



Bengt Jacobsson

Pandemi och politik: några missförstånd

I korthet

Kritiken mot regeringens hantering av covid-19 handlar ofta om en felaktig förståelse för hur staten styrs och organiserings roll i detta. ■

I december 2019 upptäcktes en ny virussjukdom i Wuhan, Kina. Kort därefter rapporterade Världshälsoorganisationen (WHO) om förekomsten av en akut luftvägsinfektion orsakad av ett tidigare okänt så kallat coronavirus. Sveriges första fall av virussjukdomen, som kom att benämnas covid-19, upptäcktes den 31 januari. Dagen efter beslutade regeringen att tillämpa bestämmelserna om allmän- och samhällsfarlig sjukdom i smittskyddslagen på covid-19. Den 11 mars deklarerade WHO att världen stod inför en pandemi.

Hanteringen av covid-19 har dominerat vardagen, politiken och medierna under stora delar av 2020. Den svenska regeringens och de svenska myndigheternas agerande har blivit föremål för en omfattande diskussion. Den nationella strategin för att bromsa smittspridningen har ifrågasatts, framför allt av dem som velat se en omfattande nedstängning av samhället. Kritik har dessutom riktats mot det som uppfattats som en otillräcklig styrning från regeringens sida. Experter i myndigheter har, menar kritikerna, getts alltför stort utrymme.

Ett grundackord i kritiken har varit att regeringen abdikerat till förmån för experterna i Folkhälsomyndigheten, FHM. Dagens Nyheters chefredaktör Peter Wolodarski skrev den 9 mars: "Ingen statsminister kan outsourca ledarskapet i en nationell kris till en statsepidemiolog." Nationalekonomen Lars Calmfors argumenterade i en kolumn i samma tidning för att ansvarsfördelningen mellan politik och expertmyndighet hade hamnat fel och att FHM gjorde "värderingsstyrda avvägningar som borde vara politikens uppgift" (11 mars). Det finns också de som argumenterat för att det som skett indikerar brister i den svenska förvaltningsmodellen, och att hela den konstitutionella ramen – med från regeringen fristående myndigheter – borde ses över.

Även om det går att sortera kritiken på det sätt som jag gjorde ovan (felaktig politik, otillräcklig styrning respektive brister



i förvaltningsmodellen) kan man nog säga att den huvudsakliga kritiken (den som Dagens Nyheter och andra stora tidningar har stått för på ledarplats och i kolumner) spänner över samtliga dessa områden. Kritikerna menar att politiken borde ha varit mer kraftfull, att experter i myndigheten har getts alltför stort handlingsutrymme och att dessa förhållanden ger anledning att se över den svenska förvaltningsmodellen.

Jag ska i den här artikeln analysera den politiska styrningen och relationen mellan regeringen och dess expertmyndighet. I viss utsträckning har en sådan analys också bäring på diskussionerna om förvaltningsmodellen. Ligger det något i kritiken att myndigheten har gjort värderingsmässiga avvägningar som egentligen borde åvila politiken? Och hur kan man se på bedömningen att regeringen (som Dagens Nyheter menade) har outsourcat ledarskapet och abdikerat från sin



Man bör dock i detta sammanhang påminna sig om att hanteringen av en krissituation i hög grad påverkas av regeringars tidigare gjorda vägval”

uppgift att styra? Frågan om vilka politiska åtgärder som hade varit mest effektiva ur folkhälsosynpunkt lämnar jag därhän.

Det kritikerna efterlyser är handlingskraft och beslutsamhet: ett politiskt ledarskap där man pekar med hela handen. En regering bör inte låta sig anföras av sin förvaltning, utan sätta sig själv i förarsätet. Man bör dock i detta sammanhang påminna sig om att hanteringen av en krissituation i hög grad påverkas av regeringars tidigare gjorda vägval. Krishanteringen styrs av avvägningar

som har gjorts i det förflutna, av den organisatoriska infrastruktur som under många år har byggts upp och av rutiner som gradvis har formats inom ett område.

Kanske är det vi ser i hanteringen av covid-19 inte så mycket brister i styrningen som brister i vår förståelse för vad som egentligen kännetecknar styrning. Kanske är det möjligt att lära sig något av den forskning som har bedrivits om politisk styrning. Vad säger egentligen forskningen om hur regeringar styr? Tillsammans med ett par kollegor har jag utvecklat en begreppsapparat för att förstå regeringens styrning av sin förvaltning och av samhället (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015). Teorin bygger på studier gjorda över längre tidsperioder och inom flera olika politikområden.

Den första delen av styrningen kallar vi för *organisering*.

Om författaren

Bengt Jacobsson är professor i företagsekonomi vid Södertörns högskola. Han har länge intresserat sig för frågor om förändring och styrning i offentliga organisationer. Han kom nyligen ut med rapporten *25 år av gemenskap. Statsförvaltningen och Europeiska Unionen* (Sieps 2020). ■

Att styra handlar i hög grad om att skapa ett slags idémässig och organisatorisk infrastruktur som ger goda förutsättningar att förverkliga de politiska ambitionerna inom ett område. Det gäller att få en förvaltning på plats som är uppmärksam på, förstår och på ett klokt sätt kan reagera på förändringar i omvärlden. Politiker vet sällan exakt vad framtiden bär i sitt sköte, men de försöker skapa system som på ett förnuftigt sätt ska kunna anpassa sig till det som kommer att ske. Det är detta som vi kallar organisering.

Organiseringen består av tre komponenter. För det första inrättar regeringen formella organisationer (myndigheter) och förser dessa med instruktioner, ledning och resurser. För det andra positionerar regeringen myndigheterna genom att koppla samman dem med andra organisationer, såväl inom som utanför staten. För det tredje berättar regeringar varför de gör det som de gör, till exempel varför en myndighets verksamhetsområde är avgränsat på ett visst sätt, varför lagstiftningen ser ut som den gör och vilka grundläggande föreställningar som har motiverat organiseringen.

Politiker styr huvudsakligen genom att på detta sätt organisera ett område. De skapar regler, inrättar myndigheter, förser dessa med resurser och ledningar, positionerar myndigheterna och inordnar allt detta i en "reformberättelse". I positioneringen ingår också att bestämma på vilket avstånd från politiken som verksamheten ska bedrivas. Ska politikerna ha ett nära utbyte med sin myndighet eller ska de verka på arm-längds avstånd? När det gäller områden där expertkunskap är viktig (exempelvis smittskydd) eller områden där det av andra skäl uppfattas som olämpligt med alltför aktiva politiker (exempelvis kultur) brukar politiker se till att "organisera sig ut ur" det dagliga beslutsfattandet.

Tre huvudingredienser i den organisering som byggts upp framstår när det gällde epidemins hantering som särskilt viktiga. En är betydelsen av ett bredare folkhälsoperspektiv. Smittskyddet är organiserat som en del i en myndighet vars uppgift är att värna folkhälsan i bred mening. En annan beståndsdel – bland annat uttryckt i instruktionen till FHM – är att vetenskapen ska vägleda handlandet. Åtgärder ska bygga på den bästa kunskapen. En tredje ingrediens är tonvikten på frivillighet och på att "var och en" (som det formuleras i smittskyddslagen) har ett eget ansvar för att förhindra smittspridning. Statens tilltro till de egna medborgarna är hög.

Den andra delen av styrningen, *mikrostyrningen*, handlar om agerandet inom ramen för organiseringen, det vill säga det som görs när en fråga plötsligt blir aktuell. Här är de informella kontakterna viktiga. Särskilt i frågor av den dignitet som covid-19 har är det vanligt att myndigheter "erbjuder"



Hanteringen av covid-19 är således politiskt styrd, men den avgörande styrningen hade redan ägt rum när epidemin nådde Sverige”

politiker att via informella kontakter vägleda myndigheten. Andra inslag i mikrostyrningen är att frågor kan återföras till regeringen, antingen genom att ”hissas” (på förvaltningens initiativ) eller genom att ”lyftas” (på politikernas initiativ). En regering kan också modifiera den ursprungliga organisationen, till exempel genom att ge nya instruktioner, byta ut personer i ledningen eller positionera sig på ett nytt sätt visavi myndigheten.

Hanteringen av covid-19 är således politiskt styrd, men den avgörande styrningen hade redan ägt rum när epidemin nådde Sverige. Det som regeringen gjorde i det akuta läget var att hålla fast vid de avvägningar som hade gjorts och att lyssna till den egna expertisen. Man kan möjligen hävda att läget under våren 2020 var exceptionellt, men det hade varit uppteendeväckande ifall regeringen när någonting hände skulle ha övergett den egna styrningen. Det är nämligen precis den här typen av situationer som FHM och smittskyddslagen har utformats för att hantera.

Regeringen förlitade sig på den egna organiseringen. Den skulle ha kunnat värdera annorlunda. Regeringen hade kunnat tona ner det breda folkhälsoperspektivet, förespråka en försiktighetsprincip (i stället för åtgärder med vetenskaplig evidens) och med hjälp av tvångsåtgärder stänga ner skolor och andra aktiviteter i samhället. Så har ju skett i många andra europeiska länder, och så såg det önskvärda ut hos flera av kritikerna. Inga formella regelverk har heller hindrat regeringen, men det kan ändå knappast ses som sensationellt att regeringen försökt hålla fast vid de tankar och idéer som ligger till grund för den existerande organiseringen.

Det man skulle kunna klaga på är att regeringen inte insett betydelsen av att redovisa och tydligare argumentera för motiven bakom utformningen av styrningen. I stället för att säga: ”Vi gör som expertmyndigheten säger”, skulle den ha kunnat säga: ”Vi har inrättat en expertmyndighet, lyssnat på och resonerat med den och ställer oss bakom den linje som myndigheten har föreslagit.” Styrning förutsätter nämligen också en förmåga att förklara varför politiken ser ut som den gör. Lite fler inslag av det som i samtiden brukar kallas för storytelling hade måhända inte skadat.

Politisk styrning handlar om att organisera framsynt och att reagera omdömesgillt. Politik handlar lika mycket om att *reagera* som om att *regera*. Men märk väl: reagerandet sker inom ramen för det system som politiken har organiserat. Precis så kan man förstå det som hände när covid-19 nådde Sverige. Hanteringen är en konsekvens av hur verksamhetsområdet under en följd av år har byggts upp. Ansvaret ligger hos regeringen. Politiken har organiserat området men sedan

organiserat sig ut ur det dagliga beslutsfattandet. Ingenting i det som kännetecknar den svenska förvaltningsmodellen har utgjort något hinder för regeringen, ifall den hade velat styra på annat sätt.

Vilka slutsatser kan man då dra av detta resonemang? Var-ken Lars Calmfors eller Peter Wolodarski har fog för sina påståenden. Regeringen har inte delegerat några värderingsmäs-siga avvägningar till myndigheten, och ledarskapet har inte outsourcats. Regeringen har bedrivit politik. Värderingsmäs-siga avvägningar finns redan inbyggda i organiseringen, och myndigheterna har följt sina instruktioner. Det är alltså inte styrningen som fallerat, utan mer vår förståelse av hur poli-tisk styrning av komplexa verksamheter egentligen går till. Många tycks tro att det inte pågår någon styrning om en statsminister inte formulerar sig i enlighet med recepten från den lättare ledarskapslitteraturen.



Många tycks tro att det inte pågår någon styrning om en statsminister inte formulerar sig i enlighet med recepten från den lättare ledarskapslitteraturen”

Resonemangen ovan ger också anledning att fundera kring de statliga styrsystemens ändamålsenlighet mer gene-rellt. Regeringen har satsat omfattande resurser på att utfor-ma system som ska underlätta styrning. Den i decennier om-huldade styrmodellen är resultatstyrning (eller mål- och resultatstyrning). Ingen har dock i samband med epidemins hantering argumenterat för att politiker bör styra genom att utforma mål och agera på de resultat som rapporteras, det vill säga det som förespråkas enligt den modellen. Resultatstyr-ningen framstår helt enkelt som irrelevant ur ett politiskt styrperspektiv, trots att det är just ur detta (att den ska vara till hjälp för politiken) som modellen hämtar sin legitimitet.

Att nära nog allt utvecklingsarbete kring styrning i staten har handlat om och handlar om mål- och resultatstyrning är ett välkänt faktum, men det är icke desto mindre besynnerligt. Forskningen har under lång tid visat att politiker, när de styr, använder sig av helt andra sätt att styra än de som föreskrivs enligt den styrmodellen. I dag sker dock inget systematiserat lärande och utvecklingsarbete alls kring hur man ska organi-sera sin förvaltning på ett klokt sätt, trots att det är så den viktigaste styrningen går till. Regeringar organiserar och styr informellt, men de skulle behöva en del assistans för att kun-na utforma styrning på ett ändamålsenligt sätt. Det borde lig-ga i alla regeringars intresse att vidta åtgärder – att *organisera* – i syfte att förbättra och utveckla den politiska styrningen. ■

Litteratur

- Jacobsson, B. (1984), *Hur styrs förvaltningen?* Lund: Studentlitteratur.
Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (2015), *Governing the embedded state: The organizational dimension of governance*. Oxford: Oxford University Press.
Torfing, J., Peters, B.G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012), *Interactive governance: Advanc-ing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.