

Vi talar men vem lyssnar?

Kriskommunikation under pandemin

Ola Svenonius

Medan coronapandemin blottlägger brister i svensk krisberedskap gällande t.ex. beredskapslager, tydliggör den också andra sociala och politiska aspekter i svenskt samhällsliv. En sådan aspekt är hur olika utsattheten ser ut för olika människor. En annan är myndigheternas problem med att nå ut till olika delar av befolkningen. Information till befolkningen om vi ska bete oss under en kris – kriskommunikation – var inte anpassad efter utsatta målgruppers behov. Artikeln diskuterar hanteringen av pandemin ur ett kommunikationsperspektiv och argumenterar för en mer proaktiv syn på verksamheten.

KOMMUNIKATIONSARBETE UNDER PANDEMIN

Sverige har valt en annorlunda strategi för hantering av coronapandemin än majoriteten av de europeiska länderna och stor uppmärksamhet har riktats mot den svenska hanteringen. En följd av denna uppmärksamhet är att krisinformationen som går ut till befolkningen får effekter långt utanför landets gränser och påverkar Sverigebildens. Ett exempel är de internationella reaktionerna på att svenska myndigheter ger ut ”rekommendationer” snarare än förbud, som i andra länder. Politiken kring inreseförbud för svenska medborgare är ett annat. Ur ett kommunikationsperspektiv är coronapandemin speciell eftersom dess globala och samhällsövergripande karaktär gör att kriskommunikation och Sveriges internationella relationer smälter samman.

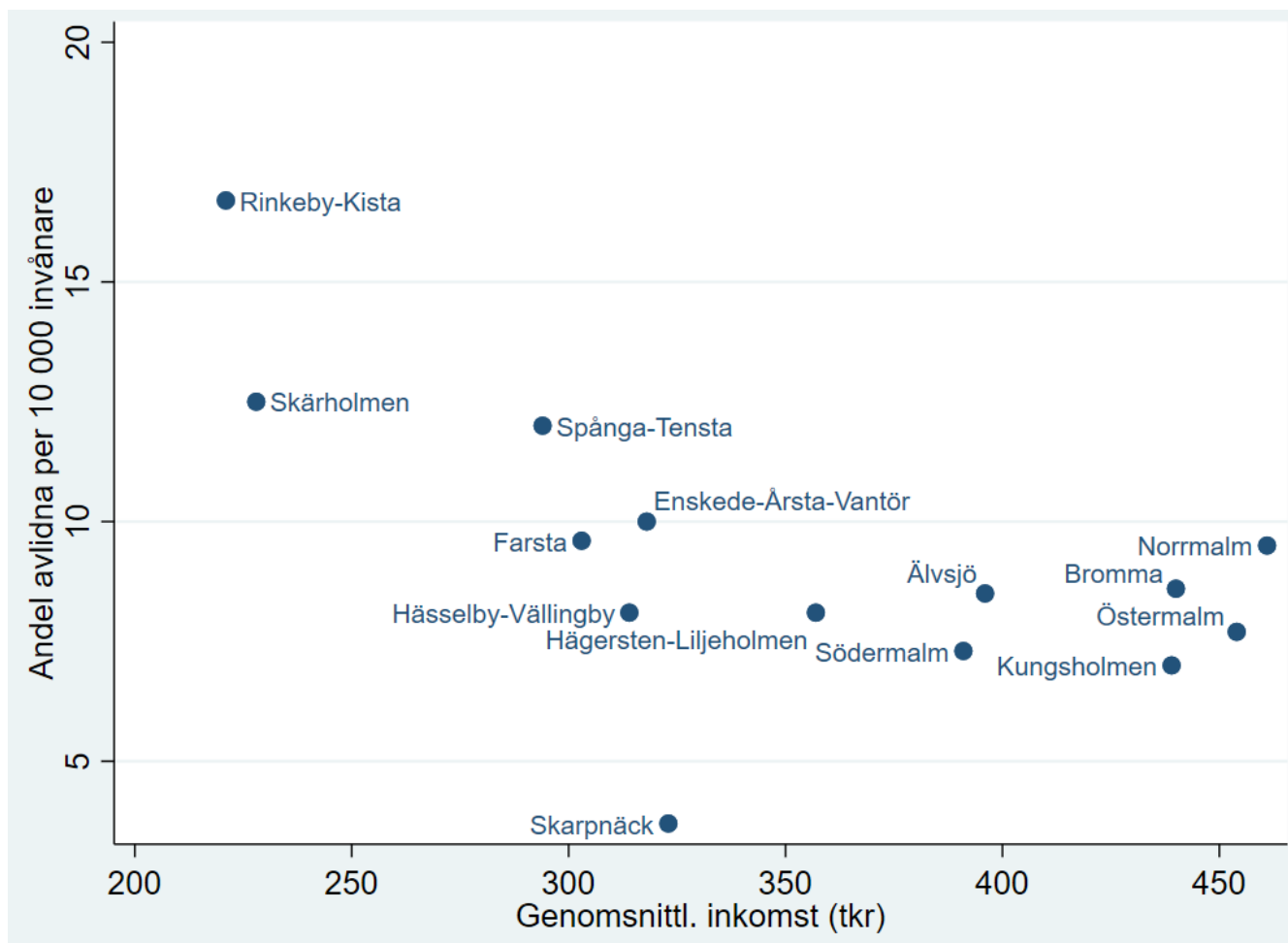
På grund av allvaret i situationen och den speciella ställning som Sverige nu befinner sig i ur internationellt perspektiv är det därför av särskild vikt att kommunikationsarbete sker på ett stringent och planerat sätt, både utåt och till den egna befolkningen.

PANDEMI OCH INFODEMI

De senaste månaderna har präglats av osäkerhet kring kunskapsläget gällande coronaviruset. Pandemin har åtföljts av en våg av vilseledande information, som av Världshälsoorganisationen WHO har kallats en ”info-demi” som försvårar kriskommunikationen för svenska

myndigheter. Desinformation med fokus på coronaviruset har cirkulerat på sociala medier sedan i januari, enligt EU:s faktagranskande enhet East Stratcom Task Force. En myriad aktörer söker spå på den redan existerande osäkerheten, bland annat genom att spekulera i potentiella botemedel, nationella strategier och konspirationsteorier kring virusets ursprung. Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen, gick i slutet av mars ut med en varning om coronarelaterad desinformation på sociala medier. Detta visar allvaret i situationen. Först under maj ser vi tendenser på att mängden vilseledande inlägg i Europa börjar mattas av.

Sverige är inte specifikt utsatt för informationspåverkan, hävdade försvarsminister Peter Hultqvist i en debattartikel den 24:e mars i Aftonbladet. Snarare har den svenska coronastrategin använts både som ett positivt fall och ett skräckexempel av debattörer och medier världen över. I vissa fall på ett felaktigt eller medvetet vilseledande sätt. Den svenska strategin ter sig för många i omvärlden unik och svår att förstå. Medan den svenska befolkningen till övervägande del slöt upp kring regeringens strategival under mars och april, såg många med familj och vänner i andra länder desto större anledning att tvivla på om öppenheten verkligen var rätt metod. Många förfärades över vad som ansågs vara en brist för respekt



Figur 1: Spridningsdiagram mellan årsinkomst och andel avlidna i covid-19 i Stockholm.

Källa: SCB, Inkomst- och taxeringsregistret, 2016 (medelinkomst i tusen kronor för åldrarna 20-64 år); Smittskydd Stockholm, Statistik covid-19 (data fram till 2020-05-26, inhämtad 2020-05-28). Pearsons korrelationskoefficient för dataserien är -0,59).

för människoliv och brist på kritiskt tänkande hos de som accepterade strategin utan eftertanke.

UTSATTHETEN ÄR INTE JÄMNT FÖRDELAD

Parallellt med desinformation och svårigheten att förklara den svenska pandemistrategin, stod det tidigt klart att utsattheten för covid-19 var ojämnt fördelad. Tydligast visar sig detta i statistiken för antalet avlidna i Stockholm, den hittills värst drabbade regionen i Sverige. Region Stockholm redovisar regelbundet siffror över antalet avlidna. Statistiken av antalet avlidna i covid-19 fram till den 26:e maj visar att antalet avlidna per 10 000 invånare i Rinkeby-Kista stadsdel är mer

än fyra gånger så hög som i höginkomstkommunen Danderyd. Samhällets ojämlikhet i fråga om hälsa – känd sedan länge – blev nu en fråga om liv och död.

För närvarande pågår en debatt om huruvida den svenska coronastrategin var rätt eller fel. Det är för tidigt att uttala sig om detta i skrivande stund, och frågan om kriskommunikation är endast en aspekt av samhällets samlade svar på pandemin. Poängen här är att oavsett om strategin faller väl ut i internationell jämförelse eller ej har den haft ett högt pris i termer av människoliv i utsatta områden, en faktor som av allt att döma inte togs i beaktande när strategin utformades. Detta är inte en fråga om huruvida den grundläggande

inriktningen var rätt eller fel, utan hur den inriktning som tidigt valdes omsattes i praktiken. Regeringens coronastrategi består av flera olika mål och kriskommunikation är en metod för att uppnå vissa av dessa mål, till exempel att minska takten på smittspridningen. En strategi som till stor del bygger på frivillighet och personligt ansvar måste dock ge befolkningen möjlighet att agera rätt, i den utsträckning som detta är möjligt. Är det inte möjligt kanske andra vägval bör övervägas. Här finns lärdomar att dra.

Figur 1 visar ett diagram där genomsnittlig årsinkomst relateras till andelen döda i Stockholms kommuns stadsdelsnämnder fram till slutet av maj 2020. Här syns korrelationen mellan dödlighet i covid-19 och inkomst tydligt.

En faktor som tidigt sades bidra till dödstalen är tillgången till korrekt information till befolkningen. Debattörer var snabba att dra slutsatsen att det var språkkompetens som låg till grund för överrepresentationen av avlidna i covid-19 i områden med låg inkomst. Senare visade det sig att situationen inte lät sig beskrivas så enkelt. Om en person har möjlighet att ta till sig och agera på krisinformation eller inte kan bero på många faktorer, varav språk endast är en. Flera faktorer spelar in, till exempel tillgång till Internet, underliggande hälsorisker, hög ålder, missbruk, trångboddhet etc. Eftersom dessa ofta är relaterade till fattigdom är det svårt att bortse från den starka korrelationen mellan just inkomst och hälsa.

SVERIGES KRISKOMMUNIKATION INLEDDES

REAKTIVT

Myndigheter står inför stora utmaningar när det gäller möjligheten att påverka beteenden. Forskningen betonar vikten av dialog, målgruppsanpassad kommunikation och att en tydlig samhällspolitisk orientering integreras i kommunikationsarbetet. Så sent som förra året visade emellertid forskare vid Mittuniversitetet i en internationellt jämförande studie att den traditionella, brett anlagda envägskommunikationen fortfarande är normalfallet.

Sverige är inget undantag. Sveriges kriskommunikation kring coronapandemin sattes igång på allvar i samband med att regeringen den 19 mars gav ett uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att samordna och effektivisera informationen till befolkningen med anledning av pandemin. Vid den tidpunkten fanns förmodligen redan en samhällsspridning i Stockholmsområdet, givet den kunskap som vi har nu. I början av krisen när myndigheter började se en samhällsspridning publicerades snabbt generell information på till exempel krisinformation.se, och på respektive myndighets webbsidor. Den beredskap som fanns i Sverige fokuserade på information bland annat till vårdgivare, kommuner och andra aktörer i utsatta verksamheter.

MSB arbetar utifrån en praktiskt orienterad målgruppsanalys som utgår från de metoder som finns till förfogande. Någon utförligare målgruppsanalys av allmänheten fanns inte innan informations-satsningen startade i mitten av mars. Detta trots att Folkhälsomyndighetens (FOHM) har tillgång till omfattande hälsostatistik, till exempel genom den nationella folkhälsoenkäten som genomförs varje år. Information på andra språk som nu ligger på webbsidan och på krisinformation.se, är alla daterade till tidigt i april, efter att läkare hade slagit larm om att invånare i socialt utsatta områden tenderade att överrepresenteras i dödsstatistiken.

Efter att regeringen gav MSB i uppdrag att nå ut till hela befolkningen i mitten av mars har mycket hänt. Informationsarbetet är idag mer lokalt och dialoginriktat än tidigare. En rad myndigheter producerar idag information till olika målgrupper, exempelvis Regeringskansliet, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, kommuner och regioner (till exempel genom Transkulturellt centrums hälsoinformatörer i Region Stockholm) och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Mer utförlig information som förklarar Sveriges strategival och klarlägger de rättsliga förutsättningarna finns till viss del på engelska, men den daterades tidigast i slutet av mars. MSB:s kampanj, som

förvisso inte täcker samtliga berörda aktörers arbete, har utvärderats parallellt med utförandet och fått gott utfall enligt de satta målen. Inledningsvis var alltså den svenska hållningen reaktiv och saknade en strategisk ansats med målsättningar, målgruppsanalys och angreppssätt. Efter en initial chock har den offentliga förvaltningen gått från en bred enkelriktad kommunikationsstrategi till en mer blandad sådan, med större inslag av lokala insatser och målgruppsanalys än tidigare. Det finns alltså ett tydligt före och efter regeringsuppdraget avseende kriskommunikationen om covid-19.

EN PROAKTIV STRATEGI

Vad är då en proaktiv kommunikationsstrategi? Det innebär att planera för en bredd av sannolika scenarier, att förbereda sig så långt det går redan innan något händer, för att när det väl händer snabbt kunna sätta igång arbetet.

När det gäller kommunikation är tidsfaktorn avgörande. Idén är att inte bara snabbt tillgängliggöra information, utan att aktivt försöka sprida budskapen hos rätt målgrupper. Aktivt kommunikationsarbete analyserar och segmenterar målgruppen för att nå ut, till skillnad från en mer passiv strategi som endast publicerar sin version för dem som hittar den. Till sist försöker den aktiva kommunikatören föregå samhällsdebatten och förskjuta tolkningsramen i det samhälleliga samtalet i en gynnsam inriktning. Under en kris kan det handla om att vara väldigt tydlig med att presentera och motivera bakomliggande antaganden som ligger till grund för politiska beslut. Det kan också handla om att snabbt offentliggöra information som visar den potentiella faran med till exempel desinformation, för att på så sätt tydligt påvisa hotbilden.

Detta bygger på att det finns ett system på plats redan innan krisen inträffar. Då kan myndigheter och andra aktörer lättare tillmötesgå informationsbehovet när det uppstår. FOHM och regionernas smittskyddsplaner innehåller till exempel redan planer för en framtida influensaepidemi. Så sent som i december 2019

publicerade FOHM en utmärkt rapport om kommunikationsarbete under en pandemi. Detta ökar behovet av framtida utvärdering kring varför kommunikationsarbetet bedrevs så reaktivt bara någon månad efter att rapporten hade publicerats.

En proaktiv kommunikationsstrategi för en (internationell) kris behöver innehålla tydliga mål, medel, tidsplan och en konsekvensanalys. Den bör till exempel kunna svara på följande frågor:

- Vilken målbild har vi?
- Vilka åtgärder har andra länder hittills vidtagit? Med vilka resultat?
- Hur påverkar Sveriges vägval våra internationella samarbeten?
- Vilka är de särskilt utsatta grupperna? Hur ser deras sociala kontext ut? Vilka hinder finns för att nå ut till dessa grupper?
- Hur kan vi möta vilseledande information?
- Det är av stor vikt att myndigheter och andra centrala aktörer inte sprider motsägelsefulla budskap. Hur ska samordning av kommunikationsinsatserna ske? Sker kommunikationen med samma röst, eller bidrar olika aktörer med olika information?
- Vilka aspekter riskerar att tappas bort när myndigheterna utformar kommunikationsstrategier inom respektive ansvarsområde?

Dessa är grundläggande frågor vars svar är komplexa och ofta kräver omfattande förkunskaper. Trots det är det en viktig lärdom av hanteringen av pandemin hittills att svenska policyval är betydelsefulla kommunikativa handlingar i sig, både i Sverige och internationellt. ”Allt kommunicerar”, är en viktig lärdom att ta till sig.

En proaktiv strategi innebär också en mer nyanserad segmentering av målgrupperna för informationsinsatser. En mer avancerad analys av målgrupperna är nödvändig, följd av möjlighet till variation i stil och innehåll när olika grupper tilltalas. Givet den kunskap som finns idag torde följande grupper, utöver de medicinska riskgrupperna, vara av särskilt intresse:

- Personer som av olika anledningar inte litar på ”etablerade” medier och som är i riskzonen för att ta till sig och sprida vilseledande, eller i värsta fall, avsiktligt missvisande information.
- Personer som inte kan stanna hemma från arbetet, till exempel låginkomsttagare utan fast anställning, frilansarbetare med svag social säkerhet och arbetande i serviceyrken som är samhällskritiska.
- Personer som inte har möjlighet att ta till sig information på svenska eller engelska.
- Personer som inte anser sig berörda av krisen eller som tidigt ansåg att den var över.
- Personer som på olika sätt vårdar eller tar hand om personer i en riskgrupp, eller lever tillsammans med person i riskgrupp.
- Ytterligare en intressant grupp är den heterogena gruppen migrerande arbetstagare som har flyttat till Sverige under sitt vuxna liv. Här finns både it-ingenjörer, hantverkare och akademiker. Denna grupp är i stor utsträckning hänvisad till Google Translate och internationella medier, där Sverige utmålades som att ”spela poker med döden”.

Listan är naturligtvis inte uttömmande, men att tänka på den grundläggande frågan ”Vilka är de särskilt

utsatta grupperna?” i bredare termer kan ses som ett verktyg för att förbereda sig inför framtida kriser.

Den sista målgruppen är särskilt intressant. Här ställs höga krav på kriskommunikationen eftersom gruppen är så heterogen. Något som blev tydligt under mars 2020 var att många utrikesfödda häpnade över hur en bred majoritet av de inrikes födda slöt upp kring regeringens hållning, och hur offentlig debatt i flera fall trycktes undan. Detta skapade i sig stress och oro.

En proaktiv kriskommunikation kan tidigt gå ut och ge olika målgrupper möjlighet att, om inte acceptera, så i alla fall förstå varför myndigheter agerar på ett visst sätt. Informationsbehov kan identifieras som även gynnar befolkningen generellt. De flesta människor har inte djupa kunskaper om smittskyddslagen, den svenska förvaltningsmodellen, eller avsaknaden av ett undantagstillstånd i svensk lagstiftning. Om de juridiska förutsättningarna beskrivs på ett övergripande sätt kan en viss del av förvirringen kring svensk lagstiftning bemötas på ett tidigt stadium. Detta är emellertid ett dilemma som gränsar till frågor om propaganda, yttrandefrihet och olika typer av demokratiförståelse, men som likväl är viktiga även ur ett krisberedskaps- och civilt försvarsperspektiv. Här krävs ytterligare forskning och utveckling för att kunna göra goda avvägningar i framtiden.

FRÅN REAKTIV TILL PROAKTIV KOMMUNIKATION

I skuggan av den pandemi som nu pågår finns det möjlighet att lära sig mycket om hur kommunikation fungerar, vilka typer av insatser som kan bli aktuella i framtiden gällande andra typer av kriser. Men krisen är pågående – om den svenska ansatsen som bygger på en internationellt sett sparsam användning av tvångsåtgärder blir ett kvitto på statens goda verkningskraft eller en naiv tro på medborgarnas förmåga att prioritera kollektivt och långsiktigt, återstår att se.

I fråga om kommunikationsarbete intog myndigheterna i Sverige initialt en reaktiv strategi, där information presenterades brett till allmänheten utan särskilt fokus på enskilda målgrupper. Först när det visade sig

att vissa målgrupper var särskilt utsatta fick MSB i uppdrag av regeringen att gå ut med en mer omfattande informationskampanj. Då hade smittan redan spridit sig till många i utsatta områden. Om situationen hade sett annorlunda ut med en mer proaktiv strategi för kommunikationsarbetet från början är svårt att säga. En sådan strategi hade dock kunnat vara ett viktigt verktyg för att tidigt nå ut till exempelvis vårdpersonal och medborgare i utsatta områden. Detta bygger emellertid på att kriskommunikation, som en del av krisberedskapen i stort, ses som en kontinuerlig verksamhet där flera olika scenarier ingår. Nästa kris kanske inte är en pandemi och ställer troligen helt andra krav på kriskommunikationen. Under perioder när ingen kris råder finns det tid för planering och övning. När krisen står vid dörren går det att snabbt inleda arbetet och anpassa det till situationen.

Pandemin inträffade i en period där svenska myndigheter var uppe i ett utvecklingsarbete i denna riktning. FOHM publicerade i december 2019 en handbok för kommunikationsarbete i samband med en eventuell

pandemi och FOI har på uppdrag av länsstyrelserna också tagit fram ett pandemiscenario som publicerades öppet i mars 2020. Utöver detta uppdaterades region Stockholms epidemiberedskapsplan 2017. I samtliga fall förordas en proaktiv kommunikationsstrategi, där arbetet påbörjas i ett tidigt skede, redan innan en smitta har nått Sverige. Aktörer, till exempel i Stockholmsregionen, hade alltså underlag tillgängligt för att göra den nödvändiga analysen redan innan covid-19 på allvar började spridas i Sverige, men inte hunnit bearbeta dem. Pandemin kom helt enkelt för tidigt.

Det är lätt att vara efterklok i samband med pandemin, och kommunikationsarbete bygger på en serie svåra avvägningar. Det är lätt att hävda att svenska myndigheter borde ha agerat på ett eller annat sätt, men givetvis är det omöjligt att skåda in i framtiden. Förhoppningen är att fortsatt utveckling av proaktiva kommunikationsstrategier innan nästa kris inträffar kan bidra till att motverka de ojämlikheter som idag krävt proportionerligt fler dödsoffer bland samhällets resurssvaga grupper. ■

Detta är ett utdrag ur FOI:s rapport Perspektiv på pandemin - Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020 FOI-R--4992--SE

FÖR VIDARE LÄSNING

Folkhälsomyndigheten, 2019, Pandemiberedskap. Hur vi kommunicerar – ett kunskapsunderlag, Folkhälsomyndigheten, Art. nr. 19074-2.

Petridou, Evangelia et al, 2019, "If Crisis or War Comes : A Study of Risk Communication of Eight European Union Member States". Journal of International Crisis and Risk Communication Research 2(2): 207–32.

Pär Eriksson, och Ulrika Eckersand, 2020, Typfall Pandemi, FOI Memo 7039.