

# Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020–2021<sup>1</sup>

Douglas Brommesson

## **Civil preparedness and public management during the pandemic of 2020–2021**

In this article the Swedish public management during the Covid 19 pandemic 2020–2021 is analyzed in the light of previous identified challenges for Swedish civil defense. Such challenges are in the article contextualized in the light of contemporary research with the move from government to governance, but also through public inquiries and public debate concerning the future Swedish civil defense. The challenges identified are network governance, multi-level governance and public-private partnerships. The rationale behind this study departs from the idea that the identified challenges for the development of a modern civil defense could be expected to be manifested during a severe civil crisis like the pandemic. If these challenges are occurring in the management of the pandemic, then they are likely to be relevant to be addressed as Sweden move forward to reestablish the planning for a modern civil defense to be used during future severe crisis or even during war. The results from the study of the experiences of relevant actors during the public management of the pandemic confirm that at least two of the identified challenges are relevant to address further, namely multi-level governance and network governance.

## **Inledning**

När Sveriges regering 2015 deklarerade att planeringen för ett civilt försvar skulle återupptas, var det ett tydligt brott mot den avvecklingspolitik som pågått sedan 1990-talet. Även om det civila försvaret egentligen aldrig hade

1 Arbetet med den här studien har gjorts inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) särskilda forskningssatsning med anledning av coronapandemin. Uppdraget liksom det större forskningsprojekt om civilt försvar till vilket uppdraget är knutet finansieras av MSB, vilket härmed tacksamt erkänns. Uppdragets inriktning liksom arbetets upplägg och genomförande sker oberoende från myndigheten och författaren är ensamt ansvariga för urval av material, analys och slutsatser.

avvecklats i formell mening, hade planeringen för det kommit att nedprioriteras för att till sist helt upphöra (för en genomgång av denna process, se Engberg 2020). Att tanken på ett civilt försvar – och därmed den civila beredskapen för att kunna agera i allvarlig kris eller till och med i krig – återigen aktualiserades var en del i en större omsvängning av svensk försvars- och säkerhetspolitik där fientliga angrepp mot Sverige inte längre kunde uteslutas.<sup>2</sup>

Försvarsberedningen presenterade under 2017 rapporten *Motståndskraft*, där inriktningen på det civila försvaret behandlades men också utmaningar förknippade med att återskapa en civil försvarsförmåga.<sup>3</sup> I olika remissyttranden och inspel från myndigheter och andra aktörer har diskussionen om sådana utmaningar återkommit. En del av dem har rört styrningsproblematiken i ett kris- eller krigsläge i ljuset av de förvaltningsmässiga reformer, som genomförts sedan Sverige senast hade ett operativt civilt försvar (Rosenius et al. 2017).

I denna artikel diskuteras hur den offentliga styrningen i samband med covid 19-pandemin 2020 - 2021<sup>4</sup> sett ut på basis av dessa tänkta utmaningar. Har de prognostiserade problemen visat sig ha aktualitet och relevans under pandemin? Återkommer de i den svenska hanteringen av covid 19-krisen? Artikeln utgår från antagandet att om de uppträder under pandemin kan vi på goda grunder hävda att det handlar om verkliga styrningsproblem, värda att uppmärksamma framgent.

Även om det civila försvaret dimensioneras för en krissituation eller till och med för en krigssituation, som går utöver den kris som pandemin innebär, kan en studie av styrningen under pandemin fungera som ett lackmustest för hur styrningen av det civila försvaret kan komma att fungera. Återkommer problemen däremot inte kan de antingen ses som överdrivna eller möjligen som relevanta framför allt i en mer krigslig kontext. Det kan också vara så att helt andra typer av styrningsproblematik har identifierats under pandemin, vilket i så fall talar för en breddad diskussion om utmaningarna för den offentliga styrningen av civilt försvar i samband med framtida allvarliga kriser eller till och med krig.

Som ett sätt att teoretiskt ringa in diskussionen identifierar jag med hjälp av litteraturen nu först några övergripande trender i offentlig styrning, som framför allt varit tydliga under perioden efter att Sverige i praktiken avskaffat planeringen för ett civilt försvar, och som nu, i det pågående arbetet med ett återuppbyggt civilt försvar i Sverige, uppfattas som viktiga att beakta. Därefter redogör jag för det civila försvarets potentiella styrningsproblem så som de identifierats i utredningar och debatt. Efter att ha introducerat studiens metod och material fortsätter jag sedan med att studera de av relevanta aktörer upplevda styrningsproblemen under pandemin. Slutligen sammanfattar jag mina viktigaste slutsatser.

2 Ds 2017:66.

3 Ds 2017:66.

4 Vid tiden (2021) för författandet av artikeln pågick alltså pandemin. Författaren utgår från en optimistisk prognos och antar att pandemin klingar av under 2021.

## Styrning under kris

Enligt statsvetaren Henrik Enroth har vi under de senaste decennierna bevittnat

...the rise and global spread of a discourse on governance [that] have turned the theory and practice of governing away from the production of policy for societies and populations, beyond the institutional and spatial boundaries of the modern nation-state-society constellation. Put as plainly as possible, the discourse on governance is taking us from an art of governing premised on producing policy for a society or a population to an art of governing premised on solving problems with no necessary reference to any kind of society or population (Enroth 2014: 61).

Följer vi Enroth har alltså politisk styrning genomgått en radikal förändring i våra dagar, från att tidigare skapa olika former av policys för att hantera olika typer av identifierade problem som en befolkning eller ett samhälle står inför, till ett styrande utan en självklar koppling till en befolknings upplevda utmaningar.

Den samtida förvaltningsforskningen har återkommit till snarlika teman när den beskriver hur det moderna samhället övergått från en klassisk weberiansk styrningsmodell, med tydliga ansvarsförhållanden i en hierarkisk ordning, som vi med engelsk terminologi kan kalla *government*, till en situation av *governance* (Demoriz 2018, Enroth 2014), präglad av flexibilitet istället för förutsägbarhet och bedriven inom ramen för olika nätverk snarare än inom fasta hierarkier. Den praxis som utvecklas inom nätverken präglas av en styrningsmentalitet byggd på nätverkens inneboende rationalitet och funktioner (jfr Eriksson 2015: 44).<sup>5</sup> I enlighet med Enroths argument blir också utfallet annorlunda, från att tidigare ha handlat om policyskapande i relation till identifierade problem, till att hantera frågor utan en självklar uppdragsgivare (Enroth 2014). För att sammanfatta skillnaderna mellan styrformerna kan förändringen från *government* till *governance* beskrivas, i svensk terminologi, som en "resa från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning" där färden går i riktning mot ett samspel mellan olika aktörer istället för mot en rak linjestyrning (Hedlund & Montin 2009). Skillnaden mellan *government*/centralstyrning och *governance*/interaktiv samhällsstyrning kan så här långt sammanfattas med hjälp av kategorierna ordning, ansats, praxis och utfall i enlighet med tabell 1.<sup>6</sup>

5 Se också Larsson 2019 som menar att svensk krisberedskap sedan 1990-talet och framåt har förändrats i riktning mot större ansvar för den enskilda medborgaren, på bekostnad av statens centrala styrning.

6 I den empiriska analysen nedan återkommer jag framförallt till kategorierna *ordning* och *ansats*, samt till viss del till *praxis*. Givet att artikelns ambition är framåtblickande är det inte möjligt att studera utfallet av den framtida styrningen.

Tabell 1. Matris över två styrformer

Analyskategorier	Government	Governance
<i>Ordning</i>	Hierarki	Nätverk
<i>Ansats</i>	Förutsägbarhet	Flexibilitet
<i>Praxis</i>	Styrning (governing)	Styrningsmentalitet (governmentality)
<i>Utfall</i>	Poliscykande	Problemlösande

Kommentar: Matris över två styrformer, inspirerad av Enroth 2014.

Rörelsen från att styra till att samordna är en generell trend beskriven i förvaltningsforskningen, men också en trend som enligt forskningen får specifika konsekvenser för varje enskild sektor. Den sektor som står i centrum här, krishantering, är inget undantag, snarare tvärtom (Demoriz 2018). Den del av offentlig sektor som traditionellt har haft ett huvudansvar under allvarliga kriser och till och med krig, har i särskilt hög utsträckning utmärkts av hierarkier med tydlig befälsordning, en förutsägbarhet där rollerna är givna på förhand, samt en tydlig styrning, där utrymmet för deliberation under själva krisen är begränsat och där utfallet är inriktat mot att hantera akuta och uppenbara problem som riskerar att drabba befolkningen hårt. Dessa karaktärsdrag har gällt för alltifrån militärt försvar till kommunal krisberedskap.

En uttalad princip som fångar synsättet som länge har präglat styrformen inom krisberedskapen är ansvarsprincipen, som säger att den som har ansvar för en uppgift under fredstid också ska ha ansvar för uppgiften under kris eller krig. Med ansvarsprincipen följer också att ansvar och befogenhet ska följa varandra åt. Den som har ansvar för att lösa en uppgift ska också ha befogenhet att göra det genom att förfoga över de resurser som krävs (Lindgren & Ödlund 2015; se även Holmströms bidrag i denna volym). Här finns en koppling till den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter och utan ministerstyre. En myndighet som ansvarar för en viss fråga under vardagliga förhållanden ska göra det också under kris. Detta är en princip som i linje med traditionell styrning bygger på en policy som är institutionaliserad och skapar förutsägbarhet över tid. Samtidigt kan en sådan princip antas utmanas ju längre kraven på samordning inom ramen för nätverk drivs, eftersom den myndighet som har ansvaret enligt ansvarsprincipen måste *dela* på inflytandet med andra myndigheter, samtidigt som den utpekade myndigheten *behåller* ansvaret.

Trots att den traditionella centralstyrningen har haft en särskilt stark ställning inom krisberedskapen, har ändå inte denna sektor varit förskonad i förvandlingsprocessen från *government* till *governance*. Demoriz visar att vid sidan av den generella betydelsen av *governance* som en styrningspraktik, har *governance*-litteraturens fokus på "samverkan i nätverk med en flexibel ansats" kommit att bli en central del av diskussionen om styrning i kris (Demiroz 2018). Magnus Christiansson visar i sin doktorsavhandling hur ett sådant genomslag också har präglat styrningen av det svenska försvaret under tiden efter kalla

kriget. Även om Christiansson i huvudsak studerar det militära försvaret finns det flera kopplingar till styrningen av det civila försvaret och givet att båda delar ska ingå ett återuppbyggt totalförsvaret, är relevansen av Christianssons studie uppenbar också för det civila försvaret (Christiansson 2020).

## Styrningen av det civila försvaret

Frågan om government och governance stannar inte vid en teoretisk diskussion. I utredningar och andra inspel inför den pågående återuppbyggnaden av det civila försvaret återkommer styrningsproblematiken just i relation till nya styrformer (jfr Lignell Jakobsson 2019). Utmaningarna som identifieras påminner mycket om dem som vi sett att governancelitteraturen har pekat på. Detta är tydligt i diskussionen om styrningen av det framtida civila försvaret.

När Sverige senast hade en operativ planering för ett civilt försvar fanns ett relativt väloljat maskineri på plats, med tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter och förvaltningsnivåer. Någon skulle kanske därför påstå att styrningen av det civila försvaret när det nu återuppbyggs borde utgå från den modell som tidigare gällt. Men givet stora genomgripande samhällsförändringar – t.ex. minskad civil förankring, högre grad av internationalisering, en mer heterogen befolkningssammansättning, m.m. – är utgångspunkten i planeringsarbetet att det är nästintill omöjligt att återinföra kalla krigets organisation vid återuppbyggnaden av ett civilt försvar. Detta är utgångspunkten för exempelvis regeringens beslut om ett antal utredningar på det civila försvarets område; den tidigare styrningen av det gamla civila försvaret räcker inte till eller har blivit obsolet.<sup>7</sup>

Samtidigt kvarstår ansvarsprincipen som en grundläggande princip, även om en myndighet som bär ansvar i stor utsträckning förväntas samordna sitt agerande inom ramen för nätverk med andra myndigheter och andra aktörer.

### VIKTIGA FÖRVALTNINGSPOLITISKA FÖRÄNDRINGAR

I arbetet med att planera för ett nytt civilt försvar återkommer åtminstone tre förvaltningspolitiska förändringar som anses ha förändrat förutsättningarna radikalt.<sup>8</sup>

1. Parallellt med avvecklingen av det civila försvaret har närliggande uppgifter tillkommit, men nu med annan operativ planering. Viktigast i det hänseendet är att krisberedskapen som den utvecklats från 1990-talet och framåt skall ses som en i huvudsak kommunal verksamhet. Regeringen har tagit fasta på detta när den slagit fast att det civila försvaret ska utgå

7 Regeringen dir 2018/79.

8 Jfr Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* Ds 2017:66.

från krisberedskapen. Det medför att en lokal verksamhet utformad för fredstid ska utgöra grunden för ett civilt försvar under krigstid eller i en gråzon mellan fred och krig, samtidigt som andra offentliga funktioner av relevans befinner sig på regional eller nationell nivå (Johansson et al. 2017). Med andra ord framträder en flernivåproblematik.

2. Privata aktörer har kommit att spela en allt större roll för det operativa genomförandet av politiska beslut, så även för funktioner som är centrala för det civila försvaret. Utvecklingen är inte unikt svensk utan präglar de flesta länder i västvärlden. Utförsäljning av infrastruktur och framför allt utkontraktering ("outsourcing") och upphandling av även centrala tjänster och kärnverksamheter för det civila försvaret påverkar möjligheten till offentlig styrning. Näringslivet är idag centralt för ett effektivt civilt försvar, samtidigt som statens beroende av privata aktörer reser principiella frågor om styrningsförmåga, kontroll och ansvar. Privatisering och offentlig-privat samverkan är således den andra förvaltningspolitiska förändringen.
3. En tredje handlar om framväxten av nätverkstänkande i olika former. I fredstida förvaltning kan detta ha sin fördel genom att olika aktörer får ett betydande eget ansvar och kan utforma sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar, men det är en öppen fråga om sådana modeller ger offentlig förvaltning de möjligheter till styrning, som krävs i gråzoner av oklar karaktär eller i krig. Det civila försvaret kan i denna del jämföras med det militära försvaret, med dess tydliga befälslinjer och med en verksamhet, som i huvudsak bedrivs inom en enda myndighet. Nu har det civila försvaret alltid involverat fler myndigheter än vad det militära försvaret gjort och således alltid stått inför andra styrningsutmaningar, men det finns anledning att anta att dessa utmaningar tilltagit i styrka givet nya styrformer.

Relevansen av dessa förändringar för styrningen av det nya civila försvaret blev uppenbar t.ex. vid regeringens tillsättande av utredningen *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar 2018* (Regeringen 2018). I direktiven för utredningen angavs behovet av dels tydligare ansvars- och ledningsförhållanden och dels stärkt samordning inom civilt försvar. Utredarens uppgift blev därför att "föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå" (ibid.). Nivåproblematiken som direktiven utgick från är värd att understryka då återuppbyggnaden av det civila försvaret inledningsvis kom att utgå från den kommunala krisberedskapen (jfr Johansson et al. 2017). I den färdiga utredningen blev såväl nivåproblematik som spänningen mellan det som hittills i denna artikel diskuterats i termer av centralstyrning och interaktiv samhällsstyrning huvudnummer (SOU 2021).

Här återkom styrningsmodeller från det kalla krigets dagar, med sex stycken länsstyrelser med regionalt ledningsansvar inom varsitt civilområde som utredningen förslag ska ledas av en ansvarig länsstyrelse med en civilområdeschef (landshövdingen vid aktuell länsstyrelse). I utredningen föreslogs att civilområdeschefen ska få ett mandat att inrikta och samordna det civila försvarets resurser under höjd beredskap. Samtidigt avfärdade utredningen förslag om en nationell, huvudansvarig myndighet, likt en central civil försvarsmakt. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som var den utpekade kandidaten föreslogs i utredningen få en nationellt *samordnande* funktion, men inte en överordnad roll, med mandatet att styra andra myndigheter. MSB ska med myndighetens ord *inte* få befogenhet att inrikta det civila försvaret på nationell nivå. När det gäller den centrala nivån återkommer istället förslag som i någon mån går i riktning mot *interaktiv* samhällsstyrning. Det viktigaste förslaget här är inrättandet av tio beredskapssektorer med en sektorsansvarig myndighet med mandat att inrikta och samordna arbetet inom sektorn, m.a.o. en modell som innehåller både en styrande och samordnade komponent. Givet att mandatet att inrikta arbetet är begränsat till en sektor krävs likväl central samordning mellan sektorer. Sammanfattningsvis kan utredningen om civilt försvar sägas ha presenterat åtgärder som på regional nivå och inom centrala avgränsade sektorer öppnar upp för en tydligare styrning. Samtidigt avfärdas sådana förslag på central nationell nivå (ibid).

Ett annat exempel där de ovan identifierade förändringarna har aktualiserats i relation till styrningen av det nya civila försvaret är det uppdrag regeringen 2020 gav de bevakningsansvariga myndigheterna om att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret. I de 20 bevakningsansvariga myndigheternas uppdrag ingick att ”analysera de behov och åtgärdsförslag avseende det civila försvaret som Försvarsberedningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarsmakten har redovisat.”<sup>9</sup> MSB och Försvarsmakten hade presenterat en rad behov och åtgärder i en rapport till Regeringen som svar på ett uppdrag att ”ta fram dimensionerande utgångspunkter för planeringen av det civila försvaret.”<sup>10</sup> Dessa behov och åtgärder fick alltså de bevakningsansvariga myndigheterna i uppdrag att analysera. I underlagen från de bevakningsansvariga myndigheterna framträder en bild som i mångt och mycket liknar den vi sett ovan.

Planeringen av det civila försvaret präglas av en betydande komplexitet p.g.a. antalet och typen av aktörer som är inblandade, men även det civila försvarets uppgift att kunna verka i en gråzon mellan fred och krig. Underlagen från de bevakningsansvariga myndigheterna pekar också – och delvis som en konsekvens av komplexiteten – på ett behov av ökad samordning. Ibland

9 Ju2019/02477/SSK.

10 Ju2019/00312/SSK.

återkommer myndigheterna till behov av tydligare central styrning, men oftast undviks tal om styrning för att istället betona samordning.<sup>11</sup> Kanske är inte detta så märkligt utifrån en enskild myndighets utgångspunkt, med dess vilja att söka autonomi snarare än att bli underordnad en annan central aktör.

Slutligen lyfter myndigheterna också fram ett behov av moderniserad lagstiftning inom området civilt försvar, en lagstiftning som speglar den komplexitet som inledningsvis lyfts fram. Det kan då handla om hur det offentliga kan använda sig av privata resurser och stärka näringslivets roll i det civila försvaret.<sup>12</sup>

För att sammanfatta ger den samtida forskningen, de angivna förutsättningarna för den återupptagna planeringen för ett civilt försvar och de inspel olika myndigheter gjort inför och under planeringen av en sådan återuppbyggnad en förhållandevis samstämmig bild. Även om problemen kläs i olika begrepp är det den tilltagande komplexiteten som står i förgrunden. Utmaningen är att få de olika nivåerna – nationellt, regionalt och lokalt, med betoning på det senare, trots att kriserna som ska hanteras kan antas vara nationella eller internationella, att gå i takt, men också att få de offentliga och privata aktörerna att agera gemensamt. I huvudsak pekar inspelen mot behov av kraftigt ökad samordning, även om den stora utredningen om styrningen av det civila försvaret öppnar upp för begränsad centralstyrning på regional nivå och inom avgränsade sektorer.

## Metoden och materialet

Nästa steg i den här studien är att studera om de *tänkta* svårigheterna inför planeringen av det civila försvaret återkommer som exempel på *reella* styrningsproblem under covid 19-pandemin 2020 - 2021. Detta görs genom en kvalitativ innehållsanalys av offentligt tryck, som tar upp just identifierade styrningsproblem under pandemin. Det rör sig om rapporter från utredningar, remisser från offentliga remissinstanser och uttalande och liknande från regering och andra politiska befattningshavare. Materialet är av olika karaktär men det spelar mindre roll, eftersom syftet inte är att jämföra materialet utan snarare att få fram en bred bild av de upplevda styrningsproblemen under pandemin, från början av 2020 till förvåren 2021.<sup>13</sup>

11 Se t.ex. gemensamt svar från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket 2020 (HD5800-45/2020). Här återfinns en spänning mellan behov av tydlighet (styrning) och koordinering (samordning).

12 Exempel på det senare återfinns i *Gemensamt utlåtande från de bevakningsansvariga myndigheterna inom området Finansiella tjänster*; Finansinspektionen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgälden och Skatteverket 2020 (ref. JU2019/02477/SSK).

13 Stora delar av det empiriska underlaget till avsnittet om upplevda styrningsproblem under pandemin har tagits fram av projektassistent Zigne Edström och och avrapporterats också i Brommesson & Edström 2021. Edströms insats erkänns med tacksamhet.



För att fånga in de olika styrningsproblemen och därmed avgöra om det råder en samstämmighet i problemdefinitionen mellan planeringen för ett civilt försvar och hur styrningen går till under pandemin, används tre kategorier: flernivåproblematik, privatisering och outsourcing, samt behovet av samverkan givet nya styrformer (t.ex. nätverksstyrning).

## Styrningsproblem under pandemin

### FLERNIVÅPROBLEMATIK

I en mejlväxling från mars 2020 mellan statsepidemiologen Anders Tegnell och hans företrädare, tillika WHO-rådgivaren, Johan Giesecke framkommer en bild av tydligt upplevda styrningsproblem i inledningen av pandemin. Det är styrningsproblem som berör en flernivåproblematik men också svårigheterna med samverkan mellan olika myndigheter på nationell nivå. I en artikel i Aftonbladet (210207) återges mailväxlingen:

Giesecke, som anlitas som expertrådgivare av Folkhälsomyndigheten, är kritisk till Sveriges hantering. I mars mejlar han Tegnell:

För övrigt tycker jag det är för många myndigheter inblandade i det här utbrottet: Fohm, MSB, SoS, regionerna. När t.ex. MSB säger i DN igår att det kanske blir brist på skyddsdräkter, vem skulle varit ansvarig för att det hade funnits fler redan innan utbrottet? Och vem hade följt upp en sådan rekommendation? Det här får vi fundera på, och göra om bättre till nästa gång.

Tegnell svarar:

Bra fråga tyvärr en strid mellan regioner och stat.

Giesecke uppger i dag att styrning och ansvar var delvis oklara under utbrottet. På Aftonbladets fråga om vad som kan förbättras mejlar han svaret:

Vem bestämmer. Oklarast var väl regionernas roll.

En mailväxling mitt i pandemins utbrott kan rymma förflugna ord och risken att bilden inte har hunnit mogna är stor. Samtidigt finns det ett värde i det omedelbara intrycket, mitt i det akuta skedet, för att kunna fånga de problem som de inblandade upplever i den stund de offentliga insatserna för att stävja pandemin ska implementeras. Och då är det tydligt att två centrala aktörer ser tydliga samordningsproblem, mellan myndigheter och över olika nivåer. Värdet av detta anekdotiska exempel stärks i ljuset av ett antal kritiska utredningar, rapporter och remissutlåtanden som har följt under pandemin.

Den kanske mest centrala utredningen är coronakommissionens delbetänkande om äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020: 80). I delbetänkandet pekar kommissionen på avgörande brister i det offentliga förmåga att säkerställa en trygg äldreomsorg. Bakom denna brist finns en otydlig ansvarsfördelning, men också en bristande samordning mellan nationell, regional och lokal nivå. Ansvarsprincipen, som alltså säger att den som har ansvar för en uppgift i fred också har ansvar för uppgiften i kris och krig, ger här regionerna ansvar för vård (inklusive läkarvård för boende på äldreboenden) och kommunerna ett ansvar för äldreomsorgen. Samtidigt återfinns det nationella ansvaret för samordning på nationell nivå. Enligt kommissionen brast denna samordning i en sådan utsträckning att den kan ses som en avgörande faktor bakom svårigheten att trygga äldreomsorgen. Kommissionen konstaterar att:

Om nuvarande ansvarsfördelning ska bestå är en fungerande samordning och samverkan mellan kommuner och regioner av yttersta vikt, särskilt för att hantera en krissituation som en pandemi.

Och vidare att:

En god samverkan ställer krav på verktyg och utarbetade kanaler som säkerställer en operationell och kontinuerlig samordning mellan regioner och kommuner där varje aktör förmår se till helheten och investerar i tillräckligt med resurser. Detta kräver sannolikt genomgripande förändringar i styrningen av äldreomsorgen inklusive den medicinska vården. (SOU 2020:88, s. 246)

Ett konkret exempel på bristande samordning mellan nationell och kommunal nivå handlar om avsaknaden av fungerande kanaler mellan Socialstyrelsen och den kommunala hälso- och sjukvården. Samtidigt ska det också påpekas att coronakommissionens delbetänkande lyfter upp att samordningen mellan nivåerna tycks ha förbättrats under pandemin (ibid.: 246). Här tycks finnas spår av en förvaltningsmässig kreativitet där aktörer på olika nivåer har etablerat vägar till samordning löpande under pandemins gång. Likväl kvarstår bilden av stora utmaningar med ett decentraliserat system för äldrevård och sjukvård (jfr Pierre 2020).

Under pandemin, liksom i tänkta scenarier rörande andra typer av kriser, intar länsstyrelserna en central roll. Länsstyrelserna ska samordna insatser och är i många fall den tänkta länken mellan den nationella nivån och regional och lokal nivå. Parallellt med pandemin har utredningen *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret* (SOU 2020:23) bedrivit sitt utredningsarbete och i och med att den här utredningen kom att genomföras samtidigt som pandemin, kom också utredningens innehåll och remissvaren att präglas av erfarenheterna från pandemin. I remissvar från regional och lokal nivå återkommer just

länsstyrelsernas roll (för remissvaren, se Regeringen 2020). Länsstyrelserna själva menar att deras befogenheter varit oklara i frågor om hälso- och sjukvård; det efterfrågas också tydligare samordning mellan de länsstyrelser, regioner och kommuner som verkar inom samma geografiska område.

En annan typ av problematik som också rör flernivåstyrningen är frågor om resurser. Det handlar om vem som har ansvar för t.ex. lagerförsörjning och personal, men också finansieringen av resurserna, samt hur de ska fördelas inom och mellan nivåerna.<sup>14</sup>

Sammantaget visar dessa exempel på en återkommande flernivåproblematik i samband med pandemin, en problematik som tar sig uttryck i oklar ansvarsfördelning, oklara befogenheter och stora behov av koordinering.

### PRIVATISERING OCH OUTSOURCING

Medan den förväntade flernivåproblematiken framträder tydligt i källmaterialet är bilden annorlunda när det gäller privatisering och outsourcing. Att centrala funktioner har privatiserats eller outsourcats sedan 1990-talet känner vi till; flera av dessa inbegriper viktiga funktioner och infrastrukturer som är avgörande för den civila krisberedskapen. Samtidigt vet vi också att det från officiellt håll har medgetts att lagstiftning för att möjliggöra ett nyttjande av privata verksamheter i händelse av kris och krig inte har hängt med den här utvecklingen (Regeringen 2018b). Det är därför rimligt att förvänta sig att privatiseringen medför särskilda utmaningar som behöver hanteras i en krissituation som pandemin, t.ex. privata aktörers roll i hälso- och sjukvården.

Förväntan till trots är bilden som framträder i källmaterialet mindre tydlig vad gäller styrningsutmaningar föranledda av privatiseringen. Likväl finns några exempel som rör relationerna mellan det offentliga och det privata. Ett sådant gäller behovet av att inkorporera privata aktörer tidigt i såväl planering som utförande av krisinsatser.<sup>15</sup> I remissvaren till utredningen om *hälso- och sjukvårdens beredskap* framgår också att regionerna och kommunerna vill att det från nationell nivå blir tydligt hur och på vilka sätt privata aktörer kan nyttjas i krisorganisationen, men också hur de kan förstärka beredskapen i kris. Här finns önskemål från regional och lokal nivå om nya regelverk som gör det möjligt för regioner och kommuner att disponera privat anställd personal utan att behöva teckna lokala avtal. Det som är intressant här är uppfattningen att de privata inslagen i vårdkedjan bidrar till ökad komplexitet. Samtidigt måste det också påpekas att det även finns de som ser de privata resurserna som en

14 Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap SOU 2020:23; Remissvar <https://www.regeringen.se/remisser/2020/04/remiss-sou-202023-halso--och-sjukvard-i-det-civila-forsvaret---underlag-till-forsvarspolitisk-inriktning/>.

15 Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap SOU 2020:23; Remissvar <https://www.regeringen.se/remisser/2020/04/remiss-sou-202023-halso--och-sjukvard-i-det-civila-forsvaret---underlag-till-forsvarspolitisk-inriktning/>.

möjlig källa till förstärkning i en krissituation. Det finns därför också uttryckliga önskemål om att involvera näringslivet i högre utsträckning, eftersom det skulle säkerställa en starkare kontinuitet i arbetet med den samhällsviktiga verksamhet som hälso- och sjukvården utgör, under pandemin men också inom krisberedskapen generellt.

Allmänt anses privatisering inte påverka styrningen negativt vid hanteringen av pandemin. Däremot kan privatiseringen av sjukvården ledda till samverkansproblem.

### **SAMVERKAN INOM NYA STYRFORMER**

I ljuset av den teoretiska diskussionen om nya styrformer framträder ett behov av ordentlig samordning. I olika nätverksformer av styrning krävs en central nod som knyter samman de berörda parterna; samma sak gäller i samverkan mellan privat och offentligt. Under pandemin har behovet av en sådan *central samordnare* framträtt tydligt. Regeringen har fyllt rollen som samordnare men också som uppdragsgivare. Myndigheter som Socialstyrelsen,<sup>16</sup> Folkhälsomyndigheten<sup>17</sup> och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap<sup>18</sup> har under pandemins gång fått ta emot ett stort antal uppdrag från regeringen. Andra myndigheter har också fått uppdrag, om än i mer begränsad omfattning.<sup>19</sup> Uppdragsgivandet i sig får ses som ett uttryck för regeringens samordnade roll. Dessutom ingår i flera av uppdragen till myndigheterna att samordna sinsemellan med andra myndigheter på nationell nivå mellan olika sektorer, där en myndighet i en sektor kan ha en styrande roll gentemot andra myndigheter inom andra sektorer. Detta kopplar direkt till diskussionen ovan om styrningen av det framtida civila försvaret, med sektorsansvariga myndigheter och koordination mellan olika sektorer.

I underlagen ser vi också exempel på samordning mellan nationell och lokal och regional nivå genom de nationella myndigheternas försorg. Nationella

16 Uppdrag till Socialstyrelsen: Regeringsbeslut S2020/01233; S2020/01467/SOF; S2020/01558/FS (delvis); S2020/01594/FS; S2020/01849/FS; S2020/02443/FS (delvis); S2020/03163/FS (delvis); S2020/04097/SOF; S2020/05028/FS (delvis); S2020/05270/FS (delvis); S2020/05275/SOF (delvis); S2020/03751/SOF; S2020/05633/SOF (delvis); S2020/05634/FS (delvis); S2020/05825/FS (delvis); S2020/05931/FS (delvis); S2020/06466/SOF (delvis); S2020/06720/FS (delvis); S2020/07613 (delvis); S2020/07614 (delvis); S2020/07614 (delvis); S2020/08832 (delvis).

17 Uppdrag till Folkhälsomyndigheten: Regeringsbeslut S2020/01232/FS; S2020/02681/FS (delvis); S2020/04364/FS; S2020/04550/FS (delvis); S2020/05026/FS (delvis); S2020/03751/SOF (delvis); S2020/05632/SOF (delvis); S2020/05631/FS; S2020/05823/FS (delvis); S2020/06467/SOF (delvis); S2020/07187 (delvis); S2020/07616 (delvis); S2020/07992 (delvis); S2020/08098 (delvis); S2020/08106 (delvis); S2020/08532 (delvis); S2020/08831 (delvis); S2021/00001 (delvis).

18 Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Regeringsbeslut Ju2020/01165/SSK; Ju2020/01685/SSK; Ju2020/03246/SSK; S2020/08106 (delvis); Ju2020/04352.

19 Regeringsbeslut S2020/01466/FS (delvis); N2020/00768/RTL; I2020/01296/D; I2020/01584/D; S2020/05824/FS (delvis); S2020/06726/SF (delvis); N2020/02294; S2020/08097 (delvis); S2020/08531 (delvis); Regeringsbeslut U2020/02602/F; U2020/02776/F; Fi2020/02593/BATOT; S2020/05412/SOF (delvis); S2020/06019/FS (delvis); S2020/07838 (delvis); S2020/08100 (delvis); N2020/03157.

myndigheter har här tagit olika initiativ för att understödja verksamhet lokalt och regionalt. Exempel är Socialstyrelsens plan med förslag på insatser för att stödja regionerna,<sup>20</sup> Socialstyrelsens praktiska förslag till kommunal hälso- och sjukvård,<sup>21</sup> MSB:s fokusområden för utveckling av krishanteringen,<sup>22</sup> och MSB:s stöd i att identifiera samhällsviktig verksamhet.<sup>23</sup>

I remissvaren till *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning*,<sup>24</sup> framträder ett första problematiserande synsätt på nätverksstyrningen. Här efterfrågas förtydliganden när det gäller ansvarsuppdelningen mellan myndigheter, särskilt om en myndighet har en ledande roll gentemot andra myndigheter och ska fungera som en nod i ett nätverk av myndigheter som ska samverka. Som vi sett i diskussionen om flernivåproblematiken gäller detta också i relationer mellan offentliga aktörer på nationell nivå och offentliga aktörer på regional och lokal nivå. Här återkommer frågan om befogenheter när olika myndigheter ansvarar för frågor som kräver olika typer av resurser och kapacitet, och när dessa myndigheter gemensamt måste samordna sina insatser också i relation till regioner och kommuner som ska nyttja resurserna. Ett exempel på en sådan otydlighet är frågan vem som hade befogenhet och ansvar att säkra skyddsutrustning i pandemins initiala skede.

Den oklara ansvarsfördelning mellan olika offentliga aktörer är något som regeringen fortlöpande försökt hantera. Det har handlat om förtydliganden av redan givna uppdrag och tillsättandet av nationella samordnare.<sup>25</sup>

Ett andra exempel på en kritisk hållning till nätverksstyrningen finns i coronakommissionens första delbetänkande.<sup>26</sup> Här lyfts fram att Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen uppmärksammade den tilltagande smittspridningen i äldreomsorgen sent beroende på bristande överblick över den kommunala äldreomsorgens problem och brister. Problematiken berör både flernivåstyrningen och den bristande avstämningen mellan olika aktörer som ska samordna sina insatser i ett läge där ansvarsfördelningen är oklar (Brommesson & Edström 2021). Det som inte alltid sägs rakt ut men som ligger i kritikens riktning är att en tydligare central styrning hade kunnat övervinna dessa brister.<sup>27</sup>

20 Dnr 5.7 25089/2020.

21 Dnr 4.3-13193/2020.

22 PM Ärendenummer 2020-09990.

23 Ärendenummer 2020-07149.

24 Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap SOU 2020:23; Remissvar <https://www.regeringen.se/remisser/2020/04/remiss-sou-202023-halso--och-sjukvard-i-det-civila-forsvaret--underlag-till-forsvarspolitisk-inriktning/>.

25 Statskontoret (2020) *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

26 Delbetänkande av coronakommissionen SOU 2020:80.

27 Jfr Statskontoret (2020) *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

## Slutsatser: samordningens utmaningar i ett flernivåsystem

Covid 19-pandemin har satt det svenska samhället på mycket stora prov. Den största prövningen gäller naturligtvis först och främst de enskilda medborgare som drabbats av sjukdomen och blivit allvarligt sjuka eller till och med avlidit. Den stora smittspridningen och det stora antalet sjuka har emellertid också ställt svensk sjukvård och krisberedskap inför stora utmaningar, som det offentliga Sverige inte alltid lyckats hantera. I skrivande stund är det för tidigt att slutgiltigt fördela ansvaret för varför smittspridningen blev så omfattande i Sverige, med så många sjuka och döda som följd. Likväl har det under pandemin funnits omvitnat svåra styrningsproblem som nog får anses ha bidragit till det negativa utfallet.

I den här artikeln har särskilt utmaningar som relaterar till *flernivåstyrning och samordning* identifierats som de svåraste typerna av styrningsproblem under pandemin. När det gäller flernivåproblematiken handlar det t.ex. om oklara ansvarsförhållanden inom och mellan nivåer, vilket ansvar länsstyrelserna har för samordning och hur samordningen mer generellt ska gå till mellan nationella och lokala myndigheter i äldrevården. De samordningsbehov som växt fram i ljuset av nätverksbetonad styrning snarare än styrning genom raka linjer eller stuprör, relaterar i mångt och mycket till just flernivåproblematiken. Vem ska egentligen leda samordningen när flera centrala myndigheter deltar enligt ansvarsprincipen, vem ska säkerställa resurserna och hur ska kunskapsöverföringen inom nätverket se ut för att man ska kunna åstadkomma en effektiv samordning?

I källmaterialet framstår samordning som det dominerande perspektivet på styrning, men de identifierade utmaningarna pekar samtidigt på behovet av hierarki inom nätverket. Lite vanvördigt kan frågan formuleras som "vem som egentligen ska samordna mest?" Eller vem är den *främste* bland de samordnande jämlikarna?

Regeringens svar på utmaningarna med samordningen genom att komma med allt fler och allt mer detaljerade uppdrag till myndigheterna och genom att tillsätta nationella samordnare, pekar också på en annan möjlig tolkning, nämligen att regeringen verkligen styr i en linje, men att styrningen kläs i ett samordnande vokabulär för att inte göra våld på ansvarsprincipen och de självständiga myndigheterna.

För att återknyta till utgångspunkten i civil krisberedskap och den återupptagna planeringen för ett civilt försvar, är en slutsats att flera av de utmaningar för återuppbyggnaden av ett civilt försvar som identifierats i debatt, utredningar och remisser, har blivit synliga under pandemin. Det gäller särskilt svårigheten att åstadkomma en effektiv kombination av flernivåstyrning och samordning.

I linje med utgångspunkten för den här artikeln kan således det offentligas agerande under pandemin ses som det lackmüstest, som har bekräftat två

centrala farhågor rörande den framtida styrningen av ett modernt civilt försvar. En lärdom är att pandemin har klätt av det flexibla nätverket och fått verksamheter på operativa plan att efterfråga ”ett steg tillbaka” mot en tydligare hierarki och större förutsägbarhet. Redan före pandemin präglades debatten om ett återuppbyggt civilt försvar av sådana rop, rop som nu lär tillta i styrka (Rosenius et al. 2017: 24), samtidigt som de förslag den mest centrala utredningen lanserat bara delvis går de ropande till mötes.

## Referenser

- Aftonbladet, 2021. ”Corona-experternas mejl: 10 000 döda ingen totalkatastrof”, *Aftonbladet.se*, 2021-02-07 (läst 2021-02-08).
- Brommesson, Douglas & Edström, Zigne, 2021. *Coronapandemin och de upplevda styrningsproblemen*. Rapport. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Christiansson, Magnus, 2020. *Defence transformation in Sweden. The strategic governance of pivoting projects 2000-2010*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Demiroz, F., 2018. ”Governance in Crisis Management”, i Farazmand, A. (red.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham., [https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9\\_2893](https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9_2893),
- Engberg, Katarina, 2020. ”När totalförsvaret föll samman”. Bihäfte till Kungl Krigsvetenskapsakademiens *Handlingar och Tidskrift* nr 2/2020.
- Enroth, Henrik, 2014. ”Governance: The art of governing after governmentality”, *European Journal of Social Theory*, 17(1), s. 60-76.
- Eriksson, Martin, 2015. *Exkludering, assimilering eller utrotning? ”Tattarfrågan” i svensk politik 1880-1995* (doktorsavhandling). Lund: Historiska institutionen, Lunds universitet.
- Försvarsberedningen, 2017. *Motståndskraft*, Ds 2017:66. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Gemensamt svar från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket 2020* (HD5800-45/2020),
- Gemensamt utlåtande från de bevakningsansvariga myndigheterna inom området Finansiella tjänster*; Finansinspektionen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgälden och Skatteverket 2020 (ref. JU2019/02477/SSK).
- Hedlund, Gun & Montin, Stig, 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Johansson, Bengt, Darin Mattsson, Kristoffer, Mittermaier, Eva & Rossbach, Niklas, 2017. *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. Rapport FOI-R--4431--SE. Stockholm: FOI.
- Larsson, Oscar L., 2019. ”Ansvarsförskjutning och liberal styrning i skapandet av krismedvetna medborgare”. *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 121(4).
- Lignell Jakobsson, Maria, 2019. *Totalförsvarets utmaningar då och nu*. FOI Memo 6739. Stockholm: FOI.
- Lindgren, Fredrik & Ödlund, Ann, 2015. ”Utmaningar i återuppbyggnaden av Sveriges civila försvar”, särtryck ur *Strategisk utblick* 6. Stockholm: FOI.

- Pierre, Jon, 2020. "Nudges against pandemics: Sweden's COVID-19 containment strategy in perspective", *Policy and Society* 39(3), s. 478-493.
- Regeringen, 2018. *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*. Dir. 2018:79. URL: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/08/dir.-201879/> (läst 2021-01-22).
- Regeringen, 2018b. Utveckling av ett modernt totalt försvar. URL: <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/forsvarsdepartementet/utveckling-av-ett-modernt-totalforsvar/> (läst 2021-02-16).
- Regeringen, 2020. *Remiss av SOU 2020:23 Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning*. URL: <https://www.regeringen.se/remisser/2020/04/remiss-sou-202023-halso--och-sjukvard-i-det-civila-forsvaret---underlag-till-forsvarspolitisk-inriktning/> (läst 2021-02-16).
- Rosenius, Frank m.fl., 2017. *Ett nytt totalförsvar – Vitbok. Viktigare slutsatser*. Häfte med slutsatser från projektet "Det framtida slagfältet – Krigsvetenskap i det 21:a århundradet, KV21. Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien.
- SOU, 2021. *Struktur för ökad motståndskraft*, SOU 2021: 25. URL: <https://www.regeringen.se/496a62/contentassets/444fe6ead7c442cba3f3d1d50c8c206e/struktur-for-okad-motstandskraft-sou-2021-25.pdf> (läst 2021-03-02).
- Statskontoret, 2020. *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

## REGERINGSBESLUT

- Regeringsbeslut Fi2020/02593/BATOT
- Regeringsbeslut Ju2019/02477/SSK
- Regeringsbeslut Ju2019/00312/SSK
- Regeringsbeslut Ju2020/01685/SSK
- Regeringsbeslut Ju2020/03246/SSK
- Regeringsbeslut Ju2020/04352
- Regeringsbeslut Ju2020/01165/SSK
- Regeringsbeslut I2020/01296/D
- Regeringsbeslut I2020/01584/D
- Regeringsbeslut N2020/00768/RTL
- Regeringsbeslut N2020/02294
- Regeringsbeslut S2020/05824/FS (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/06726/SF (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/08097 (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/08531 (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/05412/SOF (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/06019/FS (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/07838 (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/08100 (delvis)
- Regeringsbeslut N2020/03157
- Regeringsbeslut S2020/08106 (delvis); Ju2020/04352



Regeringsbeslut S2020/01466/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/02676/SOF  
Regeringsbeslut S2020/05027/FS (delvis); Regeringsbeslut S2020/09217 (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/05271/FS  
Regeringsbeslut S2020/05273/SOF (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/07620 (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/08106 (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/05680/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/06223/FS  
Regeringsbeslut S2020/01233  
Regeringsbeslut S2020/01467/SOF  
Regeringsbeslut S2020/01558/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/01594/FS  
Regeringsbeslut S2020/01849/FS  
Regeringsbeslut S2020/02443/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/03163/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/04097/SOF  
Regeringsbeslut S2020/05028/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/05270/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/05275/SOF (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/03751/SOF  
Regeringsbeslut S2020/05633/SOF (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/05634/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/05825/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/05931/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/06466/SOF (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/06720/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/07613 (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/07614 (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/07614 (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/08832 (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/01232/FS  
Regeringsbeslut S2020/02681/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/04364/FS  
Regeringsbeslut S2020/04550/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/05026/FS (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/03751/SOF (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/05632/SOF (delvis)  
Regeringsbeslut S2020/05631/FS

Regeringsbeslut S2020/05823/FS (delvis)

Regeringsbeslut S2020/06467/SOF (delvis)

Regeringsbeslut S2020/07187 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/07616 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/07992 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/08098 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/08106 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/08532 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/08831 (delvis)

Regeringsbeslut S2021/00001 (delvis)

Regeringsbeslut U2020/02602/F

Regeringsbeslut U2020/02776/F