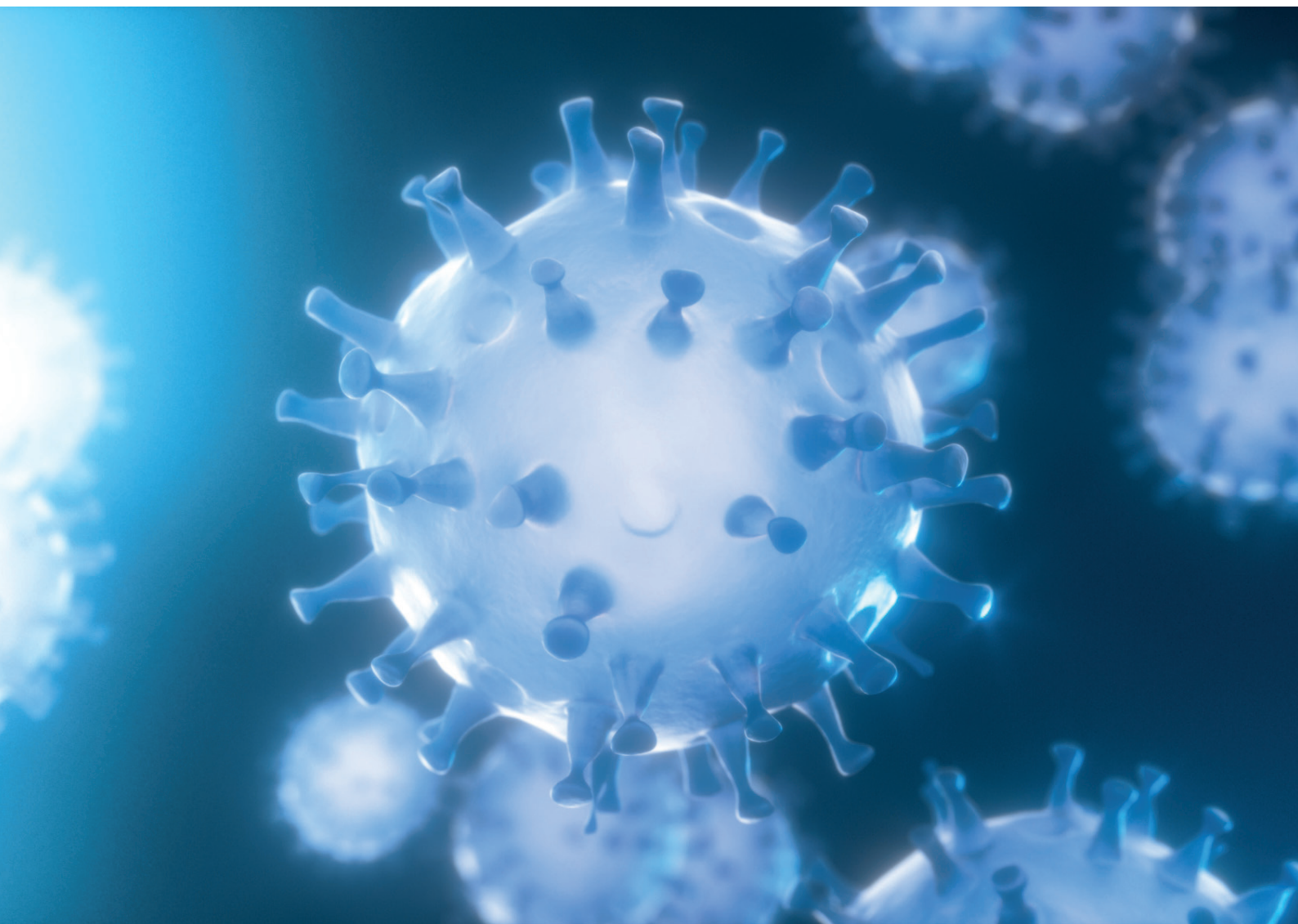


Att ta ledartröjan i krisen

Utvärdering av MSB:s samordningsuppdrag under Coronapandemin

*Erna Danielsson, Gertrud Alirani, Olof Oscarsson, Christine Große, Pär M. Olausson,
Joel Jacobsson, Susanna Öhman*



Att ta ledartröjan i krisen

Utvärdering av MSB:s samordningsuppdrag under
Coronapandemin

*Erna Danielsson, Gertrud Alirani, Olof Oscarsson, Christine Große,
Pär M. Olausson, Joel Jacobsson, Susanna Öhman*

© Erna Danielsson, Gertrud Alirani, Olof Oscarsson, Christine Große, Pär M. Olausson, Joel
Jacobsson & Susanna Öhman, 2023-04-25

Risk and Crisis Research Centre, RCR
Mittuniversitetet

Korresponderande författare: Erna Danielsson, erna.danielsson@miun.se

RCR Working Paper Series 2023:2
ISBN: 978-91-89786-19-6

Sammanfattning

På uppdrag av MSB har Mittuniversitetet, Risk och krisforskningscentrum genomfört en oberoende utvärdering av MSB:s hantering av Coronapandemin. Syftet med utvärderingen var att undersöka hur väl MSB har utfört det krisberedskapsuppdrag myndigheten har att stödja berörda aktörer under en samhällsstörning och höjd beredskap. Vägledande för arbetet har varit MSB:s önskan att få kunskap om och rekommendationer för sin interna utveckling. Utvärderingen omfattar perioden 31/1 2020–15/9 2021, och har utgått från följande frågeställningar:

- Uppfyllde MSB de målsättningar som finns uppsatta för deras samordnande uppdrag?
- Vilka utmaningar har MSB haft i sin samordnande roll under pandemin? Hur har de hanterat dessa utmaningar?
- Vilka effekter har samordningen uppfattats ge upphov till av de olika ingående aktörerna?

Insamling av data har skett genom dokument och intervjuer samt MSB:s egna utvärderingar. Under processen har vi haft kontinuerliga avstämningar samt en workshop med MSB där vi diskuterat både inriktning på studien och studiens resultat.

Resultatet visar att MSB som samordnande aktör under Coronapandemin ställdes inför stora utmaningar. Coronapandemin gick utanför det befintliga krishanteringssystemets förmåga, både när det gäller resurser och kunskap, vilket krävde anpassning av krishanteringssystemet och dess aktörer. Vidare bidrog definitionen av Coronapandemin som en hälsokris till att MSB:s samordnande uppdrag underordnades hälsosektorns ansvar för hälso- och sjukvården. Att krisen fick stora konsekvenser även inom andra områden i samhället, var något som inledningsvis fick liten uppmärksamhet i förhållande till hälsokrisen. För MSB innebar det utmaningar i att bidra till samordning bland aktörer som var ovilliga till samordning och andra som var ovana aktörer i sammanhanget. Även om MSB inledde en mängd olika samordnande aktiviteter i inledningen av pandemin tog det tid att etablera strukturer för samordning och MSB uppfattades otydliga i sin roll.

De lärdomar som kan dras av utvärderingen är att kriser som komplexa problemsituationer tenderar att upphäva de regler och normer som omgärdar samhällets vardagliga agerande. Kriser ökar oförutsägbarheten och föränderligheten i det redan komplexa krishanteringssystemet vilket kräver en förmåga att både förstå krisens logiker och att anpassa sin verksamhet till nya förhållanden. För en lyckad samordning krävs tillit mellan aktörer och en vilja att bidra med resurser och tid för att uppnå samordning och inriktning, något som inte går att uppnå som enskilda enheter. En utmaning var inledningsvis att få nätverket av ingående aktörer att lyfta blicken och dela med sig av information och att samverka med andra aktörer för en mer effektiv hantering av samhällskrisen.

Vår rekommendation är att MSB mer aktivt bör ta del i tolkningsarbetet och definitionen av krisen. Detta för att skapa en nationell inramning och gemensam bild och förståelse för hanteringen av krisens konsekvenser och därmed för vikten av målsättningen med samordningen. Detta kan bidra till att skapa balans mellan olika deltagande aktörer, särskilt aktörer som kan komma att uppfattas som mer perifera i förhållande till det som utlöser krisen. Det är inte ovanligt att hanteringen av krisens konsekvenser hamnar på organisationer som inte tydligt har en plats i det nationella krishanteringssystemet. Här skulle MSB kunna ta en viktig roll för att snabbare lyfta in och samordna samhällets samlade resurser.

Förkortningar

ISF	Inriktnings- och samordningsfunktion
LSO	Lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
NSI	Funktionen nationell samordning och inriktning
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
SO	Särskild organisation

Innehållsförteckning

Sammanfattning	iii
Förkortningar	iiv
Introduktion	7
Syfte	9
Disposition.....	9
Det svenska krishanteringssystemet	10
Grundläggande principer.....	11
Gemensamma grunder	12
MSB:s särskilda uppdrag från regeringen.....	13
<i>Organisation i vardagen respektive särskild organisation</i>	15
<i>Funktionen för nationell samordning och inriktning</i>	16
Tidigare forskning, perspektiv och begrepp	16
Systemteoretiska utgångspunkter.....	18
MSB:s samordnande roll ur ett nätverksperspektiv.....	21
MSB:s roll i krisen – Inramning och tolkning	24
Sammanfattning	27
Metod	27
Genomförande och datainsamling	28
<i>Dokumentstudie</i>	29
<i>Intervjustudie</i>	30
<i>Workshop</i>	31
<i>Kontinuerliga avstämningar</i>	31
Analysmetoder	32
<i>Analys av aktörers uppfattningar om MSB:s samordning under coronapandemin</i>	33
Metoddiskussion	35
MSB:s centrala aktiviteter under pandemin	37
Initiera och driva samordning	37
<i>Kommunikationssamordning</i>	38
Åtgärder och stöd.....	40
Omvärldsbevakning	40
Analys och lägesbilsarbete	41

MSB:s arbete under Coronapandemin – en tidslinje	42
Coronapandemins inledning – januari–mars 2020.....	43
Smittspridningen tar fart – april–juni 2020.....	44
Läget stabiliseras – juli–oktober 2020.....	45
En andra våg – oktober–december 2020.....	47
Fortsatt ansträngt läge – januari–april 2021.....	49
En andra pandemiosommar – maj–september 2021	50
Analys av MSB:s samordning under Coronapandemin	51
MSB:s förutsättningar att samordna under Coronapandemin.....	52
<i>MSB – en del av ett större system.....</i>	<i>52</i>
<i>Regeringens styrning av myndigheterna</i>	<i>55</i>
<i>Krisens inramning.....</i>	<i>58</i>
Från otydlighet till att hitta rätt i samordningen	61
<i>Utmaningar med MSB:s särskilda organisation.....</i>	<i>61</i>
<i>Kommunikationssamordningens otydliga uppdrag och gränser</i>	<i>64</i>
<i>Oklarheter inledningsvis kring syfte med samordning</i>	<i>67</i>
<i>Samordningens gränser</i>	<i>68</i>
<i>Ovana aktörer i krisens inledning</i>	<i>71</i>
Att möta behov för att åstadkomma samordning	73
<i>Behov av samordning i "Hälsokrisens" periferi</i>	<i>73</i>
<i>Behov av en övergripande lägesbild.....</i>	<i>74</i>
<i>Betydelsen av kunskap om och tillit till andra aktörer.....</i>	<i>76</i>
Osäkerhet och anpassningskapacitet	78
Slutsatser och övergripande rekommendationer.....	80
Utmaningar: MSB:s roll och ansvar i "Hälsokrisen".....	80
Utmaningar: MSB som samordnande aktör vid samhällskriser	85
Upplevd måluppfyllelse och effekter av MSB:s samordnande aktiviteter.....	88
Lärdomar och förslag till utveckling.....	91
Referenser.....	96
Bilaga 1: MSB Interna dokument som används i utvärderingen	100
Bilaga 2: Lärdomar från intervjuer och workshop	101
Bilaga 3: Utdrag från intervjuerna.....	102

Introduktion

Coronapandemin är en av de allvarligaste samhällskriser som inträffat i modern tid. Den omfattning och det långvariga förloppet har satt det svenska krishanteringssystemet på hårda prov. Att ta tillvara på erfarenheter från hanteringen av Coronapandemin och dra lärdomar inför framtida kriser är en utgångspunkt för denna utvärdering som genomförts på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). MSB:s roll vid samhällsstörningar är att stödja samhällets samlade hantering vid samhällsstörningar som olyckor, kriser och krig. Utifrån ett helhetsperspektiv ska MSB verka pådrivande för att behov ska tas omhand på ett samordnat och effektivt sätt. MSB har därför haft en viktig roll i arbetet under Coronapandemin för att samordna ett stort antal offentliga och privata aktörer på olika nivåer.

Den här utvärderingens målsättning är att utgöra ett stöd i den fortsatta utvecklingen av MSB:s förmåga att agera samordnande vid samhällsstörningar och kunna användas som underlag för utvecklingen av hur MSB framöver kan utvärdera sin verksamhet. Den ska bidra till att identifiera styrkor och förbättringsområden samt ge en bild av MSB:s förmåga och agerande inom ramen för pandemihanteringen utifrån myndighetens uppdrag. Utvärderingen ska vidare utmyнна i rekommendationer om hur myndigheten kan utveckla sin krishantering.

Utvärderingsperioden har avgränsats i tid till tiden mellan 31 januari 2020 och 15 september 2021. Det har varit möjligt att även inkludera en något längre tidsperiod i delar där det bedöms som relevant, vilket anges i texten.

Utvärderingen är avgränsad till en specifik del av MSB:s arbete och avser MSB:s samordnande uppdrag enligt 7 § i myndighetens instruktion, att stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap. Det visade sig dock att det inte är helt lätt att dra gränsen för vad som är MSB:s samordnande uppdrag i relation till MSB:s övriga uppgifter. Det har särskilt gällt gränsdragningen mellan MSB:s samordningsuppdrag och deras insatsverksamhet. I denna rapport berörs därför saker som ligger i gränslandet för vad som ingår i MSB:s samordningsuppdrag enligt 7 § i myndighetens instruktion (Förordning

(2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Resursmäkling är ett sådant område som omnämns både inom ramen för MSB:s insatsverksamhet (se MSB, 2023) och i termer av resurssamordning som ingår i myndighetens samordningsuppdrag (§7 "effektivt använda samhällets samlande resurser"). Oavsett var vi väljer att placera MSB:s arbete med resurser har det varit ett område som under Coronapandemin visat sig kräva en hög grad av samordning och finns därför med i olika grad i föreliggande rapport. Något som också påverkat vårt val av vad som ska inkluderas i rapporten beror av vad som lyfts fram i våra diskussioner med MSB, samt av såväl externa som interna aktörer inom MSB (där det inte alltid funnits en samsyn kring frågan). Vi har därför valt att inkludera sådant som olika aktörer uppfattat ingå i MSB:s samordnande uppdrag.

I uppdraget framgår vidare att utvärdera effekter av MSB:s samordning. Det är svårt att fastställa orsakssamband mellan MSB:s aktiviteter och effekter kopplat till uppdraget då det både handlar om mängder av aktiviteter över tid och att resultaten i form av ökad samordning även är beroende av andra aktörer i systemet. Vi har därför valt att värdera effekter utifrån teorier om nätverksstyrning och hur MSB som en samordnande aktör kan agera för att bidra till ökad samordning.

Trots att utvärderingen ska fokusera MSB:s agerande har vi även valt att inkludera vissa externa förutsättningar för samordningsuppdraget. För att förstå MSB:s arbete som en del i det svenska krishanteringssystemet har aspekter som hur pandemin ramades in som kris samt hur uppdragen till MSB och andra samverkande myndigheter utformades från Regeringskansliet beaktats då det var förutsättningar som fick stor inverkan på MSB:s möjligheter att utföra sitt samordnande uppdrag. I analysen har en kontextualisering gjorts för att sätta resultat, förslag och rekommendationer i ett större sammanhang.

Under processen har det beslutats om förändringar i de förordningar som reglerar den svenska beredskapen. Dessa har inte legat till grund, varken för syfte, frågeställningar eller tidig analys av insamlat material och kommer endast i undantagsfall att hanteras i rapporten då studien

genomfördes innan dessa dokument fanns. Men där det varit relevant har vissa nya begrepp använts, vilket då kommenteras i texten.

Syfte

Syftet med utvärderingen är att undersöka hur väl MSB har utfört det samordningsuppdrag myndigheten har enligt 7 §, Förordningen (2008:1002) instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Förordningen tydliggör att MSB ska stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap. Myndigheten ska se till att berörda aktörer under sådana förhållanden får tillfälle att:

- samordna åtgärder,
- samordna information till allmänhet och medier,
- effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och
- samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

Myndigheten ska bistå Regeringskansliet med underlag och information av betydelse för myndighetens ansvarsområde i samband med allvarliga olyckor och kriser samt under höjd beredskap.

Med detta som utgångspunkt utgår utvärderingen från följande frågeställningar:

- Uppfyllde MSB de målsättningar som finns uppsatta för deras samordnande uppdrag?
- Vilka utmaningar har MSB haft i sin samordnande roll under pandemin? Hur har de hanterat dessa utmaningar?
- Vilka effekter har samordningen uppfattats ge upphov till av de olika ingående aktörerna?
- Vilka lärdomar kan MSB ta med sig från samordningen under pandemin för att utveckla sin verksamhet?

Disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. Först beskrivs kort det svenska krishanteringssystemets grundläggande principer och gemensamma

grunder, därefter MSB:s mandat, roll och funktion. Därefter presenteras de teoretiska utgångspunkter som använts i analysen av MSB:s samordnande roll under pandemin. Därpå presenteras de metoder som använts i utvärderingen samt analysmetoder som beskriver hur vi analyserat insamlade data. Avsnittet avslutas med en metoddiskussion. I de två följande kapitlen redogörs för MSB:s centrala aktiviteter under pandemin januari 2020 – september 2021. MSB:s tillhandahållna dokument ligger till grund för dessa delar. Därefter följer resultatredovisningen och analysen av insamlade data, samt utvärderingens slutsatser.

Det svenska krishanteringssystemet

I detta avsnitt presenteras grunden för den svenska krishantering. Kapitlet är indelat i två avsnitt, "Grundläggande principer" och "MSB:s mandat, roll och funktion". Den första delen berör det svenska krishanteringssystemets och avser att tydliggöra det arbetssätt som ligger till grund för MSB arbete. Avsnittet omfattar de tre grundprinciperna samt den nationella praxis för krishantering som presenteras i "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar". Därefter följer ett avsnitt som visar på MSB:s organisation och funktion i krishanteringssystemet.

För att förstå MSB:s samordningsuppdrag kan det också vara bra att förstå skillnaden mellan samordning och samverkan. I Gemensamma Grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB777, s. 20) definieras begreppen på följande sätt:

Samordning är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning är en effekt av ledning och/eller samverkan hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det går.

Samverkan är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

Grundläggande principer

Den svenska krisberedskapen bygger på ansvar och samverkan och att berörda aktörer (offentliga som privata) vid en samhällsstörning tar ansvar för sin verksamhet, samt att de har ansvar att samverka med varandra. Det är något som finns inbyggt i den svenska förvaltningsmodellen och i krisberedskapssystemet. Det svenska politiska systemet kännetecknas av att regeringen fattar kollektiva beslut, består av oberoende myndigheter och på lokal och regional nivå finns ett starkt lokalt självstyre. Detta innebär att regeringen genom direktiv styr myndigheterna men att ansvaret för att tolka lagar och regler samt hur själva genomförandet ska gå till ligger hos myndigheten. Det innebär även att de regionala och lokala nivåerna har ett förhållandevis stort ansvar som aktörer i den svenska förvaltningen och därmed i krishanteringssystemet. Samma principer gäller vid krissituationer. Kriser berör ofta flera, och ibland alla, sektorer och områden i samhället och har därför en gränsöverskridande karaktär.

Systemets uppbyggnad gör att det finns krav på, samt att det uppstår behov av, samordning mellan berörda aktörer vid hantering av samhällsstörningar. Aktörerna behöver därför kunna arbeta tillsammans i olika och varierande konstellationer, beroende på vad som hänt, hur utdragen händelsen är och med utgångspunkt i olika regelverk m.m. som kan vara relevanta i den uppkomna situationen.

Grundläggande principer inom krisberedskapen är:

- Ansvarsprincipen – att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Aktörer har även ett ansvar att agera i osäkra lägen. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.
- Närhetsprincipen – att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.
- Likhetsprincipen – att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Det geografiska områdesansvaret kompletterar de grundläggande principerna. I det svenska krishanteringssystemet finns strukturer för samordning på flera nivåer. På varje nivå finns det en geografiskt områdesansvarig aktör som ska verka för inriktning och samordning inom sitt ansvarsområde. Kommunerna utövar det geografiska områdesansvaret på lokal nivå och länsstyrelserna på regional nivå. Det geografiska områdesansvaret på nationell nivå utövas av regeringen med stöd av Regeringskansliet och de centrala myndigheterna. Medan regeringens ansvar i första hand avser strategiska frågor, ligger ansvaret för taktiska och operativa åtgärder på de centrala myndigheterna. Regeringen har särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap (7 § Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Gemensamma grunder

Utöver statens reglering av MSB:s uppdrag styrs arbetet också av etablerade rutiner för hur samverkan ska gå till genom "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar".

Gemensamma grunder är en nationell praxis för hur krishantering bör bedrivas och består av etablerade och överenskomna arbetssätt för aktörsgemensamt arbete som ska användas vid samhällsstörningar.

Vägledningen beskriver vikten av att förbereda ett aktörsgemensamt agerande i vardagen och att agera tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt, exempelvis att använda befintliga strukturer, samt att utveckla fördjupade former för aktörsgemensam hantering (ingen aktör äger krisen exklusivt, alla kan ha en roll i hanteringen).

Som stöd vid hantering av samhällsstörningar tar "Gemensamma grunder" upp utgångspunkter, förhållningssätt och arbetssätt på ett övergripande sätt som visas i Figur 1. Syftet är att skydda samhällets funktioner vid kriser och riktar sig till alla aktörer som har ett ansvar för eller kan bidra till att hantera samhällsstörningar. Med aktörer menas offentliga, privata och ideella organisationer. Det kan vara kommuner, landsting, myndigheter, frivilliga organisationer, företag eller spontana sociala nätverk. (Gemensamma grunder, sid 9)

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar		
Utgångspunkter	Förhållningssätt	Arbetsätt
Det skyddsvärda Identifiera brister Aktörsgemensamt språk Den svenska modellen	Helhetssyn Perspektivförståelse Människors samspel Medvetet beslutsfattande Tid, proaktivitet, samtidighet Kriskommunikation	Aktörsgemensamma former Helhetsmodellen Teknisk samordning Informationsdelning Lägesbilder Kunskap, övning, lärande
Övergripande syfte: Att skydda samhällets funktioner vid kriser Vägledning till aktörer för att underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning		

Figur 1: Sammanfattning av Gemensamma grundens innehåll och syfte.

Intressant för denna studie är framför allt de aktörsgemensamma formerna för inriktning och samordning och Inriktnings- och samordningsfunktionen ISF. Att arbeta aktörsgemensamt förutsätter att alla aktörer kan agera i gemensamma former. I ISF handlar dessa former om att:

- Organisationer ska ha förmåga att inrätta ISF
- Består av utsedda representanter
- Aktörer träffar överenskommelser om inriktning och samordning
- Hålls ihop av geografiskt ansvarig aktör

Under pandemin inrättades ett antal ISF:er, och även andra möten som i efterhand skulle kunna definieras som ISF, trots att deltagarna kanske inte uppfattade det så, just då.

MSB:s särskilda uppdrag från regeringen

MSB:s samordnande roll kom under pandemin att utökas och utöver de stadigvarande reglerade operativa uppgifterna gav regeringen genom särskilda regeringsbeslut MSB tio regeringsuppdrag och operativa uppgifter med koppling till pandemin. Vissa av dessa uppdrag kom att uppfattas "överlappa" uppdrag som gavs till andra myndigheter:

1. 19 mars 2020: information till allmänheten med anledning av utbrottet av det nya coronaviruset.

2. 30 april 2020: att bistå med transporter och logistik avseende skyddsutrustning och annan materiel till följd av Covid-19.
3. 8 juli 2020: att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av Covid-19.
4. 10 sep 2020: att göra en behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning till samhällsviktig verksamhet.
5. 5 nov 2020: att samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna riktade till allmänheten med anledning av coronapandemin (till Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelserna och MSB).
6. 26 nov 2020: samhällskonsekvenser utifrån olika smittspridningsscenarier.
7. 10 dec 2020: information till allmänheten via sms.
8. 17 dec 2020. att genomföra nationella informationsinsatser om vaccination mot Covid-19 (till Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, MSB och Socialstyrelsen), främst med frågor som rör missinformation, desinformation och ryktesspridning om vaccination mot Covid-19.
9. 22 dec 2020: att vidta ytterligare åtgärder för att öka andelen anställda som arbetar hemifrån
10. 11 mars, 2021: Uppdrag till Socialstyrelsen och MSB gällande eventuellt överskott av skyddsutrustning.

Några av dessa är av särskilt intresse för denna utvärdering nämligen uppdragen 1, 3, 5, 7 och 8.

Uppdragen är relaterade till kommunikation, information och samordning, dvs. att informera allmänheten med anledning av utbrottet av det nya coronaviruset, att samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna riktade till allmänheten med anledning av Coronapandemin, samt att genomföra nationella informationsinsatser om vaccination mot Covid-19. MSB fick även i uppdrag att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av Covid-19.

MSB:s operativa krishantering sker vanligtvis i den operativa avdelningen, men i samband med mer omfattande samhällsstörningar, kan en särskild organisation (SO) etableras, vilket skedde under pandemin.

Organisation i vardagen respektive särskild organisation

MSB bedriver kontinuerligt operativt arbete, bland annat för att upprätthålla aktuell lägesbild, stödja samordning kring olika frågor, och genomföra stödinsatser nationellt och internationellt. Vid händelser i samhället som är så omfattande eller allvarliga att MSB:s resurser måste organiseras, ledas och användas på särskilt sätt, kan under en begränsad tid en SO etableras med fokus på hantering av händelsen. I samband med att MSB fick indikationer om att ett coronavirus började spridas etablerades den 31 januari 2020 en sådan SO. Detta för att säkerställa en skräddarsydd, skalbar, flexibel och övad organisation som anpassas utifrån de krav som en samhällsstörning medför. Syftet med en SO är att säkerställa en samordnad och strukturerad myndighetshantering som bidrar till att upprätthålla samhällets säkerhet.

De funktioner som vanligtvis ingår i en SO speglar MSB:s operativa uppgifter vid samhällspåfrestningar och ska särskilt verka för att uppnå MSB:s uppdrag vid samhällsstörningar: att arbeta proaktivt och förberedande för att skapa ökad beredskap på nationell nivå. Under Coronapandemin fick SO i uppdrag att:

- verka för nationell samordning och inriktning av kritiska frågeställningar för samhällets samlade hantering samt mäkling och prioritering av resurser.
- stödja berörda aktörer med kompetens och materiel för att säkerställa en effektiv och samlad hantering samt verka för att samhällets samlade resurser omhändertas effektivt.
- stödja samordning och informationsutbyte mellan berörda: aktörer för att säkerställa samhällets samlade hantering. Till det hör att MSB ska verka för att information och kommunikation riktad till allmänheten är korrekt, relevant och samordnad. MSB:s externa kommunikation ska svara mot allmänhetens informationsbehov och utgå från myndighetens uppdrag.
- följa händelseutvecklingen i Sverige och internationellt och kontinuerligt genomföra analyser på kort och lång sikt.

Under stora delar av Coronapandemin har SO:en varit aktiverad. Sammanlagt har 128,2 årsarbetskrafter varit schemalagda i SO:en under perioden januari 2020 fram till och med augusti 2021.

Funktionen för nationell samordning och inriktning

Funktionen nationell samordning och inriktning (NSI) har varit central i MSB:s operativa hantering av Coronapandemin inom myndighetens SO. Enheten för operativ ledning (fr.o.m. 2022-01-01 "Enheten för samordning och inriktning") inom den operativa avdelningen har förvaltningsansvar för NSI-funktionen i samband med inrättande av en SO.

NSI:s roll har varit att nå ett samlat statligt agerande och på så sätt upprätthålla tillit och förtroende för myndigheters åtgärder samt säkerställa att samhällets funktionalitet kunnat upprätthållas. För att möjliggöra ett samordnat agerande under pandemin har NSI varit drivande i det aktörsgemensamma samordnings- och inriktningsarbetet på nationell nivå, bland annat genom att sammanföra aktörer vid regelbundna samverkansmöten med olika aktörer, t.ex. bevakningsansvariga myndigheter, länsstyrelser, SKR samt andra aktörer utifrån uppkomna behov. Syftet har bl.a. varit att dela lägesbilder, reda ut frågeställningar mellan aktörer, diskutera behov, säkerställa en gemensam inriktning, och skapa förståelse för olika aktörers arbete.

Tidigare forskning, perspektiv och begrepp

Tidigare forskning om större samhällskriser, likväl som rapporter som studerat Sveriges hantering av Coronapandemin, visar att vissa problem är återkommande. När en större samhällskris inträffar är det ofta de myndigheter inom vilkas område krisen inträffar som aktiveras och hanterar krisen. Krisen omvandlas till något hanterbart inom ramen för deras ansvarsområde och geografiska område (Oscarsson & Danielsson, 2018). Enligt närhetsprincipen bör arbetet utföras så nära den inträffade krisen som möjligt och så långt möjligt enligt verksamhetens normala rutiner. Under pandemin krävde detta en omfattande samverkan då pandemin hanterades av ett stort antal offentliga myndigheter såväl som privata verksamheter. Coronapandemin fick en så omfattande påverkan på

samhället att flera verksamheter fick lägga om sin verksamhet och vissa fick även stänga ner, vilket bland annat ledde till ökad stress, oro och arbetsbörda hos drabbade verksamheter (Olausson et al. 2021, Olausson et al., 2022), men också stora behov av samordning av både materiel och andra resurser, till exempel kommunikation.

Två viktiga begrepp i den här utvärderingen är *hälsokris* och *samhällskris*. Coronakommissionen konstaterar i sin rapport, att regeringen i mars 2020 menade att de "hade två olika kriser att hantera, dels en samhällsekonomisk kris, dels en hälsokris", och att dessa kriser hade delvis olika förlopp (se Coronakommissionens rapport SOU 2022:10 sid. 346). Kriser tolkas ofta utifrån det som utlöser krisen, t.ex. skogsbrand, översvämning eller parasiter och relateras till det ansvar som en insatsorganisations verksamhet har att hantera (Danielsson, 2021; Oscarsson, 2021). De vidare konsekvenserna kommer dock inte alltid upp till ytan då den utlösande krisen ofta får allt fokus. Men hanteringen av kriser kan under lång tid fortgå hos många, både offentliga och privata aktörer, långt efter att intresset för det som utlöste krisen klingat av. Dessa aktörers krishantering är ofta avgörande för att upprätthålla samhällets funktionalitet och vidare utveckla förmågan att hantera framtida kriser. För att få förståelse för samhällets totala förmåga att hantera kriser finns behov av att även samordna ageranden som utövas i krisens periferi.

Under Coronapandemin tolkades krisen av flera olika aktörer. Detta gjordes exempelvis genom de uppdrag som regeringen gav till myndigheter. Baserat på tolkning att det framför allt var en hälsokris lyftes Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen fram som ansvariga myndigheter (Danielsson & Öhman, 2021). Men som framkommer både i Coronakommissionens rapporter och andra utvärderingar kom pandemin att omfatta stora delar av samhället där kommuner och privata organisationer fick stå för en stor del av hanteringen (exempelvis skolor, butiker, transporter, äldreomsorg) (Coronakommissionen "Sverige under pandemin", SoU 2021:89; 2022:10, Uppsala kommun, 2021; Rådestad, Blomstrand, Narby, Koraeus & Deschamps-Berger, 2020).

För att öka förståelsen för MSB:s samordnande roll vid samhällskriser lyfter vi nedan fram några teorier och begrepp som vi kommer att använda i

analysen av MSB:s arbete under Coronapandemin. Vi använder systemteori för att sätta in MSB arbete i en kontext, nätverksperspektivet för att förstå MSB:s roll i krishanteringssystemet och det interaktionistiska perspektivet för att ge inramning och tolkning, samt för att förstå MSB:s förutsättningar men också de möjligheter och utmaningar myndigheten hade att genomföra sitt uppdrag.

Systemteoretiska utgångspunkter

System och systemiskhet har kommit att knytas nära samman med informations- och kommunikationstekniken, då systemanalys är beroende av omfattande informationsbehandling. Men det är missvisande om "systemsamhället" helt förknippas med den informationstekniska utvecklingen. Det bör noteras att "systemiskhet" har betraktats som en ofrånkomlig egenskap hos industrisamhället i stort sett från dess begynnelse. Redan för ungefär hundra år sedan gjordes en analys av svårigheten att styra och ta ansvar för systemen.

I det allmänna språkbruket, liksom i stora delar av den vetenskapliga litteraturen, används ordet system frikostigt och med blygsamma krav på precision (Große, 2023). Generellt sett bildar tre huvudsakliga element – komponenter, interaktioner och omgivning – tillsammans en form av helhet. Det som 'binder' ihop element till ett system är en gemensam nämnare, som kan vara gemensamma egenskaper eller att utföra en gemensam process. Krishanteringssystemet kan därför ses som ett system som hanterar kriser. En mycket förenklad beskrivning av ett system som utför en sådan process kan ses i Figur 2.



Figur 2: Enkel beskrivning av ett system

En ofta citerade mening är att 'ett system är mer än sina delar' vilket ofta refererar till möjligheten att åstadkomma bättre resultat genom ett gemensamt agerande. Detta gemensamma agerande kräver dock att alla

komponenter agerar inom sina ramar mot samma mål, vilket i sin tur nödvändiggör en form av styrning som bedömer output och som, efter en form av resonemang, implementerar ändringar i input (Figur 3). Exempel för detta är automatiserade processer, tex. bilens hastighetshållare eller ett uppvärmningssystem.



Figur 3: Enkel beskrivning av ett återkopplande system

I grunden är det alltså information och informationsutbyte som håller ihop alla system. Den genomgående frågeställningen är huruvida information finns tillgänglig och "hamnar rätt" och om återkopplingarna fungerar som de borde: mellan input och output, mellan avsikt och resultat, mellan styrande och styrda system.

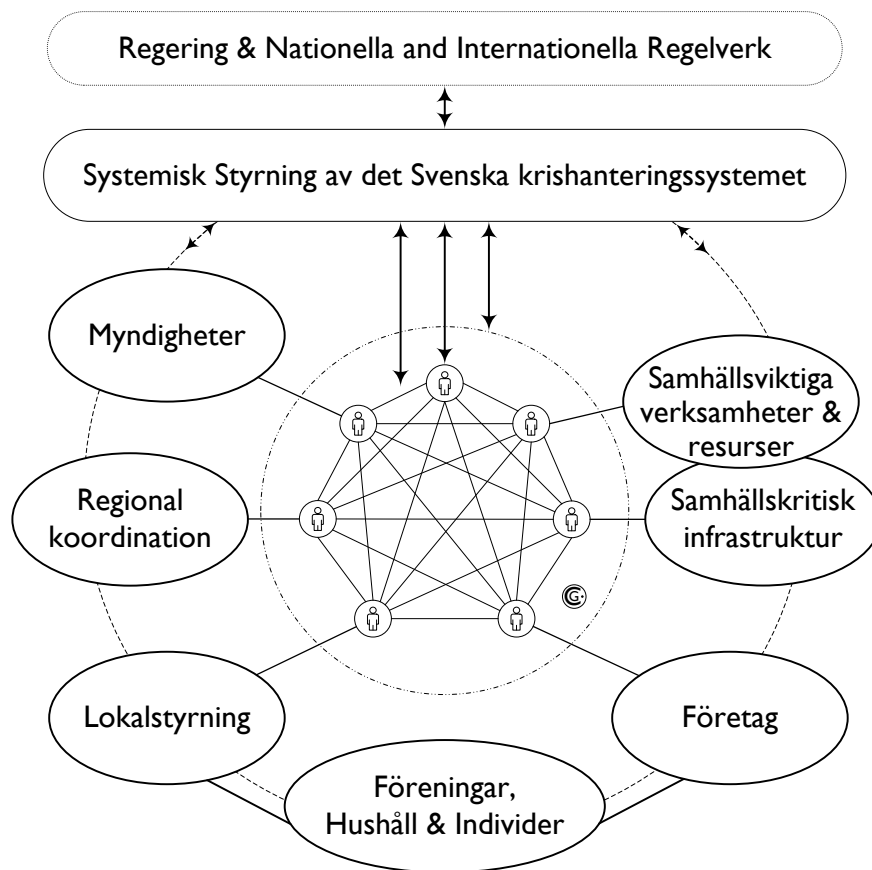
En väsentlig uppgift är att definiera vad som utgör systemet och var gränserna kan ses för systemets agerande. I samband med att definiera system och systemgränser, mätbarhet av systemegenskaper och beteende samt styrning av olika typer av system kom matematikern Wiener (1967) fram till tre typer av systemiska problem: "The single-brain problem", med vilket menas problem som involvera en person, så som hjärnforskning. Dessa problem är hanterbara. Den andra typen, "The two-brain problem", som involvera två personer, exempelvis i en utbildningsrelation är svåra att lösa. Slutligen "The many-brain problem" som involvera många personer, så som samhällsproblem, är olösliga. Det är den tredje typen av problem som analyseras i denna utvärdering.

Utöver de enkla och återkopplande system som beskrevs ovan, kännetecknas andra system i samhället av en allt högre nivå av komplexitet, från mekaniska och återkopplande system med en låg nivå av komplexitet till mänskliga, sociala och transcendentala system med en hög nivå av komplexitet (Boulding, 1985).

Att systemen är komplexa innebär bland annat att de är uppbyggda av ett stort antal sammankopplade komponenter, som kan anpassa sitt beteende (se Große, 2023). Anpassningsförmåga och -kapacitet på komponentnivå, som också kan förstås som självorganisation i nätverket, innebär att dessa komponenter eller aktörer lär sig av sina erfarenheter från samspelet med andra och omgivningen. Så utvecklas deras agerande med tiden, vilket i sin tur kan leda till ett oväntat eller plötsligt uppkommet (eng. emergent) beteende på systemnivå, vilket ofta innebär att systemprocessen inte levererar resultat som hade förväntats. Därför poängteras att styrning av komplexa system behöver ha en förmåga att förstå anpassningsprocesser samt att hantera friktioner, missförstånd och målkonflikter för att hålla systemet i ett stabilt tillstånd, dvs. där systemprocessen ger tillförlitliga resultat.

Ett komplext system i samhällelig kontext är ofta ett system-av-system, som är en samling uppgiftsorienterade eller dedikerade system som sammanför sina resurser och möjligheter för att skapa ett nytt, (ännu mer) komplext system som erbjuder mer eller annan funktionalitet och prestanda än vad som kunde härledas genom summan av de ingående systemen, exempelvis gällande krishantering och civilt försvar. Detta påstående betonar det avsiktliga beslutet av delsystem att samarbeta mot ett gemensamt syfte. Ett system som är en komponent i ett sådant system-av-system är dock samtidigt ett delsystem till ett annat system, vilket kräver samarbete för att anpassa strategiska mål i policyer, gemensamma standarder för gränssnitt mellan systemen och specifika mål och medel för drift och utveckling av det gemensamma nätverket, som representerar strukturen av ett sådant system-av-system. Figur 4 illustrerar sammanhanget mellan olika system och subsystem.

Det har påpekats att ett styrsystem är minst lika komplex som det systemet som styrning avser (Ashby, 1956). Systemisk styrning, till exempel genom former av nätverksstyrning (se avsnitt nedan), är alltså ett mångfacetterat och rekursivt koncept som involverar ett fler-nivå governance-system som utgör kopplingen mellan styrning, förvaltning och ledarskap inom ramen för riskstyrning och krishantering.



Figur 4: Olika aktörer som ingår i krishanteringssystemet

MSB:s samordnande roll ur ett nätverksperspektiv

För att förstå MSB:s roll som samordnande aktör i krishanteringssystemet och möjligheter att genomföra sitt uppdrag behöver vi sätta MSB:s roll i relation till den politiska kontext de verkar i. Vi utgår från nätverksteorier som riktar fokus på politisk styrning och samverkan i formulering och genomförandet av politik. Detta perspektiv speglar en internationell trend de senaste decennierna mot ökad involvering av flera aktörer i det politiska beslutsfattandet och som tidigare forskning brukar benämna med det engelska begreppet governance där nätverksstyrning utgör en komponent.

Grundläggande handlar nätverksstyrning om att flera samhällsaktörer deltar i de olika delarna av den politiska processen för att gemensamt hantera politiska utmaningar i samhället (Rhodes, 1996; Sørensen & Torfing, 2018). Det är dock sällan nätverksstyrning förekommer i en renodlad form utan den kan utgöra en av de strategier staten använder för att styra. Nätverksstyrning innebär ett sätt att se på politiska processer som skiljer sig från en mer hierarkisk styrning. Utgångspunkten är att samverkan sker på frivillig grund och horisontellt mellan aktörer som tillsammans kan såväl initiera, besluta som genomföra politik (Torfing & Triantafillou 2011, s. 4). Dock sker samverkan oftast i formaliserade processer där aktörerna samverkar i etablerade konstellationer. En utgångspunkt för nätverksstyrning har varit en insikt om att staten inte själv besitter alla resurser. I stället behöver resurser mobiliseras och samordnas från såväl offentliga som privata aktörer och från olika sektorer i samhället för att hantera allt fler komplexa samhällsproblem. Detta är något som även ligger till grund för det svenska krishanteringssystemet. Utan samverkan riskerar åtgärder inom en sektor att motverkas av åtgärder i en annan.

Krishanteringsområdet är ett område som, beroende på krisens art, berör många sektorer i samhället och som därför kräver samordning. Nätverk kan ses som ett sätt för aktörer att nå sina mål genom att minska transaktionskostnader och informationsasymmetrier. I den klassiska litteraturen om policynätverk beskrivs vikten av självorganisering som ett sätt att skapa legitimitet för samverkan och vilja till agerande (Rhodes 1996; Sørensen & Torfing 2005). Genom samverkan kan aktörer med skilda infallsvinklar på en fråga mötas och därigenom få en ökad förståelse för varandras olika behov och förutsättningar. Samverkan förväntas skapa grund för långsiktiga relationer som kan bidra till tillit och underlättande av gemensam hantering.

Det finns en förväntan om att denna form av styrning ska bidra till engagemang och anpassningskapacitet hos implementerande aktörer för att samhället därigenom mer effektivt ska hantera komplexa och snabbföränderliga förhållanden (Torfing & Triantafillou 2011, s. 3). I ett krishanteringssystem blir en sådan förmåga central och i det svenska krishanteringssystemet förväntas samordning ske mellan såväl offentliga

som privata aktörer och mellan olika nivåer. Förmågan hos administrativa system att agera utifrån osäkerhet och agera flexibelt vid situationer av kris och katastrofer brukar beskrivas genom begreppet resiliens eller anpassningskapacitet (Sarker et.al., 2019). Det kan handla om att anpassa sig till snabbt ändrade förhållanden och med en organisatorisk flexibilitet. Det innefattar även en förmåga att klara av och hantera den stress som uppkommer vid oväntade händelser (Salehi et.al., 2020). God anpassningskapacitet är därför central för krishantering och i ett nätverksperspektiv handlar det om hantering inom och mellan organisationer.

Även om samverkan i nätverk förväntas ske på frivillig grund finns ofta en samordnande aktör som i forskningslitteraturen brukar betecknas metagovernor, vilket kan liknas med MSB:s roll i krishanteringssystemet. För MSB handlar det samordnande uppdraget om att "...se till att berörda aktörer [...] får tillfälle att samordna..." (7§ i Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap)) där MSB agerar som den samordnande aktören. Den förväntade effekten av samordning i en krissituation är att nå gemensam inriktning för att på ett mer övergripande plan bidra till att skydda samhällets funktioner vid en kris (PM, MSB:s operativa uppdrag, oktober 2021). Det handlar dock inte om en aktör som har mandat att besluta över de andra aktörerna. En samordnande aktör är ofta en representant för staten och förväntas, till skillnad från den mer traditionellt hierarkiska, agera medaktör och utöva vad som kan kallas ett interaktivt ledarskap (Sørensen & Torfing, 2018). Den samordnande aktören har därför snarare rollen att underlätta, leda och vägleda de andra aktörerna till samordning kring en mer specifik fråga (Torfing & Triantafillou 2011, s. 2). Samtidigt krävs en problemlösningskapacitet för att nätverken ska vara effektiva och där har den samordnande aktören en viktig roll i att bidra till att de deltagande aktörerna kommer fram till lösningar. En förväntan som finns på nätverksprocesser är att de ska bidra till ökad legitimitet hos de deltagande aktörerna och därigenom en ökad vilja att genomföra de beslut som kommer ut ur processerna (Börzel & Panke 2008, s. 164). Den samordnande aktören har därmed en viktig roll för att skapa legitimitet för nätverkandets betydelse och de åtaganden som deltagarna kommer fram till.

Det finns en hel del utmaningar med denna form av styrning. En återkommande kritik handlar om svårigheter till ansvarsutkrävande och en risk för att politiskt laddade frågor delegeras till myndighetsnivå (Torfing & Triantafillou 2011, s. 2–5). Då nätverksstyrning utgår från uppmuntran, informationsöverföring och frivilliga åtaganden måste själva genomförandet av de åtaganden som man kommer överens om i samverkanskonstellationer sedan ske i respektive myndighet eller hos respektive privat aktör. Den samordnande aktören har ofta få sanktioneringsmöjligheter om de aktörer som ingår i samordningen inte genomför sina åtaganden. Det kan även vara svårt för den samordnande aktören att få insyn i hur genomförandet sker.

Den samordnande aktören kan därför använda flera strategier för att påverka och bidra till samordning. De kan beskrivas utifrån fyra typer av strategier. Det kan vara genom att påverka strukturen och procedurerna för nätverkandet. Det kan även handla om att agera för att skapa en inramning, så kallad "framing", till nätverkets mål och förutsättningar. Vidare kan de agera konfliktlösare och se till att stärka upp resurssvaga aktörer i förhållande till aktörer med mer resurser. Slutligen kan de även agera för att påverka agendan och därmed mer aktivt påverka utfallet i nätverkandet (Sørensen & Torfing 2009). Den samordnande aktören har därmed en bred palett av mer eller mindre proaktiva möjligheter att agera. Dessa fyra strategier kommer att ligga till grund för analysen av MSB:s samordnande uppdrag under Coronapandemin och värderingen av effekten av MSB:s samordnande insats. Hur den värderingen kommer att genomföras beskrivs vidare i metodavsnittet.

MSB:s roll i krisen – Inramning och tolkning

Teorier om meningsskapande och tolkningsföreträdet flyttar fokus från den politiska till den organisatoriska nivån och om hur kriser ramar in och förstås av olika aktörer, till krisers påverkan på den enskilda aktören. Specifikt används Creed, Langstraat och Scullys (2002) teknik för analyser av inramning (frame analysis). Deras analysmodell skildrar den mängd argument och motargument som omger komplexa händelse och de många och ofta konkurrerande krafter och handlingslogiker som formar olika inramningar, som hur aktörer utformar, reagerar på och löser problem

(Creed et al., s. 36f). I deras modell visas exempelvis vilka aktörer som får legitimitet och uppfattas viktiga inom ramen för en rådande definition, och vilka som stödjer den tolkningen. De olika elementen länkas samman till "meningspaket" som visar vad som ingår i en viss tolkning och vad som hamnar utanför och som inte erkänns (se tabell 1).

Tabell 1: Analysmodell baserad på Creed et als. (2002) element.

Metaforer	Metafor 1	Metafor 2
Exempel		
Visuella bilder		
Vad är problemet		
Vem är ansvarig		
Vad är lösningen		

Inramning kan beskrivas som det meningsskapande som vi gör för att tolka och förstå händelser i vardagen (Goffman, 1974, Mead 1934). Nästan alla aspekter av det vardagliga livet kan analyseras med stöd av de ramar som omger en händelse. Dessa ramar specificeras i mer konkreta termer i Creeds et al. (2002) element.

Tolkningen av en händelse och vilka som är legitima aktörer förstärks när aktörer börjar agera i enlighet med den rådande definitionen. Metaforer och visuella bilder indikerar vem som ses som legitim och central aktör och hur denna legitimitet förstärks och återberättas (Danielsson & Sjöstedt-Landén, 2020; Ericson & Mellström, 2016; Creed et al. 2002 s. 43). Creed et al. betonar vikten av vem som sponsrar den specifika inramningen, vem som utmanar den och vem som tolkar den, vilket kan kopplas till diskurser som ofta tas för givna. Inramningarna kan också avslöja saknade tolkningar då de visar vilka bilder av situationen som finns och vilka som osynliggörs.

Eftersom flera inramningar är möjliga pekar Creed et al. på vikten av att ta hänsyn till olika ramar när man fångar en situation eller tydliggör vilka aktörer som spelar en avgörande roll. Beroende på hur t.ex. en kris identifieras och ramar in kommer olika aktörer att få en mer eller mindre framträdande roll (Creed et al., 2002; Goffman, 1974; Danielsson, 2021, Grape, 2006), t.ex. om en kris ramar in i termer av dess utlösande faktor, dess konsekvenser eller vad som gäller inom det rådande fältet. Creed et al. erbjuder en teknik för att förstå hur en tolkning av en situation på så sätt kan skapa en delad social medvetenhet kring en händelse och hur vi förstår situationen. Med tillämpning av deras teknik kan viktiga inramningar av coronapandemin synliggöras, men också uppmärksamma vilka som saknas.

Vi kommer vidare att lyfta in begreppet intrycksstyrning och det dramaturgiska perspektivet med vilket menas förväntningar som andra har på vårt beteende i en specifik situation dvs. hur vi bör agera och samspela med varandra (Goffman, 1990). Denna förväntan påverkar oss på så vis att vi försöker presentera en bestämd bild av oss själv eller vår verksamhet som ligger i linje med och speglar de normer, regler och förväntningar som gäller för en viss roll. Roller är en personlig fasad som förknippas med aktören själv som ålder, kön, rang och som byggs upp och förstärks genom våra beteenden, maner, klädsel, gester, uppträdande. Men rollen är också förankrad i yttre ting som möbler, byggnader och organisationstillhörighet. När vi utövar en roll i en viss position eller när en organisation vill visa vad den står för, undviks beteenden som skulle kunna uppfattas på något annat sätt än just så som man vill bli uppfattad. Man gör anspråk på att vara av ett speciellt slag och utövar följaktligen automatiskt en moralisk press på de andra att stödja denna föreställning. Man söker legitimitet för tolkningen man gjort av den rollen man vill presentera, men för att samspelet ska fungera förutsätts att övriga aktörer accepterar och uppfattar rollen som trovärdig och stödjer tolkningen. När vi lyckas spela den roll vi tagit på oss väl, skapar det en säkerhet hos andra aktörer. Det vet vad de kan förvänta sig i relationen. Är vi inte trovärdiga i rollen skapas inte det intryck man vill skapa, vilket kan leda till osäkerhet och att trovärdigheten går förlorad.

Sammanfattning

De tre teoretiska perspektiven som presenteras ovan lyfter fram aspekter som på olika sätt bidrar i analysen av utvärderingen. Systemteorin visar på komplexiteten gällande samverkan i och samordning av storskaliga samhällsliga system, som involverar ett stort antal aktörer i var sin kontext. Det handlar om aktörernas egna tolkningar av och uppfattningar om en viss situation, vilket agerande som krävs samt vilka möjligheterna är att genomföra dem. De mer eller mindre bärkraftiga relationerna mellan dessa aktörer och den föränderliga omvärld som ramar in situationen, ställer krav och ger möjligheter för systemets samlade agerande.

Nätverksperspektivet riktar fokus på samverkan mellan olika aktörer och MSB som en samordnande aktör i systemet med möjligheter och utmaningar i arbetet att påverka riktningen för samverkan.

Teorin om inramning och tolkning används för att synliggöra problematiken med trovärdighet och legitimitet vid samverkan med andra. Teorin visar hur tolkningar och inramningar av en situation skapar förväntningar på visst agerande hos aktörer, och något som de måste leva upp till för att uppfattas trovärdiga i sin roll och få legitimitet för åtgärder.

Metod

Vi kommer i detta kapitel att redogöra för vårt tillvägagångssätt när det gäller genomförandet av utvärderingen. Vägledande för vårt arbete har varit MSB:s önskan att få kunskap om och rekommendationer för hur de kan fortsätta utveckla sitt samordnande uppdrag. Utvärderingen har därför en verksamhetsfrämjande ansats som innebär att ge inspel till lärande och utveckling internt i organisationen (Furubo, 2021). Fokus har varit på lärdomar syftande till utveckling snarare än kontroll och ansvarsutkrävande. Den ansatsen har inneburit att vi i utvärderingsgruppen kontinuerligt under vårt arbete haft avstämningar och diskuterat vårt arbete med MSB för att säkerställa att vi fått med sådant de önskat och samtidigt kunna ge inspel till dem i deras pågående utvecklingsarbete. Vi som utvärderare har därför fyllt en funktion av utomstående granskare och stöd i MSB:s förändringsarbete. Med utgångspunkten i att utvärderingen bidrar till en lärandeprocess i

organisationen och att vi diskuterat avgränsningarna för vårt arbete har uppdraget delvis förändrats under processen vilket vi går in på närmare i metoddiskussionen.

Fokus för utvärderingen har fastställts i dialog mellan MSB och Mittuniversitetet och utmynnade i den övergripande frågan om: *MSB uppdrag som samordningsansvarig vid samhällskriser*. I uppdraget ställdes krav på användbarhet, tillförlitlighet och giltighet uttryckt i att utvärderingen ska bidra till utveckling och få effekt i MSB:s verksamhet. Utvärderingen hade till uppgift att fokusera MSB:s arbete vad gäller deras samordnande uppdrag och hur deras arbete bidragit till hanteringen av Coronapandemin. I uppdraget har också ingått att undersöka hur andra utvalda aktörer upplevt dels MSB:s stöd under pandemin, dels arbetet att åstadkomma samordning och samverkan.

Det är även viktigt att nämna hur vi förhållit oss i vår roll som utvärderare i förhållande till det vi utvärderar. Ett antal aspekter som vi behövt förhålla oss till har vi hanterat på följande sätt. Vi har fått dokument som MSB givit oss men även fått tillgång till sådana som vi efterfrågat och som vi själva insamlat. Vi har varit fria att välja teoretiska utgångspunkter utifrån våra perspektiv och det initiala empiriska materialet vi tog del av. I valet av personer att intervjua var det MSB som föreslog externa organisationer, men vi valde vilka vi sedan intervjuade. Det har sedan varit organisationerna som själva valt och föreslagit representanter till intervjuerna. Vi har även kunnat lägga till organisationer och intervjupersoner när vi sett ett behov av det. Analyserna har vi själva ansvarat för men vi har diskuterat dem och resultaten med MSB under processen. Vi har i vissa fall justerat något efter inspel från MSB men då gällande hur vi kan förtydliga resultat och slutsatser och inte i resultatet och slutsatserna i sig.

Genomförande och datainsamling

Data för denna utvärdering har samlats in genom dokument, intervjuer och en workshop. I arbetet har vi utgått från MSB dokumentationer och från en intern förstudie av MSB:s erfarenheter från pandemin som MSB genomförde 2021. Förstudien kom att användas i dialogen för slutlig

inriktning av utvärderingsfrågor och avgränsningar för att möjliggöra en flexibilitet att kunna prioritera och fördjupa kunskapen inom för MSB prioriterade delar. Uppgifter och utvärderingar som MSB tillhandahållit har utgjort ett icke oväsentligt underlag till studien. Förutsättningar och fokus för utvärderingen samt att delresultat och uppdragets progression har diskuterats med MSB inledningsvis och under projektet.

Eftersom utvärderingen syftar till att ge inspel till fortsatt utveckling av MSB:s samordnande uppdrag har vi utgått från dessa premisser när vi valt empiriskt material. För att få en överblick över MSB:s samordnande arbete under Coronapandemin har vi utgått från MSB:s förstudier och dokumentation. I ett uppdrag som handlar om att få en mängd olika aktörer att samordna sig handlar det om att skapa arenor för samverkan, att bidra till tillit i relationerna mellan de olika aktörerna samt slutligen legitimitet för de beslut som fattas gemensamt i de samverkande forumen vilket vi beskrivit i teoriavsnittet. För att kunna utvärdera hur väl MSB genomfört sitt samordnande uppdrag har vi därför använt oss av intervjuer med medarbetare internt på MSB samt externt från de olika aktörer som deltagit i MSB:s samverkansaktiviteter. På det viset har vi kunnat få en fördjupad bild av MSB:s samordnande arbete under pandemin.

Dokumentstudie

Dokumentstudien omfattar olika typer av dokument. Urval av dokument har skett i samverkan med MSB och där MSB bistått med ytterligare dokument vid förfrågan från Mittuniversitetet (för en utförlig lista över dokument, se bilaga 1).

Följande typer av dokument har ingått i studien.

- MSB dokumentation från arbetet med Coronapandemin (uppföljningar och erfarenheter)
- Resultat från genomförda utvärderingar
- Anteckningar från operativa chefsmöten och samverkanskonferenser
- Nationella samlade lägesbilder och lägesrapporter
- Beslut i stort och behovsanalyser
- Remissvar till regeringen och Coronakommissionen.

Dokumentet har använts på två sätt, dels att skapa en bakgrund till studien, dels till att komplettera de data som samlats in under intervjustudien och workshopen.

Intervjustudie

Intervjustudien genomfördes i huvudsak i fokusgrupper internt vid MSB och i temagrupper med externa aktörer. Enskilda intervjuer genomfördes med vissa befattningshavare.

Sammanlagt har 14 intervjuer genomförts inom ramen för utvärderingen. Av dessa 14 var 7 intervjuer med intern personal från MSB och 7 intervjuer var med externa aktörer som haft olika grad av kontakt med MSB under Coronapandemin. Av dessa intervjuer var 6 grupp-/temaintervjuer. Totalt har vi intervjuat 24 personer.

Intervjupersoner har valts i samverkan med MSB där MSB har bistått med namn på kontaktpersoner vid olika myndigheter under Coronapandemin, men myndigheterna har själva varit fria att föreslå personer. Personal från följande organisationer ingår i fokusgrupperna eller har intervjuats enskilt: Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Livsmedelsverket, Länsstyrelsernas samordningskansli, Nationellt forensiskt centrum (NFC), Polisen, SKR, Socialstyrelsen, SoS Alarm, Svenska kyrkan, Sveriges veterinärmedicinska anstalt, Trafikverket, IKEM – Innovations- och Kemiindustrierna i Sverige. Fokusgrupperna är indelade i tre olika teman: Tematisk samordning, Resurssamordning och Kommunikationssamordning. Internt har vi intervjuat ansvariga för olika samordningsforum samt personer med ansvar för Särskild organisation, MSB:s operativa ledning, nuvarande Generaldirektör och tidigare Generaldirektör.

Vår ambition var att få Regeringskansliets perspektiv på MSB:s samordningsuppdrag och vi försökte vid upprepade tillfällen att få genomföra intervjuer. Men de hade, som de skriver i ett mail till oss, "bestämt sig för att inte besvara frågor".

I redovisningen och analysen av resultatet har vi valt att enbart ange om den intervjuade tillhör MSB "Intervju intern" eller tillhör någon av de externa aktörerna "Intervju extern". Skälet till detta handlar om att vi med

citaten vill illustrera ett mönster som framkommit i det empiriska materialet och inte fokusera på enskilda individer eller organisationer. Det är inte enskilda individer och vad de har sagt som är det viktiga utan hur MSB:s hantering under Coronapandemin har uppfattats med relevans för MSB:s samordnande uppdrag och vilka lärdomar som kan dras utifrån det.

Workshop

En workshop /tolkningsseminarium med representanter från MSB och Mittuniversitetet genomfördes i slutskedet av uppdraget. Först presenterades resultatet av utvärderingen utifrån analysen av intervjuerna. Därefter genomfördes två gruppdiskussioner utifrån två frågor:

1. Vad skulle karaktärisera ett bra arbete så som en samordningsinsats? Vad vore ett bra tillstånd/nivå gällande samverkan och samordning.
2. Hur kan effektkedjan beskrivas? Välj ut ett konkret exempel utifrån erfarenheterna med Coronahanteringen och försök att identifiera konkreta effekter och följd effekter (direkta, indirekta, inducerande, katalytiska?) Vad kan yttre/andra inverkansfaktorer vara?

Vi deltog under workshopen såtillvida att vi ställde frågor och kunde komma med några ytterligare uppföljningsfrågor. Under diskussionen tog MSB anteckningar som vi fick efter mötet. I bilaga 2 har vi sammanställt dessa tillsammans med våra egna anteckningar och de lärdomar som framkommit i intervjuerna.

Kontinuerliga avstämningar

Under arbetet med utvärderingar har som sagts ovan kontinuerliga avstämningar med MSB genomförts. Dessa kan liknas vid lärtillfällen där vi har presenterat vårt arbete och teoretiska perspektiv, samt diskuterat vårt arbete i termer av avgränsningar, prioriteringar och preliminära resultat. Själva utvärderingsprocessen i sig kan därför ses som en del i MSB:s lärande där de har fått möjlighet att diskutera och dela insikter tillsammans med oss i utvärderingsgruppen att ta med i sitt interna utvecklingsarbete (se Furubo, 2021, s.37) Under avstämningarna har vissa justeringar gjorts i uppdraget, där några delar har tonats ner och andra lyfts fram. Workshopen var ett sådant lärtillfälle där vi presenterade

resultat och förberedde frågor för diskussion. Frågorna syftade främst till att ge MSB:s deltagare möjlighet att diskutera vissa problem som kommit fram i resultatet, men där vi också involverades i diskussionen.

Vi har inte vävt in den information vi fått från avstämningarna eller workshopen i resultatet, men de har till del påverkat vad vi fokuserat. Framför allt har justeringar som gjorts handlat om att dämpa MSB operativa arbete och interna organisation och lyfta MSB samordnade uppdrag.

Analysmetoder

I analysen har vi utgått från tematisk analys som innebär att analysera kvalitativt material för att finna teman och återkommande mönster i det studerade materialet (Bryman 2016, s. 586). Analysen är i huvudsak abduktiv dvs. vi har haft en teoretisk ingång men där det ändå finns öppenhet för att inkludera nya och oväntade mönster om det uppkommit. På så vis sker ett växelspel under hela analysarbetet mellan teoretisk analysram och det studerade materialet. De olika teoretiska perspektiven systemteori, nätverk samt inramning och tolkningsföreträde har alla använts i analysarbetet som vägledning för att belysa olika aspekter av MSB:s samordnande arbete under Coronapandemin. Dokumenten har främst använts för att få en övergripande bild av hanteringen medan analysen, med utgångspunkt i teorierna, främst har utgått från intervjumaterialet.

I analysarbetet har vi var och en gått igenom de transkriberade intervjuerna och identifierat teman i materialet utifrån premisser att de förekommer återkommande och av flera aktörer. Vi har sedan kontinuerligt stämt av i gruppen och diskuterat de olika teman som framkommit och fört dem samman i ett gemensamt koddokument. Temana har övergripande utgått från de olika typer av aktiviteter som MSB initierat: "samverkan och samordning", "lägesbildsarbete" och "kommunikationssamordning". Utifrån de teoretiska perspektiven framkom sedan teman såsom: "Ledning och organisering i krisens inledning", "MSB:s otydliga roll", "Krisens inramning och inledning". Ur dessa första teman utkristalliserades flera underteman som sedan legat till grund för redovisningen i rapporten.

Analys av aktörers uppfattningar om MSB:s samordning under coronapandemin

Vi har i analysen utgått från både MSB:s interna aktörer och från externa aktörers uppfattningar om hur väl MSB utfört sitt krisberedskapsuppdrag med avseende på MSB:s samordnande roll under Coronapandemin. Utvärderingens frågeställningar har väglett oss i analysen av hur väl MSB uppfyllt målsättningar för det samordnande uppdraget: dvs. de utmaningar de haft, vilka effekter de uppnått och vilka lärdomar som kan dras av MSB:s samordning under Coronapandemin. Teorierna har väglett analysen av materialet och diskussionen, samt utgjort stöd när vi dragit våra slutsatser.

Att mäta effekten av nätverksprocesser innefattar flera utmaningar och i utvärderingslitteraturen beskrivs de utmaningar som finns i att mäta effekter av vissa åtgärder. En svårighet är att utgå från kontrafaktiska resonemang då det ofta är svårt att avgöra vilket förlopp, i form av en alternativ utveckling, som man skulle ha kunnat jämföra med (Furubo 2021, s. 71–72). MSB har genomfört en mängd olika aktiviteter under pandemin som var och en, men också sammantaget, kan förväntas ha effekter för hanteringen av pandemin. Som beskrivits i tidigare avsnitt om nätverksstyrning är måluppfyllelsen beroende av att alla aktörer som berörs uppfyller sitt åtagande för att nå den önskade effekten. Önskad effekt kan ses i två steg. Den samordnande aktören, MSB, har i uppdrag att få aktörer att samordna sig dvs. nå någon form av överenskommelse om gemensam inriktning (output) medan måluppfyllelsen (outcome) är beroende av vad som sker hos de aktörer som ska implementera åtgärderna. Detta kan synliggöras i analysen av inom vilka ramar som MSB kunde agera under pandemin bl.a. tolkningsföreträdets inramande effekt och hur legitimitet därmed kan komma att understödjas och förstärkas alternativt försvagas beroende på vilka som företräder en viss tolkning och hur andra tolkningar synliggörs eller osynliggörs i valet av den dominerande tolkningen. För att nå samordning finns behov av en tydlig intrycksstyrning som ger förutsättningar att leva upp till en specifik roll som ligger inom ramen för tolkningen av situationen (t.ex. samordnare). Hur situationen tolkas, och vilken tolkning som accepteras visar vilka aktörer och roller som är relevanta i den specifika situationen. För att få

legitimitet i relationen till andra krävs att man lyckas i sin intrycksstyrning, dvs. lever upp till och kan agera utifrån de förväntningar som ligger i rollen.

Eftersom komplexa system kännetecknas av icke-linjära förhållanden mellan ageranden (output) av olika aktörer (här bl.a. MSB) och systembeteende (här krishanteringssystemet) går det inte att formulera ett enkelt orsaks-verkan-samband. Vi menar att det är mer relevant att tala om att värdera effekter snarare än att mäta då det inte är möjligt att fastställa kausala samband och oerhört svårt att beskriva resultat i form av siffror när det gäller komplexa systemprocesser. Dessa processer rör en mängd frågor och aktörer som förväntas bidra till samordning inom en rad olika områden under en krissituation som pandemin. Att värdera effekten av den samordnande aktörens agerande bör därför främst utgå från den samordnande aktörens agerande för att påverka utfallet i form av output. Vad som händer därefter, måluppfyllelsen för krishanteringen, behöver ses i relation till övriga aktörers ageranden och ligger därmed utanför den här studiens uppdrag. Analysen bidrar på så sätt till att synliggöra hur tolkningsföreträde och intrycksstyrning kan förstås i skapandet av legitimitet i relationen mellan aktörer. Vi menar därför att en kvalitativ analys som baseras på uppfattningar hos de samverkande aktörerna om effekter kan ge bäst vägledning till MSB för hur de kan utveckla sitt samordnande uppdrag.

MSB:s uppdrag handlar om att identifiera frågor som kräver gemensam hantering, sammanföra aktörer som behöver samordna sig och se till att dessa aktörer samordnar sig. MSB:s expertis ligger därmed främst i deras förmåga att hantera relationer och skapa tillit och förståelse för behovet av samordning. Från det perspektivet kan vi även värdera MSB:s förmåga att skapa legitimitet för samverkan bland de deltagande aktörerna vilket blir ett sätt, förutom att nå överenskommelser, att värdera effekten av MSB:s samordnande uppdrag. Vi kommer därför i den här utvärderingen att värdera effekter i form av MSB:s förmåga att se till att nätverkandet bidrar till output, dvs. att skapa överenskommelser och deras förmåga att skapa legitimitet för samverkan bland de aktörer som identifieras viktiga att samordna för krishanteringen under pandemin. Det kommer vi att göra

utifrån de fyra strategier som samordnande aktörer kan använda i nätverkande och som beskrivits i föregående avsnitt:

1. att påverka strategier och procedurer för nätverkandet,
2. agera för att skapa inramningen till nätverkets mål och förutsättningar, så kallad "framing",
3. agera konfliktlösare och att balansera olika aktörers inflytande i förhållande till varandra och behov, och slutligen
4. agera för att påverka agendan och därmed mer aktivt påverka utfallet i nätverkandet.

Metoddiskussion

Utvärderingen har utgått från de ramar MSB satt för uppdraget och MSB har även haft möjlighet att kommentera vårt arbete under arbetets gång. Vi har dock varit fria i val av ansats och själva ansvarat för resultaten och analysen av insamlade data. Vi kommer i detta avsnitt resonera kring hur vi förhållit oss till den påverkan som MSB haft på vårt arbete och reflektera över de konsekvenser som vi upplever att detta fått.

Målet med utvärderingen har varit att resultatet ska kunna användas i MSB:s interna utvecklingsarbete. För att bidra till deras lärande har vi utformat studien i samverkan med MSB och kontinuerligt haft kontakt med MSB för att diskutera delresultat i olika skeden i processen. Personer vid MSB med sak-kompetens har involverats under utvärderingsarbetet och MSB har vidare faktagranskat rapporten för att kunna påtala eventuella sakfel. Efter inspel från MSB har vi justerat otydligheter när det gäller sakfrågor kring deras verksamhet. Detta har gjort att vi under arbetet har vi fått en djupare förståelse för MSB uppdrag.

Utvärderingen bör därför ses som en del i en lärandeprocess snarare än ett resultat i form av en färdig rapport. Fokus har varit på lärdomar syftande till utveckling snarare än kontroll och ansvarsutkrävande. Utformningen av studiens upplägg har därmed präglats av den dialog vi kontinuerligt fört med MSB genom processen. Under arbetet har vi haft återkommande avstämningar med MSB, där vi bl.a. efterfrågat information och underlag, samt redovisat status kring uppdraget.

Utifrån utvärderingsprocessens utformning är det viktigt att resonera kring utvärderingsgruppens oberoende från den myndighet vi utvärderar. Då syftet var att genomföra arbetet i viss samverkan har vi behövt förhålla oss till de premisser som gällt men ändå agera som fristående forskare och med transparens redogöra för hur vi agerat. Ett antal aspekter som vi behövt förhålla oss till har vi hanterat på följande sätt. Vi har fått dokument som MSB givit oss men även fått tillgång till sådana som vi efterfrågat och som vi själva samlat in. Vi har varit fria att välja teoretiska utgångspunkter utifrån våra perspektiv och det initiala empiriska materialet vi tog del av. I valet av personer att intervjua var det MSB som föreslog ett antal externa organisationer att kontakta, men där vi därefter gjorde ett urval av vilka organisationer vi ville kontakta. Sen var det organisationerna själva som valde ut och föreslog representanter till intervjuerna. Vi har även kunnat lägga till organisationer och intervjupersoner när vi sett ett behov av det. Vi har varit hänvisade till MSB:s önskan om vad som ska utvärderas, men inom den ramen har vi fritt genomfört analyser av insamlat material.

Vid våra diskussioner och uppföljningar med MSB har vi påverkats av deras synpunkter på vårt arbete. Som tidigare nämnts har vi fått olika kommentarer vid avstämningarna och dessa har vi förhållit oss till på olika sätt. Det kan ha varit saker vi missuppfattat och andra som visat på felaktigheter som vi då har rättat till. Andra kommentarer har bidragit till att vi förtydligat vår text men även kommit att påverka vad vi har tagit upp i utvärderingen, dvs. att prioritera MSB samordningsuppdrag. Vi har också fått synpunkter på att vi gått för långt eller utanför vårt uppdrag och analys medan andra har velat att vi skulle gå längre. Då det funnits olika uppfattning (inom MSB) om både MSB:s organisation, uppdrag och arbete så har vi över tid känt oss fria att välja vad vi uppfattat varit relevant att lyfta fram, samt att synliggöra de divergerande uppfattningar som kommit fram under arbetet. Dessa uppfattningar menar vi öppnar för och är viktigt både för MSB:s utveckling och i dialogen internt inom MSB kring utvärderingens resultat.

MSB:s centrala aktiviteter under pandemin

I det här avsnittet kommer vi att redogöra för MSB:s centrala aktiviteter under pandemin. Vi har ansett det viktigt att redogöra för aktiviteterna i ett eget avsnitt då det är svårt att få en tydlig överblick över mängden aktiviteter som genomfördes, och vi ser en poäng av att synliggöra dem. I det följande kapitlet där vi redogör för tidslinjen förtydligas det ytterligare. Vi har valt att inte avgränsa oss till de aktiviteter som MSB ansett ligga inom det samordnande uppdraget utan inkluderar och redovisar även aktiviteter som de intervjuade anser vara relaterade till samordning.

Initiera och driva samordning

Då olika myndigheter och aktörer utifrån olika ansvarsområden arbetat med att hantera den kris som pandemin har gett upphov till har det krävts samordning på en övergripande nationell nivå. I MSB:s uppdrag (7§) ingår att verka för att en sådan samordning kommer till stånd. Det kan handla om att säkerställa så att tillgängliga resurser omhändertas på bästa sätt, hur information och budskap ska sammanställas och hur åtgärder ska koordineras. Under Coronapandemin har MSB tagit denna samordnade roll genom att kalla berörda aktörer till dialog och möten i olika former och på olika nivåer. Sammanlagt har MSB kallat till över 500 nationella samverkanskonferenser och andra mötesformat för att åstadkomma inriktning och samordning med olika teman. Nedan ges exempel på samordnade forum där MSB varit en drivande part:

- Nationella samverkanskonferenser med fokus på lägesbild
- Nationella samverkanskonferenser med fokus på kommunikation.
- Nationella samverkanskonferenser med särskilt tema (t.ex. stödlinjer, skyddsutrustning, resurssamordning)
- Operativa chefsmöten
- Samverkanskonferens på myndighetschefsnivå (GD och landshövdingnivå).
- Samverkansforum för myndighetschefer

- Forum för nationell inriktning och samordning (ISF – Inriktnings- och samordningsfunktion)

Kommunikationssamordning

I SO har arbetet genomförts av det som först kallades samordningsfunktionen för att, efter förändring av SO, vara en del av funktionen för NSI (MSB 2021–14246, Årsrapport för insatsverksamhet 2021).

En viktig del av MSB:s samordningsinsats rör kommunikationssamordning och därför kommer vi att redogöra särskilt för detta arbete i rapporten. Det har inte varit helt tydligt vad som ingår i uppdraget kommunikationssamordning i förhållande till MSB interna kommunikation, och ansvaret verkar också ha varierat organisatoriskt under pandemihanteringen.

MSB kommunikationssamordningsuppdraget utgår från paragraf 7 i myndighetens instruktion (SFS 2008:1002). "MSB ska stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris och ska se till att berörda aktörer får tillfälle att samordna information till allmänhet och medier." Detta innebär att "säkerställa att den aktörsgemensamma kriskommunikationen är samstämmig, fungerar tillfredställande och bidrar till att en händelse hanteras på ett effektivt sätt" (MSB 2021–14246). Vidare har MSB "ansvar för att identifiera och initiera behov av kommunikativa åtgärder utifrån ett allriskperspektiv utifrån de övergripande målen för samhällets säkerhet: befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter" (Kommunikationsstrategi: Samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna riktade till allmänheten med anledning av coronapandemin (Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna, MSB, 2020)).

MSB kommunicerade brett och informationen täckte flera samhällsfunktioners verksamheter (exempelvis kollektivtrafiken, religiösa högtider, gräns- och inresefrågor och barnperspektiv). Kommunikationen tog ett bredare grepp och fokuserade på Coronapandemins samlade samhällskonsekvenser, inte enbart hälsofrågor. Kommunikationen syftade

till att sprida kunskap för att minska smittspridningen. Kommunikationen kom också att handla om att förtydliga rekommendationer och restriktioner. En kommunikationsstrategi utvecklades över tid och riktades mot olika verksamheter med information om hur man skulle agera för att minska smittspridningen. Under våren 2020 togs en intern kommunikativ lägesbild fram för att skapa framförhållning för olika aktiviteter inom kommunikationssamordningen. Denna lägesbild kom från och med våren 2021 också att distribueras externt och "knöts till de regelbundna samverkanskonferenserna med fokus på kommunikation" (MSB 2021-14246). Lägesbilden innehöll bland annat bedömningar och förslag på inriktningar för den samlade kommunikationen, vilket delades genom mötesanteckningar med syftet att säkerställa en samordnad kommunikation från berörda aktörer.

För att stärka kommunikationen under Coronapandemin gav regeringen en rad olika kommunikationsuppdrag till myndigheterna och dessa behövde i sin tur samordnas mellan myndigheterna. I november 2020 gav Regeringen Socialdepartementet, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna och MSB i uppdrag att gemensamt samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna riktade till allmänheten för att säkerställa att myndigheternas information var samordnad och tydlig samt att det fanns effektiva kanaler för att föra ut en samordnad kommunikation och en aktörsgemensam bild (Ju2020/01165/SSK). I februari 2021 fick Vetenskapsrådet ett regeringsuppdrag att i samverkan med MSB och Folkhälsomyndigheten bedriva kommunikationsinsatser och medverka till att vetenskapligt underbyggda fakta avseende vaccination mot sjukdomen Covid-19 kommuniceras (Regeringsuppdrag S2020/09553). Enligt Regeringsuppdraget fick Folkhälsomyndigheten, Läkemedelverket, MSB och Socialstyrelsen i december 2021 ett samordnat uppdrag att på nationell nivå informera om vaccination mot Covid-19. Folkhälsomyndigheten fick ansvar att samordna detta uppdrag. Insatsen riktades främst mot allmänheten. Även länsstyrelserna fick ett särskilt kommunikationsuppdrag att bistå regionerna i arbetet med att få fler att vaccinera sig.

Det här är bara några exempel på kommunikationsuppdrag som regeringen gav till olika myndigheter.

Åtgärder och stöd

För att samhället ska kunna fortsätta att fungera trots Coronapandemins påverkan har MSB bidragit med åtgärder och stöd inom olika områden. Genom detta arbete har MSB kunnat ha ögon för hela samhällets behov – inte bara sjukvård och omsorg. I mer konkreta termer har det inneburit att MSB har haft ett operativt samordningsforum i gång under pandemin för att samordna användningen av resurser där bland annat Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Läkemedelsverket har ingått. Vid behov har MSB också aktivt mäklat resurser både vad avser personella resurser och olika typer av skyddsutrustning för att säkerställa tillgång för samhällsviktiga verksamheter.

Under våren 2020 lämnade också MSB stöd till Socialstyrelsen och länsstyrelsernas arbete med att utveckla former för kommunernas rapportering om tillgång till skyddsutrustning inom omsorgen. Med anledning av ett regeringsuppdrag (Ju2020/03246/SSK) som MSB fick har det också genomförts en analys om behovet av personlig skyddsutrustning inom samhällsviktig verksamhet som inte omfattade hälso- och sjukvården samt omsorg.

För att hantera den mängd erbjudanden och efterfrågningar som inkom om resurser upprättade MSB en resursportal där aktörer och leverantörer kunde logga in och både erbjuda och söka tillgängliga resurser. Via den resursportalen hanteras över 1000 ärenden med koppling till resursfrågor.

MSB har även inom ramen för sitt expertområde informationspåverkan och vilseledande information bistått andra aktörer med utbildning i syfte att öka förmågan att hantera den vilseledande information som uppstått under Coronapandemin.

Omvärldsbevakning

En viktig del av MSB:s arbete under pandemin har varit att samla information om läget så att regering, Regeringskansliet, beröra myndigheter och andra aktörer ska kunna agera på ett samordnat och effektivt sätt. Detta har skett genom en kontinuerlig omvärldsbevakning (24/7) och analys av rådande läge i Sverige, men också internationellt.

Redan under januari månad 2020 började MSB följa utvecklingen av virusutbrottet i Kina som en del av myndighetens kontinuerliga omvärldsbevakning.

Analys och lägesbildaarbete

MSB har i sitt uppdrag att samordna och stödja berörda aktörer med en nationell samlad lägesbild, samt säkerställa att den uppdateras. I Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap framkommer att olika aktörer ska bistå MSB i detta arbete genom att till MSB skicka den information som MSB efterfrågar. Den 6 februari 2020 presenterar MSB sin första samlade nationella lägesbild om pandemin. Därefter har MSB regelbundet under Coronapandemin tagit fram en nationell samlad lägesbild, först varje vecka och därefter varannan vecka, för att under hösten 2021 ta fram den var fjärde vecka.

I MSB:s framtagna nationella lägesbild sammanställs läget som inkommit från olika myndigheter, men man har även följt utvecklingen globalt och infogat denna information i lägesbilden. I lägesbilden gör MSB en analys och bedömning av hur det inrapporterade läget påverkar samhällsviktig verksamhet och samhället i stort. Myndigheter kan uppmanas att agera på olika sätt, t.ex. se över sin kontinuitetshantering, uppmärksamma eventuella kommunikationshinder och begära in information, hålla koll på om sårbara grupper drabbas extra hårt, men även uppmärksammat eventuell brist på läkemedel och förbrukningsvaror. Man pekar också på att det kan finns stora regionala skillnader.

Lägesbilderna är framåtriktad med generella bedömningar som att belastningen vid hög smittspridning kan komma att öka pga. sjukfrånvaro, och man rapporterar även om eventuella ekonomiska följdverkningar för medborgare. Vidare lyfts i lägesbilden att Sveriges hantering kan påverka andra ländes inställning och hållning gentemot Sverige.

Ibland kritiseras samhällsaktörer för att inte vara tillräckligt transparenta och att det saknas dialog kring hanteringen av samhällskonsekvenser, vilket leder till att nödvändiga åtgärder inte vidtas. MSB varnar även aktörer att underskatta graden av påverkan på verksamheten i sin rapportering, vilket riskerar att skapa bristande planeringsunderlag. Vid

flera tillfällen varnar MSB för ökad smittspridning och att prognoserna är osäkra. Man varnar särskilt turistorter för ökad smittspridning pga. ökad tillströmning av folk.

MSB:s arbete under Coronapandemin – en tidslinje

MSB har, som nämnts tidigare, en roll att stödja samhällets beredskap vid olika typer av samhällsstörningar. I den rollen ingår att förhålla sig till målen för samhällets säkerhet, dvs. att värna samhällets förmåga, att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, att värna befolkningens liv och hälsa samt att värna samhällets funktionalitet. Därigenom ska MSB säkerställa att målen, så långt det är möjligt, upprätthålls och att konsekvenserna av samhällsstörningar begränsas i så stor omfattning som möjligt. En viktig del i detta är att stödja samhällets samlade hantering genom att verka pådrivande för att alla behov ska tas omhand på ett samordnat sätt. Under Coronapandemin har MSB genomfört detta genom att verka inom ett antal arbetsområden. I huvudsak kan MSB:s arbete under pandemin sammanfattas med: Att bidra till att upprätthålla nationell beredskap; att driva aktörsgemensam hantering; och att bidra med åtgärder och stöd.

Nedan ger vi en bild av det arbete MSB genomförde och de uppdrag som MSB fick under den utvärderade perioden. Bilden baseras på de underlag som MSB tillhandahållit, bland annat uppgifter som dokumenterats i tidsordning. Vi har med dessa dokument som utgångspunkt analyserat och delat upp arbetet i ett antal faser som baseras på Coronapandemins utveckling. Arbetet sammanfattas med start från när information om smittan som hade konstaterats i Kina blev mer allmänt känd, till och med att restriktioner för att dämpa smittan började att hävas i Sverige hösten 2021. Det är dock viktigt att påpeka att detta inte ska ses som en heltäckande redogörelse för MSB:s arbete under pandemin utan snarare som ett axplock för att ge just en bild av MSB:s samordnande roll under coronapandemin.

Sammanfattningen nedan visar att även om orsaken till krisen var Coronapandemin, dvs. hälsorelaterat, så kan vi konstatera att krisen snabbt utvecklades till en samhällskris.

Coronapandemins inledning – januari–mars 2020

MSB börjar tidigt att följa utvecklingen av virusutbrottet i Kina som en del av den etablerade omvärldsbevakningen som myndigheten har på sitt bord. Virusutbrottet uppfattas inledningsvis främst som en händelse i utlandet som behöver bevakas då den skulle kunna få konsekvenser för Sverige och svenska intressen som handel och varuflöden. När läget i Wuhan förvärrades och viruset börjat sprida sig till många andra länder tog myndigheter, däribland MSB, initiativ till samverkan gällande risken för att viruset skulle nå Sverige och vilka konsekvenser det skulle kunna få.

Från att följa läget, blev arbetet i månadsskiftet januari/februari, att mer konkret lämna stöd till ansvariga aktörer och verka för samordning på nationell nivå. Arbetet intensifieras då det blev aktuellt att stödja UD med att ta hem svenskar från Wuhan inom ramen för EU-samarbetet. För MSB:s del blev den operativa hanteringen krävande och beslut om att inrätta en särskild organisation (SO) fattas den 31 januari 2020. Fokus riktades framför allt på praktiska frågor som rörde assisterade hemresor från Wuhan och samarbete inom EU kopplat till detta. Även informationsbehovet i Sverige ökar och MSB samlade berörda aktörer för att samordna information till allmänheten. Bland annat användes Krisinformation.se för att sprida bekräftad myndighetsinformation riktad till allmänheten. Under denna period fick Krisinformation.se en stor spridning på sociala medier.

I slutet på februari uppfattades viruset vara på väg till Sverige och krishanteringssystemet aktiveras på bredare front och MSB uppgifter ökade i omfattning. MSB arbetade proaktivt och förberedande för att skapa en ökad beredskap på nationell nivå, samt verka för samordning och en samlad hantering från samhällets sida. Informationsbehovet växte från ansvariga myndigheter och MSB stödjer informationsutbytet och rapporterar kontinuerligt till Regeringskansliet. Trycket från media är stort

och det finns mycket oro bland allmänheten i sociala media. Som ett resultat av det ökade behovet av information inleder MSB ett samarbete med SOS alarm och det nationella informationsnumret 113 113 för att avlasta Vårdguiden 1177 och 112. Detta samarbete har fortgått för att säkerställa en fungerande nationell "frågor och svar"-linje för frågor som rörde Coronapandemin. Det har också bidragit till att fånga upp aktuella frågor som har behövt tas om hand på ett strukturerat sätt i samverkan med berörda aktörer. Aktuella behov som framkommit har också bidragit till den samlade lägesbilden.

Informationen på Krisinformation.se riktat till olika målgrupper byggdes ut för att möta informationsbehovet hos allmänheten. Den 4 mars deltar MSB tillsammans med Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen i den första pressträffen som sedan hålls dagligen fram till juni och därefter två gånger i veckan.

Vid sidan av den pågående pandemihanteringen arbetar MSB med att förbereda samhället på att smittspridningen kan komma att öka. Bland annat genom att se över frågor som rör skyddsutrustning till sjukvården och upprätthållandet av samhällsviktiga verksamheter till följd av personalbortfall eller störningar i leveranser av kritiska varor.

MSB ställer till förfogande ett planeringsstöd för bortfall av personal, varor och tjänster. Som en följd av detta börjar MSB att regelbundet begära in rapportering från berörda myndigheter för att kunna analysera läget på lång och kort sikt.

Smittspridningen tar fart – april–juni 2020

I slutet av mars 2020 är smittspridningen hög i Europa. Land efter land "stänger ner" för att stoppa smittspridningen. I Sverige står det klart att situationen kommer att bli påfrestande. För MSB innebär detta att myndigheten involveras i stora delar av hanteringen, framför allt att fortsatt följa och analysera läget och möjliga konsekvenser, driva den aktörsgemensamma hanteringen och ge olika aktörer stöd i form av materiella och personella resurser. MSB lämnar vidare stöd i frågor som ingår i deras särskilda sakfrågeansvar, t.ex. frågor som rör desinformation och informationssäkerhet.

Behovet av nationell samordning ökar, särskilt vad gäller behovet av att myndigheter agerar samordnat och utifrån gemensamma inriktningar MSB utvecklar en samverkansstruktur för att skapa förutsättningar för samordning och samlar berörda aktörer för olika typer av nationella samverkanskonferenser. Vid konferenser lyfts behov som behöver lösas gemensamt samt att en gemensam inriktning och hantering kan skapas.

Informationsbehovet fortsätter vara stort och kräver nationell samordning för att skapa en samlad kriskommunikation. MSB får ett särskilt regeringsuppdrag att säkerställa att myndigheters information är samordnad och tydlig. En informationsinsats initieras tillsammans med Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och andra aktörer. För att nå ut med informationen brett i samhället och för att få ut information till svårtillgängliga målgrupper används olika former av annonsering och samverkan med civilsamhällets organisationer. Krisinformation.se fortsätter att publicera löpande information från ansvariga myndigheter och svara på frågor från allmänheten 24/7. När informationsbehovet från allmänheten är som störst svarar krisinformation.se på i genomsnitt 4 000 frågor och kommentarer per vecka. Trycket fortsätter att vara högt under pandemin.

MSB stödjer Socialstyrelsen med att inventera behov och tillgängliga resurser och hur dessa kan fördelas. I detta arbete ingår också att mäkla resurser genom att ta emot och förmedla erbjudanden om stöd från företag och privatpersoner. Ett område som kräver nationell samordning är tillgången till, och användningen av sjukvårdsmaterial och skyddsutrustning.

MSB tar fram en föreskrift och allmänna råd kring vad som ska räknas som samhällsviktig verksamhet. Här påtalas att vårdnadshavare som arbetar inom samhällsviktig verksamhet ska erbjudas barnomsorg även vid en nedstängning så att de kan fortsätta att gå till arbetet.

Läget stabiliseras – juli–oktober 2020

Våren 2020 stabiliseras läget något och Coronapandemin är ett nytt normalläge. Formerna för samverkan och rutiner för hanteringen har etablerats och MSB är fortsatt involverade inom många områden. Viktiga

frågor är bland annat resursförsörjning. Bristen på eller risken för att det ska uppstå otillräcklighet av medicinsk utrustning, skyddsmateriel och läkemedel är fortsatt stor. MSB stödjer arbetet med resursförsörjning utifrån de processer och verktyg som nu har utvecklats.

MSB arbetar med att ta fram en långsiktig planering och analys av samhällets resursbehov på 3–12 månaders sikt. Därtill upprättar MSB en webbaserad resursportal. Syftet med resursportalen är att olika aktörer kan logga in och både erbjuda och söka tillgängliga resurser. MSB bygger upp kapacitet för att virus-testa människor.

Behovet av fortsatt samordnad kommunikation är stor. Det behövs samordnad kommunikation kring regler, restriktioner och rekommendationer kring resande, turistnäring och sommaraktiviteter. MSB verkar tillsammans med Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och andra berörda för att samordna information och budskap inom dessa områden.

Under sommaren bromsar smittspridningen in. MSB fortsätter att följa läget och planera för att hantera nya utbrott. En stor del av MSB:s arbete handlar om fortsatta kommunikativa insatser för att informera om riktlinjer och rekommendationer, både på svenska och andra språk. För att möta risken för social oro i pandemins spår är MSB delaktig i att skapa ett forum för informationsutbyte med deltagande från Polismyndigheten, Socialstyrelsen, SKR och länsstyrelserna. Under sommaren får MSB tillsammans med Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket och länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att ta fram planer inför nya utbrott av Covid-19.

Inför hösten lyfts frågor kopplat till kollektivtrafiken med anledning av skolstarter och en återgång till vardagen, i de fall att smittspridning ökar. MSB stödjer samverkan mellan ansvariga myndigheter inom fjärr- och kollektivtrafiken och tar fram ett kommunikationsstöd för aktörer inom transportsektorn.

Under hösten är smittspridningen fortsatt låg och situationen är stabil men fortsatt allvarlig. I samband med detta skalar MSB ned sin särskilda organisation. Planeringen för en ökad smittspridning fortsätter dock och

MSB planerar tillsammans med andra myndigheter för lokala och regionala utbrott.

Vaccinationsfrågan har blivit ett stort samtalsämne och Sverige, genom EU, ingår avtal med flera olika vaccinationsleverantörer. MSB stödjer Folkhälsomyndigheten som har regeringens uppdrag att planera för kommande vaccinationer. Den stödjande rollen innebär främst att planera för kommunikationsinsatser.

MSB fortsätter att samordna resurser, framför allt när det gäller olika typer av skydds- och labbutrusning och gör en hemställan till regeringen för att uppmärksamma behovet av skyddsutrustning till samhällsviktiga verksamheter vid sidan av hälso- och sjukvård. Efter hemställan får MSB ett uppdrag av regeringen att göra en behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning till samhällsviktiga verksamheter, exklusive hälso- och sjukvård samt omsorg. Behovsanalysen visar att det för närvarande inte finns något akut problem med anskaffning av personlig skyddsutrustning, men att en ökad smittspridning kan komma att leda till en förnyad bristsituation. Av den anledningen föreslår MSB ett antal åtgärder för att förebygga situation.

En andra våg – oktober–december 2020

Under senare delen av hösten ökar smittspridningen igen i Sverige men med stora regionala skillnader. Av den anledningen införs skärpta allmänna råd i hårt drabbade regioner. Skillnad i råd och rekommendationer på nationell och regional nivå och att det varierar mellan regioner medför kommunikativa utmaningar. MSB får tillsammans med Folkhälsomyndigheten och Länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna riktade till allmänheten. MSB tar upp frågan vid samverkanskonferenser med fokus på kommunikation. MSB genomför särskilda samverkansinsatser med aktörer där det förväntas samlas många människor under julen, t.ex. skidanläggningar.

Krisinformation.se fortsätter att samla information om Coronapandemin. En samlad information om skärpta regionala råd och restriktioner från Folkhälsomyndigheten, regionen och länsstyrelsen publiceras. För att

ytterligare stärka och utveckla informationen till allmänheten ger regeringen i november uppdrag till MSB, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna att samordna informationshanteringen. Uppdraget till MSB och övriga myndigheter är att skapa och kommunicera vikten av att följa rekommendationerna samt att nå målgruppen unga vuxna som tidigare har varit svåra att påverka. Parallellt fortsätter MSB att följa läget genom omvärldsbevakning och rapporterar dagligen till Regeringskansliets krishanteringskansli och veckovis till Justitiedepartementet. Resultatet av omvärldsbevakningen fortsätter att distribueras via MSB:s samlande nationella lägesbilder.

MSB börjar organisera det operativa arbetet så att pandemihanteringen i högre grad integreras med det övriga löpande operativa arbetet. Det innebär bland annat att myndigheters lägesrapportering till MSB förändras så att den pandemispecifika rapporteringen nu sker tillsammans med den ordinarie regelbundna rapporteringen till MSB. Som ett resultat infogas också de särskilda lägesbildskonferenserna i de regelbundna nationella samverkanskonferenserna.

I början på vintern förvärras läget och den 14 december inför Folkhälsomyndigheten skärpta nationella föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smittan av Covid-19. Dessa föreskrifter och allmänna råd ersätter de olika lokala allmänna råden som givits ut i de 21 länen. Den 14 december skickar MSB tillsammans med Folkhälsomyndigheten ett SMS på uppdrag av regering om skärpta föreskrifter och allmänna råd. Totalt skickas ca 12,25 miljoner SMS ut den dagen. SMS'et nås av merparten av svenska abonnemang.

Flera vaccin är på väg att bli godkända för användning i Sverige. Av den anledningen ger regeringen i uppdrag till MSB, Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket och Socialstyrelsen att genomföra nationella informationsinsatser om vaccination. MSB:s roll blir främst att motverka missinformation, desinformation och ryktesspridning kopplat till vaccinering.

Med anledning av den fortsatt höga smittspridningen antar Riksdagen en tillfällig pandemilag som bland annat kan reglera antal besökare för gym-

och sportanläggningar, badhus, butiker och gallerior samt platser för privata sammankomster. För MSB innebär detta nya kommunikativa utmaningar och ett fortsatt arbete med att samordna kommunikation för att bland annat tydliggöra att lagen kompletterar gällande allmänna råd och inte ersätter dessa.

Fortsatt ansträngt läge – januari–april 2021

Vaccinationer mot Covid-19 inleds och särskilda grupper prioriteras, såsom personer som bor på särskilda boenden eller har hemtjänst och personal inom äldreomsorg. Med anledning av en mer omfattande vaccinering planeras en omfattande vaccinationskampanj. MSB för en dialog med centrala aktörer om den fortsatta utvecklingen av Coronapandemin. Det finns i samhället en trötta på restriktioner, och regelverk uppfattas komplexa och otydliga. Detta medför ett stort kommunikationsbehov om att "hålla i och hålla ut". MSB, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Länsstyrelserna startar därför en nationell kampanj som riktar sig till sociala medier med budskap inför sportlovet. Informationen ger förslag på "smittsäkra" sportlovsaktiviteter.

Ett fortsatt ansträngt läget blir under mars månad ännu mer ansträngt när Sverige liksom övriga Europa går in i en tredje våg av smittspridning. Det finns en oro för eventuella biverkningar från vaccinen och behovet av information till allmänheten är stor. Kopplat till vaccinen ses också en ökad ryktesspridning och spridning av vilseledande information, främst i sociala medier. Tillsammans med länsstyrelserna genomför MSB en utbildningsinsats med kommuner och regioner om desinformation och vilseledande budskap kopplat till vaccination.

Trots kommunikationsinsatser som förmedlar vikten av att fortsätta följa råd och rekommendationer konstaterar MSB att dessa insatser inte tycks ge önskvärd effekt eftersom smittspridningen fortsätter att öka. Arbetsätt ses över och särskilda insatser sätts in för att myndigheternas budskap ska nå ut och ge effekt i samhället. En ny informationskampanj påbörjas inför den stundande påsken.

MSB, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Länsstyrelserna går ut med en ny informationskampanj med ett särskilt fokus vid information

som ska nå olika språkgrupper i samhället. Kampanjen har huvudbudskapet "Fira bara med dina närmaste under vårens högtider" och sprids främst via sociala medier och i radio. Parallellt fortsätter MSB att stödja resurssamordning särskilt myndigheter med labbverksamhet som börjat få allvarlig brist på kritiska varor. MSB stödjer samverkan mellan berörda aktörer och bistår med att hitta olika lösningar.

En andra pandemisommar – maj–september 2021

Sommaren 2021 börjar smittspridningen avta. Vaccinationen är i full gång och många regioner vaccinerar åldersgruppen 18–64 (fas 4).

Smittspridningen ser ut att fortsätta nedåt och regeringen presenterar en plan för hur restriktionerna kan anpassas och avvecklas så att samhället kan återgå till det mer normala.

Läget kräver fortsatt samlad kommunikation i bland annat frågor om vaccination och vaccin. MSB stödja kommunikationen kopplat till dessa frågor genom att samla information på krisinformation.se och svara på frågor i sociala medier, bland annat hur resande med vaccinpass ska gå till, där MSB samverkar med E-hälsomyndigheten. Precis som innan fortsätter MSB att följa och vid behov hantera vilseledande information kopplat till vaccin och vaccinationer.

Med anledning av regeringens plan om att göra stegvisa lättnader i restriktionerna uppstår nya kommunikationsbehov för att informera om att Coronapandemin inte är över samt vikten av att fortsätta följa råd och rekommendationer. MSB, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och länsstyrelserna startar bland annat en informationskampanj på sociala medier som fokuserar information inför skolavslutning och student. För att nå ut bredare samverkar MSB med flera samhällsaktörer för att det nationella budskapet ska kunna spridas via deras kanaler. Bland annat deltar svenskt friluftsliv och projektet Luften är fri, Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Verksamt.se.

MSB fortsätter sitt arbete med kommunikation och nationell samordning och pandemihanteringen fortsätter att vara en stående punkt på de regelbundna samverkanskonferenserna under sommaren och ansvariga

myndigheters chefer fortsätter att träffas. Därtill sker särskilda samverkanskonferenser kopplat till vaccin under sommaren.

Parallellt med Coronapandemin arbetar MSB med att påminna aktörer om att också ha beredskap för nya händelser såsom bränder i skog och mark och vattenbrist. Eftersom många aktörer har arbetat hårt med frågor kopplat till coronapandemin, kan sårbarheter inom andra områden komma att blottas.

Mot slutet av sommaren ses en något högre smittspridning, särskilt bland ovaccinerade unga personer. Behövs och MSB stödjer arbetet med riktad information och samlad kommunikation till denna grupp. I början av hösten börjar läget återgå till det normala och det sker förberedelser för att lyfta kvarvarande restriktioner. Den 15 september avslutar MSB den särskilda organisationen som upprättades 31 januari 2020. Fortsatta frågor kopplade till Coronapandemin hanteras nu i den ordinarie linjeorganisationen men MSB fortsätter att ta fram och dela nationella lägesbilder. Likaså fortsätter MSB att vid behov stödja samordningen av de ansvariga myndigheternas åtgärder och Krisinformation.se förblir en informationskanal för förmedlandet av information till allmänheten. Den 29 september 2021 lyfts merparten av de kvarvarande restriktionerna av regeringen och Folkhälsomyndigheten.

Restriktionerna kommer dock att återinföras när ytterligare en virusvariant upptäcks som återigen ökar smittspridningen. Denna fas, mellan december 2021 och februari 2022, omfattas dock inte av denna utvärdering och behandlas därför inte här.

Analys av MSB:s samordning under Coronapandemin

I detta kapitel kommer vi in på analysen av hur MSB:s samordning under pandemin fungerat. Fokus ligger på MSB:s agerande och hur det uppfattades både internt och av externa aktörer. Kapitlet inleds med några delar som berör myndighetens förutsättningar att utföra sitt uppdrag.

MSB:s förutsättningar att samordna under Coronapandemin

Nedan lyfter vi fram tre omständigheter som påverkat MSB:s förutsättningar att utöva sitt samordningsansvar, att vara en del i ett större system, regeringens styrning och definitionen av krisen.

MSB – en del av ett större system

För att kunna styra ett system och driva utvecklingen inklusive den centrala processen behövs en form av situationsförståelse. När det gäller krishanteringssystemet kan denna förståelse relateras till olika situationer som exempelvis "normala förhållanden", "störningar" eller "långvariga samhällskriser" så som Coronapandemin. Medan normala förhållanden kan ses som välstrukturerade problemsituationer med tydliga mål men osäkra användarkrav blir störningar lätt ostrukturerade problemsituationer med oklara mål och situationer där användarna (dvs. samhället), omfattande interaktion med krishanteringssystemet som kan utmynna i komplexa och kaotiska problemsituationer (Avison & Taylor, 1997; Snowden & Boone, 2007).

För välstrukturerade (delar av) problemsituationer utgör utvecklade planer och tydliga processer (som definiera aktiviteter och ansvariga aktörer) beprövade metoder för att hantera situationen på ett effektivt sätt gällande måluppfyllelse och resursanvändning. I det sammanhanget har MSB bland annat drivit utvecklingen av det Svenska krishanteringssystemet, exempelvis genom att etablera nätverk, forum, expertkompetens, stödmaterial till andra aktörer och liknande.

Krishanteringssystemet kan också anses ha en vana att hantera ostrukturerade problemsituationer med oklara mål eftersom det ligger i krisens karaktär att något sker som är utöver det normala. Kompetens och förmågan för att kunna hantera dessa situationer relateras ofta till tidigare erfarenheter och lärdomar samt till regelbundna övningar. Även i dessa situationer finns delar som kan struktureras i förväg som att utveckla kontinuitetsplaner och organisatoriska förutsättningar för att kunna sätta in speciella resurser vid behov. MSB har utöver träning av egen personal även

en utpekad roll att stödja andra aktörer i sina lärandeprocesser samt i hantering av en störning på lokal och regional nivå.

Problemsituationer som kan karakteriseras som komplex och där systemanvändarna, dvs. samhället i allmänhet, interagerar mycket med krishanteringssystemet innehåller delar av de två ovanstående men också nya aspekter om vilka det inte finns etablerade strukturer eller kunskap att tillgå. Oklarheter och okunskap involverar i sin tur osäkerhet och tvetydighet, vilket förstärker behovet av interaktion. När det uppkommer situationer som de under Coronapandemin går dessa utanför det befintliga systemets förmåga, både när det gäller resurser och kunskap. Erfarenheterna från Coronapandemin tydliggör att vidareutveckling och anpassning av krishanteringssystemet, och dess aktörer, tar en viss tid.

Har vi ett system? [...] Det har skavt och skakat litegrann. Sedan har det fått anpassas och vi har lärt oss saker och det har landat efterhand bättre och bättre. Men just med helhetssynen, med förståelse för hur någonting påverkar väldigt mycket annat. Det har inte alltid varit helt lätt för MSB att ta den rollen som vi kanske hade velat eller behövt ha. (Intervju intern)

MSB har i krissituationer en lika komplex roll som situationen förorsakar, det förväntas att myndigheten genom eget arbete och i samverkan klarlägger rådande situationen, strukturerar och anpassar krishanteringsprocesserna, samordnar många av systemets aktiviteter samt bistår med operativa insatser på olika håll samtidigt som den ordinarie verksamheten för normala förhållanden ska fortgå i stor utsträckning. Detta betyder att rolluppfattningar, ansvarsfördelningar och helhetssynen behöver formos, som dock lätt blir undantryckt av akuta krav och åtgärder. Att denna rollbild kan tillskrivas många myndigheter som är involverade i krishanteringen illustrerar här ett exempel från intervjuerna.

Vi fick ganska tydligt en bild av att det fanns en frustration i systemet av att det var ... om man ska vara lite krass och konkret, en central myndighet i den här hanteringen som sitter på mycket viktig information och gör viktiga bedömningar, kanske inte ser sin roll i krishanteringssystemet. Ja, tala klarspråk liksom, men att Folkhälsomyndigheten egentligen som är en otroligt viktig aktör och gör jätteviktiga bedömningar, att man

inte riktigt ser behovet av att i ett tidigt skede involvera många av samhällets aktörer i sina beslutsprocesser.
(Intervju intern)

Till skillnad från andra sektorsansvariga myndigheter har MSB dessutom en roll vid samhällskriser att samordna aktiviteter och resurser på nationell nivå. Att kunna fylla alla dessa olika roller och perspektiv både i vardag och kris skulle betyda att MSB skulle behöva ha förmågan att samtidigt vara spindeln i nätet i krishanteringssystemet samtidigt som MSB skulle kunna ha en övergripande förståelse för systemet och rådande situation. Detta inkluderar att ha fullständig information om systemet och systemomgivningen vid en given tidpunkt. Detta ligger dock bortom möjligheternas horisont, varför samverkan, informationsutbyten och gemensamma diskussioner med andra aktörer i systemet är elementära i processen att skapa och utveckla en gemensam situationsförståelse. Det betyder dock också att MSB har en uppgift att få andra aktörer att förstå att MSB inte kan besitta full information och kunskap om systemet, samhället och rådande krisen, utan även behöver få in information från andra aktörer för att kunna utveckla helhetsperspektivet. Däremot är det inte alltid självklart för enskilda aktörer i ett system på vilket sätt utvecklingen av denna överblick är relevant för dennes arbete.

Det är en evig stötesten det här att flera av de som lämnar information uppåt i kedjan om man säger så från lokal nivå till regional och upp till oss, flera där uttrycker ibland att de har svårt att se nyttan för deras egen del och då kan jag alltid tycka att den nyttan kanske inte är självklar och direkt i här systemet. (Intervju intern)

Som beskrivit ovan är samband mellan orsak och verkan icke-linjära i komplexa system, dvs. ansträngning och nyttan är inte jämnt fördelat inom systemet på samma sätt som att krishanteringssystemets ansträngningar och effekten i samhället inte behöver vara idealisk proportionella. Att klargöra och uppfylla mål blir väsentligt vid komplexa, till viss del ostrukturerade problemsituationer med oklara mål, mycket interaktion inom systemet, som mellan systemet och samhället i allmänhet. Resurseffektivitet kan däremot inte säkerställas under denna typ av situation.

Regeringens styrning av myndigheterna

Det framkommer i intervjuerna att regeringens uppdrag till myndigheterna under Coronapandemin skapade vissa oklarheter kring roller och ansvarsfördelning vilket påverkade MSB:s förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Exempelvis uppstod en viss otydlighet om vem som hade den huvudsakliga rollen att samordna krishantering på myndighetsnivå. Vid tidigare kriser har MSB uppfattats haft en tydligare roll som den samordnande aktören.

Om man jämför flyktingsituationen och pandemin, så fanns det en väldigt stor skillnad i hur regeringen såg på MSB:s uppdrag. Så länge vi skötte evakueringen så var det väldigt tydligt med vad vi skulle åstadkomma. Men sen så pekar man ju väldigt, väldigt tydligt på Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen för att åstadkomma en nationell hantering. I flyktingsituationen så pekade man på MSB, och vi fick också dessutom ett uppdrag. (Intervju intern)

När regeringen gav signaler om att det var Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen som hade ett stort ansvar att hantera krisen riktades fokus på hälso- och sjukvårdssektorn. Detta försvårade för MSB att få med sig aktörer till en mer övergripande samordning utanför hälso- och sjukvården. Det påverkade också MSB:s uppdrag så till vida att de fick svårt att få in tidig information för att kunna agera proaktivt och skapa förutsättningar för samordning.

MSB har haft svårt att kunna ge en gemensam inriktning eftersom de inte fått reda på saker och ting innan någon annan! Jag menar, under pandemin så fick vi ju information oftast via presskonferenser om vad som skulle ske! (Intervju, extern)

Det kom flera nya uppdrag till myndigheterna under Coronapandemin från de olika departementen. När liknande uppdrag gavs till flera myndigheter uppstod oklarhet om vem som ansvarade för vad.

Sedan vet ju vi också att det kom mycket uppdrag från Regeringskansliet alltså, om man tittar så, att det kom ju mycket... det kom ju väldigt mycket uppdrag och många initiativ från olika delar i Regeringskansliet och det

kanske inte var den samordning som kanske gett mer kraft åt pandemihanteringen. (Intervju intern)

Ett exempel på den bristande samordningen är de nationella lägesbilderna. MSB fick uppdrag av Justitiedepartementet att inkomma med nationella lägesbilder. Länsstyrelsens samordningskansli fick ett liknande uppdrag från Socialdepartementet vilket innebar att samordna alla lägesbilder från landets Länsstyrelser. Här uppstod oklarheter om vem som hade ansvar att inkomma med lägesbilder från lokal och regional nivå. Det innebar även oklarheter om vad lägesbilden skulle innehålla och dess skilda syften.

Jag blev i alla fall uppringd den fredagen den veckan av någon på Regeringskansliet som frågade om "hur ser eran lägesbild ut" och jag förklarade då att så här ser situationen ut i landet, eller i länet, och så här har vi byggt upp vår lägesbild. Och vi kunde väl konstatera båda två att det skiljde sig en hel del mellan den lägesbild som presenterades ut av om man säger Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. [Där] fanns inte de detaljerna med och sedan fick vi faktiskt då nästkommande vecka så påbörjades diskussioner om att vi skulle få ett tredje regeringsuppdrag då att skapa lägesbilder alltså som egentligen täckte hela Sverige. (Intervju, extern)

MSB upplevde att deras uppdrag till del togs över av Länsstyrelsens samordningskansli. Samtidigt upplevde Länsstyrelsens samordningskansli att de hade uppdraget att skapa en lägesbild till regeringen som även den täckte hela landet.

Och nånting som var svårt den här gången det var det att Regeringskansliet beställde lägesrapportering från länsstyrelserna, så att länsstyrelserna samordningskansli de begärde då in information från varje län och sen så sammanställde de det i en lägesbild för länsstyrelserna som de sen skickade till Regeringskansliet, samtidigt så begärde vi in information också från länsstyrelserna och det där krockade ju till en start, /.../ så att vi fick nöja oss med att få det de rapporterade till RK, det rapporterade de också till oss och det svarade inte alltid mot exakt samma informationsbehov [som MSB hade]. (Intervju, intern)

Där tog ju vi det initiativet och vi fick ju det regeringsuppdraget och i dialog med Regeringskansliet

så frågade ju vi "vad är det ni vill veta?". Sedan utformade vi en lägesbild som Regeringskansliet lade. Sedan försöker MSB upprepa den under ett antal tillfällen, skapa en annan lägesbild som vi ska följa och då säger vi bara "ledsen, nu har vi fått det här uppdraget". Vi har publicerat det här i Regeringskansliet och vi förhåller oss till den lägesbilden. Ni får gärna plocka information från den för att skapa er lägesbild". (Intervju, extern)

Att Regeringskansliet gav både MSB och Länsstyrelsens samordningskansli i uppdrag att ta fram en "nationell" lägesbild skapade otydlighet och friktion dem emellan. Länsstyrelsens uppdrag kom från Socialdepartementet och omfattade alla Sveriges länsstyrelser, vilket uppfattades som en nationell lägesbild av både länsstyrelsen och MSB, och skapade inledningsvis förvirring om vem som stod för den nationella lägesbilden.

Under förloppet av den här utvärderingen, har vi som nämnts ovan, inte fått möjlighet att intervjua personal vid Regeringskansliet för att höra hur de såg på de olika uppdragen och vad som skulle redovisas, så vi har fått nöja oss med de i utvärderingen ingående aktörernas uppfattning om det uppdrag de uppfattade att de fått (eller hade i uppdrag sedan tidigare enligt regleringsbrev). Det finns en viss kritik gentemot hanteringen på Regeringskansliet som framkommer i våra intervjuer med såväl externa som interna aktörer. Detta citat illustrerar den kritiken där en intervjuperson menar att samordningen på Regeringskansliet borde vara bättre.

Vi lämnade ju vår lägesbild till Socialdepartementet. Är det inte den interdepartementala beredningen som behöver förstärkas så att de pratar ihop sig? Nu blev det, liksom – den skedde inte på det sättet som det kanske hade behövt göra medan justitie satt på helhetsbilden av samhället, men justitie är ju inte inriktande till Socialstyrelsen. (Intervju, extern)

En del av den friktion som emellanåt uppstod mellan MSB och vissa myndigheter kan därför hänföras till oklarheter i de uppdrag som kommit från regeringen. Den kanske kan tillskrivas Regeringskansliets brist på intern samordning vilket var en kritik som lyftes fram i

Coronakommissionens utvärdering av Regeringskansliets hantering av pandemin (Coronakommissionens, SoU 2022:10, s 298, 352).

Krisens inramning

Hur krisen tolkades påverkade också MSB:s förutsättningar att utföra sitt samordnande uppdrag. Att MSB under våren 2020 fick en undanskymd roll och svårigheter att samordna krishanteringen kan förstås som att Coronapandemin tolkades som en hälsokris och att tolkningsföreträdet kom att ligga hos Folkhälsomyndigheten. Vad denna tolkning beror på är inte helt klarlagt men ser vi på regeringens målsättningar för pandemihanteringen¹ ges vissa ledtrådar. Där läggs ett stort fokus vid att begränsa smittspridning samt säkerställa resurser till hälso- och sjukvården. Först som en tredje prioritering nämns åtgärder som riktar sig till samhället i ett större perspektiv, till exempel att verka för att begränsa påverkan på samhällsviktig verksamhet.

MSB fokus på samhällets funktionalitet och samordning under Coronapandemin osynliggjordes på grund av det stora fokus som lades på antal patienter inlagda på sjukhus och bristen på IVA-platser (inte alla oviktiga frågor). Men pandemin drabbade förutom hälso- och sjukvårdsfunktionen andra samhällsfunktioner. MSB kom dock att spela en viktig roll som samordnare och bidrog även med mer operativa verksamheter (exempelvis mäkla resurser, tillhandahålla stödpersonal och expertis hos andra myndigheter, internationellt samarbetet att hämta hem medborgare, stödja med expertkunskap inom informationssäkerhet). Detta arbete uppskattades och är något som MSB ofta blir inkopplad på.

Genom att krisen definierades som en hälsokris och inte som en samhällskris uppfattades MSB:s samordning som ett intrång i andra myndigheters ansvar. MSB fick arbeta i motvind och sågs ibland som någon som tog över andras ansvar. Det fanns också en okunskap om MSB:s roll vid samhällsstörningar hos andra myndigheter.

När det gäller MSB:s del så tror jag man var lite vilse i pannkakan i början, om jag ska vara riktigt ärlig, därför

¹ Regeringens pressmeddelande, Strategi med anledning av det nya coronaviruset, den 7 april 2020.

att det fanns ju redan etablerade samarbetsforum för till exempel vaccinerings. (Intervju, extern).

Helt plötsligt kom MSB in och skulle ha samordningsansvar för vaccinfrågorna och då kände vi att det blev lite rörigt. (Intervju, extern).

Det måste finnas godkännande från ganska många myndigheter om deltagande i det här. Vilka är de utvalda myndigheterna som ingår i en grunduppställning inför en kris på något sätt, sedan får krisen forma den här konstellationen, men grunduppställningen borde vara tämligen enkel att plocka ut. Vilka myndigheter är, liksom, huvudaktörer i de flesta ärendena egentligen? (Intervju, extern)

MSB:s svårigheter att upprätthålla sitt samordningsuppdrag kan även kopplas till ansvarsprincipen, dvs. att myndigheter inte ville släppa ifrån sig ansvaret för sitt uppdrag. De förstod inte riktigt MSB:s roll som samordnare vid krishantering eller vad den rollen innebar. I intervjuerna med andra myndigheter framkommer att MSB:s roll upplevdes som otydlig och att det var viktigt att MSB: roll blev tydliggjord. Det fanns också en bristande förståelse för MSB: roll i krishanteringssystemet.

Nej, men jag tycker att MSB:s roll har varit mer en facilitator, att se till att vi har ett mötesforum, antecknar, för ordförandeklubban, /.../ men rollen där är ju ganska diffus och det har påtalats flera gånger under våra mötesformer när en fråga lyftes från MSB så kände många – en del av deltagarna – att "varför tar ni det där ansvaret? Det är vårt ansvar" /.../. "Ni kan kalla till ett möte som hanterar ämnet, men det är vi som är – sitter i lead – för just den frågan", till exempel om det var någonting runt Socialstyrelsen och så vidare. (Intervju, extern)

/.../ när vi har att göra med en pandemi och det förvisso slår mot olika sektorer, men det finns ändå en sektor som är extremt högbelastad, hur tar MSB på sig den faciliterande rollen för att de andra aktörerna ska få information som den drabbade sektorn sitter på för att, liksom, avlasta den drabbade sektorn? /.../ Där behöver MSB kliva tillbaka ett steg och ta på sig en stödjande faciliterande roll för den sektorn som är drabbad. Nu blev det att man kom– eftersom man inte hade sektorsansvaret

för de här frågorna så kom det frågor om /.../ "hur ska de andra sektorerna tänka? (Intervju, extern)

Här framkommer de problem som ibland lyfts när det gäller just ansvarsprincipen, dvs. hur ska den fungera när en kris drabbar flera av samhällets funktioner på alla nivåer samtidigt? Det verkar som om sektorsansvaret under Coronapandemin slog ut samverkansuppdraget. Hälsosektorn tog ansvar från högsta ledning ner till sjukhusens operativa verksamhet, men man släppte inte in MSB som samordnare för samhällskrisen "Coronapandemin". Man uppfattade inte att MSB hade en samordnande roll under krisen, utan att den rollen låg på Folkhälsomyndigheten.

Det var att tidigt få klart för sig vem som faktiskt har lead någonstans. Samordning och samverkan – i det här fallet var det ju tydligt att Folkhälsomyndigheten hade en tydlig roll i att vara den expertmyndighet som var primär aktör och för oss. (Intervju, extern)

Detta visade sig också genom att MSB:s samordnande uppdrag rundades av enskilda myndigheter som gick ut direkt till kommuner och enskilda länsstyrelser med förfrågningar.

Jag kände ganska tidigt under pandemin, jag märkte ju att varje statlig myndighet med självaktning började nu gå på kommuner och på enskilda länsstyrelser och vill skapa en egen lägesbild utifrån sitt uppdrag. /.../ Det fanns liksom ingen tydlig samordning i det här och jag fick ju väldigt många signaler från kommunerna i mitt län att nu får ni hålla igen här för nu gör vi inget annat! Vi hinner inte förbereda oss, nu får vi lägga all kraft på att hålla statens olika lägesbildsfrågningar! (Intervju, extern)

MSB:s samordnande roll hade kunnat avlasta kommuner och länsstyrelser om kommunikationen samordnats. Även om MSB:s samordningskonferenser samlade många aktörer upplevde några att ett antal myndigheter inte engagerade sig.

Vi upplevde att det var väldigt många myndigheter som lös med sin frånvaro de tre första månaderna. /.../ Och just det här att det är lite otydligt vilket beslutsmandat

den som sitter har på ett sådant här möte. (Intervju, extern)

Den här kritiken kan bero på att deltagarna under samordningsmötet inte lyckades förmedla information om sin verksamhet, eller att även viktiga funktioners brister och problem under Coronapandemin osynliggjordes i samordningskonferenserna agenda och diskussioner under mötena. "Hälsokrisen" kanske även här fick tolkningsföreträdare framför frågor "av mindre vikt".

Tolkningen av krisen som en hälsokris har fortsatt vilket kan ses i mediabevakningen i t.ex. DN 2022-10-06 (sid 7) "Äntligen börjar det kanske ge med sig" en notis om minskad förekomst av coronavirus i avloppsvatten i Göteborg. Men det finns också exempel på samhällsekonomiska konsekvenser, som att företag fått slå igen eller har stora svårigheter att hålla sig flytande och företag som under nedstängningen fick dra ner på personal och som idag har svårt att komma tillbaka för att möta efterfrågan (t.ex. taxi, kultur och eventföretag, restauranger, gym, caféer mm).

Från otydlighet till att hitta rätt i samordningen

I sin samordnade roll var MSB värd för många olika typer av samverkansarenor som samlade aktörer under Coronapandemin. I det inledande skedet av pandemin ställdes dock MSB inför en rad olika utmaningar. Behovet av hög anpassningskapacitet är centralt i syfte att anpassa verksamheten i en krissituation. Detta blir särskilt utmanande för MSB i sitt samordnande uppdrag. Inledningsvis uppstod utmaningar vad gäller den organiseringen internt på MSB, att föra samman aktörer som inte alltid förstod syftet med att mötas eller var ovilliga till att samordna sig med andra. I följande avsnitt kommer detta att beskrivas mer utförligt och även hur MSB hanterade dessa utmaningar.

Utmaningar med MSB:s särskilda organisation

Något som påverkade MSB:s samordningsarbete i det inledande skedet av Coronapandemin handlar om den interna organiseringen. Det uppstod en otydlighet internt på MSB om roller och ansvar (vilket även uppfattades av externa aktörer).

En otydlighet inledningsvis handlade om gränserna mellan den särskilda organisationen (SO) och övrig verksamhet. Den kärna av personal som jobbade på den operativa avdelningen kom att bli en operativ motor i krisen baserat på kunskap och erfarenheter från tidigare krishantering. Men man behövde också nyttiggöra kompetens som fanns på andra håll inom myndigheten. Ibland fungerade det bra och ibland fungerade det mindre bra.

Utmaningarna gällde både att tillsätta resurser till SO, som att organisera arbetet. Under Coronapandemin kom den särskilda organisationen och den operativa avdelningen (OA) att ses som samma sak, vilket var utmanande och det var svårt att få loss resurser från andra avdelningar. Det tog tid att få personal att sätta den interna samverkan främst. Det positiva var dock att resurser i form av pengar tillsattas från Regeringskansliet för de behov och de ökade kostnaderna man hade för kriskommunikationen.

Det tog tid att sätta intern samverkan främst mellan avdelning inom till exempel kommunikationsuppdraget. Så var det under lång tid och jag skulle säga ända in i mål fortsatt utmaningar med resurser och vem som gör vad och så där och det vill man inte behöva lägga tid på onödigt revirhävande och sånt där inom myndigheten under en kris. (Intervju, intern)

Särskilt kommunikationsavdelningens specifika expertkompetens behövdes, och SO drog en stor numerär och blev personalintensiv för att säkra det operativa arbetet och uthållighet över tid. Prioriteringsfrågor var uppe på högsta myndighetsnivå, och något man behövde brottas med för att kunna möta flera samtidiga händelser. Bemanningsfrågan, att kunna växa snabbt med rätt kompetenser, var dock inte riktigt löst.

Det var under perioder ganska mycket sorteringsarbete internt, vart ska det här besticket ligga ska det ligga i den särskilda organisationen eller ska det vara i linjeorganisationen eller kanske till en linjeorganisation som redan hade lånat ut resurser som man kanske ville dra tillbaka. (Intervju, intern)

Bemanning blir särskilt viktigt när personal behövs under lång tid, och inte bara några veckor eller månader, vilket är normalt för en SO. Vilket stöd som ska ges till enhetschefer och avdelningschefer i prioriteringen behövde

också tydliggöras och lika så MSB:s hela uppdrag, och OA:s samordningsuppdrag, som av vissa uppfattades otydligt. Flera av de intervjuade internt på MSB nämner att det blev extra utmanande på grund av den omorganisation som hade genomförts strax innan pandemin slog till. Det gjorde att man inledningsvis fick börja bygga upp relationer i SO. Det var utmanande att få in nya kollegor som man inte hade jobbat med tidigare, särskilt då de bara stannade en vecka i taget. Personalförsörjning i krisorganisationen och fördelningen av arbetsledaransvaret var utmanande och personal saknade ibland både utbildning och direkt erfarenhet av att tidigare ha haft personalansvar, så man fick låna in personal.

Då det var svårt att skilja 'vad är en påverkan som kommer på grund av pandemin?' och vad är 'annat', var det är svårt att dela upp hur hanteringen skulle skötas internt på myndigheten. T.ex. att arbeta mer strategiskt långsiktigt med planeringen för uppbyggnaden av krishantering och civilt försvar eller försörjningsberedskap som varit en fråga vi sett från första början, och de första utmaningarna som vi identifierade i verksamheten. (Intervju, intern)

Det uppfattas ändå naturligt att det var den operativa avdelningen som utgjorde kärnan vid krishantering. Men det blev tydligt att det var mycket som hade att göra med systemfrågor på olika sätt, t.ex. hur krisberedskapssystemet var uppbyggt som dess utmaningar, och försörjningskedjor. I dessa frågor var det inte helt tydligt vilken kompetens som fanns inom myndigheten, där fick man testa sig fram. Även om tanken med krisorganisationen var att skapa snabbare beslutsvägar och ha operativa chefer med beslutsmandat, fick ändå mycket hanteras i linjeverksamheten, vilket försvårade arbetet. Det blev längre beslutsvägar, otydligare vem som skulle ta besluten och var mandat låg. Att sedan hela organisationen engageras gjorde att den interna samverkan inledningsvis uppfattades otydlig. Det betydde mer press på personal och därmed mindre tid till samverkan då man förutom coronarelaterade uppgifter hade "fullt upp med sitt eget" vardagsarbete. Den organisatoriska flexibilitet som krävs för att agera i en krissituation med ofta snabbt förändrade förhållanden visade därmed på brister i det inledande skedet av pandemin.

Efterhand började organisationen komma på plats vilket förenklade MSB:s samordning internt likväl som externt. Myndigheten började också, av både interna skäl och krav från externa aktörer, se ett behov av att inte bara arbeta med samverkan för att åstadkomma samordning, utan också inriktning. Man började se på nya funktioner i den särskilda organisationen och bildade funktionen "Nationell inriktning". Funktionen växte snabbt och av interna skäl slog man ihop de två funktionerna inriktning och samordning till en – Nationell samordning och inriktning.

Den inledningsvis otydliga organiseringen internt på MSB påverkade dock hur externa aktörer uppfattade MSB:s agerande vad gäller kommunikationssamordningen under inledningen av Coronapandemin vilket beskrivs mer i nästa avsnitt.

Kommunikationssamordningens otydliga uppdrag och gränser

I MSB:s roll under Coronapandemin ingick att både verka för en nationell kommunikationssamordning, dvs. att samordna centrala myndigheters kommunikation för att skapa ett enhetligt budskap till allmänhet och media men även att kommunicera i sin roll som sektorsmyndighet.

Inledningsvis var det en utmaning för MSB att få i gång det aktörsgemensamma arbetet för att skapa samordnad kommunikation. Det var svårt att få in information från externa aktörer, och det var svårt att få till en nära samverkan med centrala myndigheter och få dem att förstå att de hade ett viktigt uppdrag. Det gick inte att bara se till sin egen expertmyndighets uppdrag, utan man behövde också se vilka konsekvenser och effekter deras arbete kunde få i hela samhället. Det handlade om att samverka på ett helt annat sätt än tidigare, som att dela information om det man visste och vad man behövde fråga andra om. MSB uppmanade andra aktörer att se över sina verksamheter och undersöka vilka konsekvenser pandemin kunde få för deras enskilda verksamhet. Men MSB kunde inte beordra någon att bidra med information, och man fick inte heller tillräckligt med information trots skriftlig begäran utifrån sitt mandat.

De externa aktörerna upplevde å sin sida i början en otydlighet om vilka frågor som skulle hanteras inom ramen för MSB:s krissamordnande roll och av MSB:s kommunikationsavdelning.

I början så var det lite svårt att hålla isär MSB:s kommunikationsavdelning och den operativa avdelningen och var samordningen låg. Det var en otydlighet i början. Sedan lärde man sig ju det, men det är en lite jobbig grej eftersom de inte pratade med varandra och båda tog upp kommunikationsfrågor. När kommunikationsavdelningen sa en sak så sa samordningen kanske något snarlikt, men de hade inte pratat med varandra. Det var väl egentligen mer ett problem på kommunikationsområdet snarare än samordningsområdet om man ska dra en gräns mellan dem, men i och med att samordningen ibland pratade så mycket budskap och kommunikation så, när det också pratades det från kommunikationsavdelningen, blir det lite svårt att hålla isär och veta vad som gäller. (Intervju, extern)

Det var särskilt i början som det upplevdes rörigt om vem som hade ansvar för särskilda kommunikationsfrågor och vart man skulle vända sig. Detta blir inte minst påtagligt när det framkommer att externa aktörer har avhandlat en viss kommunikationsfråga med en part inom MSB för att sedan blir uppringd av en helt annan avdelning inom MSB, som är helt ovetande om att denna fråga redan har behandlats av medarbetare vid MSB.

Det lirade inte jättebra. Det var som att det är två spår. För mig som företrädare för en beredskapsansvarig myndighet vill jag kunna vända mig till MSB (...) Jag vill inte vända mig till två olika instanser på MSB för det, men det känner jag att man har behövt göra för de har inte lirat ihop. Om det är någon kritik jag ska rikta mot MSB så är det att de inte får ihop, situationen internt, så att det är begripliga för oss andra aktörer. (Intervju, extern)

MSB:s ansvar att samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna riktade till allmänheten med anledning av Coronapandemin stötte också på problem. Ansvaret att genomföra nationella informationsinsatser kom till stor del att ledas av Folkhälsomyndigheten genom deras dagliga presskonferenser i SVT. MSB fick under dessa presskonferenser en

undanskynd roll som samordnande funktion vid samhällskriser då den kringskars av andra aktörers framträdande roll. MSB:s mandat att leda samordningen motverkades framför allt av att regeringen gav Folkhälsomyndigheten uppdraget att samordna kommunikationen.

Ja, det var mycket konstigt som hände där i början. Svårt att rekapitulera, men jag vet att – egentligen kanske ni skulle prata med någon från kommunikation här, men det var rätt rörigt mellan vår kommunikationsavdelning och MSB:s kommunikationsavdelning. (Intervju, extern)

MSB har ju haft väldigt svårt att kunna ge en gemensam inriktning eftersom de inte har fått reda på saker och ting innan någon annan! Jag menar, under pandemin så fick vi ju information oftast via presskonferenser om vad som skulle ske! Till deras försvar, det var väl inte helt lätt. (Intervju, extern)

Här framkommer tydligt att samordningsansvaret som MSB har i normalfallet vid en kris inte var tydligt för andra myndigheter när det gäller kommunikationssamordningen. Uppdraget att informera och samordna information ligger vid en samhällsstörning i normalfallet hos MSB. Här uppfattar vi att regeringen inte följt de grundläggande principerna för krisberedskap, alternativt, att ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret kan ha stått i konflikt med varandra. Det kan vara en orsak till att det uppstod otydligheter om var gränserna för ansvarsfördelning gick mellan olika interna funktioner inom MSB men även mellan MSB och externa aktörer. Detta påverkade MSB:s förmåga att inledningsvis samordna kommunikationen under pandemin mellan olika aktörer. För MSB innebar det att de hade svårt att etablera procedurer för samordning som alla accepterade och uppfattade legitima. Eftersom regeringen gav fler myndigheter i uppdrag att vara den samordnande aktören för kommunikationsinsatser gentemot allmänheten hade MSB även svårt att påverka agendan för hur krisen beskrevs utåt i samhället. Men en gemensam kommunikationsstrategi togs dock fram under 2020 som Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelserna, och MSB stod bakom "Kommunikationsstrategi: Samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna riktade till allmänheten med anledning av coronapandemin".

Oklarheter inledningsvis kring syfte med samordning

I det inledande skedet av Coronapandemin uppstod en del oklarheter kring hur samordningen skulle gå till och vad syftet var med mötena. När det kommer till samverkansarenornas samordnade funktion ges en delvis kritisk bild. Flera menar att samverkansarenor stannade vid att just vara arenor för att delge information men saknade förmågan att leda till en gemensam inriktning. Det framkommer en önskan om att det skulle ha upprättats flera ISF:ar för att gemensamt staka ut riktningen i viktiga frågor. Det verkade dock råda en viss förvirring kring vilka möten som faktiskt var en ISF.

Nej, men jag tycker att generellt så är det väldigt få forum som MSB tillhandahåller som leder till en samordning. Jag tycker att det är väldigt mycket informationsdelning som sker i de olika forumen. (Intervju, extern)

En anledning till den oklarhet som uppstod kring syftet med mötena kan hänföras till olika tolkningar av de centrala begreppen samverkan och samordning. Även om de intervjuade ger en likartad bild av de olika begreppen framkommer en viss begreppsförvirring, och det är svårt att riktigt tyda vad man menar med begreppen. "Samverkan är mer att kunna samlas, dela information på många sätt", "samverkan att kunna se till att man har ungefär samma bild av en pågående händelse, att också kunna förstå varandras mandat och varandras roller.", "samordning handlar mer om att vi ska vara ensade i vårt agerande och där menar vi att den lägesbilden vi tar fram fyller ett sådant syfte" eller att "lägesbilden är relaterad till både samverkan och samordning".

Om du sätter de där orden bredvid varandra, så samverkan betyder att du bidrar, att man arbetar, men det är ingen aktivitet på det sättet i samverkan. Utan där bjuds man in, där deltar man ofta i organiserade former. /.../ När du samordnar så har du en agenda, vad du vill åstadkomma. (Intervju intern)

Som vi givit exempel på ovan arbetar MSB med både samverkan och samordning. Dels att vid givna tillfällen skapa förutsättningar för samordning, genom att ordna möten eller att t.ex. bidra med andra stöd. Men också att initiera olika former av samverkan och agerar pådrivande för att uppnå samordning mellan olika aktörer.

Vi arbetar egentligen med både samverkan och samordning. Dels vid givna tillfällen för samverkan, att skapa förutsättningar för det, genom att ordna möten eller vad det kan vara, tekniska stödsystem och så. Men sedan har vi också ett uppdrag att driva mot samordning att nå överenskommelser och åt det hållet. Alltså att uppnå, att man inte bara rapporterar av på ett möte och sedan är man klar, utan att uppnå samordning med olika aktörer. (Intervju intern)

Den oklarhet som till viss del finns kring vad begreppen innebär påverkar också den otydlighet som flera av de intervjuade från externa organisationer beskriver kring MSB:s samordningsuppdrag. Om en extern aktör bjuds in till ett möte och förväntar sig, om än felaktigt, att mötas för att dela information men att syftet i själva verket är att skapa samordning kan det påverka hur de uppfattar MSB:s agerande. Som en samordnande aktör har MSB, åtminstone i krisens inledning, inte lyckats nå fram med vad syftet med olika möten var till alla externa aktörer.

Även om kritik framförs att det brast när det gällde forumens förmåga att skapa gemensam inriktning uttrycker många att de uppskattat mötena. De samordningsmöten som MSB initierar på olika nivåer upplevdes ha varit viktiga för att få en kännedom om andra aktörers avsikter, vad som var på gång att hända och hur aktörer avsåg att agera.

Samordningens gränser

Som en samordnande aktör innebar det för MSB att genom sitt uppdrag samordna aktörer från olika sektorer och bjuda in såväl offentliga som privata aktörer utifrån de behov som uppstod. När MSB bjuder in till samordning kring en fråga innebär det också att frågan lyfts utanför den enskilda sektorn till en arena där flera aktörer samlas. Vad som var ett ansvar för en enskild sektor eller frågor där de behövde samordna sig med andra var dock inte alltid helt tydliga. Det uppstod konflikter och otydligheter mellan vardagliga uppgifter och hantering av den utvecklande krisen. MSB hade sedan tidigare upprättade kontakter i vardagen med länsstyrelser och centrala myndigheter. Men under Coronapandemin uppstod nya frågor som behövde hanteras och nya aktörer att inkludera i samverkan. Det här var nytt, och skapade inledningsvis problem t.ex. när

man skulle få in information till lägesbilden vilket beskrivits i tidigare avsnitt om oklarheter i uppdrag från regeringen.

Det skapades som sagt en viss irritation och skilda åsikter om MSB:s roll och ansvar. För om en fråga upplevdes beröra enbart den specifika sektorn kan det upplevas som om MSB kommer in och övertar ansvaret. Det blev särskilt tydligt när det kom till frågor som rörde hälso- och sjukvård.

Men sektorsarbetet – det är ju en fördel i vissa fall att man har ett uttalat ansvar för en sektor, men jag kan väl tycka att pandemin här ibland var lite sektoröverskridande så det kanske var lite svårt att veta vem som skulle ha frågan helt enkelt. (Intervju, extern)

Sedan kan man fråga sig om vi kunnat vara tydligare i början, men vi hade fullt upp med att hantera situationen med det vi är ansvariga att rigga ut till och stödja regionerna med och där vi normalt sett har samarbetsytor. Vi behövde inte ha hjälp med de samarbetsytorna utan det var etablerade samarbetsorgan som redan fanns. (Intervju, extern)

Att samverka över sektorsgränserna skapade spänningar och det blev tydligt att det saknades en gemensam bild över var gränserna går kring ansvar och roller i en krissituation där samordning krävs.

Under den krissituation som Coronapandemin var uppstod behov av samordning i frågor där flera aktörer behövde involveras än vad som normalt sätt krävs. Upphandling var en sådan fråga. Här uppfattade MSB att det fanns ett behov av tvärsektoriell samordning. Särskilt tydligt var detta i frågor kring tillgång till skyddsutrustning där flera myndigheter berördes såsom Folkhälsomyndigheten, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen. MSB hade fått ett regeringsuppdrag att se över skyddsutrustning, lagerhållning och gemensamma uppköp.

Vi fick ett regeringsuppdrag att titta på skyddsutrustning och så. Där finns väldigt centrala frågor om lagerhållning, om det är ett alternativ. Gemensamma inköp. Kammarkollegiet, de här labbmyndigheterna, det fanns en diskussion där som vi var inne på förut, om vi kan göra gemensamma inköp. (Intervju, intern)

MSB hade här en roll att axla för att få till den sektorsövergripande samordningen av inköp av skyddsutrustning. Men vilka som berördes och vem som skulle ha huvudansvaret för frågan skapade spänningar i samordningen. Skyddsutrustning var inte bara viktig för sjukvården, utan också för annan samhällsviktig verksamhet. Frågan uppfattades dock på olika sätt av aktörerna och för de som deltog i möten var det svårt i början att veta vem som höll i frågan.

Sedan var det också ett väldigt problem i början för det var oklart vem som hade ansvar i huvudfrågan där [skyddsutrustning]. Det hoppade lite mellan Socialstyrelsen och MSB där ett tag och ett tag tror jag till och med Folkhälsomyndigheten var inblandat i det. (Intervju, extern)

Där kan man konstatera att det fanns en avsaknad av en tydlig aktör med ett mandat och ansvar att verkligen samordna frågan [skyddsutrustning]. Det var de första månaderna. (Intervju, extern)

MSB:s möjligheter att utöva sin samordnande roll under pandemin blev därför av olika skäl problematisk. MSB fick inledningsvis pröva sig fram för att hitta gångbara former för samordning kring olika frågor vilket blev utmanande då man inte riktigt upplevde sig ha stöd från regeringen. Det har inte alltid varit helt lätt för MSB att ta den rollen som vi kanske hade velat eller behövt ha. För att man har inte haft tillräckligt på fötterna, eller uppdrag från regeringen. Det var väldigt luddigt, känner jag, men kanske att jag inte vill vara konkret heller. Det finns utmaningar i det. (Intervju, intern)

Så medan man på sektornivå såg behovet av samordning inom sektorn låg det på MSB att verka sektorövergripande genom att inkludera fler aktörer och samordna mellan sektorer. Det innebar att nya konstellationer skulle etableras vilket kunde upplevas utmanande när man hade fullt upp att hantera krisen. MSB kan ge förutsättningar för samordning, vilket de gjorde, men de kan inte tvinga någon annan till att samverka. I intervjuer med personer från andra myndigheter framkommer hos vissa en ovilja att låta sig samordnas av MSB. Eventuellt kan en anledning till detta vara en okunskap om MSB:s samordnande uppdrag. Men det kan även handla om att det är svårt att lyfta blicken från den egna verksamheten när man står

mitt i en krissituation vilket flera av de intervjuade också påpekar. Detta bidrog till att dessa aktörer inte "lät sig" samordnas.

Det framgår dock att de flesta upplevde att samordningen blir bättre över tid och att MSB skapade ett antal samverkansarenor, som fokuserade på olika gruppers och nivåers behov. De mindre grupperingarna verkar ha haft större framgång än de stora samverkanskonferenserna utifrån de externa deltagarnas upplevelse. Men då fokus för konferenserna också var att samla information så ser vi att detta syfte uppfylldes. De bidrog både med information till lägesbildaarbetet och med information om olika verksamheters behov. Detta framkommer särskilt i de mer perifera organisationernas berättelser vilket kommer att beskrivas mer utförligt i kommande avsnitt.

Även om MSB lyckades sammanföra aktörer har de haft svårt att avgöra var gränserna går för sitt samordnande uppdrag och särskilt att övertyga centrala aktörer om att även aktörer utanför hälso- och sjukvårdens områden behövde ingå i samordningen under pandemin.

Ovana aktörer i krisens inledning

Coronapandemin slog brett i samhället och även aktörer utanför hälso- och sjukvårdens område, och som inte hade någon vana att hantera kriser, blev involverade. Dessa aktörer hade inte alltid bemanning eller etablerade rutiner för att hantera kriser. Personalomsättningen hos några av aktörerna gjorde att MSB vid samordningsmöten ibland fick börja om från början och upprepa vad som tidigare beslutats. Detta skapade gnissel vid samverkan och försvårade samordningen.

I andra typer av kriser där det har varit betydligt färre aktörer har jag tyckt att sådana här samverkanskonferenser kan fungera bättre om man faktiskt kan fungera om man kommer fram till en slutsats under sittande möte, men det är väldigt svårt när vi är så många aktörer som är med och lyssnar och man vet inte riktigt vilka som representerar de olika aktörerna heller.
(Intervju, extern)

Det ligger i MSB:s uppdrag att identifiera behov som finns och utifrån det sammanföra aktörer. Men många av de aktörer som skulle delta i

samordning kring olika frågor var inte vana att delta i krishantering av detta slag och det tog tid att hitta arbetssätt och strukturer.

Det som var en händelse som inte man är med om i vardagen blev ju en vardagsrutin till slut även det här att ta in lägesbild och att närvara på konferens, måndag och tisdag. Det är väl mer att hitta strukturen för hur det här ska hanteras. Vilka möten är viktiga, vilken samverkan är viktiga, vilka samverkanspartners är viktiga att samverka med. Sedan har vi haft andra som vi haft lite mer sporadisk kontakt med. (Intervju, extern)

De aktörer som bjöds in till samordningsmöten hade därför inte alltid samma uppfattning som MSB om vilka behov som fanns och vikten av samordning.

Men dialogen med externa aktörer uppfattades av många som viktiga och särskilt att upprätthålla kontinuiteten mellan de olika aktörerna. Flera framhåller även betydelsen av samordning på en högre nivå mellan myndigheterna. De beskriver vikten av att identifiera på vilken nivå som frågor ska tas upp men även behovet av att högre chefer möts och bidrar till förståelse för samordningen. Där inryms även MSB:s roll vid de operativa chefsmöten där myndighetschefer samlades.

Mycket av samordningen bör ske på en relativt hög nivå. Sedan kanske det inte går på de här stora konferenserna där man informerar om vad man håller på med, men mycket av den hårda operativa samordningen bör ske på relativt hög nivå har jag tyckt. (Intervju, extern)

Så här ligger en del i vårt uppdrag, att ta stöd av lägesbildshantering och analyser men också de kontakter som vi har. Att se var behoven finns just nu. Finns det någons behov som inte tillgodoses? Är det aktörer som inte samverkar? Är det en sektor som inte är med i matchen? I prioriteringarna så. Det är där någonstans vi ser att det finns ett samordningsbehov mellan sektorerna. Där är vår roll att gå in. (intervju, intern)

Det blev därför en utmaning för MSB i ett inledande skede att sammanföra och vägleda till samordning när många aktörer inte hade vana att agera i kris. Det tog tid i inledningen av pandemin att finna rätt former. MSB underlättade detta bland annat genom att initiera möten på högsta nivå

inom myndigheterna för att på så sätt skapa legitimitet för samordningens betydelse.

Att möta behov för att åstadkomma samordning

Behovet av en samordnande aktör för att åstadkomma samordning och hantera pandemin som en samhällskris framkommer i vår analys. MSB:s roll att identifiera övergripande frågeställningar för gemensam hantering och att skapa mötesarenor visar sig ha betydelse på flera sätt. Det handlar både om olika behov och om betydelsen av kunskap och tillit.

Behov av samordning i "Hälsokrisens" periferi

I utvärdering framkommer en bild av att de myndigheter vars verksamhet låg nära hälsokrisen, var kritiska till och inte riktigt såg något behov av MSB:s samordning. En delvis annorlunda bild framträder om vi i stället rör oss bortom vad som kom att ses som en hälsokris. Här visar vår studie att ju längre ut i periferin av "hälsokrisen" man befann sig, desto mer positivt såg man på MSB:s samordning. När vi pratar om periferin och perifera aktörer avser vi här aktörer som inte ansågs vara kärnaktörer i den hälsokris som kommit att definiera Coronapandemin, t.ex. Svenska Kyrkan, SOS Alarm, Trafikverket och delar av det privata näringslivet. Vad dessa aktörer lyfter fram är MSB:s förmåga att skapa forum som går bortom de som kom att bli pandemins centrala aktörer (framför allt Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen). Flera av aktörerna lyfter fram den möjlighet de fick att samordna sig med andra för att ta itu med frågor där det på förhand var oklart vem som skulle göra vad. Det kanske tydligaste exemplet rör frågor kopplade till resurser och resurssamordning. Ett konkret exempel rör bristen på plast som uppstod till följd av Coronapandemin och som kom att beröra en mängd olika aktörer, däribland kemiindustrin, Sveriges Veterinärmedicinska anstalt och diverse aktörer med labbverksamhet.

Under hösten 2020 så kom det här smygande mer och mer med plast-bristen och där måste jag säga att vi fick väldigt bra stöd av MSB. De lyssnade på oss... De knöt ihop oss väldigt bra på det sättet... så det var väldigt uppskattat att de kunde ha den där nätverkande funktionen (Intervju, extern).

Något som även lyftes fram bland de mer perifera aktörerna gällde flexibiliteten i de forum som MSB inbjöd till. En aktör lyfter särskilt fram att det fanns möjlighet att hela tiden anpassa konstellationen beroende på vilka frågor som behövde lösas och vilka som då kunde behöva inkluderas.

Alltså, det tycker jag har varit bra – det har varit bra därför att vi har ju – eller vi och MSB har ju kunnat föreslå andra aktörer som behöver vara med på konferenserna. Det var därför vi, som jag sa, plockade med Röda korset, jourhavande präst och så vidare.
(Intervju, extern)

Det var också denna grupp av aktörer som MSB fokuserade, dvs. de aktörer som hamnade utanför hälso- och sjukvårdsområdet, men vars verksamheter ibland vara avgörande för samhällets funktionalitet.

Vi behövde ta en mycket bredare roll. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten hade fokus på vårdens behov. Men kommunerna och de andra aktörerna kanske inte riktigt lika mycket, det behövde vi lyfta. Vi började ganska tidigt ta initiativ till att börja inhämta information om hur det var i andra samhällsviktiga verksamheter. Det fanns en aspekt där det fanns ett jättetydligt fokus och där vi behövde trycka på det övriga samhällets behov.
(Intervju, intern)

MSB uppmärksammade var behoven fanns och om det var behov som inte tillgodosågs, eller en aktör som inte var involverad i frågor som ansågs prioriterade. Det var framför allt samordningsbehov mellan sektorer som inte kunde knytas till hälso- och sjukvården utan fanns i periferin av hälsokrisen, som MSB fångade upp och samordnade. Här fyllde MSB ett viktigt behov och agerade som samordnande aktör för att leda aktörer till samordning samt agerade proaktivt för att inkludera och stärka aktörer som inte alltid sågs som givna aktörer att samordna sig med.

Behov av en övergripande lägesbild

En del i kommunikationsarbetet var framtagandet av en nationell lägesbild. MSB har varit proaktiv i detta arbete. I sitt svar till Coronakommissionen (3 dec 2021) skriver MSB:

Den första nationella samlade lägesbilden för hanteringen av Covid-19 färdigställdes och distribuerades den 6

februari 2020, till bevakningsansvariga myndigheter på central och regional nivå, samt till Försvarmakten, Riksbanken, Kommerskollegium, Ju SSK, Ju RK KH (KKC) samt UD KC. Lägesbilden har tagits fram varje eller varannan vecka sedan dess. Den har även fortsatt distribuerats till dessa aktörer.

Sedan början av mars delas de nationella samlade lägesbilderna även på MSB:s yta för Covid-19-hantering i WIS (MSB 2020–14678).

Förutom den otydlighet som vi beskrivit i tidigare avsnitt om vem som hade ansvar för den nationella lägesbilden framkommer även kritik om att det uppfattades komma flera nationella lägesbilder. Det var också otydligt vilken lägesbild som gällde och vad de olika lägesbilderna skulle syfta till. Flera av de externa intervjupersonerna upplevde också att det tog tid från annat arbete att lämna information till lägesbilden.

Jag tycker ibland att viljan att delta och ge information till den gemensamma lägesbilden brister lite hos deltagarna som är med och då är det svårt för MSB att få en bra lägesbild också. (Intervju, extern)

Flera aktörer anger dock att de inte använde sig av MSB:s lägesbild utan använde sina egna då det var dessa lägesbilder som styrde deras verksamhet. Detta illustrerar den spänning som fanns mellan perifera aktörer som upplevde ett behov av MSB:s lägesbild och aktörer i centrum av pandemin som upplevde att detta tog tid från annat och att behovet av MSB:s lägesbild inte var lika tydligt för dem.

Sammantaget har dock den gemensamma lägesbilden uppfattats bra och informativ. Flera aktörer har varit positiva till att man haft en uppdaterad lägesbild, men att man kanske kunnat hitta någon annan form för att distribuera lägesbilden. För kommunerna har den varit viktig och bra med de korta, sammanfattande budskap från nationella myndigheterna. Särskilt för de som haft en samordnande roll med uppgift att informera från möten ut i den egna organisationen.

Nationella lägesbilden är jätteviktig för varje enskild kommun så att de ska veta hur de ska tänka och agera framåt, men de sitter ju inte med på de här konferenserna så även om det är väldigt många som samlas så är det för vår del de korta, sammanfattande budskapen från

nationella myndigheterna som har varit viktiga att säkerställa att de kommer ut till alla kommuner och regioner och att det på något sätt finns något system för att fånga upp de behoven som kommuner och regioner ser och spela in det till de nationella myndigheterna. (Intervju, extern)

Lägesbilden var också viktigt för organisationer i krisens periferi. De var enkla att tolka och de var noggranna. Var man ovan krishanterare visste man inte alltid vad andra sektor eller verksamhet hade behov av och såg då MSB som ett stöd för sektorsövergripande information.

Absolut gemensam lägesbild, det håller jag med om. Helst skulle man ju vilja att det gick lite längre än så... Att man började närma sig lite på inriktning också i de lägena man kan göra det. Pandemin är ju ett väldigt brett exempel så det är inte självklart att man kan nå en gemensam inriktning, men att i alla fall närliggande aktörer kan börja förstå varandras inriktning. (Intervju, extern)

Vi ser att många använde MSB:s nationella lägesbild för att komplettera den egna lägesbilden och de flesta, särskilt de mer perifera aktörerna, såg positivt på den lägesbild MSB presenterade. Det framkommer dock en önskan om en något utvecklad struktur för hur man når ut med informationen.

Vi ser att MSB ligger i framkant i sina bedömningar, men att detta inte lika tydligt kommer fram i det pådrivande arbetet. Den här kritiken framkommer även i andra situationer, dvs. att man samordnar sig, men inte kommer fram till en inriktning. Men viljan att dela med sig har funnits särskilt hos organisationer i krisens periferi som genom att delta i arbetet har känt att de är en del av krishanteringens.

Betydelsen av kunskap om och tillit till andra aktörer

Över tid upplevdes MSB:s roll bli tydligare och samverkan mellan olika aktörer fungerade allt bättre. Det handlade inte enbart om att skapa lämpliga strukturer och arbetssätt. Det rörde även upplevelsen av att man lärde känna varandra i de forum som etablerades. I det inledande skedet var det ofta aktörer som skulle sammanföras i konstellationer där de inte kände varandra sedan tidigare. Det var även, som beskrivits i tidigare

avsnitt, oklart för många om syften med möten samt om och i så fall vem från organisationen som var mest lämplig att delta. När detta började komma på plats och samma aktörer träffades upprepade gånger möjliggjordes ett mer fördjupat utbyte.

Men jag tycker samtidigt, det sista året så tycker jag att det har blivit mycket bättre! Det har blivit bättre och man liksom "ja, okej! Ni har de uppdragen och vi har de uppdragen" och sedan har vi haft det här operativa chefsmötet där vi om man säger försökt hitta... "Nu är du irriterad på mig, varför då? Kan vi hitta vägar runt det här?" och så har vi gjort det! (Intervju, extern)

När spänningar eller oklarheter uppstod längre fram under pandemin upplevde många att det ändå blev lättare att hantera dem eftersom de kunde sätta sig in i andras perspektiv på frågor. Genom att deltagarna lärt känna varandra underlättades processerna och det blev lättare att samverka.

men när vi väl hade kommit en bit [...] då tyckte jag det var värdefullt med de här mötena som vi kallades till, om det var MSB och Folkhälsomyndigheten och även på regional nivå med vissa länsstyrelser hade vi jättebra möten för där fick man diskutera de här frågorna och höra hur andra såg på det och vi kunde ta ställning till hur vi skulle ge råd ut i vår verksamhet. Det tyckte jag var väldigt bra, att höra hur andra agerade och på något sätt så– den där samordningen, den värkte ju fram genom de här mötena. Man fick ju besked i de frågor som hade efter ett tag. (Intervju, extern)

Deltagarna upplevde att de förstod varandra bättre då de fick förståelse för de olika behov och förutsättningar andra aktörer hade. Den förståelsen underlättade, trots skilda perspektiv, till att nå fram till samordning kring olika frågor.

MSB gick från en otydlig inledning till att hitta strukturer för att fånga upp frågor som hamnade mellan sektorer och olika verksamheter. Deras samordning var extra viktig för aktörer som var mer ovana vid krishantering. MSB bidrog även till att aktörer som i vanliga fall inte samverkade i vardagen nu fick mer kunskap om varandra. De fick mötas

vid upprepade tillfällen vilket underlättade samverkan och man kunde nå fram till gemensamma överenskommelser.

Osäkerhet och anpassningskapacitet

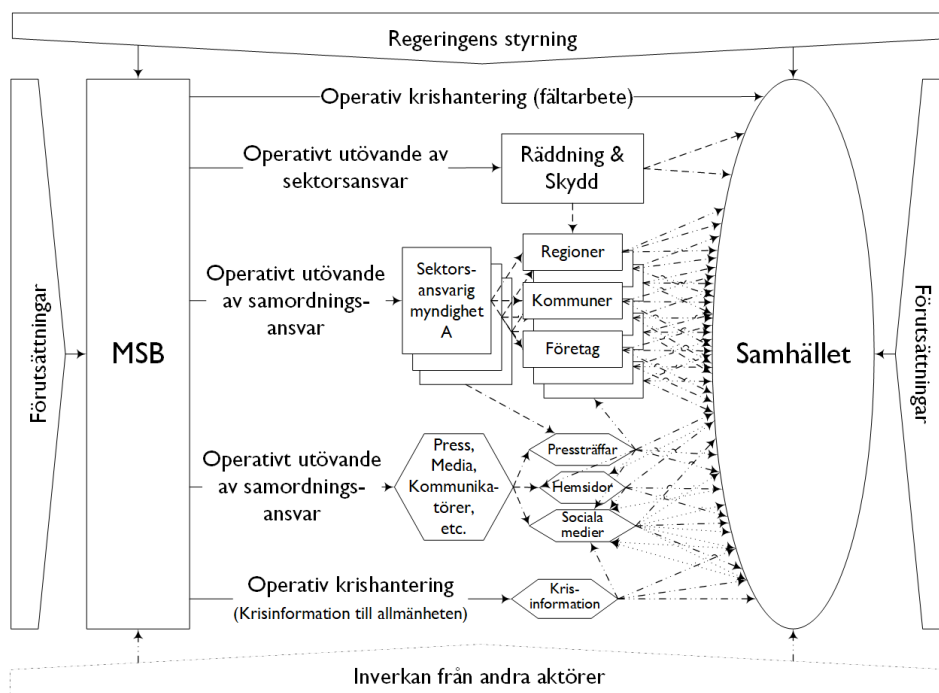
Som det framkommit tidigare i rapporten, är kunskapen och förståelsen om en situation mycket begränsad under en kris, särskilt i början, vilket medför en hög grad av osäkerhet och brist på tillförlitlig information. Detta skapar utmaningar och begränsningar gällande krishantering, samverkan och information till berörda, så som myndigheter, företag och invånare. Till följd av detta finns även ett stort utrymme för individuell tolkning av situationen samt att ofullständig, felaktigt eller falsk information får uppmärksamhet och behöver hanteras, både inom organisationerna och bland allmänheten. Under Coronapandemin blev dessa oklarheter mindre med tiden genom att kunskap utvecklades, tex. om smittspridning, sannolikhet för allvarliga förlopp av sjukdom och effekter av restriktioner i andra länder. Även samverkan kring nya rutiner och gemensamma lägesbilder gav resultat i form av minskat osäkerhet och tydligare rutiner efter ett tag.

Det som inte får underskattas är att komplexiteten av samhället och dess krishanteringssystem, medför en rad systemegenskaper. Förutom att komplexa system ofta är omfattande, är systemkomponenter, så som aktörerna i det svenska krishanteringssystemet, sammankopplade (genom tex. samverkan), beroende av varandra (samordning), agerar självständigt (utifrån tex. uppdrag, mandat och egen tolkning) och uppvisar ett beteende som (kan) anpassas efter situationen, vilket sammantaget leder till icke-linjära effekter.

Anpassningskapaciteten är som ovan nämnt central för att kunna agera under osäkerhet och när okända situationer ska hanteras. Anpassningar som görs inom en organisation kan dock medföra oväntade (eng. emergent) effekter för andra aktörer i systemet. Detta betyder att ett komplext system är i ständig förändring. Effekterna av anpassningar är därför svåra att uppskatta eftersom även dessa är beroende av de anpassningar andra organisationer och aktörer gör och hur samverkans- och beroenderelationerna ser ut. I analysen framkom olika former av

sådana relationer och hur agerandet av olika aktörer, medvetet och omedvetet, har påverkat andra i deras arbete. Det är viktigt att poängtera att samhällets resiliens till stor del beror på hur väl samhället, organisationer och individer kan anpassa sig till nya förutsättningar, vilket också innebär ett visst motstånd till anpassningar som föreslås av annan part och som då inte upplevs lika relevant ur mottagarens perspektiv. Detta återspeglas exempelvis i hur samverkan och samordning fungerade i början av Coronapandemin eller hur restriktionerna har omsatts i samhället.

Som nämnts tidigare är det information och informationsutbyte som håller ihop systemet. Emellertid präglas komplexa problemsituationer av oklarheter och ovisshet, vilket leder till en hög efterfrågan av information samtidigt som det råder brist på kunskap, kausala sammanhang och enkla lösningar. Figur 5 illustrerar en del av MSB:s operativa aktiviteter och informationsflöden under Coronapandemin på ett mycket förenklat sätt.



Figur 5: MSB:s centrala aktiviteter inom ramen för samverkan och samordning

Man får komma ihåg att även inom MSB, liksom inom samhället i stort och hos varje enskild aktör, pågår aktiviteter och anpassningar som interagerar med krishanteringssystem i sin helhet. Dessa aktiviteter kan förstärka, försvaga eller eliminera effekter av en samhällsaktörs agerande eller föranleda nya aktiviteter.

Slutsatser och övergripande rekommendationer

I det här kapitlet kommer vi att svara på utvärderingens frågeställningar: Vilka utmaningar har MSB haft i sin samordnande roll under pandemin? Hur har de hanterat dessa utmaningar? Uppfyllde MSB de målsättningar som finns uppsatta för deras samordnande uppdrag? Vilka effekter har samordningen uppfattats ge upphov till av de olika ingående aktörerna? Vilka lärdomar kan MSB ta med sig från samordningen under pandemin för att utveckla sin verksamhet?

Vi inleder med ett avsnitt där vi sammanfattar och drar slutsatser om hur krisen definierades och vilka konsekvenser det fick för MSB:s möjligheter att utföra sitt samordnande uppdrag. Hur krisen definierades kan förstås ses som en del i de utmaningar MSB ställdes inför under pandemin men samtidigt handlar det om frågor på ett mer övergripande nationellt plan, och sannolikt även internationellt, om hur kriser tolkas och som MSB hade små möjligheter att påverka. Vi har därför delat in slutsatserna om utmaningar i två avsnitt. Det andra avsnittet berör mer konkreta utmaningar i MSB:s arbete under pandemin. Därefter kommer ett avsnitt som berör måluppfyllelse och en värdering av effekterna av MSB:s samordnande aktiviteter. Kapitlet avslutas med ett antal lärdomar och övergripande rekommendationer med syfte att bidra till MSB:s fortsatta arbete att utveckla sitt samordnande uppdrag.

Utmaningar: MSB:s roll och ansvar i "Hälsokrisen"

Frågor som rörde hälso-och sjukvård blev centrala frågor att hantera under Coronapandemin men krisen fick stora konsekvenser även på många andra områden i samhället. Den större samhällspåverkan fick inledningsvis liten

uppmärksamhet i förhållande till hälsokrisen. Att krisen definierades som en hälsokris visade sig bland annat i nyhetsbevakningen som inledningsvis lade stort fokus på antal smittade, inlagda på sjukhus och IVA, och antal döda. De bilder och diagram som visades bidrog vidare till att stödja och legitimera denna tolkning. Även mediaintervjuer med experter som hämtades från hälso- och sjukvårdsområdet, t.ex. läkare, forskare inom vaccination och smittspridning, bidrog till att ytterligare stärka och legitimera tolkningen av krisen som en hälsokris, liksom beskrivningen av sköra äldre som särskilt utsatta, även det en hälsofråga. Hur krisen skulle lösas kom att handla om hälsa och framför allt att genom minskad smittspridningen få ner sjuk- och dödstaten. Rekommendationer togs fram, som att tvätta händer och hålla avstånd för att inte överföra smitta. Folkhälsomyndigheten kom genom denna tolkning att bli den centrala aktören, tillsammans med Socialstyrelsen. Regionerna fick därmed ett stort ansvar och tillsammans med kommunal och privat vård och omsorg för implementering av och hantering i vardagen av krisen. Det var hos dessa aktörer som krisen inledningsvis hanterades, dvs. inom hälso- och sjukvården. Krisen som en hälsokris framkom med andra ord tydligt i både informationsbudskap och kommunikation.

Eftersom krisen definierades som en "hälsokris" är vår slutsats att det skapade utmaningar för MSB i sin roll att agera samordnande under Coronapandemin. De TV-sända presskonferenserna som Folkhälsomyndigheten höll i tog i huvudsak upp arbetsbelastningen och belägningsgraden inom hälso- och sjukvården både bland personal, patienter och brukare. MSB:s uppdrag att samordna kommunikationen under en samhällskris, blev under dessa presskonferenser tämligen osynliga. Med tanke på MSB:s uppdrag är vår bedömning att det hade varit mer rimligt om MSB hållit i presskonferenserna och talat om Coronapandemins påfrestning på samhället i stort, och att andra samhällssektorer fått redovisa belastningen utifrån sina respektive verksamhets- och ansvarsområden. Folkhälsomyndigheten hade troligtvis ändå fått ett stort utrymme, men en tydligare samlad information och lägesbild med fokus på samhällskrisen hade kunnat spridas. MSB fick, eller tog sig, inte det utrymme som man kan förvänta sig av en organisation som har i uppdrag att vid en samhällskris samordna samhällets resurser. MSB

som företrädare för samhällskrisen skulle i ett tidigt skede ha kunnat visa på Coronapandemins omfattande påverkan på bl.a. allmänheten och ökat förståelse för pandemins verkningar hos fler grupper och verksamheter i samhället. Nu dränktes den informationen i den massiva informationen om hälsoeffekterna.

Att lyfta krisen från hälsa till samhällspåverkan skulle redan i ett tidigt skede ha kunnat visa på pandemins bredare verkningar i samhället och lyfta vikten av att fler samhällsfunktioner och verksamheter förberedde sig för konsekvenserna av Coronapandemin. Den inledningsvisa inramningen av Coronapandemin som i huvudsak en hälsokris försenade och försvårade för många organisationer att ställa om sin verksamhet. Vår tolkning är att samhällskrisen inte kom upp till ytan, exempelvis att stora delar av samhällets funktioner skulle komma att påverkas och även vara tvungna att stänga och/eller lägga ner. Om vi ser till hur krisen ramades in och jämför med en annan tolkning av krisen som en samhällskris framkommer att flera problemområden inte diskuterades eller lyftes fram särskilt tydligt i inledningen av pandemin (se tabell 2).

Vår bedömning är att om tolkningen av krisen inledningsvis hade identifierat Coronapandemin som en samhällskris, så skulle fler aktörer ha kunnat synliggöras och kunnat få en central roll och legitimitet. MSB:s roll som samordnare vid samhällskriser skulle ha kunnat bli tydligare och mer legitim. Stora delar av samhället påverkades av Coronapandemin och medborgarnas säkerhet hotades. I dessa lägen skulle MSB enligt 7 §, Förordningen (2020:885), stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder. Men detta uppdrag kom att underordnas tolkningen av krisen som en hälsokris där både tolkningsföreträdet och ansvaret uppfattades ligga hos aktörer inom hälsosektorn.

Tabell 2: Krisens två inramningar: Hälsokriser och samhällskrisen. Två olika perspektiv på hur en kris kan förstås och vem som stödjer tolkningarna. En analys utifrån Creed et al. (2002).

Metafor	Hälsokrisen	Samhällskrisen
Exempel	<p>Antal smittade på sjukhus och antal på IVA.</p> <p>Presskonferenser med representanter för hälso- och sjukvård på nationell nivå.</p>	<p>Nedstängda samhällsfunktioner och begränsad tillgänglighet på alla nivåer på grund av smittspridning, t.ex. kommuner, varutransporter, skolor, affärer och de konsekvenser detta fick i form av bl.a. förlust av inkomst för företag och varslad personal.</p>
Visuella bilder	<p>Sjukvårdspersonal stressar för att hinna med. Bilder på inlagda på IVA. Intervjuer med sjukvårdspersonal och experter inom vaccination och smittspridning i olika media.</p>	<p>Tomma butiker, ändrade rutiner i kollektivtrafiken, stängda kulturevenemang (bio, utställningslokaler), tomma skolor och digitala möten, tomt på hyllor i butiker.</p>
Vad är problemet	<p>Covid-19, smittspridning och brist på vaccin. Överbelastning på sjukhus. Många avlidna på äldreboenden.</p>	<p>Hålla avstånd och brist på skyddsutrustning för att kunna genomföra fysiska aktiviteter (t.ex. skydda personal i butiker, hålla bibliotek öppna, hålla igång skolfunktionen och försörjningskedjor, bemanna samhällskritiska verksamheter, och kollektivtrafiken.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Våld i hemmet • Psykisk ohälsa • Brist på personal, sjukskrivna.
Vem är ansvarig	<p>Regeringen, Folkhälso-myndigheten, SoS, sjukvården på regional och lokal nivå.</p>	<p>Regeringen, myndigheter och drabbade verksamheter enligt ansvarsprincipen.</p>
Lösningen	<p>Förhindra smittspridningen. Säkra tillgången på sjukvårdsplatser. Informera/kommunicera: Hålla avstånd, tvätta händer, arbeta hemifrån.</p>	<p>Olika lösningar beroende på funktion. Plexiglas i butiker, ingång bak på bussar, digitala lösningar i skolan och på arbetsplatser, begränsningar i tillgänglighet för olika samhällsfunktioner.</p> <p>Kontinuitetsplanering för att säkerställa så att personalresurser finns på plats.</p>

Här framkommer två dilemman inom dagens system. Det ena dilemman är vem som har tolkningsföreträde vid definitionen av "krisen". Under Coronapandemin definieras och förstärktes krisen som en hälsokris genom bl.a. regeringens uppdrag till Folkhälsomyndigheten att ansvara för kommunikationen till allmänheten som följde av denna definition. Detta kringskar (underminerade) till del MSB:s uppdrag att samordna kommunikationen till allmänheten vid en samhällskris. Det andra dilemman är ansvarsprincipen där ansvaret blev otydligt mellan olika myndigheter och även mellan olika geografiska områden när problem som uppstod inte hade någon tydlig geografisk hemhörighet. Frågor som osynliggjordes var bl.a. demokratifrågor på grund av minskad möjlighet att ha mötesplatser som bibliotek öppna, problemen i kollektivtrafiken och hos samhällsviktiga verksamheter (på grund av hög sjukfrånvaro och brist på skyddsutrustning), säkerhetsfrågor på grund av hög sjukfrånvaro (av t.ex. nyckelpersoner vid samhällsviktiga verksamheter som el-, vatten- och livsmedelsförsörjning) och omställningen vid skolor och universitet till distansutbildning. Om samhällskrisen stått i fokus inledningsvis hade fler myndigheter och organisationer snabbare ha kunnat ställa om sin verksamhet.

Att så stort fokus lades på hälso- och sjukvård försvårade samspelet mellan aktörer. Det försvårade även legitimiteten för den samordnande roll MSB hade, en roll som inte alltid togs emot välvilligt vilket framkommer i analysen, dvs. uppfattningen att MSB är som andra myndigheter och ska hålla sig till sitt ansvarsområde. En slutsats här skulle kunna vara att MSB inte har lyckats förmedla eller legitimera bilden av sig själva och sitt samordningsansvar. Det som också kan bidra till denna otydlighet för MSB:s roll är bristen på stöd från andra myndigheter, t.ex. regeringens uppdrag till Folkhälsomyndigheten om att ge information till allmänheten, inklusive riktad information till olika målgrupper (Coronakommissionen 2022:10, sid 368), men också andra myndigheters okunskap om MSB:s vidare ansvar vid en samhällskris. Vidare samordnade Folkhälsomyndigheten den tidigare etablerade nationella pandemigruppen bestående av företrädare för Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, MSB, Läke medelsverket, Arbetsmiljöverket, SKR och länsstyrelserna, där

gruppens syfte "är att främja samordning inom pandemiområdet." Att samordning på detta sätt delades mellan flera myndigheter skapade otydlighet, även kring MSB:s roll. För att legitimera och stärka MSB:s roll och uppdrag enligt 7§ menar vi att regeringen hade kunnat lyfta fram MSB:s samordningsroll tydligare. Vi menar även att MSB på ett tydligare sätt hade kunnat ta sig rollen som nationell samordnare vid samhällskriser utifrån det uppdrag de hade. Det här kopplar till de utmaningar MSB haft som vi beskriver nedan.

Utmaningar: MSB som samordnande aktör vid samhällskriser

För att förstå MSB:s samordnande roll under pandemin har vi i den här utvärderingen satt deras roll i relation till det övergripande krishanteringssystemet. Det svenska krishanteringssystemet kan redan under "normala förhållanden" ses som ett komplext system, där en "störning" eller "långvariga samhällskriser" bidrar med ytterligare lager av komplexitet och kaos för delar av eller hela systemet. Samband mellan aktiviteter och effekter är alltså icke-linjära, vilket gör det omöjligt att etablera enkla kausala samband mellan åtgärder och effekter eller hitta ett rätt svar, även om det skulle vara önskvärt.

Komplexa problemsituationer inför en ny nivå av oförutsägbarhet och föränderlighet till ett redan komplext system. I den allra första fasen av Coronapandemin kan situationen, nu i efterhand, till och med karakteriseras som oordning, något som är särskilt svårt att förstå när man befinner sig i situationen. Den stora osäkerhet som rådde, att olika aktörer hade skilda perspektiv på problemen och dess lösningar och att akuta åtgärder behövde sättas in, bidrog till oordningen. Där bidrog även ovan nämnda inramning av krisen som en hälsokris, som fick tolkningsföreträde. Regeringens agerande för att hitta vägen ut ur denna oordning skapade dessutom legitimitetsproblem för MSB. MSB hade behövt ett tydligt mandat för sitt samordnande uppdrag för att kunna dela upp situationen i mer och mindre hanterbara delar och kunna bidra till ordning i systemet.

En utmaning som framkommer i utvärderingen handlar om de otydliga förutsättningar som MSB gavs av regeringen. MSB uppfattades (trots sitt

uppdrag) sakna legitimitet för sin samordnande roll. Eftersom krisen framställdes som en hälsokris fick MSB en delvis passiv roll i samordnandet, vilket bl.a. framkom vid de dagliga presskonferenserna. När flera myndigheter fick liknande uppdrag från Regeringskansliet uppstod otydlighet om vem som hade den samordnande funktionen i krishanteringen. Det blev otydligt både för MSB och för andra aktörer om vem som ansvarade för vad. Framför allt handlade det om en otydlighet, och brist på stöd, från politisk nivå för MSB:s uppdrag att leda och samordna berörda aktörer genom krisen.

I utvärderingen framkommer också att externa aktörerna uppfattar att MSB agerade långsamt eller inte alls i ett tidigt skede av pandemin. Bland representanterna från MSB är i stället upplevelsen att de agerat proaktivt och tidigt på frågor de uppfattat behov av samordning kring, men att de inledningsvis hade svårt att initiera samverkan bland aktörerna. De utmaningar som MSB ställdes inför var dels en ovilja hos vissa aktörer till samarbete, dels aktörer som var ovana att agera i de här sammanhangen samt att MSB roll var otydlig. Oklarheter om den interna organiseringen skapade också utmaningar i det inledande skedet.

MSB som har i sitt uppdrag att beakta ett övergripande samhällsbehov och att identifierade behov av samverkan mellan en rad olika samhällssektorer. Men de myndigheter som var centrala i pandemihanteringen såsom Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen såg inte alltid behovet av samordning utanför den egna sektorn. Utmaningen var att få dessa aktörer, som hade fullt upp med att hantera krisen inom den egna sektorn, att lyfta blicken och dela med sig av information och samverka med andra samhällsaktörer för en mer effektiv hantering av samhällskrisen. Denna förståelse saknades delvis då centrala aktörer i pandemihanteringen inte fullt ut såg nyttan av samordning, varken för sig själva eller av att bidra till övriga aktörer i de olika samverkansforum som upprättades och med information till lägesbilden. Om någon av aktörerna inte är villig till samarbete faller lätt syftet med samverkan då önskad effekt inte kan uppnås utan allas aktiva medverkan. Det handlar om tillit till att alla bidrar med sina resurser och tid för att uppnå något som de inte kan uppnå som enskilda enheter. Utan tillit mellan aktörerna i nätverket riskerar samverkan att inte bidra till samordning och inriktning. Det här var en

utmaning i början av pandemin för MSB men som efter en tid upplevdes minska, dock inte helt.

Den andra utmaningen som identifieras i utvärderingen är att det i det inledande skedet av Coronapandemin tog tid att samordna ovana aktörer. Ett skäl som framkommer till att det tog tid att hitta lämpliga strukturer och arbetssätt var att de aktörer som deltog i samordnandet många gånger var ovana krishanterare i bemärkelsen att inte utgöra centrala aktörer i krishanteringssystemet. Det finns redan etablerade strukturer och procedurer för samordning i en krissituation enligt "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" men för aktörer som inte tränats i detta krävs en startsträcka. När aktörer inte hade träffat varandra tidigare behövde de även lära känna varandra och skapa förståelse för varandras olika behov. För aktörer som fick en mer central roll i pandemihanteringen krävdes att de även såg värdet och behovet av utbyten med de mer perifera aktörerna. För de mer perifera aktörerna handlade det framför allt om att få gehör för sina behov och vad de kunde bidra med.

En ytterligare utmaning i det inledande skedet av pandemin var den interna organiseringen på MSB som upplevdes otydlig såväl av medarbetare på MSB som av externa aktörer. Genom att skapa den särskilda organisationen skulle resurser kanaliseras till den akuta pandemihanteringen och beslutsvägar effektiviseras. Initialt uppstod i stället oklarheter om roller och ansvarsfördelning vilket skapade stress hos personalen, svårigheter att frigöra resurser till arbetet i SO och svårigheter för externa aktörer att förstå MSB:s organisation i pandemin. Sammantaget bidrog dock MSB till att skapa strukturer och procedurer för arbetet men det tog tid att hitta lämpliga sätt att arbeta. Det påverkade utfallet i det inledande skedet av pandemin genom att skapa otydlighet och irritation. Sätten att arbeta tillsammans upplevdes längre fram i pandemin ha fallit på plats vilket beskrivs som positivt och som bidragande till samordning och gemensam inriktning.

Det som framträder i vår analys av materialet av MSB:s samordning under Coronapandemin stämmer på flera sätt in i nätverksstyrningens utmaningar vilket delvis adresseras i den nya förordningen "Förordning

(2022:524) om statliga myndigheters beredskap”. Det är dock utanför den här studiens uppdrag att dra några slutsatser om hur den nya förordningen kan underlätta MSB:s roll i framtida krissituationer.

Sammantaget fanns flera utmaningar för att MSB skulle kunna utföra sitt samordnande uppdrag. Däribland att det tog tid att skapa strukturer och procedurer för arbetet. Bristen på legitimitet för MSB:s uppdrag hos flera aktörer skapade extra utmaningar vilka var svåra att hantera för MSB då det i viss mån låg utanför deras kontroll. Framför allt innebar det utmaningar i inledningen av pandemin, något MSB delvis lyckades hantera över tid, vilket för oss in på slutsatser kring effekter av MSB:s uppdrag.

Upplevd måluppfyllelse och effekter av MSB:s samordnande aktiviteter

Ett av syftena med utvärderingen har varit att undersöka hur väl MSB har utfört sitt samordningsansvar enligt 7§, (Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Med utgångspunkt i syftet har vi studerat måluppfyllelsen och värderat effekten av MSB:s samordnande roll. Detta innefattar främst MSB:s förmåga att bidra till att de deltagande aktörerna samordnar sig. Här blir förmågan att skapa legitimitet för samverkan bland de aktörer som har identifierats som centrala inom krishantering under Coronapandemin viktig, men också förmågan att lyfta in aktörer i krisens periferi. Värderingen av effekten har utgått från fyra strategier som en samordnande aktör kan använda för att påverka processen i nätverkandet. För det första att påverka strukturer och procedurer för nätverkandet. För det andra att skapa ”inramning” för nätverkandes målsättningar och förutsättningar. För det tredje att agera konfliktlösare och stärka upp resurssvaga aktörer, samt för det fjärde att påverka agendan för nätverkande.

När det gäller MSB:s förmåga att påverka strukturer och procedurer för nätverkandet drar vi slutsatsen att de hade svårigheter i inledningen av Coronapandemin men att strukturer och procedurer föll på plats alltmer över tid. I det inledande skedet av pandemin uppfattas MSB som delvis passiva i de externa aktörernas beskrivning, trots att myndigheten tog många initiativ. Det framgår dock att den uppfattningen förändrades

under pandemin och att uppfattningen övergripande är att MSB har skapat väl fungerande arbetssätt i de samordnande aktiviteterna. Detta inkluderar att de har identifierat och initierat samordning inom en rad frågor som uppfattats viktiga att samordna kring, ex. skyddsutrustning och kommunikation. Särskilt framkommer hur MSB fyllt ett viktigt behov av att inkludera relevanta aktörer i "krisens periferi" vilket de gjorde genom att proaktivt identifiera behov av samordning och bjuda in till samordningskonferenser där aktörer som kanske inte annars hade vetat om varandra nu fick en chans att mötas. I intervjuerna lyfter dessa organisationer MSB:s samordnande arbete som något positivt, något som gjorde att de blev involverade i samordningen, fick insyn i hanteringen av pandemin och därmed hade bättre möjligheter att förbereda sig. Detta bidrog även till att dessa organisationers problem uppmärksammades, exempelvis att fler verksamheter än sjukvården hade behov av skyddsutrustning.

Vi drar även slutsatsen att MSB i det inledande skedet av Coronapandemin hade svårigheter att skapa inramning i form av en gemensam bild eller förståelse för målsättningarna med de samordningsaktiviteter de skapat men att även detta förbättrades över tid. I analysen framkommer bland annat en otydlighet rörande samverkanskonferenserna som MSB bjudit in till. Framst gällde det otydlighet om syftet med mötena och vem som bar ansvar för att leda samordningen. Även om det upplevdes bli mer tydligt över tid kvarstod kritiken att det inte alltid var tydligt för deltagarna vad mötena skulle leda till och att de inte kom fram till en gemensam inriktning. MSB tog initiativ till en mängd olika möten i Coronapandemins inledning och representanter från en myndighet kunde därför delta i flera olika möten. Det tog därför viss tid för de externa aktörerna att avgöra vilka arenor som var relevanta för dem eller inte. Några aktörer efterfrågade fler ISF:er, men förmodligen skulle ett antal samverkansmöten ha kunnat klassificeras om ISF. Här hade en tydligare struktur och form kunnat underlätta samverkan. MSB arbetade dock för att förtydliga detta och där uppfattades möten på högre nivåer mellan myndigheternas centrala ledning bidra till att skapa en gemensam syn om betydelsen av samverkan och samordning. Förståelsen för samordningsbehov och former för samordning som inledningsvis upplevdes otydlig ökade bland

deltagande aktörer över tid. En viktig anledning till det var MSB:s arbete med att förankra arbetet på chefsnivå.

En ytterligare slutsats som vi kan dra, som anknyter till det vi presenterat ovan, är att MSB har bidragit till att underlätta samverkan mellan olika deltagande aktörer men inte helt lyckats hantera vissa spänningar som uppstått. Särskilt de aktörer som beskrivits som mer perifera i förhållande till "hälsokrisen" har framhållit vikten av att MSB bjudit in till samverkan kring behov de haft av samordning. De aktörer som befunnit sig mer centralt i "hälsokrisen" såsom Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen har inte uppfattat betydelsen av samordning i lika hög grad. När MSB har bjudit in till samordning har behovet av samordning eller uppfattningen att MSB haft en roll att agera kring frågan inte alltid uppfattats lika stort hos de olika aktörerna. MSB har dock identifierat frågorna i ett delvis bredare perspektiv utifrån den information de fått in om vilka behov som finns och därför agerat för och lyckats att inkludera flera i samordningen. Bland annat bidrog MSB till att inkludera SKR i samverkan trots SKR:s ibland otydliga funktion i systemet. Men det har även handlat om att inkludera mindre aktörer som haft stora utmaningar att hantera och haft ett stort behov av stöd, exempelvis Svenska kyrkan och Statens veterinärmedicinska anstalt. På så sätt har MSB agerat för att stärka aktörer som hade stora behov av samarbete men inte lika självklart som andra setts som viktiga aktörer i en hälsokris, men som var en viktig aktör i samhällskrisen. Samordningen har upplevts bli bättre över tid men denna obalans har fortsatt skapa spänningar mellan de olika aktörerna under Coronapandemin. Även om Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen deltog i samordningen lyckades inte MSB helt övertyga dem om vikten av att dela information och bidra till att skapa en gemensam inriktning.

Slutligen drar vi slutsatsen att MSB har haft svårt att påverka agendan då de inte fullt ut lyckats "ta ledartröjan" (ett uttryck som en av de intervjuade använder för att beskriva otydligheten om MSB:s roll) som den samordnande aktören under Coronapandemin. Som samordnande aktör ligger det inte i MSB:s uppgift att styra agendan för de samordningsaktiviteter de initierar, men de har möjlighet att påverka den vilket de delvis har gjort. Genom att identifiera behov av att hantera frågor på ett bredare sätt än inom enskilda sektorer har de också påverkat

agendan, t.ex. genom att visa hur frågor som har uppfattats beröra enskilda sektorer även har relevans för aktörer över sektorsgränserna. Det framkommer också i utvärderingen att MSB upplevs ha bidragit till att lyfta in ett samhällsperspektiv på frågor som annars hade riskerat att hanteras mer avgränsat. Dock har de inte lyckats att påverka agendan i någon högre grad när det gäller hur krisen uppfattades. Det framkommer tydligt i intervjuerna att MSB inledningsvis uppfattades ha en passiv roll under pandemin när det gäller kommunikationen utåt i samhället. Det gäller särskilt, men inte enbart, presskonferenserna i TV. Det bidrog till att Coronapandemin genom hela krisen främst beskrevs som en "hälsokris" snarare än som den större samhällskris som den i realiteten var². En bild framkommer i vårt material av att MSB påverkar agendan i viss mån genom deras aktiva agerande i samordningsaktiviteterna men att de av vissa deltagande aktörer framstår som en delvis passiv aktör i krishanteringen under pandemin.

Lärdomar och förslag till utveckling

I det här avsnittet formulerar vi ett antal lärdomar att dra utifrån MSB:s hantering gällande det samordnande uppdraget under Coronapandemin. De slutsatser och lärdomar vi lyfter fram bygger på analysen av frågor som de aktörer som deltog i de samordnande aktiviteterna, lyfter fram som viktiga. Lärdomarna från Coronapandemin kan användas som stöd till MSB:s fortsatta arbete med att utveckla sitt uppdrag. Samtidigt behövs en medvetenhet om att alla kriser har sina specifika utmaningar och att skapa anpassningskapacitet inför framtida krissituationer är en svår konst. En viktig del i att etablera anpassningskapacitet handlar om att skapa ett kontinuerligt lärande i hela den egna organisationen, och förhoppningsvis även tillsammans med de samverkande aktörerna, för att utveckla förutsättningarna till en snabb och effektiv respons på framtida kriser. Vi kan ge råd och förslag om hur MSB kan agera utifrån våra resultat men det är upp till MSB att välja om och hur de sedan omsätter lärdomarna i praktisk handling.

² Exempelvis skulle en alternativ rubrik i dagspressen kunnat vara "Coronapandemin, den största samhällskrisen sedan"

Kriser som komplexa problemsituationer tenderar att upphäva de regler och normer som omgärdar samhällets vardagliga agerande. Framför allt kan en kris vara ett tillfälle att ta ett steg tillbaka och ställa frågor om krishanteringssystemets grundläggande syften i allmänhet och hantering av Coronapandemin i synnerhet.

Det finns ett flertal lärdomar MSB kan ta med sig utifrån resultatet av utvärderingen. Utifrån de förutsättningar MSB hade i genomförandet av sitt samordnande uppdrag ser vi skäl att fundera över den mer övergripande strukturen för svensk krishantering. Nu finns en ny förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap som adresserar en del av de utmaningar och lärdomar som drogs under Coronapandemin. Men de behöver också omsättas i verksamheten och här lyfter vi fram förslag till utveckling som framkommit i intervjuerna och vid vår analys av materialet, eftersom vi tror att de kan bidra i det fortsatta arbetet med att implementera den nya strukturen.

En övergripande rekommendation till MSB är att ta en mer proaktiv roll som samordnande aktör, vilket är ett tema som återkommer i analysen. MSB:s otydliga roll lyfts av flera, i både interna och externa, intervjuer. Otydligheten och avsaknad av legitimitet för MSB:s mandat kringskar till del deras möjligheter att agera under Coronapandemin vilket blev tydligt under exempelvis pressträffarna där MSB intog en delvis passiv roll. Det kan vara så att vissa kriser framstår som mer självklara för MSB att hantera än andra. Medan hantering av exempelvis skogsbränder på ett tydligare sätt ingår i MSB:s uppdrag, såväl vad gäller deras samordnande rollen och som expertmyndighet, verkar Coronapandemin inte ha varit lika självklar. Detta kan också ha haft en inverkan på att de inte mer aktivt hävdade den roll som de faktiskt har utifrån sitt uppdrag. Det handlar t.ex. om hur man som myndighet och myndighetsperson presenterar sig själv för andra och vilken legitimitet man kan skapa för de uppgifter som myndigheten har. Som nämns ovan så har, under vårt arbete med rapporten, en ny struktur för svensk krishantering tagits fram där MSB får en tydligare roll. Men det kvarstår ett arbete med att växa in i den rollen tillsammans med övriga aktörer i systemet, dvs. fundera över hur man genom intrycksstyrning kan utveckla och stärka legitimiteten för sin samordnande roll.

Vi drar också slutsatsen att MSB skulle ha kunnat agera mer proaktivt i att nå konkreta resultat i form av inriktning. Som framkommer i utvärderingen lyfter flera i intervjuerna att möten som MSB initierade främst resulterade i informationsöverföring, men inte nådde så långt som till inriktningsbeslut. Flera efterfrågar också, om än inte alla, att MSB i högre grad borde skapa förutsättningar för att deltagande aktörer samordnar sig. I den nya Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap regleras MSB:s roll i krishantering och myndigheten ges en ökad möjlighet att agera mer aktivt för samordning. Bland annat förtydligas MSB:s mandat att begära in information från andra myndigheter för att kunna fullgöra sin samordnade roll vid kriser. Vi ser därför både möjligheten och ett behov av att MSB agerar mer proaktivt för detta.

När det gäller kommunikation i relationen till lägesbilderna uppfattar vi en svaghet i att de uppmaningar som ges är vagt formulerade med tanke på de allvarliga konsekvenser som samtidigt lyfts fram i den nationella lägesbilden. Så trots att MSB ligger i framkant i sina bedömningar, kommer detta inte riktigt fram i det pådrivande arbetet. Det ställs få krav på aktörer i de lägesbilder MSB tar fram t.ex. på kommunikation, samordning, samverkan och dialog under krisen. Samtidigt har bedömningar och analyser i den samlade nationella lägesbilden varit framåtriktade och borde kunnat utgöra ett bra underlag för de olika aktörernas arbete. MSB visar god förmåga att beskriva läget i landet och i bedömningar påtalas olika risker för samhället (MSB samlade nationella lägesbilder). Vi menar att det i MSB:s uppdrag finns stöd för att vara pådrivande. Nu blev lägesbilden rätt så utslätande i "bör"-budskap, och beskrevs i termer av att myndigheterna "noga ska följa utvecklingen", "behöver ta höjd för", eller "betonar allvaret". Vi menar att MSB har fog för skarpare budskap och krav i lägesbilden.

I sin framtida utveckling finns det anledning för MSB att fundera över hur de genom den nationella lägesbilden kan driva på krishantering både före och under en kris och på så sätt kunna vara mer pådrivande. Den försiktighet och ödmjukhet som MSB visar kan kanske bero på ovilja hos andra myndigheter att dela med sig av information, bristande legitimitet för MSB som samordnande aktör, brist på stöd från regeringen kring MSB:s

uppdrag, och eventuellt en oro att skarpare formuleringar skulle kunna var till skada för MSB. Det finns dock flera myndigheter och organisationer som beskrivit ett behov av att MSB agerar mer proaktivt och tydligt.

Vi menar att MSB även skulle kunna agera mer proaktivt när det gäller kommunikationssamordning. Även om MSB agerar aktivt med att skapa samverkan mellan olika aktörer och bidrog till den gemensamma kommunikationsstrategin, framkommer en bild av att de fick en undanskymd roll i kommunikationen under krisen. Det tog tid att komma i gång med en gemensam kommunikation mellan olika samhällsaktörer och när fokus riktades mot hälso-och sjukvård fick det konsekvensen att krisen främst uppfattades som en hälsokris. Om MSB hade fått, men också tagit sig, en mer aktiv roll hade krisen redan från början kunnat inkludera en bredare förståelse för de konsekvenser Coronapandemin fick för hela samhället.

En övergripande slutsats vi kan dra utifrån denna utvärdering är att det finns anledning för MSB att arbeta vidare med att utveckla en mer proaktiv hållning men också att fortsätta utveckla sin anpassningskapacitet när det gäller det samordnande uppdraget för att bättre kunna möta framtida krissituationer och behov. Kriser ökar oförutsägbarheten och föränderligheten i det redan komplexa krishanteringssystemet. Det saknas ofta tillräckligt med information i krisens inledning och det är svårt att fastställa direkta kausala samband mellan åtgärder och dess effekter när det gäller ett samordnande uppdrag. Därför är det ofta först i efterhand det går att få en fördjupad förståelse för varför saker och ting händer. Lärrika mönster skulle kunna tillämpas genom ett "prova-sig-fram"-angreppssätt, dvs. om aktiviteter genomförs på ett experimentellt sätt där misslyckan ses som ett accepterat resultat i försök att hitta vägen gemensamt med de andra aktörerna. Att etablera dialogformer är en viktig byggsten i att bygga upp en sådan förmåga. Det innebär att under stress och osäkra förhållanden kunna anpassa den egna verksamheten utifrån rådande omständigheter. I fallet med Coronapandemin omfattade detta dels den stress krisen i sig innebar, dels den inramning krisen fick som en hälsokris, dvs. att MSB bör ta aktiv del i tolkningsarbetet kring hur en kris definieras och vad den omfattar. En inbyggd organisatorisk flexibilitet blir därför

viktig för att kunna legitimera samverkan och få fler aktörer att redan i krisens inledning förstå behovet och nyttan av samverkan, och att arbeta med intrycksstyrning för att öka sin legitimitet.

Referenser

Ashby, W.R., 1956. *An Introduction to cybernetics*. Chapman & Hall, London.

Avison, D.E. and Taylor, V. (1997). Information systems development methodologies: A classification according to problem situation. *J. Inf. Technol.* 12 (1), 73–81.

Boulding, K. E. (1985): *The World as a Total System*. Sage Publications, London.

Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford University press.

Börzel, T.A. and Panke, D. (2007). Network Governance: Effective and Legitimate?. I Sørensen, E. and Torfing, J. (Red.) *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan, London.

Creed, W. E. Douglas, Langstraat, Jeffery, A., and Scully, Maureen, A. (2002), A picture of the frame: Frame analysis as technique and as politics, *Organizational Research Methods*, 5(1): 34-55.

Danielsson, E. (2021) Crisis management made visible – a case study of a school fire. *Journal of Emergency Management*, 19(5): 479–492.

Danielsson, E. & Öhman, S. (2021) Krishantering: Central samordning och lokal samverkan. I: J. Eliasson och L. Unemo (red.), *I en tid av pandemi - En ESO-antologi med samhällsvetenskapliga reflektioner*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi ESO 2021:1.

Danielsson, E., & Sjöstedt-Landén, A. (2020) Leader normativity in crisis management: Tales from a school fire". *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*. 11(2): 139-165.

Danielsson, Erna. (2016), Following routines: A challenge in cross-sectorial collaboration, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(1): 36-45.

Ericson, M., & Mellström, U. (2016). 14 Firefighters, technology and masculinity in the micro-management of disasters. *Men, masculinities and disaster*, 165.

Furubo, J-E. (2021). *Utvärdering och kontroll. Tilltro och ansvarsutkrävande i demokratin*. Studentlitteratur, Stockholm.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

- Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Goffman, Erving. (1974), *Frame analysis*, Northeastern University Press, London.
- Goffman, Erving. (1990), *The presentation of self in everyday life*, Penguin, London.
- Grape O (2006) Domänkonsensus eller domänkonflikt? I Grape O, Blom B, Johansson R (eds.): *Organisation Och Omvärld –Nyinstitutionell Analys av Människobehandlande Organisationer*. Lund: Studentlitteratur, 2006: 47-72.
- Große, Christine (2023). A Review of the Foundations of Systems, Infrastructure and Governance. *Safety Science*, vol. 160, 106060.
- Ju2020/01165/SSK (2020). Uppdrag till MSB om information till allmänheten med anledning av utbrottet av det nya coronaviruset. Publicerad 23 mars 2020.
- Ju2020/03246/SSK (2020) Uppdrag till MSB att göra en behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning till samhällsviktig verksamhet. Publicerad 17 september 2020.
- Kommunikationsstrategi: Samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna riktade till allmänheten med anledning av coronapandemin (Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna, MSB) (2020).
- Lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).
- Mead GH: *Mind, Self and Society*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press. 1934 (Transl. 1976).
- MSB 2021–14246, Årsrapport för insatsverksamheten 2021.
- MSB samlade nationella lägesbilder (pdf från MSB).
- MSB777, Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar - reviderad oktober 2018.
- Olausson, P., Ahrens Kayayan, V., Alirani, G., Danielsson, E., Lundgren, M., Mujezinovic, D., Petersson, F., & Öhman, S. (2021) Sandvikens

- kommun – Hanteringen av Corona-pandemin våren 2020. Rapport. Mittuniversitetet. RCR WP2023 (kommande):.
- Olausson, P., Danielsson, E., Gunneriusson, H., Mujezinovic, D., & Öhman, S. (2022) Länsstyrelsen Västernorrland – Intern utvärdering av krisledningsarbete med anledning av Covid-19. Mittuniversitetet. RCR Working Paper Series; 2022:2.
- Oscarsson, O. (2021). *Crisis as practice: Non-emergency organizations' coping with crises*. Diss: Mid Sweden University, Östersund.
- Oscarsson, O. & Danielsson, E (2018) Unrecognized Crisis Management – Normalizing Everyday Work - The practice of crisis management in a refugee situation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 26(2): 225-236.
- PM, MSB:s operativa uppdrag, oktober 2021.
- Regeringsuppdrag S2020/09553. Regeringsuppdrag till MSB, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna (5 november 2020).
- Rhodes, R. A. W. (1996), 'The new governance: Governing without government', *Political Studies*, Volume 44, Number 4, pp. 652–667.
- Rådestad, C.; Blomstrand, R.; Narby, P.; Koraeus, M. & Deschamps-Berger, J. (2020) Stabsutvärdering – Stockholms stads centrala krislednings (CKL) hantering av Covid-19 under den initiala fasen, 4 februari – 1 september 2020. Rapport Försvarshögskolan.
- Salehi, V., Veitch, B., & Musharraf, M. (2020). Measuring and improving adaptive capacity in resilient systems by means of an integrated DEA-Machine learning approach. *Applied Ergonomics*, 82, 102975.
- Sarker, M. N. I., Wu, M., Shouse, R. C., & Ma, C. (2019, August). Administrative resilience and adaptive capacity of administrative system: A critical conceptual review. In *International Conference on Management Science and Engineering Management* (pp. 717-729). Springer, Cham.
- SFS (2020:885) Förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

- Snowden, D.J. and Boone, M.E. (2007). A Leader's Framework for Decision Making, *Harvard Business Review*, November 2007.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2018). Governance on a bumpy road from enfant terrible to mature paradigm. *Critical Policy Studies*, 12(3): 350-359. DOI: 10.1080/19460171.2018.1437461
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2005), 'The Democratic Anchorage of Governance Networks', *Scandinavian Political Studies*, Volume 28, Number 3, pp. 195–218.
- SOU 2021:25 - Struktur för ökad motståndskraft.
- SoU 2021:80 Coronakommissionen, Äldreomsorgen under pandemin.
- SoU 2021:89 Coronakommissionen, Sverige under pandemin, vol 1 och 2.
- SoU 2022:10, Coronakommissionen, Sverige under pandemin, vol 1 och 2.
- Torfing, J. & Triantafillou, P., (2011). *Interactive policy making, metagovernance and democracy*. ECPR Press: Colchester, UK.
- Uppsala kommun (2021). Utvärdering av Covid-19 för Region Uppsala, UPPH2020-00248 2021-05-03, Region Uppsalas hantering av Covid-19 Oberoende utvärdering av perioden 31 januari 2020 till 31 augusti 2020. (KPMG:s utvärderingsteam).
- Wiener, Norbert (1967): *The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society*. New York, Discus/Avon Books.

Bilaga 1: MSB Interna dokument som används i utvärderingen

Dessa dokument, som har tillhandahållits av MSB, har använts i utvärderingen. Vi har efterfrågat (fått kompletterat) vissa dokument, t.ex. Nationell samlad lägesbild (ppt-presentation) och anteckningar från samverkanskonferenser och operativa chefsmöten.

- Berättelsen om MSB:s arbete under pandemin - arbetet i siffror (211209)
- Berättelsen om MSB:s arbete under pandemin - MSB:s roll vid samhällsstörningar (20211214)
- Berättelsen om MSB:s arbete under pandemin - arbetsområden (211216)
- Berättelsen om MSB:s arbete under pandemin - tidslinjen (211214)
- Berättelsen om MSB:s arbete under pandemin - arbetet i olika faser (211214)
- Möte operativa chefer fokus lärande 23 september 2021 (MSB 2021-00157)
- Samverkanskonferens på nationell nivå med fokus på lägesbild Covid-19 (200403)
- MSB:s samverkansmöten med anledning av Covid-19 hösten 2021 (ppt)
- Nationell samlad lägesbild (ppt-presentation 200320)
- Nationell samordning och inriktning. En sammanfattning av NSI-funktionens bidrag till aktörsgemensam hantering av Covid-19 (211203)
- MSB:s arbete med resurssamordning under Covid-19 (211018)
- Beslut i stort SO (ppt)
- Enkät kommunikationssamordning - sammanställning (211011)
- MSB operativa uppdrag oktober 2021 (utkast)
- Remissvar Betänkandet SOU 2021 :25 - Struktur för ökad motståndskraft
- Behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning inom samhällsviktig verksamhet. Svar på regeringsuppdrag Ju2020/03246/SSK
- Svar på frågor från Coronakommissionen (3 dok., 201120, 210625, 211203)
- Plan för insatser inför eventuella nya utbrott av Covid-19. Svar på Regeringsuppdrag Ju2020/02568/SSK
- Nationell samlad lägesbild
- Anteckningar från samverkanskonferenser

Bilaga 2: Lärdomar från intervjuer och workshop

I utvärderingen av MSB:s samordningsuppdrag under Coronapandemin har framkommit en rad lärdomar och utvecklingsförslag i intervjuerna. Vi uppfattar att dessa lärdomar kan vara av stort värde för MSB fortsatta arbete och har delat upp dem nedan i ett antal teman. Lärdomarna återkommer till viss del i rapportens analys och slutsatserna men här har vi valt att lägga in dem i punktform som de framkommer i intervjuerna och under workshopen och lägger ingen värdering i de synpunkter som kommer fram.

Utdrag från Workshopen (MSB minnesanteckningar)

Behov av aktiviteter inför och under samordningen

1. Tidskrävande arbete att få till samordning – kopplar till utmaningen att få legitimitet för samordningen och att få deltagarna att se behovet och nyttan med samordningen.
2. Behov av ett helikopterperspektiv
3. MSB:s berättigande ligger i det tvärssektoriella

Förmågor

4. Ordföranden behöver vara smidig, ”inlyssnande” och lyhörda såväl inför som i samband med samordningen
5. Samordningen ligger i professionen

Utmaningar för att lyckas med samordningen

6. Svårt att uppfylla allas önskemål
7. Uppfattades som den snackande myndigheten
8. Svårt med synligheten – något som är viktigt för legitimiteten
9. Svårt att hitta personer på ”rätt nivå” på de andra myndigheterna

Vilka åtgärder bör vidtas

10. Tydliggöra MSB:s roll
11. Nå ut med vad som är MSB:s roll i krishanteringssystemet
12. Behov av att föra en kontinuerlig dialog med andra aktörer

Bilaga 3: Utdrag från intervjuerna

Bygga på (bevara) befintliga system och kontakter

- Enklare samverkan, att vi har byggt en förmåga genom att använda samma system när det i vardagen som i kris, har varit effektivt upp till en viss nivå. Men det som är en lärdom är att det tog tid.
- Man har haft en kontinuitet i vilka personer som har representerat vid olika möten, vilket har hjälpt, man har sett varandra så många gånger att det skapas en kollegial stämning som har varit värdefull. Det hade varit svårare om det hade varit snabba ryck hela tiden och nya människor, och bara jobba digitalt.
- Att ha kontaktlistor, upparbetade kontakter med aktörer och namn. Det gör att tröskeln att ta kontakt, ringa och etablera relationer är inte så stor.
- Bra att beprövade och väl kända metoder anammades i händelse. Vi behövde inte tillskapa nytt (t.ex. operativa chefsmötena).
- Det system vi har med strukturer och arbetssätt är bra. Det är bra att strukturerna finns så att man snabbt kan lyfta frågor.

Interna strukturen och anpassningskapacitet

- Tydligare prioritering i stället för breddat uppdrag. De som arbetar med viss verksamhet i vardagen ska göra det i krisen. Skapa strukturer för att undvika konkurrens mellan avdelningar. Och skapa förståelse för att arbeta i och bli delaktiga i strukturen.
- Under pandemin så var det en annan karaktär på frågor som dök upp och på ett helt annat sätt än vad det gör när det är skogsbränder - därför var det bra att vi ändrade struktur och lade in de här operativa chefsmötena, men vi skulle varit snabbare.
- Det var bra att vi efter ett tag tillsatte den här operativa chefsgruppen. Operativa möten kan även fungera på handläggarnivå, men man måste ändå upp en nivå för de här strategiska vägvalsfrågorna som får konsekvenser och som kan vara svårt att se på handläggarnivå.
- Vi har tidigare utvecklat "före – innan krisen-arbetet" men hur skulle vi kunna göra det på ett annat sätt så att den här samordnande rollen blir smidigare när det väl händer någonting.

- Bra hur MSB internt nyttiggjorde den kompetensen som finns så att man får jobba med andra personer som man kanske inte jobbar med till vardags, det har varit mycket erfarenheter lärdomar förbättringsområden.
- Myndigheterna behöver begränsa (ensa?) begreppen eller fokusera mer på en viss fråga och svarar bättre på en fråga, då ringer färre personer till 113 13 och ställer frågor och vi får mindre belastning.
- En lärdom har varit vikten av att kunna rikta insatserna rätt. Vad kan finnas i behov- och kommunikationssamordning inom ett visst område? Med syftet att vid behov göra en bedömning, besluta publikt och skicka ut i systemet, eller kontakta aktörer att agera på.
- Det känns faktiskt bra den struktur och arbetsätt som vi har och tillsammans med systemet, att vi gång på gång får kvitto på att det fungerar och så är det roligt att för varje SO utvecklas det så otroligt mycket det är nya arbetsätt.

Prioriteringar – balans vardag/kris

- När man hamnar under tryck finns en tendens att man smalnar av sitt ansvar till de frågor man har just "nu". Då är det svårt att prata med andra myndigheter, vad det innebär för alla. Även om man har jättebra samarbete i vardagen, och hypotetiskt sett haft ett nätverk ihop i flera år, så i en kris när det blir belastning, och det kommer många nya personer i staben i de olika organisationerna, då blir det lätt att man smalnar av sitt ansvar. Sen ska man också att hitta de här kontakterna igen, att lösa ut frågor. Det här är särskilt framträdande i början.
- Ju mer pressade man är, desto mindre har man tid att samverka. Man har fullt upp med sitt eget.
- Alla avdelningar ska hjälpa den operativa avdelningen när det är en kris, men det är inte en så lätt balans. Hur mycket ska vi lägga på det operativa (på krishantering) och hur mycket ska vi lägga resurser för att klara nästa kris och på det som i övrigt ska göras på MSB? Vi fick lägga mycket tid på pandemin och samtidigt dra ner på andra verksamheter. Det hade kanske varit bättre om vi hunnit lite mer i de andra verksamheterna. Men samtidigt behöver vi se till resurserna.

Samordning

- Om det ska bli något måste det vara en enad ansats. Det måste vara "myndigheterna tillsammans". Bjud in andra myndigheter att vara del av MSB, referensgrupp.
- Gränsdragningarna ... ju mer man försökte desto tydligare blev det att det här är mitt ansvar, man skapade nästan ett ställningskrig i sin frustration över att vilja komma fram. Eller så var det så att Regeringskansliet skapade situationen så att det var nästan omöjligt att utifrån de förutsättningar som fanns att komma fram.
- Det har funnits ett behov av tvärspektoriell hantering och att tydliggöra ansvar i frågor som skär igenom samhället. Inte bara inom vården utan också igenom samhällsviktig verksamhet på annat håll som kanske inte varit uppenbart. Just privata aktörer som är samhällsviktiga, eller har en verksamhet som är väldigt viktig.
- Generaldirektörerna borde ha satt sig ner och pratat ihop sig över: Varför blir det så här? Och vad kan vi göra?
- Viktigt att lägga mer tid på MSB:s samordnande roll och utvärdera.
- Det viktigaste är nog MSB:s roll, att se till helhet och stödja att helhetsbilden kommer fram i hanteringen. Och att de behoven möts.

Samverkan

- De återkommande samverkanskonferenserna för GD för att informera om vad som hände var väldigt lyckad, det var många som kände sig delaktiga och fick information på ett helt annat sätt än vad man hade fått tidigare.
- Håll kvar de operativa chefsmötena. GD samverkanskonferenserna verkar vara ett samverkansforum som biter sig fast.
- En viktig lärdom både nu och tidigare är att det är viktigt att de som sänder in information får en återkoppling av något slag. Att det ger en effekt, att det inte bara försvinner in i en rapportering. Det blir extra tydligt om vi begär in hur mycket skyddsutrustning någon har över. Då vill man se en effekt.
- I vardagen har vi ganska mycket kontakt med länsstyrelserna och centrala myndigheter. I den här krisen blev aktörerna regionerna. Aktörerna blev också privat och kommunal äldreomsorg. Normalt sett ska bilden komma från kommunen som rapporterar till länsstyrelserna som i sin tur rapporterar till MSB. Det är normal lägesrapportering. Men här fanns ett

uppenbart behov av väldigt konkreta frågor, att upphandla tillsammans, prata med uppköparna i regionen och så.

- En lärdom är hur man kan skapa större och mer effektiva vardagsoperativa samverkansformer i fredstid, för att minska de här trösklarna till effektiv samverkan vid nästa samhällsstörning.
- Krishantering handlar väldigt mycket om relationsskapande och kultur och förståelse för varandra, för varandras uppdrag, för varandras kompetens, för varandras mandat för att det ska bli samordnad hanteringen och samklang.
- MSB roll, att vara brobyggande mellan myndigheter och aktörer på expertnivå.

Lägesbild

- Viktigt att hitta en relevant lägesbild. Där har vi dragit lärdom från vardagsoperativa arbetet utanför covid, det arbetet bör omsättas till en rutin där vi gör på ett liknande sätt, fast i mindre omfattning, försöka bygga systematik kring hur vi samlar in kommunikationsutmaningar som finns i krishanteringssystemet, kopplat till viss möjliga samhällsstörningar som är aktuella, och definiera kommunikationsutmaningar.
- Lägesbilden - att ha en bra bild av behoven därute, var det finns brister, hur stora bristerna är, vilka konsekvenserna blir. Stödja att helhetsbilden så att den kommer fram i hanteringen, och att behoven möts.
- Att sitta nära de som arbetar i andra verksamheter. Då får man en helt annan detaljeringsgrad. "Måste vi hitta något annat, eller är det bara en tillfällig störning på marknaden?" Det var otroligt viktigt. Det var mer att det forumet behövde stöd. Med tanke på olika sorters lägesbilder, var man hör saker först? Det kanske inte alltid kommer uppifrån.
- Det handlar om att få till en bra informationsinhämtning av bra kvalitet för att kunna bygga en bra lägesbild. Den andra biten är att lägesbilden behöver tjäna ett syfte, ett beslutsunderlag för våra beslut. Det behövs lägesbild på olika nivåer på olika abstraktionsgrad och med olika inriktning. Där behöver vi bedriva ett arbete både själva i vår funktion, angående både informationsinhämtning och lägesbildsarbete.
- Det var bra att vi skickade ut lägesbilder till aktörerna: "Det här är vår kommunikativa lägesbild och bedömning av åtgärder".

Övning/utbildning

- Att öva och utbilda mycket innan krisen så att man kan gå in i krishanteringsstrukturen och att det går fort att komma igång.
- Lära sig mer om områden som man faktiskt har inom MSB. Vi är en stor myndighet så det är svårt att greppa hela uppdraget som MSB har och inte minst uppdraget som OA har och just samordningsuppdraget. Det här var egentligen en samordningskris där det främsta handlade om att vi faktiskt pratade med varandra och samordnade våra åtgärder på ett bra sätt.
- Personalplaneringsfunktionen som var ganska ny i flyktingsituationen har en helt annan roll och helt andra muskler nu mot vad den hade då. Vi är bättre på att se vad är det för typ av delar i min verksamhet som kan ha bäring på någon annan verksamhet och därav, vad är det jag behöver rapportera t.ex. till andra eller informera om och vad är det vi kan behöva samverka kring.

Krishanteringssystemet

- Det är väl kommunerna – den kommunala omsorgen som lätt tappas bort. Även om de finns med i det regionala områdesansvaret och är länsstyrelserna områdesansvar så tappas den rent kommunala verksamheten ofta bort och det är alltid lite oklart var det ska in.
- Våga hålla i de krishanteringsstrukturer som vi har skapat och som vi övar i, som vi träffas i, i vardagen, i stället för att skapa nya strukturer när någonting händer. Man ger uppdrag och sen så vågar man faktiskt inte hålla i det när det väl är aktuellt (tror detta även gäller RK).

Mid Sweden University 2023
ISBN 978-91-89786-19-6
www.miun.se/rcr