

FÖRVALTNINGSPOLITISKA BETRÄKTELSE

Orsakerna till EU-ländernas skilda hantering av Covid-19-krisen

En forskningsagenda för jämförande studier

Linnea Andersson Formgren, Uppsala universitet

Arjen Boin, Leiden University

Magnus Ekengren, Försvarshögskolan

Alina Engström, Utrikespolitiska institutet

Marte Luesink, Dutch Institute for Safety

Mark Rhinard, Utrikespolitiska institutet

Henry Shields, Leiden university

Swapnil Vashishtha, Utrikespolitiska institutet

Hur har länderna i Europa hanterat Covid-19-krisen? Hur skiljer de sig åt? Vad kan vi lära oss från en jämförelse av länderna och erfarenheterna av den första och andra vågen av smittspridning 2020?

Denna artikel är en sammanfattning av en jämförande studie av hur regeringarna i Sverige, Norge, Finland, Holland, Portugal och Irland hanterade Covid-19-pandemins första och andra våg under 2020.¹ Syftet är att formulera en forskningsagenda för studiet av vad som kan förklara skillnaderna mellan olika länders hantering av pandemin. Tanken är att en fördjupad förståelse

1 Studien genomfördes under våren 2021 i form av sex fallstudier av Sverige, Norge, Finland, Holland, Portugal och Irland och presenterades under hösten 2021 för Myndigheten för samhälls skydd och beredskap (MSB). Vi är mycket tacksamma för myndighetens stöd till studien. En sammanfattning av studien kallad *Coping with Covid-19: Provisional crisis management lessons from six small countries* kan laddas ned på: <https://www.msb.se/sv/aktuellt/forskning-pagar/forskning-relaterat-till-coronaviruset/>. Fallstudierna författades av Henry Shields (Irland, Portugal), Linnea Andersson (Norge), Swapnil Vashishtha (Finland), Alina Engström (Sverige) samt Marte Luesink (Holland). Den jämförande analysen gjordes av Arjen Boin, Mark Rhinard och Magnus Ekengren inom ramen för det fleråriga MSB-finansierade projektet *Smygande kriser* (Boin, Ekengren, Rhinard 2020 och 2021; Ekengren, Engström, Rhinard 2021). Samtliga fallstudier i sin helhet kan erhållas genom kontakt med Magnus Ekengren (magnus.ekengren@fhs.se).

av bl.a. de historiska orsakerna² till nationella skillnader kan bidra till att öka trovärdigheten i framtida jämförelser av ländernas åtgärder med avseende på utfall, exempelvis överdödlighet under pandemins första våg våren 2020. Vår övertygelse att det finns stora möjligheter till jämförelser och ömsesidigt lärande mellan länderna trots att jämförelser är svåra att göra då ländernas förutsättningar skiljer sig åt.

Frågorna som vägledde studien var:

- När förstod regeringarna att Covid-19 var ett hot mot landet?
- Vad lärde de sig från den första smittvågen (våren 2020) till den andra smittvågen (hösten 2020)?
- Hur använde de sig av vetenskapen och sina myndigheter och experter?
- Hur klarade de (eller inte) att upprätthålla allmänhetens förtroende?

Studien visar att ländernas åtgärder skiljer sig åt trots att de mött samma pandemihot och pekar på orsaker till varför regeringarna valt olika strategier.

Föreställningsförmågan – ett resultat av historiska erfarenheter

Vid upptäckten av Covid-19 i Kina vid årsskiftet 2019–2020 gjorde samtliga sex regeringar bedömningen att pandemin inte utgjorde något hot mot det egna landet: ”det händer inte här”. En av de viktigaste anledningarna till att de inte kunde föreställa sig att ”det kan hända här” var erfarenheterna av SARS (2003) och MERS (2014–15), som i de undersökta länderna inte lett till större samhällskriser. Detta önsketänkande var särskilt påtagligt i Sverige, som även levde i föreställningen om att den svenska beredskapen var god och bättre än i andra länder.

Länderna skilde sig dock åt när man väl erkänt pandemin som ett hot mot det egna landet. Portugal, Finland och Norge agerade snabbare än Holland, Sverige och Irland och kunde därmed tidigt hålla tillbaka smittspridningen och dödstalen. För de senare länderna minskade inte dessa tal förrän i början av sommaren. Anledningen till Portugals tidiga agerande var att det fanns en stor medvetenhet om landets sårbarhet till följd av tidigare erfarenheter av svagheter inom landets sjukvård. Regeringen föreställde sig tidigt vilka

2 Vårt perspektiv kompletterar därmed den svenska Coronakommissionens beskrivningar av mer dagsaktuella skillnader i förutsättningar mellan länderna, t.ex. att Sverige har en betydligt större andel utrikes födda och trångbodda än övriga nordiska länder samt att Stockholm hade sportlov, med många resande till Italien och Österrike, just den vecka då smittspridningen tog fart i dessa länder (vecka 9, 2020) (SOU 2022: 10, s. 226–230).

konsekvenserna kunde bli och satte snabbt vissa områden i karantän. Redan innan regeringen agerade började portugiserna begränsa sin rörelse i samhället och hjälpa de mest sårbara individerna. Finlands tidiga agerande kan hänföras till erfarenheterna från andra världskriget som resulterat i hög mental beredskap inför överraskande hot samt välfyllda beredskapslager. Norges lärdomar om den lilla nationens utsatthet i krig och kris ledde snabbt till nationell samling för agerande.

Finland och Norge var även bättre på att dra lärdomar från första vågen vilket resulterade i snabbare åtgärder även vid andra vågens början, hösten 2020. Bl.a. behöll dessa länder sina reserestriktioner även under sommaren.

Olika svar på samma hot – ett resultat av synen på vetenskapens roll

I de flesta länderna kom den s.k. försiktighetsprincipen att leda arbetet mot Covid-19. Den betydde dock olika saker för länderna. För Norge innebar den att låta agerandet vila på de senaste uppgifterna om den aktuella Covid-19-krisen. Den stora osäkerhet som präglade denna kunskap gjorde att regeringen tog det säkra före det osäkra och fattade beslut om långtgående nedstängning av samhället (skolor etc.) redan 12 mars. För Sverige innebar principen att myndigheterna (särskilt Folkhälsomyndigheten) motsatte sig åtgärder som inte var grundade på vetenskapliga studier av tidigare pandemier och hade bevisats göra nytta. Det vetenskapliga förhållningssättet försenade troligen de svenska åtgärderna i en kris som inte liknade tidigare kriser och där istället ett mer pragmatiskt, prövande agerande, som i Portugal och Norge, sannolikt hade varit mer effektivt.³

I Portugal ledde de politiska beslutsfattarna krishanteringen ända från starten av första vågen på grundval av ett pragmatiskt förhållningssätt. Den norska hanteringen präglades från början av ett samfällt agerande av politiker och experter. I Finland och Nederländerna tog politikerna över ledningen från experterna relativt snabbt redan i den första vågen. I Sverige och Irland ledde expertmyndigheterna – vägleda av vetenskaplig evidens – under den första vågen och i början av den andra vågen innan politikerna tog över ledarskapet.

En bidragande orsak till skiftet från vetenskap till politik var att många av de nationella pandemiexperterna underskattade hotet från Covid-19 i den första vågen. Deras förutsägelser var ofta felaktiga. Detta försvagade regeringarnas och allmänhetens tilltro till experter och vetenskaplig kunskap i den andra vågen, t.ex. i Sverige och Holland. Förtroendet försvagades även av att vetenskapen inte gav några entydiga rekommendationer om vad som borde göras. Detta resulterade i att de politiska beslutsfattarna i allt lägre grad kom

3 Coronakommissionen drar liknande slutsats vad gäller det svenska agerandet (SOU 2022: 10, s. 653-657).

att leda krishanteringen i enlighet med rekommendationerna från experter och vetenskapliga rådgivare. Många gånger tog de politiska beslutsfattarna beslut som gick emot experternas uppfattningar om vad som borde göras. I Irland och Portugal ledde skilda uppfattningar till öppen konflikt mellan politiker och ansvariga hälsomyndigheter, vilket försvagade allmänhetens tilltro till båda sidor.

Över tiden övergick samtliga regeringar till ett pragmatiskt förhållningsätt. Detta innebar en större ödmjukhet inför en unik kris som man erkände att man inte visste så mycket om och som därmed krävde att man testade olika åtgärder för att finna den mest effektiva vägen framåt. Sverige var det land som sist anammade detta förhållningsätt och då endast till del eftersom Folkhälsomyndighetens experter behöll ett stort inflytande över regeringen. I samtliga länder fanns dock även tecken på att den pragmatiska metoden riskerade att äventyra allmänhetens förtroende för myndigheterna när den upplevde att dessa experimenterade med åtgärder som riskerade människors hälsa. Portugals regering lyckades bäst med att förklara den stora osäkerhet som präglade Covid-19-pandemin och vinna gehör för sin prövande strategi.

Skilda metoder för allmänhetens förtroende – ett resultat av nationella självbilder

De sex regeringarna skilde sig relativt mycket åt vad gäller den typ av information som gavs till allmänheten. Norge utformade detaljerade instruktioner medan de irländska, portugisiska och svenska regeringarna gav mer generella förhållningsregler och rekommendationer. Kulturella faktorer och nationella självbilder spelade en stor roll för skillnaderna i budskap. Den holländske premiärministern underströk i ett tidigt skede att holländarna var ansvarstagande människor, underförstått: mer ansvarstagande än andra, vilket gjorde att nedstängningar av samhället inte behövdes. Sveriges statsminister värdade till sina kloka medborgares sunda förnuft som ett sätt att undvika långtgående restriktioner.

I de flesta undersökta länderna accepterade allmänheten den första vågens nedstängningar och "lock-downs". I den andra vågen var toleransen inte lika hög, vilket sannolikt bidrog till att många regeringar tvekade och försenades med sina åtgärder och därmed framstod som överraskade av smittan "en andra gång!".

Allmänhetens efterlevnad av myndigheternas regler och rekommendationer försvagades under hösten 2020 och protesterna växte särskilt i Holland och Irland. I nästan samtliga länder, Portugal undantaget, ledde skandaler med höga politiker som inte följde reglerna till ytterligare försvagning av efterlevnaden inom de breda folklagren. Skandalerna slog särskilt hårt mot de nord-europeiska regeringarna eftersom deras mindre restriktiva Covid-19-strategier

vilade på självbilden av ansvarstagande medborgare som följde myndigheternas rekommendationer.

I samtliga länder stod regeringarna inför dilemmat att de restriktioner som krävdes ur ett epidemiologiskt perspektiv skulle upplevas som överdrivet strikta i en situation som inte uppfattades som så allvarlig, vilket riskerade att leda till att allmänheten började ifrågasätta alla typer av åtgärder.

Framtida svar – ett resultat av mer forskning

Vår jämförande studie drar inga slutsatser om vilka länder som har lyckats bäst eller vilka åtgärder som generellt sett kan sägas ha lett till låg smittspridning och låga dödstal. Istället pekar den ut tre frågekomplex för vidare forskning som kan bidra till diskussionen om graden av jämförbarhet mellan länderna. Frågorna beaktar skillnaderna i ländernas historiska och kulturella förutsättningar⁴ samtidigt som de bevarar ambitionen att jämföra för kritisk utvärdering och ömsesidigt lärande.

Historiens roll: Hur stor är egentligen betydelsen av nationella erfarenheter från större kriser för föreställningsförmågan inför annalkande utbrott, s.k. smygande kriser⁵: ”att det kan hända här”? I vad mån kan ett lands brist på denna erfarenhet (och därmed föreställningsförmåga) kompenseras med:

- Vetenskaplig kunskap om tidigare kriser?
- Andra typer av kunskap (kultur, mer praktiskt baserad kunskap) som stärker vår förmåga att föreställa oss morgondagens kris, och att agera för att förhindra den?
- Nya former för gestaltning, visualisering och kommunikation (film, sociala medier) av vetenskaplig fakta för att få beslutsfattare att gå från tanke och förståelse av smygande kriser till handling?
- Utökat internationellt utbyte med de som hanterar en pågående kris som med stor sannolikhet även kan komma till det egna landet (exempelvis mellan svenska beslutsfattare och taiwanesiska pandemiexperter i december 2019 samt norditalienska smittskyddsläkare i februari 2020)?

Vetenskapens roll: Är politiskt ledd krishantering, grundad i ett pragmatiskt, prövande förhållningssätt, alltid mer effektiv vid okända typer av kriser än vetenskapligt grundade strategier, som ju bygger på tidigare kända kriser? Är

4 Vår studie har inte undersökt skillnader i sociala och demografiska förutsättningar men dessa dimensioner kan ju naturligtvis läggas till i framtida forskning.

5 Se Boin, Ekengren, Rhinard 2020 och 2021.

framgång för respektive ”metod” beroende av nationella förutsättningar: passar vetenskapligt grundade åtgärder bättre för vissa länder än för andra? I vad mån kan och bör de två angreppssätten kombineras? Hur skapar man former för en effektiv kombination?

Nationella självbilders roll: På vilket sätt styr den nationella självbilden regeringarnas krishantering och allmänhetens efterlevnad av regler och förtroende för myndigheterna? I vad mån kan regeringar vidta åtgärder i namn av mer ”effektiv” krishantering som inte ligger i linje med den nationella självbilden och den livsstil som värnas? Hur förändras allmänhetens acceptans av restriktioner och inskränkningar i det vardagliga livet över tiden under utdragna kriser som Covid-19 pandemin? Är det självklart att motståndet mot regeringarnas åtgärder kommer att öka? Hur och i vilken omfattning kan regeringarna öka förståelsen och acceptansen för sina åtgärder, under exempelvis en pandemi som kan komma att pågå flera år?

Endast vidare empirisk forskning kan ge svar på dessa frågor.

Referenser

- Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark, 2020. "Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis", *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy* 11(2), s. 116-138.
- Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), 2021. *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave.
- Coronakommissionen, 2022. *Sverige under Pandemin – Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. Slutbetänkande av Coronakommissionen 2022*. SOU 2022:10.
- Ekengren, Magnus, Engström, Alina & Rhinard, Mark, 2021. "Coronapandemin – en smygande kris vintern 2020", i temanumret "Coronapandemin – beslutsfattande under svåra förhållanden", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5).