

Glöm pandemin

Pär Eriksson

Coronapandemin ger oss en unik möjlighet att dra lärdomar om såväl det svenska krishanteringssystemet som samhällets samlade robusthet och krishanteringsförmåga. Med ett alltför stort fokus på pandemin finns dock risk för att vi bygger fast oss i strukturer och resurser avpassade för enbart en enda typ av kris. Coronapandemin är den värsta kris som har drabbat Sverige under efterkrigstiden, men den är inte den enda, eller ens den värsta, typ av kris som kan drabba oss framöver. En välfungerande krishanteringsförmåga måste därför bygga på anpassningsförmåga snarare än på förmågan att hantera en specifik slags kris.

CORONAPANDEMIN HAR DRABBAT hela det svenska samhället som ingen annan kris under efterkrigstiden. Först och främst är pandemin en mänsklig tragedi, med ett stort antal sjuka och avlidna. Men krisen har också svåra ekonomiska och sociala konsekvenser, av vilka många kommer att finnas kvar och påverka människor och samhälle under lång tid framöver.

Pandemins allomfattande karaktär innebär att nästan varje företag, myndighet och organisation är direkt drabbat av krisen. Påverkan är genomgripande, även för de delar som normalt inte berörs av kriser och krishantering. Pandemin är på så vis ett unikt stresstest inte bara av den trängre krets av aktörer som brukar betraktas som kärnan i krishanteringssystemet, utan av hela det svenska samhällets robusthet och krishanteringsförmåga.

Pandemin och dess hantering kommer att bli föremål för ett stort antal utvärderingar. Slutsatser och lärdomar från dessa kommer inte bara att beröra krishanteringssystemet och dess förmågor utan i hög grad samhällets funktionalitet i stort. Klokt använda kan dessa slutsatser bidra till en förbättrad generell krishanteringsförmåga och ett samhälle som står starkare och bättre förberett inför nästa kris.

Pandemi är emellertid bara en kris bland många olika typer av tänkbara kriser. Får lärdomarna från coronakrisen ett alltför stort genomslag i planeringen finns det risk för att krishanteringssystemet och samhället utformas för att klara just denna typ av kris. Att planera för den senaste krisen skulle då tvärtom kunna minska samhällets förmåga att hantera de kommande.

VAD ÄR EN KRIS?

Det finns ingen allmänt erkänd definition av begreppet kris, men i en skrivelse från 2010 definierade regeringen kris som:

...en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och

funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.

Detta är en smal och exkluderande definition, inte minst i kravet på att det ska vara en händelse som drabbar stora delar av samhället. Under de senaste decennierna är det utöver coronapandemin bara några få händelser, såsom stormen Gudrun, askmolnet från Eyjafjallajökull och bank- och finanskriserna, som är kriser i definitionens mening. M/S Estonia, tsunamin och skogsbränderna är istället vad som i samma skrivelse kallas allvarlig händelse. En allvarlig händelse definieras som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser. Samhället drabbas regelbundet av allvarliga händelser men ytterst sällan av kriser.

Definitionen innebär att en händelse blir en kris först då ordinarie resurser, rutiner och strukturer inte längre räcker till för hantera den. Det kan bero på att det finns för få resurser, men också på att rutiner och resurser inte är anpassade till den aktuella händelsen eller att de bara är dåligt förberedda. På så vis kan varje kris sägas vara född ur ett misslyckande att förebygga och hantera en händelse.

KRISER VI FÖRBEREDER OSS FÖR

Den initiala krishanteringen präglas ofta av handfallenhet och förvirring snarare än av handlingskraft och tydlighet. I vissa fall beror detta på att händelsen ligger utanför de kartor som vi i normala fall använder för att navigera i landskapet av potentiella risker. Före julen 2004 var det få som förutsåg en situation där en jordbävning, med efterföljande tsunami, skulle kunna drabba tusentals svenskar. Riskkartan var inte uppdaterad för att ta hänsyn till svenskarnas förändrade semester- och resmönster. Det tog

närmare ett dygn att förstå att det inträffade inte bara var en katastrof på andra sidan jordklotet, utan även en kris för Sverige.

I andra fall brister det i de slutsatser och åtgärder som följt av identifierade risker. Här kan coronapandemin tjäna som ett exempel. Epidemiologer har länge pekat på en världsomspännande pandemi av en svår sjukdom med hög dödlighet som ett potentiellt hot mot mänskligheten. Under millenniets första två decennier saknades det inte heller skrämskott: SARS-epidemin 2002, fågelinfluensan 2006, svininfluensan 2009 och MERS-utbrottet 2012. Ändå stod Sverige, liksom många andra länder, med en ofullständig beredskap när coronapandemin svepte fram. Det fanns pandemiplaner, lager av antivirala läkemedel och avtal om vaccinproduktion. Dessa var dock fokuserade på en pandemisk influensa, inte på en coronapandemi och än mindre på en pandemi med en helt okänd sjukdom. Viktiga resurser i hanteringen av en allvarlig pandemi, som till exempel vårdplatser och beredskapslager av skyddsmedel, hade samtidigt under de senaste decennierna successivt avvecklats.

Brist på förberedelser kan bero på kostnader men också på att andra risker och hot uppfattas som mer angelägna att skydda sig mot. Det kan handla om visserligen ovanliga händelser som uppfattas ha särskilt allvarliga konsekvenser, till exempel kärnkraftsolyckor. Det kan också handla om regelbundet förekommande händelser som har tydliga konsekvenser, som pandemisk influensa. Den återkommer årligen i nya varianter och skördar hundratals, ibland tusentals, offer trots vaccin. Då och då uppträder säsongsinfluensan dessutom i en särskilt svår variant, som spanska sjukan 1918 eller asiaten 1957, med potential att orsaka ett mycket stort antal dödsfall. Beredskap mot detta tycks således klokt.

CORONA ÄR INTE DET VÄRSTA SOM KAN INTRÄFFA

Coronapandemin är en kris som saknar de avgränsningar i tid, rum och omfattning som tidigare kriser och allvarliga händelser har haft. I antalet offer och i påverkan på samhällets funktioner finns det i Sverige ingen annan kris eller allvarlig händelse i modern tid som är jämförbar. Samtidigt vore det ett misstag att tro att pandemin är den allvarligaste kris som kan drabba Sverige. Tvärtom finns det

ett spektrum av tänkbara kriser som skulle kunna få konsekvenser i paritet med eller värre än coronapandemin.

Det kan vara en solstorm som slår ut delar av såväl elnät som annan teknisk infrastruktur och lägger hela landsdelar i mörker. Det kan vara en pandemi med en sjukdom för vilken det saknas vaccin och behandlande läkemedel, och vars dödlighet är i nivå med, eller värre än, spanska sjukan. Det kan vara en serie större terroråd som drabbar många människor och viktiga anläggningar och därför förlamar samhället funktioner. Det kan vara konsekvenserna av en väpnad konflikt i vårt närområde. Det kan också vara något helt annat, som just nu ligger utanför vår fantasi.

NYTTAN MED FÖRBEREDELSE – VÄGEN ÄR MÅLET

Ett populärt ordstäv inom krisberedskap är praeparandus supervivet, den förberedde överlever. Det ligger en sanning i att händelser som vi har förberett oss för att hantera, mer sällan leder till en kris.

Samtidigt är det en chimär att tro att det genom förebyggande, förberedande och krishanterande åtgärder går att skydda samhället mot alla typer av kriser. I praktiken krävs prioriteringar.

Det betyder inte att förberedelsearbete är onödigt eller meningslöst. De risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) som myndigheter på lokal, regional och nationell nivå har genomfört under det senaste decenniet har bidragit till att bygga upp en generell kunskap kring verksameters sårbarheter och hoten mot dessa. RSA är samtidigt exempel på en process där själva vägen är målet med resan. För det är ökad kunskap om hur olika verksamheter är beroende av varandra och hur olika hot och risker kan samvariera som blir de centrala resultaten av analysen, snarare än hanteringen av ett specifikt scenario. Ett beredskapsförråd med läkemedel kan visserligen vara viktigt och helt avgörande i en kris som en pandemi, men insikten om vilka krav som oavsett kris ställs på en fungerande läkemedelsförsörjning är det som verkligen höjer vår krisberedskapsförmåga.

ROBUSTA SYSTEM OCH FÖRMÅGA TILL ANPASSNING

Coronapandemin har satt blyxtbelysning på svagheter i svensk krisberedskap och i samhällets robusthet. Fokus har hittills legat på avsaknad av beredskapsförråd, brist på kunskap och rutiner hos äldreomsorgen och underskott på

personal och intensivvårdsplatser. Även om dessa aspekter är viktiga, så finns det ytterligare andra svagheter som pandemin har pekat på, vilka potentiellt har större principiell betydelse. I detta slags allomfattande kris, där stora delar av samhället drabbas samtidigt, får verksamheter som redan i ett normalläge ligger nära sitt kapacitetstak svårt att öka sina insatser samtidigt som de verksamheter som redan i ett normalläge dras med brister blir svaga länkar i krishantering.

Krisen har också understrukit att ansvarsprincipen, som anger att den aktör som har ansvar för en verksamhet i ett normalläge har samma ansvar i en kris, blir svår att upprätthålla när hela systemet överväldigas av krisen. Istället flyttas uppgifter uppåt i systemet för att åstadkomma nödvändig samordning och ledning.

Hantering av pandemin har också visat på styrkor i svensk krishantering, inte minst i förmågan till anpassning för att möta den nya situationen. Sjukvårdens dubbling av antalet intensivvårdsplatser och nya samarbeten mellan myndigheter och näringsliv på nationell och regional nivå för att upphandla sjukvårdsmaterial är kanske de tydligaste exemplen. Men listan kan göras lång: Inlemmandet av frivilliga i sjukvårdens organisation, omställning av företags produktion för att tillgodose behovet av kritiska produkter samt omställning av de flesta verksamheter för att fungera under pandemins förändrade förutsättningar. Även förändrade former för beslutsfattandet på olika nivåer förtjänar att lyftas fram. Till detta ska naturligtvis läggas hur befolkningen generellt har anpassat sina liv till restriktionerna och rekommendationerna samtidigt som de också har stöttat varandra i vardagen.

Boin et al i denna artikels lästips understryker hur krishantering som tillåter improvisation blir mer effektiv än den som styrs av rigida och detaljerade planer. Anpassningsförmåga ställer krav på flexibilitet och på att våga tänka utanför det invanda, samtidigt som det kan kräva snabba förändringar av de styrande regelverken. Sådan anpassningsförmåga har dock ett pris. För svensk sjukvård i coronakrisen kan detta pris mätas såväl i mänskliga termer, i form av nedsliten personal och patienter som har fått planerade vårdinsatser uppskjutna, som i ekonomiska termer.

Anpassningsförmåga är inte magi eller något som uppstår av sig själv utan kräver investeringar i resurser,

utbildning och övning. Det kan byggas in i verksamheter och regelverk. Det kan implementeras i form av ett mindset, en inställning, hos personal och beslutsfattare, så att de förstår sin organisations roll men också förbereder dem för att hantera snabba förändringar och att våga agera utanför gängse ramar. Det kan förberedas genom övningar inom och mellan organisationer där behov av samverkan och kreativa lösningar kan diskuteras och förberedas. Anpassning kommer alltid att ha ett pris, men med detta slags förberedelser kan förmågan till anpassning i en kris öka samtidigt som priset minskar.

Givet att det inte går att förbereda sig för alla händelser med potential att leda till kris, blir förmågan till anpassning central. Detta utesluter inte behov av beredskapsförråd och andra strukturer. Tvärtom kan sådana vara en förutsättning för anpassningsförmåga, men de kommer aldrig att kunna vara heltäckande för alla eventualiteter. Därför måste det finnas en balans mellan de resurser som investeras i statiska krishanteringsresurser, som strukturer och förråd av material, och de resurser som investeras i det samlade systemets förmåga till anpassning, flexibilitet och hantering av det oväntade.

NÄSTA KRIS BLIR EN ANNAN

Den grekiska filosofen Herakleitos lär ha myntat uttrycket att den enda konstanten är förändring. Överfört till krisberedskapen kan det uttryckas som att det enda vi kan säga med stor säkerhet är att nästa kris kommer att se annorlunda ut än den senaste och att vi kommer att bli överraskade. Oavsett om det blir en solstorm, ett terrordåd, en dödligare pandemi eller någon annan slags kris, så är det vår förmåga till flexibilitet och anpassning som kommer att avgöra graden av framgång, snarare än statiska strukturer och processer för hantering av specifika typer av kriser.

Sverige har i och med pandemin fått en unik möjlighet till ett långsiktigt lärande avseende hela samhällets robusthet. Samtidigt måste detta lärande ske på ett sådant sätt att vi inte planerar för den senaste krisen. Eller med andra ord: Lär av tidigare kriser, men glöm pandemin. ■



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

Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern och Bengt Sundelius, 2017, *The Politics of Crisis Management*, Cambridge University Press.

Louise K. Comfort, 2007, *Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control*. *Public Administration Review*, 67.