliet legat kvar hos statsministern tror jag att hanteringen av flyktingkrisen hade fungerat bättre”¹⁹⁹

Det har redan påvisats i tidigare avsnitt att den svenska coronastrategin på nationell nivå varit senare med åtgärder än exempelvis nordiska och europeiska länder.²⁰⁰ Det har också styrkts i flera statliga utredningar angående vikten av en tydlig ansvarsfördelning i en krissituation och behovet att denna är centralt placerad i statsrådsberedningen, ett perspektiv som är avgörande enligt Weberska idealet.²⁰¹ Enligt den byråkratiska logiken är ledstjärnan alltid idén om ”statsnyttan” vägledande, vilket innebär att andra hierarkier, exempelvis inom departement och myndigheter, behöver underställas den centrala krisledningen.²⁰² I avsaknaden av denna centrala funktion står olika organisationers perspektiv, tolkningar och intressen mot varann, och dyrbar tid går till att lösa dessa ad hoc effekter, där olika byråkrater representerar sina organisationers kulturer och sociala prestige.²⁰³ Den byråkratiska logiken kommer istället för att fokusera på krishantering, som påvisats i utredningen efter tsunamikatastrofen, istället accentueras kring ”revirstrider” och gränsdragningsproblematik för ansvarsfrågor, utan

¹⁹⁶ *ibid*

¹⁹⁷ *Ibid*:285

¹⁹⁸ FHS 2018:43

¹⁹⁹ Christina Salomonsson i en intervju med Dagens Nyheter 22 december 2015.

²⁰⁰ Jmf del 1 av analysen, gällande sensemaking och beslutsfattande.

²⁰¹ Weber 1987:59

²⁰² *Ibid*:76f

²⁰³ *Ibid*:61f

en krishanteringsfunktion att avgöra denna problematik skyndsamt inom statsrådsberedningen.²⁰⁴

5.2.2 Vad får det kosta – marknadslogiken

Det nya coronavirusets utbredning får inte bara humanitära konsekvenser utan även ekonomiska. Vi har betalat av på statsskulden och Sverige har starka offentliga finanser med möjlighet att vidta finanspolitiska åtgärder vid behov.²⁰⁵

Den 16 mars lämnar regeringen över lagrådsremissen *åtgärder med anledning av coronaviruset* och lägger den 19 mars fram propositionen *Extra ändringsbudget för 2020 – åtgärder med anledning av coronaviruset* till riksdagen, och föreslår att dessa ändringar träder i kraft 7 april 2020.²⁰⁶ Förslagen ämnar ”att dämpa tillfälliga likviditetsproblem” till följd av de åtgärder som syftar att ”begränsa smittspridningen”, genom ett nytt system för stöd vid korttidsarbete inrättas, där statens andel av kostnaderna höjs ”från en tredjedel till tre fjärdedelar, s.k. korttids-permittering”.²⁰⁷ Vidare föreslår regeringen bland annat lättnader och anstånd med skatteinbetalningar och undantag från bestämmelser i socialförsäkringsbalken, exempelvis gällande karens och smittbärappenning.²⁰⁸ Ytterligare sju ändringsbudgetar följer under våren 2020 samma mönster: undantag och lättnader, hjälp och stöd.²⁰⁹ Argumentet är att coronapandemin är att betrakta som ”extraordinär händelse i fredstid”.²¹⁰

Åtgärderna möter hos näringslivet kritik för att inte vara tillräckliga, inte minst för att coronakrisen fört med sig ekonomiska effekter som inte går att jämföra närmare i tid än ”Tyskland på 20-talet och USA på 30-talet”.²¹¹ Kritik från Svenskt näringsliv handlar också om att alla statliga stödpaketet inte når alla företag utan att de istället gått till kommuner eller hushåll, samt att mycket av stödet består av lån.²¹² Enligt prognoser av

²⁰⁴ SOU 2005:104:284

²⁰⁵ Finansminister Magdalena Andersson via pressmeddelande från Finansdepartementet 4 mars 2020.

²⁰⁶ Prop. 2019/20:132

²⁰⁷ Ibid:1, 19

²⁰⁸ Ibid:8

²⁰⁹ Jmf Prop. 2019/20:146, Prop. 2019/20:166

²¹⁰ Ibid

²¹¹ Kerstin Hessius, vd för tredje AP-Fonden och tidigare vice riksbankschef i en intervju med SVT Aktuellt 19 mars 2020.

²¹² Svenskt Näringsliv, rapport 11 maj

Konjunkturinstitutets i april, som bekräftas av en analys av SCB i maj, förväntas BNP minska med över 300 miljarder och minska sysselsättningen med 335 000 personer.²¹³ De omfattande finanspolitiska åtgärderna i kölvattnet av pandemin, har enligt finanspolitiska rådet, skapat ett undantag från de normala omständigheter som annars råder, men att normala omständigheter inte ska utgöra ett hinder för regeringen i en kris av detta slag.²¹⁴ Tvärtom har regeringen finanspolitiska åtgärder varit ”snabba, många och omfattande” för att kunna mildra såväl smittspridning som ekonomiska konsekvenser.²¹⁵ Det är också så att det finanspolitiska ramverket har stor flexibilitet och dess gränser bedöms och avgörs ytterst av riksdagens majoritet.²¹⁶ Den rådande politiska konsensusen har varit att coronakrisen krävt ”extrema åtgärder” som skarpt men endast tillfälligt avviker från det finanspolitiska ramverket, eftersom det är för dessa oförutsedda kriser och lågkonjunkturer som finansiella buffertar är till för.²¹⁷ Även om näringslivet har varit kritiska till att åtgärder inte varit tillräckliga och att staten skulle ta större ansvar, så har omfattningen och kostnaden av åtgärderna ändå vida överstigit tidigare krisers finanspolitiska insatser sedan tillkomsten av det nuvarande finanspolitiska ramverket under 1990-talet.²¹⁸

En annan aspekt av coronakrisen enligt marknadslogiken är frågan om beredskapslager, och diskussionen om denna styrs bäst genom statlig centraliserad modell (finsk modell) eller privatiserad modell (schweizisk modell).²¹⁹ I Schweiz ansvarar ”pliktskyldiga” företag för lagerhållning av viktiga varor, bland annat livsmedel och läkemedel.²²⁰ År 2012 uppgick det totala värdet för dessa varor hos de 300 stycken pliktskyldiga företagen till 46 miljarder SEK.²²¹ I Finland är det staten som ”tryggar befolkningens försörjning och näringslivets verksamhet vid svåra kriser”, genom statlig beredskapslagring som finansieras via försörjningsberedskapsfonden.²²²

Sverige är däremot, i synnerhet inom läkemedel, beroende av utländska aktörer då lagerhållningen sker utanför Sveriges gränser.²²³ Denna modell utgår från ”vardagens

²¹³ SCB 6 maj 2020

²¹⁴ Finanspolitiska rådets årsrapport 2020:60

²¹⁵ Ibid:36

²¹⁶ Ibid. ”Parlamentariskt ansvar”

²¹⁷ Ibid:37

²¹⁸ Ibid:7, punkt 15

²¹⁹ FOI 2019:73

²²⁰ FOI 2019:54. Plikten avgörs i avtal med staten som innehåller bestämmelser om kvalitet och kvantitet.

²²¹ ibid

²²² Ibid:51f

²²³ Leth et al. 2019:137

läkemedelsförsörjning som vanligen sker i ett logistiskt flöde enligt ”just in time” principen”.²²⁴ Det finns utöver detta en begränsad lagerhållning i ett delat ansvar mellan myndigheter, av ett fåtal läkemedel, vacciner och medicinteknisk utrustning, där nationella beredskapen för läkemedel i regel förvaras inom apotekens verksamhet.²²⁵ I krissituationer får kommuner och regioner (SKR) ersättning av staten för att upphandla läkemedel, vilket förutsätter fungerande flöden enligt ”vardagens” modell.²²⁶ Läkemedelsverket, som i normala fall har ansvaret för ”funktionaliteten i läkemedelsförsörjningskedjan”, har inget ansvar för tillgången till läkemedel eller krisberedskapen i en kris.²²⁷

5.2.3 Vem bör prioritera – den demokratiska logiken

Enligt Dahl kan demokratin sammanfattas i dess innehåll och process.²²⁸ Detta avsnitt kommer, i Dahls anda, att fokusera på demokratin som en process. Vad gäller innehåll- och resultatperspektivet kommer denna utgöra en central del i denna uppsats avslutande diskussion.

Regeringen har, som påvisats genom en ändring 2014, fördelat krishanteringen av Coronapandemin enligt ansvarsprincipen ”det departement som ansvarar för en viss sakfråga under normala förhållanden hanterar den frågan även vid en kris.”²²⁹ Eftersom Folkhälsomyndigheten haft en central roll i förståelsen av krisen, bedömningen av åtgärder samt rekommendationer och beslut, har Socialdepartementet och Folkhälsomyndigheten utgjort kärnan för krishanteringen. Samtidigt gäller fortfarande regeringsformens princip om att Regeringen *styr* riket, att politik inte är någon kungsvetenskap och att kriser är osäkra till sin natur.²³⁰

Det är här demokratins fördelar manifesteras, det är inte ett arbete i det fördolda utan en process av stegvisa tolkningar hos en vaken och kunnig allmänhet.²³¹ Det gemensamma bästa är inte en enskild och överordnad tolkning av ett resultat utan

²²⁴ Leth et al. 2019:138

²²⁵ ibid

²²⁶ Ibid:140

²²⁷ Ibid: 138f

²²⁸ Dahl 1999:77, 335

²²⁹ Regeringskansliet, krishantering 2019

²³⁰ Se tidigare kapitel om demokratilogik och forskningsläge om kriser.

²³¹ Dahl 1999:368

värden och intressen vi delar med andra.²³² Därför består inte en regerings enda verktyg i en kris bara av expertmyndigheter, utan av en kunnig allmänhet. Denna allmänhet, läkare, sjuksköterskor, lärare och alla andra som delar intresset av att klara krisen med så liten kostnad för liv och hälsa som möjligt, är vad all makt i Sverige utgår ifrån.²³³ I en situation där krishantering av en global kris avviker från nordiska grannar och europeiska länder, behöver denna strategi – enligt en demokratisk logik – sanktioneras hos folket. Dahls förslag består i ”mini-demos” vilka kan fungera komplimenterande till den lagstiftande församlingen och ordna offentliga utfrågningar eller utredningar där andra experter och specialister kan bistås.²³⁴

I viss mån kan man säga att tendenser till dessa mini-demos gick att urskilja under vårens krishantering. I en omdiskuterad debattartikel gick 22 forskare ut på DN debatt och menade att den svenska strategin är fel, bland annat för att den inte lyckats skydda äldre.²³⁵ Ett initiativ som ledde till skapandet av *Vetenskapsforum Covid 19* bestående av samma forskargrupp som i debattartikeln, vilken syftar till att ”öka kunskapen” om pandemins konsekvenser.²³⁶

Utifrån andra logiker, byråkrati och marknad, men även teorin om krishantering är det inte optimalt när det inte råder ”konsensus” om hur en kris ska hanteras. Det finns en risk att råd inte beaktas som nödvändiga om det inte råder enighet om dem och att ”folket” inte sluter upp bakom sin nationella krisledning.

Den demokratiska logiken utgår inte på samma sätt utifrån denna målsättning om resultat, utan tvärtom är själva processen ett resultat i sig.²³⁷ Den centrala frågan är inte bara vad, utan *hur*.²³⁸ Den demokratiska logiken är inte en hierarki om var besluten ”stannar”, utan en ständig process av vems perspektiv som bör prioriteras.²³⁹ När övriga samhällsramar når ett slags undantagstillstånd i en kris, är den demokratiska logiken av ständig prövning, kritik och omvärdering av beslut, kännetecknen av demokratin som en process.²⁴⁰

²³² Dahl 1999:336

²³³ Regeringsformen kap 1

²³⁴ Dahl 1999:372

²³⁵ Dagens Nyheter debattsida 14 april 2020

²³⁶ Vetcov19.se

²³⁷ Dahl 1999:182f

²³⁸ ibid

²³⁹ Jmf Harry Truman ”The bucks stops here” med Dahls ”mini-demos”.

²⁴⁰ För undantagstillstånd och samhällsramar, se exempel i marknadslogik om finanspolitiska ramverket. Dahl 1999:337

5.2.4 Sammanfattning av institutionella logiker

Att det finanspolitiska rådet bedömer regeringens finansiella åtgärder under pandemins första månader som ”många, snabba och omfattande”²⁴¹ säger något om krisinsikten på finansdepartementet. På ett sätt är logiken från ett marknadsperspektiv liknande under en pandemi som andra finansiella kriser, företag behöver hjälp av statens ”krisbuffert” och regeringen har mandat att på ett snabbt, flexibelt och omfattande sätt tillmötesgå det behovet. Precis som all politisk verksamhet kommer det finnas en debatt om huruvida det är tillräckligt, men möjligheten att möta finansiella kriser kan ske snabbt och i den omfattning som regeringen bestämmer och riksdagens majoritet tillåter. Men medan denna del av marknadslogiken är väl rustad för krishantering finns andra exempel, som just-in-time organisationen av läkemedel och beredskapslager, där det snarast måste råda ”vardagliga” förutsättningar för att logiken ska fungera.

Den byråkratiska logiken visar på bristerna i en otydlig och ineffektiv ansvarsindelning. Att ha ett kansli för krishantering i statsförvaltningen med direkt tillgång till statsministern jämfört med att ha funktionen hos justitiedepartementet innebär att det tar längre tid mellan krisinsikt och krishantering. Att flytta krishanteringsfunktionen från statsrådsberedningen innebär bara en förlängning av ansvarsfrågor som slutligen, om de är svåra i sin natur, måste lösas med statsministerns uppmärksamhet. Som påvisat i flyktingkrisen och pandemin har beslutet om att flytta funktionen visat på samma fördröjning i krishanteringen som redan konstaterats i tidigare utredningar. Detta stärks av den byråkratiska logiken om att dess fördelar består i en tydlig hierarki och ansvarsfördelning, medan dess akilleshäla är tvetydighet och oklarhet.

Den demokratiska logiken visar på behovet av att diskutera och debattera, även i och under en kris som en global pandemi. Andra logiker och perspektiv kan framhålla att det drabbar förmågan att nå konsensus och att enas om strategier. Det demokratiska perspektivet handlar istället om processen, att expertmyndigheter inte innehar en kungsvetenskap och att olika mini-demos kan bidra med andra perspektiv som, även om de inte nödvändigtvis löser en kris, är kännetecknen för en demokrati.

²⁴¹ Se not 264

6 Diskussion

Denna uppsats har undersökt coronakrisen ”logik” i form av sensemaking, beslutsfattande och meningsskapande med grund i krishanteringsteori. Vidare har undersökningen analyserat redan existerande logiker utifrån institutionell teori och utgångspunkter i Dahls demokrati, Webers byråkrati och marknadslogik i exempelvis Hoods. Det har visat sig att olika logiker konkurrerar i förståelsen av en kris och att den befintliga strukturen, exempelvis funktioner för att analysera och simulera olika händelseförlopp kan vara avgörande för att möta en kris. Men även med ”alla kort på bordet” så består osäkerhet mellan valmöjligheter. Att hantera en kris är inte uteslutande en verksamhet mellan logiker och praktiker, det handlar också om värdekonflikter och ett principiellt förhållningssätt mellan prioriteringar.

Om hanteringen av en kris består av åtgärder med mer eller mindre sannolika utfall, finns en tendens att krishanteringen reduceras till en utilitaristisk kohandel mellan intressen, där beslutsfattare kan antas agera i ett självintresse. Dahl menar med att beslut, enligt en demokratisk logik, ska utgå från att en vanlig medborgare skulle fattat samma beslut om denna haft maximal förståelse om dess effekter.²⁴² Men oavsett om besluten bestäms av den faktiska beslutsfattaren eller av en vanlig medborgare är denna maximiprincip otillräcklig i en krissituation, eftersom osäkerheten är - som coronapandemin också visat - ofantligt mycket större i en kris än i ett normaltillstånd. Därför finns anledning att överväga John Rawls begrepp *Okunnighetens slöja*, där beslut inte fattas beroende av partikulär information utan enligt principer som är oberoende av vem som tar besluten.²⁴³ Denna princip, om beslutens generalitet, ansluter Dahls argument, men med skillnaden att Rawls *föredrar* att besluten fattas i okunnighet då det förutsätter en principiell och allmän utgångspunkt, snarare än att denna skulle kunna skapas i ljuset av den partikulära och föränderliga informationen.

Det betyder inte att beslutsfattare i en kris bör strunta i tillgänglig information, men

²⁴² Se kapitel om institutionella logiker, demokratiteori.

²⁴³ Rawls 1999:145. Rawls omnämns också i demokratiteorins kapitel.

av all kunskap som vore önskvärd är denna, i synnerhet i begynnelsen av en kris, att betrakta som otillgänglig bakom en slöja. Det som visat sig vara sant en dag, måste kanske nästa dag förkastas i ljuset av ny information. I en krissituation är det lätt att fångas av stundens allvar eller borra sig djupare i den befintliga logiken. På jakt efter den senaste upplysande nyheten, presskonferensen och kunskapen, kan principiella värden reduceras till en plats i grottans mörkaste vrå.

Men rättvisans rättesnöre och demokratins kännetecken är inte beroende av partikulär och tillgänglig information för ögonblicket, det är ljuset i grottan, och en vägvisare i dess osäkra skuggor.

7 Referenser

- Ansell, Chris., Boin, A., Keller, A., (2010) *Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System*, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol 18 nr 4, 2010/12, University of California, Berkeley
- Binder, A. 2007. *For Love and Money: Organizations Creative Responses to Multiple Environmental Logics*. Theory and Society 36 (6): 547–571
- Brecher, Michael (1993). *Crises in World Politics*, Pergamon
- Boin, Arjen (2005). The politics of crisis management: public leadership under pressure. Cambridge: Cambridge University Press
- Dahl, Robert A. (1999). *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront i samarbete med Demokratiakad.
- Deverell, Edward., Olsson, Eva-Karin. (2019). *Krishantering, Förvaltning och Statsvetenskap*. Statsvetenskaplig tidskrift, årgång 121:4
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, Ann E. & Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan Stockholm: Wolters Kluwer
- Fred, Mats. (2019): *Local government projectification in practice – a multiple institutional logic perspective*, Local Government Studie
- Friedland, R., and R. R. Alford. 1991. *Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions*. In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by W. W. Powell and P. DiMaggio, 232–263. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Greenwood, R., M. Raynard, F. Kodeih, E. R. Micelotta, and M. Lounsbury. 2011. “Institutional Complexity and Organizational Responses.” *The Academy of Management Annals* 5 (1): 317–371
- Hall, H, Ernest. (1989) *Just-in-Time Management: A Critical Assessment*. The *Academy of Management Executive* (1987-1989) , Nov., 1989, Vol. 3, No. 4 (Nov., 1989), pp. 315-318
- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Hood, Christopher (1991) *A Public Management For All Seasons?* Public

- Administration Volume 69, 1 Royal Institute of Public Administration.
- Hermann, Charles F. (1963) Some Consequences of Crisis Which Limit the
Viability of Organizations, Administrative Science Quarterly , Jun., 1963, Vol. 8,
No. 1 (Jun., 1963), pp. 61- 82
- Hale, Thomas, Noam Angrist, Emily Cameron-Blake, Laura Hallas, Beatriz Kira,
Saptarshi Majumdar, Anna Petherick, Toby Phillips, Helen Tatlow, Samuel Webster
(2020). Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of
Government.
- Möller, Tommy (Jun., 2020, *En regering ska styra, inte samordna*.
Tidskriften Kvartal, Stockholm.
- Nohrstedt, D., Bynander, F., Parker, C F., 't Hart, P. (2018). *Managing Crises
Collaboratively: Prospects and Problems - A Systematic Literature Review*,
Perspectives on Public Management and Governance, Oxford: Oxford University
Press, Vol. 1, nr 4, s. 257-271
- Pursiainen, Christer (2018). *The crisis management cycle*. Abingdon, Oxon:
Routledge
- Petersson, Olof., Hirschfeldt, Johan. DN Debatt: 11/12-2020. *Svensk
krisberedskap har inte fungerat som den borde*, Dagens Nyheter, Stockholm
- Rawls, John (1999). En teori om rättvisa. Göteborg: Daidalos
- Stern, Eric (2013) Preparing: The sixth task of crisis leadership. Journal of leadership
studies, Vol 7, Nr 3, 51-55
- Sundelius, Bengt & Stern, Eric (1997). *Krishantering på svenska: teori och
praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod.
1. uppl. Stockholm: Liber
- Thornton och Ocasio (1999) *Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in
Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958–
1990* The University of Chicago, AJS Volume 105 Number 3 (November 1999): 801–43
- Thornton, Patricia H., Ocasio, William. & Lounsbury, Michael. (2012). *The
institutional logics perspective: a new approach to culture, structure, and process*.
Oxford: Oxford University Press
- Weber, Max (1987). Ekonomi och samhälle: förståendesociologins grunder. 3 [Politisk
sociologi]. Lund: Argos
- Weick, Karl E. (1993) The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann

Gulch Disaster, Administrative Science Quarterly, Vol. 38, No. 4 (Dec., 1993), pp. 628-652

Weick, Karl E. (1985) Cosmos vs. Chaos: Sense and Nonsense In Electronic *Contexts*. Organizational Dynamics, Volume 14, Issue 2, Autumn 1985, pp. 51-64

7.1.1 Nyhetsartiklar

DN 2015-12-22 Stefan Löfven lyfte bort ansvaret från sig själv

DN Debatt 2020-04-14 ”22 forskare: *Folkhälsomyndigheten har misslyckats - nu måste politikerna gripa in*”

DW 17 juni 2020, Foreign Minister Ann Linde on Sweden's coronavirus policy: 'We managed to flatten the curve'.

DW 3 juni 2020, Architect of Sweden's coronavirus approach admits shortcoming
Kantar-Sifo, *Digital nyhets tsunami i coronatider*

7.1.2 Offentligt Tryck

CTSS 2017: 930/2011 Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet
Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige

DS 1998:32 Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred

Finanspolitiska rådets årsrapport 2020, *Svensk finanspolitik*, 6 maj 2020.

Folkhälsomyndigheten 2020 Veckorapport 11

Folkhälsomyndigheten 2020 Veckorapport 30

Folkhälsomyndigheten 2020 Veckorapport 34

Folkhälsomyndigheten 2020 Nyhetsarkiv, pressmeddelanden 1 januari – 30 juni

SOU 2001:105 *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*

SOU 1995:19 *Hot- och riskutredningen*

SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*

SOU 2020:80 *Äldreomsorgen under pandemin*

SCB 6 maj 2020 *Prognos av coronakrisen*

Svenskt Näringsliv, rapport om regeringens finanspolitiska stöd till företag i coronakrisen, 11 maj 2020.

OECD/European Union (2020), Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle, OECD Publishing, Paris

Lagrådsremiss 16 mars 2020 – *Åtgärder med anledning av coronaviruset*

Proposition 1996/97:11 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Proposition 2019/20:132 Extra ändringsbudget för 2020 - Åtgärder med anledning av coronaviruset

Proposition 2019/20:146 Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset

Proposition 2019/20:166 Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset

Regeringenkansliets krishantering, hämtad 1 december 2020.

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/regeringskansliets-krishantering/>

Regeringen 7 april 2020, Strategi med anledning av det nya coronaviruset, hämtad 1 december 2020.

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-coronapandemin/strategi-med-anledning-av-det-nya-coronaviruset/>