

# Coronapandemin – en smygande kris vintern 2020

Magnus Ekengren, Alina Engström & Mark Rhinard

## **The Covid-19 pandemic: A creeping crisis for Sweden, winter 2020**

Why did the Swedish Government fail to act earlier against the Covid-19-virus in the light of the many foreshadowing outbreaks in China and in Italy and other EU Member States? With the help of the concept *creeping crisis* (smygande kris), this article analyses the tardiness with which the Swedish authorities acted to prevent the spread of the virus in the early stages of the pandemic (January – February 2020). The term refers to the phenomenon of belated measures despite extensive knowledge of slow-acting threats with sudden outbursts such as pandemics and global warming. The article explains the procrastination of Swedish actions as a result of psychological repression (“it couldn’t happen here in our country”), as well as cognitive delays that meant that understanding the threat evolution in the abstract did not spur action in proportion to the insight (“we saw it coming, but didn’t act until we felt it in our everyday life”). It ends by discussing possible ways to create more practically and temporally informed knowledge (“know-how”, “know-when”) of creeping crises for the generation of timely action able to stop these before they explode into acute crises.

## **Introduktion<sup>1</sup>**

Varför agerade den svenska regeringen inte tidigare i de första skedena av covid-19-pandemin (januari – februari 2020) trots de många varningssignalerna och förebyggande utbrotten i Kina, Italien och övriga EU-länder? Syftet med denna

- 1 Denna artikel skrivs inom ramen för forskningsprojektet “smygande kriser” med finansiellt stöd från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Vi vill rikta ett stort tack till MSB för detta stöd och till redaktör Magnus Jerneck och kollegorna Eva-Karin Gardell, Bengt Sundelius och Linnea Formgren för konstruktiva kommentarer på texten.

Magnus Ekengren är verksam vid Försvarshögskolan, Alina Engström är verksam vid Utrikespolitiska institutet och Mark Rhinard är verksam vid Institutionen för ekonomisk historia och internationella relationer, Stockholms universitet.

E-post: [magnus.ekengren@fhs.se](mailto:magnus.ekengren@fhs.se); [alina.engstrom@ui.se](mailto:alina.engstrom@ui.se); [mark.rhinard@ekohist.su.se](mailto:mark.rhinard@ekohist.su.se)

artikel är att svara på denna fråga med hjälp av begreppet *smygande kris*, som på ett nydanande sätt fångar och förklarar fenomenet med alltför sent vidtagna åtgärder trots god kännedom om hotutvecklingen. Den globala uppvärmningen, spridningen av multiresistenta bakterier och långsamt verkande cyberhot utgör andra exempel på smygande kriser där kunskapen om vad som behöver göras är stor men där alltför lite görs för att förhindra storskaliga samhällskriser (Boin, Ekengren & Rhinard 2020, 2021).

Analysen visar att covid-19-pandemin i januari och februari 2020 var en smygande kris för Sverige, liksom för de flesta andra europeiska länder, eftersom regeringen alltför sent reagerade på varningssignalerna och missade möjligheten att vidta åtgärder som kunde stoppa smittspridningen från att leda till en akut hälsokris. På samma sätt som för andra smygande kriser karakteriserades pandemins utveckling i Sverige av en utdragen, lågintensiv och stegvis ökande samhällsstörning som plötsligt ledde till större utbrott till följd av senfärdigt utnyttjande av de medel som finns till hands (exempelvis tester och smittspårning i pandemifallet).

Artikeln förklarar även orsakerna till varför pandemin blev en smygande kris för Sverige vintern 2020. Den visar att det sena agerandet var ett resultat av kombinationen av psykologiska förträngningsmekanismer ("händer inte här i vårt land") och en kognitivt orsakad fördröjning i tiden mellan den rent förnuftsmässiga förståelsen av virusets spridning och den djupare, känslomässigt engagerande insikten ("vi såg den komma men agerade inte förrän vi kände den inpå huden"). De fakta (siffror och statistik) som svenska myndigheter erhöll genom internationella och europeiska kanaler var inte tillräckliga för att skapa den bild av konsekvenserna i Sverige som krävdes för att utlösa tidigt svenskt agerande. Det var inte förrän de ansvariga konkret kunde föreställa sig och direkt erfara hur deras egen situation – det egna ansvarsområdet och samhället – påverkades som de i mitten på mars 2020 började vidta åtgärder som stod i paritet med kunskapsläget. Därmed omvandlades den smygande krisen till en akut, "normal" kris.<sup>2</sup>

Hade det gått att förhindra att den smygande krisen övergick i kris? Det är på detta stadium svårt att med säkerhet fastslå i vilken grad den svenska samhällskrisen hade kunnat undvikas. Mycket i den tidiga forskningen kring pandemin pekar dock i riktning mot att orsaken till att vissa länder blev mer framgångsrika än andra med att stoppa smittspridningen i det första skedet av pandemin var just att de vidtog tidiga åtgärder. De taiwanesiska myndigheterna aktiverade omedelbart de nationella beredskapsprogram och krisorgan för testning och smittspårning som förberetts sedan länge, när de upptäckte

2 För Sundelius, Stern och Bynander (1997) innebär en nationell kris att de centrala aktörerna uppfattar situationen som att: betydande värden står på spel (hotas), begränsad tid står till förfogande och omständigheterna präglas av betydande osäkerhet (s. 13).

indikationer på utbrottet på ett internetforum i form av *skärmdumpar* av laboratorierapporter från läkare i Wuhan som visade positiva test av ett nytt virus i december 2019 (Sveriges Television 2021). Detta innebar att hundratals åtgärder vidtogs mellan slutet av december 2019 och slutet av februari 2020, bl.a. kontroll av de som anlände till landet från de utsatta områdena i Kina,<sup>3</sup> vilket från den 5 januari inkluderade alla som varit i Wuhan de senaste två veckorna. Från den 27 januari började man undersöka patienters resehistorik två veckor tillbaka. De som visade symptomen feber och hosta sattes i hemkarantän. Dessa tidiga åtgärder anses ha varit helt avgörande för att stoppa smittspridningen i landet (Wang, Ng & Brook 2020a). I slutet av mars 2020 hade landet endast 298 bekräftade fall av covid-19 som hade lett till att två (!) personer avlidit (Taiwan Centers for Disease Control 2020).<sup>4</sup> Motsvarande siffror för Sverige, som ligger mycket längre bort från Wuhan än Taiwan och har mindre utbyte med landet, var 4834<sup>5</sup> bekräftade fall av covid-19 som hade lett till 332 avlidna den 31 mars (Folkhälsomyndigheten 2020a).

Även Norge utgör ett framgångsrikt exempel på att tidiga åtgärder förhindrade den smygande krisen från att utvecklas till stor samhällskris under våren 2020. Den norska regeringen antog tidigare (12 mars) än många andra länder en mycket restriktiv ”stoppa-strategi” (*suppression strategy*), som innebar total nedstängning av skolor, universitet, hotell, gym samt förbud mot övernattnings i andra kommuner än hemkommunen, och som sannolikt förklarar att smittspridningen blev den lägsta i Europa. I början av maj var dödstalet i Norge 4,3 per 100 000 invånare, att jämföras med Sveriges (34,9), Belgiens (76,8), Spaniens (58,7), Italiens (51,9), Storbritanniens (49,2), Frankrikes (40,3), Hollands (32,2), USA:s (25,9), Danmarks (9,0) och Finlands (4,7) (Christensen & Læg Reid 2020: 775).

I denna artikel ges först en bakgrund till definitionen av smygande kris, en precisering av begreppet, samt några exempel på smygande kriser. Vidare presenteras ett antal faktorer som förklarar uppkomsten av smygande kriser i allmänhet. Därefter förklaras varför Corona-pandemins spridning kan ses som en smygande kris för Sverige vintern 2020 och varför den *blev* en smygande kris. Artikeln avslutas med en diskussion om behovet av en ny typ av kunskap om smygande kriser, förstärkta internationella och europeiska förmågor samt utökad forskning om smygande kriser.

3 Redan 31 december 2019 började taiwanesiska tjänstemän gå ombord på de direktflyg från Wuhan som landade i Taiwan och på plats undersöka om passagerarna uppvisade feber- eller andra typer av influensasymptom innan man lät dem gå av planet (Wang, Ng & Brook 2020b).

4 Vi vill rikta ett tack till Olivia Malmström som genom sin C-uppsats om Taiwans krishantering av covid-19 uppmärksammade oss på denna referens (Malmström 2020).

5 Siffran kan i realiteten vara högre då Sverige inte testade brett i mars.

## Vad är en smygande kris?

Begreppet smygande kris utvecklas f.n. inom ramen för ett pågående internationellt forskningsprojekt i syfte att fånga den typ av väl kända, ofta utdragna, samhällsstörningar som kan leda till akut samhällskris (Boin, Ekengren & Rhinard 2020). Smygande kriser utgörs av långsamma krisförlopp med oklar början där regeringar efter större utbrott kan anklagas för att inte ha agerat tillräckligt snabbt då de borde ha känt till hotutvecklingen eftersom varningssignaler och förebådande händelser under längre tid talat sitt tydliga språk.<sup>6</sup> På detta sätt skiljer sig vårt synsätt från det gängse perspektivet inom krishanteringsforskningen, som ser på kriser som väl avgränsade fenomen, både rumsligt och tidsmässigt, och där man i inte samma grad kan klandra de ansvariga för att de borde ha känt till det växande hotet innan utbrottet (Turner 1978, Perrow 1984, Allison & Zelikow 1971, George 1991, Rosenthal & Kouzmin 1997, Boin et al. 2016). Vårt perspektiv kontrasterar även tidigare forskning som pekat på hur incidenter och kritiska händelser fungerar som utlösande faktor för beslutsfattareshandlande (Kingdon 1984, Birkland 2006).

Istället närmar sig vårt begrepp den forskning som beskrivit kända samhällsutmaningar i termer av antingen *risksamhälle* (Beck 1992), inom vilket hot vars sannolikhet att orsaka kris kontinuerligt utvärderas (Giddens 2002: 22), eller *sårbarheter* (Barnes & Olorunfoba 2005) och *inkubationsperioder*, där orsakssamband blir kända först *efter* utbrottet (Perrow 1984). Vi har även en närliggande litteratur om s.k. ”wicked problems”, som refererar till ständigt uppmärksammade samhällsproblem med oklara orsakssamband (Rittel & Webber 1973), eller ”unruly public problems”, som uppstår till följd av feltajmade, snarare än senfärdiga, kontraproduktiva åtgärder från myndigheternas sida (Ansell & Bartenberger 2016).

Existerande begrepp fångar dock inte de utdragna förlopp med välkända orsakssamband mellan hot och utbrott som inte föranleder en kontinuerlig utvärdering av sannolikheten för kris. Inte heller ”feltajmade åtgärder” beskriver fenomenet på ett adekvat sätt eftersom det i fallet med smygande kriser är uppenbart att ju tidigare åtgärder vidtas desto bättre. Smygande kriser refererar till situationer där vi har god kunskap (global uppvärmning leder till fler naturkatastrofer och måste stoppas så snart som möjligt), men där politiker och allmänheten inte tar varningssignalerna på allvar (”händer inte här”), och experter och myndigheter handlar alltför sent (fördröjda krav på utsläppsminskningar) för att förhindra akuta situationer (översvämningar i Göteborg).

6 Problematiken skiljer sig åt från antagonistiska hot där det finns signaler och brus som kan vara medvetet skapade och utnyttjade av någon aktör för att vilseleda och därmed måste bedömas och hanteras på andra sätt av regeringar och myndigheter.

Vi definierar smygande kris som:

Ett hot mot samhällets värderingar och samhällsviktiga funktioner som utvecklas över tid och rum, föregås av varningssignaler och förebådande händelser, ges varierande samhällelig och politisk uppmärksamhet, och hanteras senfärdigt av beslutsfattare och myndigheter (Boin, Ekengren & Rhinard 2020: 122).

## Smygande kriser för Sverige

Ett skäl till att vi idag ser allt fler smygande kriser för Sverige är att utvecklingen av de hot som leder till storskalig kris på svenskt territorium i en alltmer globaliserad värld ofta startar utanför landets gränser. Även om den svenska regeringen känt till den internationella utvecklingen hanterar den inte krisen förrän den når landets gränser. Ett exempel är migrationskrisen 2015, som hade sitt ursprung i en flerårig ökning av flyktingströmmen från Syrien, men där regeringen trots god vetskap inte vidtog åtgärder i tid för förhindra en akut gränskontroll- och samhällskris.<sup>7</sup> En annan orsak är den växande sammankopplingen av samhällets olika sektorer till följd av skapandet av gemensam digital infrastruktur, vilket innebär att åtgärder försenas då hoten inte upptäcks och säkerhetsåtgärder dröjer till följd av att ansvaret ”faller mellan stolarna”. Som exempel kan ges den smygande kris för Sveriges säkerhet inom en rad samhällssektorer som orsakats av att Transportstyrelsen med början 2014 utkontrakterade hanteringen av myndighetens sekretessbelagda uppgifter till ett privat företag, placerat i Rumänien, Tjeckien och Serbien. Ett annat exempel är *WannaCry* cyberattacken i maj 2017, som slog ut viktiga samhällsfunktioner i många länder, inklusive Sverige, och som föregicks av en stöld av ett cybervapenprogram från USA:s säkerhetsmyndighet (*National Security Agency*) några månader före attacken. I efterhand har det uppdagats att myndigheten kände till stölden utan att vidta åtgärder som förhindrade att hackare använde programmet för att ”läsa” samhällsviktiga system och begära betalning för deras öppnande (Prevezianou 2021). Klimatförändringar, störningar i energi- och informationsnät och spridningen av smittsamma sjukdomar utgör alla kända, långsamt verkande förlopp som kan leda till akuta samhällskriser i Sverige om de inte åtgärdas.

7 Konsekvensen av de fördröjda åtgärderna mot denna smygande kris var en närmast kaotisk akut kris-hantering av svensk polis, gränskontroll och sociala myndigheter, vilket resulterade i ett inhumant mottagande och stora påfrestningar för det svenska samhället (Landström & Ekengren 2021).

## Varför uppstår en smygande kris?

Genom att undersöka fall av smygande samhällskriser – alltifrån utbredningen av multiresistenta bakterier till cyberincidenter och integritetshot från ”Big Data” – har vi funnit mönster som förklarar varför smygande kriser uppstår (Boin, Ekengren & Rhinard 2021). I våra fallstudier urskiljs ett antal *fördröjnings- och förträngningsmekanismer* som förklarar varför beslutsfattare inte agerar tidigare trots att kunskapen är god, hoten är så uppenbara och varningstecknen tydligt förebådar större katastrofer.

### KOMPLEXA ORSAKSSAMBAND HOT – KRIS TAR TID ATT FÖRKLARA

För det första tycks det som om det är svårt att överföra expertkunskap om smygande kriser till allmänhet och ansvariga politiker på ett sådant sätt att de senare skall känna sig tvingade att agera snabbt. Detta beror på att det ofta tar tid att förklara orsakssambanden mellan samhällshot och kris – även om de är väl utforskade – på ett tydligt sätt. Beslutsfattare misslyckas ofta med att på ett tillräckligt snabbt och övertygande sätt kausalt koppla samman kritiska händelser med större samhällskriser, t.ex. cyberincidenter med avbrott i elnätet. Varningstecknen är inte entydiga då det är oklart om de utgör den ”verkliga” krisen eller endast är signaler om kommande större katastrofer: förebådar WannaCry-attacken 2017 egentligen en större cyberkris som nu med alla medel måste förebyggas? Är denna attack endast en varningssignal om långsiktigt verkande tekniska störningar eller antagonistiska hot (trojaner) i våra cybersystem, som kan leda till akuta kriser inom en rad samhällssektorer? (Prevezianou 2021).

### SAMHÄLLELIG OCH POLITISK UPPMÄRKSAMHET PÅ KRIS-SYMPATOM SNARARE ÄN KRIS-ORSAKER

Fallstudierna visade även att allmänhetens och medias uppmärksamhet i mycket högre grad dras till myndigheternas hantering av krisutbrott (gränskontrollkrisen i Sverige 2015) än till åtgärder som söker förhindra att smygande kriser (fattigdom och klimatförändringar) utvecklas till akuta kriser. Detta får en tillbakahållande och fördröjande effekt på politikernas vilja att stoppa smygande kriser genom långsiktiga åtgärder eftersom dessa får liten uppmärksamhet och därmed inte kortsiktigt ”betalar sig” politiskt i form av ökat opinionsstöd. Vidare innebär den stora politiska kostnaden för ett misslyckande med hanteringen av symptomen att regeringar väntar så länge man kan med åtgärder i hopp om att den smygande krisen inte skall leda till utbrott i det aktuella landet. Vi fann att det i vissa fall finns starka ideologiska skäl till varför regeringar är ovilliga att agera tidigt. Fördröjningen beror då på att det för vissa politiska partier är känsligt att tidigt hantera orsaker till kris då åtgärderna kan gå emot principiella ståndpunkter som öppenhet och personlig integritet (Landström & Ekengren 2021).<sup>8</sup>

8 Gränskontrollkrisen i Sverige 2015 utgör ett exempel på en fördröjning av åtgärder till följd av ideologiska skäl. Den socialdemokratiska regeringen, men även många oppositionspartier, förespråkade en

## **MÄNNISKORS BEKVÄMLIGHET OCH OVILJA ATT STOPPA SMYGANDE KRISER**

En av de viktigaste förträngningsmekanismerna som förklarar varför politiker inte agerar i tid är ett resultat av att den moderna människan gjort sig så beroende av vissa produkter och vanor att hon inte vill ha åtgärder som hotar hennes bekväma livsföring, t.ex. överanvändningen av penicillin som leder till multiresistenta bakteriestammar (Engström 2021) eller det fria nyttjandet av sociala medier, som hotar den personliga integriteten. Detta gör det politiskt oattraktivt att vidta åtgärder mot många av dagens smygande kriser (Vashishtha & Rhinard 2021).

## **SVÅRIGHETEN MED ATT I TID FÖRESTÄLLA SIG DEN SMYGANDE KRISENS KONSEKVENSER**

Vi fann också att även om dagens vetenskapliga kunskap om långsiktigt verkande hot är god, så begränsas den av sin generella, abstrakta och statiska form. De fakta som presenteras konkretiserar inte i tillräckligt hög grad hotets tidsmässiga (*när* kan det explodera i akut kris?) och rumsliga dimensioner (vilka kan de *lokala* konsekvenserna bli?) för att kunna skapa den känsla (rädsla) som genererar effektivt agerande. Detta gäller i särskilt hög grad i smygande kriser som de ansvariga inte har personliga erfarenheter av sedan tidigare, exempelvis covid-19. I dessa kriser saknas de direkta sinnesintryck som krävs för att beslutsfattare, men även allmänheten, inte bara förstår med hjärnan utan med alla sinnen (hela ”kroppen”) – att vi berörs på ett djupare plan. Vi fann att abstrakt förståelse av hur hot utvecklas (data, statistik, faktarapporter) utan konkret gestaltning av konsekvenser i tid och rum ofta inte fungerar som utlösande faktor för tillräckligt tidigt handlande, dvs. innan utbrott sker i beslutsfattares omedelbara närhet i det egna samhället.

I flera av de undersökta fallen avslöjade ansvariga nationella experter att trots att de analyserat mängder av internationella rapporter om krisutbrott i andra delar av världen inte kunde föreställa sig att hotet skulle utveckla sig så snabbt och få så ödesdigra konsekvenser för det egna landet.<sup>9</sup> Det uppstår

liberal migrationspolitik vilket innebar att alla typer av åtgärder som syftade till ökad svensk krisberedskap eller till att stoppa flyktingströmmarna riskerade att tolkas som en svängning mot en mer restriktiv politik.

9 De svenska myndighetsexperterna ägde stor kunskap om migrationsströmmarna och kriserna för gränskontroll och mottagande i övriga Europa men prognosticerade ändå så sent som i maj 2015 att antalet flyktingar till Sverige skulle gå ned (Landström & Ekengren 2021). De holländska epidemiologerna erkände att den information de analyserade tydligt pekade mot att covid-19-pandemin snabbt skulle nå även Nederländerna men att de ändå tvekade att vidta tidiga åtgärder för att lindra utbrottet i landet. Orsaken verkar ha varit att de saknade direkt personlig erfarenhet av situationer och platser där utbrott ägde rum. Den erfarenhet av att genomleva krisen på plats som kinesiska, och senare italienska kollegor, förmedlade kunde inte överföras till experterna i andra länder på ett sådant sätt att det frammanade operativt agerande. Kännedom och förståelse var inte tillräckligt starka krafter för att driva fram agerande. Som den ansvarige professorn på Hollands smittskyddsinstitut formulerade det: ”You see it, but you do not feel it. Only when you feel it, you are aware of it” (Engström, Luesink & Boin 2021).

ett glapp mellan ”teori” och praktiskt inriktad ”know-when” i den konkreta krissituationen (jfr Bourdieu 1990, George 1993, Pouliot 2016, Ansell & Bartenberger 2019).

### **FÖRESTÄLLNINGEN OM NATIONELLT ”NU” OCH INTERNATIONELLT ”SENARE”**

Slutligen kunde vi notera att den mentala kartan hos nationella tjänstemän och beslutsfattare fortfarande präglas av en strikt gränsdragning mellan nationella och internationella hot mot samhället, mellan inre och yttre kriser. Denna föreställning leder till uppfattningen att hotutvecklingen inom det egna landets gränser sker i ett nationellt ”presens”<sup>10</sup> medan den internationella utvecklingen sker ”utanför” detta nu och handlar om framtida hot som ännu inte nått landet, något som kan komma att hända ”senare”. Detta djupt rotade sekventiella tänkande resulterar i en fördröjning av insatser mot ”yttre” hot som en följd av att dessa förpassas till en oförutsägbar framtid där man inte kan veta vilka åtgärder som krävs.

På detta sätt förstärks uppfattningen att internationella hot inte faller under nationella tjänstemäns ansvar som gäller ”här och nu” (dvs. i det nationella ”nuet”) och att dessa därmed inte kan avkrävas åtgärder eller ansvar innan krisen bryter ut i det egna landet. Nationella myndigheter känner ofta väl till pågående transnationella kriser men agerar först när kriserna når landets gränser.<sup>11</sup>

## **Varför var pandemin en smygande kris för Sverige vintern 2020?**

### **HOTUTVECKLINGEN**

Viruset som orsakade pandemin, SARS-CoV-2, är ett av många av de s.k. coronavirusen. Liknande virus och deras förmåga att sprida sig snabbt är vetenskapligt väl analyserade och förstådda. Viruserna bakom SARS (2003) och MERS (2012) är också coronavirus som först uppstod hos djur men sedan muterade så de kunde vandra från djur till människor. Experterna förstod att SARS-CoV-2 under en längre tid på samma sätt kan ha funnits hos djur och muterat i närheten av de marknader som traditionellt säljer levande djur i Wuhanprovinsen. Där hade den spridit sig till människor och vidare mellan människor i en takt som successivt ökade till följd av dagens moderna kommunikations- och transportmöjligheter, vilket ledde till ett växande antal utbrott vid olika tidpunkter och på olika platser i världen.

<sup>10</sup> Jämför Anderson 1983 och Ekengren 2002.

<sup>11</sup> Detta var fallet hösten 2015 när svenska myndigheter vidtog åtgärder för flyktingmottagande först när flyktingarna nådde Malmö i september trots att de tidigt mottog varningssignaler från sina EU-kollegor och att strömmarna av människor uppmärksammades stort i medierna (Landström & Ekengren 2021).

Tidigt utgick experterna från att SARS-CoV-2 och den sjukdom den ger upphov till (covid-19) uppkom på en djurmarknad i Wuhan (Kina) hösten 2019. Den 22 januari 2020 informerade Världshälsoorganisation (WHO) att viruset sannolikt ägde förmåga att sprida sig mellan människor (WHO [World Health Organization] 2020a). Detta betydde att viruset kunde sprida sig bredare och snabbare än experter hade befarat.

### **VARNINGSSIGNALERNA**

Svenska beslutfattare och experter hade vid tidpunkten för covid-19-utbrotten i Wuhan i slutet av december 2019 sedan länge bedömt pandemier som ett av de största hoten mot samhällssäkerheten<sup>12</sup> utan att vidta beredskapsåtgärder som har stått i proportion till denna bedömning (Mellgren 2020). Den svenska regeringen har haft god kunskap om SARS (2003), fågelinfluensan H5N1 (2006) och MERS (2012), vilka alla förebådat större världsvida pandemiutbrott utan att det har resulterat i några mer långtgående förebyggande åtgärder.

Den 16 januari 2020, alltså innan WHO varnade för att viruset sannolikt sprids mellan människor, meddelade statsepidemiolog Anders Tegnell vid Sveriges Folkhälsomyndighet att:

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 (Folkhälsomyndigheten 2020b).

Folkhälsomyndigheten tonade även ned faran med spridning utanför Kina.<sup>13</sup> I detta skede uppmärksammades utbrotten i Kina endast sporadiskt hos svensk media och den svenska allmänheten (Höglund 2020).

När WTO:s bedömning att viruset kunde sprida sig mellan människor uppmärksammades i hela världen, meddelade Tegnell (21 januari) att svensk sjukvård har beredskap för eventuella sjukdomsfall i landet:

Det finns tydliga rutiner för vilka åtgärder som behöver vidtas om något dyker upp, och vi har även möjlighet att göra tester i laboratorium om det skulle behövas (Sjöholm & Bengtsson 2020).

12 Se t.ex. Sveriges nationella säkerhetsstrategi från 2017, där hälsohot inklusive pandemier rankas som ett av de åtta största hoten mot det svenska samhället (Statsrådsberedningen 2017) och Pandemi-beredskapsplanen, senast uppdaterad i december 2019 (Folkhälsomyndigheten 2019).

13 Tegnell framhöll att trots att viruset kom från samma grupp som de tidigare Sars- och Mersvirusen så fanns det inga indikationer på att det skulle bli ett lika allvarligt utbrott som vid dessa tillfällen. Han hävdade att Sverige är väl förberett: "Vi har arbetat en hel del med sådant här tidigare så sjukvården är väldigt välinformerad, vi har en bra beredskap" (Möller Berg 2020:28). Den 24 januari förklarar Tegnell att "Det nya virus som sprids i Kina tycks vara mindre farligt än både Sars och Mers" (Nordevik 2020). Den 25 januari hävdar statsepidemiologen att: "Kina har gjort allt rätt så här långt och så länge det fungerar minskar risken för att det ska bli några fall i Sverige. Men vi får absolut inte negligera risken för att det dyker upp fall även här. Vi har en bra beredskap för det, men vid ett större utbrott med stor spridning skulle vilken sjukvård som helst bli stressad. Precis det vi ser i Kina just nu" (Mellgren 2020).

När fall av covid-19 bröt ut i Italien, Iran och Sydkorea under januari och februari ökade bevakningen i internationella medier och beredskapsåtgärder började vidtas i de närliggande länder som förväntades drabbas. Under samma period hävdade den svenska regeringen att den svenska beredskapen var god.<sup>14</sup> Socialminister Lena Hallengren beskrev den på följande sätt den 25 januari:

Utifrån vad Folkhälsomyndigheten säger, utifrån vad Socialstyrelsen säger och utifrån de signaler som finns från de regionala smittskyddsläkarna så har Sverige en god beredskap... Men all beredskap handlar om att följa utvecklingen och hela tiden vara beredd att förändra insatser och åtgärder, så det handlar inte om att luta sig tillbaka (Öjemar 2020: 8).

Den 2 mars gjorde statssekreteraren och den ansvarige för krishantering inom Regeringskansliet, Elisabeth Backteman, följande bedömning:

Överlag är Sveriges krisberedskap god...Jag tror att det som kanske särskiljer Sverige lite grann är att vi har en väldigt bra struktur för krisberedskap. Vi har det i grunden så att säga. Våra myndigheter har långtgående befogenheter i ett normalläge, som de också tar med sig in i ett läge där vi får en allvarligare utveckling (Ramqvist 2020).

Den 25 februari, när utbrottet eskalerade mycket snabbt i Italien, avsatte den svenska regeringen 40 miljoner kronor till WHO:s krisorganisation för att stötta länder med en bristande sjukvård (Regeringskansliet 2020). Vid denna tidpunkt uppgav regeringen att Sverige hade en god laboratorieberedskap att analysera misstänkta fall och att Socialstyrelsen bedömde den nationella kapaciteten som god avseende vårdplatser, material och personlig utrustning (Manzoor 2020: 6-7). När spridningen av pandemin ökade i allt snabbare takt och antalet dödsfall steg över hela världen, växte även intensiteten i de svenska mediernas uppmärksamhet – krisen blev ett stående inslag i nyhetsprogrammen – och därmed även kravet på handlande från regeringens och myndigheternas sida.<sup>15</sup>

## SENFÄRDIGT HANDLANDE

Det fanns många exempel på att regeringen agerade för sent för att förhindra att pandemin bröt ut i full skala även i Sverige (se artikeln *Den svenska responsen år 2020 – krisberedskap i kris* av Nylén i detta specialnummer).

14 Se exempelvis utrikesminister Ann Linde (von Hall 2020).

15 TV (SVT Aktuellt, SVT Rapport, TV4 Nyheterna) and Radio (SR P1 Dagens eko kvart i fem; SR P1 Morgonekot) började rapportera om utvecklingen den 21 januari. Covid-19 kom att bli ett stående inslag i samtliga kanaler fr.o.m. omkring den 24 februari då utbrottet eskalerade i Italien.

I den andra veckan i februari 2020 hade endast en person testat positivt för covid-19 i Sverige<sup>16</sup> medan 43 fall av covid-19 bekräftats i Europa (Folkhälsomyndigheten 2020c: 1). Vid denna tidpunkt informerade Kansliet för Krishantering vid Justitiedepartementet (Kriskansliet) att många länder på sina flygplatser börjat undersöka personer som reste in i landet om de bar på smittan och att 46 flygbolag hade ställt in flygningar till och från Kina (Justitiedepartementet 2020a:1). Istället för att införa denna typ av mer strikta restriktioner förlitade sig Sverige på reserekommendationer från utrikesdepartementet (UD), som 11 februari avrådde från alla typer av resor till Hubeiprovinzen och ”inte nödvändiga” besök i Zhejiangprovinzen i Kina (Krisinformation 2020). Dessa rekommendationer utlystes relativt sent i jämförelse med andra EU-medlemsländer. Det tog nästan fyra dagar mellan det att Kriskansliet hade rapporterat att en majoritet av EU:s medlemsstater hade antagit en politik som avrådde från alla typer av resor till Kina till det att UD utfärdade samma rekommendation för svenskar (Justitiedepartementet 2020b: 1).

WHO uppmanade världens länder att testa alla misstänkta fall av coronasmittade medborgare för att få veta vilka som var infekterade. Detta var enligt chefen för WHO nödvändigt för att kunna bryta smittkedjan och vidta rätt åtgärder om isolering och karantän. WHO-chefens uppmaning ”test, test, test” (WHO 2020b) kom att bli välkänd över hela världen. De svenska myndigheterna agerade senfärdigt på denna uppmaning. I det första skedet av pandemin (januari-februari) var det endast Folkhälsomyndigheten som analyserade de svenska coronatesterna och situationen uppfattades av myndigheten då vara under kontroll (Folkhälsomyndigheten 2020d: 2, 2020e: 1). Den 25 februari hade [endast] två regionala laboratorier etablerat diagnostik (Folkhälsomyndigheten 2020f:1). I början av mars hade ett mindre antal regionala laboratorier (sex stycken) byggt upp analyskapacitet (Folkhälsomyndigheten 2020g: 1). Tillsammans med de regionala laboratorierna analyserade FHM kontinuerligt proverna och genomförde även ett smittspårningsarbete (ibid). I detta skede konstaterades att samtliga smittade patienter hade kopplingar till utlandsresor (Folkhälsomyndigheten 2020h: 1). Först den 10 mars såg man tecken på smittspridning även till personer som inte hade rest utanför Sveriges gränser (ibid).

Vid mitten av mars hade knappt hälften av landets regionala laboratorier agerat och byggt upp en egen analysförmåga för coronatesten (Folkhälsomyndigheten 2020i: 1, Öhman et al. 2020). Detta trots att FHM redan i januari 2020 hade rekommenderat dem att göra detta på grundval av det rådande kunskapsläget (Öhman et al. 2020). Snart hade vissa laboratorier inte längre kapacitet att analysera alla de prover som mottogs. Istället diskuterade man omfördelning av prover från särskilt belastade laboratorier till de med kvarvarande kapacitet

16 Samtliga 130 misstänkta fall som analyserats av Folkhälsomyndigheten hade resulterat i negativa test (Folkhälsomyndigheten 2020c: 1).

(Folkhälsomyndigheten 2020g: 1, Folkhälsomyndigheten 2020i: 1). Logistiken kring testningen visade sig dock otillräcklig. Enligt Socialstyrelsen var det dock inte laboratoriekapaciteten det var brist på, utan snarare materiel och personal (Israelsson 2020). Det uppstod tidigt även brist på testkit och de ingredienser som används i tester. I detta läge började de statliga myndigheterna att köpa upp provtagningsmaterial för att stötta laboratorierna (Bäsén 2020).

Covid-19-pandemin var en smygande kris för Sverige från januari till mitten på mars 2020 eftersom regeringens och myndigheternas handlande inte stod i proportion till deras kunskap om pandemihot i allmänhet, spridningstakten på covid-19 samt kriser till följd av viruset i andra länder.

### FRÅN SMYGANDE TILL AKUT KRIS

Följden av de senfärdiga svenska åtgärderna var att den smygande krisen exploderade innanför Sveriges gränser och övergick till akut kris, dvs. en situation där de centrala aktörerna uppfattar att betydande värden står på spel och handlar snabbt trots den begränsade tid som står till förfogande och den osäkerhet som råder.<sup>17</sup> Det akuta skedet kan sägas ha inträffat den 10 mars då Folkhälsomyndigheten för första gången konstaterade att det fanns tecken på samhällssmitta<sup>18</sup> i region Stockholm och Västra Götalandsregionen (Kudo & Törnwall 2020; Folkhälsomyndigheten 2020h: 1) och höjde risknivån till den högsta, d.v.s. ”mycket hög risk för samhällsspridning i Sverige” (Folkhälsomyndigheten 2020h: 1). Under presskonferensen den 10 mars beskrev Stefan Löfven situationen som ett ”maratonlopp” i vilket man inte visste var i loppet man befann sig (Kudo & Törnwall 2020:6). Dagen därpå, den 11 mars, fick Sverige sitt första dödsfall till följd av covid-19. Samma dag deklarerar WHO att covid-19 är en pandemi. Den akuta krisen manifesterades även i att Sverige 11 mars tillkännagav sin strategi om att fokusera på att begränsa effekterna av viruset i samhället (Folkhälsomyndigheten 2020k: 1), dvs. anamma en bromsa-strategi (s.k. *mitigation*).<sup>19</sup> Enligt statsepidemiolog Anders Tegnell vid Folkhälsomyndigheten var detta en klassisk metod för pandemibekämpning (Österlund 2020). Detta innebar att de svenska myndigheterna gick från att smittspåra individuella fall till en generell strategi, vilket

17 Se krisdefinitionen i fotnot 2.

18 ”Samhällspridning” betyder att smittan finns spridd i samhället och inte bara hos dem som besökt högriskområden, d.v.s. att spridningen sker på annat sätt än endast till personer runt importfall Folkhälsomyndigheten (2020l).

19 Sverige följer WHO:s fasindelning för pandemier, bestående av en interpandemisk fas, aktiveringsfas, pandemisk fas, övergångsfas samt interpandemisk fas. Då WHO deklarerar pandemins olika globala faser kan den delvis påverka de olika åtgärder som vidtas. Olika länder kan dock befinna sig i olika faser vid en given tidpunkt (Folkhälsomyndigheten 2019: 5f, 37). Under de olika faserna fokuserar myndigheterna på olika åtgärder. Under den s.k. kontroll-fasen (”containment”) fokuserar man på att upptäcka och smittspåra fall. Målet här är att undvika samhällspridning. Då man ser spår av inhemsk smittspridning går man över i nästa fas, vilket är antingen att anamma en stoppa- eller bromsa-strategi (se diskussion om ”mitigation” och ”suppression” på s. 15).

innebar en övergång till en mer aktiv fas av åtgärder mot hotutvecklingen (Folkhälsomyndigheten 2020k: 1). Samma dag fattar regeringen beslut om förbud mot allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med deltagare fler än 500 (Justitiedepartementet 2020c).

### **HADDE DEN SMYGANDE KRISEN KUNNAT UNDVIKAS MED TIDIGA ÅTGÄRDER?**

Det är naturligtvis svårt att exakt slå fast hur tidigt den svenska regeringen hade behövt handla för att kunna förhindra en akut kris. Covid-19-pandemin var för de flesta europeiska länder<sup>20</sup> en smygande kris under januari och februari 2020 eftersom man kan hävda att regeringar och myndigheter inte tillräckligt tidigt vidtog långtgående åtgärder för att undvika de utbrott i form av höga smittotal och dödsfall som de senare drabbades av (Norge och Finland undantagna). Den svenska regeringen var liksom de flesta andra regeringar i Europa långsam med att fatta beslut i det tidiga skedet av pandemin trots att varningstecknen nog får anses vara tydliga.

Det är svårt att finna något land som kan sägas ha vidtagit så tidiga åtgärder mot virusshotet att de helt lyckats undvika virusutbrott eller dödsfall (kanske Taiwan undantaget). Med största sannolikhet var det just det tidiga agerandet som gjorde att bl.a. de norska och finska myndigheterna lyckades bättre än andra med att minska utbrottets storlek i form av betydligt lägre smitto- och dödstal under våren. Endast vidare empiriska undersökningar kommer att kunna ge mer exakta svar om framgången främst kan förklaras med tidpunkten för agerandet eller snarare beror av vad åtgärderna bestod av (eller både-och, dvs. tajmning).

Folkhälsomyndigheten ger en fingervisning om vilka åtgärder som borde ha vidtagits i Sverige. Statsepidemiolog Anders Tegnell gav den 3 juni 2020 följande svar på frågan om på vilket sätt regeringen och myndigheterna hade kunnat agera annorlunda om de vetat då – januari/februari 2020 – vad de visste senare.

Skulle vi stöta på samma sjukdom, med precis vad vi vet om den i dag, tror jag att vi skulle landa i att göra mittemellan det som Sverige gjorde och det som resten av världen gjort (Öhman & Rosén 2020).

I ljuset av vad resten av världen gjort tyder detta uttalande på att en nedstängning av samhället och en satsning på tester för smittspårning i ett tidigare skede än vad som nu blev fallet i Sverige hade minskat samhällskrisens omfattning. Frågan är *hur tidigt* åtgärder hade behövts vidta för att undvika att covid-19-pandemin utvecklades till en smygande kris för Sverige.

20 Den var en smygande kris i exempelvis Nederländerna (Boin et al. 2020).

## Varför blev pandemin en smygande kris för Sverige?

### KOMPLEXA ORSAKSSAMBAND HOT-KRIS TAR TID ATT FÖRKLARA

På liknande sätt som i andra smygande kriser (exempelvis orsakerna bakom den globala uppvärmningen) försenades det svenska agerandet av den tid det tog att klarlägga och förklara orsakerna bakom covid-19-utbrottet i Wuhan i Kina. Även om den allmänna kunskapen om denna typ av virus alltså var god, så fördröjdes de svenska åtgärderna av orsakssambandens komplexitet i det specifika kinesiska fallet.

Kunskapen om pandemin försenades till följd av att de exakta orsakssambanden tog tid att klarlägga då viruset uppvisade många unika drag som gjorde det svårt att jämföra med andra liknande utbrott. Kausaliteten bakom utbrottet präglades av komplexitet: när muterade viruset? Var det verkligen djur sålda på en specifik lokal marknad? Hur kunde smittan sprida sig till människor – och mellan människor över hela världen? Tidigt utgick man från att covid-19 uppkom på en djurmarknad i Wuhan (Kina) hösten 2019, en hypotes som i dagsläget i alla fall inte kan avskrivras.<sup>21</sup>

Svårigheten med att förklara orsakssambanden på ett så övertygande sätt att de ledde till att beslutsfattare kände sig tvingade att agera hade även att göra med de svenska expertmyndigheternas höga krav på att erhålla säkra och trovärdiga data om vad som verkligen hade hänt i Wuhan. Den kinesiska informationen till utlandet kanaliserades nästan uteslutande via de kinesiska myndigheterna, som först ville tona ned hotet och inte delgav den kunskap om virusets genetiska utseende som man ägde, vilket försenade andra länders utveckling av vacciner.<sup>22</sup> Det har traditionellt varit svårt att bedöma riktigheten i de uppgifter om epidemier och pandemier som lämnats av den kinesiska regeringen, eftersom landet är en auktoritär enpartistat. Vissa observatörer har pekat på avsaknaden av transparens (Azman & Luquero 2020), medan andra framhållit att Kina har hyllats för sina snabba insatser, öppenhet och reformarbete under covid-19-pandemin<sup>23</sup> och vid tidigare pandemier som fågelinfluensan (Wei et al. 2016). Detta innebar att det tog tid att tolka utvecklingsförloppet vilket gjorde det vanskligt för de svenska myndighetsexperterna att slå fast att de lokala kinesiska utbrotten riskerade att utvecklas till en världsvid virus-spridning. Var utbrottet ”endast” ett problem för Wuhan och/eller Kina, eller förebådade det kriser även på andra platser och/eller en kris för världen?

Det försenade svenska agerandet var även ett resultat av att svenska

21 Världshälsoorganisationen undersökte i februari-mars 2021 virusets verkliga uppkomst.

22 Interna dokument har visat att kinesiska myndigheter dröjde över en vecka med att offentliggöra den kunskap om virusets genetiska sammansättning som tidigt producerades av kinesiska laboratorier (Newey 2020; Jmf även Yang, Liu, Wong & Liu 2020).

23 CBS News (2020) *Inside the WHO's early struggle to get coronavirus data from China*: "...the WHO publicly praised China for what it called a speedy response to the new coronavirus".

myndigheter initialt tolkade orsakssambandet mellan de åtgärder som vidtogs och smittspridningen på ett annorlunda sätt än andra länder. Sverige valde att reducera effekterna av smittspridningen för att undvika kris snarare än att stoppa den, vilket i efterhand har visat sig ha försenat nödvändiga, mer restriktiva åtgärder som hade kunnat hindra den smygande krisen att explodera (se citat av Tegnell ovan).

Folkhälsomyndighetens handlingslinje var en successiv upptrappning av åtgärder för att reducera virusets effekter. På detta sätt skulle det, enligt myndigheten, vara möjligt att över tiden urskilja vilka enskilda åtgärder som mest effektivt stoppade smittspridningen och därmed en större samhällskris (Öhman & Rosén 2020). Ett tecken på denna ”trial-and-error”-metod var att Sverige i det senare akuta skedet valde att inte stänga offentliga inrättningar och mötesplatser samt grund- och förskolor, vilket rekommenderades av EU. Medan andra länder i linje med EU:s stoppa-strategi<sup>24</sup> införde sina åtgärder samtidigt och stängde ner hela samhällen, valde de svenska myndigheterna att införa unionens rekommenderade åtgärder stegvis.

Vad gjorde att Sverige frångick andra länders syn på orsakssambanden och gemensamt beslutade rekommendationer (från WHO och EU)? De svenska experterna hänvisade till den vetenskapliga litteraturen där man sade sig finna lite belägg för att exempelvis skolstängningar skulle reducera risken för smittspridning i samhället (Folkhälsomyndigheten 2020j).<sup>25</sup> Sverige ställde sig även kritiskt till social distansering i form av nedstängning av affärer och restauranger. Statsepidemiolog Tegnell hävdade att en total nedstängning var som att ”försöka döda en fluga med en hammare” (Milne 2020) och att man ”inte kan ha skolor och gränser stängda i flera månader och ett samhälle i total s.k. ”lockdown” månad efter månad” (Cederberg 2020). Istället vidhöll man att de ”åtgärder vi vidtar måste vara sådana man kan hålla på med länge” (Eriksson 2020) och att det inte skulle vara möjligt att ”hålla ett sådant samhälle för evigt. Det skulle få väldigt allvarliga konsekvenser på ekonomin” (Falkirk 2020). För att rättfärdiga sitt beslut att hålla skolor öppna lutade sig

24 Den 18 mars rekommenderade EU-kommissionen alla medlemsländer att följa en gemensam strategi för att minska effekterna av coronaviruset (*European Commission* 2020). Strategin innehöll en miniminivå för vilka åtgärder medlemsstaterna borde vidta för att förhindra fortsatt smittspridning: stänga skolor och förskolor (”om inte specifika omständigheter motiverar annat”); stänga alla publika mötesplatser, restauranger och caféer, museum, teatrar, kyrkor mm.; begränsa folksamlingar; stoppa alla kultur- och sportarrangemang, konferenser och övriga sammankomster; isolera covid-19-sjuka; införa besöksrestriktioner på äldreboenden; coronasäkra alla arbetsplatser; och i händelse av lokala smittutbrott införa total obligatorisk karantän (*European Commission* 2020). EU:s strategi rekommenderade medlemsstaterna att i de tidiga faserna av utbrottet vidta åtgärder i syfte att stoppa virusets fortsatta spridning (*suppression* eller *containment*). En alternativ strategi, som valdes av Sverige, var att bromsa smittspridningen (*mitigation*).

25 Även Europeiska smittskyddsinstitutet och EU-kommissionens nya expertgrupp för pandemin under ledning av Ursula von der Leyen framhöll att det inte fanns tydliga bevis för att skolnedstängningar, som ofta görs under normala influensaepidemier, var ett effektivt sätt att bekämpa även coronaviruset (*European Commission*).

Folkhälsomyndighetens experter mot de vetenskapliga arbeten som visade att det fanns få belägg för effektiviteten av social distansering i form av nedstängning av kontor, skolor eller andra tvingande åtgärder som begränsar människors rörelsefrihet (Aledort et al. 2007: 6-7; WHO Writing Group 2006a, b).

## Svårigheten att föreställa sig den smygande krisens konsekvenser

Ytterligare en förklaring till uppkomsten av den smygande krisen är att de fakta som vidarebefordrades från internationella organ och Folkhälsomyndigheten till de ansvariga på regional nivå inte tycks ha fungerat som tillräcklig drivkraft för att generera ett snabbt agerande (ökad smittspårning och testning). Liksom i andra smygande kriser försenades handlandet till följd av att den information och de rekommendationer som togs emot inte i tillräckligt hög grad konkretiserade de tidsmässiga och specifika lokala implikationerna av spridningen över landet. Även om de ansvariga infektionsläkarna på regional nivå i kognitiv mening förstod informationen, så kunde de helt enkelt inte snabbt nog föreställa sig dess konsekvenser i praktiken. De erkände att de överraskades av den höga hastigheten på smittspridningen ”från individuell till samhällelig nivå” och ”från Kina till världen” (Trysell 2020). Anders Tegnell och hans kollegor erkände att hoppet om att viruset kunde hanteras slocknade när de såg *filmer* om lokala, konkreta följder av utbrott, som exempelvis den ansträngda situationen på sjukhusen i Italien. Det var först då de helt och fullt förstod hur allvarlig situationen kunde bli i Sverige.<sup>26</sup>

Trots att kunskapen om virusets extrema spridningsförmåga var relativt god när covid-19 slog till på allvar i Sverige i mars 2020 tycks det som om abstrakta fakta och siffror inte räckte för att gestalta ett möjligt utbrott och omedelbart aktivera det handlande som krävdes för att undvika samhällskris. Denna förklaringsfaktor väcker frågan om endast personlig erfarenhet av krisen, ”att ha varit med om det på plats”, eller i varje fall sett på film om hur det är, är det enda sättet att framkalla den grad av känslomässig förståelse (rädsla) för konsekvenserna som krävs för ett resolut handlande.<sup>27</sup> I denna artikels slutsatser diskuteras frågan om en ny typ av mer praktiskt inriktad (mindre abstrakt) och tidsmedveten (mindre statisk) – gestaltande – kunskap om smygande kriser

<sup>26</sup> TT-intervju 17 januari 2021.

<sup>27</sup> Rädslan för det okända verkar spela stor roll för motivationen och ett snabbt och framgångsrikt agerande mot smygande kriser. Chefer för norska Sykehjemsetaten, som ansvarar för att driva Oslos äldreboenden (med sammanlagt 4.100 boenden och 10.000 anställda), har vittnat om hur de skrämdes (blev ”livrädda”) av bilderna från övriga Europa i februari-mars 2020 och tidigt vidtog drastiska åtgärder i form av bl.a. ett fullständigt besöksförbud redan den 15e mars. Resultatet var att inte en enda av de boende vid Oslos äldreboenden avled mellan 1 juli och mitten av november. Motsvarande siffra i Stockholm var 1.224 personer (*Dagens Nyheter*, 11 december 2020: 6-7).

kan generera snabbare åtgärder i hanteringen, även hos de som inte äger egna direkta sinnesintryck av utbrott.

## Föreställningen om nationellt ”nu” och internationellt ”senare”

### VARNINGSSIGNALERNA

De många förebådande utbrotten i Italien i februari 2020 togs på allvar av den svenska regeringen som upprättade en krisgrupp (SvD 2020), men ledde inte till konkreta åtgärder eller svenska besök på de italienska myndigheter och sjukhus som drabbats värst av covid-19. Liksom i andra fall av smygande kriser tycktes Sverige, med många andra EU-medlemsländer, göra bedömningen att den ”utländska” smittan troligen inte skulle nå det egna landet. I varje fall skulle detta ske mycket senare och inte med samma kraft som den gjort i andra länder.

Det är talande att den föreställning om ett nationellt ”nu” och internationellt ”senare” som försenade ländernas agerande inte fanns hos experter och beslutsfattare inom internationella organisationer, som tidigt varnade för att den gränsöverskridande smittspridningen mycket snabbt skulle drabba hela världen och leda till akut global kris. Representanter för Världshälsoorganisationen (WHO) och EU:s smittskyddsinstitut (ECDC) besökte Italien i början av mars för att hjälpa landet och på plats fördjupa sin förståelse av virusets verkningar, allt som ett sätt att förbättra sitt bistånd till förebyggande åtgärder i andra stater (WHO website 2020).

Uppfattningen i Sverige att krisen ”endast” ägde rum utanför landets gränser och därmed endast utgjorde ett abstrakt framtida hot förstärktes av att landet – till skillnad från många andra stater – var relativt förskonat från viruset under nästan hela februari. Synen på pandemin som ett ”yttre” hot, som möjligen skulle nå Sverige senare, fördröjde sannolikt de ansvariga myndigheternas agerande i ett läge då de istället hade kunnat utnyttja den tid som inte andra länder fick genom att vidta förebyggande åtgärder (Engström, Luesink & Boin 2021).

Folkhälsomyndigheten antydde även att andra länder såsom Italien hade sämre kapacitet än Sverige att klara denna typ av kris än det egna landet, som därmed inte behövde oroa sig i lika hög grad.<sup>28</sup> Uttalanden som senare blev kritiserade av Italiens ambassadör i Sverige (Axelsson 2020).

Sveriges känsla för att EU gemensamt och *samtidigt* stod inför hotet var svag. Landets initiala reaktion var att inte hjälpa Italien när landet begärde ansiktsmasker för skydd mot smittan via EU:s civilskyddsmekanism (Delin

28 Se t.ex. statsepidemiolog Anders Tegnells (Folkhälsomyndigheten) uttalanden i SVT Aktuellt 12 mars: ”Jag tror att vi har bättre förutsättningar och att beredskapen i sjukvården är helt annorlunda” (Silverberg 2020).

2020). Denna ovilja att visa solidaritet med EU-kollegor fick stora rubriker och togs emot på ett mycket negativt sätt inte bara i Italien utan även i andra EU-länder.<sup>29</sup> Det svenska handlandet slog emellertid snabbt tillbaka. Några veckor efter den italienska begäran behövde svenska hälsovårdsmyndigheter själva fler ansiktsskydd och bad om europeisk hjälp som de senare fick av bl.a. Tyskland.<sup>30</sup>

## UPPMÄRKSAMHETEN

Föreställningen hos regeringen och myndigheterna att det fanns en osynlig gräns- och tidslinje mellan Sverige och de utländska kriserna, en "nationell-internationell" sekvens, och att den svenska beredskapen var bättre än andra länders, bidrog sannolikt till uppfattningen hos media och allmänhet att viruset inte var ett reellt hot mot landet. Den starka uppdelningen mellan nationella och internationella hot kan ha bidragit till vad som har kallats en kollektiv illusion av osårbarhet, eller "det händer inte här" (Boin et al. 2016: 30) – eller i varje fall i ett senare skede.

Detta fick till följd att pandemin ända fram till slutet av februari fick en relativt låg grad av samhällelig och politisk uppmärksamhet i Sverige i jämförelse med vad som var fallet i andra stater. Den politiska oppositionen framförde relativt lite kritik mot regeringen. Mediebevakningen var begränsad under februari månad (den tog inte fart förrän sista veckan i februari då Sverige såg ett ökat antal fall). Under februari ställdes endast ett fåtal skriftliga frågor i riksdagens socialutskott. Den 5 mars publicerade tidningen *Dagens Nyheter* resultatet från en enkät där de ställde frågor till samtliga riksdagspartier om hur man såg på regeringens sätt att tackla risken för smittspridning i Sverige (Rosén 2020). Sverigedemokraterna (SD) ville skärpa inresekontrollerna för att hindra smittspridning medan Vänsterpartiet varnade för bristande resurser i vården. Riksdagspartierna var mycket återhållsamma med kritik mot regeringens agerande (Rosén 2020). Andelen av den svenska befolkningen som oroade sig för det nya viruset sjönk till och med under de första två veckorna i februari (Novus 2020). Den smygande krisen för Sverige upprätthölls under januari och februari av något slags borgfred där svenskarna stod bakom myndigheternas agerande i den gemensamma nationella kampen mot det yttre virusotet.

29 Sveriges agerande kan ha varit resultatet av oförutsägbarheten vad gäller EU:s möjligheter att tillhandahålla skyddsutrustning till följd av att unionen inte "äger" egna resurser utan förlitar sig på medlemsstaternas frivilliga bidrag och samordning. Denna fråga diskuterades internt inom den svenska Folkhälsomyndigheten tidigt i mars månad 2020. Den 3:e mars framhålls under Folkhälsomyndighetens interna möten att det globalt är stor efterfrågan på personlig skyddsutrustning för vårdpersonal (*Personal Protection Equipment (PPE)*) och att det finns EU-lagstiftning som möjliggör gemensam upphandling för de medlemsstater som anslutit sig – något Sverige nyligen hade gjort. Dock drog myndigheten slutsatsen att detta EU-samarbete tidigare hade varit mindre framgångsrikt och att det "förefaller vanskligt att tro detta ska lösa PPE försörjning" (Folkhälsomyndigheten 2020e: 2).

30 Denna leverans var en av dem som stoppats då flera EU-länder, bland andra Tyskland och Frankrike, begränsade exporten av medicinsk skyddsutrustning i samband med pandemin (Röstlund & Lindberg 2020).

När varningssignalerna från EU om den snabba spridningen av coronaviruset i norra Italien (ECDC [European Centre for Disease Prevention and Control], 2020b) kom allt tätare började denna konsensus i svensk politik brytas upp. Kristdemokraterna<sup>31</sup> och SD<sup>32</sup> kom från och med mitten på mars att gå längst i sin kritik av regeringen (Sverigedemokraterna 2020, Åkesson 2020, Oscarsson 2020). Redan 24 februari förklarade chefen för EU:s smittskyddsinstitut (ECDC), Andrea Ammon, att olika delar av Europa stod inför olika scenarier, men att alla EU:s medlemsländer borde göra en översyn av sin beredskap (ECDC 2020b). Anledningen var den eskalerande situationen i Italien och att man såg risken för liknande utbrott på andra platser i Europa som hög (ibid.: 1). Genom medierna uppmärksammades 22-24 februari över hela Europa hur 11 städer i regionen Lombardiet gjorde omfattande nedstängningar av samhället (*lockdowns*) (Regione Lombardia 2020, Giuffrida & Tondo 2020, Herszernhorn 2020).

### DET SENFÄRDIGA SVENSKA AGERANDET

Tre dagar senare, 27 februari, höll Folkhälsomyndigheten ett möte med Socialstyrelsen (SoS) där det bestämdes att myndigheten skulle göra en inventering av beredskapen hos de svenska regionerna, som har det huvudsakliga ansvaret för sjukvården i Sverige. Vid samma tidpunkt började myndigheten modellera spridningsscenarior även för Sverige (Folkhälsomyndigheten 2020k: 1). Den 9 mars publicerade Socialstyrelsen en national lägesrapport där det framkom att "Flertalet regioner har rapporterat om brist eller risk för brist på personlig skyddsutrustning och provtagningsmateriel." (Socialstyrelsen 2020: 2). Den personliga skyddsutrustningen för vårdpersonal skulle vara tillräcklig för 1444 vårddygn och 5806 diagnosbesök. Med en genomsnittlig vårdtid på två veckor skulle därmed med befintligt material endast ca 100 patienter kunna vårdas (Holmström 2020).

Liksom i fallet med tidigare smygande kriser för Sverige, såsom gränskontrollkrisen 2015 (Landström & Ekengren 2021), är det mycket som pekar mot att den svenska regeringen inte i tid beaktade andra EU-medlemsstaters rapporter om den pågående krisen i sina länder. Redan den 18-19 februari deltog Anders Tegnell i det Europeiska smittskyddsinstitutets (ECDC) Rådgivande Forum, som samlar representanter från alla EU:s smittskydds- och folkhälsomyndigheter.

31 Kristdemokraterna krävde den 19 mars att statens hantering av coronaviruset skulle granskas genom att ta initiativ till en oberoende svensk coronakommission (Oscarsson 2020). Den 30 juni tillsatte regeringen en kommission för utvärdering av de åtgärder som vidtagits för att begränsa spridningen av covid-19. Den norska motsvarigheten etablerades i slutet av april.

32 Den 12 mars delade Sverigedemokraterna ett inlägg i sociala medier där partiledare Jimmie Åkesson hävdade "Jag vill se kraftfulla åtgärder. Vi kan inte vara veckor efter andra länder." (Sverigedemokraterna 2020). En dag senare kritiserade Jimmie Åkesson regeringen för att lyssna för mycket på expertmyndigheterna: "Men tänk om de har fel – igen... ansvaret faller ytterst på politiken, och jag vill se en regering som tar det ansvaret. (...). Således: stäng skolorna!" (Åkesson 2020).

Vid detta möte varnade bl.a. Tyskland för att marknaden redan var uttömd på skyddsutrustning (*Personal Protective Equipment (PPE)*) och att landet hade svårt att utöka den inhemska produktionen (ECDC 2020a: 3). Nederländerna informerade om att de hade begränsade lager av *PPE* (ECDC 2020a: 4).

På ett möte den 24 februari i samma forum, med medverkan av Tegnell, varnade Vicky Lefevre vid ECDC för risken för att liknande smittkluster som i Italien även kunde drabba andra EU-medlemsländer (ECDC 2020b: 2). Trots dessa varningssignaler agerade de svenska myndigheterna först kring den 10 mars när samhällssmitta kunde konstateras och det första dödsfallet i Sverige rapporterades (se ovan). Denna senfärdighet förvärrade situationen på sjukhusen som inte fick tid att förbereda sig. Om den svenska regeringen i ett tidigare skede hade grundat sitt handlande på lägesrapporterna från de italienska myndigheterna och EU:s institutioner hade den sannolikt mer effektivt kunna förhindra utvecklingen i landet med över 5000 döda våren 2020 till följd av covid-19.

I slutsatserna nedan diskuteras behovet av att integrera de nationella, europeiska och internationella krishanteringsförmågorna i syfte att skapa den nödvändiga känsla av global "samtidighet" inför gränsöverskridande hot som krävs för snabba beslut och åtgärder på samtliga nivåer.

## Slutsatser

Denna artikel har visat att pandemin *var* en smygande kris för Sverige fram till mitten på mars då den övergick till en akut samhällskris präglad av insatser som stod i proportion till kunskapsläget. Den har även förklarat hur den *blev* en smygande kris för Sverige som en följd av att den svenska regeringen inte agerade tidigare i de första skedena av pandemin.

Begreppet smygande kris har öppnat upp för en fördjupad förståelse av dynamiken mellan pandemins faktiska utveckling, hur den uppmärksammas av experter och allmänheten samt hur den hanteras av regering och myndigheter. Liksom i andra fall av smygande kriser visar den svenska covid-19-hanteringen att tidpunkten för handlandet inte kan förklaras endast med hänvisning till hotutvecklingen och kunskapsläget utan i hög grad är ett resultat av förträngnings- och fördröjningsmekanismer.

Artikeln pekar på hur den internationella och europeiska kunskapen om pandemin inte var en tillräcklig faktor för att utlösa snabbt agerande från svenska beslutsfattare, exempelvis vad gäller provtagning. De ansvariga beslutsfattarna förträngde kunskapen om den globala, gränsöverskridande hotutvecklingen genom att bedöma pandemin som "utländsk" ("utbrott händer inte här") och därmed förpassade hotet till en obestämbär och abstrakt framtid, vilket fördröjde agerandet. Värt att notera är svenska experters svaga identifikation med sina EU-kollegor och uppfattning av andra EU-länder

som "utland", snarare än som delar av ett kollektivt "vi" som stod inför ett samtidigt gemensamt hot som måste mötas snabbt med gemensamma krafter.

Den reala hotutvecklingen förträngdes även som ett resultat av att den information som mottogs inte lyckades återge smittspridningens hastighet, gestalta utbrottens lokala konsekvenser och frammana den rädsla som krävdes som drivkraft för snabbt handlande. Denna djupare, handlingsinriktade förståelse uppstod först när svenska beslutsfattare och experter med egna ögon såg konsekvenserna inom det egna verksamhets- och ansvarsområdet.

Vad behövs då för att dessa mekanismer skall kunna undvikas och tillräckliga åtgärder skall vidtas i tid i nästa skede av covid-19, vid nästa pandemi och vid andra utdragna hot mot samhällssäkerheten?

## Behovet av att skapa en global samtid

Att covid-19 blev en smygande kris för Sverige visar tydligt problemet med att svenska myndigheter är stöpta i "nationalstatsstuprör" som leder till en fördröjning i agerandet till följd av en uppdelning mellan ett nationellt politiskt liv som sker i presens och internationell utveckling som endast i framtiden kan bli del av detta "nu". Detta innebar att man alltför sent beaktade den kunskap eller drog på de förmågor som tillhandahölls av andra stater och internationella institutioner. Uppdelningen försvagar de gemensamma resurser och beslut som krävs för att få till stånd effektiva gränsöverskridande krishanteringsmekanismer för hot och kriser som pandemier (jfr Boin, Ekengren & Rhinard 2013) och är inte något unikt för Sverige utan gäller för många andra länder (Kuipers & Boin 2015).

Detta "systemfel" i den globala krishanteringen förvandlar många internationella kriser, såsom den globala uppvärmningen, till smygande kriser ur ett nationellt perspektiv. Nationella regeringar gör alltför lite för att stoppa uppkomsten och spridningen av pandemier eftersom de inte åtgärdar det växande hotet innan det är alltför sent, dvs. innan det övergår till akut kris – "här och nu" – för det egna landet (se Niklassons bidrag i detta nummer).

Det har länge funnits ett behov av mer effektiva internationella institutioner för hanteringen av "normala" gränsöverskridande kriser, exempelvis kärnkraftsolyckor med gränsöverskridande radioaktivt nedfall. Behovet av internationella organ accentueras i fallet med smygande kriser, inte minst med tanke på den kunskap dessa skapar och förmedlar och som i växande grad måste ligga till grund för de nationella beslut som krävs för att undvika att gränsöverskridande hot leder till nationella/lokala utbrott. En högre grad av integrering av nationella och internationella förmågor, inte minst lägesbilder, krävs för att göra pandemier var helst de uppkommer till ett samtidigt och omedelbart hot mot nationell samhällssäkerhet över hela världen. Med hjälp av

begreppet smygande kris har denna artikel visat att svenska myndigheter borde ha hanterat covid-19-pandemin som en akut kris för den svenska samhällssäkerheten redan i december 2019 när den bröt ut i Wuhan.

## EUROPA

EU:s medlemsstater är idag så sammanvävda vad gäller ekonomi, handel, energi och kommunikationer att en större kris i ett land nästan oundvikligen leder till kris i andra länder. Även om unionen successivt byggt ut sin civila krishanteringsförmåga på nästan samtliga av sina samarbetsområden, så har denna inte utvecklats i samma takt som den ekonomiska och samhälleliga integrationen i Europa (Boin, Ekengren & Rhinard 2013).

Ingen av de utmaningar som skapas av covid-19 är egentligen nya. Europa har många dyrköpta erfarenheter av denna typ av smygande kris. Skogsbränder, migrations- och askmolnkrisen (2010) har alla uppvisat liknande dynamik. Dessa samhällskriser utlöste i sina första skeden en nationell "reflex" hos EU:s medlemsstater som vilade på en missriktad förhoppning om att nationella beslut (om stängning av gränser, flygsäkerhetsregler) och nationella resurser (svenska brandflyg) var tillräckliga, vilket därmed fördröjde gemensamma åtgärder mot den smygande krisen. Tron på nationell självtillräcklighet kan vara förstäelig – man vet vad man har men inte vad man får (med EU) – men riskerar att allvarligt skada det europeiska integrationsprojektet (Rhinard & Fägersten 2020).

Medlemsstaterna har i uppbyggnaden av unionens krishanteringskapacitet talat om vikten av europeisk solidaritet, men i krissituationen har denna i ett första läge handlat endast om att bättre kunna hantera sina egna nationella problem (ECFR 2020 [European Council on Foreign Relations]). Mycket snart har det dock visat sig för medlemsländerna, att icke samordnade åtgärder blir kontraproduktiva, och att det istället behövs gemensamma EU-beslut och resurser, dvs att gemensam krishantering verkligen är ett 'win-win' samarbete (Kuipers & Boin 2015).

En positiv utveckling är att det verkar som om den initiala nationella reflexen, eller "sekvensen", vid större samhällskriser blir allt kortare, vilket tyder på att EU:s medlemsstater gradvis lär sig att en gemensam hantering av smygande kriser stärker deras möjligheter att förhindra utbrott. Före skogsbränderna 2014 och 2018 i Sverige hade den svenska regeringen under många år motsatt sig uppbyggnaden av gemensamma EU-resurser som brandbekämpningsflygplan inom EU:s s.k. civilskyddsmekanism. I andra EU-stater hade motståndet redan försvagats när länderna efter att ha erfarit ett flertal större bränder, började inse att de nationella kostnaderna ökade till följd av frånvaron av EU-gemensamma resurser – en "EU-försäkring". Tyvärr utsträcktes den svenska nationella reflexen ända fram till sommaren 2018 då Sveriges

justitie- och inrikesminister mitt under pågående skogsbränder i Sverige, där omfattande hjälp kom från andra EU-länder, tillkännagav att han nu gav sitt stöd åt EU:s uppbyggnad av en egen krishanteringskapacitet, inklusive egna brandflyg.<sup>33</sup>

Under covid-19 pandemin däremot övergick nationella reflexer som exportrestriktioner och stängning av gränser snabbare än tidigare i unionsgemensamma aktioner, ledda av EU-kommissionen i form av åtgärder för öppenhet och ömsesidigt bistånd. Diskussionerna om behovet av att fastställa EU-gemensamma regler och mekanismer för att undvika framtida problem på hälsoområdet har nu intensifierats (se Anna Söderstens bidrag i detta specialnummer).

För att skapa ökad förståelse för behovet av gemensamma resurser krävs ett tydligt europeiskt ledarskap som kan förklara för EU-medborgarna varför de ska ge upp delar av sin nationella suveränitet och exempelvis satsa pengar på ett gemensamt brandflyg för unionen, eller gemensamma lager för vaccin, läkemedel och skyddsutrustning. Det som behöver förklaras är att kostnaden för "icke-Europa" (*the cost of non-Europe*) inom krishanteringen är stor, inte minst gäller det smygande kriser. Frågan är hur mycket skog Sverige skulle ha kunnat rädda 2014 och 2018 om EU haft de brandflyg som föreslagits av EU-kommissionen sedan länge men som många medlemsstater, inklusive Sverige, motsatte sig (Andrén, Boin & Ekengren 2017).

Begreppet smygande kris uppmärksammar oss på att det i grunden handlar om att skapa förståelse för hur sammanlänkade vi är på ett internationellt och europeiskt plan. Det belyser med obarmhärtig klarhet att nationalstaten som bygger på gränsdragningar, inte har kapacitet för att hantera den här typen av gränsöverskridande kriser (se Anna Wetters bidrag i detta nummer).

## Behov av ny typ av kunskap

Till följd av att smygande kriser inte på samma direkta sätt som akuta "normala" kriser motiverar och framtvingar snabbt agerande behövs det skapas en ny typ av kunskap om smygande kriser. Denna kunskap måste i större omfattning än idag gestalta smygande kriser på ett sådant sätt att den genererar en konkret föreställning av lokala konsekvenser och den djupare, känslomässigt grundade förståelse som krävs för agerande. Detta för att undvika att beslutsfattarna "förstår" vad som skall hända först när de är med om krisen personligen. Gestaltningen behöver omfatta de tids- och rumsmässiga dimensionerna av de stora samhällshoten och de återverkningar de skulle få i praktiken om de exploderade. Målsättningen är att generera en mer långsiktigt inriktad krismedvetenhet och -beredskap hos ansvariga myndigheter.

33 Justitie- och inrikesminister Morgan Johansson, intervju i SVT Aktuellt, 17 juli 2018.

Hur kan då denna nya typ av kunskap utformas?

Ett växande antal krisforskare har öppnat upp för en forskning grundad på sociologi. Inspirationskällorna är främst den amerikanska s.k. pragmatiska traditionen (Dewey 1930) och den praktik-baserade inriktning som företräds av Pierre Bourdieu (1990) och Anthony Giddens (1987). Denna forskning har betonat vikten av en mer praktisknära och tidsmedveten vetenskaplig kunskap som ligger närmare den ”praktiska rationalitet” som präglar krishanteringen i praktiken (Ansell & Bartenberger 2019, Ansell & Boin 2019 och Ekengren 2018). Viktiga första fallstudier har behandlat bl.a. finanskrisen i USA 2008 (Bartenberger 2019). Denna inriktning bör nu även omfatta smygande kriser genom att fokusera på praktikernas erfarenhetsbaserade ”know-how” och ”know-when” -förståelse av dessa krisers förlopp och utbrott som ett sätt att stärka möjligheterna att stoppa dem.

En annan väg framåt är utvecklingen av internationella rapporter om krisutbrott som i högre grad än idag är grundade på ögonvittnesskildringar, nedteckningar och återberättelser från dem som är direkt drabbade och kris-hanterare på plats.

På detta sätt kan kunskapen om smygande krisers konsekvenser konkretiseras och fungera som ett komplement till de vetenskapliga fakta (siffror och statistik) som traditionellt varnar för hot och kris. Syftet är att frammana den typ av djupare förståelse och känslomässiga reaktioner kring möjliga konsekvenser för den egna regionen, det egna sjukhuset och den egna personliga situationen, på liknande sätt som akuta kriser gör.

Vår analys av covid-19 har även indikerat att andra former än information i skriftlig form kan vara en väg framåt för att förmedla mer handlingsorienterad kunskap om smygande kriser. Många beslutsfattare vittnar om att det var först när de såg filmer från de platser där den smygande krisen brutit ut som de på ett djupare plan förstod vilka konsekvenserna kunde bli i deras egen lokala kontext.

Ökat utbyte mellan nationella tjänstemän är ytterligare en möjlighet för att öka föreställningsförmågan hos de som ännu inte drabbats på hemmaplan. Att representanter för internationella organisationer relativt snabbt var på plats i Wuhan och med egna ögon kunde se vad som hände, visar att ett förstärkt utbytestjänstgöringssystem och en etablering av praxis för besök i krisdrabbade områden även mellan nationella krishanteringsorgan skulle kunna organiseras.

Att förstärka den praktiskt baserade kunskapens roll på alla nivåer (inte bara på fältnivå) i ett lands, eller EU:s, krishanteringsystem kan stärka den nya typ av kunskap om smygande kriser som krävs. T.ex. skulle i anslutning till de vetenskapliga råd, som ofta återfinns på central krisledningsnivå, kunna skapas råd av erfarna krishanterare. Detta skulle i Sverige kunna placeras på högsta

beslutande regeringsnivå (statsrådsberedningen).<sup>34</sup> Uppgiften för detta råd bör vara att på basis av samlade bedömningar av sektorspecifik expertkunskap om långsiktigt verkande hot kontinuerligt ge beslutsfattare (statsministern) stöd i syfte att undvika smygande kriser. Detta råd skulle kunna ledas av en civil nationell räddningsledare ("kris-ÖB"), som bör ha bred erfarenhet från olika typer av samhällskriser, direkt underställd statsministern. Uppgiften kan vara att på grundval av en sammanvägning mellan vetenskaplig kunskap och erfarenhetsbaserade insikter (*know-how*, *know-when*) om utdragna samhällsstörningar söka förutsäga och ge råd om åtgärder som kan stoppa förlopp. Mer specifikt kan uppgiften vara att bedöma vid vilken tidpunkt och i vilken omfattning åtgärder mot hot bör vidtas i syfte att förhindra att de utvecklas till samhällskriser.

## Behov av mer forskning innan det är för sent

Klimatförändringar, pandemier och cyberattacker är alla exempel på smygande kriser som om de inte hanteras i tid kan få förödande konsekvenser. Utmaningen för forskningen och praktiken är hur dessa kriser ska kunna identifieras och stoppas innan det är för sent. För att skaffa sig en bättre förståelse för de smygande krisernas dynamik är det av stor vikt att genomföra ett stort antal djuplodande fallstudier. Även om covid-19 är den mest aktuella smygande krisen och den globala uppvärmningen det främsta exemplet bör forskningen inte vara främmande för så vitt skilda ämnen som gängkriminalitet, antibiotikaresistens, terrorism och bi-död. Störningar inom våra kommunikations-, betal- och cybersystem är andra smygande kriser som om de inte hanteras i tid kan få förödande konsekvenser.

Styrkan med den forskning som begreppet smygande kris ger upphov till är att den lyfter de stora frågorna för vår överlevnad och filosoferar kring dem för att ompröva hur vi ser på vad som utgör en kris, samtidigt som den kan leda fram till rekommendationer som rör exempelvis omprioriteringar inom det praktiska krisförebyggande arbetet.

Frågorna är många och närmast filosofiska. När startade egentligen den globala uppvärmningen? När började den svenska gränskontrollkrisen 2015? Var Cambridge Analytica-skandalen den stora krisen för demokratin, eller var den bara en indikation på något mycket större som ännu inte har inträffat? Är vi i slutfasen av covid-19-pandemin eller endast i dess början?

## TRÖSKLARNÄ ("TIPPING POINTS") FÖR POLITISKT HANDLANDE

Begreppet smygande kris sätter fokus på det komplexa samspelet mellan de objektiva och subjektiva sidorna av dagens långsamt verkande samhällskriser,

34 Jfr Rothstein (2020, 1 december) "Regeringens styrning har inte fungerat i coronakrisen", DN Debatt.

som ofta är ett resultat av de permanenta globala kriserna. Särskilt behöver studiet av kopplingen mellan ett objektiva hot – som spridningen av ett virus – och den subjektiva, kognitiva och praktiska, förståelsen av hotet fördjupas. Av stor vikt är att undersöka vilka hot som uppmärksammas och hur snabbt den smygande krisen måste växa för att politikerna ska vidta åtgärder. Var finns trösklarna för när ett hot uppfattas som allvarligt nog att agera mot även då det innebär politiska och ekonomiska risktaganden? Att undersöka om det går att hitta något mönster för hur synkroniseringen ser ut mellan det objektiva och det subjektiva kommer att vara väldigt centralt framöver. En bättre förståelse kan ge en ny grundval för hur praktikerna skall ta sig an smygande kriser och skapa incitament för tidigare insatser än idag.

### **LEDARSKAP OCH TILLIT**

Framtida forskning om ledarskap och tillit är mycket viktig. Vår analys indikerar att en tillbakahållande faktor för tidiga åtgärder är det faktum att om en beslutsfattare definierar ett fenomen som en kris infinner sig också förväntningarna på att vederbörande kommer att göra något åt saken. Därför tvekar regeringar även att kalla något för smygande kris. Så fort som regeringen och Folkhälsomyndigheten deklarerade att covid-19 inte längre var ett avlägset hot utan även kunde bli en kris för Sverige förväntade sig allmänheten att skarpa åtgärder vidtogs av dessa aktörer. Att äga frågan och ta på sig ansvaret för att lösa krisen leder till att man själv får bära hundhuvudet om ansträngningarna inte lyckas. En forskningsfråga gäller vid vilket läge i hotutvecklingen som det blir ohållbart för statsmakterna att fortsätta undvika att ta ansvar för att möta hotet.

Förutom de skador som smittsamma sjukdomar orsakar såväl hälsa som ekonomi riskerar även allmänhetens förtroende för politiker och myndigheter att ta skada till följd av senfärdigt agerande mot smygande kriser. Covid-19-krisen understryker att om inte beslutsfattare och experter blir bättre på att hantera den här typen av kriser kan det leda till ett underkännande av våra statsmaktens förmåga att skydda befolkningen, vilket bäddar för krafter som kan urholka demokratin.

Covid-19 visar att ett av problemen med de smygande kriserna är att de kan gå under den politiska radarn under lång tid så länge som de inte uppfattas som särskilt stora samhällshot av politiker och allmänheten. Först när problemen väl har växt sig så stora att de övergår till "traditionella" kriser inom landets gränser så tvingas de nationella myndigheterna vidta åtgärder. Att skjuta upp hanteringen av orsaker och förebådande incidenter som skulle kunna stoppa en större kris ända tills explosionen är ett faktum för det med sig en rad risker för samhället och demokratin. Frågan om tillit i förhållande till kriser och i synnerhet smygande kris är central för framtida forskning (se Esaiasson et al. 2020, Johansson et al. 2021).

## INTERNATIONELLA OCH EUROPEISKA FÖRMÅGOR

Pandemin visar att en anledning till att politiker inte hanterat de smygande kriserna på det sätt som krävs för att stoppa dem är att det finns en brist på gränsöverskridande tänkande. Det saknas även en känsla av ett globalt presens – att kriser kan bryta ut när och var som helst till följd av långsiktiga hot som global uppvärmning. Nationella politiker är normalt förtroendevalda under en viss tidsperiod, ofta endast några år, och har endast ansvar för nationell beredskap inför ”normala kriser”. Därmed saknas det tyvärr incitament att agera tidigt med gemensamma internationella resurser, och i samarbete med andra länder, mot smygande kriser som pandemier. Mer forskning krävs om möjligheterna och utmaningarna för att skapa internationella och europeiska förmågor som kan användas för att stoppa smygande kriser innan det är för sent.

Europeiska unionens hantering av pandemier (och smygande kriser i allmänhet) behöver förstärkas i form av EU-ägda och EU-styrda krishanteringsförmågor och utvecklas till en naturlig beståndsdel av medlemsstaternas hälso- och samhällssäkerhet. Denna utveckling kommer att kräva forskning om den mest effektiva arbetsfördelningen mellan de två nivåerna samt den juridiska kompetensfördelningen.

## Referenser

- Anderson, Benedict, 1983. *Imagined Communities – Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Aledort, Julia E., Lurie, Nicole, Wasserman, Jeffrey & Bozette, Samuel A., 2007. ”Non-pharmaceutical public health interventions for pandemic influenza: an evaluation of the evidence base”, *BMC Public Health* 7(208), s. 1-9.
- Allison, Graham & Zelikow, Philip, 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Andrén, Rasmus, Boin, Arjen & Ekengren, Magnus, 2017. *Calculating the Costs of “Non-Europe” in Transboundary Crises: Towards a Method*. Forskningsrapport till Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), Stockholm.
- Ansell, Christopher & Boin, Arjen, 2019. “Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management”, *Administration & Society* 51(7), s. 1079-1112.
- Ansell, Christopher & Bartenberger, Martin, 2019. *Pragmatism and Political Crisis Management – Principle and Practical Rationality During the Financial Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Axelsson, Jonathan, 2020. ”Italiens ambassadör kritiserar Sveriges statsepidemiologs utspel”, *Dagens Industri*, 2020-03-11, tillgänglig på <<https://www.di.se/live/italiens-ambassador-kritiserar-sveriges-statsepidemiologs-utspe>>, citerad 2020-03-16.
- Azman, Andrew S. & Luquero, Francisco J., 2020. “From China: hope and lessons for COVID-19 control”, *The Lancet. Infectious Diseases*, tillgänglig på <<https://doi.org/10.1016/>>.
- Barnes, Paul & Oloruntoba, Richard, 2005. “Assurance of security in maritime supply chains: Conceptual issues of vulnerability and crisis management”, *Journal of International Management* 11(4), s. 519 – 540.

- BBC, 2020. "Coronavirus: What did China do about early outbreak?", *BBC News*, 2020-06-09, tillgänglig på <<https://www.bbc.com/news/world-52573137>>, citerad 2020-10-28.
- Beck, Ulrich, 1992. *Risk Society – Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Bengtsson, Louise, 2020. "Svår balansgång för EU:s smittskyddsexperter", *Utrikesmagasinet*, 2020-04-07, tillgänglig på <<https://www.ui.se/utrikesmagasinet/analyser/2020/april/svar-balansgang-for-eus-smittskyddsexperter/>>, citerad 2020-10-28.
- Birkland, Thomas A., 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt, 2016. *The Politics of Crisis Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark, 2013. *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark, 2020. "Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis", *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy* 11(2), s. 116-138.
- Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), 2021. *Understanding the Creeping Crisis*. London Palgrave.
- Boin, Arjen, Overdijk, Werner, Van der Ham, Charon, Hendriks, Jessy & Sloof, D, 2020. *Covid-19: Een Analyse van de Nationale Crisisrespons*. Leiden: The Crisis University Press.
- Bourdieu, Pierre, 1990. *The Logic of Practice*. Cambridge: Polity Press.
- Buzan, Barry, 1997. "Rethinking Security after the Cold War", *Cooperation and Conflict* 32(1), s. 5-28.
- Bäsén, Anna, 2020. "Brist på tester för nya viruset: "Extraordinärt"", *Expressen*, 2020-03-12, tillgänglig på <<https://www.expressen.se/nyheter/brist-pa-tester-for-nya-viruset-extraordinart/>>, citerad 2020-10-28.
- CBS News, 2020. "Inside the WHO's early struggle to get coronavirus data from China", *CBS News*, 2020-06-02, tillgänglig på <<https://www.cbsnews.com/news/coronavirus-world-health-organization-struggle-china-covid-19-data/>>, citerad 2021-03-16.
- Cederberg, Jesper, 2020. "Tegnell: Mycket talar för att vi följer den flacka kurvan", *Läkartidningen*, 2020-03-27, tillgänglig på <<https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2020/03/tegnell-mycket-talar-for-att-vi-foljer-den-flacka-kurvan/>>, citerad 2020-10-28.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per, 2020. "Balancing governance capacity and legitimacy: how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer", *Public Administration Review* 80(5), s. 774-779.
- Delin, Mikael, 2020. "Sverige säger nej när Italien ber om hjälp med munskydd", *Dagens Nyheter*, 2020-03-03, tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/sverige-sager-nej-nar-italien-ber-om-hjalp-med-munskydd/>>, citerad 2021-03-16.
- Dewey, John, 1930. *The quest for certainty: A study of the relation of knowledge and action: Gifford lectures 1929*. London: George Allen & Unwin.
- ECDC, 2020a. Minutes of the Sixtieth meeting of the ECDC Advisory Forum, Stockholm, 18-19 February 2020, tillgänglig på <<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/AF60-Sixtieth-meeting-ECDC-Advisory-Forum-18-19-February-2020.pdf>>.

- ECDC, 2020b. "Minutes of the Extraordinary Advisory Forum Meeting 24 February 2020 (via audio conference)", tillgänglig på <<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Extraordinary-meeting-Advisory-Forum-24-February-2020.pdf>>.
- Ekengren, Magnus, 2002. *The Time of European Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Ekengren, Magnus, 2018. *Explaining the European Union's Foreign Policy – A Practice Theory of Translocal Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engström, Alina, 2021. "Antimicrobial Resistance as a creeping crisis", i Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave.
- Engström, Alina, Luesink, Marte, Boin, Arjen, 2021. "Calling a Creeping Crisis: Lessons from the Dutch and Swedish Response to Covid-19", i Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave.
- Eriksson, Carl-Fredrik, 2020. "Anders Tegnell's kritik mot lockdowns under corona", *Expressen*, 2020-09-11, tillgänglig på <<https://www.expressen.se/nyheter/coronaviruset/anders-tegnells-kritik-mot-lockdowns-under-corona/>>, citerad 2020-10-28.
- Esaiasson, Peter, Sohlberg, Jakob, Ghersetti, Marina & Johansson, Bengt, 2020: "How the coronavirus crisis affects citizen trust in institutions and in unknown others: Evidence from 'the Swedish experiment'", *European Journal of Political Research*, tillgänglig på <<https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-6765.12419>>.
- European Commission, 2020. "COVID-19: EU recommendations for community measures", *European Commission*, 2020-03-18, tillgänglig på <[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/covid19\\_-\\_eu\\_recommendations\\_for\\_community\\_measures.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/covid19_-_eu_recommendations_for_community_measures.pdf)>, citerad 2020-10-28.
- European Commission's advisory panel on COVID-19, 2020. Report second preliminary meeting (audioconference). 2020-03-15 at 20:00: 3.
- European Council on Foreign Relations, 2020. "Tracking european solidarity during Covid-19: Lessons from the first wave", tillgänglig på <<https://ecfr.eu/article/tracking-european-solidarity-during-covid-19-lessons-from-the-first-wave/>>, citerad 2020-02-26.
- Falkirk, John, 2020. "Tegnell: Britterna har inte vänt på grund av en studie", *Svenska Dagbladet*, 2020-03-18, tillgänglig på <<https://www.svd.se/tegnell-britterna-har-inte-vant-pa-grund-av-en-studie>>, citerad 2020-10-28.
- Folkhälsomyndigheten, 2019. "Pandemiberedskap. Hur vi förbereder oss – ett kunskapsunderlag". Publikation, Folkhälsomyndigheten, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/p/pandemiberedskap-hur-vi-forbereder-oss-ett-kunskapsunderlag/>>.
- Folkhälsomyndigheten, 2020a. "Antal fall av covid-19", Folkhälsomyndigheten, tillgänglig på <<https://experience.arcgis.com/experience/09f821667ce64bf7be6f9f87457ed9aa>>, citerad 22-03-2021.
- Folkhälsomyndigheten, 2020b. "Nytt coronavirus upptäckt i Kina", Folkhälsomyndigheten, 2020-01-16, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/januari/nytt-coronavirus-upptackt-i-kina/>>, citerad 2020-10-28.
- Folkhälsomyndigheten, 2020c. "Telefonmöte 11 februari 2020 maa. Covid-19". *Folkhälsomyndigheten*, 11-02-2020, opublicerat dokument.

- Folkhälsomyndigheten, 2020d. "Minnesanteckningar från tel.möte 2020-02-06", *Folkhälsomyndigheten*, 06-02-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020e. "Minnesanteckningar från tel.möte 2020-02-13", *Folkhälsomyndigheten*, 13-02-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020f. "Telefonmöte 25 februari 2020 maa. covid-19", 25-02-2021, *Folkhälsomyndigheten*, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020g. "Telefonmöte 3 mars 2020 maa. covid-19", *Folkhälsomyndigheten*, 03-03-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020h. "Minnesanteckningar från tel.möte 2020-03-10", *Folkhälsomyndigheten*, 10-03-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020i. "Telefonmöte 12 mars 2020 maa covid-19", *Folkhälsomyndigheten*, 12-03-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020j. "Ingen effektiv åtgärd att låta friska skolbarn stanna hemma", *Folkhälsomyndigheten*, 2020-03-01, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/avstangning-av-friska-skolbarn-ingen-effektiv-atgard/>>, citerad 2020-10-28.
- Folkhälsomyndigheten, 2020k. "Minnesanteckningar från tel.möte 2020-02-27", *Folkhälsomyndigheten*, 27-02-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020l. "Beslut avseende risknivåer för covid-19", *Folkhälsomyndigheten*, 02-03-2020, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/smittykydd-sjukdomar/sjukdomar/coronavirus/riskbedomning-covid-19-beslut.pdf>>.
- George, Alexander, 1991. *Avoiding War: Problems Of Crisis Management*. Avalon Publishing.
- Giddens, Anthony, 1987. *Social Theory and Modern Sociology*. Cambridge: Polity Press/Stanford: Stanford University Press.
- Giddens, Anthony, 2002. *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. New York: Routledge.
- Giuffrida, Angela & Tondo, Lorenzo, 2020. "Italians struggle with 'surreal' lockdowns as coronavirus cases rise", *The Guardian*, 2020-02-24, tillgänglig på <<https://www.theguardian.com/world/2020/feb/24/italians-struggle-with-surreal-lockdown-as-coronavirus-cases-rise>>, citerad 2020-10-28.
- Herszernhorn, David M., 2020. "Italy reports two deaths from coronavirus as outbreak grows", *Politico*, 2020-02-22, tillgänglig på <<https://www.politico.eu/article/italy-reports-two-deaths-from-coronavirus-as-outbreak-grows/>>, citerad 2020-10-28.
- Holmström, Mikael, 2020. "Hälften av sjukhusen har brist på utbildad personal för coronapatienter", *Dagens Nyheter*, 2020-03-09, tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/halften-av-sjukhusen-saknar-utbildad-personal-for-coronapatienter/>>, citerad 2020-10-26.
- Höglund, Jan, 2020. "Nytt lungvirus spritt till Japan - höjd beredskap även i Sverige", *Göteborgs-Posten*, 2020-01-16, tillgänglig på <<https://www.gp.se/nyheter/varlden/nytt-lungvirus-spritt-till-japan-hojd-beredskap-aven-i-sverige-1.22694993>>, citerad 2020-10-26.
- Israelsson, Linette, 2020. "Därför saknar Sverige möjlighet att testa fler", *Expressen*, 2020-03-27, tillgänglig på <<https://www.expressen.se/nyheter/coronaviruset/darfor-saknar-sverige-mojlighet-att-testa-fler/>>, citerad 2020-10-26.
- Johansson, Bengt, Sohlberg, Jacob, Esaiasson, Peter & Ghersetti, Marina, 2021. *Why Swedes Don't Wear Face Masks During the Pandemic: A Consequence of Blindly Trusting the Government*, opublicerat manuskript.

- Justitiedepartementet, 2020a. "Lägesbild coronavirus 2019-nCoV 202008 kl. 15.00", *Justitiedepartementet Regeringskansliet*, 08-02-2021, opublicerat dokument.
- Justitiedepartementet, 2020b. "Lägesbild nya coronaviruset (2019-nCoV) 200213 kl. 16.00", *Justitiedepartementet Regeringskansliet*, 13-02-2020, opublicerat dokument.
- Justitiedepartementet, 2020c. "Förordning om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar", *Regeringskansliet*, 11-03-2020, tillgänglig på <<https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/forordning-om-forbud-mot-att-halla-allmanna-sammankomster-och-offentliga-tillstallningar/>>, citerad 11-11-2020.
- Kingdon, John W., 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Krisinformation, 2020. "UD avråder från alla resor till Hubei-provinsen", 2020-02-11, tillgänglig på <<https://www.krisinformation.se/nyheter/2020/februari/ud-avrader-fran-alla-resor-till-hubei-provinsen>>, citerad 2021-02-20.
- Kudo, P. & Törnwall, M. 2020. "Indikationer på samhällssmitta" i Stockholm och Västra Götaland", *Svenska Dagbladet*, 2020-03-11, s. 6.
- Kuipers, Sanneke & Boin, Arjen, 2015, "Exploring the EU's Role as Transboundary Crisis Manager: The Facilitation of Sense-Making during the Ash Cloud Crisis", s. 191-210 i Hegemann, Hendrik & Bossong, Raphael (red.), *EU Civil Security Governance: Diversity and cooperation in crisis and disaster management*. Basingstoke: Palgrave.
- Landström, Yrsa & Ekengren, Magnus, 2021, "Migration, Borders and Society", i Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave.
- Manzoor, Amina, 2020. "Skadan kan begränsas trots att en pandemi verkar vara nära", *Dagens Nyheter*, 2020-02-25, s. 6-7.
- Malmström, Olivia, 2020. "Taiwans krishantering från SARS till covid-19 – en kvalitativ fallstudie av de nationella insatserna i Taiwan under SARS, Svininfluensan, MERS och covid-19", C-uppsats, Försvarshögskolan, VT20.
- Mellgren, Fredrik, 2020. "Sverige saknar beredskap för stort virusutbrott", *Svenska Dagbladet*, 2020-01-25, tillgänglig på <<https://www.svd.se/sverige-saknar-beredskap-for-stort-virusutbrott>>, citerad 2020-10-26.
- Milne, Richard, 2020. "Anders Tegnell and the Swedish Covid experiment", *Financial Times*, 2020-09-11, tillgänglig på <<https://www.ft.com/content/5cc92d45-fbdb-43b7-9c66-26501693a371>>, citerad 2020-10-26.
- Möller Berg, Amanda, 2020. "Här söker män i skyddsdräkter igenom planet efter smittade", *Expressen*, 2020-01-20, tillgänglig på <<https://www.expressen.se/tv/nyheter/har-letar-man-efter-smittade-pa-flygplan/>>, citerad 11-11-2020.
- Newey, Sarah, 2020. "Memos reveal China was slow to share critical coronavirus data with World Health Organization", *The Telegraph*, 2020-06-02, tillgänglig på <<https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/internal-memos-reveal-frustration-chinese-secrecy-early-stage/>>, citerad 2020-10-26.
- Nordevik, Alice, 2020. "Viruset mindre farligt än sars och mers", *Svenska Dagbladet*, 2020-01-24, tillgänglig på <<https://www.svd.se/viruset-mindre-farligt-an-sars-och-mers>>, citerad 2020-10-26.
- Novus, 2020. "Novus: var tredje är mycket eller ganska orolig för att själv smittas av Corona viruset", *Novus*, 2020-03-05, tillgänglig på <<https://novus.se/nyheter/2020/03/novus-var-tredje-ar-mycket-eller-ganska-orolig-for-att-sjalv-smittas-av-corona-viruset/>>, citerat 2020-10-28.

- Oscarsson, Mikael, 2020. "KD: Statens hantering av corona måste granskas", *Expressen*, 2020-03-19, tillgänglig på <<https://www.expressen.se/debatt/kd-statens-hantering-av-corona-maste-granskas/>>, citerad 2020-10-26.
- Perrow, Charles, 1984. *Normal accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Pouliot, Vincent, 2016. *International Pecking Orders: The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prevezianou, Maria F., 2021. "WannaCry as a Creeping Crisis", i Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave.
- Ramqvist, Philip, 2020. "Löfven höll pressträff om beredskapen", *Sveriges Radio*, 2020-03-02, tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7419208>>, citerad 2020-10-28.
- Rhinard, Mark & Fägersten, Björn (red.), 2020. *Cooperation in the Post-Pandemic World – A Report on European and International Cooperation Following the Spread of Covid-19*, UI report No 6 (2020), Rapport av Utrikespolitiska institutet (UI) publicerad i samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Regeringskansliet, 2020. "Regeringen bidrar med 40 miljoner till WHO:s krisfond", *Regeringskansliet*, 2020-02-24, tillgänglig på <<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/02/regeringen-bidrar-med-30-miljoner-till-whos-krisfond/>>, citerad 2020-19-11.
- Regione Lombardia, 2020. "Coronavirus, ecco cosa prevede l'ordinanza firmata dal ministro Speranza e dal presidente Fontana", *Regione Lombardia*, 2020-02-21, tillgänglig på <<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/lombardia-notizie/DettaglioNews/2020/02-febbraio/17-23/coronavirus-ordinanza-cosa-prevede>>, citerad 2021-02-19.
- Rittel, Horst & Webber, Melvin, 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* 4(2), s. 155-169.
- Rosén, Hans, 2020. "Kritiken mot regeringen: Bör ta ett tydligare ledarskap", *Dagens Nyheter*, 2020-03-05, tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/kritiken-mot-regeringen-bor-ta-ett-tydligare-ledarskap/>>, citerad 2020-10-26.
- Rosenthal, Uriel & Kouzmin, Alexander, 1997. "Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making", *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(2), s. 277-304.
- Röstlund, Lisa & Lindberg, Andreas, 2020. "Fortsatt stor brist på skyddsmateriel: "Bara början"", *Dagens Nyheter*, 2020-03-18, tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/tiotusentals-andningsmasker-fran-tyskland-till-sverige/>>, citerad 2020-10-28.
- Silverberg, Josefin, 2020. "Tegnell: Svensk beredskap bättre än den italienska", *Omni*, 2020-03-12, tillgänglig på <<https://omni.se/tegnell-svensk-beredskap-battre-anden-italienska/a/e8omK9>>, citerad 2020-10-28.
- Sjöholm, Gustav & Bengtsson, Tomas, 2020. "Smittad sjukvårdspersonal kan tyda på luckor", *Göteborgs-Posten*, 2020-01-20, tillgänglig på <<https://www.gp.se/nyheter/v%C3%A4rlden/smittad-sjukv%C3%A5rdspersonal-kan-tyda-p%C3%A5-luckor-1.22833625>>, citerad 2020-10-28.
- Socialstyrelsen, 2020. *Socialstyrelsens nationella lägesrapport 2020-03-09*, Dnr 10.2-5075/2020, Socialstyrelsen, tillgänglig på <<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/ovrigt/socialstyrelsen-nationell-lagesrapport-200309.pdf>>, besökt 2020-11-19.

- Statsrådsberedningen, 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*. Stockholm: Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, tillgänglig på <<https://www.regeringen.se/48db21/globalassets/regeringen/block/aktualitetsblock/statsradsberedningen/nationell-sakerhetsstrategi.pdf>>, citerad 26-10-2020.
- Sundelius, Bengt, Stern, Eric & Bynander, Fredrik, 1997. *Krishantering på Svenska: Teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Svahn, Clas, 2020. "Annika Linde: En månads stängning hade gett oss tid", *Dagens Nyheter*, 2020-05-19, tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/annika-linde-en-manads-stangning-hade-gett-oss-tid/>>, citerad 2020-11-19.
- Svenska Dagbladet, 2020. "Löfvén aktiverar krisgrupp mot coronaviruset", *Svenska Dagbladet*, 2020-02-27, tillgänglig på <<https://www.svd.se/lofven-aktiverar-krisgrupp-mot-coronaviruset>>, citerad 2020-11-19.
- Sverigedemokraterna [@sdriks], 2020. "Jag vill se kraftfulla åtgärder. Vi kan inte vara veckor efter andra länder", @jimmieakesson, *Twitter*, 2020-03-12, tillgänglig på <<https://twitter.com/sdriks/status/1238135808177078276>>, citerad 2020-10-26.
- Sveriges Television, 2021. "Virusfritt Taiwan", Utrikesbyrån, publicerat 2021-02-23, tillgänglig på <https://www.svtplay.se/video/30259918/utrikesbyran/utrikesbyran-virusfritt-taiwan>.
- Taiwan Centers for Disease Control, 2020. "Cumulative total of 298 COVID-19 cases confirmed in Taiwan; 39 patients released from isolation" [Press release], 2020-03-29, tillgänglig på <<https://www.cdc.gov.tw/En/Category/ListContent/tov1jahKUv8RG SbvmzLwFg?uaid=8VLxDfBLYdxP3-VBAHJSpg>>, citerad 2021-03-19.
- Trysell, Katrin, 2020. "21 smittskyddsläkare om coronapandemin", *Läkartidningen*, 2020-09-09, tillgänglig på <<https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2020/09/21-smittskyddslakare-om-coronapandemin/>>, citerad 2020-11-19.
- Turner, Barry A., 1978. *Man-made disasters*. London: Wykeham Publications.
- Vashishtha, Swapnil & Rhinard, Mark, 2021. "Big Data as a Creeping Crisis", i Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave.
- von Hall, Gunilla, 2020. "Experten: "Flera tusen kan dö – vaccin utvecklas"", *Svenska Dagbladet*, 2020-01-23, tillgänglig på <<https://www.svd.se/virusexpert-flera-tusen-kan-do--vaccin-utvecklas>>, citerad 2020-10-28.
- Wang, Jason C.; Ng, Chun Y. & Brook, Robert H., 2020a. "Response to COVID-19 in Taiwan: Big Data Analytics, New Technology, and Proactive Testing", Viewpoint, Opinion, in *Journal of the American Medical Association*, Publicerad online 2020-03-03.
- Wang, Jason. C.; Ng, Chun Y. and Brook, Robert H., 2020b. "Supplementary Online Content. eTable: List of Actions Taken by Date and Category", to Wang, Jason C., Ng, Chun Y. & Brook, Robert H., 2020.
- Wei, Pengfei, Cai, Zelang, Hua, Jinwen, Yu, Weijia, Chen, Jiajie, Kang, Kang, Qiu, Congling, Ye, Lanlan, Hu, Jiayun & Ji, Kunmei, 2016. "Pains and Gains from China's Experiences with Emerging Epidemics: From SARS to H7N9", *BioMed research international 2016*, tillgänglig på <<https://doi.org/10.1155/2016/5717108>>.
- WHO [World Health Organization], 2020a. "Mission summary: WHO Field Visit to Wuhan, China 20-21 January 2020", 2020-01-22, tillgänglig på <<https://www.who.int/china/news/detail/22-01-2020-field-visit-wuhan-china-jan-2020>>, citerad 2021-02-18.

- WHO, 2020b. "WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19", *World Health Organization*, 2020-03-16, tillgänglig på <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--16-march-2020>>, citerad 2020-10-28.
- WHO Website, 2020. "WHO rapid response team concludes mission to Italy for COVID-19 response", <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-rapid-response-team-concludes-mission-to-italy-for-covid-19-response>.
- WHO Writing Group, 2006a. "Nonpharmaceutical Interventions for Pandemic Influenza, International Measures", *Emerging Infectious Diseases*, 12(1): 81-87. doi: 10.3201/eid1201.051370.
- WHO Writing Group, 2006b. "Nonpharmaceutical Interventions for Pandemic Influenza, National and Community Measures", *Emerging Infectious Diseases*, 12(1): 88-94, tillgänglig på <<https://dx.doi.org/10.3201/eid1201.051371>>.
- Yang, Yang, Liu, Nian, Wong, Sue-Lin & Liu, Qianer, 2020. "China, coronavirus and surveillance: the messy reality of personal data", *Financial times*, 2020-04-02, tillgänglig på <<https://www.ft.com/content/760142e6-740e-11ea-95fedc274e920ca>>, citerad 2020-11-19.
- Åkesson, Jimmie, 2020. "STÄNG SKOLORNA – Behåll vissa fritidshem öppna för barn till samhällskritisk personal! (...)" [inlägg], *Facebook*, 2020-03-13, tillgänglig på <<https://www.facebook.com/jimmieakesson/posts/1015825552261108>>, citerad 2020-10-26.
- Öhman, Daniel & Rosén, Emelie, 2020. "Tegnell: Fler åtgärder hade behövts", *Sveriges Radio*, 2020-06-03, tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?artikel=7487188&programid=83>>, citerad 2020-10-28.
- Öhman, Daniel, Rosén, Emelie, Gagliano, Alexander & Ridderstedt, Maria, 2020. "Lab ställde inte om för pandemin", *Sveriges Radio*, 2020-10-27, tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/artikel/7583533>>, citerad 2020-10-27.
- Öjemar, Fredrik, 2020. "Ministern: Sveriges beredskap är god", *Dagens Industri*, 2020-02-25, tillgänglig på <<https://www.di.se/nyheter/socialstyrelsen-oklart-hur-langt-kapaciteten-racker/>>, citerad 2020-11-19.
- Österlund, M. (Producent), 2020. "Sommar & Vinter i P1: Anders Tegnell" [podcast], *Sveriges Radio.*, 2020-06-24, tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/avsnitt/1518764>>, citerad 11-11-2020.