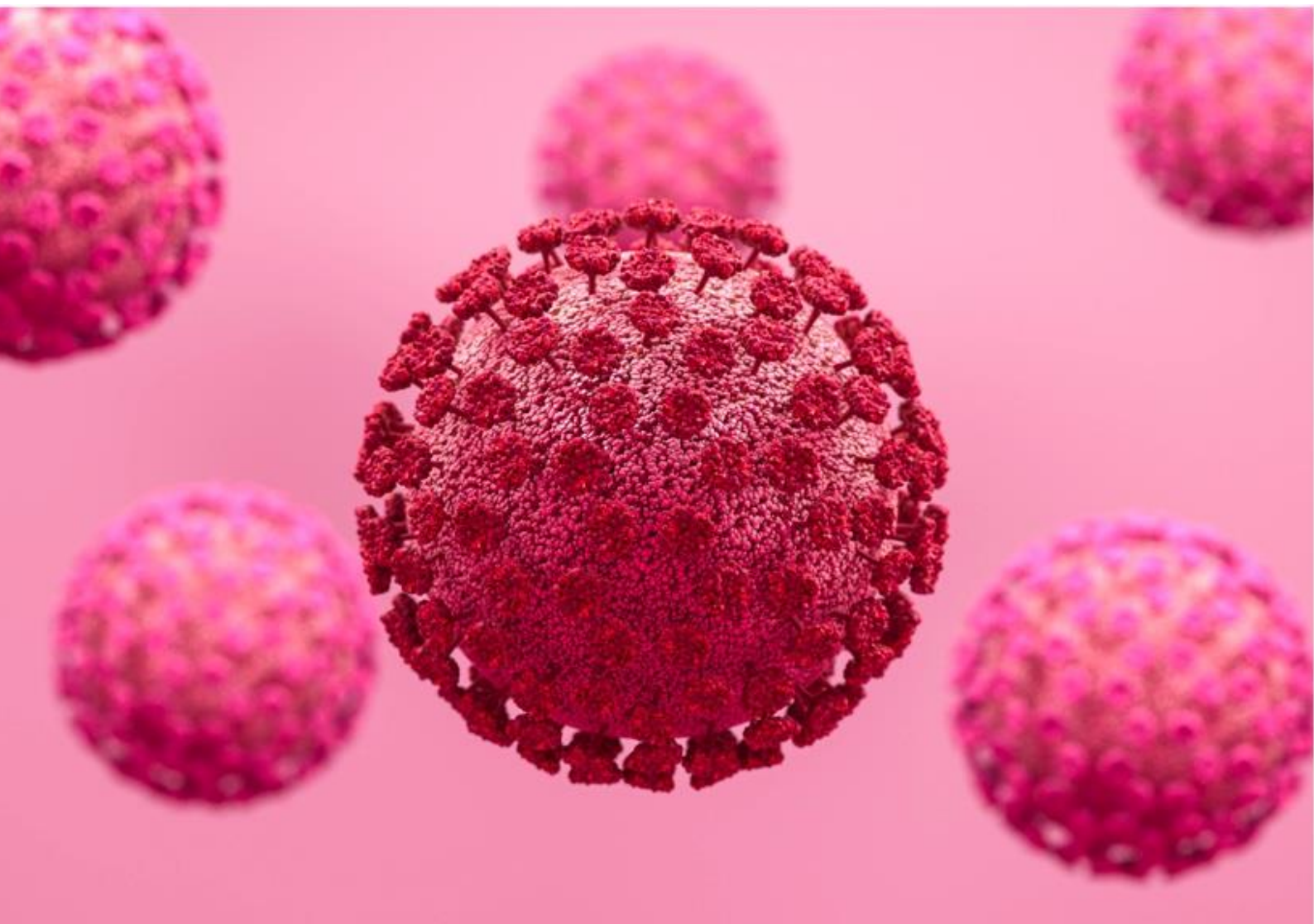


Kriskommunikation i samverkan

Samverkan och samordning inom kriskommunikation vid coronapandemin 2020

Kristina Jämtelid
Lena Jendel
Catrin Johansson
Ida Nilsing
Elisabeth Hasselström



Kriskommunikation i samverkan

Samverkan och samordning inom kriskommunikation vid coronapandemin 2020

Kristina Jämtelid
Lena Jendel
Catrin Johansson
Ida Nilsing
Elisabeth Hasselström

DEMICOM
Mid Sweden University
Sundsvall, 2021

Kriskommunikation i samverkan

Samverkan och samordning inom kriskommunikation vid coronapandemin 2020

© Kristina Jämtelid, Lena Jendel, Catrin Johansson, Ida Nilsing, Elisabeth Hasselström

Printed by Mid Sweden University, Sundsvall

ISBN: 978-91-89341-12-8

DEMICOM

Mittuniversitetet, Holmgatan 10, 851 70 Sundsvall

Tel: +46 (0)10 142 80 00

Rapport nr: 45

Innehåll

Sammanfattning	vii
Förord	ix
Inledning	11
Tidigare forskning	12
Syfte och frågeställningar	14
Rapportens uppläggning.....	15
Kriser, kriskommunikation och samverkan	15
Samverkan om kriskommunikation	16
Coronapandemin våren 2020	17
Metod	18
Observationer av samverkanskonferenser	19
Intervjuer med deltagande aktörer	19
Resultat	20
Samverkanskonferenser om kriskommunikation	21
Intervjuer med representanter för deltagande aktörer	31
Slutsatser	49
Diskussion	51
Rekommendationer	57
Referenser	59
Bilagor	62

Sammanfattning

När en större kris inträffar berörs många olika aktörer i samhället och det uppstår ett behov av att samordna resurser och aktiviteter. Kriskommunikation omfattar kommunikationen före, under och efter en kris och syftar till att hantera krisen och lindra effekterna. Samordning av kriskommunikationen mellan de aktörer som hanterar en kris är nödvändig för att skapa en effektiv och tydlig kriskommunikation. Coronapandemin ledde till en global kris som slog brett mot samhället och ställde därmed höga krav på samverkan och samordning av kriskommunikation.

Denna rapport redovisar en studie av samverkan och samordning av kriskommunikation under coronapandemin. Syftet var att undersöka hur centrala myndigheter och offentliga aktörer samverkade och samordnade sin kriskommunikation under de första månaderna av coronapandemin. Ett stort antal samverkanskonferenser med fokus på kommunikation, ledda av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), har analyserats och ett antal intervjuer med representanter för deltagande organisationer och myndigheter har genomförts.

De myndigheter och offentliga aktörer som deltog i samverkanskonferenserna och som intervjuades inom ramen för studien har under coronapandemin ställts inför prövningar som varit mer omfattande, komplexa och utdragna än i någon annan tidigare kris. Därför har samverkan varit mer utmanande.

Resultaten visar att samverkanskonferenserna med fokus på kommunikation ledde till transparens och gav deltagarna en snabb överblick över rådande kommunikativa utmaningar. Samtidigt innebar det stora antalet deltagare vid konferenserna att möjligheterna till djupare diskussioner begränsades, och till viss del hämmades kommunikationen under mötena.

Resultaten visar också att det under pandemins första månader förekom ett väl fungerande utbyte av resurser i form av personal och kunskap mellan aktörerna, och att samverkan fungerat väl när den skett mellan aktörer på samma nivå med likartade problem. Samtidigt innebar samverkan mellan nivåerna stora utmaningar och intervjupersoner uppger att aktörer på den nationella nivån inte hade tillräcklig kännedom om behoven hos regionerna och kommunerna.

En av de kommunikativa utmaningarna under coronapandemin var kriskommunikation och informationsmaterial på andra språk än svenska, det framkom såväl under samverkanskonferenserna som i intervjuerna. I regioner och kommuner saknades en nationell samordning kring översättning, vilket ledde till att aktörerna fick översätta själva och när översättningar väl kom från den nationella nivån upplevdes de komma för sent.

Vidare visar resultaten att tydlig ansvarsfördelning, etablerade relationer samt förtroende är centrala för att samverkan av kriskommunikation ska vara effektiv. Flera av de intervjuade personerna kommenterar också att det bidragit till god samverkan att alla aktörer tagit krisen på allvar och prioriterat krishanteringen.

Ur det analyserade materialet framkommer en tydlig bild av att samordningen och samverkan under coronapandemin varit mer komplex och utmanande än vad respondenterna upplevt i tidigare kriser. Få har erfarenhet av att hantera en sådan omfattande och utdragen kris som pandemin orsakat. En slutsats av detta är att en mer

flexibel struktur för samverkan och samordning för kommunikation som anpassas till den specifika krisens karaktär kan vara nödvändig för en mer effektiv samverkan vid framtida kriser.

Rapporten redovisar sist ett antal rekommendationer gällande samverkan om kriskommunikation utifrån de slutsatser som dras av analyserna. Rekommendationer ges inom områdena effektiv samverkan, målgruppsanpassning, samverkan nationellt-regionalt-lokalt, samverkansmöten samt generella rekommendationer.

Förord

Coronapandemin drabbade hela samhället under 2020 på ett sätt som påverkade hela Sveriges befolkning. Den långdragna krisen har inneburit ett lidande för många som förlorat sina anhöriga och blivit allvarligt sjuka och varit en enorm påfrestning för hälso- och sjukvården, men även för andra sektorer i samhället som transporter, handel, kulturliv och idrott. Arbete och utbildning har genomgått en snabb digital transformation. Ännu ser vi inte slutet av pandemin, i skrivande stund befinner vi oss i "den tredje vågen" och kriskommunikationen har ändrat karaktär från att först enbart hantera en akut kris, till att nu även omfatta ett av Sveriges största vaccinationsprogram i modern tid.

Självklart är det mycket komplext och svårt att hantera kriskommunikationen i en sådan kris, och just därför väldigt intressant att se vad vi kan lära av att studera den. Det finns förstås ett stort antal tidigare studier om kriskommunikation, både i Sverige och internationellt, men väldigt få undersökningar handlar om samverkan om kriskommunikationen mellan samhällets aktörer. Det gör denna studie särskilt viktig.

Den här studien har möjliggjorts av regeringens särskilda anslag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, och är gjord på direkt uppdrag av MSB som formulerat ramarna och frågeställningarna. MSB har också tillhandahållit ljudfiler från alla de inspelade samverkanskonferenser som analyserats. Forskarna har därefter arbetat helt fristående och självständigt med bearbetning av materialet och analyser, samt med urval av intervjupersoner och analyser av intervjumaterialet.

Forskningsresultaten visar att det finns en god kunskap om kriskommunikation, och att det är mycket som har fungerat bra under coronapandemin, men studien drar även slutsatser och ger lärdomar som kan användas för att utveckla och förbättra samverkan om kriskommunikation i framtiden.

Vi som arbetat med forskningsprojektet är tacksamma för den här möjligheten att studera kriskommunikationen under en pågående kris. I projektet har Catrin Johansson, professor i organisationers kommunikation varit projektledare, Kristina Jämtelid, universitetslektor i medie- och kommunikationsvetenskap ansvarig för datainsamling och bearbetning tillsammans med forskningsassistent Lena Jendel. Vi har också haft god hjälp av våra Master by research-studenter Elisabeth Hasselström och Ida Nilsing, som båda bidragit med teoretiska inspel, kloka reflektioner och analyser i rapporten.

Slutligen vill vi särskilt tacka alla de intervjupersoner som ställde upp och delade med sig av sina erfarenheter och sin tid, trots att många av dem fortfarande hade en hög arbetsbelastning och var mitt under andra vågen av smittspridningen i oktober och november 2020.

Vi hoppas att analyser, slutsatser och rekommendationer bidrar till en ökad kunskap om samverkan kring kriskommunikation under en allvarlig samhällskris.

Sundsvall i mars 2021

Kristina Jämtelid, Lena Jendel, Catrin Johansson, Ida Nilsing & Elisabeth Hasselström

Inledning

Kriser är oväntade händelser som kräver särskilda resurser och insatser, och större kriser som innebär en påverkan på samhällets normala funktion kräver att många olika aktörer i samhället samverkar och samordnar sina insatser. Kriskommunikation omfattar kommunikationen före, under och efter en kris och syftar till att hantera krisen och lindra effekterna av den. Kriskommunikation kan såväl förebygga kriser som minska deras omfattning, och återställa ett normalläge efter en händelse. Vid större händelser, när många aktörer behöver hantera en kris och kommunicera om den behöver kriskommunikationen samordnas så att inte olika aktörer kommunicerar på olika sätt och ger olika budskap om hur krisen ska hanteras. Det kan skapa förvirring, försvåra krishantering och i värsta fall förvärra krisens effekter.

I december 2019 upptäcktes ett nytt coronavirus i Kina, SARS-CoV-2, som ger sjukdomen covid-19 (kort för "coronavirus disease 2019"). Utbrottet av sjukdomen startade i den kinesiska staden Wuhan i Hubeiprovinnsen i centrala Kina, och smittan spreds till andra provinser i Kina och angränsande länder i östra Asien. I februari 2020 spreds viruset till västra Asien och vidare till Europa. Några veckor senare ökade antalet fall i Iran och Italien kraftigt och därefter ökade spridningen snabbt även globalt. I Sverige började smittan spridas i mars och det första dödsfallet i Sverige skedde 11 mars. Samma dag meddelade Världshälsoorganisationen WHO att coronaviruset ska klassas som en pandemi.

Pandemin har lett till en global kris som slår brett mot alla individer och samhällen. Den beskrivs som en kris utan motstycke, något ingen upplevt tidigare och som en historisk händelse i medierna. I Nyhetsmorgon i TV4 den 17 november 2020 sa exempelvis Alexandra Nordlander, enhetschef operativ analys på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, att coronapandemin är unik och olik en kris orsakad av en skogsbrand eller en storm, eftersom "vi som individer har ett väldigt ansvar, en väldig möjlighet att påverka det fortsatta förloppet". Det gör kommunikationen om pandemin, och hur vi som individer ska ta ansvar för att hindra smittspridningen av den, extremt viktig.

Att coronapandemin slår brett och påverkar hela samhället och i stort sett alla verksamheter, gör att väldigt många samhällsaktörer är involverade i hanteringen av krisen. Samarbetet mellan myndigheter, regioner och kommuner är mer komplext än i någon tidigare kris och utmaningarna att samverka kring kommunikation är därmed fler än i mindre omfattande eller lokala kriser.

Ett omdebatterat ämne både i Sverige och internationellt under hela pandemin har den svenska coronastrategin varit. Strategin har från början varit att begränsa smittspridningen, att skydda äldre och riskgrupper och att skydda vården. Någon totalnedstängning av samhället, som införts i många andra länder, har aldrig införts. Ett stort ansvar har i stället lagts på individen. Budskapen som har upprepats är håll avstånd, håll god handhygien, arbeta hemifrån om du kan och stanna hemma vid symtom. Informationen till allmänheten är central i den svenska strategin vilket gör kommunikationssamverkan till en viktig del i krishantering.

En ytterligare svårighet för myndigheter och andra aktörer i samband med en kris är att hantera och bemöta information som sprids i sociala medier, som ofta baseras på

obekräftade och ibland felaktiga uppgifter. Nord et.al. (2020) belyser den roll rykten kan ha i samband med kriser, särskilt då bekräftad information om situationen saknas, samt hur organisationer kan och bör förhålla sig till rykten. Under coronapandemin har rykten och desinformation handlat om hur smittan sprids (via 5G-teknik och fladdermussoppa), hur viruset botas (drick mycket vatten eller, betydligt värre, drick desinfektionsmedel), och hur man på egen hand kan testa om man har covid-19 (kan du hålla andan i mer än tio sekunder är du inte smittad). Liknande rykten påverkar aktörernas kommunikationsplanering och krishantering.

Den här rapporten handlar om samverkan och samordning av kriskommunikationen under coronapandemin i den första inledande fasen under våren 2020. Syftet är att undersöka hur centrala myndigheter och offentliga aktörer samverkade och samordnade sin kriskommunikation, vilka utmaningar de ställdes inför, samt att ta fram rekommendationer för en effektiv samverkan om kriskommunikation.

Tidigare forskning

Tidigare forskning har undersökt samordningen av kriskommunikation vid olika händelser (Johansson, Jendel & Ottestig, 2013; Johansson & Bäck, 2015):

- Fågel- och svininfluensan 2006 och 2009 (Human- och djursmitta)
- Vulkanaskan 2010 och 2011 och Skogsbranden i Västmanland 2014 (Naturolyckor)
- Kärnkraftshaveriet i Fukushima 2011 (Kärntekniska olyckor)

Vid dessa kriser har ansvariga myndigheter och krishanterande aktörer utvecklat samarbetsformer såväl i etablerade samverkansgrupper som i helt nybildade konstellationer. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har bistått med resurser och stöd för samverkan, bland annat genom att leda samverkanskonferenser där samverkan kring aktörernas kommunikativa lägesbilder och samordningen av de olika aktörernas kriskommunikation skett.

Resultaten från tidigare studier visar att samverkanskonferenserna fyllde en samordnande och stödjande funktion. Den metodik som utvecklats vid dessa händelser innebär att skapa en gemensam bas av frågor och svar som alla deltagare har tillgång till och kan använda i sin kommunikation. Vid händelser som är ovanliga och aldrig inträffat tidigare är koordinationen svårare, eftersom det tar tid att etablera de relationer som behövs för att samordningen ska fungera effektivt. Det blev tydligt vid vulkanutbrottet på Island som var en mycket oväntad händelse, men upprepades ett år senare (Johansson, Jendel & Ottestig, 2013). Deltagare som hade tidigare erfarenhet av telefonkonferenser för samordning av kriskommunikation hade ett stort försprång jämfört med de som inte hade någon erfarenhet. Vikten av förberedelse och etablerade relationer med andra myndigheter före en händelse eller kris är därför en framgångsfaktor, liksom ett gemensamt fokus, en strukturerad process och tekniska lösningar som underlättar samverkan. Resultaten visar även att kommunikationen inom samverkansgruppen är den viktigaste faktorn som påverkar samordningen av kriskommunikation.

Samverkan organisationer emellan har visats i tidigare forskning vara en fråga om ledning. Vem som tar ansvar och till vilken grad har en inverkan på hur effektiv samverkan kommer bli (MSB, 2018). Men frågan är hur det är praktiskt möjligt att skapa ett tydligt ledarskap i situationer där mandat saknas. Ledning genom samverkan i krissituationer ses som ett nödvändigt förhållningsätt att lösa komplexa och gränsöverskridande kriser, något

som inte alltid är möjligt med olika kulturer och föreskrifter (Ödlund, 2010). Det krävs i grund och botten att aktörer kommer överens (MSB, 2018), något som kräver tillit och samarbete. I förtroendekriser t.ex. påpekar Palm och Falkheimer (2005) att förtroendefrågor lätt hamnar mellan stolarna då fokus läggs på informationsfunktionen eftersom den har en central och strategisk plats i den offentliga sektorn, medan förtroendefrågor behandlas som en separat fråga. Även där kommer ansvar och ledning in då förtroende handlar om både verksamhet och kommunikation, och reflekteras av förvaltningarnas organisations- och beslutsstrukturer.

Vid Skogsbranden i Västmanland undersöktes specifikt de kommunikativa strategier som användes under samverkanskonferenserna för att skapa ett öppet klimat, uppmuntra deltagande och styra mot resultat – det vill säga en samordning av kriskommunikationen (Johansson & Bäck, 2015).

Kommunikationsfrågorna är en mycket viktig del vid hanteringen av en pandemi, både på regional och nationell nivå och kräver mycket resurser. Det visar en utvärdering av influensa A(H1N1) som gjordes av Socialstyrelsen och MSB (2011). Här fungerade samordningen av kriskommunikationen väl tack vare det etablerade kommunikatörsnätverket kopplat till Nationella pandemigruppen, som snabbt kunde påbörja det praktiska kommunikationsarbetet.

Forskning om coronapandemin

Ett stort antal studier om coronapandemin har genomförts och publicerats under 2020, men de har hittills inte behandlat samverkan och samordning av kriskommunikationen mellan olika aktörer. Flera studier har undersökt hur världens regeringar och ansvariga myndigheter har kommunicerat under coronapandemin. Den norska regeringens kommunikation för att skapa mening och upprätthålla förtroende undersöktes av Christensen och Lægreid (2020). De studerade hur olika aktörer (politiker, virologer, epidemiologer) använde argument och symboler för att definiera krisen med coronaviruset och rättfärdiga sina krishanteringsåtgärder och kom fram till att regeringens förmåga att hantera krisen stärktes av kommunikationen med allmänheten och bidrog till ett högt förtroende för regeringen.

McGuire, Cunningham, Reynolds & Smith (2020) genomförde en liknande studie i Nya Zeeland när de studerade coronarelaterade meningsskapande budskap förmedlade av premiärminister Jacinda Arden under mars och april 2020. Budskapen delas in i tre kommunikativa faser, som överensstämde med pandemins faser i landet: beredskap och beslutsamhet, utbildning och solidaritet, samt motståndskraft och momentum. Genom effektivt ledarskap och lyckad kriskommunikation i form av retoriska element såsom solidaritet, ansvar, förtroende och framgång lyckades Arden forma upplevelsen av krisen och därmed skapa förtroende för krishanteringen i landet.

Beslutsfattande under coronapandemin studerades av forskare som konstaterade att fyra viktiga funktioner påverkar beslutsfattandet: kognition, kommunikation, koordination och kontroll (Comfort, et al., 2020). De undersökte beslutsfattandet i Sydkorea, Italien och USA och konstaterar att gemensamma uppfattningar, snabb och korrekt planerad kommunikation, utbildad personal, lämplig teknik och modiga ledare möjliggör samordnade insatser för att kunna kontrollera en global pandemi. De rekommenderar även att en global informationsstruktur behövs vid denna typ av kriser

för att förstärka förståelse och kognition som är det första steget för att hantera en storskalig kris som påverkar hälsa, ekonomi och hållbarhet i världens nationer.

Kriskommunikationen i sociala medier studerades av forskare som undersökte hur den kinesiska regeringen nyttjade sociala medier både för kontakt med medborgare och frivilligorganisationer, och för att samordna centrala och lokala aktörer vid utbrottet av covid-19 i Wuhan (Li, et al., 2020). Forskarna argumenterar för att användandet av ser att sociala medier kan ha en viktig roll för åtgärder och styrning i krisen och att kan motverka motsättningar mellan myndigheter på nationell och lokal nivå (Li, et al., 2020).

Leask och Hooker analyserade faktorer som påverkade australiensiska föräldrar, lärare och allmänhet att kräva de skolstängningar som genomfördes i landet i mars 2020. Forskarna diskuterar hur etablerade principer för risk- och kriskommunikation hade kunnat dämpa oron och konstaterar att oförmågan att samråda med utbildningssektorn på en tillräckligt detaljerad nivå, påverkade myndigheternas förmåga att hantera situationen. De presenterar också förslag på metoder för att bygga förtroende och minska oro kopplat till hanteringen av skolorna under coronapandemin på lång sikt (Leask och Hooker 2020).

Utvecklingen av offentliga aktörers kommunikation före och efter covid-19 diskuteras av Lovari med kollegor, som föreslår en ny modell för att bättre förstå offentliga aktörers nya utmaningar. Modellen lyfter etik som den främsta drivkraften för kommunikation i den offentliga sektorn under pandemin och pekar på behovet av transparens, autentiskt deltagande och dialog (Lovari et al 2020).

Det verkar som om kommunikationssamordning under coronapandemin hittills inte varit på forskarnas agenda. Vi har hittills inte funnit någon publicerad studie som har undersökt hur myndigheter och offentliga aktörer samordnar sin kriskommunikation med det inifrån-perspektiv som vi har i den här studien.

Syfte och frågeställningar

Kriser som påverkar hela samhällens funktioner i grunden, likt coronapandemin, involverar med nödvändighet ett flertal offentliga aktörer som behöver samverka och samordna sina insatser för att hantera krisen. Samverkan och samordning av kriskommunikationen sker oftast i samverkanskonferenser där involverade aktörer deltar och koordinerar kriskommunikation och budskap. Det finns som vi sett ovan relativt få studier av hur organisationer samverkar under en kris och hur ledningen av denna samverkan sker.

Denna studie syftar till att undersöka hur centrala myndigheter och offentliga aktörer samverkade och samordnade sin kriskommunikation under coronapandemin. Studiens centrala frågeställningar är:

1. Vilka kommunikationsproblem uppstod som de samverkande aktörerna behövde hantera?
2. Hur kunde de stötta varandra med resurser och kunskap?
3. Hur utvecklade de aktörsgemensamma kommunikationsstrategier?
4. Vad kännetecknar en effektiv samverkan av kriskommunikation?

Rapportens uppläggnig

I rapportens inledning beskriver vi kort coronapandemin och diskuterar ett antal forskningsartiklar som skrivits inom kriskommunikation relaterad till denna kris. Därefter presenterar vi studiens syfte och frågeställningar. Det därpå följande avsnittet handlar om forskning om kriser, kriskommunikation och samverkan och vi diskuterar tidigare relevant forskning inom dessa områden. Vi ger i det nästföljande avsnittet en översikt över de viktigaste händelserna och vidtagna åtgärder under pandemins första månader.

I metodavsnittet redogör vi för hur vi gått till väga när vi sökt svar på våra forskningsfrågor; vi beskriver dels samverkanskonferenserna med fokus på kommunikation, dels hur intervjuerna har genomförts och urvalet av intervjupersoner.

Analysavsnittet är uppdelat i två delar. Först redogör vi i ett antal underavsnitt för vad analysen av samverkanskonferenserna har visat. Därefter redovisar vi intervjuundersökningen, också här uppdelat i flera tematiserade underavsnitt. Utifrån studiens frågeställningar redogör vi för de slutsatser som kan dras av analysen. Slutligen för vi en diskussion kring vad studien har visat och ger rekommendationer kring effektiv samverkan utifrån studiens resultat. I en bilaga presenterar vi också en checklista för en effektiv kriskommunikationssamverkan.

Kriser, kriskommunikation och samverkan

En kris är en händelse som bryter den normala rutinen och funktionen av ett samhälle (Boin et al. 2005). Ordet kris används även mer allmänt i vardagen, men i den här rapporten använder vi kris i meningen samhällskris. MSB (2012) har förklarat kris med:

*”När vi pratar om samhällets säkerhet kan man definiera ordet kris så här:
(a) En kris drabbar eller berör många människor och stora delar av samhället
(b) Hotar grundläggande värden (som vår demokrati och rättssäkerhet) och viktiga funktioner (som elförsörjningen) (c) Avviker från det normala och innebär en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner (d) Kräver snabba insatser”*

Kriskommunikation är en strategisk form av kommunikation med syfte att hantera kriser och minska skada, alltså det som sägs och görs för att försöka hantera en kris (Coombs, 2019, s. 6). Även om kriser ofta är oförutsedda och oväntade händelser behöver kriskommunikationen organiseras, planeras, övas och förberedas för att den ska bli så effektiv som möjligt i ett akut skede. Efter en kris behöver kommunikationen utvärderas (Johansson, Mral, Jende. & Hansson-Nylund, 2020). En folkhälsokris är ett hot mot folkhälsan (den samlade hälsan i en större grupp eller befolkning), och täcker ett brett spektrum av situationer, inklusive infektionssjukdom (Maibach & Holtgrave, 1995). Coombs (2020) definierar en allmän hälsokris (public health crisis) som ett hot mot den allmänna hälsan i ett flertal geografiska områden. Covid-19 är en sådan i form av en infektionssjukdom som sprids från person till person, som dessutom utgör en pandemi eftersom antalet smittade plötsligt ökade i ett stort antal länder och kontinenter och ett stort antal människor påverkades. Pandemier är och kommer att vara ett bekymmer för offentliga myndigheter som kräver resurser för och särskild kompetens om kriskommunikation.

Av flera anledningar har covid-19 kallats för en "Black Swan Crisis" vilket är en unik kris som troligtvis inte kommer att upprepas. Men Coombs (2020) menar att det finns en risk att faktiskt utnämna covid-19 som en Black Swan Crisis. Han menar att pandemin har unika inslag men kommer sannolikt efterföljas av en liknande sjukdomsrelaterad situation framöver. Detta baserat på infektionsexperter som varnar för framtida pandemier till följd av världsresor och globalt ömsesidigt beroende (Morens & Fauci, 2013). Han påpekar därför att det finns en fördel att inte se covid-19 som ett unikt fall, utan i stället som en erfarenhet som kan producera insikter för den offentliga sektorn (Coombs, 2020). Med detta i åtanke för framtida folkhälsokriser bör kommuner, regioner och andra myndigheter fortlöpande vara redo för liknande utbrott som kräver en hållbar och gedigen kriskommunikationsförmåga.

Enligt Coombs (2020) finns sex större kommunikationsutmaningar som påverkar kommunikationen om covid-19; oro, empati, effektivitet, utmattning, räckvidd och hot. Han tillämpar EPPM-modellen, The Extended Parallel Process Model, en modell som stammar från forskningen om hälsokommunikation som passar för att formulera budskap i en pandemi. Modellen beskriver de faktorer som leder till att mottagare av budskapen agerar på det sätt avsändaren önskar när det gäller att hantera faror, eller det motsatta, det oönskade sättet såsom att ignorera faran. Med hjälp av modellen kan vi förstå hur människor uppfattar en fara eller hot och utifrån det planera budskapen för att nå effektivitet i kommunikationen. Coombs menar att det genom EPPM-modellen blir tydligt vilket värde kriskommunikation har när det gäller att hantera potentiella utmaningar i pandemikommunikationen, och att modellen bör användas i framtida hälsokommunikationshantering- och planering.

Samverkan om kriskommunikation

Svenska myndigheter har ett ansvar att samverka under kriser, med varandra och med andra samhällsaktörer som berörs av en händelse. Kommunikationen till allmänheten kan genom en sådan samverkan bli mer samlad och trovärdig, i ett medielandskap där utbudet av information är enormt och källor kan vara motstridiga. I tidigare forskningsstudier om kommunikationssamverkan (Johansson, Mral, Jendel & Hansson-Nylund et al., 2020), har konstaterats att en samstämmig och samordnad kriskommunikation kan bidra till ett högt förtroende hos allmänheten för myndigheter, vilket påverkar människors benägenhet att följa rekommendationer i en kris. På samma sätt kan en kriskommunikation som uppfattas som splittrad leda till att allmänhetens förtroende sjunker och att människor inte ändrar sitt beteende i den grad som är önskvärd.

Vid nya typer av kriser som berörda aktörer inte har verklig erfarenhet av att hantera, uppstår specifika svårigheter vid samverkan. Aktörerna är inte alltid vana vid att samverka med varandra och relationer och kontaktnät finns inte sedan tidigare. Även om svenska myndigheter tidigare hade hanterat virusutbrott innebar samverkan under coronapandemin omfattande och delvis nya problem som är viktiga att studera.

Coronapandemin våren 2020

Den nya varianten av coronaviruset, SARS-CoV-2, som upptäcktes 2019, officiellt covid-19 (Coronavirus Disease 2019), är en förkylningsliknande virustyp som kan smitta mellan djur och människor. Spridningen av viruset har inneburit en världsomspännande pandemi och folkhälsokris. Symptom på covid-19 varierar från lindriga besvär till allvarliga andningsbesvär och luftvägsinflammation (Folkhälsomyndigheten, 2021).

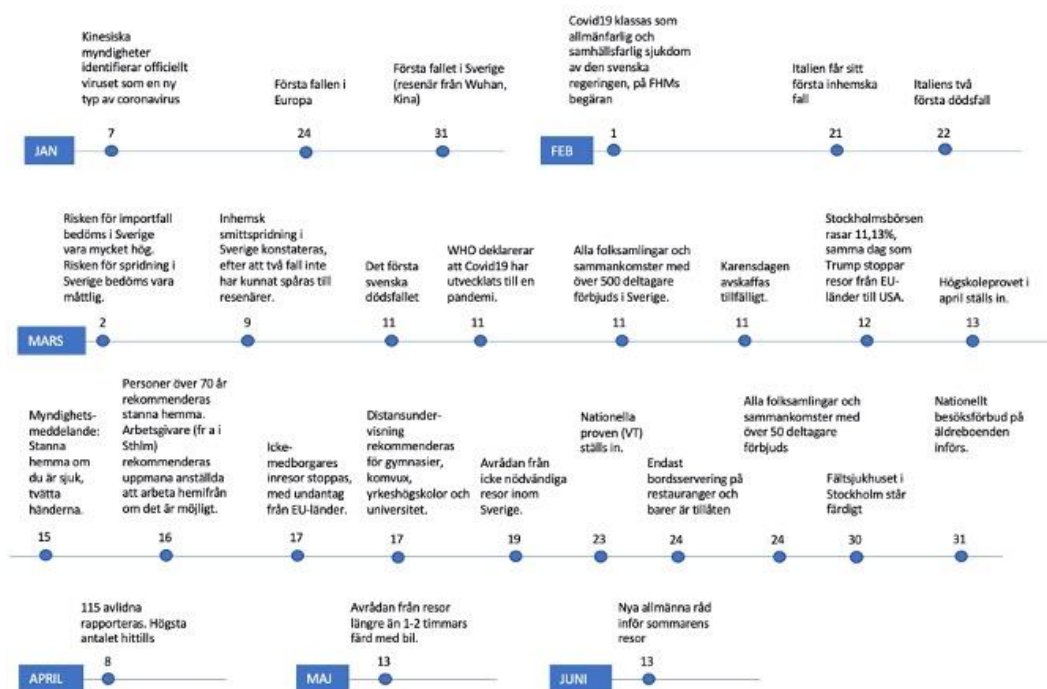
Covid-19 har klassats som en pandemi som innebär en plötslig ökning av infektioner och som drabbar ett stort antal människor (WHO, 2021). I Sverige är det enligt Folkhälsomyndigheten (hämtat 2021-03-26) sammanlagt

780 018 laboratoriebekräftade fall av covid-19 i Sverige, med totalt 13 402 avlidna. Detta har inneburit en större belastning på vård- och hälsoinstanser och en nedprioritering av andra folkhälsoinsatser vilket har lett till ett minskat utnyttjande av dessa arenor.

Folkhälsomyndigheten (Folkhälsomyndigheten, 2020) har även listat ett antal konsekvenser som har en potentiell koppling till de restriktioner som beslutats av regeringen för att motarbeta pandemin. Exempelvis har de meddelat att det kan påverka barns trygghet, utveckling och fullföljande av utbildning till följd av minskad tillgång till förskola och skola och permittering av personal. Liknande konsekvenser har tillfallit branscher när tillgången till arbete och minskad efterfrågan har påverkat försörjningsmöjligheter. Mer utsatta socioekonomiska områden har hotats med försämrade kvalitét av boende och närmiljö genom försämrade levnadsförhållanden, och ohälsosamma levnadsvanor kopplade till mat och fysisk aktivitet samt bruk av alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel om pengar har riskerat att öka bland grupper med mer utsatta sociala och ekonomiska förhållanden. Även andra konsekvenser som minskad rörlighet och isolering av äldre och våld i hem kan kopplas till pandemin och beslut kring restriktioner.

För att ge en påminnelse om vilka åtgärder som vidtogs av den svenska regeringen och myndigheterna under våren 2020 och hur pandemin utvecklades i inledningen av krisen illustreras detta i tidslinjen nedan.

TIDLINJE: NÄR HÄNDE VAD?



Metod

Syftet med denna studie är att undersöka hur aktörer som exempelvis myndigheter, kommuner och regioner samverkade och samordnade sin kriskommunikation under coronapandemin.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, arrangerar regelbundna nationella samverkanskonferenser för att ge andra myndigheter, näringsliv och andra organisationer tillfälle att delge varandra information och samordna beslut med syftet att bidra till en effektivare krishantering. Konferenserna är en central del av samordning före, under och efter olyckor, kriser och andra händelser. Behoven av nationell samverkan och samordning varierar med händelsens omfattning och är större när det är en händelse som berör flera samhällssektorer, större geografiska områden eller påverkar samhällsviktig verksamhet.

Under coronapandemin har MSB haft i uppdrag av regeringen att möjliggöra nationell samordning mellan olika aktörer. Samverkanskonferenserna med fokus på kommunikation har varit en central del i krishanteringen för att ge involverade myndigheter och andra aktörer tillfälle att delge varandra information samt samordna beslut.

För att undersöka hur de centrala aktörerna samverkade under coronapandemin har vi analyserat ett stort antal inspelade samverkanskonferenser samt genomfört intervjuer med representanter för deltagande organisationer och myndigheter.

Studien har avgränsats tidsmässigt till att undersöka samverkan under våren 2020, från slutet av januari till slutet av juni. Avgränsningen har styrts av att vi fått tillgång till inspelade samverkanskonferenser under den tidsperioden. Tidsavgränsningen har dock varit svårare att strikt hålla sig till i intervjuerna som genomfördes under hösten 2020, då pandemin tog ny fart och aktörerna fortsatt var engagerade i krishantering och kriskommunikation samtidigt som intervjuerna gjordes.

Observationer av samverkanskonferenser

Samverkanskonferenserna med fokus på kommunikation har ägt rum via telefon en gång i veckan under ledning av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Ett stort antal aktörer har bjudits in till konferenserna (se bilaga 2). Konferenserna spelas normalt alltid in av MSB. Ljudfiler och minnesanteckningar sparas och delas också med aktörerna enligt en sändlista. Det analyserade materialet består därmed av inspelningar av samverkanskonferenserna samt minnesanteckningar från mötena. Vi har studerat totalt 24 konferenser, om 30–70 minuter, mellan januari och juni 2020, d.v.s. totalt 21 veckor.

Analysen av inspelningarna och anteckningarna har genomförts med en induktiv metodologisk ansats, för att utröna vilka slutsatser som kan dras om myndigheternas samverkan. Vid analysen har en deskriptiv kartläggning gjorts över vilka ämnen och kommunikativa utmaningar som har diskuterats vid konferenserna. Vi har också undersökt vilken karaktär samverkan har haft genom att bland annat studera förekomsten av gemensam problemlösning, samt deltagande aktörers synpunkter och frågor under konferenserna.

Intervjuer med deltagande aktörer

Intervjuerna genomfördes via telefon och spelades in. Vi valde att göra telefonintervjuer dels för att så snabbt som möjligt kunna avtala en tid med respondenterna, dels för att rådande restriktioner inte möjliggjort resande och personliga träffar. Det faktum att coronapandemin vid studiens genomförande fortfarande pågick har gjort att aktörerna till viss del varit svåra att få tag på och avtala tid med. Trots det har alla vi kontaktat varit positiva till att bli intervjuade och delat med sig av sina erfarenheter och reflektioner kring kommunikationssamverkan.

Urval

Totalt har vi valt ut 11 organisationer och intervjuat 14 personer (se bilaga 3). Vid tre intervjuer deltog två personer, övriga intervjuer har genomförts enskilt. Urvalet av aktörer gjordes utifrån deltagarlistan från samverkanskonferenserna. Först valdes de centrala, d.v.s. de mest berörda, myndigheterna ut; MSB, Socialstyrelsen samt Folkhälsomyndigheten.

Därefter valde vi aktörer på kommun- och regionnivå. Här styrdes urvalet av två faktorer; dels områden där smittspridningen var stor under våren 2020, dels geografisk spridning. Vi intervjuade Länsstyrelsen Dalarna, Stockholms stad, Västra Götalandsregionen, Malmö stad samt Sundsvalls kommun.

Ytterligare tre aktörer har intervjuats. Utrikesdepartementet (UD) valdes ut då de var aktiva i samverkanskonferenserna i pandemins början. Sveriges kommuner och regioner (SKR) intervjuades utifrån sin roll som samordnande av kommuner och regioner gentemot myndigheterna. Krisinformation.se intervjuades då de ansvarar för att förmedla den samlade informationen från myndigheterna till allmänheten via sin webbplats.

De intervjuade personerna har haft olika roller inom sina respektive organisationer; kommunikationsdirektör, kommunikationschef, webbredaktör, kommunikationsstrateg, kommunikatör och presskommunikatör.

Tillvägagångssätt

Respondenterna kontaktades via mejl med en generell beskrivning av syftet med intervjun. De blev informerade om att intervjun skulle spelas in och att de skulle få möjlighet att granska citat som eventuellt skulle komma att ingå i denna rapport.

Intervjuerna genomfördes som semistrukturerade samtal utifrån ett frågeschema (se bilaga 4) som de fått i förväg. Samtalsledaren styrde intervjun genom frågeschemat för att säkerställa att de önskade områdena skulle täckas in. Respondenterna hade möjlighet att under samtalet reflektera och formulera sina upplevelser, och i vissa fall ställdes följdfrågor för förtydliganden.

Samtliga intervjuer har transkriberats i sin helhet och intervjumaterialet omfattar ca 84 sidor text. Inför färdigställandet av rapporten erbjöds alla intervjuade att granska de citat vi återger här. I några fall har de valt att nyansera sina ordval och rätta till missuppfattningar.

Analys av intervjuerna

De transkriberade intervjuerna har analyserats och kategoriserats i för studiens syfte och frågeställningar relevanta teman. Dessa teman har varit återkommande i samtliga intervjuer och handlar om konferensernas syfte och format, vad som fungerat väl med konferenserna, vad som fungerat mindre bra, samt vad som kännetecknar en effektiv samverkan av riskkommunikation.

Resultat

När samverkanskonferenserna och intervjuerna analyseras framträder en komplex och intressant bild av den svenska kommunikativa samverkan under det första halvåret av pandemin. Flera av våra observationer gällande hur samverkan fungerade under konferenserna bekräftas och förstärks genom analyserna av intervjuerna. Resultaten presenteras här utifrån en metodologisk uppdelning; först redogörs för analyserna av inspelningarna från konferenserna och därefter beskrivs iakttagelser och slutsatser utifrån intervjuerna.

Samverkanskonferenser om kriskommunikation

De svenska myndigheterna började kommunicera om det nya viruset i slutet av januari 2020 och de regelbundna samverkanskonferenserna med fokus på kommunikation startades upp och samordnades av MSB i slutet av januari, med anledning av coronavirusets utbrott i Kina och en möjlig påverkan på Sverige. När smittan spreds till Europa och så småningom till Sverige ökade myndigheternas behov av att samordna kommunikationen. Samverkanskonferenserna ägde rum en gång i veckan, och MSB stämde av med övriga aktörer att mötesstrukturen fungerade tillfredsställande.

Varje konferens har inletts med att en moderator från MSB:s samordningsfunktion har informerat om inspelningen och syftet med konferensen samt vädjat till rapporterande aktörer om att hålla informationen kort. Moderatoren har även informerat om att endast öppen information kan delas eftersom mötesanteckningarna är allmän handling.

Lägesbildsrapportering

Syftet med samverkanskonferenserna som uttryckts från MSB:s sida har varit att utgå från den nationella lägesbilden och få till en gemensam kommunikativ lägesbild och lägesbildsrapporteringen har därför utgjort en central del. De för coronapandemin centrala myndigheterna Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten och MSB har haft stående talarpunkter då de rapporterade om den kommunikation som de riktade till allmänheten, vilka kommunikativa problem de upplevde, hur de hanterade tidspressen och trycket från medier samt frågorna från allmänheten. Övriga deltagare har haft möjlighet att be om ordet för att rapportera sin kommunikativa lägesbild och ställa frågor. MSB har sammanfattat den gemensamma kommunikativa lägesbilden och fört anteckningar.

Inledningsfasen

Under en av de första samverkanskonferenserna, den 30 januari, informerade Folkhälsomyndigheten övriga aktörer om att de i den externa kommunikationen inte ville oro allmänheten i onödan utan försöka kommunicera lugn, eftersom riskbedömningen visade på en låg risk för smittspridning i Sverige. Samtidigt förklarade myndigheten att en riskbedömning inte är en framtidsprognos utan en nulägesbild och att denna bild uppdateras kontinuerligt. Flera andra aktörer berättade att de förberedde sig och planerade inför olika scenarier och att de hänvisade till Folkhälsomyndigheten i sin kommunikation med allmänheten.

Vi kommunicerar inte om risk för smittspridning i Sverige just nu. Om frågan kommer svarar vi att risken i det svenska samhället är låg, men att det kan dyka upp enstaka fall, med inresande. Det gäller tills vi får en uppdaterad riskbedömning. Vi pratar inte heller om pandemi, men vi har en nationell pandemiplan som vi tittar lite extra på, men vi kommunicerar den inte i dagsläget. Det är inte nära pandemiläge just nu, så det är inte relevant och det skulle bara skapa mer oro. (Fohm, 30 jan)

I inledningen av pandemin upplevde myndigheterna medierapporteringen som faktabaserad och saklig. Däremot fanns tidigt kritik i sociala medier, där många ville se hårdare tag exempelvis genom indragna flighter och tvångskarantän för resande från högriskområden. Oron för smittspridning var också mer synlig i sociala medier än i de

traditionella medierna. Viss skepticism angående sjukvårdens kapacitet att hantera många smittade spreds också i sociala medier. Under konferenserna diskuterades kritiken i sociala medier av bland andra Folkhälsomyndigheten och MSB:

Det finns kritik mot svenska myndigheters kommunikation, från olika kriskommunikationsexperter och läkare. Kritiken går ut på att myndigheterna inte är tillräckligt tydliga och att de vill tona ner riskerna för ett utbrott i Sverige. Man ifrågasätter också den svenska sjukvårdens beredskap för en omfattande smittspridning. (MSB, 3 feb)

I sociala medier har Folkhälsomyndigheten fått kritik för att vi inte förordar hårdare tag, till exempel genom indragna flyg eller krav på karantän. Det har varit en utmaning för oss att bemöta det, speciellt eftersom andra länder har valt en hårdare väg. Vi lyfter att Folkhälsomyndigheten bara använder metoder som är grundade på vetenskapliga erfarenheter. (Fohm, 17 feb)

I citatet ser vi att Folkhälsomyndighetens strategi är att kommunicera att deras rekommendationer grundas på forskning, något som de återkommit till vid ett flertal tillfällen senare under coronapandemin.

Den andra fasen

I början av mars deklarerade WHO att världen hade drabbats av en pandemi och ungefär samtidigt upptäcktes de första inhemska fallen i Sverige. När viruset nådde Sverige ändrades strategin som tidigare hade handlat främst om att smittspåra och informera resenärer som vistats i riskområden i Kina, Italien och Österrike. Den nya strategin gick ut på att fördröja smittspridningen och skydda de sköra. Folkhälsomyndigheten informerade övriga deltagare i konferenser om att de nu hade anpassat sin kommunikation för att hantera det nya läget:

Vi har bytt strategi i kampen mot coronaviruset och fokus ligger nu på att fördröja smittspridningen i befolkningen och på att skydda de äldsta och sköraste mot sjukdomen och som en konsekvens av det har kommunikationen lagts om jämfört med vad som gällde förra veckan. (Fohm, 16 mars)

Kommunikationssamverkan breddades och på konferenserna ställdes fler frågor, främst av de aktörer som inte var mest involverade på nationell nivå. Ett gemensamt myndighetsmeddelande med de centrala budskapen gick ut den 15 mars. Allmänheten uppmanades att tvätta händerna och stanna hemma vid symptom. Avsändare för myndighetsmeddelandet var Folkhälsomyndigheten, MSB, Socialstyrelsen och UD.

Nu började dagliga pressträffar sändas på TV och på nyhetsmediers webbsajter och de centrala budskapen upprepades. Genom rekommendationer ville myndigheterna få människor att frivilligt hålla avstånd, och deras förhoppning var att denna frivillighet skulle bidra till uthållighet i följsamheten. Undersökningar visade att majoriteten av svenskarna följde rekommendationerna under våren.

Flera råd och rekommendationer kom under denna period: UD gick ut med en avrådan från resor till alla länder, undervisningen på gymnasier, Komvux och högskolenivå

övergick till distans, folksamlingar med över 50 personer förbjöds och personer över 70 år rekommenderades undvika sociala kontakter och sammanhang.

En ofta diskuterad svårighet under vårens konferenser var det hårda medietrycket. Under mars och april var medietrycket på många myndigheter som högst. Något som diskuterades på samverkanskonferenserna angående medierapporteringen var svårigheterna med att kommunicera på ett tydligt sätt om komplexa frågor, exempelvis statistik, för att de skulle tolkas korrekt av medier och allmänhet. Beredskapen i svensk sjukvård ifrågasattes nu även i traditionella medier och myndigheterna fick kritik för att de tonade ner riskerna för utbrott i Sverige. Även internationella medier riktade kritik mot svenska myndigheter och ifrågasatte den svenska modellen och strategin, inte minst när smittan nådde äldrevården och dödstalen steg. Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen hör de till de myndigheter som fick lägga väldigt stora resurser på att möta trycket från medierna.

Frågorna fortsätter att strömma in till Folkhälsomyndigheten och vi ser ett fortsatt mycket högt tryck från media, allmänhet och organisationer. De senaste dagarna har intresset från internationell media ökat och deras frågor rör den svenska modellen, med frivillighet istället för tvång. (Fohm, 30 mars)

Socialstyrelsen upplever ett högt tryck från media och allmänhet. Många av de frågor vi får handlar om materialförsörjning, hur läget ser ut, hur mycket vi köper in och hur mycket vi skickar ut. (Socialstyrelsen, 6 april)

Att besvara de många frågorna från allmänheten som inkom till myndigheterna var också svårt. I mars och april var oron hos allmänheten hög, vilket märktes tydligt hos både 1177 och 113 13. De tog emot väldigt många samtal varje dag, vilket det rapporterades om vid samordningskonferenserna. Där diskuterades åtgärder för att få allmänheten att själv söka information på webbplatser för att avlasta 1177 och 113 13.

En fråga som lyftes tidigt och kontinuerligt under våren var översättningar. Från kommunernas och regionernas håll rapporterades att man efterlyste rekommendationer och annan information på andra språk än svenska. Mer om denna utmaning för samverkan finns att läsa längre fram i detta kapitel.

Den tredje fasen

Under slutet av april stabiliserades antalet smittade i Stockholm. Myndigheterna kommunicerade att faran inte var över och i många delar av landet dröjde det innan kurvan gick nedåt, men under maj månad minskade antalet avlidna.

Som nämnts upplevde myndigheterna till en början att medierna skrev sakligt och informativt, men i slutet av våren gick medierna in en mer granskande fas, där de började ifrågasätta Sveriges strategi och hantering, samtidigt som rapporteringen fortfarande var omfattande och intervjuförfrågningarna många. Medierna begärde ut handlingar och rapporterade exempelvis om att äldre nekades IVA-vård. Runt midsommar upplevde alla myndigheter att medietrycket hade minskat.

En kommunikativ svårighet som många aktörer upplevde i slutet av våren var allmänhetens bristande uthållighet, i synnerhet när sommaren närmade sig och smittspridningstakten avtog. En informationströtthet kunde observeras samtidigt som

följsamheten gentemot de allmänna råden och rekommendationerna blev något sämre. Situationen i sjukvården förbättrades först i Stockholmsområdet, vilket medierna rapporterade om. Myndigheterna befarade att allmänheten skulle utgå ifrån att läget hade förbättrats i hela Sverige, medan det i själva verket fortfarande var som mest ansträngt i många delar av landet. I sin kommunikation upprepade myndigheterna att vi måste hålla ut och fortsätta följa rekommendationerna.

En utmaning vi ser är coronatrötthet och det handlar dels om en allmän informationströtthet, eller risken för den, dels om viljan att fortsatt följa rekommendationerna. (MSB, 1 juni)

Nedan finns en sammanställning av de sakfrågor som diskuterades under vårens kommunikationssamordningskonferenser, relaterade till de händelser som ägde rum i stort och de åtgärder som vidtogs.

Januari–februari

	Händelser och åtgärder	Kommunikation under konferenserna	Kommunikation till allmänheten som diskuteras
jan	Kina identifierar officiellt viruset och utbrottet i Wuhan konstateras	Assisterad utresa från Kina. UD uppmanar: Informera inte om var resenärerna hör hemma. Utmaning att förklara varför resande inte sätts i karantän.	Kommunikationen är begränsad eftersom det är ett konsulärt ärende. UD informerar om råd till svenska berörda resenärer.
24 jan	Första fallen i Europa	Massivt medietryck Bra samarbete mellan aktörer Vill inte skapa onödig oro.	Kommunicerar inte om risk för samhällsspridning i Sverige. Kommunicerar inte om pandemi Motiverar varför inte kraftfullare åtgärder vidtas.
31 jan	Första fallet i Sverige	Medierna skriver faktabaserat och sakligt. Socialstyrelsen har en nära samverkan med regionerna och Fohm.	Källkritik är viktigt! Socialstyrelsen: Beredskapen i den svenska sjukvården är god.
1 feb	Covid-19 klassas som samhällsfarlig sjukdom i Sverige	Ökad oro i sociala medier för smittspridning	Risken för smittspridning i Sverige är mycket låg
21 feb	Italien får sitt första inhemska fall.	Förbereder sig inför nya sjukdomsfall och nya scenarier. Fohm får kritik för att inte signalera större oro. En riskbedömning är en nulägesbild, inte en framtidsprognos. Allmänheten orolig när viruset kommer närmare. Desinformation förekommer.	Budskap riktas till inresande från Italien, Österrike och Iran.

Mars-april

	Händelser och åtgärder	Kommunikation under konferenserna	Kommunikation till allmänheten som diskuteras
2 mars	Risken för importfall bedöms i Sverige vara mycket hög, men risken för spridning bedöms vara måttlig.	Myndigheterna får kritik från kriskommunikationsexperter: Inte tillräckligt tydliga i kommunikationen Översättningar av hygieninformation efterlyses. UD har bra dialog med Fohm	Informationsblad om handhygien och smittspridning. Kontakta sjukvård om du har rest och har symptom Ring 113 13 vid frågor
11mars	Inhemsk smittspridning i Sverige Det första svenska dödsfallet WHO deklarerar att covid-19 har utvecklats till en pandemi. Folksamlingar med över 500 deltagare förbjuds. Karensdagen avskaffas tillfälligt.	MSB: Vi myndigheter är tillsammans ansvariga för hanteringen av coronapandemin. Mycket högt medietryck Fohm har daglig samverkan med 113 13 och 1177. Viktigt att tydliggöra när man ska ringa vart.	Ring 1177 om du har vistats i något av de drabbade områdena eller träffat någon som du vet bär viruset och du själv känner symptom. Ring ej 1177 för allmänna frågor. Ring 113 13 för allmänna frågor kring coronaviruset som ej är symptom- eller vårdrelaterade.
15 mars	Myndighetsmeddelande sänds ut	Nytt läge och ny svensk strategi: Skydda de sköra. MSB:s nationella informationskampanj. Budskapen till allmänheten ska genomsyra all vår kommunikation Svenskar som är fast utomlands. Andra länder kan ha andra rutiner för att ta hem sina medborgare. UD hjälper till där det inte finns kommersiella avgångar.	Stanna hemma om du är sjuk. Tvätta händerna ofta Inga besök i sjukvård eller på äldreboenden som kan undvikas UD avråder från icke nödvändiga resor till alla länder UD: Nu är inte rätt tid att resa. Följ rekommendationer från de utländska lokala myndigheterna. Ladda ner appen UD resklar.
16 mars	Arbetsgivare rekommenderas uppmana sina anställda att arbeta hemifrån om det är möjligt. Personer över 70 år rekommenderas stanna hemma.	Tydligare riktlinjer om info till arbetsgivare diskuteras. Arbetsgivaransvar Ekonomi, näringsliv, arbetsmarknad	Arbeta hemifrån om det är möjligt.
18 mars	Distansundervisning rekommenderas för gymnasier, komvux, yrkeshögskolor och universitet. Icke-medborgares inresor stoppas, med	Skolverket arbetar med FAQ om fjärr- och distansundervisning	Diskuterades inte specifikt

	undantag från EU-länder.		
19 mars	Avrådan från icke nödvändiga resor inom Sverige.	Skidresor under påsklovet	Avstå från onödiga resor!
Slutet av mars	Endast bordsservering på restauranger och barer är tillåten. Folksamlingar med över 50 deltagare förbjuds. Nationellt besöksförbud i äldreården införs.	Trängsel på krogar Allmänheten upplever att det finns dubbla budskap från myndigheter och experter. Kommunikationen behöver bli tydligare. UD: Svårt att förklara att vissa länder agerar annorlunda för att få hem medborgare. Samhället sårbart för desinformation, p.g.a. stor oro hos befolkningen. Påsk och Ramadan, skidresor och firanden.	Allmänna råd om sammankomster
8 april	115 avlidna rapporteras under en dag. Högst antal dittills. Sjukvården är hårt pressad.	Höga dödstal och smitta på äldreboenden. Den svenska strategin ifrågasätts både i Sverige och utomlands Krislägesavtal Provtagning för personal Brist på skyddsutrustning Mer information till äldre, barn och svårnådda grupper Översättningar behövs Stor skolfrånvaro	Känner du dig sjuk, låt bli att träffa andra människor. Skydda de äldre. Är du 70 år eller äldre begränsa sociala kontakter. Var och en har ett ansvar att förhindra spridningen av covid-19. Var noggrann med handhygien och håll avstånd till andra människor ute i samhället. Avstå från sociala tillställningar såsom fester, dop, bröllop och begravningar. Avstå från onödiga resor, inte minst under påskhelgen.
Mitten – slutet av april	Smittkurvan planar ut, framför allt i Stockholm	Behov av att anpassa kommunikationen i landet efter situationen. Lugnare läge i Stockholm kan ge falsk trygghet i övriga landet. Informationströtthet Coronatrötthet Checklistor för ev. stängning av förskolor och skolor Trängsel på restauranger och i shoppingcenter	Pandemin är inte över. Håll ut, håll avstånd, men håll kontakten. Socialstyrelsen förtydligar på hemsidan allas rätt till vård, oavsett ålder.

Maj–juni

	Händelser och åtgärder	Kommunikation under konferenserna	Kommunikation till allmänheten som diskuteras
--	------------------------	-----------------------------------	---

13 maj	Avrådan från resor längre än 1–2 timmars färd med bil.	Semester och resor.	Avstå från icke nödvändiga resor under ramadan och Kristi Himmelsfärdshelgen
Maj	Inga nya händelser och åtgärder	Semester och resor Studentfirande och skolavslutningar, riktlinjer Hur coronasäkras besöksnäringen? Provtagning för allmänheten Svårt ekonomiskt läge för kommuner och regioner fram till 2023 Arbetslöshet Uppskjuten vård Oro och psykisk ohälsa hos allmänheten Våld i nära relationer Medierna i granskande fas Ökad provtagning Riktad kommunikation till ungdomar inför skolavslutningar	Håll i och håll ut! Fortsätt följa myndigheternas rekommendationer.
Juni	Inga nya händelser och åtgärder	Rädsla för sämre följsamhet hos allmänheten samt oro för lägre förtroende för myndigheter Utökad provtagning Håll i, håll ut! Folkhälsa med fokus på det psykiska måendet Midsommarfirande Lägre medietryck EU-länder som inte öppnar upp för svenskar "Andra vägen" bör inte användas, i stället säger vi "lokala utbrott" Underlätta för människor att göra rätt genom att lyfta goda exempel och koppla in känslor.	Håll i och håll ut! Håll avstånd både inne och ute. Undvik trängsel

Utmaningar för den kommunikativa samverkan

Under samverkanskonferenserna diskuterades flera utmaningar som uppstod i de svenska myndigheternas kommunikativa samverkan. Under konferenserna hade de deltagande aktörerna möjlighet att ställa frågor till varandra och tre utmaningar förekommer väldigt ofta när man ser närmare på vad frågorna och synpunkterna handlade om, nämligen framförhållning, tydlighet och översättningar av den nationella kommunikationen.

Framförhållning

Avsaknaden av framförhållning är något som löpande lyftes under konferenserna under våren. Det handlade oftast om att aktörer upplevde att de inte var informerade om och förberedda på de kommunikationsinsatser som genomfördes av MSB och Folkhälsomyndigheten, främst de råd och rekommendationer som hade stor inverkan på regional och lokal nivå. Länsstyrelserna och SKR fick löpande signaler från kommuner och regioner om att de önskade bättre framhållning:

Kommunikationscheferna på kommuner och regioner kontaktar oss och är väldigt angelägna om att ta del av hur MSB:s uppdrag ser ut i detalj, så att de kan synka sina kommunikationsinsatser bättre mot de nationella kommunikationsinsatserna. Vi önskar att MSB så snart som möjligt ska dela med sig av en mer detaljerad kommunikationsplan. (SKR, 30 mars)

För att kunna matcha och förstärka de rekommendationer som möjligen kommer så behöver vi förbereda vår kommunikation och vi skulle verkligen vara betjänta av att veta vad bland andra MSB har tänkt göra. Vi vill gärna veta när någonting kommer så att vi åtminstone har något att utgå ifrån, det är jätteviktigt för oss. (Länsstyrelsen Dalarna, 1 juni)

Framförhållningen var viktig för att de enskilda aktörerna skulle hinna förbereda den egna kommunikationen på bästa sätt utifrån de nationella myndigheternas kommunikationsinsatser.

Tydlighet

Ett viktigt syfte med myndigheters samordning av kriskommunikationen är att ge allmänheten en samstämmig bild av vad som sker. Under samordningskonferenserna uttryckte vissa aktörer att myndighetskommunikationen inte var tillräckligt tydlig, enhetlig och konkret. SKR framförde till exempelvis att kommuner och regioner uttryckte ett behov av mer samordnad och sammanhållen kommunikation på den nationella nivån. Men det handlade också om att rekommendationerna inte var helt överensstämmande. Länsstyrelserna uppmärksammade exempelvis Folkhälsomyndigheten och 1177 på att det fanns en diskrepans mellan deras budskap.

Symptombeskrivningen mellan Folkhälsomyndigheten och 1177 skiljer sig, både när det gäller snuva, hosta, feber, muskelvärk och magknip och när det handlar om hur länge man ska vara hemma, två dygn eller en vecka. Kommunerna får ganska många frågor från medarbetare och allmänheten om hur man ska förhålla sig, så det här är en osäkerhet bland våra kommuner. (Länsstyrelsen, 16 mars)

Transportstyrelsen upplevde också att rekommendationer inte alltid var desamma vid olika myndigheter:

Vi upplever att det finns olika varianter av rekommendationer när det gäller karantän och smitta, kopplat till medarbetare och arbetsgivare och det kan se olika ut vid olika statliga myndigheter och

andra offentliga organisationer. Det kan vara intressant att se om det går att se ett tydligare spår i den kommunikationen. Det skulle kunna orsaka splittringar mellan myndigheter att man hanterar det på olika sätt och det kan i sin tur öka på misstron mot myndigheter. (Transportstyrelsen, 2 mars)

Ibland handlade problemen om att kommunikationen inte var så konkret som kommuner och regioner önskade, vilket SKR och Länsstyrelserna framförde vid mötena. Inför sommaren gavs exempelvis en sommarbilaga till den aktörsgemensamma kommunikationsstrategin ut, men den uppfattades inte som tillräckligt konkret:

Kommunikationsstrategin inför sommaren upplevs som luddig och väl övergripande av kommunerna, som efterfrågar konkreta åtgärder och material och som hade önskat tydligare riktlinjer till hur de ska förhålla sig till till exempel fullsatta badstränder. (Länsstyrelsen, 25 maj)

Det fanns också kommuner och regioner som efterlyste större tydlighet när det gällde hur de skulle hänvisa från sina egna kommunikationskanaler.

I kommunerna och regionerna är det många som inte tycker att det är självklart och tydligt vilka myndighetslänkar de ska hänvisa till från sina webbplatser och intranät. Det skulle vara bra med en kort syftesbeskrivning av krinsinfo.se, [1177](http://1177.se), [Socialstyrelsen.se](http://socialstyrelsen.se) och [Folkhälsomyndigheten.se](http://folkhalsomyndigheten.se), en tydligare definition av vad varje webbplats tillhandahåller. (SKR, 6 april)

Återigen rapporterade SKR att tydligheten behövde bli bättre för de lokala kommunikatörerna i kommuner och regioner för att underlätta deras arbete.

Översättningar

En annan stor fråga under våren var att nå ut med kommunikation på andra språk än svenska, speciellt eftersom information och rekommendationer ibland ändrades snabbt. Som nämnts tidigare lyftes översättningsfrågan kontinuerligt på konferenserna och ansvariga myndigheter lovade att vidta åtgärder för att processerna skulle snabbas på. Framför allt var det regioner och kommuner som signalerade att de omgående behövde översatt material i sin kommunikation med grupper med annat modersmål än svenska.

Det flera regioner och kommuner saknar är den här handhygienaffischen på många fler språk, inte minst minoritetsspråken. Vi kan bara hitta den på svenska och engelska. Är det något ni planerar? (Länsstyrelsen, 9 mars)

Fohm svarar: Vi ser över om vi kan få ut det hyfsat snabbt. Resenärsinformationen har varit i fokus och den här har blivit lite eftersatt. Vi lägger till det i vår översättningslista. (Fohm, 9 mars)

Vid flera tillfällen tog Länsstyrelsen upp frågan igen och betonade att det var viktigt att kommunikationen skulle tillgängliggöras på andra språk än svenska.

Det är ju väldigt viktigt att de nya rekommendationerna kommer på andra språk. Där önskar vi att MSB och Folkhälsomyndigheten skulle ta ett mycket större ansvar. (Länsstyrelsen, 6 april)

Det var dock inte enbart de grundläggande rekommendationerna som kommunerna och regionerna efterlyste översättningar av. Ett generellt bekymmer för kriskommunikationen under våren var att förklara Sveriges strategi angående hanteringen av pandemin och Länsstyrelsen menade att det var nödvändigt att dessa förklaringar också blev tillgängliga på andra språk:

Vi har omvärldens medier på oss när det gäller hur Sverige som land hanterar coronapandemin och den strategi vi har valt. Kommuner vill ha information och budskap som samordnas för de medborgare som inte har svenska som modersmål för att på deras språk förklara varför Sverige agerar som vi gör. (Länsstyrelsen, 6 april)

Även SKR lyfte frågan om att förklara den svenska strategin på andra språk, inte minst därför att människor med andra modersmål ofta tar del av information från andra länder, där strategin såg delvis annorlunda ut. När många föräldrar höll sina barn hemma från skolan såg man exempelvis ett behov av att sprida information på olika språk angående vikten av skolgång.

Vissa grundskolor har upp till 40 % frånvaro och många av de frånvarande eleverna är friska. De signaler vi får är att många av barnens föräldrar i första hand får sin information från andra länder än Sverige. Det är en kommunikationsutmaning för kommunerna och det finns ett önskemål om tydligare kommunikation på andra språk kring de frågorna. (SKR, 6 april)

De kommunikativa utmaningar och frågor som lyftes på samordningskonferenserna fick ofta korta svar, med beskedet att ansvarig myndighet skulle ta med sig frågan eller att en bilateral kontakt skulle initieras efter mötet. Att man följde upp en fråga vid nästföljande konferenstillfälle för att ge en återkoppling var mycket ovanligt. I stället har syftet med konferenserna varit att erbjuda en plattform för kommunikationsdelning och identifiering av problem som behövde synliggöras.

Kommunikationsstrategin

En aktörsgemensam kommunikationsstrategi togs i mars fram av MSB, som bad övriga centrala aktörer att inkomma med synpunkter, och dokumentet reviderades löpande under våren. Syftet med strategin var att "erbjuda en gemensam kommunikationsstrategi som kan stödja aktörer från flera olika samhällssektorer i deras kommunikationsplanering." I strategin slås också fast att:

Perspektivet ska lyftas från individens oro till hanteringen i systemet. Kommunikationen ska bidra till förtroende för hanteringen. Det gör vi genom att på ett tydligt sätt förklara vår och andras roll, vad vi gör och vår bedömning, samt var kvalitetsssäkrad information finns.

- *Saklig, korrekt och tillgänglig information underlättar för den enskilde och aktörer att fatta välinformerade beslut*
- *Transparens är avgörande för att bibehålla trovärdighet över tid*
- *Kommunikationen ska vara kopplad till aktörernas uppdrag och anpassas till de berörda grupperna*
- *Aktörer ser sin egen hantering som en del av en helhet*

Den aktörsgemensamma kommunikationsstrategin diskuterades inte i någon större utsträckning under konferenserna.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis har samverkanskonferenserna med fokus på kommunikation till stor del bestått av lägesrapportering och kartläggandet av en kommunikativ lägesbild. De mest berörda aktörerna, bland andra Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, MSB, Utrikesdepartementet, Länsstyrelserna och SKR, har varje vecka informerat övriga deltagare om genomförda och planerade kommunikationsinsatser samt om vilka utmaningar de upplevde. Många andra aktörer har också varit inbjudna och även de som inte har haft stående talepunkter har haft möjlighet att rapportera om sin situation samt att ställa frågor.

En aktörsgemensam kommunikationsstrategi togs fram som aktörerna ombads att framföra synpunkter på, men strategin nämns sällan under vårens konferenser och tycks därmed inte ha varit tongivande i det praktiska samverkansarbetet.

Under coronapandemins första fas under våren 2020 upprättades ingen gemensam databas med frågor och svar som vid tidigare kriser. Frågan lyftes vid ett tidigt möte, men följdes inte upp.

Hur aktörerna upplevde samverkanskonferenserna, men också hur de har resonerat kring kommunikationssamverkan över lag belyses i nästkommande avsnitt, då fokus läggs på intervjuresultaten.

Intervjuer med representanter för deltagande aktörer

Intervjuerna inleddes med att respondenterna gavs möjlighet att tala om sin titel och vilken roll de hade under pandemins första månader. Av de intervjuade var flertalet kommunikationschefer och i sin roll ansvariga för kommunikationen, både intern och extern, inom hela eller en del av sin organisation. Andra roller som de intervjuade aktörerna har är webbredaktör, kommunikationsstrateg, kommunikatör och presskommunikatör. Under pandemin har de ingått i olika grupperingar kopplade till coronakommunikation.

Vid analysen av de transkriberade intervjuerna framträdde ett antal centrala områden som de flesta av respondenterna kommenterade, och som är relevanta för studiens syfte och frågeställningar. Dessa områden redovisas i avsnitten nedan.

Om samverkanskonferenserna

Coronapandemin har slagit brett och därmed berört hela det svenska samhället. MSB har därför bedömt att kommunikationssamverkan bör ske med många aktörer och ett stort antal aktörer har bjudits in. Vid varje konferens har några centrala myndigheter haft fasta talepunkter. Övriga aktörer har haft möjlighet att rapportera sin kommunikativa lägesbild, kommentera en annan aktörs rapportering eller ställa en fråga till någon annan aktör. Utöver samverkanskonferenserna har aktörerna även samverkat i andra forum och konferenser.

Konferensernas syfte

Syftet med konferenserna är att aktörerna ska dela en aktuell kommunikativ lägesbild samt delge varandra planerade kommunikationsaktiviteter utifrån allmänhetens och mediers informationsbehov. Syftet har upprepats i inledningen av varje konferens och information har också givits om att mötesanteckningarna är allmän handling.

Enligt Josefin Barck, handläggare på operativa avdelningen på MSB, är syftet med samordningen att få en nationell lägesbild och få till en aktörsgemensam kommunikativ lägesbild:

Syftet med de här samverkanskonferenserna med fokus på kommunikationssamordning är att vi samlar ett stort antal aktörer och de får möjlighet att dela sin kommunikativa lägesbild. [...] att det [kommunikativa läget] blir synligt för alla och att man får en transparens så att de olika myndigheterna vet vilka identifierade och potentiella kommunikationsutmaningar som de ser just där och då. (Josefin Barck, MSB)

För MSB har samverkanskonferenserna en central roll i den kommunikativa samverkan i krisen och syftet är också tydligt för dem; det är en informationsplattform där aktörerna rapporterar sin kommunikativa lägesbild som bidrar till transparens mellan aktörerna.

Andra aktörer som vi har intervjuat beskriver att de känt till syftet, men att värdet med att delta i konferenserna varit begränsat; de upplevde att det under konferenserna snarare handlade om avrapportering än om samverkan:

Det finns ju ett uttalat syfte och det är att vi ska dela information och kunskap. Samverkan är ju att hitta det som vi gemensamt kan göra bättre, anser jag. Informationsdelning utan att det resulterar i något, det är ju rätt meningslöst. Det tycker jag är en del av problemet. (Lotta Larson, Länsstyrelsen Dalarna)

Även om syftet varit känt har aktörerna således upplevt att konferenserna inte alltid varit givande. Det kan bero på vilken roll och funktion aktören har och i vilket skede i pandemin man var. Som exempel kan nämnas UD, som hade en central roll i pandemins början, gällande råd och rekommendationer för internationellt resande, men som senare inte hade en lika central roll i samverkan.

Syftet uttrycktes varje gång. Men det hade ett begränsat värde för oss att delta efter ett tag. Det tog ganska lång tid att sitta med och det var ganska lite av det som de andra myndigheterna pratade om som berörde vår verksamhet. (Erik W Karlsson, UD)

Samverkanskonferensernas format

Samverkanskonferensernas format, telefonkonferens, samt det stora antalet deltagare har både fördelar och nackdelar. För MSB är telefonkonferenserna ett effektivt sätt att få en snabb överblick av det kommunikativa läget, som Josefin Barck beskriver:

En telefonkonferens är lite begränsande samtidigt som den är otroligt effektiv för att den kan få med många aktörer och de kan få snabbt en kommunikativ lägesbild av helheten och hur det ser ut hos andra aktörer. Det är otroligt värdefullt att vi kan få den snabba samordningen. Inom en timme så har vi fått rapport av de allra mest berörda aktörerna och snabbt kunnat lyfta frågor till krishanteringsystemet och uppmärksammat varandra på utmaningar och problem. (Josefin Barck, MSB)

Peter Nygren, kommunikatör på Socialstyrelsen, lyfter problemet med samverkanskonferensernas format och det stora antalet deltagare och menar att det inte skapas något utrymme för dialog. Han menar att även om syftet är bra och tydligt, så är det samtidigt begränsande att inte kunna dela information öppet och diskutera planerade kommunikationsaktiviteter.

Jag tycker att de har ett väldigt begränsat värde, och det värdet har minskat i takt med att veckorna gått. Men jag förstår syftet. Syftet är vällovt, att skapa en arena, vilket de också säger i början av varje konferens, att skapa en arena för utbyte av kommunikationsutmaningar och på något vis se om det finns beröringspunkter där man skulle kunna göra gemensamma insatser. Men formen, öppen telefonkonferens, gör att det inte funkar. För du har ju ingen aning om, det är ju nästan 70–80 aktörer som är inbjudna till de här telefonkonferenserna varav vi är en av de tio som har en talarpunkt. Du har ingen aning om vem som lyssnar. Du har ingen aning om vem som har ringt in eller vilken organisation de representerar. Du får ju bara kommunicera öppen information. (Peter Nygren, Socialstyrelsen)

Samtidigt som konferenserna är till för samverkan, sätter formatet käppar i hjulet för en konstruktiv dialog, menar Peter Nygren. För att kunna samverka effektivt kring gemensamma kommunikationsutmaningar behöver aktörerna diskutera möjliga alternativ och lösningar. De gemensamma samverkanskonferenserna med fokus på kommunikation har inte varit ett forum där en sådan dialog kunnat föras, det har mer handlat om monolog och avrapportering menar Peter Nygren.

Om hur kommunikationssamverkan fungerade – framgångsfaktorer

När myndighetsföreträdarna beskriver den kommunikativa samverkan under pandemins första månader lyfter de fram några delar som fungerade bra, bland annat bilateral samverkan, samverkan med aktörer som man i vardagen arbetar nära, samt delande av resurser i form av personal och kunskap. Däremot har de svårare att se vad som har

fungerat riktigt bra inom ramen för de samverkanskonferenser som har analyserats i denna studie. Socialstyrelsen upplever att krisens allvar och stora omfattning bidrog till att deras samverkan har varit mer effektiv än i andra mindre kriser:

Utifrån de förutsättningar som ändå är krisens natur så tycker jag att det har funkat väldigt bra. Jag tycker att det har varit lätt att få tag på folk och att få tag på uppgifter. Alla har tagit krisen på allvar. Det är också fördelen med att den här krisen har varit så genomgripande i hela samhället. I vanliga fall när man har en mer begränsad kris och man ringer kanske en kollega på en organisation eller myndighet som inte är berörda så finns det inte kanske samma förståelse för att det här är bråttom och att det är allvarligt. (Peter Nygren, Socialstyrelsen)

Även Katarina Brdarski, Socialstyrelsen, menar att samverkan har fungerat så bra som man kan begära under en så omfattande och krävande kris:

Utifrån rådande läge tycker jag att vi har gjort så gott vi har kunnat allihop och verkligen lyft oss en storlek eller två. Sedan kan vi alltid göra saker bättre, men vi har kommit en väldigt lång bit när det gäller samverkan och nu i höst är det mer naturligt. Med vaccinuppdraget som är på gång är vi på banan på ett helt annat sätt från början, med våra olika roller. (Katarina Brdarski, Socialstyrelsen)

Folkhälsomyndigheten som har varit den ledande myndigheten under pandemin har behövt samverka med många aktörer i olika forum. Kommunikationschefen är nöjd med samarbetet med MSB gällande de stora kommunikationskampanjerna riktade mot allmänheten:

Det som har fungerat riktigt bra är uppdraget som MSB har haft att ta fram de stora nationella kommunikationsinsatserna till allmänheten som de fick mycket pengar för. Det är ju så viktigt att det är personer som verkligen kan kommunikation. Så där har vi haft ett jättebra samarbete. Det har varit en grundbult och det var väldigt mycket pengar och mycket förankring så det har fungerat väldigt, väldigt bra. Vi är väldigt nöjda. De har lyssnat. Det är A och O för oss. (Elisabeth Wall Bennet, Fohm)

Utrikesdepartementet (UD) hade störst behov av att samverka och samordna sin kommunikation i inledningen av pandemin, då svenskar i Kina behövde hjälp med att resa hem till Sverige. UD:s företrädare Erik W Karlsson, departementssekreterare och presskommunikatör, upplever att deras kommunikativa samverkan med Folkhälsomyndigheten fungerade bra.

Vi har skickat våra talepunkter till Folkhälsomyndigheten så vi kan dubbelkolla så att om vi får frågor så är vi på samma nivå. Och varje gång som vi nämner dem i våra presstalepunkter när vi har tagit ett avrådansbeslut så har vi skickat det för kännedom till dem för att de ska kunna se vad vi säger och då kan de flagga för att om de kommer att besvara annorlunda. Men det uppstod aldrig några konstigheter, vi hade samma lägesbild och var överens om vägen framåt och språkbruk och så, så vi hamnade aldrig i klinch med varandra. Det var ett bra samarbete. (Erik W Karlsson, UD)

Flera myndigheter upplever att något som har utvecklats och förbättrats under pandemin är den samverkan mellan aktörer som står nära varandra, exempelvis mellan kommuner och regioner eller mellan kommuner i ett län. Jenny Persson, kommunikationsdirektör vid Sundsvalls kommun, upplever att den regionala samordningen har fungerat väl, men betonar att även denna samverkan utgör ett problem:

Trots en gemensam inriktning och samordning i den här hanteringen så ställs vi såklart ibland inför kommunikativa utmaningar kopplat till vår samverkan. Exempelvis i de fall där enskilda aktörer väljer att kliva ifrån den gemensamma inriktningen och ta egna initiativ. Det blir en kommunikativ utmaning för alla aktörer när vi inte agerar likadant för länets invånare eller kommunernas medarbetare. Generellt tycker jag att kommunikationssamordningen i länet har fungerat bra och att vi delade lägesbilder och hade bra sammanhållning. (Jenny Persson, Sundsvalls kommun)

Även Lotta Larson, kommunikationschef vid Länsstyrelsen Dalarna, är nöjd med hur den nära samverkan har fungerat, framför allt den mellan de 21 länsstyrelserna. För deras del har det främst handlat om att dela med sig av material och kunskap och Lotta Larson menar att det utbytet har varit en förutsättning för att kommunikationsarbetet överhuvudtaget skulle fungera under pandemin.

Vi har delat material och kunskap på regional och lokal nivå, här och tvärs. Det har varit ett enormt flöde. Den samverkan har fungerat klockrent och det är tur att vi har den, att vi tog fram material och jobbade som vi gjorde, annars hade vi aldrig klarat det här. Det är inte självklart att samverkan mellan länsstyrelserna alltid fungerar i alla delar, man är olika och sin egen myndighet, men i detta har den varit helt otroligt bra. (Lotta Larson, Länsstyrelsen Dalarna)

Den nära kommunikationssamverkan har även för andra aktörer varit väldigt konkret och bestått i att aktörerna har delat med sig av såväl resurser, kompetens och kunskap. Att en kommunikatör kan lånas in från en myndighet som är mindre belastad i en kris kan göra stor skillnad, likaså att få möjlighet att låna in resurser med specialkompetens. Flera myndigheter upplever att det har blivit enklare och vanligare att de stöttar varandra med resurser i kriser. Stockholms stad menar att det tidigare har varit ovanligt att flytta på kommunikatörer även inom den egna organisationen.

Min enhet har 18 kommunikatörer, och jag har lånat ut en kommunikationskoordinator till Samverkan Stockholmsregionen under våren. Det kan man ju tro att vi är vana att göra, men det har vi inte riktigt gjort tidigare, flyttat på kommunikatörer. Äldreförvaltningen fick stöd från en kommunikatör från SISAB, ett kommunalt bolag som bygger skolor. Trafikkontoret lånade ut presskommunikatör till stadsledningskontoret liksom våra tre bostadsbolag som lånade ut kommunikatörer. Stockholm vatten och avfall hjälpte kyrkogårdsförvaltningen som ju blev väldigt belastade under våren. Så på så sätt har vi verkligen delat på resurser och kunskap. (Anna Klynning, Stockholms stad)

Socialstyrelsen lånade in personal från flera andra organisationer, såväl till kommunikationsområdet som till andra delar av myndigheten, och de är nöjda med förstärkningen.

Vi lånade in ganska mycket personal till Socialstyrelsen. Och även på kommunikationsområdet lånade vi in personal. Vi lånade in skribenter, vi lånade in människor som jobbade med pressfrågor, vi lånade in personer med kriskompetens från Försvarsmakten till exempel, men också från andra systerorganisationer. (Peter Nygren, Socialstyrelsen)

Folkhälsomyndigheten hämtade kompetens genom MSB och Elisabeth Wall Bennet är nöjd med den förstärkning det innebar, även om det inte var tydligt till en början hur det skulle gå till.

Vi tog kontakt med MSB i början på mars. Det var ju ett kaosläge då när det gällde resurser och personal och vi hade inte människor på plats. Då fick vi in bra personer via MSB, men upplägget var jätterörigt och det var jättstressande i den situationen. Men det var bra resurser när vi väl fick in dem, det kom personer från Jordbruksverket och Tullverket och från konsultfirmor. (Elisabeth Wall Bennet, Fohm)

Sammanfattningsvis kan konstateras att pandemin har främjat en viss typ av samverkan och samarbete, nämligen den som ligger närmast även i vardagen; mellan kommuner, mellan länsstyrelser, eller mellan olika sektorer inom samma myndighet. Man har delat med sig av material och kunskap, men också av personella resurser för att bidra till en gemensam och effektiv krishantering.

Om hur kommunikationssamverkan fungerade – utmaningar

Utmaningarna med kriskommunikation under pandemin har skilt sig från tidigare kriser i och med att denna påverkat hela samhället och i stort sett alla aktörer varit engagerade, samtidigt som den pågått under en lång tid. Kommunikationssamverkan och -samordning har varit nödvändig, men få aktörer har erfarenhet av att hantera så omfattande och utdragna kriser. Under intervjuerna har respondenterna reflekterat över lärdomar och erfarenheter av kommunikationssamverkan under coronapandemin. I detta avsnitt diskuterar vi några aspekter av samverkan som framkommit i flera intervjuer, som inneburit problem för aktörerna.

Samverkan nationell, regional och lokal nivå

Omfattningen av coronapandemin har lett till att aktörer från hela landet, på nationell, regional och lokal nivå har behövt samverka. Ett flertal av de intervjuade har kommenterat utmaningarna med att samverka så brett som man behövt göra under pandemin. Josefin Barck på MSB talar om att det generellt är komplext att samverka mellan nationella och regionala aktörer. Nya aktörer kan ibland ha svårt att förstå vad den nationella kommunikationssamordningen, som MSB har ett ansvar för, kan och ska göra respektive inte kan och ska göra.

Att samverkan mellan nivåerna inneburit svårigheter framkommer även i intervjuer med respondenter från regioner och kommuner. De upplever till exempel att det från den nationella nivån inte funnits tillräcklig kännedom om behoven hos regionerna och kommunerna, vilket har försvårat samverkan.

Generellt har ju budskapen från myndigheterna varit tydliga och det är ett tecken på att samverkan mellan de nationella myndigheterna har fungerat. Men vi har sett bekymmer med att man inte har informerat den lokala och regionala nivån och inte alltid heller lyssnat på behoven och vad som behöver göras. Regionalt har det ju varit många stora kampanjer och man har inte alltid upplevt att de kampanjer som kommer från MSB helt överensstämmt med hur man kommunicerat lokalt och regionalt. (Nils Blume, SKR)

Nils Blume kommenterar att det uppstår glapp i kommunikationen mellan nivåerna, och att kommunikationen inte heller är likadan. Att situationen är komplex betonar även Lotta Larson från Länsstyrelsen Dalarna, som beskriver att det inte är en krishantering utan flera olika kriser i krisen som behöver hanteras:

Problemet är att den här krisen inte är nationell, den är ju uppbyggd av ett väldigt stort antal regionala och lokala krishanteringar. Jag skulle säga att man från nationellt håll hanterade den här pandemin som en nationell fråga under hela våren. Man fattade beslut utifrån det nationella övergripande perspektivet och med den inriktningen kan jag förstå att länsstyrelserna inte riktigt togs med i processen – vi är ju inte en nationell myndighet. Många av oss upplevde att de behov som fanns och som kommunicerades uppåt i systemet via länsstyrelserna, behov hos kommuner, regioner och oss själva, helt enkelt försvann utan vidare kommentarer eller åtgärder. (Lotta Larson, Länsstyrelsen Dalarna)

Lotta Larson kommenterar även att de behov och önskemål som kommunicerats från lokal och regional nivå inte hörtsammats tillräckligt. Alma Tabak, Malmö stad, upplever i sin tur att de inte fått tillräckligt stöd i sin kommunikation från Länsstyrelsen och att de båda skulle tjäna på att ha ett närmare samarbete.

Att hitta det kommunala perspektivet i pandemin är ju något som Länsstyrelser och SKR egentligen borde ha stöttat med mer. Vi ser att länsstyrelser i andra storstadsregioner jobbar mycket närmare sin stora stad och sedan går man ut till resterande kommunerna. Jag tror att det är ett mycket resurseffektivt sätt att jobba, för både länsstyrelsen och den större staden. (Alma Tabak, Malmö stad)

Anna Klynning på Stockholms stad beskriver detta metaforiskt och ger ett konkret exempel på ett område där de önskat bättre samverkan, som de även framfört vid ett tillfälle.

Det är stuprör mellan de här olika nivåerna statlig, kommunal och regional. Det vi skickade med någon gång var just det där att kommunikationen skulle kunna bli bättre, använd oss i kommunerna för målgruppskännedom. (Anna Klynning, Stockholms stad)

Av citatet framgår att samverkan mellan olika nivåer skulle vara mer effektiv om man utnyttjade varandras expertis och kunskaper på ett bättre sätt. Det inte enbart är de stora, nationella myndigheternas expertkunskaper som ska delas med regionala och kommunala aktörer, utan även omvänt borde kunskaper som mindre aktörer har, om exempelvis målgrupper och förståelse för hur budskap tas emot, delas med de nationella myndigheterna.

Just målgruppskännedomen har även andra aktörer kommenterat. Man har upplevt att det hos de nationella myndigheterna inte funnits kunskap om målgrupper och kanaler på lokal nivå, vilket försvårat en effektiv samverkan.

En tydlig målgruppsförståelse är jätteviktig och det tror jag har glappat här. Många myndigheter har utgått från sitt myndighetsuppdrag och sitt perspektiv och kommunicerat utifrån det. Man har inte alltid utgått ifrån invånarna och vilka informationskanaler invånarna har, vilka aktörer det är som spelar roll för invånarnas beteende. Det här är svårt och jag tror att man inte har mäktat med det här viktiga och tydliga målgruppstänkandet i tillräckligt hög grad. (Nils Blume, SKR)

Varför drar inte MSB, SKR och de stora nationella myndigheterna nytta av kommunerna? Varför måste man köra ut en kampanj brett i sina kanaler? Varför kan man inte använda kommunen som en kanal, som har kontakt och som känner sina medborgare väl? Vi skulle kunna rikta en kampanj som de har gjort på ett jättebra sätt. (Karolina Mecklint, Malmö stad)

Några av de regionala och lokala aktörerna har också upplevt att de nationella myndigheterna haft ett stockholmsperspektiv som de inte alltid känt igen sig i. Stockholmsområdet drabbades först och därför kom den tidiga coronarelaterade kommunikationen att präglas av detta.

Flera regioner vet jag upplevde att Folkhälsomyndigheten initialt hade ett för stort stockholmsperspektiv och det är klart att det var ju svårt för alla dem som inte hade samma bild som Stockholm. Vi var flera som påpekade det ett antal gånger, att det här är inte hela Sverige. (Jenny Erholm, Västra Götalandsregionen)

Flera myndighetsföreträdare konstaterar därmed att pandemins speciella förutsättningar har försvårat samordningen av kommunikationen i en kris som hanterats på högsta nivå, men som har fått omfattande konsekvenser för alla verksamheter i samhället, såväl offentliga som privata, och för varje enskild medborgare. Några av företrädarna går ett steg längre och reflekterar över det svenska krishanteringssystemet och samverkanssystemets struktur och hur de systemen fungerar i en omfattande, långvarig pandemi.

Man behöver nog ta en diskussion om hur det ser ut i en sådan här kris. Vi har aldrig haft en sådan långdragen samhällsstörning i vårt land i modern tid. Vi är i en situation som vi inte har varit i förut och det tror jag gör att vår samverkansmodell som egentligen är riktigt bra, kanske inte ltrar fullt ut i ett sådant här läge. Och det som inte fungerar i ledet innan, det fungerar inte i kommunikationen heller. (Lotta Larson, Länsstyrelsen Dalarna)

Lotta Larson menar också att två av det svenska krishanteringssystemets principer, ansvarsprincipen och närhetsprincipen, inte var helt förenliga under hanteringen av pandemin.

Sverige har lagt upp sin nationella krishantering utifrån den så kallade ansvarsprincipen kopplat till sektorsmyndigheterna, det är de som är huvudaktörer i den nationella samverkan. Men i det här fallet är det en pandemi, som kan utvecklas precis åt vilket håll som helst. Och på ett tidigt stadium blev det uppenbart att de stora utmaningarna fanns lokalt, längst ut i ledet, på ett äldreboende i en kommun till exempel. Då krockar ansvars- och närhetsprincipen och det blir väldigt lätt oklart vem som har ansvaret. (Lotta Larson, Länsstyrelsen Dalarna)

Alma Tabak, presskommunikatör med ansvar för kriskommunikation vid Malmö stad, resonerar också kring det svenska krishanteringssystemet och menar att det kan behöva kompletteras med en annan struktur.

Det kanske egentligen är så att vi ska gruppera oss också på annat sätt, att vi som har liknande förutsättningar ska ha mer utbyte av varandra och de som är mindre kommuner kanske ska dra mer nytta av varandra på ett annat sätt. Vi kanske skulle ha haft mer utbyte med Umeå än med Hässleholm. (Alma Tabak, Malmö stad)

Hon menar därmed att även om vi inte kan ändra i den svenska strukturen med nationella myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner, så skulle det gå att hitta alternativa sätt att samverka. Ett exempel på effektiv samordning skulle kunna vara att samverka mellan storstäder i stället för enbart regionalt. I en sådan samverkan skulle man dra nytta av likheter i strategiskt kriskommunikationsarbete eftersom utmaningarna och förutsättningarna är likartade.

Den aktörsgemensamma kommunikationsstrategin

Som tidigare nämnts togs en aktörsgemensam kommunikationsstrategi fram av MSB, tidigt under pandemin. Under konferenserna betonar MSB att de gärna vill ha synpunkter på dokumentet, men strategin diskuteras inte i någon större grad under mötena. Syftet med strategin var att underlätta för den nationella, regionala och lokala nivån att fatta beslut inom kommunikationsområdet. Strategin skulle också ge hjälp i arbetet med att nå allmänheten i stort och i olika målgrupper, samt vara tydlig för att stödja samordnad kommunikation på nationell, regional och lokal nivå.

I intervjuerna framkommer emellertid att flera aktörer upplevde att strategin inte var funktionell. Lotta Larson, Länsstyrelsen Dalarna, menar att den inte var anpassad till den situation som rådde och att den inte var så konkret som den hade behövt vara.

Den här strategin var ju på en sådan oerhört övergripande nivå. Det var en slags förklaring av hur vårt krishanteringssystem fungerar, snarare än en strategi. Typ, vem gör vad? I min värld är en strategi mycket mer. Hur ska vi jobba, vilka kanaler ska vi använda, vilka är våra målgrupper, allt

det som är verkstad. Det var det ganska lite av i den strategin och det var vi helt överens om från länsstyrelsernas håll. (Lotta Larson, Länsstyrelsen Dalarna)

Inte heller Utrikesdepartementet upplevde att strategin hade någon större betydelse för deras kommunikationsarbete.

Vi har ju våra kanaler, vi har vår egen kommunikationsstrategi, vi har förövat på konsulära kriser många gånger så vi vet vad vi brukar säga, vi vet vilket språkbruk vi ska använda och vad vi ska uppmana folk till och hur vårt ansvar ser ut. Så den aktörsgemensamma kommunikationsstrategin hade ett väldigt begränsat värde för oss. Vi blev ombudda att komma med synpunkter på den, men i det läget var det någonting som vi av praktiska skäl var tvungna att prioritera bort för att fokusera på arbetet med att bistå svenskar utomlands. (Erik W Karlsson, UD)

Nils Blume, SKR, anser inte att strategin på ett tillfredsställande sätt betonade betydelsen av den samordnade kommunikationen mellan nationell och lokal nivå.

Vi tyckte att den aktörsgemensamma strategin inte så tydligt beskrev behovet av samordning och förankring med den regionala och lokala nivån. Nu vet jag inte hur styrande den här strategin har varit för exakt allt agerande, men vi tyckte att den inte tillräckligt tydligt beskrev vikten av att samordna den nationella kommunikationen med den lokala för att nå ut till invånarna. (Nils Blume, SKR)

Därmed kan vi dra slutsatsen att syftet med kommunikationsstrategin inte uppnåddes, eftersom den inte uppfattades som tillräckligt konkret och tydlig och inte heller tog hänsyn till de olika geografiska nivåerna.

Framförhållning

En annan utmaning för kommunikationssamverkan under pandemin har varit tidsaspekten; tempot har varit högt och tidspressen stor. För att säkerställa en fungerande kriskommunikation är förberedelser och möjligheter till förankring viktiga. Samtidigt innebär en kris ofta att det är bråttom att kommunicera. Det höga tempot har dock gjort att förhandsinformation och förankring inte alltid varit möjlig, vilket har inneburit svårigheter för lokala och regionala aktörer då de inte hunnit förbereda en egen kommunikation.

Som nämnts i tidigare avsnitt lyftes avsaknaden av framförhållning av de deltagande aktörerna vid flera tillfällen under konferenserna. I intervjuerna framkommer liknande kommentarer där aktörerna fått hantera situationer som uppstått på grund av att man inte känt till att ett beslut, nya riktlinjer eller annan information ska kommuniceras brett. För aktörerna har det lett till ytterligare krishantering i form av reparerande kommunikation och med det ökar risken för bristande förtroende från allmänheten. Alma Tabak från Malmö stad ger ett exempel på det:

Nyligen visste vi inte att smittskydd skulle rekommendera att skolorna skulle stänga två dagar före jullovet. Och samtidigt kommunicerade vi ganska kraftfullt att vi inte skulle stänga två dagar tidigare och hur viktig skolan är. Vi kräver inte att få veta om besluten i förväg, det finns ju stor risk för läcka, men det handlar om att få veta att den här typen av frågor bereds. (Alma Tabak, Malmö stad)

Hon menar att det är viktigt att få en förvarning om när nya beslut förbereds, så att kommunikationsfunktionen är beredd på att kommunikationens innehåll snabbt behöver ändras.

Även materialet som kommit från den nationella nivån har generellt kommit sent. Lotta Larson på Länsstyrelsen Dalarna kommenterar att det material de har behövt har de fått ta fram själva, och att det har varit ont om tid:

Det har tagits fram material och budskap och det har gjorts ganska mycket nationellt, men allt det har konstant kommit alldeles för sent. Det har tagit alldeles för lång tid, så vi har ju tagit fram det mesta som vi använt själva. (Lotta Larson, Länsstyrelsen Dalarna)

En särskild utmaning under våren 2020, när tempot och trycket var som mest intensivt, var informationen som delades under Folkhälsomyndighetens presskonferenser, särskilt när de under en period hölls dagligen. Nils Blume på SKR beskriver ett konkret exempel på information som förmedlades på Folkhälsomyndighetens presskonferens, där man inte haft möjlighet att förbereda den lokala kommunikationen för att kunna möta mediefrågor.

Helt plötsligt kommer det budskap som i allra högsta grad berör regionen, men som de inte har fått någon förhandsinformation om. Två minuter efter att presskonferensen är slut ringer Norrköpings tidningar upp Region Östergötland och frågar hur de arbetar med den här frågan. Det gjorde det väldigt svårt och talespersoner i regioner och kommuner hade inga möjligheter att förbereda sig. Det var en frustration och en stress att de på förmiddagen inte visste vad de skulle kommunicera på eftermiddagen, för att de var så beroende av det som presenterades på presskonferenserna. (Nils Blume, SKR)

Det var dock inte praktiskt möjligt att ha framförhållning och ge förhandsinformation om vad som skulle behandlas, och hur det skulle behandlas, under varje presskonferens. Peter Nygren på Socialstyrelsen var under våren involverad i arbetet med förberedelserna inför presskonferenserna. Han beskriver processen med förberedelser inför varje konferens:

Det blir ju en operativ dygnsrytm. De siffror som fanns från gårdagen, alltså lägesbilden hur det såg ut igår i sjukvården, samlades in antingen sent på kvällen eller under natten. Sen analyseras den på morgonkvisten, som blir underlag under förmiddagen fram till klockan tolv när det är en väldigt liten grupp, generaldirektör och operativ chef och några andra som sätter bilden av vad vi kan säga under dagen. Och då är klockan tolv, två timmar innan presskonferensen ska vara och därifrån gör man en sammanlagd bedömning av hur läget. Det var ju ganska tajt på, hela tiden varje dag, vad som var nya fakta, hur läget såg ut. Då bestämde man mellan klockan tolv och halv ett och sen halv två så går taxin till Folkhälsomyndigheten, så det är ingen tid däremellan att

vinka på att ge extern information till någon annan eller förhandsinfo. (Peter Nygren, Socialstyrelsen)

Citatet visar att det inför varje presskonferens var ett pressat tidsschema för att få in information, analysera informationen och sedan besluta vad som ska kommuniceras och vem som ska kommunicera under själva konferensen.

Tydlighet och samordnad kriskommunikation

Som har konstaterats tidigare är samordningen av myndigheternas kriskommunikation ett av målen med kommunikationssamverkan. Samordningen, som innebär att budskap från olika aktörer inte går emot eller konkurrerar med varandra, är central för privatpersoners möjligheter att följa rekommendationer och därigenom vara medaktörer i den konkreta krishanteringen. Men samordningen är också avgörande för allmänhetens förtroende för myndigheter generellt och dess benägenhet att ta till sig information i kommande kriser. Socialstyrelsens Katarina Brdarski tror att medborgare inte lägger så stor vikt vid vilken myndighet som kommunicerar i en kris.

Sedan tror jag att man i vardagen inte bryr sig så mycket om varifrån kommunikationen kommer, om det kommer från MSB, Socialstyrelsen eller Folkhälsomyndigheten. Det kommer ifrån en myndighet, så därför har det varit viktigt för oss att vi myndigheter ska vara samstämmiga. Vi gör det svårt för kommuner, regioner och allmänheten om vi inte är samstämmiga. (Katarina Brdarski, Socialstyrelsen)

Samtidigt är samordningen av kommunikationen inte alltid lätt att åstadkomma. Under våren 2020 fanns tillfällen då aktörer upplevde att myndigheter gav besked som inte var riktigt förenliga. SKR menar att en fråga som var svår att kommunicera om och där otydlighet uppstod var skyddsutrustning. När Folkhälsomyndigheten beskrev hur man skulle skydda patienter från att smittas beskrev Arbetsmiljöverket hur man skulle skydda personal.

De har ju olika uppdrag och det påverkade också kommunikationen. Under en period i april var Folkhälsomyndighetens och Arbetsmiljöverkets signaler eller besked om vad som gällde inte förenliga med varandra. Det här ställde till stora svårigheter, dels konkret för kommuner och regioner, men det skapade också en väldigt stor oro bland patienter, brukare, anhöriga och personal. Som det alltid gör när det finns osäkerhet. (Nils Blume, SKR)

Martin Hansson vid Krisinformation.se tar upp flera exempel där han upplevde att kommunikationen inte var tydlig för allmänheten och menar att det är viktigt att inte ägna onödig tid åt att reda ut oklarheter med risk för att budskapets kärna inte når fram.

Det gällde bland annat detta med hur långt avstånd man ska hålla, där hade olika aktörer olika mått. Folkhälsomyndigheten gav aldrig något mått riktigt, medan någon sa två meter och någon sa 1,5 meter och en tredje sa åtta falafelrullar, så det var svårt. Det hade varit bättre om man

kommit överens om ett mått från början och lagt mer krut på att förklara varför man ska hålla avstånd. Det hade skapat mindre förvirring och bättre förståelse hos allmänheten. Nu blev det mycket fokus på antal metrar hit och dit i stället för motivet bakom. (Martin Hansson, Krisinformation.se)

Samordningen av kriskommunikationen har utmanats av tidspressen som ibland har gjort det svårt för myndigheter att hinna diskutera med varandra och ha framförhållning. Det gäller bland annat förberedelser inför pressträffarna.

När det gäller samordning inför pressträffarna handlade det ju inte om så många timmar och minuter varje gång, men det har ju verkligen varit en intention och avsikt hos alla att det ska vara så samstämmigt och tydligt som möjligt. (Katarina Brdarski, Socialstyrelsen)

Peter Nygren anser också att något som har bidragit till otydlighet är att väldigt många aktörer har varit inblandade i kriskommunikationen. Han menar att någon myndighet borde ha fungerat som en tydligare ledare, inte minst eftersom Sverige är så decentraliserat.

Det jag kan tänka kring kommunikation är att det finns ju ett tydligt behov av att någon, kanske inte pekar med hela handen, men någon som ändå lägger någon slags strategi. Där hade man nog behövt någon som tar lead på ett annat sätt, MSB eller Regeringskansliet eller någon annan. Det blir väldigt rörigt i det slutgiltiga budskapet. Alltså, om kriget kommer, det klassiska, vem är det då som säger att kriget har kommit? Det är väldigt många i det här systemet i och med att Sverige i sin struktur är så extremt decentraliserat. Och det har krisen visat också att kommunikation är ju helt avgörande i en kris men också jättesvårt när ingen kan bestämma vad den andra ska säga. (Peter Nygren, Socialstyrelsen)

Anna Liljenberg, Västra Götalandsregionen, nämner också att hon saknade en talesperson som hade kunnat samla nationen, för att bidra till tydligheten.

En tydlig nationell talesperson som inte är som en enskild myndighet utan ett budskap som är nationellt samlande där man upplever att det finns ett sätt och inte att det ska skilja sig åt mellan landet, att i Stockholm är det så och någon annanstans är det så. Nu har det ju i perioder varit en snårskog av rekommendationer och budskap för invånarna. (Anna Liljenberg, Västra Götalandsregionen)

Sammantaget ser vi att tydlighet inte alltid var något enkelt att uppnå under coronapandemin under våren 2020, trots en stor förståelse för hur betydelsefull samordningen är för myndigheters kommunikation med medborgare.

Samverkan upplevs inte som meningsfull

Flera intervjupersoner upplevde att värdet av att delta i konferenserna var begränsat. De upplevde att det tagit mer resurser och tid än vad det gett i värde. Vissa aktörer var

dessutom mer påverkade under en viss del av coronapandemin. Erik W Karlsson på UD beskriver detta utifrån sitt perspektiv och sin myndighet:

MSB:s samordningskonferenser har varit nyttiga för oss att lyssna in på, men vi har inte jättemycket vi behöver samordna oss kring med Naturvårdsverket eller Socialstyrelsen egentligen. Men det är viktigt att vi lyssnar in och hör vad de andra myndigheterna ser framför sig kommer att hända så man har en gemensam bild. Men det hade ett begränsat värde för oss att delta efter ett tag. Det tog ganska lång tid att sitta med och det var ganska lite av det som de andra myndigheterna pratade om som berörde vår verksamhet. (Erik W Karlsson, UD)

UD var mest berörda i inledningen av coronapandemin och hade inte så många beröringspunkter med flera av de övriga aktörerna:

I det här formatet var det ju många inblandade vars verksamhet inte alls berörde vår. Vi var nog mer betjänta av de bilaterala kontakterna. Samverkan är viktig, men bör vara ett väl avgränsat uppdrag. (Erik W Karlsson, UD)

Flera av de aktörer som i intervjuerna kommenterat värdet av samverkanskonferenserna och begränsningarna med konferensernas format har reflekterat i ett vidare perspektiv över hur det skulle kunna fungera med alternativa samverkansformer. Anna Klynning på Stockholms stad lyfter blicken i sitt resonemang och menar att det är viktigt att diskutera vad man menar och vill med samverkan:

Jag tror nog ambitionen finns att man vill samverka. [...] Inom vår organisation som är så stor så funderar vi mycket på vad samverkan är. Det blir många gånger bara information. Det tror jag man kan grotta i mer, vad är det man vill med samverkan. (Anna Klynning, Stockholms stad)

Folkhälsomyndigheten upplever att strukturen för kommunikationssamverkan är för otydlig och fragmenterad. Myndigheten är en aktör som blir ytterst central i hanteringen av en pandemi och kraven som ställs på dem från andra myndigheter blir väldigt höga, vilket leder till att all samverkan inte upplevs som meningsfull.

Samverkan är generellt för rörig, det har varit alla möjliga samverkansformer, det är för många olika konstellationer för att det ska bli riktigt stringent. Vi har haft ett tryck som har varit utanför all rimlighet och att ta ställning till andra myndigheters olika förslag på nya konstellationer har inte alltid känts helt optimalt. Det är svårt ibland att se meningsfullheten i det. Så vissa saker har varit jättebra och andra har inte varit bra. Det har tyvärr tagit mycket resurser och energi. (Elisabeth Wall Bennet, Fohm)

Sammanfattningsvis upplevs en bred samverkan inte alltid som relevant, i synnerhet när den hanterar kommunikationsutmaningar som ligger långt från den egna verksamheten. En aktör som Folkhälsomyndigheten har dessutom många olika samverkansforum att närvara i, vilket i en resurskrävande pandemi kan vara väldigt utmanande.

Översättningar

Som vi tidigare nämnt var kommunikation på andra språk än svenska något som diskuterades under samverkanskonferenserna. Även i intervjuerna med myndighetsföreträdarna blir det tydligt att översättningar inte har hunnits med i den utsträckning som var önskvärd. Nils Blume, SKR, berättar att regionerna och kommunerna signalerade om sina behov av översatt information väldigt snart efter att myndigheterna hade konstaterat att viruset spreds i det svenska samhället. Han menar att eftersom det var samma information som skulle publiceras på alla kommuners och regioners webbplatser var det rimligt att myndigheterna tog fram kommunikationen på andra språk.

Samma dag som myndigheterna aviserade att man la om sin strategi och att det fanns en samhällssmitta så ställde ju det enorma krav från dag ett på vilken information som behövde nå ut till alla invånare i samhället. Den informationen tog Folkhälsomyndigheten kortfattat fram på svenska, men redan samma dag, eller dagen efter, ropade regionerna och kommunerna att den här informationen måste vi ha nu, på flera olika språk. Vi blev bollade fram och tillbaka mellan MSB och Folkhälsomyndigheten i några dagar kring vem som skulle ansvara för översättningarna, dagar som var kritiska. (Nils Blume, SKR)

Vid Sundsvalls kommun upplevde man att samordningen kring översättningar helt saknades till en början. Kommunen la mycket tid och resurser på att själva se till att kommunikationen anpassades till grupper med annat modersmål än svenska.

Framför allt fanns det ingen på övergripande nivå som jobbade med att översätta budskapen till andra språk. Det var ju en stor fråga som vi hade problem med internt och det blev en stor frustration. Vi fick ut information för sent till dem som pratade ett annat språk än svenska och det hade jag önskat att man hade samordnat snabbare på nationell nivå. Ska alla kommuner lägga massor av resurser på tolkning och översättningar så blir det väldigt resurskrävande. Vi fick översätta själva och skapa vår egen kommunikation kring det, och det tog ju tid och tid har man inte så mycket av i en krishantering. (Jenny Persson, Sundsvalls kommun)

Länsstyrelsen Dalarna menar att de översättningar som till slut togs fram på nationell nivå kom för sent och att den kommunikationen inte kunde användas som det var tänkt. Det ledde till att en del medborgare inte kunde ta del av den viktiga informationen, vilket Lotta Larson beklagar.

De verkligt svåra frågorna har varit språkfrågor. Man fattar beslut och gör saker och man kommunicerar, men ingen har tagit på sig ansvaret att översätta till alla dem som inte förstod och inte kunde ta till sig informationen. Länsstyrelserna lyfte behovet vid många tillfällen men vi fick tyvärr inget gehör. Alla översättningar som vi har behövt har vi tagit fram själva, ofta med hjälp av kommuner runt om i landet och det är så vi jobbar nu också. När översättningar till slut har kommit så har tåget gått flera gånger om och då blir det ju tråkigt nog inte använt på det sätt som det hade kunnat bli. Resultatet är dubbelarbete och slöseri med både ekonomiska och personella resurser. (Lotta Larson, Länsstyrelsen Dalarna)

Nils Blume, SKR, anser att Folkhälsmyndigheten borde ha kunnat förbereda översättningsarbetet och organisationen kring den kommunikationen utifrån vilka scenarier som var troliga och därigenom ha översättningar på plats snabbare.

Det var mycket information som började översättas lokalt hos regioner och kommuner och efter ett tag kom de här faktabladet, men vi var väldigt kritiska. Det måste ju ha funnits i Folkhälsomyndighetens scenarioplanering att man skulle behöva övergå till en sådan här fas och då hade man kunnat kommunikationsplanera för det och rigga och förbereda, även om inte alla texter var helt klara. (Nils Blume, SKR)

Katarina Brdarski, Socialstyrelsen menar emellertid att det inte är helt enkelt att göra översättningar när rekommendationer ändras snabbt och informationen som ska nå ut till medborgarna ser olika ut från den ena dagen till den andra.

Så här i efterhand hade jag nog velat översätta mer material från början. Men vi måste komma ihåg att sjukdomen var så ny, vi visste inte så mycket i början heller. Det är också en risk med att översätta och göra filmer och så plötsligt gäller det inte längre. Det har varit viktigt att ha en digital plattform, för det ändrar sig fort. Det har hela tiden varit nya spelplaner. (Katarina Brdarski, Socialstyrelsen)

Men frågan om kommunikation till målgrupper med annat modersmål än svenska är komplex, inte minst när den kopplas till diskussionen som förekom under en period om den höga smittspridningen i exempelvis Järva i Stockholm, det vill säga att smittspridningen skulle bero på bristen på information. Anna Klynning, Stockholms stad, menar att det är angeläget att inte överskatta vikten av översättningar utan att också väga in betydelsen av trångboddhet och det stora behovet av kollektivtrafik. Hon betonar också att myndigheterna i sin kommunikation med dessa målgrupper bör ta tillvara och förstärka de nätverk som finns i civilsamhället, där bland annat olika trossamfund ingår. De är viktiga kommunikationsarenor för den lokala kommunikationen eftersom de har högt förtroende i olika grupper.

Vad är effektiv samverkan av kriskommunikation?

Utifrån intervjuerna har vi analyserat vad som är viktigast för en effektiv samverkan av kriskommunikation. Uppfattningarna varierade något beroende på aktör, men några områden framträder tydligt som särskilt viktiga i intervjuerna, bl.a. roller och ansvarsfördelning samt relationer, respekt och ödmjukhet. Dessa områden diskuteras i detta avsnitt.

Roller och ansvarsfördelning

Hur man samverkar i en kris beror självfallet på vad det är för slags kris och vilka aktörer som är inblandade. Några av respondenterna talar också om att det är viktigt att först göra en analys av vad det är för kris man har att göra med. Men i alla kriser är det viktigt med tydliga roller och tydlig ansvarsfördelning, vilket de flesta aktörer nämner i intervjuerna.

Nils Blume på SKR talar om tydliga roller och tydliga avsändare som leder till effektiv samverkan, liksom en tydlighet även för mottagaren av kommunikationen:

Generellt när det gäller effektivitet i samverkan tycker jag att det är mycket viktigt med tydliga roller och tydliga avsändare. Det får aldrig vara någon tvakan vem som ansvarar för vilken kommunikation, varken för den som ska kommunicera eller för den som är mottagare för kommunikationen. (Nils Blume, SKR)

Även Erik Karlsson på UD talar om ansvarsfördelning som en viktig del av samverkan, och utvecklar resonemanget genom att tala om vikten av att känna till när samverkan är befogad och när den inte är det. Behövs inte samverkan kan det leda till dubbelarbete menar han.

Samverkan är viktigt, men tydlig ansvarsfördelning och tydliga mandat är lika viktigt. De myndigheter som har samordning som sitt ansvarsområde ska också veta när de ska backa ur och när de inte behövs. Om det inte behövs någon samordning ska man inte samordna. Om det redan fungerar som det ska riskerar man att skapa ytterligare filter, mer brus och fler arbetsuppgifter, tomt arbete. Så det är viktigt att ha väl avgränsade ansvarsområden och en prestigelöshet och att man backar ur när det handlar om frågor som inte rör en själv, eller som man inte äger själv. (Erik W Karlsson, UD)

Effektiv samverkan nås bland annat genom tydligt definierade roller, och att definiera rollerna måste göras tidigt i krisen, menar även Katarina Brdarski på Socialstyrelsen:

Det är det här med att få igång samarbetsforum så tidigt som möjligt och sätta agendan, vilka är våra olika roller i den här krisen? Att vi har de rollerna definierade. (Katarina Brdarski, Socialstyrelsen)

Elisabeth Wall Bennet på Folkhälsomyndigheten anser att det är viktigt att övergripande kommunikationsfrågor behandlas på rätt nivå, även i samverkan. Om tunga frågor börjar diskuteras i ett samverkansforum där de medverkande inte har mandat för att ta beslut ställer det till problem för samverkan.

Är det övergripande kommunikationsfrågor är det ju vi kommunikationschefer som måste äga vissa frågor, hur ska vår gemensamma strategi se ut, vilka gemensamma budskap har vi? Man kan ju ta emot input var det behövs FAQ:er, men man kan inte fatta gemensamma beslut. Det är en lärdom som jag tycker är viktig. (Elisabeth Wall Bennet, Fohm)

Tydliga roller och tydlig ansvarsfördelning är således centrala för effektiv samverkan av kriskommunikation menar i stort sett alla aktörer. Jenny Persson på Sundsvalls kommun menar att rollerna och att göra dem tydliga är svårt i den komplexa styrningsstrukturen med många län, kommuner och myndigheter.

Jag tänker också att det är en väldigt komplex struktur vi har på styrningen av Sverige, att vi har så många län och kommuner och många myndigheter, det är ju inte enkelt heller för en myndighet att förstå, hur det ser ut i en kommun. Det måste nog vi som kommun bli bättre på, att ge den bilden av verkligheten. Så det är ju också något som kan bli bättre, en förståelse av varandras olika roller och verkligheter. (Jenny Persson, Sundsvalls kommun)

Det är allas ansvar, oavsett aktör och nivå, att bidra till en tydlig roll- och ansvarsbeskrivning, såväl inom den egna organisationen som mellan de olika aktörerna. Jenny Persson reflekterar även över vad de kan göra bättre inom den egna organisationen för att bidra till effektivare samverkan och en viktig del i det är ökad förståelse mellan aktörerna för varandras verkligheter.

Är rollerna och ansvarsfördelningen tydliga kan aktörerna ha rimliga förväntningar på varandra i kriskommunikationssamverkan. Jenny Erholm på Västra Götalandsregionen upplevde att hon fick justera sina förväntningar under krisarbetets gång:

Jag förstod ju så småningom att jag hade andra förväntningar på MSB än vad de kom att leverera på. Så tydliga förväntningar, roller och ansvar. (Jenny Erholm, Västra Götalandsregionen)

Med tydliga roller och rimliga och korrekta förväntningar på varandra är chansen större att samverkan blir mer effektiv och lyckad.

Relationer och ömsesidig respekt

Flera aktörer nämner även relationer, respekt och ödmjukhet som viktiga faktorer för effektiv samverkan av kriskommunikation. Det underlättar att ha etablerade relationer, och man måste vara ödmjuk och respektera varandras yrkesområden och ha förtroende för varandra. Dessa, menar respondenterna, är långsiktiga mål och delvis svåra att uppnå, men inte desto mindre viktiga för att samverkan ska fungera och kännas meningsfull.

För Peter Nygren på Socialstyrelsen handlar en effektiv samverkan om att ha självinsikt och vara medveten om sitt eget ansvarsområde och sin egen kunskap, och samtidigt ha insikt att veta när man behöver och kan få hjälp och stöd från andra som besitter andra kunskaper. Han menar även att ha empati och förståelse för varandra är viktigt.

Jag tycker det är viktig, det som också är svårast, dvs. att vara ödmjuk inför det man faktiskt inte kan. Och också, när man själv kan, och ska lära någon annan, vara ödmjuk inför att personen kanske inte behövt kunna det här. Det är lätt att det blir revirtänk om man inte är diplomatisk i hur man säger saker därför att vi har olika uppdrag. [...] Så ödmjukhet och förmågan att sätta sig in i kollegans verklighet, hans eller hennes skor tror jag är det viktigaste. Men också att förstå att jag behöver hjälp och att det finns andra som kan det här mycket, mycket bättre och det handlar inte om att jag inte är duktig på mitt jobb utan det handlar om att jag inte gör det här i vanliga fall. (Peter Nygren, Socialstyrelsen)

Att samverka blir mer effektiv genom kännedom om varandra tror även Anna Klynning på Stockholms stad. Hon anser även att det viktigt att prata om samverkan i sig och vad den ska leda till för att det ska bli effektivt.

Jag skulle nog säga det där med lite upptrampade vägar. Jag tror att allting går, absolut. Men har man lite kännedom om varandra innan så går det ju så mycket lättare. Och sen tror jag också det där som jag sa att kanske fundera över vilken samverkan vi ska ha. Det låter så fint med samverkan, det tycker alla, men vilken då? Bara känna till varandra eller ska vi verkligen förstå hur vi påverkar varandra eller. (Anna Klynning, Stockholms stad)

Karolina Mecklint på Malmö stad beskriver hur goda och etablerade relationer kan bidra till en effektiv samverkan lokalt, och ger exempel på frågor som är lättare att hantera när aktörer har en etablerad kontakt.

Framför allt tror jag att det här med att bygga relationer är A och O i alla händelser och har vi satt det innan, det är ju något man måste bygga under lång tid och att man snabbt kan ringa eller samla ihop en liten grupp och diskutera: "ok, nu har vi den här utmaningen, hur går vi vidare? Vi tänker så här, hur tänker ni? Funkar detta, vad gör vi med de mindre kommunerna? Hur kan vi stötta dem?" Sådana saker kan ju göra enorm skillnad i både stora och små händelser. Det är relationer som är viktiga. (Karolina Mecklint, Malmö stad)

Goda relationer och förtroende för varandra är något som respondenterna menar bör finnas oavsett situation. Det måste finnas på plats och fungera, såväl i en krissituation som när det inte är kris. Finns relationerna och kunskapen om varandra på plats är det lättare att agera snabbt när en kris väl slår till. Martin Hansson på Krisinformation.se ger exempel på hur förtroende mellan aktörerna skapas:

Det är också jätteviktigt att det finns ett förtroende för varandra, mellan myndigheter. Och det skapar man bland annat genom att ses och lära känna varandra och varandras verksamheter. Ett exempel är de kommunikatörsnätverk MSB driver där vi genomför gemensamma övningar och utbildningar. Sedan har såklart hela coronahanteringen fått oss myndigheter att närma oss varandra på ett positivt sätt. (Martin Hansson, krisinformation.se)

Flera av respondenterna har reflekterat över hur annorlunda coronapandemin varit jämfört med andra kriser. Den har varit en mer omfattande och långdragen kris än vad respondenterna erfarit tidigare och därför har samverkan varit mer utmanande. Det har dock varit tydligt när respondenterna reflekterat över vad som gör samverkan effektiv, att de har en samsyn kring vikten av tydliga roller, ansvarsfördelning, respekt och relationer.

Slutsatser

Syftet med denna studie har varit att undersöka hur centrala myndigheter och offentliga aktörer samverkade och samordnade sin kriskommunikation under coronapandemin.

Genom analyser av inspelade samverkanskonferenser med fokus på kommunikation samt intervjuer har vi besvarat de forskningsfrågor som ställdes upp för studien. I detta avsnitt besvaras forskningsfrågorna.

Vilka kommunikationsproblem uppstod som de samverkande aktörerna behövde hantera?

Tidigt fanns ett tryck från medierna och allmänheten som blev synligt framför allt i sociala medier. Det handlade bland annat om myndigheternas kommunikation och om Sveriges sätt att hantera pandemin, vilket upplevdes som ett problem för aktörerna. När pandemin fick spridning i Sverige blev behovet av kommunikationssamverkan större och fler frågor ställdes på samverkanskonferenserna. Kommunerna och regionerna uttryckte t.ex. ett stort behov av informationsmaterial på andra språk än svenska, som de upplevde dröjde.

Vissa aktörer uttryckte under samverkanskonferenserna ett behov av mer samordnad och sammanhållen kommunikation på nationell nivå. De ville samverka mer än att enbart dela den kommunikativa lägesbilden. Det gällde allt från den övergripande kommunikationsstrategin, till otydligheter kring myndighetslänkar. Det framkom i såväl konferenserna som i intervjuerna att aktörerna upplevde att kommunikationen inte var tillräckligt tydlig, enhetlig och konkret. Man upplevde att otydligheter kring exempelvis definitioner, symtombeskrivningar, förhållningssätt och rekommendationer orsakade problem både i samverkan och i den egna kommunikationen.

Vad fungerade väl?

Aktörerna upplever att den kommunikativa lägesbild som skapades gemensamt och den informationsdelning som har erbjudits via samverkanskonferenserna har gett en god kännedom om hur de olika aktörerna uppfattade situationen. MSB har genom de olika aktörernas kontinuerliga rapportering kunnat sammanfatta de kommunikativa utmaningar som har funnits under pandemin och fått en bild av hur de olika myndigheterna klarar av situationen. Företrädarna i vår studie lyfter några framgångsfaktorer som har underlättat deras kommunikationssamverkan. De menar att den nära och den bilaterala samverkan många gånger har fungerat väldigt väl och förbättrats jämfört med innan pandemin bröt ut. Det handlar om samverkan mellan länsstyrelser och mellan kommuner i vissa län. Även samarbetet när det gäller att dela med sig av resurser i form av personal och kunskap uppges ha fungerat väl under pandemin och flera myndigheter upplever att detta är något som har förbättrats åtskilligt vid jämförelser med tidigare kriser.

Något som också upplevs ha stärkt kommunikationssamverkan är att alla har tagit krisen på allvar och prioriterat krishanteringen i och med att pandemin påverkat hela Sverige under en så lång tid.

Hur kunde aktörerna stötta varandra med resurser och kunskap?

Under samverkanskonferenserna stöttade aktörerna varandra genom att svara på frågor och bemöta synpunkter. När det gäller samverkan utöver det har aktörerna delat med sig av både av personella resurser, kunskap och material till varandra. Våra intervjupersoner upplever att det har blivit vanligare och enklare att fördela resurser och kunskap mellan

och inom organisationer än vad det har varit under tidigare kriser och många lyfter detta utbyte som en viktig framgångsfaktor i en mycket pressad situation.

Hur utvecklade aktörerna gemensamma kommunikationsstrategier?

MSB tog fram en aktörsgemensam kommunikationsstrategi i början av mars. De aktörer som deltog under samverkanskonferenserna fick komma med synpunkter på dokumentet som reviderades under våren. Syftet med strategin var att stödja aktörer i deras kommunikationsplanering och målgruppen var i första hand kommunikatörer hos berörda aktörer. Målet med den aktörsgemensamma kommunikation var, som vid alla kriser, att bidra till att lindra negativa konsekvenser för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Men strategin upplevs av aktörsföreträdarna i denna studie inte som ett funktionellt och konkret stöd. Skrivningarna i dokumentet, menar de, var alltför övergripande och redogjorde mer för vem som gör vad i det svenska krishanteringsystemet än hur aktörerna skulle samverka kommunikativt. Saknades gjordes också den regionala och lokala aspekten av samverkad kriskommunikation. I praktiken innebär detta att det saknades gemensamma kommunikationsstrategier som kom till användning.

Vad kännetecknar en effektiv samverkan av kriskommunikation?

Den bild som framträder utifrån våra analyser är vikten av tydliga roller och en tydlig ansvarsfördelning, både mellan och inom myndigheter. Tydliga roller och tydligt ansvar gör att alla aktörer vet när och hur de ska agera, men också när de inte ska agera och istället låta en annan aktör ta ansvar. Med tydlighet kommer rimliga förväntningar på vad varje aktör kan och ska göra, vilket också upplevs som viktigt för att kunna samverka på ett effektivt sätt.

Viktigt för samverkan är även goda och etablerade relationer mellan involverade aktörer menar man, liksom förtroende för varandra. Etablerade relationer gör att förståelsen för varandra och den kontext varje aktör verkar inom ökar, vilket i sin tur leder till en mer effektiv samverkan.

Diskussion

Det är sällsynt att studier görs utifrån ett deltagandeperspektiv, där man kan följa hur samverkan om kriskommunikation sker under samverkansmöten. De kommunikativa utmaningar som aktörerna ställs inför är i många fall komplexa, och ska lösas på kort tid med begränsade resurser. I efterhand är det betydligt enklare att se vad som skulle kunnat göras bättre och komma med förslag och rekommendationer, än när akuta beslut ska fattas om vad som ska kommuniceras, hur och till vem. Vi vill ändå bredda perspektivet lite i det här avslutande avsnittet och komma med några reflektioner utifrån de resultat vi redovisat.

Aktörernas förväntningar på varandra

En förutsättning för att samverka mellan myndigheter och andra aktörer ska fungera och vara effektiv är att de berörda har rimliga och överensstämmande förväntningar på varandra. Det gäller inte bara under en pågående kris utan även under tiden mellan kriser. Etablerade kontakter och tydliga roller är grundläggande för att samverka ska fungera när väl krisen slår till.

Intervjuerna har visat att syftet med samverkanskonferenserna varit tydligt, men flera intervjupersoner har menat att konferenserna snarare handlat om avrapportering än om samverka i form av gemensam problemlösning. Där förväntningarna på samverka handlat om att gemensamt hantera problem och åstadkomma förbättringar, har intervjupersonerna uttryckt att konferenserna inte mött deras förväntningar. Det har också framkommit att det har varit oklart vad de centrala myndigheterna, t.ex. MSB, kan och ska stå för i fråga om samverka. Samtidigt har några uttryckt att det varit positivt att under konferenserna snabbt få en överblick över det för dagen gällande läget, den kommunikativa lägesbilden.

Det kan finnas flera orsaker till varför förväntningarna skiljer sig åt mellan de intervjuade; vilken aktör de representerar, vilken roll de har i samverka och tidigare erfarenhet av samverka. Vad som framkommit tydligt i intervjuerna är att för att ha rätt förväntningar behöver roller och ansvarsfördelning vara tydliga från början. Detta är viktigt eftersom det lyfts fram som centralt för en effektiv kriskommunikation.

Den aktörsgemensamma kommunikationsstrategin

Vi ser att samordningen av kriskommunikationen under coronapandemin är på en relativt övergripande nivå. Den gemensamma kommunikationsstrategin som MSB lade fram under samverkanskonferenserna i början av våren 2020 har enligt resultaten i denna studie inte haft någon större betydelse för kommunikationssamverka. Strategin anses inte ha varit tillräckligt konkret för att vara ett reellt stöd i kommunikationsarbetet. Inte heller upplevs den ha betonat behovet av förankring med den regionala och lokala nivån. Alla medverkande aktörer på konferenserna inbjöds att komma med synpunkter på strategin, men flera uppger att de inte lade så stora resurser på det, bland annat för att den egna situationen var pressad och att det interna arbetet prioriterades högre.

Det är svårt att veta hur styrande kommunikationsstrategin har varit i det faktiska arbetet, men det kan konstateras att förväntningarna på vad en strategi ska bidra med inte infriades hos de deltagande aktörerna.

Vi vill också kommentera att en strategi inte alltid kan vara den konkreta vägledning som behövs under en kris. Eftersom verkligheten ständigt förändras, och såväl organisationer som individer behöver utveckla förmågan till situationsanpassning, är det även viktigt att öva sin förmåga till "strategisk improvisation" ett begrepp som introducerats av Falkheimer och Gentzel Sandberg (2017). Strategisk improvisation handlar om att öka förmågan att röra sig mellan olika grader av ordning och kaos. Å ena sidan är det viktigt att vara planerad, kontrollerad, rationell och hålla sig inom ramen för sitt uppdrag, å andra sidan måste en organisation kunna situationsanpassa och agera flexibelt och intuitivt, men med ett strategiskt fokus, när förutsättningarna förändras. Det är viktigt att komma ihåg att strategisk improvisation bygger på att det finns en plan eller strategi som kan anpassas. När det inte finns någon plan, är det betydligt svårare att

improvisera strategiskt. Särskilt vid en kris är förberedelsearbetet viktigt, så att inte improvisation blir en nödlösning för att lösa ett akut läge. Det är alltså nödvändigt att både ha en tydlig ram och att ta höjd för flexibilitet när man skapar planer och strategier för kommunikation i en kris där förutsättningarna ständigt förändras.

Översättningar

Behovet av översättningar som lyftes från kommuner och regioner visar just på vikten av att lyssna, vara flexibel och snabbt kunna ställa om och avsätta resurser. Här hade mycket tid kunnat sparas om mer översättningar kunnat göras nationellt och komma alla tillgodo.

Att samhällsviktig information anpassas efter olika målgruppers förutsättningar att ta del av den är en demokratisk aspekt av kriskommunikationen. I en så omfattande kris som en allvarlig pandemi, där medborgares individuella agerande har avgörande betydelse för hur krisen drabbar såväl dem själva som hela samhället, är den demokratiska aspekten ytterst central. En viktig målgrupp i denna kommunikation är exempelvis personer med annat modersmål än svenska.

Resultaten i denna studie visar emellertid att myndighetskommunikationen framför allt i inledningen av pandemin inte fanns tillgänglig på andra språk än svenska. Kommuner och regioner var många gånger tvungna att själva översätta rekommendationer och hygienföreskrifter, när behoven av att snabbt nå ut till alla målgrupper blev tydliga. Påfrestningarna på redan ansträngda kommuner och regioner blev hårda. När översättningarna väl gjordes av nationella myndigheter upplevdes de därför komma för sent.

Att det saknades en nationell samordning när det gäller översättningar och att myndigheterna borde ha kunnat planera och förbereda översättningsarbetet på ett betydligt bättre sätt är synpunkter som framkommer i intervjuer med aktörsföreträdare. Samtidigt betonas de nationella myndigheternas svårigheter med att hinna med att översätta kommunikationen om en ny och okänd smitta då kunskapsläget ändras snabbt. I diskussioner om hög smittspridning i vissa förorter är det också angeläget att väga in andra faktorer än uteblivna översättningar, som de boendes trångboddhet och deras stora behov av att nyttja kollektivtrafik. Men allt detta beaktat är det ändå rimligt att anta att myndigheterna på förhand hade kunnat förbereda en del av den viktiga initiala kommunikationen även på andra språk, exempelvis hygienbudskap, i händelse av att en pandemi skulle nå Sverige. Vi ser också att frågan om översättningar till andra språk lyfts i studier om kriskommunikation flera gånger tidigare, och därför borde den rimligen finnas på agendan (Johansson & Bäck, 2015, Olofsson, 2008).

Samverkan nationell-regional-lokal nivå

I och med att coronapandemin påverkat hela samhället har de flesta nationella, regionala och lokala aktörer varit involverade i krishantering och kriskommunikation på ett eller annat sätt. Faktainformation har oftast förmedlats av expertmyndigheter som Folkhälsomyndigheten, och gemensamma kommunikationsinsatser har gjorts av MSB, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen. Men för att nå ända ut till alla medborgare i samhället har regional och lokal kommunikation varit nödvändig. Det har dessutom i den här krisen i olika perioder funnits lokala restriktioner och rekommendationer som med nödvändighet kommunicerats lokalt, även om besluten om restriktionerna tagits nationellt.

I intervjuerna har det framkommit att komplexiteten i samverkan mellan nationell, regional och nationell nivå under coronapandemin varit utmanande och ibland ett hinder för en effektiv samverkan. Flera av de intervjuade talar om att det saknats en förståelse för det regionala och lokala från den nationella nivån, särskilt vad gäller målgruppsförståelse. Vad som också framkommit är att samverkan och samarbete tycks fungera väl när den sker mellan aktörer på samma nivå, tack vare att det finns en förståelse för problemen och en samsyn kring lämpliga kommunikationsinsatser. Samverkan med konkret och relevant utfall tycks således fungera väl där aktörerna är på samma nivå och hanterar likartade frågor.

Tidsbrist

Utmaningarna med samverkan kan också härledas till snabba förändringar, många budskap som behöver kommuniceras snabbt och brett, och många intressenter och målgrupper. Behovet av information och en samlad kommunikation har varit stort under hela pandemin, och extra stort under dess mest intensiva faser. Det önskvärda arbetssättet med förhandsinformation till berörda aktörer inför kommunikation av budskap som innebär exempelvis nya restriktioner har inte varit möjlig och de vi intervjuat har uttryckt en frustration över det. Regionala och lokala aktörer har hamnat i kläm mellan de nationella aktörernas kommunikation och allmänhetens behov av information och tydlighet.

Det finns en förståelse bland de intervjuade för att det höga tempot försvårat möjligheten till förhandsinformation. Och även om det finns ett förtroende mellan aktörerna, finns risk för informationsläckor om information delas i olika steg till olika mottagare. Men samverkan kan också handla om att på en övergripande och generell nivå informera om planerade kommunikationsaktiviteter, framför allt från de nationella aktörerna och gällande sådant som kan komma att påverka lokala målgrupper.

Samverkanskonferensernas funktion

Tidigare studier av samverkanskonferenser visar att det är relativt stora skillnader i arbetssätt under olika typer av kriser. Det kan eventuellt bero på att coronapandemin är mer omfattande och komplex än exempelvis vid influensan A(H1N1) 2009 och skogsbranden i Västmanland, men det kan även bero på andra faktorer.

Vi ser exempelvis att coronapandemin är en betydligt längre och mer utdragen kris, och kanske till och med innehåller olika kriser inom krisen. Det är också en fråga om hur länge en kris verkligen är en kris, och när den övergår i "det nya normala" tillståndet. Det vi kan konstatera är att vi sannolikt kommer att stå inför fler liknande pandemier som kommer att påverka globalisering, resande och handel där samma typ av krishantering krävs även om smittan ser annorlunda ut.

Coronapandemin har berört hela samhället, och hela Sveriges befolkning är i någon mening målgrupp i kommunikationen. Men denna målgrupp är långt ifrån homogen, det visar både behovet av översättningar, och olika typer av budskap och kommunikation lokalt, regionalt och nationellt.

Vid samverkanskonferenserna har ett mycket stort antal deltagare varit med jämfört med vad som varit fallet i tidigare kriser. Det har varit så många att det inte varit möjligt att genomföra upprop, och därmed har deltagarna inte alltid vetat vilka andra som deltar

och lyssnar. Vi förstår på intervjupersonerna att det har hämmat kommunikationen under mötena, och försvårat samverkan. Även det faktum att mötena spelas in och blir offentliga gör kanske att djupare diskussioner och eventuellt kritiska frågor sparas till andra forum, och därmed blir samverkan under konferenserna på en mer ytlig nivå. Arbetssättet att ta fram gemensamma frågor och svar har inte använts vid samverkanskonferenserna under coronapandemin, vi ser också att samverkan genomförs och viktiga beslut fattas i andra forum. Det är intressant att vissa aktörer säger att de inte kan prioritera samverkan när de har mycket internt och bilateralt arbete som de prioriterar. Det framkommer även i tidigare studier att de som är mest upptagna av krishantering inte hinner med samverkan (Johansson & Bäck, 2015).

En hälsokris som coronapandemin försvårar naturligtvis även samarbeten som tidigare kunnat göras på plats och nu görs på telefon eller via digitala möten på grund av smittan och behovet av social distansering. Det är möjligt att det ställer ännu högre krav på att relationer och kontaktvägar är etablerade innan krisen bryter ut. Under pandemin kan det ha varit svårare att snabbt hitta bra arbetssätt jämfört med tidigare.

Coronapandemin är också en helt ny erfarenhet, ingen har tidigare erfarenhet av en global pandemi av den här graden som påverkar alla samhällen i grunden. Det gör att förberedelser och förkunskaper saknas. Dessutom behöver budskapen förändras kontinuerligt för att anpassa kommunikationen till rådande smittoläget, vilket utmanar medborgarnas förtroende. Utifrån betraktat kan det verka som att myndigheterna har ändrat sig, när de egentligen fått tillgång till mer kunskap och forskning och som en följd av det ändrar budskapen.

För covid-19 fanns dessutom inget vaccin till en början. I Folkhälsmyndighetens pandemiplaner, som uppdaterades någon månad innan coronapandemin startade, är vaccinet en viktig del av hanteringen. Under hela 2020 fattades ett viktigt redskap för att begränsa smittspridning och konsekvenser för samhället.

Hur fungerar vårt krishanteringssystem i en omfattande kris?

Under 2020 utsatte pandemin hela samhället för enorma påfrestningar och konsekvenserna av dessa belastningar kommer att vara påtagliga under lång tid framöver. Våra offentliga verksamheter, system och strukturer har satts på stora prov och även det krishanteringssystem som reglerar hur kriser ska hanteras har prövats på ett sätt det aldrig gjorts tidigare. I denna studie av myndigheternas kommunikationssamverkan finns medverkande som anser att systemet inte har fungerat tillfredställande under pandemin och att strukturen kan behöva kompletteras och anpassas vid omfattande och långvariga kriser. Det framkommer exempelvis att det kan finnas behov av att kommuner samverkar utifrån andra parametrar än de geografiska för att på ett bättre sätt ta tillvara på erfarenheter och kunskap.

Krishanteringssystemets olika principer som fungerar bra i kriser som exempelvis bränder och stormar upplevs delvis ha kolliderat under pandemin. Coronapandemin hanterades som en nationell kris samtidigt som smittan i väldigt hög grad påverkade lokala och regionala verksamheter och aktörer, och ansvarsfrågan komplicerades. Det är ofrånkomligt att det sker granskningar av krishantering och utkrävande av aktörers ansvar för det som inte har fungerat väl. Att fastslå vem eller vilka som bär ansvar för händelseutvecklingar och konsekvenser under en kris är sällan enkelt, men om ansvarsfrågan är otydlig redan i krishanteringssystemets struktur kan ansvarsutkrävandet

bli ännu mer problematiskt och få negativa konsekvenser för medborgarnas förtroende för myndigheter. En mer flexibel struktur som anpassas till krisens karaktär kan därmed vara nödvändig för en mer effektiv samverkan vid framtida kriser.

Jämför vi huvudaktören i coronapandemin med huvudaktören i branden i Västmanland finns en skillnad som är värd att lyfta fram och som handlar om krisens huvudaktörer. I branden i Västmanland fanns en tydlig huvudaktör i länsstyrelsen, som både hade det geografiska områdesansvaret och dessutom hade tagit över ansvaret för räddningstjänsten. I coronapandemin fanns inte en lika tydlig huvudaktör, men flera av de intervjuade understryker Folkhälsomyndighetens betydelse. Folkhälsomyndigheten är en sektorsmyndighet med ansvar för folkhälsa och smittskydd, och under coronapandemin hade deras beslut (såsom föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer) mycket stor betydelse för alla andra aktörer.

Ett utmärkande drag för den svenska förvaltningsmodellen är att expertisen finns hos myndigheterna och att Regeringskansliet är relativt litet. Regeringen är beroende av myndigheternas expertkunskaper, samtidigt som myndigheterna lyder under regeringen och måste följa de beslut som regeringen fattar (Statskontoret 2020). I den här krisen har dessutom expertkunskap stått i fokus på ett annat sätt än i många tidigare kriser.

Statskontoret (2020) pekar i sin utvärdering av den svenska förvaltningsmodellen under coronapandemin på tidigare erfarenheter som visar att sektoriseringen i förvaltningen har medfört svårigheter för regeringen att styra sammanhållet och att samverkan har vuxit fram som ett svar på det. De konstaterar att regeringen under coronapandemins första månader framför allt styrde genom att besluta om och samordna insatser och se till helheten. Under perioden februari-september var SKR samverkanspart i flest uppdrag, 18 stycken, därefter kom Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen med 17 uppdrag vardera. Ett exempel på styrning inom kommunikationsområdet var att regeringen delegerade ansvaret att informera allmänheten om läget till myndigheterna på en relativt detaljerad nivå, då de beslutade om form och innehåll för informationsinsatserna (Statskontoret 2020).

En fråga man kan ställa sig utifrån resultatet av den här studien, är hur regeringens styrning påverkade förutsättningarna för kriskommunikationssamverkan. Regeringens särskilda samverkanskrav kan ha lett till att myndigheterna prioriterade ner allmänna samverkanskrav. En annan viktig fråga att fundera på är om regeringens styrning av kommunikationen påverkade kommunikationssamordningen mellan de myndigheter som hade uppdraget att informera allmänheten i dagliga pressträffar och de som inte hade det, negativt. Resultatet i den här studien tyder på det.

Slutligen vill vi kommentera att vi i vår studie har undersökt samverkan och samordning av kriskommunikation under det första halvåret av coronapandemin då vi haft tillgång till konferensinspelningar för denna period. Denna begränsning har lett till att vi inte fullt ut har kunnat analysera den utveckling av samverkan som rimligen har skett under den långa period som krisen pågått. Under en lång och omfattande kris hittar man samarbetsformer och rutiner och drar kontinuerligt lärdomar, och det som fungerade mindre bra i början förbättras med tiden. Men att studera och lära sig av hur kommunikationssamverkan har fungerat under inledningen av en kris är ändå mycket betydelsefullt, inte minst i den begynnande fasen av en pandemi där kommunikationen bokstavligen kan rädda liv och skydda från svår sjukdom.

Rekommendationer

I resultatavsnittet redovisas vad analysen av samverkanskonferenserna respektive intervjuerna visat. Avsnittet är indelat i ett antal områden som framträtt som centrala i förhållande till studiens syfte och frågeställningar. Utifrån de slutsatser som dragits av analysen har vi formulerat ett antal rekommendationer gällande samverkan om kriskommunikation. Dessa rekommendationer presenteras nedan.

I bilaga 6 finns en checklista för effektiv kriskommunikationssamverkan som utgår ifrån dessa rekommendationer. Checklistan är tänkt att fungera som ett verktyg och ett stöd i kriskommunikationen och kan användas av olika aktörer i samband med olika typer av kriser.

För att ta del av rekommendationer från tidigare forskningsprojekt om kommunikationssamverkan, se bilaga 5.

Effektiv samverkan

- Låt samverkan präglas av väl avgränsade ansvarsområden för att den ska upplevas som relevant och effektiv.
- Tydliggör vilka förväntningar som finns på samverkan och på övriga aktörer.
- Ha regelbunden kontakt även mellan kriser med syftet att ha goda relationer och kunskap om varandra, t.ex. gemensamma workshops och utbildningar.
- Dela på resurser och kunskap för att stötta varandra.
- Beskriv syfte och funktion för olika aktörers webbplatser, t.ex. 1177, krisinfo.se och Folkhälsomyndigheten.se så det blir tydligare för kommuner hur de ska länka i sin kommunikation.

Målgruppsanpassning

- Samverka med civilsamhället och nå medborgare genom dessa kanaler och grupperingar.
- Använd den målgruppskänedom och kunskap om medborgarna som finns i kommunerna.
- Säkerställ att informationsmaterial som tas fram görs tillgänglig på fler språk än svenska.
- Samordna översättningsarbetet tidigt i krisen.

Samverkan nationellt-regionalt-lokalt

- Sträva efter en ökad förståelse och lyhördhet för andra aktörers verkligheter, framför allt mellan nationell och lokal nivå.
- Sök samarbetsvägar där aktörer har gemensamma/likartade utmaningar och förutsättningar och inte enbart lokalt definierade/geografiskt avgränsade samarbetsvägar.

Samverkansmöten

- Initiera samverkan och starta konferenser så tidigt som möjligt i krisen.

- Anpassa samverkansform och -format efter syftet med samverkan. Är syftet t.ex. lägesbildsrapportering kan telefonkonferens med många deltagare vara effektiv. Är syftet problemlösning och planering genom dialog, krävs ett annat format.
- Sträva efter att konkretisera strategier och planer som ska genomsyra samverkan.

Generellt

- Förbered generell kommunikation som kan antas bli aktuell vid en viss typ av kris.
- Se till att syftet med och målgruppen för den generella kommunikationen är tydliga.
- Se till att den generella kommunikationen finns översatt till flera språk.
- Se till att det finns god kännedom bland aktörerna om kommunikationens syfte, målgrupp, avsändare etc.
- Sträva efter att inkludera berörda och relevanta aktörer i kommunikationsplanering, exempelvis genom att informera övergripande om planerad kommunikation.
- Var flexibel i struktur och kommunikation, analysera den kris som gäller just nu och använd inte av vana samma arbetssätt som vid tidigare kriser

Referenser

- Boin, A., Hart, P., Stern, E. K. & Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management: public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, T. & Lægread, P. (2020). The coronavirus crisis – crisis communication, meaning-making, and reputation management. *International Public Management Journal*, 23(5), 713-729.
- Comfort, L.K., Kapucu, N., Ko, K., Menoni, S. & Siciliano, M. (2020). Crisis Decision-Making on a Global Scale: Transition from Cognition to Collective Action under Threat of COVID-19. *Public Administration Review*, 80(4), 616-622. Doi: 10.1111/puar.13252.
- Coombs, Timothy, W. (2020). Public sector crises. Realization from Covid-19 for crisis communication. *Partecipazione e Conflitto*, 13(2). doi:10.1285/i20356609v13i2p990
- Coombs, W. T. (2019). *Ongoing crisis communication: planning, managing, and responding*. 5th Ed. Los Angeles: Sage Publications.
- Drylie-Carey, L., Sánchez-Castillo, S., & Galán-Cubillo, E. (2020). European leaders unmasked: Covid-19 communication strategy through Twitter. *Profesional de la Información*, 29(5), Pluralismo informativo. Doi: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.sep.04>
- Falkheimer, J. & Gentzel Sandberg, K. (2017). *Strategisk improvisation för effektiv kommunikation*. Roos & Tegner.
- Folkhälsomyndigheten. (2020). *Covid-19-pandemins tänkbara konsekvenser på folkhälsan*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/c/covid-19-pandemins-tankbara-konsekvenser-pa-folkhalsan/?pub=76637#76644> (Hämtad 2021-02-01).
- Folkhälsomyndigheten. (2021). *Antal fall av covid-19 i Sverige – data till och med föregående dag publiceras varje tisdag-fredag kl. 14:00*. <https://experience.arcgis.com/experience/09f821667ce64bf7be6f9f87457ed9aa> (Hämtad 2021-02-01).
- Folkhälsomyndigheten. (2021). *Frågor och svar om covid-19 (coronavirus)*. https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/fragor-och-svar/?exp=84238#_84238 (Hämtad 2021-02-01).
- Johansson, C., Mral, B., Jendel, L., & Hansson-Nylund, H., (2020). *Kriskommunikation som en integrerad del av ledning Rekommendationer före, under och efter en kris*. Demicom rapport nr 44. Sundsvall: Mittuniversitetet.
- Johansson, C., Jendel, L. & Ottestig, A. T. (2013). *Nätverk för kriskommunikation. Om myndigheters informationssamordning vid kriser*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Rapport nr 549.
- Johansson, C. & Bäck, E. (2015). *Nätverksledarskap för samordning vid kriser. En studie av Skogsbranden i Västmanland*. Demicom rapport nr. 25. Sundsvall: Mittuniversitetet.
- Leask, J & Hooker, C. (2020). How risk communication could have reduced controversy about school closures in Australia during the COVID-19 pandemic. *Public Health Research & Practice*. Vol. 30(2). DOI: <https://doi.org/10.17061/phrp3022007>

- Li, Y., Chandra, Y., & Kapucu, N. (2020) Crisis Coordination and the Role of Social Media in Response to COVID-19 in Wuhan, China. *American Review of Public Administration*. Vol. 50 (6-7) 698–705.
- Lovari, A, D'Ambrosi, L & Bowen, S. A. Re-Connecting Voices. The (New) Strategic Role of Public Sector Communication After the Covid-19 crisis. *Partecipazione e Conflitto*. Vol.13(2), pp.970-989. DOI: 10.1285/i20356609v13i2p970
- Maibach, E., och Holtgrave, D. R. (1995). Advances in public health communication. *Annual review of public health* 16(1). 219-238.
- McGuire, D., Cunningham, J., Reynolds, K. & Matthews Smith, G. (2020). Beating the virus: an examination of the crisis communication approach taken by New Zealand Prime Minister Jacinda Ardern during the Covid-19 pandemic. *Human Resource Development International*, 23:4, 361–379.
<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.pu.16.050195.001251> (Hämtad 2021-02-01).
- Morens D. M. & Fauci A. S. (2013) Emerging Infectious Diseases: Threats to Human Health and Global Stability. *PLoS Pathog* 9(7): e1003467.
<https://doi.org/10.1371/journal.ppat.1003467>
- Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap. (2012). *Har du koll? Krisberedskap*.
<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26384.pdf> (Hämtad 2021-01-30).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. (Utgåva 4). Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap MSB. Nilsson, Nils-Olov (red). (2008). *Samverkan – för säkerhets skull*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Nord, L., Olinder, H. & Fine, G.A. (2020). *Inga kriser utan rykten. Nyhetsrapportering, kriskommunikation och upplevelsen av informationsvacuum*. Demicom rapport nr. 41. Sundsvall: Mittuniversitetet.
- Olofsson, A. (2008). *När budskapet fram? Kriskommunikation i ett mångkulturellt samhälle*. KBM:s temaserie 2008:3. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Palm, L.; Falkheimer, J. (2005). *Förtroendekriser: kommunikationsstrategier före, under och efter*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hh:diva-630>
- Socialstyrelsen & MSB (2011). *Influenza A(H1N1) 2009. Utvärdering av förberedelser och hantering av pandemin*. Västerås: Socialstyrelsen.
- Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin (Om offentlig sektor 2020)*. Statskontoret.
https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2020/oos41_coronapandemin.pdf
- WHO. (2021). *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*.
<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> (Hämtad 2021-02-01).

Ödlund, A. (2010). Pulling the Same Way? A Multi-Perspectivist Study of Crisis Cooperation in Government. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 18.
Doi:10.1111/j.1468-5973.2010.00605.x

Bilagor

Bilaga 1. Analyserade samverkanskonferenser med fokus på kommunikation med anledning av COVID-19

Datum	Längd
2020-01-24	32 min
2020-01-30	41 min
2020-02-01	33 min
2020-02-02	40 min
2020-02-03	31 min
2020-02-10	41 min
2020-02-17	31 min
2020-02-24	36 min
2020-03-02	55 min
2020-03-09	46 min
2020-03-16	52 min
2020-03-23	51 min
2020-03-30	57 min
2020-04-06	59 min
2020-04-13	43 min
2020-04-20	39 min
2020-04-27	39 min
2020-05-04	34 min
2020-05-11	69 min
2020-05-18	67 min
2020-05-25	39 min
2020-06-01	29 min
2020-06-08	42 min
2020-06-22	35 min
Total tid	17 tim 35 min
Antal möten totalt	24

Bilaga 2. Förteckning över aktörer inbjudna till samverkanskonferenserna

I nedan lista finns de deltagare som var inbjudna till samverkanskonferenserna under våren 2020. Antalet deltagare varierade vid olika konferenser. I början av februari var cirka 15 aktörer inbjudna, medan det exempelvis i april var över 50 inbjudna.

113 13
1177 Vårdguiden
Arbetsförmedlingen
Arbetsmiljöverket
E-hälsomyndigheten
Energiföretagen
Energimyndigheten
Finansinspektionen
Folkhälsomyndigheten
Fortifikationsverket
Försvarsmakten
Försäkringskassan
Jordbruksverket
Kemikalieinspektionen
Konsumentverket
Kriminalvården
Krisinformation.se
Kustbevakningen
Lantmäteriet
Livsmedelsverket
LFV (Luftfartsverket)
Läkemedelsverket
Länsstyrelserna (representerade av en per möte) i län; Dalarnas län, Gotlands län, Gävleborg, Hallands län, Jämtlands län, Jönköpings län, Kalmar län, Kronobergs län, Norrbotten, Skåne, Stockholms län, Södermanlands län, Uppsala län, Värmland, Västerbotten, Västernorrland, Västmanlands län, Västra Götalands län, Örebro län, Östergötland
Migrationsverket
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB
Myndigheten för statligt stöd till trossamfunden
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Naturvårdsverket
Pensionsmyndigheten
Polismyndigheten
Post-telestyrelsen
Region Stockholm
Riksbanken
Riksdagsförvaltningen
Riksgälden
RISE-Research Institutes of Sweden
SCB

Sjöfartsverket
Skatteverket
Skolinspektionen
Skolverket
Socialstyrelsen
SOS Alarm
Statens veterinärmedicinska anstalt
Strålsäkerhetsmyndigheten
SVA
Svenska Institutet
Svenska kraftnät
Svenska kyrkan
Svenska Röda Korset
SKR (Sveriges Kommuner och Regioner)
Sveriges Radios sändningsledning
Swedavia
Säkerhetspolisen
Teracom
Tillväxtverket
Trafikverket
Transportstyrelsen
Tullverket
Utrikesdepartementet
Valmyndigheten

Bilaga 3. Förteckning över genomförda intervjuer

Myndighet/ organisation	Namn, roll	Intervjudatum	Intervjuns längd
Folkhälsomyndig- heten, Fohm	Elisabeth Wall Bennet, kommunikationschef	2020-10-27	39:32
Krisinformation.se	Martin Hansson, webbredaktör	2020-11-27	44:38
Länsstyrelsen Dalarna	Lotta Larson, kommunikationschef	2020-11-18	52:21
Malmö stad	Alma Tabak, kriskommunikatör Karolina Mecklint, presskommunikatör	2020-12-11	1:01:17
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB	Josefin Barck, handläggare operativa avdelningen	2020-11-12	1:08:18
Västra Götalandsregionen	Jenny Erholm, kommunikationschef Anna Liljenberg, pressekreterare	2020-12-03	53:46
Socialstyrelsen	Katarina Brdarski, enhetschef kommunikationsavdelningen	2020-12-02	38:34
Socialstyrelsen	Peter Nygren, kommunikatör	2020-12-08	46:06
Stockholms stad	Anna Klynning, kommunikationschef	2020-11-17	36:06
Sundsvalls kommun	Jenny Persson, kommunikationschef	2020-12-09	25:42
Sveriges kommuner och regioner, SKR	Nils Blume, kommunikationsstrateg	2020-11-03	1:00:31
Utrikesdeparte- mentet, UD	Erik W Karlsson, ansvarig för kriskommunikation och UD:s reseinformation	2020-10-26	59:49

Bilaga 4. Intervjufrågor

1.	Vilken är din titel och vilken var din roll under pandemins första månader?
2.	Hur arbetade ni med egna strategier för kommunikationen?
3.	Hur arbetade ni med kommunikationssamverkan under våren?
4.	Hur stöttade ni varandra med resurser och kunskap? Lån av kompetenser/personer?
5.	Vilka gemensamma kommunikationsinsatser gjordes?
6.	Tog myndigheterna fram gemensamma dokument? Hur skedde det och hur användes de?
7.	Behövde ni någon gång gå ifrån det ni hade kommit överens om att kommunicera?
8.	Upplevde ni att något budskap inte kommunicerades samstämmigt av alla myndigheter på grund av att det inte hade förankrats tillräckligt?
9.	Fanns det budskap, termer och begrepp som var svåra att tydliggöra för allmänheten?
10.	Hur arbetade ni med översättningar till andra språk av de grundläggande budskapen? Fungerade det bra eller är det något som kan förbättras till en annan gång?
11.	Fanns det rykten som var svåra att bemöta? Kunde er samverkan hjälpa er att hantera olika budskap och rykten?
12.	Har ert myndighetsuppdrag och ert ansvarsområde varit tydligt för allmänheten under pandemin eller har det varit svårt att kommunicera vilken er roll varit?
13.	Är ert generella uppdrag och verksamhet tydligare för allmänheten nu än före pandemin?
14.	Hur tycker du att kommunikationen mellan de samverkande aktörerna fungerade? (Vad fungerade bra och vad fungerade mindre bra?)
15.	Hur skulle du beskriva syftet med de samordningskonferenser med fokus på kommunikation som hölls varje vecka och vilken betydelse hade de?
16.	Hur upplevde ni tempot/tidspressen och möjligheten att förankra kommunikationen?
17.	Vid akuta skeenden är det svårt att planera för alla scenarier och viktigt att vara flexibel, behövde ni improvisera er kommunikation vid något tillfälle?
18.	Har ni dragit några lärdomar om samverkan som ni tar med er till nästa kris?
19.	Vad är viktigast för en effektiv samverkan av kriskommunikation?

Bilaga 5. Rekommendationer från tidigare forskning

Från den kommande rapporten *Kriskommunikation som en integrerad del av ledning*, författad av Helena Hansson-Nylund, Lena Jendel, Catrin Johansson, Brigitte Mral, är nedanstående rekommendationer angående kommunikationssamverkan hämtade.

Före krisen

Att ha en kontinuerlig samverkan i vardagen inom kriskommunikation där planering och övningar genomförs för att myndigheterna och individer ska lära känna varandra gör att samverkan fungerar bättre när krisen kommer.

- Identifiera vilka personer som är aktuella för samverkanskonferenser.
- Etablera relationer, utveckla kommunikationsvägar och uppdatera kontaktlistor.
- Enas om syftet med nätverket.
- Upprätthåll kontinuerlig kommunikation mellan myndigheterna i vardagen.
- Ta fram en strukturerad och etablerad process för att kunna arbeta effektivt och snabbt vid samverkanskonferenser.
- Kom överens om vilka termer och begrepp som ska användas
- Öva på krisscenarier och kommunikationsverktyg.
- Låt alla i organisationen öva på samverkan, framför allt de minst erfarna, för att få en uthållighet i organisationen
- Arbeta fram rutiner för samverkan; Hur ska samverkan initieras, vilka kontaktvägar ska användas? Använd inte bara personberoende kontaktvägar utan också journummer eller gemensamma postlådor. Det är viktigt att arbeta som funktion och inte som individ för att minska organisationens sårbarhet om det är stor omsättning på personer under kriser.
- Ta fram en dagordning för samverkanskonferens. Vilka frågor kan ställas för att skapa den aktörsgemensamma kommunikativa lägesbilden?
- Ta fram en struktur som även en ny person kan komma in i snabbt vid överlämnande.
- Se till att det finns kunskap om myndigheters roller (exempelvis MSB), kommunikatörsnätverk och den egna rollen och uppgifterna man får i en kris.
- Förbered tekniska lösningar som tål hårda belastningar men lita inte på att tekniken kan hantera krisen.

Under krisen

- Formulera gemensamma mål för kommunikatörsnätverket.
- Be om stöd tidigt och initiera samverkan tidigt, så snart det kan befaras att de egna resurserna inte räcker till.
- Var lyhörd för olika perspektiv och inriktning i början av en händelse för att undvika att man fokuserar på mindre troliga konsekvenser och missar kommunikationen om allvarliga konsekvenser. Detta kan uppnås genom att använda en kommunikationsmatris där alla aktörer bidrar med sina

perspektiv och frågor och viktas dem och därefter utvärderas man den kontinuerligt i förhållande till den omvärldsbevakning som sker hos myndigheterna.

- Kommunera kontinuerligt och regelbundet genom hela krisen.
- Kommunera nyttan med nätverksarbetet samt vilken typ av stöd som den aktuella Länsstyrelsen, MSB och Krisinformation.se kan ge när det gäller informationssamordning
- Fokusera mer på de mest berörda myndigheternas behov av stöd, och tydliggöra för dem att samordningen leder till en avlastning för dem så de kan uppleva nyttan med samverkanskonferensen och nätverket.
- Se till att de kommunikationsansvariga har beslutsmandat och handlingsutrymme eftersom det blir mycket svårare att koordinera information om den som deltar måste förankra beslut och återkoppla senare.
- Skapa en gemensam lägesbild och kom överens om vad, hur och när informationen ska förmedlas till allmänheten. Låt det framgå att det är gemensam information för t.ex. polis, sjukvården och Länsstyrelsen.
- Försök att se läget även ur andra perspektiv än det egna. Aktörer har olika uppdrag och olika målgrupper och därmed olika inriktningar.
- Ibland kan myndigheter som inte känner sig direkt berörda av en kris behöva kommunicera och samverka om vad krisen *inte* handlar om. Att en smitta inte kan drabba människor kan exempelvis vara det allra viktigaste budskapet vid en epidemi.

Efter krisen

- Alla inblandade aktörer bör utvärdera och dokumentera sitt eget kriskommunikationsarbete och hur samverkan och den samordnade kommunikationen har fungerat.
- Red ut eventuella missförstånd och konflikter som funnits mellan aktörer under krisen.
- Reflektera över och dokumentera de lärdomar och behov av åtgärder som erfarenheterna från arbetet med kriskommunikationen gett.
- Uppdatera samverkansrutiner utifrån de lärdomar som dragits.
- Nya samverkansövningar bör planeras utifrån de nya erfarenheterna.
- Kommunera lärdomar och nya rutiner som utvärderingen gett till berörda såväl internt som till samverkande parter under krisen.

Bilaga 6. Checklista för effektiv kriskommunikationssamverkan

Denna checklista för effektiv kriskommunikationssamverkan utgår ifrån de rekommendationer som presenterades i avsnittet med rekommendationer ovan. Checklistan är tänkt att fungera som ett verktyg och ett stöd i kriskommunikationen och kan användas av olika aktörer i samband med olika typer av kriser.

	Ja	Nej	Vet ej	Kommentar
Är syftet och funktionen med involverade aktörers webbplatser tydliga?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Är involverade aktörers ansvarsområden och roller i krisen tydligt beskrivna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Är roller och ansvarsfördelning kommunicerade mellan involverade aktörer?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Har involverade aktörer tydliggjort vilka förväntningar som finns på varandra?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Görs aktiviteter för att upprätthålla goda relationer och kunskap om varandra även mellan kriser?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Kan resurser och kunskap delas mellan aktörerna för bättre stöttning och utbyte?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Förekommer samverkan med civilsamhället som kan leda till effektiv medborgarkommunikation?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Förekommer utbyte och kunskapsöverföring mellan aktörerna när det gäller målgruppskänedom?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Har det gjorts någon kartläggning över målgrupper (vilka är de, vad har de för informationsbehov, språkbehov etc.)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Finns en plan för vilket material som behöver översättas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Har vilka språk materialet behöver översättas till definierats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Finns kontakter med översättare som snabbt kan anlitas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Har aktörer relevanta för den aktuella krisen identifierats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Har samverkanskonferenser initierats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Har formen och formatet för effektiv samverkan diskuterats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Är strategier och planer för samverkan konkretiserade?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Finns en plan för vilken kommunikation som kan komma att behövas under krisen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Har syfte och målgrupp för kommunikationen definierats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Känner de samverkande aktörerna till vilket kommunikationsmaterial som producerats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Finns en kriskommunikationsplan?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Skiljer sig den nuvarande krisen jämfört med tidigare kriser utifrån ett kommunikativt perspektiv (målgrupper, material, kanaler etc.)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Behöver samverkan se annorlunda ut i denna kris jämfört med tidigare krissamverkan?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	