

TEMA: CIVILT FÖRSVAR OCH BEREDSKAP

# ANSVARSPRINCIPENS UTMANINGAR

STYRNING, ANSVAR OCH SAMVERKAN

*Efter covid-19-pandemin har ansvarsprincipen i svensk krishantering åter kritiserats. Den innebär att den aktör som ansvarar för en verksamhet i normalläge också gör det i kris. Med utgångspunkt i Coronakommissionens minnesanteckningar och intervjuer med centrala aktörer analyserar studien hur principen tolkades och tillämpades under pandemin. Resultaten visar att ansvarsprincipen utmanas i långvariga och komplexa kriser: normala verksamhetsgränser räcker inte alltid, och informell styrning kan inte ersätta tydliga formella strukturer för ledning, samverkan och koordinering. Studien pekar på behovet av en starkare balans mellan expertkunskap och central nationell samordning.*

KERSTIN ERIKSSON & OLOF OSCARSSON



Efter covid-19-pandemin har ansvarsprincipen – en grundläggande princip inom svensk krisberedskap – blivit föremål för intensiv policydebatt och kritisk granskning.<sup>1-2</sup> Ansvarsprincipen innebär att den aktör som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också ska behålla detta ansvar under kriser. Detta inkluderar såväl beredskapsplanering som operativ krishantering.<sup>3</sup> Principen bygger på ett decentraliserat och sektorsövergripande samordningsideal där ansvar förde-

las mellan olika politiska nivåer – kommunal, regional och nationell – samt mellan olika samhällssektorer såsom hälso- och sjukvård, energi och transport.<sup>4</sup> Kompetens och beslutsmandat är i denna modell lokaliserade nära de berörda samhällssektorerna och deras expertområden, vilket syftar till att skapa situationsanpassade lösningar samt främja expertkunskap och lokal handlingskraft. Samtidigt ställs krav på samverkan mellan myndigheter och

aktörer med skilda uppdrag, mål och organisatoriska förutsättningar.

Flera kriser har dock visat att ansvarsprincipen inte alltid fungerar tillfredsställande i praktiken, särskilt inte vid gränsöverskridande kriser som överskrider geografiska, politiska, kulturella och juridiska gränser.<sup>5</sup> Exempelvis väckte hanteringen av tsunamin i Sydostasien 2004 samt den omfattande skogsbranden i Västmanland 2014 omfattande kritik mot principens tillämpning och effektivitet.<sup>6–7</sup> Dessa kriser illustrerade svårigheter med samordning, tydligt ledarskap och ansvarsfördelning, särskilt när flera sektorer och nivåer var inblandade. Covid-19-pandemin lyfts som ytterligare ett exempel på ansvarsprincipens begränsningar. Den svenska Coronakommissionen pekade i sin slutrapport på flera allvarliga brister i hur principen fungerade under pandemin, däribland oklara ansvarsförhållanden, svag nationell samordning, samt bristande vägledning till regionala och kommunala aktörer.<sup>2</sup> Liknande slutsatser har även dragits i andra nordiska länder.<sup>8</sup>

För att bättre förstå hur ansvarsprincipen har tolkats och praktiserats inom svensk krishantering under covid-19-pandemin, syftar denna studie till att identifiera strukturella och organisatoriska faktorer som påverkade principens tillämpning. Genom detta angreppssätt är studiens mål att synliggöra hur ansvarsprincipen både formades och utmanades i praktiken och vilka konsekvenser detta fick för den nationella krisberedskapen.

### **Den svenska covid-19-strategin och ansvarsprincipen som ramverk för krishantering**

Den svenska hanteringen av covid-19-pandemin har uppmärksamats inter-

nationellt för sitt förhållningssätt där storskaliga nedstängningar uteblev, samhällsfunktioner i hög grad upprätthölls och expertmyndigheter spelade en central roll.<sup>9</sup> För att förstå denna strategi krävs en förankring i den svenska författningsmodellen, men också i det institutionella ramverk som den svenska krisberedskapen vilar på – där ansvarsprincipen utgör en bärande grund. På nationell nivå innebär ansvarsprincipen att expertmyndigheter, såsom Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen, själva ansvarar för att leda och samordna insatser inom sina respektive områden under pandemin med liten direkt politisk styrning. Regeringen är i den svenska modellen förhindrad att styra enskilda myndighetsbeslut, vilket förstärker principens betydelse som styrlogik under kris. I stället ska regeringen styra genom lag, förordning, ekonomiska incitament och regeringsuppdrag. I det svenska krisberedskapssystemet samverkar ansvarsprincipen med två andra vägledande principer, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Tillsammans innebär de att kriser bör hanteras på den nivå där de uppstår och verksamheter ska fungera så likt den ordinarie vardagen som möjligt.<sup>3</sup> Under pandemin operationaliserades detta genom att regeringen genom regeringsuppdrag delegerade stor beslutskraft till myndigheter, vilket i praktiken resulterade i att Folkhälsomyndigheten blev den främsta aktören i utformningen av smittskyddsåtgärder då det låg inom deras expertområde. Denna tillämpning av ansvarsprincipen har dock kritiserats, både i utredningar och i forskning, eftersom den anses ha försvårat samordning, skapat otydlighet i ansvarsfördelningen och begränsat regeringens möjligheter att snabbt samla samhällets resurser i en samlad krisrespons.<sup>1, 2</sup> Coronakommissionen

pekade bland annat på att regeringen var passiv under pandemins inledningsskede och att det saknades ett tydligt nationellt ledarskap trots att flera myndigheter efterfrågade en samlad styrning. Detta indikerar en praktisk friktion i tillämpningen av ansvarsprincipen, där principens decentraliserande syfte ställdes på sin spets i en långvarig och gränsöverskridande samhällskris. Vidare har forskare påpekat att det svenska systemet, byggt för stabilitet och normalläge, i krissituationer kan sakna den flexibilitet och horisontella samordning som krävs för att hantera komplexa hot som pandemier.<sup>10</sup> Detta väcker viktiga frågor om hur ansvarsprincipen tolkas och operationaliseras i praktiken, särskilt när det gäller att hantera samhällsstörningar där tydligt nationellt ledarskap och snabba beslut kan vara avgörande.

Mot denna bakgrund framträder ett behov av att empiriskt analysera hur ansvarsprincipen tolkades av nyckelaktörer, hur den operationaliserades i styrning och samordning, samt vilka begränsningar och möjligheter den medförde under pandemin.

### Metod

Studien bygger på en kvalitativ forskningsansats med ett särskilt fokus på nationell nivå, med ambitionen att identifiera de strukturella och organisatoriska faktorer som påverkade ansvarsprincipens tillämpning. Studien har genomförts som en dokument- och intervjubaserad fallstudie.

Det empiriska materialet består av dokument och intervjudata från tre källor: minnesanteckningar från Coronakommissionen, en utvärdering av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) samordningsuppdrag samt kompletterande nyckelintervjuer. En översikt över dessa

datakällor och involverade aktörer presenteras i tabell 1.

Totalt har 16 minnesanteckningar från utfrågningar genomförda av Coronakommissionen analyserats. Urvalet omfattar endast minnesanteckningar från möten med representanter från myndigheter och Regeringskansliet. I materialet återfinns utfrågningar av tjänstepersoner vid Regeringskansliet samt statliga myndigheter (se tabell 1 för mer detaljer). Detta material ger inblick i hur ansvarsförhållanden uppfattades och hanterades av centrala aktörer under pandemin.

Det andra materialet består av 14 intervjuer, varav sju med personal från MSB och sju med aktörer som haft kontakt med MSB under pandemin. Av dessa utgjordes sex av fokusgruppsintervjuer. En av artikelförfattarna deltog i genomförandet av denna utvärdering och i insamlingen av detta material. Totalt omfattar materialet 24 respondenter från organisationer såsom Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Socialstyrelsen, Polisen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Trafikverket och andra samhällsviktiga verksamheter. Fokusgrupperna strukturerades kring tre tematiska områden: tematisk samordning, resurssamordning och kommunikationsamordning. Alla intervjuerna har spelats in och transkriberats.

För att fördjupa förståelsen har fem kompletterande intervjuer genomförts med nyckelpersoner från Regeringskansliet, MSB och Folkhälsomyndigheten. Dessa intervjuer syftade till att belysa mer strategiska perspektiv på ansvarsprincipens tillämpning. Intervjuerna spelades in och transkriberades.

I analysen refererar vi till materialet på följande sätt: minnesanteckningarna från Coronakommissionen anges som "Minnesanteckningar CK"; intervjuerna genom-

| Datakälla                               | Typ av material                      | Deltagande aktörer/<br>organisationer                                                                                                                                                                                                                                                                             | Kommentar                                                                                                                          |
|-----------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Corona-kommissionen                     | Minnesanteckningar från utfrågningar | Socialstyrelsen (1), Arbetsmiljöverket (1), Läkeemedelsverket (1), Folkhälsomyndigheten (5), Tjänstepersoner på Regeringskansliet (8)                                                                                                                                                                             | Urval fokuserat på nationella myndigheter och tjänstepersoner på Regeringskansliet                                                 |
| Utvärdering av MSB:s samordningsuppdrag | Fokusgrupps- och enskilda intervjuer | Interna (MSB, 7 intervjuer): Lednings- och samordningsfunktioner. Externa (7 intervjuer): Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Försvarsmakten, SKR, Länsstyrelsernas samordningskansli, Trafikverket, IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige), Svenska kyrkan, Sveriges kommuner och regioner (SKR) | Totalt 24 respondenter. Intervjuer strukturerade i tre tematiska områden: tematisk, resurssamordning och kommunikations-samordning |
| Kompletterande nyckelintervjuer         | Enskilda intervjuer                  | Regeringskansliet (3), MSB (1), Folkhälsomyndigheten (1)                                                                                                                                                                                                                                                          | Syftade till att fördjupa analysen och validera resultat                                                                           |

**Tabell 1.** Översikt över det empiriska materialet och involverade aktörer.

förda inom utvärderingen av MSB:s samordningsuppdrag anges som "MSB1–14"; och de kompletterande nyckelintervjuerna som "N1–5".

Urvalet av dokument och intervjuer har varit målinriktat med syftet att inkludera aktörer och material som bedömdes ha särskild relevans för att belysa studiens syfte. Fokus lades därför på nationella aktörer med centrala roller i krishanteringssystemet, såsom representanter från Regeringskansliet, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och MSB. Urvalet har också sökt täcka olika perspektiv: både de som själva hade samordningsansvar (till exempel MSB) och de som var direkt berörda av samordningen (till exempel näringslivsaktörer och andra statliga myndigheter). Urvalet av minnesanteckningar från Coronakommissionen begränsades till nationella aktörer för att säkerställa att analysen fokuserade på det nationella beslutsfattandets nivå, som var central för

studiens syfte. När det gäller intervjuerna från MSB:s utvärdering har både interna perspektiv (tjänstepersoner inom MSB:s samordnings- och ledningsfunktioner) och externa aktörsperspektiv (myndigheter och samhällsaktörer i kontakt med MSB) inkluderats. Detta ger en bred bild av hur ansvarsprincipen tolkats och tillämpats i praktiken. De kompletterande nyckelintervjuerna valdes i sin tur ut för att fördjupa analysen av preliminära fynd och för att fånga mer strategiska reflektioner kring styrning och ansvarsfördelning.

Analysen resulterade i tre övergripande teman som fångar centrala dimensioner av ansvarsprincipens praktiska tillämpning under pandemin:

1. *Regeringens och statens övergripande ansvar – hur regeringen och centrala myndigheter förhåll sig till sitt ansvar och ledarskap och balansen mellan decentralisering*

*och behovet av tydlig nationell samordning och koordinering.*

2. *Fragmentering och rollkonflikter mellan statliga myndigheter – hur ansvarsfördelning och samverkan mellan olika statliga myndigheter hanterades samt vilka utmaningar och beroenden som blev särskilt tydliga under pandemin.*
3. *Ansvarsfördelning mellan politiska nivåer – hur behovet av samverkan mellan flertalet aktörer på olika politiska nivåer hanterades och utmanade arbetet.*

Tillsammans ger dessa teman en samlad förståelse för hur ansvarsprincipen både formades och utmanades under pandemin och vilka lärdomar som kan dras för framtida krishantering.

## Resultat och analys

### *Tema 1: Regeringens och statens övergripande ansvar*

Under covid-19-pandemin blottades betydande utmaningar i övergripande ledarskap och samverkan. Denna utmaning handlar om hur regeringen balanserade sitt konstitutionella ansvar att leda landet och fatta beslut i nationella krissituationer mot den decentraliserade logik som följer av ansvarsprincipen där centrala myndigheter, regioner och kommuner förväntas agera inom sina ordinarie roller även under kris. I praktiken visade sig denna balans vara svår att upprätthålla. Likt vad Coronakommissionen kommer fram till i sin rapport visar även vår analys att regeringen i strikt bemärkelse valde att hålla sig till förvaltningsmodellens principer om myndighetssjälvständighet, vilket bidrog till frånvaron av ett synligt och samlat strategiskt ledarskap.<sup>2</sup> Ett tydligt mönster i materialet är att regeringens sätt att utöva ansvar under pandemin i stor utsträckning

skedde genom informella kanaler snarare än genom synlig, formell styrning. Detta skapade en paradoxal situation. Regeringen var högst närvarande i det dagliga arbetet för de centrala myndigheterna, vilket tydligt lyfts i materialet där dagliga möten och täta samtal med olika aktörer beskrivs. Samtidigt uppfattades regeringen som frånvarande i det offentliga ledarskapet. En representant från Regeringskansliet beskriver hur regeringens relation till Folkhälsomyndigheten var mycket nära, med dagliga möten och täta samtal, men att styrningen inte manifesterades i offentliga beslut eller tydliga regeringsuppdrag:

Vi hade ju en väldigt stark informell styrning av Folkhälsomyndigheten [...] Vi pratade ofta med dem två gånger per dag. En hel del av den styrningen hade vi kunnat lägga i formell styrning. Vi hade kunnat lägga regeringsuppdrag. Men det fanns liksom inte tid. Det kan jag också tycka är olyckligt att det inte kom med på papper (N3).

Då regeringen intog en mer informell roll under pandemin, innebar detta i praktiken att Folkhälsomyndigheten fick en utåt sett framträdande ledarroll i krishanteringen. Detta kan också förstås som en följd av att Folkhälsomyndigheten är expertmyndigheten med särskilt ansvar för smittskyddsfrågor och även den aktör på nationell nivå som innehar expertis inom området. Genom att offentligt bekräfta myndighetens rekommendationer, inte ifrågasätta dess linje öppet, och sällan presentera alternativa politiska vägval, bidrog regeringen till att befästa bilden av Folkhälsomyndigheten som den primära aktören under pandemin. En informant synliggör detta:

I praktiken så upplevdes det väldigt mycket som att det var Folkhälsomyndigheten som styrde smittskyddshanteringen i Sverige med både



mjuka medel och så småningom med mer och mer hårda medel på ett sätt som jag inte hade förutsett ... (N2).

Detta visar hur regeringens informella styrning bidrog till att Folkhälsomyndigheten i praktiken kom att inta en central roll i pandemihanteringen trots att myndigheten saknade ett formellt samordningsuppdrag för krishantering. Denna rollförskjutning kan ses i ljuset av det svenska systemets frånvaro av tydlig krisledning. Frånvaron av en aktör med formellt mandat att fatta inriktande beslut.

I förlängningen går detta att tolka som att regeringen undvek att skapa, efterfråga eller utnyttja formella verktyg och mandat som kunde ha stärkt det nationella ledarskapet. Det handlade inte enbart om juridiska eller institutionella begränsningar, utan om ett aktivt vägval att inte gå emot Folkhälsomyndighetens bedömningar, även i lägen där en bredare nationell samordning efterfrågades av olika aktörer. En representant från Regeringskansliet beskriver denna hållning i relation till Folkhälsomyndigheten:

Vi har inte velat vidta åtgärder som Folkhälsomyndigheten inte bedömer har effekt på smittskyddet även om det vore mer politiskt säkert att stänga ned (Minnesanteckningar CK).

Detta förstärker bilden av att regeringen valde att inte gå före i beslutsprocessen utan att först ha ett tydligt stöd från expertmyndigheten.

## ***Tema 2: Fragmentering och rollkonflikter mellan statliga myndigheter***

Under covid-19 blottades brister i kunskap och förståelse för andra myndigheters, såväl som den egna myndighetens, roller och ansvar. För att fungera under en kris

förutsätter ansvarsprincipen en tydlig och känd fördelning av ansvar och roller mellan aktörer. Medan några informanter lyfter exempel på när ansvarsfördelningen fungerade bra, lyfter andra exempel på när den inte gjorde det. Exempelvis har ett antal informanter lyft att MSB:s roll under pandemin var otydlig. En representant från MSB beskriver:

...sen upplever jag att vårt uppdrag är lite svårare att förstå för övriga [...] och att vi ibland känns som den jobbiga i gruppen som vill vara med i många forum. För vi måste försöka hålla överblicken. Det har man kanske inte alltid haft förståelse för, men det ansvaret ligger hos oss (MSBI).

Den ibland otydliga ansvarsfördelningen utmanades ytterligare när olika myndigheter fick överlappande uppdrag från regeringen, utan klara mandatgränser, vilket skapade förvirring snarare än tydlighet. Men otydligheten i ansvarsfördelningen kunde också visa sig när en aktör, på grund av okunskap om andras ansvar, tog på sig en annan aktörs uppgift.

Som alltid under kriser uppkom under pandemin också nya frågor och uppgifter, vilket bidrog till ytterligare oklarheter i ansvarsfördelningen. Frågan är hur samhället och dess aktörer hanterar aspekter som behöver lösas men inte faller under någon aktörs beskrivna ansvar. En informant beskriver utmaningen med detta:

Då pratade jag med [tjänsteperson på myndighet] som vi hade kontakt med och han sa bara "Det där är inte mitt bord", och det sa alla andra också. Så det fick vi ordna, men det är verkligen inte mitt [den egna myndighetens] uppdrag. [...] Vi löste det. Då kände jag "Vad är det här? Det är kris. Man kan inte hålla på och bolla fram och tillbaka vem som har ansvar och inte." [...] Det är

förvånansvärt många myndigheter som säger "Det här är inte mitt bord" (MSB5).

Några informanter beskriver att ansvarsprincipen ibland används för att inte behöva ta på sig en uppgift, men också för att skylla på att andra inte har tagit sitt ansvar.

...jag tycker man kan se under pandemin, [...] att ansvarsprincipen användes för att skylla ifrån sig i situationen, att peka på andras ansvar i stället för att fokusera på hur man själv kan ta hand om det [...] Börjar man tillämpa ansvarsprincipen på det sättet då får man problem (N2).

Covid-19-pandemin visade också tydligt på de beroenden som finns mellan olika verksamhetsområden. Beslut från en myndighet eller annan aktör kan få stor inverkan på andra aktörers ansvarsområden. I många fall kanske inte ens en aktör har insikt i hur deras beslut påverkar andras arbete. Detta understryker svårigheten att tydligt särskilja ansvar. I ett system där varje aktör främst fokuserar på sitt eget ansvarsområde – vilket vi ser exempel på ovan – är det svårt att samtidigt få en enhetlig blick. Principen att ta ansvar för sitt område kan på så sätt stå i negativ relation till och utmana hanteringen av helheten. Detta blir än mer utmanande i en redan pressad situation.

I Sverige kan en statlig myndighet inte bestämma över en annan, vilket gör att samverkan är avgörande för att nå gemensamma mål. Under en kris blir behovet av samverkan ännu tydligare, särskilt för att skapa samordning, hantera gemensamma frågor och ta itu med nya uppgifter som uppstår i händelsens spår. Därför är det inte förvånande att flertalet informanter lyfter fram behovet av samverkan. Sedan 2008 är samverkan en uttrycklig del av

ansvarsprincipen, efter att erfarenheterna från bland annat tsunamin i Sydostasien 2004 ledde till att principen också kom att omfatta att aktörerna ska stödja och samarbeta med varandra.

För att möjliggöra samverkan under en kris skapas ofta särskilda forum där aktörer kan mötas. Under pandemin blev dessa möten många och omfattande, men att samverka är inte enkelt, särskilt inte när organisationer redan arbetar under press. Informanter pekade på att mängden möten ibland blir en belastning snarare än ett stöd. Detta illustrerar också en inneboende spänning i ansvarsprincipens tillämpning. Under pandemin blev det tydligt att denna samverkansförväntan i vissa fall kunde krocka med det operativa behovet av att prioritera tid och resurser, särskilt i krisens mest intensiva skeden. En representant från Folkhälsomyndigheten beskriver denna spänning:

Man gör redan stenhårda prioriteringar om vad man ska göra i en kris och om det då regnar in mötesinbjudningar till diverse samordningsmöten så är det en belastning (MSB1).

En fråga som också lyftes är om de system och strukturer som det svenska samhället byggt upp, där samverkan är lösningen vid en kris, verkligen fungerar i praktiken, eller om det i stället behövs en aktör som tar ledningen. Spänningen mellan decentralisering och centralisering i krisledningen är ständigt närvarande, både i praktiken och i forskningen. Det hierarkiska styrsättet har ofta kritiserats i forskningslitteraturen, men under pandemin blev denna fråga än mer aktuell.<sup>11–12</sup> Den svenska styrningen, med ansvarsprincipen som grund, leder i praktiken till ett decentraliserat beslutsfattande – något som flera informanter reflek-

terade över. En representant uttryckte det så här:

...men någonstans så känns det som, när man kommer till frågor där det inte är givet hur vi ska tänka gemensamt och där tiden är kort, att jag saknar aktörer som har mandat att faktiskt säga "Nu är det så här. Rätta in er i ledet" (MSB6).

Denna reflektion visar på en central svårighet i svensk krishantering: att det decentraliserade beslutsfattandet kan skapa osäkerhet och tvekan i stunder när en mer centraliserad och tydlig koordinering hade kunnat ge snabbare och mer samordnade åtgärder. Det sätter ljus på behovet av att balansera principerna om självständighet och samverkan med ett legitimt mandat att koordinera i kriser.

### *Tema 3: Ansvarsfördelning mellan politiska nivåer*

Under covid-19-pandemin uppstod många frågor som krävde samverkan mellan den nationella nivån och myndigheterna på lokal och regional nivå. I ett system som bygger på ansvarsprincipen ställs höga krav på samordning och när antalet aktörer är stort blir det också en utmaning.

De statliga myndigheterna mottog ett stort antal förfrågningar om hjälp och stöd från regionala och lokala myndigheter, liksom från andra samhällsaktörer. Hanteringen av covid-19-pandemin

krävde bred samverkan mellan olika nivåer och sektorer. Men i praktiken är det inte möjligt att samverka med varje enskild aktör, särskilt inte under tidspress och i ett snabbt föränderligt läge. En informant lyfter exempelvis:

Såklart måste man ha en gräns någonstans, vi kan inte gå ut och prata med 290 kommuner (MSB4).

Även myndigheter på lokal och regional nivå lyfte fram utmaningen i att behöva samverka med många olika aktörer. Flera statliga myndigheter efterfrågade exempelvis information för att skapa en samlad lägesbild över hur situationen utvecklades i landet. Att svara upp mot alla dessa förfrågningar blev tidskrävande och innebar ytterligare påfrestningar under en redan pressad tid. En representant från en länsstyrelse beskriver det så här:

Jag kände ganska tidigt under pandemin, att varje statlig myndighet med självaktning började gå på kommuner och länsstyrelser och vill skapa en egen lägesbild utifrån sitt uppdrag. [...] Det fanns ingen tydlig samordning i det här och jag fick ju väldigt många signaler från kom-

munerna 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 statens olika lägesbildsförfrågningar" (MSB8).



Men det var inte bara mängden förfrågningar som var utmanande, utan också att olika statliga myndigheter kom med olika direktiv, rekommendationer och krav som inte alltid var samordnade eller ens i linje med varandra. Exempelvis beskrivs att Folkhälsomyndigheten lämnade rekommendationer om användande av skyddsutrustning som inte var i linje med Arbetsmiljöverkets rekommendationer. En informant beskriver:

[Folkhälsomyndigheten tyckte] att man måste ha rimliga skyddsåtgärder under en kris som inte ger det 100 procentiga skydd som arbetsmiljölagen förutsätter. Det måste också vara funktionellt. Medan [Arbetsmiljöverket] menade att skyddet ändå måste utfyllas. Det var ju en diskussion som [myndigheterna] hade fram och tillbaka under den här krisen (N1).

I flera fall visade det sig att ansvarsfördelningen var otydlig mellan olika politiska nivåer. En fråga som diskuterades flitigt i media gällde det långsamma uppbyggandet av testkapaciteten, där Folkhälsomyndigheten och det regionala smittskyddet ibland skyllde på varandra. Även om ansvarsfördelningen mellan dessa aktörer i teorin är tydlig, visar pandemin hur svårt det kan vara i praktiken när ansvarsområden överlappar och påverkar varandra. Folkhälsomyndigheten ska samordna smittskyddsarbetet nationellt, medan regionernas smittskyddsläkare har ansvar för smittskyddet regionalt. Folkhälsomyndigheten har dock inget mandat

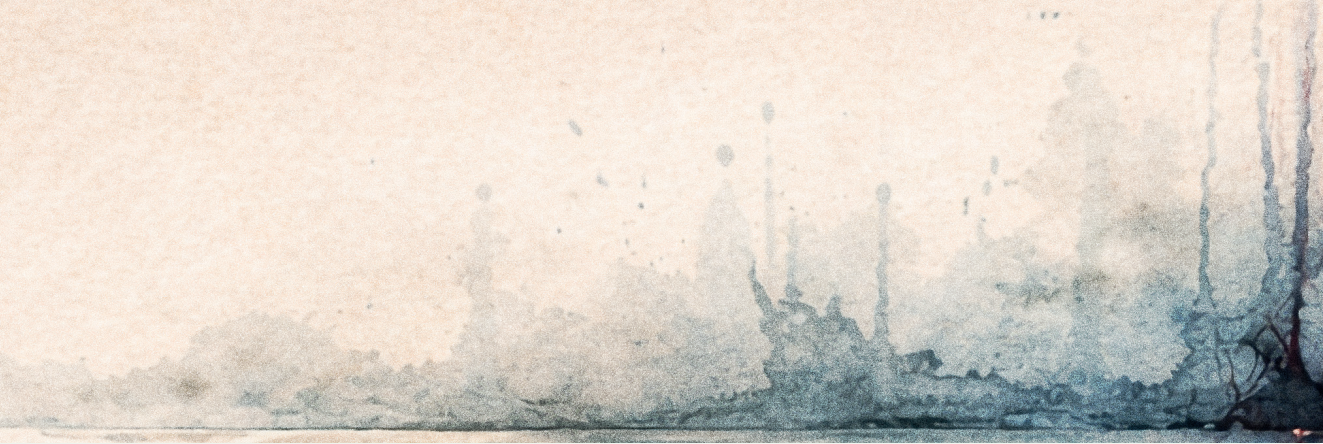
att styra över det regionala arbetet, och smittskyddsläkarna har dessutom en professionell självständighet, även gentemot regionen. För att få igång provtagningen gick staten till slut in med ekonomiskt stöd efter förhandlingar med SKR.

I materialet beskrivs också nya initiativ som ett sätt att möta utmaningen med samverkan. Detta kan förstås som ett exempel på en emergent struktur där nya initiativ växer fram som svar på ett komplext och förändrat behov.<sup>15</sup> Ett exempel är länsstyrelserna som inrättade ett nationellt samordningskansli för hantering av covid-19-pandemin. Länsstyrelsen i Halland fick uppdraget att driva kansliet, vilket innebär att de nationella aktörerna inte längre behövde samverka med 21 olika länsstyrelser. I stället fanns nu en enda gemensam part att samordna med, vilket förenklade samverkan avsevärt. Som en representant från samordningskansliet uttrycker det:

Poängen har varit att vara en väg in till 21 länsstyrelser men också en väg ut från 21 självständiga myndigheter till centrala myndigheter och vidare till Regeringskansliet. Där har vi väl under de här två åren hanterat i storleksordningen 20 olika regeringsuppdrag (MSB8).

Flertalet aktörer lyfter att uppbyggandet av ett samordningskansli förenklade arbetet med samverkan avsevärt, både som ett sätt att nå länsstyrelserna och som en länk till kommunerna. En representant från en annan myndighet lyfter:





Det gav oss en väg att kommunicera ut till kommuner och län på ett sätt som vi inte riktigt hade haft tidigare. Och de var ju väldigt viktiga aktörer, äldreboendet, skolorna. Många av de områdena som visade sig vara viktiga under pandemin hanteras ju av kommunen. Det var viktigt för oss att få den ingången eftersom vi inte har det så mycket i vårt dagliga arbete (NI).

En aktör som inte har någon formell roll i det svenska krishanterings-systemet, men som ändå kom att spela en central roll under covid-19-pandemin, var SKR. Under pandemin agerade SKR som företrädare för kommuners och regioners intressen, bland annat i förhandlingar med regeringen – en funktion som fick stor betydelse i ett läge där samordning mellan stat och självstyrande nivåer var avgörande. SKR är dock ingen myndighet och det har kommit kritik mot att de behandlades som en myndighet i dessa förhandlingar. Samtidigt visar rollen att det finns ett behov av kanaler för samverkan mellan central och lokal samt regional nivå.

Detta tema visar på utmaningen med ett ansvar som är fördelat mellan en stor mängd olika aktörer som därmed under en händelse behöver samverka. Det är

nödvändigt att på olika sätt underlätta för denna samverkan utan att samtidigt skapa ytterligare arbete för redan överbelastade aktörer.

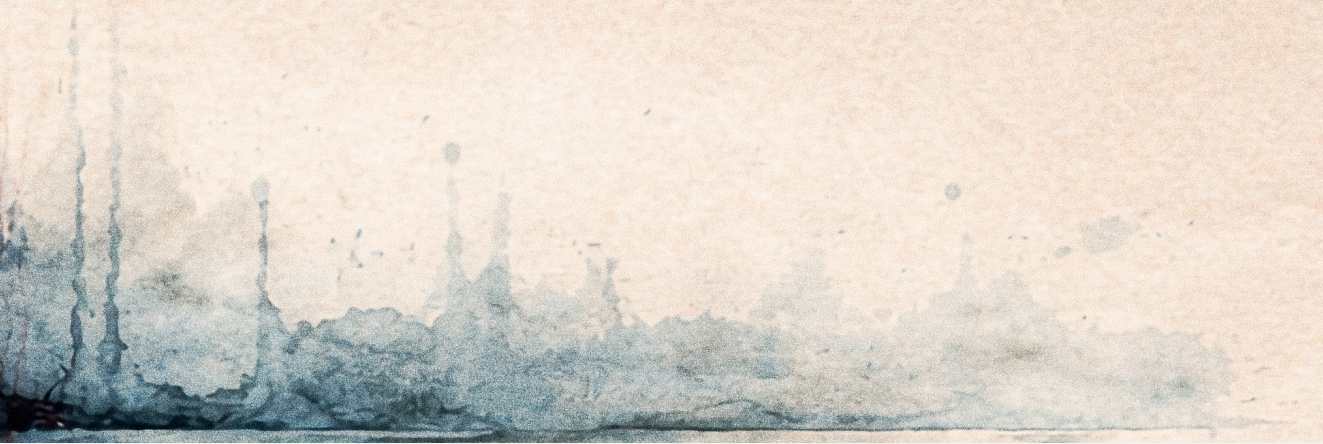
### Diskussion

Denna artikel lyfter fram hur den svenska ansvarsprincipen, en central princip i svensk krisberedskap, tolkades och praktiserades inom svensk krishantering under covid-19-pandemin. I teorin syftar principen till att främja decentralisering genom differentiering, vilket innebär att aktörer med ansvar och expertis inom sina respektive områden

*Denna artikel lyfter fram hur den svenska ansvarsprincipen tolkades och praktiserades inom svensk krishantering under covid-19-pandemin*

också har ett fortsatt ansvar under en kris. Denna logik bygger på antagandet att de som bäst förstår en verksamhet i vardagen också är bäst lämpade att hantera den när situationen förändras. Samtidigt visar denna studie att ansvarsprincipens tillämpning under en långvarig och gränsöverskridande samhällskris, såsom covid-19-pandemin, kan medföra utmaningar.

Ett centralt resultat är att regeringens val att hålla fast vid en informell och decentraliserad styrningsmodell tycks ha bidragit till otydligt nationellt ledarskap



och oklar ansvarsfördelning. Även om regeringen upprätthöll nära och kontinuerliga kontakter med expertmyndigheterna, valde man i huvudsak att avstå från en mer omfattande och aktiv samordning. Detta val kan förstås som en konsekvens av den svenska förvaltningsmodellen och av en vilja att värna expertmyndigheternas självständighet, men det väcker samtidigt frågor om hur ansvarsprincipen bör tolkas och tillämpas i kriser där samordningsbehovet är stort. Detta stärkte visserligen expertmyndigheternas självständighet och ledde till en hantering baserad på expertis om framför allt pandemier, men försvårade samtidigt en samlad krisrespons.<sup>2</sup>

En annan viktig insikt är att otydliga mandat och överlappande uppdrag mellan olika myndigheter ledde till rollkonflikter och bristande samordning. När alla aktörer höll sig strikt till sina formella ansvarsområden – och samtidigt saknade en tydlig nationell koordinerande aktör – föll frågor mellan stolarna. Detta illustrerar ansvarsprincipens svaghet när den inte kompletteras med stödjande mekanismer för gemensamt ledarskap, koordinering och helhetssyn. Samtidigt visar studien att

*Den svenska modellen bygger på en föreställning om att ledning och ansvar ska ligga kvar där de ligger i vardagen, även under kriser*

samverkan, som ofta framhålls som en lösning i den svenska krishanteringsmodellen, inte är ett enkelt alternativ. Samverkan kan ibland vara tids- och resurskrävande och ett överflöd kan försvåra snarare än underlätta krishantering i en pressad situation. Detta understryker behovet av tydligare strukturer och prioriteringar för samverkansinsatser, särskilt under kriser.

Det som framkommer i analysen skulle kunna förstås som en systemkonflikt inom ansvarsprincipen. Den svenska modellen bygger på en föreställning om att ledning och ansvar ska ligga kvar där de ligger i vardagen, även under kriser. Det kan argumen-

teras att regeringens informella hållning, att inte använda formella verktyg för att styra expertmyndigheterna, var ett sätt att värna ansvarsprincipens logik. Samtidigt visar resultaten att denna hållning, i kombination med en långvarig och komplex kris, riskerar en tydlig nationell samordning. Detta bekräftar tidigare erfarenheter från exempelvis tsunamin 2004 och Västmanlandbranden 2014, där otydlig ansvarsfördelning var ett återkommande problem.<sup>6, 14</sup> Denna studie förstärker därmed behovet av att reflektera över hur

principen fungerar i praktiken och vilka kompletterande mekanismer som krävs för att den ska kunna stödja effektiv krishantering i komplexa situationer.<sup>7</sup>

En intressant aspekt som finns inneboende i ansvarsprincipen är hur makten att definiera krisens karaktär får en direkt påverkan på både ansvarsfördelning och ledarskap. Under covid-19-pandemin blev det tydligt att den myndighet som sågs som expert på smittskydd – Folkhälsomyndigheten – också fick ett stort inflytande över krishanteringen som helhet. Detta reser frågor om hur kriser förstås och kommuniceras i praktiken och om de institutionella förutsättningarna för olika aktörer att ta på sig eller få denna roll. Det är inte självklart att det alltid är de konsekvenser som krisen får för samhället som styr vem som leder arbetet, utan ofta är det den aktör som har mandat eller expertis inom det område där hotet först uppstår som blir den centrala aktören. På så vis kan krishantering komma att styras mer av hur hotet definieras än av en bred analys av krisens konsekvenser för samhället i stort.<sup>14</sup>

Detta väcker frågor om balansen mellan expertmyndigheternas roll och behovet av nationell samordning vid komplexa samhällsstörningar. Även om expertkunskap är central i kriser som en pandemi, riskerar en sådan ordning att skapa ett ensidigt perspektiv där vissa frågor riskerar att prioriteras på bekostnad av andra. Här blir det påtagligt att en tydlig och gemensam krisdefinition inte enbart är en teknisk fråga; den är också en fråga

om makt eftersom den avgör vem som får resurser och legitimitet att leda arbetet. Det ställer krav på ett öppet och medvetet samtal om vilka aktörer som definierar krisen och hur denna definition påverkar ansvarsprincipens praktiska tillämpning. Tillsammans pekar dessa insikter mot behovet av att tydliggöra vem som har mandat att leda och definiera krisen. Detta är avgörande för att undvika att viktiga frågor och perspektiv faller mellan stolarna när samhället ställs inför en långvarig och komplex kris.

Dessa insikter pekar på ett behov av att klargöra hur ansvarsprincipen ska tolkas i situationer där flera sektorer berörs samtidigt och där det saknas en gemensam ledningsstruktur. Utan en sådan tydlighet riskerar viktiga perspektiv att falla mellan stolarna, inte för att aktörer saknar vilja, utan för att ansvarsfördelningen är för otydlig när samordningen uteblir.

*För att stärka  
den nationella  
krisberedskapen i  
framtiden behöver  
systemet utvecklas  
så att det bättre  
balanserar  
expertkunskap med  
tydliga mekanismer  
för koordinering*

### Slutsats

Denna studie visar på utmaningen med ansvarsprincipen under hanteringen av en långvarig och komplex samhällskris. I situationer som covid-19-pandemin räcker det inte med att ansvar fördelas enligt normala verksamhetsgränser – det krävs också mekanismer som kan skapa tydligt nationellt ledarskap och effektiv samordning över sektorsgränserna. Studien understryker vidare att informell styrning inte kan ersätta behovet av formella strukturer för samverkan, särskilt när tiden är

knapp och trycket på aktörerna är stort. När roller och mandat är otydliga kan ansvarsprincipen dessutom användas som en förevändning för att undvika snarare än att ta ansvar, vilket leder till att viktiga frågor riskerar att falla mellan stolarna. För att stärka den nationella krisberedskapen i framtiden behöver systemet utvecklas så

att det bättre balanserar expertkunskap med tydliga mekanismer för koordinering. Tillsammans pekar dessa slutsatser på ett behov av både policyutveckling och praktiska reformer för att säkerställa att det svenska krishanteringssystemet kan möta framtida kriser med tydlighet, samordning och handlingskraft. ■

## LITTERATUR

- [1] Christensen, T. & Læg Reid, P. (2023). Crisis management of the Covid-19 pandemic: The Nordic way and Swedish exceptionalism. I A. B. L. Cheung & S. Van Thiel (red.), *Crisis Leadership and Public Governance during the Covid-19 Pandemic: International Comparisons* (289–323). World Scientific.
- [2] SOU 2022:10. (2022). *Sverige under pandemin: Volym 2. Förutsättningar, vägval och utvärdering*. Socialdepartementet.
- [3] SOU 2001:141. (2001). *Säkerhet i en ny tid: Betänkande av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen*. Försvarsdepartementet.
- [4] Berling, T. V. & Petersen, K. L. (2021). Designing resilience for security in the Nordic region: Implications for strategy. I S. Larsson & M. Rhinard (red.), *Nordic Societal Security*. Routledge.
- [5] Boin, A. (2019). The transboundary crisis: Why we are unprepared and the road ahead. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 94–99.
- [6] SOU 2005:104. (2005). *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. Finansdepartementet.
- [7] MSB. (2016). *Ansvar, samverkan, handling: Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- [8] NOU 2023:17. (2023). *Nå er det alvor: Rustet for en usikker fremtid*. Government of Norway.
- [9] Björkman, A., et al. (2023). The Swedish Covid-19 approach: A scientific dialogue on mitigation policies. *Frontiers in Public Health*, 11, 1206732.
- [10] Danielsson, E., et al. (2023). *Att ta ledartröjan i krisen: Utvärdering av MSB:s samordningsuppdrag under coronapandemin*. Östersund: Mittuniversitetet.
- [11] Dynes, R. R. (1994). Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12(2), 141–158.
- [12] 't Hart, P., Rosenthal, U. & Kouzmin, A. (1993). Crisis decision making: The centralization thesis revisited. *Administration & Society*, 25(1), 12–45.
- [13] Johansson, R. (2024). The assembling process of outsider volunteers during disasters. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 106.
- [14] Danielsson, E. (2021). Crisis management made visible: A case study of a school fire. *Journal of Emergency Management*, 19(5), 479–492.