

Att lära av pandemin

Interkrislärande, intrakrislärande och reformer i krisens efterspel

Edward Deverell

Learning and the pandemic: Intercrisis learning, intracrisis learning and reform in the aftermath of the crisis

Crisis management research is a young academic field, and organisational crisis-induced learning has been relatively neglected in the literature. Based on previous research and Moynihan's conceptualization of inter- and intracrisis learning, this essay aims to discuss which factors affect public sector organisations' ability to learn from crises in general, and the Swedish government's lesson drawing from the COVID-19 pandemic in particular. Internal disagreements regarding the objectives of the response strategy and polarisation on how to handle the crisis has limited Swedish public sector organisations' ability to learn from past experiences (*intercrisis learning*). Although instances of organisational learning during the crisis (*intracrisis learning*) have been observed, interorganisational cooperation difficulties and politicisation of the crisis management initiative as a whole seem to be affecting the learning process. There is a risk that both inter- and intracrisis learning processes in the wake of COVID-19 are impacted negatively due to the national and international politicisation of Sweden's management of the pandemic.

Introduktion

En kris definieras ofta i litteraturen som en situation där beslutsfattare uppfattar ett hot mot grundläggande värden och normer samtidigt som det råder tidspress och omfattande osäkerhet om sakernas tillstånd, vilket i sin tur skapar ett upplevt tryck på aktörer i ansvarsfyllda positioner att fatta snabba beslut (Rosenthal et al. 1989, Sundelius et al. 1997). På så vis är kriser oönskade situationer som avviker avsevärt från det normala (Topper & Lagadec 2013). Människor, organisationer, samhällen och stater utmanas i allt högre grad av kriser som trotsar geografiska, administrativa och ämnesfrågemässiga

Edward Deverell är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan.
E-post: edward.deverell@fhs.se

gränser (Ansell et al. 2010). Det sätt på vilket det nya coronaviruset sprids, troligtvis från en matmarknad i kinesiska Wuhan under hösten 2019, till resten av världen under våren 2020, är ett tydligt exempel på ett snabbörligt, tvetydigt och gränsöverskridande hot som, när det väl har manifesterat sig, leder till en världsomfattande kris.

Olika kriser tar sig olika uttryck. De varierar i varaktighet och i tempo gällande framförallt utveckling och avslutning ('t Hart & Boin 2001, Ekengren et al. i detta specialnummer). Gemensamt för alla kriser är däremot att de är dynamiska processer som involverar skeenden före, under och efter det akuta krisbeslutsfattandet. Den kronologiska synen på en kris är en teoretisk förenkling av krisens komplexa tillstånd. Distinktionen har medfört att forskningen om kriser ofta delas in i studier om processer före, under och efter kriser. Forskning om processer *före* krisen berör tillvägagångssätt för att förebygga hot och risker (Tierney 2014) och hur så kallade resilienta system och samhällen kan byggas (Lalonde 2007, Wildavsky 1988). Forskningen om processer *under* kriser behandlar beslutsfattande under press och akut krishantering, ofta med en sociologisk inriktning på katastrofer (Quarantelli 1978, Rodriguez & Quarantelli 2005) eller med ett politiskt administrativt fokus på politiska elitors beslutsfattande och policyskapande i relation till kriser ('t Hart et al. 1993, Allison & Zelikow 1999).

Lärande från kriser studeras enligt det kronologiska perspektivet ofta i relation till krisens *efterföljandefas*. Hittills har lärande i krisens spår inte rönt lika stor uppmärksamhet i forskningen som före- och underperspektiven (Smith & Elliott 2007, Broekema 2018).

Intresset för krishanteringsforskning har stadigt ökat under 2000-talet, inte minst efter amerikanska megakriser som terrorattackerna den 11 september 2001 och orkanen Katrina 2005 (Parker & Stern 2002, Boin et al. 2019). Teoribildningen inom områden som krisbeslutsfattande (Boin et al 2016, 't Hart et al. 1993) och samverkan i kris (Bynander & Nohrstedt 2020) har varit omfattande, samtidigt som kunskapen om kriser och lärande har förblivit relativt outvecklat teoretiskt (Smith & Elliott 2007, Pursiainen 2018: 146). Empiriska studier på området är alltså få (Dekker & Hansén 2004, Broekema 2018), bland annat eftersom empiri på lärande i relation till kriser är svårfångad. Särskilt tunt är kunskapsläget gällande goda exempel av lärande i relation till kriser, vilket förmodligen beror på att forskare, liksom människor generellt, fascinerats av misslyckanden snarare än framgångar (Compton & 't Hart 2019, McConnell 2010).

Det finns dock ett par empiriskt drivna studier rörande hur organisationsföreträdare analyserar erfarenheter av kriser och hur de använder sig av sådana kunskaper för att genomföra förändringar (se Birkland 2006; 1997, Carley & Harrald 1997, Stern 1997, Smith & Elliott 2007, Deverell 2010). Denna forskning har visat att stabilitet är ett mer frekvent utfall än reformer efter en kris (Boin,

McConnell & 't Hart 2008, Dekker & Hansén 2004, Bannink & Resodihardjo 2006), samt att när organisationer väl lär sig efter kriser, lär de sig långsamt och fragmenterat (Boin & 't Hart 2003). Lärande efter kriser anses vidare gynnas av ökad uppmärksamhet på den politiska dagordningen, olika gruppers mobilisering relaterat till frågan, lösningsinriktade och idéburna diskussioner (Birkland 2006) samt av en miljö präglad av lugn och samförstånd snarare än av politisering och konflikter ('t Hart & Boin 2003). Tidigare forskning har även visat att när storskaliga och strukturella förändringar sker efter kriser, är de bara undantagsvis direkt kopplade till krisen. Istället brukar föreslagna förändringar efter en kris vara kända redan innan krisen inträffade (Quarantelli & Dynes 1997, Kingdon 2003).

Som jag antydde ovan är det kronologiska perspektivet på kriser och krishantering alltför förenklat, och detta får konsekvenser när vi diskuterar en företeelse som lärande i relation till kriser. Lärande är nämligen inte enbart en aktivitet som sker efter krisen. En kris utmanar en organisations kapacitet till den grad att den vardagliga organisationen och arbetssätten inte räcker till för att hantera situationen. Det innebär att organisationer måste lära sig och anpassa sig redan under krisens gång. Innovation och lärande *under* kriser är en särskilt försummad del av forskningen om lärande i relation till kriser (men se Moynihan 2008; 2009). För att verkligen förstå förhållandet mellan kriser och lärande är det nödvändigt att bredda perspektivet och även ta hänsyn till det lärande som kan ske under den akuta krishanteringen. Moynihan skiljer mellan *intercrisis-* och *intracrisis learning*, där det förstnämnda definieras som "att lära sig från en kris för att förbereda sig för en annan", medan det senare hänvisar till "lärande som försöker förbättra responsen under en enskild krisepisod" (Moynihan 2009: 189, författarens översättning). Att studera hur organisationer agerar under kriser och hur de lär sig från sådana erfarenheter väcker ett antal frågor rörande svårigheterna att tillämpa begreppet organisatoriskt lärande empiriskt. Som Moynihan (2009) understryker, är intrakrislärande mer utmanande än interkrislärande eftersom det påverkas mer av tidspress och osäkerhet. Gemensamt för båda varianterna av lärande är att de hänvisar till förändringar på två nivåer: Först sker förändringar på den kognitiva nivån när individer tänker på, skapar och sprider kunskap om ett visst problem. Därefter förändras själva beteendet gällande vilka åtgärder aktörer faktiskt utför (Crosan et al. 1999).

Denna uppsats syfte är att, utifrån tidigare forskning om krishantering och lärande, resonera om vilka faktorer som påverkar myndigheters lärande från kriser i allmänhet och coronapandemin i synnerhet. Med avstamp i Moynihans begrepp tar sig uppsatsen an frågan hur offentliga aktörer drar lärdom efter – men också under – kriser. Uppsatsen applicerar dessutom begreppet *kris-inducerat lärande* på tidigare forskning om lärande i relation till kriser samt i resonemang kopplade till den svenska statens hantering av coronakrisen.

Krisinducerat lärande står för lärande som kan kopplas till en kris genom målmedvetna ansträngningar, utlösta av en kris och utförda av medlemmar av en organisation (Deverell 2010). Krisinducerat lärande särskiljs från 'vanligt' lärande eftersom det initieras av en kris, faktisk eller uppfattad. Det separeras dessutom från reflexstyrd anpassning eftersom den krisinducerade lärandeprocessen drivs av individers medvetna och målorienterade handlingar. Individerna som driver lärandet framåt uppfattas med andra ord som begränsat rationella. Därmed är det krisinducerade lärandet inte något som bara 'händer' tack vare lyckliga omständigheter, utan det kräver medvetet och strategiskt tänkande där nya sätt att angripa ett problem och möjliga lösningar på det problemet kopplas till tidigare fel eller brister som ledde till – eller förvärrade – krisen.

Föreliggande uppsats är indelad i tre delar. Den första delen berör krisinducerat lärande efter en kris (interkrislärande). Här är fokus på det regeringen och myndigheter har lärt av tidigare kriser och vilka problem som aktörer med uppgift att skapa ordning i dessa processer kan ställas inför. Uppsatsens andra del handlar om inläring och ändrade strategier under en kris (intra-krislärande). I denna del behandlas vad krishanteringsforskningen har kommit fram till rörande bland annat fortlöpande utvärdering och lärande under en krissituation. I en kris som är så pass långvarig som coronapandemin är denna kunskap särskilt betydelsefull. Uppsatsens tredje del berör krisens efterspel, med fokus på reformförslag och förutsättningar för reformer.

Lärande efter kris

Även om beskrivningen av en kris som en cykel är en teoretisk förenkling innehåller beskrivningen tilltalande delar. Synsättet borgar exempelvis för att analysera lärande som en del av förebyggandefasen. Att ta lärdomar från en kris och institutionalisera dem genom att integrera dem i den organisatoriska miljön gör att lärandet vävs ihop med beredskaps- och förebyggandefasen. Att lära av en kris blir på det här sättet en del av att förbereda sig inför nästa utmaning.

RELATIONEN MELLAN LÄRANDE OCH BEREDSKAP

Vilka lärdomar av typen interkrislärande har då regeringen och centrala myndigheter med ansvar för krisberedskap dragit av tidigare kriser? Sveriges system för krisberedskap är till stor del format ur tidigare erfarenheter av att hantera kriser. Några exempel på nationella kriser som har påverkat systemets utformning är mordet på statsminister Olof Palme 1986, Estoniakatastrofen 1994, brandkatastrofen på Hisingen 1998, kravallerna i samband med EU-ordförandeskapet 2001 och mordet på utrikesminister Anna Lindh 2003. Alla dessa händelser var tillfällen för regeringskansliet och centrala myndigheter med ansvar för nationell krishantering att vässa sin krishanteringsförmåga.

Runt årsskiftet 2004/2005 inträffade två av de mest omfattande nationella kriserna i Sveriges moderna historia. På Annandag jul 2004 inträffade flodvågskatastrofen i Sydostasien och några dagar in på det nya året drabbades södra Sverige hårt av stormen Gudrun. Senfärdigheten i de svenska myndigheternas krisrespons rörande särskilt flodvågskatastrofen utvärderades grundligt av Katastrofkommissionen, under ledning av hovrättspresident Johan Hirschfeldt. Frågor rörande beredskap och krishanteringskapacitet hade varit prioriterade under flera år, särskilt sedan terrordåden den 11 september 2001. Under tiden hade utredningar på ämnet presenterats. *Risk och sårbarhetsutredningen* hade propagerat för en förbättrad helhetssyn på sårbarhet och säkerhet och presenterat ett nytt politikområde tillsammans med ramar för en ny myndighet med samordningsansvar för krishantering på nationell nivå. Ett decentraliserat system med relativt tydliga ansvarsområden fanns med andra ord på plats.

En av systemets akilleshälar var regeringkansliets roll i händelse av kris. Kommissionen var fast besluten om att vara tydliga i ansvarsfrågan och de lade ansvaret på den absoluta toppen. Statsministern hade, menade kommissionen, trots utredningars synliggörande av brister, undgått att skapa tydlighet i regeringkansliet rörande ansvar för krisbeslutsfattande i toppen av hierarkin (Sveriges regering 2005). Ett omfattande reformarbete tog vid på regeringkansliet efter kommissionens utredning. Enheten för beredskap och analys etablerades 2005 i statsrådsberedningen. Utredningen 'Krishantering i Regeringskansliet' lanserades i statsrådsberedningen och efter regeringsskiftet 2006 och, i enlighet med utredningens arbete, etablerades år 2008 *kansliet för krishantering* med en tydligare roll och ett större ansvar än sin föregångare. Dessutom slogs flera myndigheter med viktiga roller i krishanteringssystemet ihop, och nya myndigheter som Strålsäkerhetsmyndigheten (2008), Transportstyrelsen (2009) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009) skapades.

När de grönröda återtog makten 2014 valde dock statsminister Stefan Löfven att degradera kriskansliet i regeringkansliets hierarki genom att flytta det från statsrådsberedningen till fackdepartementet justitiedepartementet. Denna förflyttning visar på att regeringen Löfven antingen inte vill ha ansvar för krishantering, eller att den inte har förstått behoven av och förväntningarna på att regeringen har ett övergripande och samordnande ansvar över den nationella krishantering.

Det blev under våren 2020 tydligt att den svenska pandemiberedskapen var bristfällig. Otillräckliga lager av skyddsutrustning, otillräckligt skydd av gamla och sjuka på landets äldreboenden och alltför begränsad testkapacitet var tre viktiga områden som tidigt pekades ut som misslyckanden (Delin et al. 2020). Hur kommer det sig att ett säkerhetsvurmande land som Sverige var så illa förberett för en pandemi?

En förklaring till detta kan vara att medicinska frågor och sjukvårdsfrågor inte har prioriterats i krisberedskapsdiskussioner. Det råder ingen brist på

praktiska erfarenheter inom det medicinska kunskapsfältet gällande pandemier, men exempel och lärdomar sträcker sig långt tillbaka i tiden och tycks ha fallit i glömska. Några sådana exempel var Asiaten på 1950-talet och Hongkonginfluensan 1968 samt Sars 2002, fågelinfluensan 2006, svininfluensan 2009 och Mers 2012. Men inte ens de något färskare erfarenheterna från tjugohundratalet har varit tongivande i senare års diskussioner om säkerhetsstrategier och beredskap (Sveriges regering 2019). Epidemiologiska och medicinska frågor var prioriterade i svensk krisberedskap under mitten och slutet på 00-talet. Därefter har beredskapen kommit att fokuserat på mer hårda säkerhetsfrågor som territoriellt försvar, det militära hotet från Ryssland, cybersäkerhet, migration, organiserad brottslighet, terrorism och radikalisering, samt på mer traditionella räddningstjänstfrågor som skogsbrandsberedskap.

Svensk beredskaps relativa framgångar under senare tid är traditionella och geografiskt avgränsade polisiära insatser som terrorattacken på Drottninggatan 2017 samt stora räddningstjänstären den som skogsbränderna 2014 och 2018. Eskaleringen från lokal nivå till central nivå fungerade hyggligt och myndigheter använde sig av stora delar av krishanteringspaletten, inklusive internationella förstärkningsresurser.

Detta betyder dock inte att regeringens och myndigheternas beredskap för olika typer av kriser och oväntade händelser har varit god. I ett förvaltningsklimat där ett hot som en pandemi konkurrerar med en uppsjö av olika hot har epidemiologernas och virologernas röster för ökad pandemiberedskap inte lyckats slå igenom. Samtidigt är det nya coronaviruset annorlunda jämfört med tidigare utbrott. Osäkerheten och okunskapen är stor. Det har exempelvis visat sig att corona inte drabbar människor som tidigare virusutbrott och världsomfattande influensor har gjort. Corona tycks inte svepa inte in över land efter land som en våg över alla områden, utan det här viruset tycks istället angripa människor och områden i kluster och därmed drabba vissa regioner, städer och stadsdelar hårdare, medan andra delar inte alls drabbas lika illa. Befolknings-täthet tycks spela roll, men även hur beskyddarna av det geografiska området hanterar smittan och vilka åtgärder som sätts in i rätt tid. Denna gång fanns relativt tidigt exempel på hur smittan kunde pressas ner med drakoniska åtgärder som traditionellt sett har känts främmande för västerländska demokratier. En 76 dagar lång nedstängning av Wuhan inleddes i januari 2020 och den tycks närmast ha raderat ut viruset i staden och lett till att denna del av Kina har kunnat undvika virusets andra våg (Björklund 2020). Den typen av lärdomar var dock inte kompatibel med den svenska politiska kulturen. Som statsepidemiolog Anders Tegnell uttryckte det i sitt sommarprat: "Den här våren blev världen som galen och land efter land stängdes. Under svininfluensapandemin 2009 stängdes inget."

DOKUMENTATION OCH ÖPPENHET

Lärande från en kris till nästa baseras ofta på en objektiv utvärdering av hur krisen inträffade samt hur den hanterades. Det finns ett antal hinder på vägen mot att sammanställa en objektiv utvärdering av ett fall av krishantering. Krisen som fenomen får konsekvenser för bland annat dokumentation, öppenhet och analys. Det är vanligt förekommande att en krisledningsgrupp skapas utifrån planerade och beprövade strukturer, men mötesdokumentation är en uppgift som ofta faller mellan stolarna i dessa sammanhang. I en kris präglad av stress, tidspress och överraskning, och där känsliga beslut fattas, prioriteras inte alltid den viktiga uppgiften att dokumentera möten och kritiska beslut. Att organisationer i kris dokumenterar sitt arbete är viktigt för att förbereda svar på de frågor som kan komma att ställas efter krisen och för lärandet. Otillräcklig dokumentation försvårar arbetet för utredare, forskare och andra som är intresserade av att ta reda på varför en olycka eller kris inträffade, och vad olika företrädare gjorde för att mildra konsekvenserna. Det är viktigt ur ett juridiskt perspektiv för att i efterhand kunna reda ut vem som gjorde vad, samt ur ett praktiskt perspektiv för att kunna dra lärdom för framtiden. Tidigare forskning om svensk krishantering, har visat att kartläggningen av hur beslut fattades, på vilka grunder och vilka alternativ som diskuterades är information som även i efterhand är svår att spåra, vilket blir problematiskt ur ett öppenhets- och demokratiperspektiv (Beckman et al 2003).

I coronafallet har expertmyndigheterna verkat för synlighet, öppenhet och tydlighet. Företrädarna har med stort tålamod ställt upp på (åtminstone inledningsvis) dagliga presskonferenser och i intervjuer. Däremot har det varit svårare att få ta del av hur diskussioner fördes och vilka alternativ och motiv som framfördes i avgörande skeden när beslut som stakade ut vägen för den nationella strategin fattades. Detta har lett till att det råder oenighet om en så grundläggande del i krishantering som vad som egentligen var målet med den svenska coronastrategin, det vill säga själva grunden för pandemiresponser (Anderberg 2020). Utvecklade och tydliga funktioner som ansvarar för dokumentation i krisledningen skapar förutsättningar för öppenhet och för att erfarenheter kan ta fäste i organisationen. På så sätt går det att undanröja ett grundläggande hinder mot organisatoriskt lärande.

SKULD OCH KONFLIKTER

Likt andra svåra politiska problem lyckades pandemin dela landet i polariserade läger där experter, politiker och allmänhet med diametralt motsatta uppfattningar om hur krisen hanterades förde en medial kamp. Detta är på intet sätt ovanligt i kriser. Visserligen talas det i forskningen ofta om att kriser får grupper att gå samman, vilket sammanfattats med begreppet 'rallyeffekten'. Ett sådant fenomen tydliggörs framförallt i den akuta fasen av en kris, där det finns en tydlig antagonist (O'Neal & Bryan 1995). Ett vanligare utfall, enligt forskning

om tiden i svallvågorna efter en kris, är att tiden närmast efter en kris präglas av politiskt motiverade konflikter och kommissioner och utvärderingar som syftar till att utreda ansvar och fördela skuld (Hood 2002, Resodiharjdo 2020, Boin et al. 2009). Ett problem här är att de aktörer som driver dessa processer och förväntas lära mellan kriser sällan är desamma som de som hanterade krisen. Istället är det ofta personer och funktioner från en annan del av en organisation eller aktörer som kommer utifrån som utredare och forskare. Oavsett vem den lärande aktören är, antas den arbeta i och agera utifrån mål som ska kunna gynna ett bredare sammanhang än aktören själv (Argyris & Schön 1996, Heikkila & Gerlack 2013).

En annan försvårande faktor beträffande de lärande aktörerna är att individer med centrala krishanteringssuppgifter kan ha del i krisens orsak. Alternativt kan deras agerande under krisen ha förvärrat krisens konsekvenser (Mitroff et al. 1989). Att vara ansvarig för ett system som fallerat, eller en olycka eller en kris, borgar sällan för en öppen och opartisk utvärdering. Stern (1997) framhåller i sin numera klassiska studie om kriser och lärande att partiskhet är ett problem i utvärderingar efter kriser. Partiskhet kan ha sitt ursprung i att det är känsligt att utvärdera misstag och att kritisera sin egen organisation och kollegor.

Kollegialitet är en form av partiskhet som är svårt att undvika i organisationer och mellan organisationer, särskilt i ett litet land som Sverige med vänskapsband mellan många högre tjänstepersoner (Isaksson 2015). Den som lämnar dåliga nyheter och kritik mot de egna leden kan i en sådan miljö komma att frysas ut. Partiskhet kan till och med bli del av en organisations kultur och anta formen av en prestigeorienterad kultur, präglad av kåranda där organisationsmedlemmar avstår från att kritisera varandra. Kollegialitet och partiskhet hindrar lärande och kommer med tiden att urholka organisationens förmåga. Så kallade egenutvärderingar är särskilt känsliga för partiskhet. Därför är det fördelaktigt att utse utvärderare och kommissionsmedlemmar som inte har varit direkt inblandade i krishanteringen.

Detta har också varit målet i fallet med den svenska coronakommissionen. Intentionen har varit att inte utse personer som var inblandade i hanteringen, men för att undvika partiskhet har man även undvikit att utse personer som var inblandade i debatten om hanteringen. En konsekvens av den inställningen är att kommissionen tillsattes utan att ledamöter med starka synpunkter på den svenska hanteringen tillfrågades. Därtill kom det att saknas ledamöter med kunskaper inom väsentliga områden som virologi, immunologi och smittskydd, vilket riskerar att påverka legitimiteten i kommissionens slutsatser.

Lärande under kriser

Krisinducerat lärande skiljer sig från annat erfarenhetsbaserat lärande utifrån sällsyntheten i de erfarenheter som lärdomarna dras från. Kriser är ovanliga erfarenheter i jämförelse med vardaglig verksamhet och politik, och de inträffar till synes slumpartat. Medan 'vanligt' erfarenhetsbaserat lärande är en livslång process som sker kumulativt, sker krisinducerat lärande, särskilt av typen intrakrislärande, under intensiva och komprimerade förhållanden i ett sammanhang kännetecknat av tidspress, osäkerhet och motstridiga kärnvärden på spel (Carley & Harrald 1997). Att lära av krisen blir därför mer utmanande än att lära av normal verksamhet. Dekker och Hansén (2004: 212) framhåller att krisinducerat lärande inträffar när behovet av att lära sig är som störst, samtidigt som det är svårast att uppnå. Särskilt lärande under kris påverkas starkt av de utmaningar som kriser leder till – tidspress, osäkerhet och värden på spel, ofta i en miljö präglad av politisering.

KRITIK OCH POLITISERING

Aktörer som förväntas lära av krisen kan utsättas för hård granskning från allmänhet och nyhetsmedier, vilket kan hindra benägenheten att lära. Medial granskning och kritik är en kontextuell faktor som skiljer krisinducerat lärande från vanligt erfarenhetsbaserat lärande. Det finns en inneboende motsättning här: Krisinducerat lärande kräver reflektion och en öppen och tillåtande miljö där tidigare överenskomna normer och arbetssätt kan ifrågasättas (Broekema 2018). Men för att en sådan miljö ska kunna upprätthållas, behövs ett arbetsklimat präglad av lugn, ömsesidigt förtroende och avsaknad av öppen konflikt (Boin & 't Hart 2003), vilket sällan är kompatibelt med den kritiska, massmediala granskning och det klimat som råder under kriser. Granskning utifrån är nödvändig ur ett demokratiskt perspektiv, men den kan hindra inlärningsprocessen efter en kris (Birkland 2006).

Granskning och kritik kan även leda till syndabocksletande – en annan fallgröp i lärandeprocessen som försvårar för reflektion och öppna diskussioner. Socialpsykologisk forskning visar att människor gärna tar ansvar när saker går bra, men inte när saker går dåligt. Organisationsforskning visar vidare på att det finns inbyggda hinder mot ansvarstagande i organisationers struktur (Jensen & Sandström 2018). Att skjuta skuld mellan aktörer benämns i krishanteringslitteraturen som 'blame games' (Boin et al. 2016, Hood 2011). Blame games sätter fokus på enskilda individers fel och brister och därmed förs intresset bort från implementering av mer övergripande lärdomar. Utifrån ett organisatoriskt lärandeperspektiv är det mindre intressant att en individ har begått ett fel. Däremot är det värdefullt att ta reda på hur och varför den individen kunde agera som den gjorde och vilka strukturer som medgav beteendet.

Hur har då kritik och granskning utspelat sig i relation till fallet COVID-19? Det är uppenbart att den akuta krishanteringen var djupt polariserad och att

lejonparten av stridigheterna tog plats i tv, tidningar och sociala medier. En potentiell konsekvens för lärandeprocessen som kan kopplas till politisering är regeringens svårigheter att hitta rätt kompetenser till coronakommissionen. Enligt uppgifter i media var det en utmaning att hitta medicinsk expertis som inte hade färgats av debatten under den mer akuta hanteringsfasen (Bjarnefors 2020).

SAMVERKANSUTMANINGAR

En kris är en oönskad händelse, men det är även en dynamisk process som skär över politikområden och som därför sällan kan hanteras av en enda organisation. Samarbete över organisatoriska gränser krävs såväl i den akuta hanteringsens beslutsfattande som i dess lärandeprocesser (Nilsson & Eriksson 2008, Ansell & Ghash 2008, Nohrstedt et al. 2018). Organisationer måste gå samman och arbeta tillsammans för att lösa utmaningar de står inför, vilket kan skapa problem i kommunikationen mellan organisationer (Deverell 2020). Dessutom ger kriser ofta upphov till nya och för varandra oidentifierade intressenter (Deverell & Olsson 2009). Att lära i krisen kan därmed leda till helt nya konstellationer av organisationer som inte har arbetat tillsammans tidigare, vilket kan försvåra för gemensamt lärande. Har individerna inte byggt upp ett förtroende sinsemellan blir det svårt att nå resultat (Ansell & Gash 2008, Emerson et al. 2012).

Dessa förhållanden påverkar det krisinducerade lärandet. Precis som det finns en samverkansutmaning i den akuta krishanteringen, till exempel gällande att tillfredsställa olika åsikter, överbrygga asymmetrier i maktförhållanden och att arbeta tillsammans med tidigare okända organisationer kännetecknade av andra organisationskulturer och arbetsätt, kan det finnas utmaningar rörande samverkan och lärande. Berättelser om hur olika faktorer interagerar och leder till att situationen utvecklas till en kris kan skilja sig åt mellan olika organisationer. Går det inte att enas om en problembild blir det svårt att lära tillsammans. Samtidigt måste föreslagna lösningar vara tillräckligt goda för att tillfredsställa flera samlagsorganisationer inblandade i hanteringen av en samhällskris. På operativ nivå finns det exempel på intrakrislärande under coronapandemin. Ett sådant exempel är de lärdomar som dragits av sjukvårdspersonal på operativ nivå, som under pågående kris har behövt lära sig vilka vårdalternativ som fungerar mer eller mindre väl mot den nya sjukdomen. Lärdomarna kan erfaras, eftersom det under våren 2020 diskuterades huruvida det fanns någon nytta i att överhuvudtaget erbjuda personer 80 år eller äldre plats på IVA. Under hösten ökade intaget av 80+ patienter på IVA och även överlevnadsprocenten gick upp (Nilsson 2021).

Beträffande mellanorganisatorisk samverkan på mer strategisk nivå tycks det ha funnits fler hinder i vägen. Det är troligt att förutsättningarna har försvårats av att ansvaret för krisberedskapen på området har delats mellan två olika

professionsområden. På den ena sidan finns krisberedskapstjänstepersonerna från MSB och på den andra har vi epidemiologer och andra läkarprofessioner från Folkhälsomyndigheten. Även om myndigheterna höll många gemensamma presskonferenser, finns tydliga indikationer på att de två myndigheterna hade svårt att samsas, vilket exempelvis framkom i Folkhälsomyndighetens svar på MSBs hemställan om beredskapen utifrån olika scenarier innan pandemin hade nått Sverige på allvar. Folkhälsomyndigheten svarade MSB att "Alla åtgärder utgår från att hantera enstaka fall korrekt samt att informera omvärlden sakligt så inte felaktiga scenarier görs av okunniga myndigheter" (Larsson, 2020). Senare visade det sig också att MSBs generaldirektör i epost framhållit att: "Själv har jag och MSB förespråkat snabbare och mer omfattande åtgärder många gånger. Men socialdepartementet och deras myndigheter har valt en annan väg" (Delin & Carlsson 2021).

Kulturkrocken mellan en myndighet präglad av räddningstjänsten och honnörssord som försiktighetsprincipen och Folkhälsomyndigheten, där många beslutsfattare är läkare som arbetar evidensbaserat, blir särskilt tydlig i en kris som definieras av sin osäkerhet och avsaknad av evidens. Visst går det att få vägledning av tidigare fall, men besluten måste fattas under omfattande osäkerhet och utifrån scenarier snarare än evidens. Att ledas av försiktighetsprincipen avfärdades av Folkhälsomyndighetens Anders Tegnell: "Att göra mer är inte att följa försiktighetsprincipen. Att göra mer kan också innebära att göra mer skada" (Sydsvenskan 2020).

Här är frågan om brett användande av munskydd i samhället det mest tydliga exemplet. Folkhälsomyndigheten har genomgående under krisen argumenterat för att det saknas evidens för att munskydd fungerar, trots att en hel del forskning på området visat att munskydd kan göra nytta. Fullständig evidens saknas alltså, men efter nästan ett års pandemi stod de flesta av världens länder enade bakom idén att munskydd gör nytta och till och med WHO vädjade till Sverige att införa rekommendationer om munskydd (Karlsmark 2020). Till slut vände även Folkhälsomyndigheten åtminstone delvis i frågan om allmänhetens användande av munskydd genom att förespråka användning i kollektivtrafikens rusningstid.

FLEXIBILITET ATT OMRÖVA TIDIGARE BESLUT

Att coronapandemin har pågått under så pass lång tid och att krisen påverkar så många olika områden medför att det har funnits många möjligheter för inblandade aktörer att dra lärdomar. Det infann sig till och med en period av relativt lugn under sensommaren, vilket borde ha underlättat för lärdomar från pandemins första våg i mars/april 2020 till den andra vågen i november 2020. Det faktum att flera lättnader av rekommendationerna (gällande t.ex. besök på äldreboenden, publik på offentliga evenemang, och råd till äldre över 70) meddelades kort före den andra vågens smittspridning, talar

för att expertmyndigheterna och regeringen underskattade hotet och att de överrumplades av virusets framfart i oktober/november 2020. Däremot pekar regeringens mer aktiva agerande och beslutsfattande, som vid ett antal tillfällen under vintern 2020/21 gick utöver det som Folkhälsomyndigheten rekommenderade under pandemins andra våg, på att regeringen hade dragit vissa lärdomar av pandemins första våg rörande att ta en mer tydlig roll i krisledningen, istället för att lämna styrningen till myndigheternas experter (Lönnegård 2020).

Folkhälsomyndighetens företrädare har under krisen ett flertal gånger framhållit att en av förtjänsterna med den valda strategin är att den ska vara hållbar över tid, vilket ansågs nödvändigt med tanke på krisens långa varaktighet. Ett alternativ till en hållbar strategi hade kunnat vara en flexibel strategi som hade kunnat ändras utifrån rådande förutsättningar. En flexibel strategi och organisatorisk förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar brukar anses vara en god tillgång i krishantering (Borodzics, 2004, Boin & Lagadec 2000, Boin 2019). Flexibilitet är eftersträvansvärt i både krishantering och lärande. I offentlig förvaltning kan flexibilitet antas vara förmågan att kunna anpassa sig till nya krav. Det finns ett klart samband mellan flexibilitet och lärande.

Att besitta flexibilitet innebär att ha en benägenhet att leta efter nya lösningar när gamla kunskaper är otillräckliga. Detta är av betydelse för krishantering eftersom det ofta är de gamla normerna som ledde organisationen in i krisen (Turner 1976). I fallet med den svenska coronahanteringen tycks det som att just benägenheten att ompröva tidigare förhärskande uppfattningar med en flexibel hållning inte har varit vägledande för Folkhälsomyndigheten. Visserligen har insynen i hur krishantering organiserades på Folkhälsomyndigheten varit begränsad. Likväl har det av talespersonerna att döma funnits en enighet i gruppen om att den valda vägen är den rätta.

Krishanteringsforskning visar dock att när en grupp arbetar intensivt tillsammans finns det risk för att ett för enhetligt tänkande växer fram. Det kan innebära att medlemmarna får en illusion av osårbarhet och enhällighet, samt känner en övertro på sin egen förmåga. Stor press, medveten såväl som omedveten, kan då sättas på oliktankande att ändra uppfattning. Gruppens medlemmar ifrågasätter inte sig själva och sina kollegor, vilket kan leda till att osakligt grundade beslut fattas (Janis 1982). En breddad syn på problematiken kan skapas genom att inrätta funktionen 'djävulens advokat' i krisledningsgruppen, som har till uppgift att ställa kritiska frågor och uppmana till alternativ och omprövning av åtgärder som företas eller övervägs. Det tycks som att Folkhälsomyndigheten inte har arbetat på detta sätt, utan snarare har vänt sig inåt och avvisat utomstående experter och kritiker. Detta kan ha försvårat för lärande och för samverkan över organisatoriska gränser när det gäller expertis som hade kunnat medverka till en breddad uppfattning av krisen och vad som krävdes för att hantera den.

Vidare finns det i kriser en potentiell fara i att agera i enlighet med fastlagda rutiner och planer. Istället behöver en organisation i en krissituation agera utöver vad som anges i befintliga policyer, rutiner och arbetsbeskrivningar för att hanteringen ska få ett godtagbart utfall (Deverell & Stiglund 2015). Planer kan fungera som tvångströjor som avgränsar flexibilitet och kreativitet när de egenskaperna behövs som mest (Clarke 1999). Planer behöver också förnyas i ljuset av ny kunskap om de ska kunna leda till att en organisation står förberedd när nästa kris inträffar. För detta krävs att organisationen är flexibel med en förmåga att anpassa sig till nya utmaningar. Managementforskare beskriver flexibla processer som en förutsättning för nya idéer, antaganden och val som organisationer behöver för att förändring ska kunna ske (Sharfman & Dean 1997). Ett sätt att öka förutsättningarna för en flexibel respons är att bygga krisorganisationen på en bred erfarenhetsbank.

Samtidigt är det vanligt att offentliga organisationer låter en specifik erfarenhet vara tongivande för planeringen och responsen (Wildavsky 1988). En organisation som bygger sin krisorganisation på en erfarenhetsbank, snarare än en enstaka erfarenhet av kris har lättare för att skapa en robust men samtidigt flexibel grund att stå på inför framtida kriser (Deverell 2010). Resonemanget bygger på Wildavskys teori om hur stater kan skapa säkra samhällen. Wildavsky (1988) gör en distinktion mellan förväntan (anticipation) och resiliens. Han menar att ju mer staten väljer att satsa på att förutse specifika risker och på förebyggande åtgärder i form av åtgärder för att undvika att oväntade och oönskade händelser ska inträffa, desto mindre motståndskraftigt kommer systemet att vara när behovet av flexibelt agerande uppkommer. Eftersom det inte går att kontrollera alla risker och hot och på grund av att system inte är ofelbara (Perrow 1984), blir det mer ändamålsenligt att satsa på att bygga in resiliens i systemet med flexibla strukturer och vaksamhet hos systemets operatörer i händelse av att det oväntade inträffar.

Krisers efterspel: förutsättningar för reformer

Olyckor och kriser inträffar ofta plötsligt och det akuta förloppet kan vara över på kort tid. Lärandet i krisens spår är en trögare process. De som utvärderar kriser och krishantering bör vara medvetna om att även om de har genomfört en till synes god och opartisk utvärdering så har lärandeprocessen bara börjat. De lärdomar som har dragits måste spridas och nödvändiga förändringar och investeringar måste genomföras. För att nå önskat resultat måste lärdomarna kommuniceras och "säljas" till de som har mandat att genomföra förändringsarbetet.

Dessvärre saknas ofta den organisatoriska uthållighet som krävs för att lära sig av kriser. Tiden efter den akuta krisens hantering har beslutsfattare en benägenhet att distraheras (Stern 1997). Kriser är oönskade händelser, vilket

medför att beslutsfattare så snabbt som möjligt vill gå vidare och återgå till den normalitet som rådde innan krisen. Krisen och lärdomar som hade kunnat dras utifrån krisens hantering, riskerar då att hamna i skymundan bakom nya hastigt uppkomna frågor, eller bakom andra frågor ur vardagens arbetsbörda. Denna så kallade undanträngningseffekt kommer säkerligen att uppkomma även i en mer långvarig kris som coronafallet. Krisen har lett till ett läge som närmast kan beskrivas som ett globalt undantagstillstånd präglad av finansiell tillbakagång i ett antal stora branscher. Flygnäringen, hotell- och restaurang, samt kultursektorn tillhör de branscher som har drabbats särskilt hårt. Nationellt har mer än 13000 människor fått sätta livet till. Krisen har vidare lämnat efter sig en omfattande vårdkö som behöver betas av. Samtidigt måste regeringen kontinuerligt hantera mediala och heta frågor som brottslighet och integration.

Konsekvenser av beslut och genomförda handlingar i kriser kan vara svåra att hantera, utvärdera och lära av. Ett vanligt förekommande problem i lärandefasen efter kriser är att det råder olika uppfattningar om vad som borde göras efter en kris och hur det borde göras, vilket kan få lärandeprocesser i krisens spår att tappa fart. Ett exempel är att vaga kompromisslösningar prioriteras eftersom tillsynes mer kraftfulla förslag blir politiskt svåra att implementera. Även efter den ovanligt tydliga rapporten från Katastrofkommissionen efter tsunamin i Sydostasien 2005 dröjde det lång tid innan utredningens förslag kunde implementeras på grund av politiska majoriteters uppfattningar. Förändringsarbetet som följer i krisens spår sker på en politisk arena fylld av konflikter och präglad av utskottsförhör och kommissioner (Resodihardjo 2020).

På den ekonomiska och juridiska arenan är det snarare försäkringsärenden, ersättningskrav och rättsliga efterspel som dominerar (Shrivastava 1987). I allvarliga och omfattande kriser handlar det om mångåriga processer som med rätta kan benämnas som 'krisen efter krisen'. Att olika grupperingar utifrån skilda politiska uppfattningar, ideal och värderingar har olika uppfattningar om vad som borde göras och hur för att vinna politiska poänger borgar sällan för att rätt lärdomar dras (Dekker & Hansen 2004). Det framgår med tydlighet att Folkhälsomyndighetens och även regeringens beslutsfattande och rekommendationer under pandemin har blivit område för polariserad debatt som kan knytas till politiska och svåra frågor som privatiseringar inom välfärdssektorn, äldrevårdens förutsättningar, just-in-time-delivery och statens roll som garant för utsatta branschers överlevnad.

På en mer övergripande nivå har även det svenska förvaltningssystemet kritiserats utifrån avsaknad av undantagslagar och mekanismer för ansvarsutkrävande. Krisen blottlägger problem som varit kända sedan länge och blir till ett tillfälle för så kallade policyentreprenörer att lansera sina favoritlösningar (Kingdon 2003). Denna process kommer troligen att prägla det politiska beslutsfattandet under lång tid framöver.

Avslutande diskussion

Krishanteringsforskningen är ett ungt akademiskt fält och lärande under och efter kriser har hittills varit relativt negligerat i litteraturen. Fokus i de studier som finns att tillgå har mest varit på olika hinder mot lärande. Syftet med föreliggande uppsats var att utifrån tidigare forskning om krishantering och lärande, resonera om ett antal faktorer som påverkar myndigheters lärande under och efter kriser i allmänhet, och från coronapandemin i synnerhet. Uppsatsen har berört hinder mot krisinducerat lärande som exempelvis undanträngning, distraktion, partiskhet, politisering och blame games. Uppsatsen har även tagit upp ett par exempel på förmågor som är fördelaktiga för myndigheter för att de ska kunna öka sin förmåga att lära av kriser som flexibilitet och uthållighet. En samlad slutsats från denna diskussion är att för att en organisation ska kunna lära av en kris är det gynnsamt att den får verka inom en miljö präglad av lugn och icke-konflikt där incidenter, kriser och de beslut som fattas för att minska effekterna av händelsen dokumenteras, analyseras och utvärderas. Utredningar och kommissioner har en nyckelroll för lärandet mellan organisationer som har påverkats av krisen och dess hantering. Det finns dock en överhängande risk för att utredningar, kommissioner och andra lärandeprocesser i spåren av COVID-19 kan påverkas negativt av nationell och internationell politisering av den svenska hanteringen av pandemin.

Litteratur

- Allison, Graham & Zelikow, Philip, 1999. *Essence of Decision*. New York: Longman.
- Anderberg, Johan, 2020. "Mejl avslöjar Tegnells val av väg: en 'huvudlös strategi'", *Svenska Dagbladet*, 2020-11-05.
- Ansell, Chris, Boin, Arjen & Keller, Ann, 2010. "Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18(4), s. 195-207.
- Ansell, Chris & Ghash, Alison, 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4), s. 543-571.
- Argyris, Chris & Schön, Donald, 1996. *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Bannink, Duco & Resodihardjo, Sandra, 2006. "The Myths of Reform", s. 1-20 i Heyse, Liesbet, Resodihardjo, Sandra, Lantink, Tineke & Lettinga Berber (red.), *Reform in Europe: Breaking the Barriers in Government*. London: Ashgate.
- Beckman, Ludvig, Olsson, Stefan & Wockelberg, Helena, 2003. *Demokratin och mordet på Anna Lindh*. KBM:s temaserie 2003:6.
- Birkland, Thomas, 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas, 2006. *Lessons from Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Bjarnefors, Stefan, 2020. "Coronakommissionen får kritik: 'Medicinsk expertis saknas'", *Dagens Nyheter*, 2020-08-01.

- Björklund, Marianne, 2020. "Livet har återvänt till Wuhan – staden där allting började", *Dagens Nyheter*, 2020-11-17.
- Boin, Arjen, 2019. "The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 27(1), s. 94-99.
- Boin, Arjen & 't Hart, Paul, 2003. "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?", *Public Administration Review* 63(5), s. 555-564.
- Boin, Arjen & Lagadec, Patrick, 2000. "Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8(4), s. 185-191.
- Boin, Arjen, McConnell, Allan & 't Hart, Paul, 2008. *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul & McConnell, Allan, 2009. "Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests", *Journal of European Public Policy* 16(1), s. 81-106.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt, 2016. *The Politics of Crisis Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Brown, Christer & Richardson, James A., 2019. *Hurricane Katrina: Lessons from a Megacrisis*. Louisiana State University Press.
- Borodzics, Edward P., 2004. "The Missing Link Is the Value of Flexibility", *Simulation & Gaming* 35(3), s. 414-426.
- Broekema, Wout, 2018. *When does the phoenix rise? Factors and mechanisms that influence crisis-induced learning by public organizations*. Leiden University dissertation.
- Bynander, Fredrik & Nohrstedt, Daniel (red.), 2020. *Collaborative Crisis Management*, London: Routledge.
- Carley, Kathlene & Harrald, John, 1997. "Organizational Learning Under Fire: Theory and Practice", *American Behavioral Scientist* 40(3), s. 310-332.
- Clarke, Lee, 1999. *Mission Improbable: Using Fantasy Documents to Tame Disaster*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Compton Mallory & 't Hart, Paul, 2019. *Great Policy Successes*. Oxford: Oxford University Press.
- Crossan, Mary M., Lane, Henry W. & White, Roderick E., 1999. "An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution", *Academy of Management Review* 24(3), s. 522-537.
- Dekker, Sander & Hansén, Dan, 2004. "Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies", *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(2), s. 211-230.
- Delin, Mikael, Bouvin, Emma, Rosén, Hans & Nantell, Anette, 2020. "Så spräckte coronapandemin svensk beredskap", *Dagens Nyheter*, 2020-06-12.
- Delin, Mikael & Carlsson, Mattias, 2021. "Eliassons mejl om höga dödstal: 'Vi förespråkade snabbare och mer åtgärder'", *Dagens Nyheter*, 2021-01-22.
- Deverell, Edward, 2010. *Crisis-induced learning in public sector organizations*. Ph.D. diss, Utrecht University School of Governance. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Deverell, Edward, 2020. "Professionalization of crisis management: A case study of local level crisis communicators in Sweden", *Journal of Contingencies and Crisis Management* <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12326>.

- Deverell, Edward & Olsson, Eva-Karin, 2009. "Learning from crisis: A framework of management, learning and implementation in response to crisis", *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 6(1): Article 85.
- Ekgengren, Magnus, Engström, Alina och Rhinard, Mark, 2021. "Corona-pandemin som smygande kris för Sverige", *Statsvetenskaplig tidskrift*.
- Emerson, Kirk, Nabatchi, Tina & Balogh, Stephen, 2012. "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1), s. 1-29.
- 't Hart, Paul & Boin, Arjen, 2001. "Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics", s. 28-46 i Rosenthal, Uriel, Boin, Arjen & Comfort, Louise K. (red.), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield IL: Charles C. Thomas.
- 't Hart, Paul, Rosenthal, Uriel & Kouzmin, Alexander, 1993. "Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited", *Administration & Society* 25(1), s. 12-45.
- Heikkila, Tanya & Gerlack, Andrea K., 2013. "Building a Conceptual Approach to Collective Learning: Lessons for Public Policy Scholars", *Policy Studies Journal* 41(3), s. 484-512.
- Hood, Christopher, 2002. "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition* 37(1), s. 15-37.
- Hood, Christopher, 2011. *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton University Press.
- Isaksson, Anders, 2015. *Den politiska adeln*. Wahlström och Widstrand [Elektronisk resurs].
- Janis, Irving L., 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton.
- Jensen, Tommy & Sandström, Johan, 2018. *Organisation och ansvar*. Malmö: Liber.
- Karlsmark, Lotta, 2020. "WHO: Munskydd fungerar", *Ekot*, 2020-11-16, <https://sverigesradio.se/artikel/7601096>, besökt 2020-11-16.
- Kingdon, John W., 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Choices*. New York: Addison Wesley.
- Lalonde, Carole, 2007. "The Potential Contribution of the Field of Organizational Development to Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2), s. 95-104.
- Larsson, Simon, 2020. "Bråket mellan FHM och MSB: 'Kunnat ta i mer'", *Expressen*, 2020-09-07.
- Lönegård, Claes, 2020. "Sprickan mellan regeringen och Folkhälsomyndigheten växer", *Svenska Dagbladet*, 2020-11-22.
- McConnell, Allan, 2010. "Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between", *Journal of Public Policy* 30(3), s. 345-362.
- Mitroff, Ian I., Pauchant, Thierry, Finney, Michael & Pearson, Chris, 1989. "Do (some) organizations cause their own crises? The cultural profiles of Crisis-prone vs. crisis-prepared organizations", *Industrial Crisis Quarterly* 3(4), s. 269-283.
- Moynihan, Donald P., 2008. "Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management", *Public Administration Review* 68(2), s. 350-361.
- Moynihan, Donald P., 2009. "From Intercrisis to Intracrisis Learning", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 17(3), s. 189-198.

- Nilsson, Jerry & Eriksson, Kerstin, 2008. "The Role of the Individual – A Key to Learning in Preparedness Organizations", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16(3), s. 135-142.
- Nilsson, Johan, 2021. "Mer än varannan 80-åring på iva överlever", *Dagens Medicin*, 2021-01-25, <https://www.dagensmedicin.se/specialistomraden/infektion/mer-an-varannan-80-ar-ang-pa-iva-overlever/>, besökt 2021-01-26.
- Nohrstedt, Daniel, Bynander, Fredrik, Parker, Charles & 't Hart, Paul, 2018. "Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems: A Systematic Literature Review", *Perspectives on Public Management and Governance* 1(4), s. 257-271.
- O'Neal, John R. & Bryan, Anna Lillian, 1995. "The rally 'round the flag effect in U.S. foreign policy crises, 1950-1985", *Political Behavior* 17(4), s. 379-401.
- Parker, Charles F. & Stern, Eric K., 2002. "Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise", *Political Psychology* 23(3), s. 601-630.
- Pursiainen, Christer, 2018. *The Crisis Management Cycle*. London: Routledge.
- Quarantelli, Enrico L. & Dynes, Russell R., 1997. "Response to Social Crisis and Disaster", *Annual Review of Sociology* 3(1), s. 23-49.
- Quarantelli, Enrico L., 1978. *Disaster: Theory and Research*. New York: Sage.
- Resodihardjo, Sandra, 2020. *Crises, Inquiries and the Politics of Blame*. Palgrave Macmillan.
- Rodriguez, Havidan, Quarantelli, Enrico L. & Dynes, Russell, 2006. *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer.
- Rosenthal, Uriel, 't Hart, Paul & Charles, Michael T., 1989. "The World of Crises and Crisis Management", s. 3-33 i Rosenthal, Uriel, Charles, Michael T. & 't Hart, Paul (red.), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Sharfman, Mark P. & Dean, James W., 1997. "Flexibility in Strategic Decision Making: Informal and Ideological Perspectives", *Journal of Management Studies* 34(2), s. 191-217.
- Shrivastava, Paul, 1987. *Bhopal: Anatomy of a Crisis*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Smith, Denis & Elliott, Dominic, 2007. "Exploring the Barriers to Learning from Crisis: Organizational Learning and Crisis", *Management Learning* 38(5), s. 519-538.
- Stern, Eric, 1997. "Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 5(2), s. 69-86.
- Sundelius, Bengt, Stern, Eric & Bynander, Fredrik, 1997. *Krishantering på svenska: teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Sveriges regering, 2005. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. SOU 2005:104.
- Sveriges regering, 2019. *Nationell säkerhetsstrategi*. Regeringskansliet.
- Sydsvenskan, 2020. "Tegnell: Ser inte nedgången vi hoppats på", *Sydsvenskan*, 2020-06-03.
- Tierney, Kathleen J., 2014. *The social roots of risk: producing disasters, promoting resilience*. Stanford: Stanford University Press.
- Topper, Benjamin & Lagadec, Patrick, 2013. "Fractal Crises: A New Path for Crisis Theory and Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 21(1), s. 4-16.
- Turner, Barry A., 1976. "The Organizational and Interorganizational Development of Disasters", *Administrative Science Quarterly* 21(3), s. 378-397.
- Wildavsky, Aaron B., 1988. *Searching for Safety*. New Brunswick: Transaction Books.