

En kommunikativ kris

Kriskommunikation under Covid-19

Bengt Johansson

KFi

KFi-rapport nr 176

En kommunikativ kris

Kriskommunikation under Covid-19

Bengt Johansson

KFi-rapport nr 176

ISBN 978-91-87454-95-0
© KFi tillsammans med författarna 2022
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehållsförteckning

Inledning.....	5
Del 1. Covid-19, kriskommunikation, journalistik och allmänhetens reaktioner.....	7
<i>Det är en megakris.....</i>	<i>7</i>
<i>Den svenska riskkulturen, höglitarsamhällen och rallyeffekt</i>	<i>10</i>
<i>Lägereldar, Tegnell och medielogikens obönhörliga kraft.....</i>	<i>14</i>
<i>Hur klarade journalistiken pandemin?</i>	<i>21</i>
Coronajournalistiken var "business as usual"	21
Coronajournalistiken var ett uttryck för folkhälsopatriotism.....	22
Coronajournalistiken var bättre än förväntat	22
<i>Kriskommunikativa sprickor i samhällsväven</i>	<i>24</i>
Kunskapsklyftehypotesen och covid-19.....	25
En ideologisk blick på kriskommunikationen	26
Fyra sätt att tolka kriskommunikation.....	28
<i>Från kris- till riskkommunikation</i>	<i>30</i>
Del 2. Kommunal och regional kriskommunikation	
– utmaningar och lärdomar	32
<i>Offentliga organisationer – flera krishanteringsfunktioner</i>	<i>32</i>
<i>Covid-19 och krisfaser.....</i>	<i>36</i>
<i>Perspektiv på organisationers kriskommunikation</i>	<i>43</i>
<i>En kommunikativ kris.....</i>	<i>45</i>
<i>Kommunikativ förvirring och döda vinklar</i>	<i>48</i>
<i>Information uppåt, nedåt och åt sidan</i>	<i>51</i>
<i>Medierna som med- och motspelare</i>	<i>51</i>
<i>Kriskommunicera din personal</i>	<i>54</i>
<i>Den digitala revolutionen</i>	<i>55</i>
<i>Lärdomar på vägen</i>	<i>56</i>
Referenser.....	59

Inledning

Kriskommunikation har kanske aldrig varit lika hett som under covid-19-pandemin. WHO och andra internationella organisationer har tryckt på hur viktigt kommunikationen är för att bekämpa pandemin, även om vaccinet blir det som till slut gör att människor kan återgå till en vardag som liknar den före pandemin. Men information och kommunikation har varit avgörande för hur enskilda människor, organisationer och samhället i stort hanterat pandemin. Inte bara i Sverige, utan även globalt. Kommunikation har använts för att informera och vädja till människor om att hålla social distans och följa olika former av rekommendationer, inte minst att ta vaccinet. I Sverige har mycket cirkulerat kring Folkhälsomyndigheternas (FHM) presskonferenser, regeringens agerande och journalistikens förmåga att granska myndigheter och politiker. Jag kommer att återkomma till både presskonferenser, politik och journalistik senare i denna rapport.

Att på olika sätt informera allmänheten kan karakteriseras som ”den ljusa sidan” av den riskkommunikation som sker under en kris. Kommunikation som syftar till att upplysa medborgarna om vad de ska göra för att hantera krisen och hur de som medborgare kan använda sin demokratiska potential till att utkräva ansvar av dem som tagit beslut om krishanteringen. Men även ”den mörka sidan” av kommunikation har diskuterats flitigt. Desinformation, propaganda och konspirationsteorier har varit ett ständigt närvarande tema i den offentliga debatten om pandemin, i Sverige och kanske ännu mer internationellt. Här finns det ett brett spektrum från politiskt dirigerade kampanjer till rena stolligheter från enskilda individer. Jag ska även återkomma till detta tema framöver. Del 1 av rapporten bygger främst på forskning som är gjord om riskkommunikation, framförallt inom forskningsprojektet KRISAMS vid Göteborgs universitet (<https://www.gu.se/forskning/krisams>)

Vad som kanske inte fått så stor uppmärksamhet hitintills är kommunikation ur ett organisationsperspektiv. En del av denna rapport kommer därför ta upp hur organisationer, framförallt på kommunal nivå, klarat av smittan ur ett kommunikativt perspektiv. Inom ramen för KomCo-projektet gjordes under 2020/2021 ett antal utvärderingar av hur Västra Götalandsregionen och

ett antal kommuner i Västsverige hanterade pandemin utifrån ett lednings-, styrnings-, och organisationsperspektiv (www.kfi.se). Del 2 i denna rapport kommer fokusera på de lärdomar om kriskommunikation som lyfts fram genom dessa studier. På så sätt kan vi få syn på saker som var gemensamma för alla undersökta organisationer och vad som vi därmed kan ta med oss till hur krishantering och kommunikation kan organiseras inför nästa kris. För frågan är inte om det kommer en kris framöver, frågan är vilken kris det handlar om. Fler pandemier lär det bli, men kanske är det nästa gång en större olycka, en skolskjutning eller en cyberattack som slår ut centrala system i kommuner och regioner. Kanske är de begränsade till en enskild kommun, kanske berör attacken hela Sverige eller till och med globalt. Vi vet inte, det enda vi vet är att kriser kommer och går.

Rapporten har därmed två relativt fristående delar. Del 1 handlar mer generellt om kriser, krishantering och pandemin. Här kommer även opinionsutveckling och mediernas betydelse diskuteras. I del 2 ligger fokus på ett organisationsperspektiv där erfarenheterna från KomCo-projektet tas upp till belysning. Det innebär att den som direkt vill läsa om kriskommunikation ur ett organisationsperspektiv kan bläddra fram till del 2 i denna rapport. Vill man få sig till livs ett bredare perspektiv på covid-19 och kriskommunikation är det bara att fortsätta läsa.

Del 1. Covid-19, kriskommunikation, journalistik och allmänhetens reaktioner

Den här delen av rapporten ska inledningsvis handla om kriser och hur de kan kategoriseras. Därefter ska jag mer ingående diskutera den svenska riskkulturen och olika aspekter av opinionsbildning under pandemin. Men först något om kriser, eller rättare sagt megakriser.

Det är en megakris

Kriser kommer och går. På samma sätt som samhällsteoretikern Ulrich Bech karakteriserade det globala samhället som ett risksamhälle (Bech, 1992), där det centrala är att organisera sig för att hantera risker, kan vi också se vårt samhället som ett krissamhälle. Ett samhälle där kriser avlöser varandra, stora som små. Dessa måste hanteras av såväl politiker och organisationer som medborgare. Välkommen till krissamhället, med andra ord. För organisationer och samhällsmedborgare innebär det att kriser numera inte är något som vi upplever då och då, utan snarare att vårt fokus ständigt flyttar från kris till kris. Frågan är inte längre om det är kris utan vilken kris vi måste hantera just nu.

Covid-19-pandemin var både oväntad och väntad. Pandemi var ett av de scenarion som krishanterande myndigheter övat på sedan länge och experter har varnat för att pandemier kommer drabba oss med jämna mellanrum. Men varningsklockorna för en global pandemi ringde inte direkt. Det tog ett tag innan spridningen och omfattningen av pandemin blev tydlig. Många har i efterhand reagerat på att svenska myndigheter länge pratade om begränsade utbrott och att samhällsspridning i Sverige var osannolik (SOU, 2021:89). Men vi var inte ensamma. Globalt sett underskattades pandemin, vilket kan ha flera orsaker. En är att tidigare pandemier inte visat sig bli så allvarliga. Visserligen spreds sig svininfluensan runt om i världen. Men Sars, Mers och Ebola fick

vid relativt begränsade konsekvenser globalt, även om de var allvarliga lokalt (Ghersetti & Andersson Odén, 2010, 2021; Manzoor, 2021). En annan är att smittspridningen gick under radarn. Covidsmitta spreds utan att myndigheter i olika länder hade kontroll över den, vilket gjorde att åtgärder sattes in för sent. En tredje är att kunskapen om viruset var låg så att experterna inte visste hur viruset spreds och vem som spred det. Det finns säkert ännu fler förklaringar, men kopplat till kriskommunikation är de alla klassiska exempel på problemen med sensemaking under en kris, dvs. att förstå att krisen är ett faktum och innebörden av den.

Flera – inte minst Coronakommissionen – har pekat på att Sverige reagerade ganska sent och att det påverkade hur stor samhällsspridningen blev (SOU 2020:80, SOU 2021:89). Oavsett omdömet av den svenska pandemihanteringen i stort är det ganska uppenbart att inslagen av det som kallas path-dependency – eller spårberoende om man vill försvenska det – är ganska starka. Det finns både en uppenbar och en tänkbar förklaring till detta. Sverige litade på experterna i krishanteringen och statsepidemiolog Anders Tegnell har själv förklarat att den svenska strategin följde de scenarier och riktlinjer som smittskyddsexperter internationellt kommit överens om och där fanns inte stängda gränser och lockdown med i verktygslådan¹. Det andra är mer spekulativt, men kanske fanns erfarenheterna av svininfluensan med i beslutsfattarnas bakhuvud. För Sverige stack ut även då, men åt andra hållet med en massiv vaccinationskampanj med efterföljande narkolepsiskandal (Andersson & Aylott, 2021). Kanske fanns det därför en återhållsamhet inför coronapandemin från svenskt håll. Men oavsett. Globala kriser är i sig besvärliga. Omfattningen av kriserna blir större, komplexiteten i samhället bara ökar när sociala och ekonomiska system är globalt sammankopplade. Lägg därtill att kommunikationen är blixtsnabb och att samhällsutveckling och innovationer gör kunskapen om hur många saker som påverkar och kommer påverka oss är okänd (genteknik, AI, nanoteknologi mm). De senaste decennierna har krisforskare börjat använda begreppet megakris. Skälet är att gängse krisdefinitioner inte fångar in globala krisers karaktär, vilket gör att vi inte förmår att hantera krisen så som vi är vana vid. För megakriser är inte bara ”mer” av allting, utan också av en annan sort som utmanar allt vi tror oss veta om kriser. Den franska krisforskaren Patrick Lagarde definierar en megakris i fem punkter: 1. Global dislocation: En megakris är inte bara knuten till en händelse och dess dominoeffekter. Den förstör våra

1 <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/tegnell-som-om-varlden-blev-galen>

referensramar. Lagedec pratar om "förvätskning av berggrunden", dvs. att allt som var fast sätts i gungning. 2. Multiple concomitant and interlinked scenes of crises: Flera olika kriser sker samtidigt och Lagedec målar upp bilden av "skurkaktiga" vågor som matar varandra och hämtar energi från varandra. 3. Systemic blackouts: Problemet är inte längre bara dominoeffekter, utan att allt avstannar eftersom det globala beroendet gör att allt är sammankopplat. Stannar något på ett ställe får det konsekvenser för många på helt andra ställen. 4. Instant crystallizing dynamics: Allt sker samtidigt och förhållanden kan snabbt förändras totalt. Lagadec pratar om kristallisering, dvs. att något som verkat normalt helt plötsligt får en annan form. 5. From accidental failure to embedded function: (Mega)kris är det naturliga tillståndet. Utmaningen är inte längre att se till att havet förblir lugnt utan att vara beredd att segla i en storm (Lagedec, 2009).

Det är lätt att se hur Lagadecs olika sätt att karakterisera en megakris passar in på coronapandemin. För många kan livet delas upp i ett före och efter pandemin och kanske har vi fått en covidgeneration, en generation som hela livet bär med sig pandemiupplevelserna, vilka på många sätt format deras liv. Precis på samma sätt som tidigare har de som var unga under andra världskriget eller kring 1968 också burit med sig sina ungdomsår resten av livet. Inte bara individuellt, utan som något som präglat hela generationen (Bengtsson & Johansson, 2018). Pandemin påverkade ju alla samhällsområden och krisen var verkligen global i alla avseenden, där allt skedde på en och samma gång på en global arena. Kanske kommer vi aldrig helt ur dess skugga sett till hur samhället organiseras, eller vad gäller resande och medborgerliga rättigheter.

Hur ska då en megakris hanteras? Ja, det är det som forskarna försöker reda ut. Lagedec pekar ut ett antal saker. Vi måste till att börja med inse att det inte finns en karta eller manual att gå efter. Vi måste erkänna det okända. Att upptäcka megakriser handlar inte om att känna igen signaler om vad som är på gång, utan att "känna igen det okända". En del pratar i sammanhanget om svarta svanar. De som krishanterar måste då också kunna improvisera och uppfinna nya verktyg allt eftersom krisen utvecklas. De måste kunna arbeta i kaos. Dessutom är det meningslöst att tro att vi kommer tillbaka till det "normala" igen. Efter en megakris lever vi i en delvis ny värld. Låter det besvärligt? Kanske inte konstigt att krishantering av pandemin verkar vara ute på hal is ibland. Kriser är svåra att hantera, megakriser är ännu besvärligare.

Den svenska riskkulturen, höglitarsamhällen och rallyeffekter

Även om de som sysslar med krishantering och kriskommunikation försöker hitta universella modeller för att bekämpa kriser så är förutsättningarna inte desamma i alla länder. Många skillnader finns, där en hel del handlar om rent samhällsekonomiska förutsättningar. Allt annat lika så kommer ett samhälle med sämre ekonomiska resurser att nästan alltid drabbas hårdare än ett som har det bättre ställt. Vi har sett det i samband med jordbävningar, orkaner och tidigare pandemier (Lindell & Prater, 2003). Så även denna gång. Både ifråga om hur samhället kunde stötta sina samhällssektorer och sina medborgare under pandemin öppnas avgrundsdjupa skillnader mellan länder beroende på ekonomiska resurser. Men den globala ojämlikheten har inte bara visat sig i själva hanteringen av pandemin utan blev även synlig ifråga om tillgång till vaccin. När vi gick in i 2022 hade de rika länderna lyckats få en stor del av medborgarna att ta vaccinet, medan stora delar av de fattigare länderna fortfarande kämpade med att få tag på vaccin mot covid-19.

I den modell som nationell krishantering utgår ifrån handlar det dock inte bara om materiella faktorer. Forskare försöker också förstå riskkulturer, det vill säga att kulturella särdrag delvis förklarar vilka val som olika länder gör (Cornia et al., 2016). Vissa faktorer har att göra med det politiska systemet och vad som är möjligt att göra inom ramen för lagar och regleringar. Lite förenklat är det givetvis lättare för en regim som inte är demokratiskt vald att införa hårdare restriktioner än en folkvald demokratisk regering. Men pandemin har tydligt visat att det också finns stora skillnader i samhällsorganisering i demokratiskt styrda stater, skillnader som också har stor påverkan på krishantering. I länder där den politiska styrningen över myndigheter är starkare har politikerna ett tydligare mandat. Den svenska modellen med flera politiska nivåer med hög grad av självbestämmande (kommunalt självstyre) och självständiga myndigheter har gjort att centraliserad krishantering inte setts som möjlig, även om vissa menar att utrymmet för styrning är större än vad många tror (Dahlström & Lindvall, 2021). Men att inte kunna inför ”lockdown” och inrikes reserestriktioner har varit ett svenskt särdrag liksom att samverkan och koordinering varit hörnstenar i den svenska strategin. Frivillighet och eget ansvar har gällt på alla samhällsnivåer (Johansson & Vigsø, 2021; Pierre, 2020).

Men om vi försöker bena ut vad som skiljer Sverige från andra länder finns en utgångspunkt i det som forskare har försökt att identifiera som olika typer av riskkulturer, sett från medborgarnas uppfattningar (Cornia m fl., 2016). Dessa kulturer fångar in de förväntningar som finns om hur kriser ska hanteras. Det

handlar om synen på institutioner, vad vi tror att de kan klara av och vad vi tycker de ska ägna sig åt. Riskkulturen är skapad av en väv baserat på hur samhället är organiserat, men också våra tidigare erfarenheter av hur kriser hanterats. I våra huvuden finns det förväntningar och uppfattningar om vad myndigheterna ska göra, vad de klarar av och vad som ligger på den enskilde att hantera om krisen kommer. Den riskkultur som enligt forskarna är rådande i Sverige kallas för en statsorienterad riskkultur. Detta eftersom vi antar att det går att planera och förbereda sig inför en kris. Dessutom föreställer vi oss att det är statens ansvar att planera och förbereda oss inför eventuella kriser. Myndigheterna ska också ta hand om krishantering och allt detta bottnar i ett högt myndighetsförtroende.

I andra länder verkar kulturen peka i andra riktningar. Nederländerna ses som ett uttryck för en mer individualistisk riskkultur, där medborgarna visserligen tror att kriser kan hanteras genom planering, men ansvaret för planeringen ligger framförallt på individen och inte på samhället i stort. Följaktligen är inte tilliten till staten heller lika hög som i Sverige och andra nordiska länder. Mest olik den statsorienterade riskkulturen är den vi hittar i Italien, där den fatalistiska riskkulturen råder. Här är medborgarna tveksamma till om kriser går att förbereda sig för överhuvudtaget. Olyckor händer, naturkatastrofer är Guds eller ödets verk. Det finns visserligen förväntningar på att staten ska ta hand om konsekvenserna av krisen, men också en ganska låg tilltro till att den kommer att lyckas. Sådana här definitioner av riskkulturer är väldigt generella och grovmaskiga, men de säger ändå något om vilken tillit vi har till att myndigheterna ska hantera risker i vår vardag. Intressant är dock att den svenska strategin är på väg att byta inriktning mot ett mer individualistiskt perspektiv. De kampanjer som MSB och många kommuner genomfört på senare år indikerar en riktning bort från att det är staten som ska skydda oss från allt ont. Istället poängteras det egna ansvaret, att man ska skaffa en krislåda och inte förvänta sig att samhället prioriterar att hjälpa dem som kan klara sig själva. I retoriken framhävs att resurserna först måste ges till dem som är svaga och inte kan hjälpa sig själva. Några dagar bör de allra flesta kunna klara sig utan samhällets hjälp (Eriksson, 2021; Johansson & Vigsø, 2017).

Den svenska coronastrategin hade tillit i båda riktningarna som en grundpelare. Utgångspunkten för att kommunicera via massmedier och andra kanaler och vädja till medborgarnas egenansvar byggde på att svenskarna faktiskt litade på vad Tegnell och de andra myndighetsrepresentanterna berättade för oss. Men tilliten gick också åt andra hållet. I frånvaron av strikt tvingande åt-

gärder måste också myndigheterna lita på medborgarna, att alla försöker göra sitt bästa. Detta är något som också präglat de nordiska länderna, trots att de haft olika tvingande restriktioner. I Danmark fungerade "samfundssind" och i Norge "dugnad" som signalord för vad som förväntades av medborgarna, även om inget land gick lika långt i sin tilltro till medborgarna som Sverige (Ihlen, m fl., kommande). Men igen, det har både rötter tillbaka till att vi gjort så i tidigare kriser och i en lagstiftning som inte tillåter inskränkningar i medborgarnas rättigheter på samma sätt som i andra länder (även om pandemilagen delvis upphäver detta). I fredstid har vi inte undantagstillstånd i Sverige (Pierre, 2020).

Det har under pandemin gjorts en mängd undersökningar, både i Sverige och internationellt, om hur stöd och förtroende för regeringar, myndigheter och andra samhällsinstitutioner påverkats under pandemin. I många länder – om än inte alla – har ofta den sittande regeringen fått ökat stöd, särskilt i början av pandemin (Van Aelst, 2021, Johansson m fl., kommande). Fenomenet kallas för rally-around-the-flag. Försvenskat blir det rallyeffekter, och är ett opinionsfenomen som innebär att stöd för sittande regering/president ökar när landet upplevs som hotat. Forskningen har framförallt tittat på hur stöd för USA:s president i tider av krig och internationella konflikter fått sig en skjuts uppåt. Men det har efterhand breddats till att innefatta bland annat terrorattacker och nu också till covid-19-pandemin. Stödet ökar brett, både för de styrande politikerna och för krishanterande myndigheter och faktiskt även för myndigheter generellt. Även medieförtroendet och det mellanmänniskliga förtroendet fick sig en skjuts uppåt i Sverige under pandemins första våg (Andersson, 2021a; Esaiasson m fl., 2021a).

Denna yra av patriotism, som fanns under mars och april 2020, har många positiva konsekvenser. Man håller ihop och försöker klara av svårigheter tillsammans och det är lättare att få människor att ta till sig råd och rekommendationer. Men det finns baksidor. Obekväma röster kan lättare tystas och risken finns alltid att politiker genomför åtgärder som aldrig gått att genomföra i "fredstid". Så frågan vi måste ställa är vem som vågar vara den obekväma rösten när rallyeffekten slår till (Ghersetti & Odén, 2021; Gustavsson, 2021; Johansson m fl., 2021).

Men rallyeffekter karakteriseras också av att vara övergående, även om vissa sitter i längre än andra. Tittar vi på siffror över förtroende och stöd syns tydliga nedgångar under senare delar av pandemin och för de allra flesta samhällsinstitutioner är nivåerna tillbaka där de var före pandemin (Andersson, 2021b). Intressant är dock två saker. Det ena är att stödet för det bärande regeringspar-

tiet i de nordiska länderna uppvisar i stort sett samma mönster. Svenska Socialdemokraterna gick upp kraftigt i opinionen de första månaderna av pandemin, precis som sina danska och finska systerpartier och Høyre i Norge. Även Frihetspartiet i Island fick samma snabbt ökade opinionsstöd. Men sedan föll det bärande regeringspartiets väljarsiffror på ungefär samma sätt i alla nordiska länder, förutom i Island där stödet legat kvar på höga nivåer under hela pandemin (Johansson, Sohlberg & Esaiasson, kommande). Det andra är att sjukvården inte alls drabbats av fallande förtroendesiffror, så som de flesta andra samhällsinstitutioner upplevt efter den första vågen av pandemin. Med andra ord finns vissa skiljelinjer i rallyeffekternas dynamik, där det inte är givet att stödet faller efter den första snabba uppgången. En tolkning är att rallyeffektens nedgång är en effekt av hur människor upplever att krishanteringen fungerat och där vården ses i ett mer positivt ljus än regering och andra krishanterande myndigheter (Johansson, Hopmann, & Shehata, 2021; Johansson, Sohlberg & Esaiasson, kommande; Ihlen, Johansson & Ørsten, kommande).

Rallyeffekterna är generella. Det handlar om breda opinionssvängningar, där inte bara sympatisörer för regeringspartiet eller höglitare är med i upp- och nedgångar. Men det finns tecken på att den politiska dimensionen i samhällsförtroendet accentuerats under pandemin. Sverige är ett höglitarland och forskare har poängterat att stödet för samhällsinstitutioner är högt och stabilt. Det gäller fortfarande, men under pandemin finns det tydliga drag av att förtroendet för krishanterande myndigheter är politiskt kodat, där klyftan mellan höglitande vänster och låglitande höger blir allt tydligare (Johansson, 2021a; Jönsson & Oscarsson, 2021). Den kritiska frågan är då om denna spricka i synen på den svenska samhällsmodellen – att myndigheter alltmer kopplas samman med regeringen – är tillfällig och bara har att göra med pandemihanteringen eller om den är permanent. Om det är det senare så ändrar det förutsättningarna i grunden för svensk krishantering och kriskommunikation.

Lägereldar, Tegnell och medielogikens obönhörliga kraft

Det finns många saker som förvånat oss under pandemin. Sett från kriskommunikativt håll är kanske det mest anmärkningsvärda att presskonferenser i TV blev den centrala kommunikationskanalen. I en tid med ständig liveuppdatering och där mediekonsumtionen är individualiserad kändes inte presskonferensersom den hetaste kommunikativa plattformen. Både bland praktiker och forskare var presskonferenser i stort sett uträknade som gammalmodiga (Eriksson, Larsson & Moberg, 2013) och ingen trodde väl på förhand att vi skulle ha presskonferenser under alla veckodagar klockan 14 i mer än hundra dagar vintern/våren 2020. Förvåningen bygger på hur medieutvecklingen gått mot nätverksmedier, ständig uppdatering och on-lineflöden. Men de direktsända presskonferenserna fick ett genomslag av sällan skådat slag. Människor bänkade sig framför TV:n på ett sätt som bara brukar ske i samband med stora idrottshändelser eller som det var förr i tiden, på Hylands tid.

Det var dock inte bara i Sverige som dagliga presskonferenser blev centrala för kriskommunikation. Det finns exempel från många länder där uppdateringar om läget gjordes i direktsändning vid fasta tidpunkter. Det som skiljer ut Sverige är att politikerna inte varit i centrum. Visserligen fanns det pressträffar med regeringsföreträdare, men då låg inte fokus på själva smittspridningen. De dagliga uppdateringarna sköttes av experterna vid Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och i viss mån Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I våra nordiska grannländer har statsministrarna varit centrala kommunikatörer under pandemin, vilket också påverkat hur retoriken sett ut. Men i Sverige var det Folkhälsomyndighetens presskonferens med statsepidemiolog Anders Tegnell i spetsen som blev den plats där vi samlades och fick höra berättelsen om pandemins framfart, särskilt under de inledande faserna av krisen. Forskare har pekat på att den svenska kriskommunikationen därmed blev mer inriktad på rationella argument jämfört med i de andra nordiska länderna, detta eftersom experterna var i fokus för hur pandemin kommunicerades. I Norge och Danmark innebar politikernas centralare roll att också kommunikationen fick en annan karaktär, där moraliska argument blev mer framträdande (Björkdahl m fl., 2021). Om man så vill var den svenska retoriken mer av logoskaraktär, medan den tryckte mer på ethos i Danmark och Norge.

Många har refererat till presskonferenserna som en lägereld, ett ställe att samlas och gemensamt få en bild av vad som skedde. Kanske är det också så att vi i en tid av ständig förändring och individualism ännu mer söker efter det stabila, förutsägbara och trygga när krisen slår till. Ungefär som att kyrkan blir

en viktig plats för människor som råkar ut för personliga katastrofer och kriser. Med andra ord fungerade presskonferenserna som en samlande punkt där vi gemensamt kunde blicka ut över pandemins härjningar över jorden. Det finns flera andra tecken på att vi sökte trygghet. Ser vi på hur konsumtionen av nyhetsmedier förändrades finns det tydliga tecken på att traditionella nyhetsmedier, och framförallt public servicemedier, fick ett rejält uppsving i såväl tittande och lyssnande som i förtroende. Trenden är internationell och har kunnat påvisas i många länder (Van Aelst m fl., 2021). En mer oväntad effekt var att den digitala klyftan mellan yngre och äldre delvis stängdes under pandemins första år, då äldre började använda sociala medier mer för att orientera sig i vad som skett. Men yngre har också i högre grad använt traditionella medier jämfört med tidigare. Konsekvensen blev lite oväntat att oavsett generation letade vi helt plötsligt efter information på ungefär samma ställen (Andersson, 2021; Johansson & Sandstig, 2020).

Precis som för rallyeffekterna är också konsumtionsökningen och förtroendetopparna för medier kortvariga. Våren 2021 är det tillbaka på mer ”normala” nivåer och vi ser också ett förtroendetapp för dagspress. En tolkning är att förväntningarna mellan utbud och efterfrågan inte infriats. Eller kanske snarare att det finns en informationsparadox – alla vill ha nyheter, men ingen vill betala. För under en kris vill alla ha information och det byggdes upp en förväntan på att journalistiken skulle fungera som en samhällelig nytta, en resurs som alla skulle få ta del av. Vissa redaktioner låste också upp sina betalväggar för att alla, både betalande och icke-betalande skulle kunna få ta del av samhällsviktig krisinformation. Men alla medier låste inte upp och efterhand sattes betalväggarna upp igen. Kanske är det fallande förtroende för dagspressen under 2021 en avspeglning av en skillnad i förväntan och affärsmodell. För frågan är ju som alltid vem som ska betala för journalistiken (Andersson, 2021a). Kanske är det också kopplat till den politisering som nämndes tidigare, där de som står politiskt till höger, är mer kritiska mot den svenska strategin och delvis ger medierna skulden för hur pandemin hanterats.

Mediernas centrala betydelse innebär också att de blir med- och motspelare för de som vill få ut sitt budskap. Jag ska återkomma till detta när vi diskuterar hur kommunerna upplevde mediernas roll. Men på ett övergripande plan ska några aspekter lyftas fram som kan kopplas till medielogiken eller om man så vill mediernas sätt att arbeta och tänka. I ett samhälle som är genomsyrat av medier kommer också den arbetslogik som strukturerar mediernas arbete att prägla många andra verksamheter. Medieforskarna pratar om medialisering för

att visa hur andra samhällsinstitutioner måste anpassa sig till medielogiken för att nå ut med sina budskap, men också för att överhuvudtaget fungera (Asp, 1986; Hjarvard, 2013; Strömbäck, 2008). Det finns givetvis många aspekter av det här kopplat till pandemin. Men jag vill lyfta fram några som haft särskild betydelse.

Den första rör presskonferenserna och visar en spricka i medielogiken, eller kanske snarare hur en verksamhet som varit en gammal och beprövad mötesplats för journalister och källor delvis får en ny funktion. En presskonferens är ett event som funnits med länge i makthavares arsenal för att nå ut. Ett melanting mellan pressmeddelande och intervju, som både möjliggör att nå en stor publik (via medierna) och interagera (journalister kan ställa frågor och klargöranden kan göras). Men oftast är presskonferenser något som bara angår journalister. Vanligtvis sänds de inte på TV eller streamas via nätet. Men under kriser sker det då och då, och under pandemin var presskonferenserna den lägereld stora delar av befolkningen samlades kring vid samma tidpunkt varje dag. Det förändrade också spelplanen. Helt plötsligt blev presskonferensen medialisierad på ett annat sätt än tidigare. Arenan, som brukade vara en plats där makthavare och medier möttes, hade nu plötsligt en extern publik. Då blir också genrekonventioner som hör till presskonferensen förändrade. Till exempel hördes kritik mot journalisterna att de ställde för snälla frågor och inte var skarpare i sin kritik. En berättigad fråga från alla som såg på, men kanske inte från journalisternas perspektiv. Alla journalister vet bättre än att slösa med sina bästa frågor när konkurrenterna lyssnar. De vassaste frågorna sparar man till enskilda intervjuer när presskonferensen är slut. Analyser av presskonferenserna visar också att redaktionerna ställde mer kritiska frågor i de enskilda intervjuerna (Dahlgren, 2021). Men kritiken blottade att spelplanen var förändrad. När presskonferenserna sänds direkt förändras logiken i spelet mellan journalister och deras källor, vilket gör att journalisterna nästan framstår som tafatta. Det var nog en covid-effekt ingen hade tänkt på. På redaktionerna insåg man i efterhand att de borde varit mer offensiva och ställt sina kritiska frågor på presskonferensen och inte väntat till de individuella intervjuerna. Förklaringen från redaktionen var flera. Till en början höll de medvetet igen på kritiska frågor och fokuserade istället på att föra ut information till allmänheten. Men sett i efterhand inser de också att de hade kunnat utnyttjat arenan som presskonferenserna gav till att synliggöra deras egen journalistiska ambition att granska hur den svenska pandemihanteringen fungerat (Östlund, 2021).

En ytterligare förklaring som redaktionerna lyfter är att de tonade ner de kritiska frågorna eftersom mediepubliken inte direkt såg positivt på kritiska frågor. Ansvariga på redaktionerna poängterar att många tittare/läsare hörde av sig när journalisterna kritiserade Anders Tegnell och andra myndighetsföreträdare (Östlund, 2021). Här tangerar vi något viktigt för att kanske förstå hur journalistiken fungerade under den första delen av pandemin.

Vi har redan berört att det fanns patriotiska stämningar i pandemins inledning, och kanske även senare. Medierna spelar en viktig roll för att sådana stämningar formas och sprids. Det har påpekats att medielogiken, på olika sätt, hjälpt till att skapa en sorts landskamp i pandemihantering (Truedson & Johansson, 2021). För det första har mediernas förkärlek för att fokusera på siffror hjälpt till. Även om alla visste hur svårt det är att jämföra statistik från olika länder blev dessa jämförelser något som ständigt användes – inte bara av medierna – för att se hur landskampen gick globalt. Vem klarade pandemin bättre, vem klarade den sämre? Vem vann, vem förlorade? (Manzoor, 2021). Sedan vet vi också att spel- och krigsmetaforer gärna lyfts fram av medierna, inte minst under kriser och krig (Hvitfelt, 1988). Även detta bidrog till att pandemin, åtminstone delvis, blev vinklad som att det handlade om en kamp mellan länder. Det finns gott om forskning som visat och kritiserat journalistikens sätt att använda sådant symbolspråk, inte minst under internationella konflikter (Glasgow Media Group, 1985).

Covidbevakningen faller därmed in i ett välkänt mönster, men illustrerar också ett dilemma hos journalistiken. Ska man granska och vara kritisk eller vara en samlande kraft som lyfter fram det positiva? Inom journalistik finns ofta denna inbyggda motsättning. Inte bara i krisjournalistik utan i stort sett alltid när det finns ett tydligt "vi" och "dom". Ser vi exempelvis på lokaljournalistik fungerar den ofta som bygdens röst mot yttre fiender och konkurrenter, men den ska också granska lokala makthavare. Samma fenomen kan skönjas när Sverige jämförs med andra länder i nationella nyheter. När det är kris blir dilemmat ännu tydligare och många studier har visat att nyhetsjournalistiken, åtminstone till en början, ofta är följsam mot myndigheter och politiker. Särskilt om den politiska eliten är överens sluter också journalistiken upp. Det är vi mot världen (Ghersetti & Odén, 2010, 2021). Men journalisterna har också ett tryck från läsarna och tittarna. Journalistiken speglar ett samhälles värderingar och en alltför kritisk rapportering kan både i sportjournalistiken och i nyheter i kristider uppfattas som illojal. Inte bara av makthavare utan även av allmänheten. De

kommentarer om hur journalisterna upplevde starka reaktioner från publiken då Tegnell kritiserades speglar detta dilemma på ett närmast övertydligt sätt.

En ytterligare aspekt av medielogiken är personifieringen. Att medier ofta lyfter fram enskilda personer och att dessa ofta får symbolisera ett större kollektiv är en av de vanligaste medialiseringstekniker journalister använder för att fånga publikens intresse (Johansson, 2004, Strömbäck, 2019). Det är helt enkelt enklare för oss att identifiera oss med en person än ett anonymt kollektiv. I Sverige blev därför Anders Tegnell den som personifierade den svenska strategin. Helt i linje med hur medielogiken fungerar. Men det finns flera dimensioner av fenomenet. När programledaren Adam Alsing dog i covid, endast 50 år gammal, fick sjukdomen ett ansikte, någon som gick att relatera till. När sjukdomar får ett ansikte tar vi dem på allvar. Utan egen erfarenhet fungerar kändisar som ställföreträdande nära och kära, vilket är en central del av kändiskulturen. Vi reagerar på vad de gör och säger och identifierar oss med dem. Även om vi inte alltid tycker om dem finns det en relation. Vi känner dem fastän vi givetvis inte känner dem alls. De kanske inte är vänner, men åtminstone någon sorts virtuella grannar eller bekanta. Sjukdomar gör dem mänskligare och ur ett kriskommunikationsperspektiv är de också effektiva. När sjukdomen får ett ansikte kan vi relatera till den. Sjuka och avlidna är inte längre anonyma siffror. Vi känner empati och ser människan bakom siffrorna.

Personifiering är en central del av medialiseringen liksom den rollbesättning som journalistik har att tillgå för att producera nyheter. Kriskommunikation blir berättelser med hjältar och skurkar (Seeger & Sellnow, 2016). I den svenska medieoffentligheten skedde en ganska märklig förskjutning våren 2020 där experter av olika slag fick fylla ett tomrum som öppnat sig när politikerna inte längre fanns till hand eftersom det rådde borgfred och den politiska debatten i stort sett var satt ur spel. Det var experternas tid. Vissa menar att det till och med är ett paradigmskifte. Från tyckokrati till expertvälde. Experter syns helt enkelt mer. Men experternas roll har till viss del kanske också förändrats även om de alltid varit en viktig del av journalistiken. Det nya är dock att det nu inte bara är en expert, en forskare i vit rock som uttalar sig med stor auktoritet om hur saker ligger till, så som det var på den gamla onda tiden. Nu ser vi forskare som ställs emot varandra, uttalanden om att motståndarna har fel och ansvar utkrävs av dem som visat sig ha gjort modeller som i efterhand visat sig vara felaktiga. Vad är det som har hänt? I ett avseende är allt som tidigare. Forskare bråkar hela tiden och hårda ord är inte ovanliga i akademien. Men detta brukar

stanna i seminarierum och i tuffa granskningar av manuskript. Under pandemin skedde dessa konflikter inför TV-kamerorna.

Skillnaden mot tidigare är att det uppstod ett medialt tomrum som måste fyllas, helt i enlighet med medielogikens krav på att ha en tydlig historia att berätta. Konflikter om vad som orsakat problemen ska kontrasteras, samtidigt som oenighet om vad som är den rätta vägen framåt är själva bränslet i debatten. Men de som brukar stå för denna funktion – politikerna – var inte tillgängliga i krisens inledning. Alla politiker tyckte i stort sett likadant, åtminstone i Sverige. I brist på politiker fick experterna ta den roll politikerna brukar ha i nyheterna. Det blev statsepidemiolog Anders Tegnell och professorn i infektionssjukdomar Björn Olsen som i nyheterna fick symbolisera den svenska strategin respektive dess kritiker.

Vetenskapens nya roll i nyheterna avslöjar också att logiker krockar på ett sätt som vi inte är helt vana vid. Journalistiken vill ha säkra svar och ogillar tvetydigheter, men forskarna har ofta inga säkra svar att ge. Allra minst när man befattar sig med ett fenomen som man inte stött på tidigare. Verkligheten förändras och råd och uppmaningar likaså, allt eftersom ny kunskap läggs till den gamla. I vanliga fall kan många forskare luta sig tillbaka och vänta på mer data. Fler undersökningar görs så att slutsatserna kan bli säkrare. Under pandemin, när forskningsresultaten direkt ska omsättas i praktisk pandemihantering, skapar en sådan strategi svårigheter. I forskarvärlden bråkas det alltid om hur resultat ska tolkas, om vilka slutsatser som går att dra. Inget konstigt inom akademien, men inte förrän en bit in på våren skedde denna kamp om kunskapsanspråk i offentligheten. Det som brukar ske i tidskrifter och på seminarier tog plats på nyhets- och debattsidorna. Problemet var bara att vi som medborgare och mediekonsumenter inte vill höra sådant. Vi vill ha säkra svar. Ska man gå åt höger eller vänster? Munskydd eller inte? Är det 1,5 eller 2 meters avstånd som gäller? Förväntningar krockar eftersom forskningens logik varken är journalistikens eller publikens. Att myndigheter ändrar sig, eller att politiker gör det under resans gång är därför egentligen inget att fästa sig vid. Det bör de göra när kunskapsläget förändras. Frågan är bara hur de hanterar faktumet att de ändrar sig. Det är snarast här kritiken ska riktas mot såväl politiker som myndigheter som experter av allehanda slag. En central aspekt i mediekritiken är just hur journalistiken haft svårt att kommunicera vetenskap. Den kunskap som krävs för att granska forskning och hantera de kunskapsanspråk som vetenskapen gör fanns endast på få redaktioner när pandemin slog till och det verkar också bli

vit en väckarklocka för många att vetenskapsjournalistik är ett eftersatt område (Manzoor, 2021).

En annan aspekt av mediernas logik är skandaler. Självklart har det funnits skandaler före mediernas intrång i våra liv. Skandaler handlar i grunden om att sociala normer bryts, om att bete sig på ett socialt oacceptabelt sätt och det är som bekant ingenting nytt. Medierna ger visserligen en extra dimension, både genom spridning och genom att hålla skandalen vid liv. Det har funnits flera covidskandaler i Sverige och även en del utomlands som nått svenska medier. Den allra största (hitintills) är Partygate, där Storbritanniens premiärminister Boris Johnson hamnade i blåsväder på grund av de fester som hölls på Downing Street 10 under brinnande pandemi. Men Johnson och hans regering har varit ifrågasatta under hela pandemin, inte minst då premiärministerns rådgivare Dominic Cummings bröt mot isoleringsreglerna och åkte långväga för att besöka sina föräldrar våren 2020.

I Sverige var Sverigedemokraternas partiledare Jimmie Åkesson uppenbart förkyld när han deltog i debatten i riksdagen hösten 2020, Kristdemokraternas Ebba Busch festvmlade och dåvarande statsminister Stefan Löfven och justitieminister Morgan Johansson var ute och julshoppade. Störst på hemmaplan var kanske ändå att MSB:s dåvarande generaldirektör fick avgå eftersom han åkt på en privat semesterresa till Kanarieöarna trots att alla uppmanades att inte göra några icke nödvändiga resor. Att politiker och andra elitpersoner inte lever som de lär är en av de mest tacksamma skandalvinklarna. Att säga en sak (anklaga regeringen för att vara för slapp med coronarestriktioner) och göra något annat när kameran inte är på (inte iaktta social distansering) passar medielogiken som handen i handsken. För att förstå upprördheten är det viktigt att inse den politiska skandalens logik. Att offentligt säga till andra att inte handla eller resa och sedan göra det själv skaver. Men vad är det egentligen som pågår? En av de mest inflytelserika inom forskning om politiska skandaler är den brittiske sociologen John B. Thompson. Thompsons poäng är att skandalen i första hand är en kamp om symbolisk makt där valutan är förtroende. Politik är en förtroendebransch och det spelar då ingen roll vad du levererar om du gör andra saker (privat) som naggar förtroendet i kanten (Thompson, 2000). Det är grundkursen i att klara sig politiskt.

Hur klarade journalistiken pandemin?

Hur klarade sig då de svenska nyhetsmedierna? I boken *Journalistik i coronans tid* (2021) gjordes ett försök att sammanfatta bilden, vilket egentligen är omöjligt. Inte minst eftersom bevakningen var så omfattande. Det finns ingen kris som fått så omfattande nyhetsrapportering (Ghersetti och Odén, 2021, 2021). Dessutom pågick den under så lång tid att bevakningen såg olika ut under olika tidpunkter. En del har menat att det rör sig om ett journalistiskt haveri, medan andra menat att den varit klart godkänd. Vad som ytterligare komplicerar är vilken måttstock som ska användas. Inom forskningen om journalistik finns det flera olika kvalitetsmått (McQuail, 1992). Ibland rör det professionell kvalitet, i vilken grad journalistiken uppfyller de normer som yrkesroll och yrkesidentitet lyfter fram. Det kan handla om att vara etiskt korrekt, källkritisk, granskande eller oberoende i relation till dem som granskas (Hanitzsch, 2007; Ward, 2009; Wiik, 2010). Innehållskvalitet är en annan aspekt och rör själva innehållet och hur det står sig i relation till olika kvalitetsmått. Mycket forskning om mediernas demokratiska uppdrag har använt innehållskvalitet som en utgångspunkt för att utvärdera journalistiken kvalitet. Begrepp som informationsvärde och opartiskhet är exempel på mått som applicerats för att utvärdera journalistikens innehåll (Asp, 2007; Johansson & Strömbäck, 2019; Strömbäck, 2005). Men man kan också prata om publikkvalitet, att utvärdera journalistiken utifrån publikens behov och förväntningar (Odén m fl., 2016; Strömbäck, m fl., 2020). I ett försök att sammanfatta journalistiken kan tre rimliga tolkningar göras utifrån den forskning som studerat journalistikens kvalitet, åtminstone så här långt (Truedson & Johansson, 2021).

Coronajournalistiken var "business as usual"

Tolkningen bygger på att journalistikens output ligger inom det förväntade utfallet, givet de strukturer som omger nyhetsrapportering. Medielogik och krisjournalistikens faser ger i stort sett alltid ett liknande resultat, oavsett kris. Att journalistiken i ett inledande skede av en kris alltid kommer prioritera förmedling av information för att senare granska har vi sett otaliga gånger. Ur ett redaktionellt perspektiv är det inte så konstigt då journalistik i början av en kris handlar om att förstå vad som pågår och uppfylla informationsuppdraget. Sedan, när lite tid gått och vi sett utfallet av krishanteringen, kommer granskningen igång. Skälet till att det kanske dröjde denna gång var att krisen är så utdragen. På samma sätt kan resultaten om bristen på kritiska frågor på de berömda presskonferenserna tolkas. De stora medierna som alltid får chans att ställa

kritiska frågor i individuella intervjuer efteråt gjorde också så. De som inte har samma tillgång till intervjupersonerna – lokala medier och utländska medier – ställde istället sina kritiska frågor direkt på presskonferensen. Så ser det alltid ut – business as usual. Vad som stödjer denna tolkning är att andra röster verkar instämma i att mediebilden under 2020 inte sticker ut. Både journalisterna själva och deras publik verkar ganska nöjda (Johansson, 2021b; Bolin m fl., 2021). I alla andra sammanhang hade vi sett det som giltiga kvalitetsmått. Så varför skulle det inte gälla för rapporteringen om Covid?

Coronajournalistiken var ett uttryck för folkhälsopatriotism

Att vi samlas kring flaggan (rally-around-the-flag) under kriser har jag redan berört och även journalistikens förutsättning att bidra till fenomenet. Den brist på kritik och granskning hos journalistiken vi såg under våren 2020 är, i denna tolkning, ett uttryck för denna folkhälsopatriotism. Bilden av Tegnell som den store kommunikátören och journalistikens oförmåga att granska så länge som politikerna inte bråkade är tydliga tecken. Relativt låg andel kritiska frågor, att mediebilden inte var mer kritisk i april–maj 2020 när dödstalen sköt i höjden samt journalisternas nöjdhet med myndigheternas sätt att hantera krisen – trots att journalisterna påpekade vissa brister – är uttryck för en märklig stämning av att man inte ska vara för kritisk mot ”det egna laget”. Känslan av att det handlar om en landskamp i pandemihantering skulle också förklara varför medborgarna fortfarande är så tillfreds med sakernas tillstånd. Handlar det om en kollektiv skyggslapp? Vi har inte förmågan att lyfta blicken utan ser allt som ofrånkomligt. Kanske är det den svenska konsensuskulturen som gör sig påmind? Den statsorienterade riskkulturen som nämndes i inledningen är kanske ännu starkare än vi tror (Gustavsson, 2021).

Coronajournalistiken var bättre än förväntat

Mediebevakningen var mindre kritisk till en början, vilket kan kopplas till hur krisjournalistik alltid fungerar. Då ligger fokus på att förstå och förklara, inte granska. Men tittar man på hur journalistiken faktiskt såg ut var det knappast någon överdriven följsamhet mot regerings och myndighetstrohet i journalistiken under våren 2020, det fanns kritiska röster, stor bredd i olika sakfrågor/perspektiv i rapporteringen och dessutom var det i stort sett helt balans i perspektiv om hur den svenska pandemihanteringen sköttes i bevakningen. Sedan ökade kritik och granskning, helt i linje med vad som kan förväntas (Ghersetti, 2021).

Man kan givetvis ifrågasätta krisjournalistiken men jämförd med tidigare pandemier (läs svininfluansan) skötte sig journalisterna bättre under covidpandemin. De var knappast myndigheternas megafon på samma sätt som under svininfluansan 2009, utan gav en mer nyanserad bild av läget i Sverige och omfattande utblickar mot andra länder. Ska man kritisera något handlar det i så fall om att den svenska strategin inte granskades omedelbart, utan att det dröjde. Visst fick kritiska röster höras, men granskningarna handlade mest om hur väl den svenska strategin genomfördes, inte att den var fel i sig. Men på det stora hela får den svenska coronajournalistiken, enligt detta tolkningsmönster, ändå ett gott betyg, vilket som sagt intygas av både journalisterna själva och medborgarna.

Vad blir då slutsatsen? Det fanns ganska mycket kritisk rapportering, om vi följer rapporteringen genom hela 2020. Men medierna var till en början starkt påverkade av en rally-round-the-flag-effekt, som alltid i allvarliga kriser. Till slut landar man i frågan om rätt saker granskades och om det granskades tillräckligt mycket. Ser man på debattörer som har pekat på att vissa aspekter inte granskats under pandemin, visar det sig nästan alltid att dessa saker har funnits med i medierapporteringen. Problemet från kritikernas synvinkel är kanske snarare att de inte skildrats tillräckligt kritiskt eller tillräckligt mycket. Men vad är egentligen tillräckligt mycket? Och tillräckligt kritiskt? Det finns tyvärr inget enkelt svar på den frågan.

Innan jag lämnar journalistiken ska något sägas om yttrandefriheten. Pandemin har utmanat många saker vi tagit för givna. Allt ifrån tillgång på toalettpapper till att kunna träffa nära och kära utan att riskera livet. Det finns tusen saker som kan nämnas, här ska jag fokusera på två saker om yttrandefrihet och journalistik som covid-19-pandemin aktualiserat och utmanat. Den första gäller yttrandefriheten generellt och den andra journalistikens roll som informationsförmedlare, samhällsröst respektive granskare.

I en kris står mycket på spel. Hela system hotas, situationen präglas av osäkerhet och det krävs att beslut tas snabbt. Så brukar kriskommunikationslitteraturen definiera en kris (Odén m fl, 2016). Ibland pratar man också om att kriser är formativa moment, en situation som möjliggör förändring. Då tänker man oftast att dessa förändringar ska vara till det bättre. Men givetvis kan det lika gärna gå åt andra hållet. Under pandemin har vi sett exempel på hur diktaturer skärper redan begränsade medborgerliga fri- och rättigheter. Auktoritära länder som Ungern gjorde det straffbart att sprida vad som definieras som falska nyheter och i Turkmenistan blev det till och med förbjudet att använda ordet

coronavirus. Men även i stabila demokratier har det införts begränsningar av människors frihet och integritet som vi knappast skulle gå med på utan upplevelsen av hot och osäkerhet. Många har redan pekat på att sådana inskränkningar kan vara svåra att rulla tillbaka. Regeringar kan få större befogenheter än tidigare och vår personliga integritet blir mer begränsad genom att vi ständigt övervakas och att information om vad vi gör samlas in. Vad som alltid måste vägleda vår syn på regering och myndigheter är trots allt den enkla frågan: Vad händer den dag som staten inte vill oss väl? Har vi system som garanterar att vi kan uttrycka oss som vi vill och ifrågasätta beslut utan påföljder? I krigstid gäller delvis andra regler, men när kriget är över återgår vi till regler för fredstid. Ska vi ha krislagar, måste det finnas tydliga regler för när krisen är över så att den inte missbrukas.

Kriskommunikativa sprickor i samhällsväven

Än så länge har jag egentligen inte berört det allra mest centrala för kriskommunikationen. För allt kokar i slutändan ner till om den fungerar. Följer människor de råd och rekommendationer som informationen tar upp. Vad vet vi då om det? Det verkar som kriskommunikationen i Sverige, där systemet byggt på frivillighet, i stor utsträckning har fungerat som tänkt. Ser man på hur stödet för den svenska strategin sett ut var det allra högst under 2020. Då menade en klar majoritet att åtgärderna varit lämpliga (58 % under våren och 63% under hösten). Ca en tredjedel menade att striktare restriktioner behövdes och endast några enstaka procent menade att de behövde lättas. Bilden är ganska annorlunda våren 2021, efter den andra och tredje vågen och innan vaccinationerna fått ner smittspridningen. Andelen som menade att restriktionerna varit lämpliga var nere på 35 procent och 60 procent menade att hårdare regler för att minska spridningen av smittan hade behövts. Detta trots att det under vintern genomfördes mer långtgående åtgärder som dessutom inte var lyfta vid det tillfället frågan ställdes (Jönsson & Oscarsson, 2021).

Det verkar också som att de allra flesta har följt rekommendationerna, åtminstone om de själva får göra bedömningen. Men det finns också givetvis exempel på situationer där följsamheten varit sämre. I Länsstyrelsensernas rapporter förekom det relativt ofta synpunkter på yngre människors bristande sociala distansering. I många nyhetsartiklar var också regelefterlevnad i krog- och restaurangmiljö ett återkommande tema. Ser vi på mätningar om efterlevnad visar de att svenskarna, åtminstone om de själva får uppskatta, har hörsammat kriskommunikationen. En stor majoritet menar våren 2021 att de avstått

från resor i kollektivtrafik, restaurang-/pubbesök och semesterresor. De flesta har också avstått från att träffa vänner, även om siffrorna inte är lika höga och många har även arbetat eller studerat på distans (Jönsson & Oscarsson, 2021).

Kunskapsklyftehypotesen och covid-19

Både kännedom om och efterlevnad av restriktionerna verkar ha fungerat ganska bra, även om Sverige delvis valde en annan väg än andra länder för att bekämpa smittspridningen. Med tanke på vad som tidigare redovisades om medieanvändning verkar också befolkningen sökt information aktivt för att hantera smittan, helt i linje med vad vi sett i tidigare studier. Men det finns sprickor i samhällsväven som inte ska underskattas. En sådan handlar om sårbara grupper. Som tidigare nämndes kommer alltid resurssvaga i samhället att drabbas hårdast. Men det är också så att dessa grupper även är svagast ifråga om informationsresurser. De tar inte del av myndighetsinformation och nyheter på samma sätt som samhällets mer resursstarka grupper. Inom forskningen finns en klassisk teori som uppmärksammat hur medierna påverkar människors kunskap ojämlikt i ett samhälle, den så kallade kunskapsklyftehypotesen (Johansson, 2014; Tichenor m fl., 1970). Den visar att det framförallt är resursstarka i samhället som tar till sig informationen när ny information når ett socialt system. Med lite enklare språk betyder det att resursstarka både först och mest lär sig hur de ska skydda sig i en kris. De är flitigare mediekonsumenter, vana att processa information och ofta är det också till dem som myndigheterna först vänder sig. Problemet är bara att denna grupp ofta är den som minst behöver informationen. Vi vet att sårbara grupper i samhället – som på olika sätt är resurssvaga – varken nås eller tar till sig information lika lätt. Paradoxen är då att kunskapsklyftan i ett samhälle snarare ökar än minskar under en informationskampanj. Detta eftersom de resursstarka redan i utgångsläget har ett övertag, både informations- och kunskapsmässigt. Dessutom ökar klyftan allt eftersom kampanjen fortsätter. Forskning visar dock att den kan stängas, om kampanjen fortsätter under tillräckligt lång tid. Då minskar klyftorna till slut (Asp, 1986).

Det finns en massa villkor och aspekter av den här teorin, men faktum är att kriskommunikationen under pandemin till en början främst nådde breda befolkningslager. Inget fel i det. På många sätt var exempelvis de dagliga presskonferenserna väldigt effektiva. Men det tog lite tid att identifiera grupper som man inte nådde lika lätt. Grupper med funktionsvariationer upplevde att det

tog ett tag innan deras informationsbehov blev tillgodosedda². Sedan har vi situationen med information på olika språk. Efter ett tag fanns det mängder av information på många språk, men till en början var det svenska som gällde. Dessutom vet vi att vissa grupper i samhället, inte minst på grund av språkbarriärer och medievanor, inte är lika lätta att nå som majoritetsbefolkningen. Detta är inga nyheter. Men frågan är vad man ska göra.

I studier som gjorts i särskilt utsatta förorter, visar resultaten att andelen nyhetsundvikare är mångdubbelt större än i andra delar av landet (Esaïasson m fl., 2020b). Dessutom är informationsprofilen lite annorlunda. De som bor i utsatta områden använde inte lika ofta svenska nyhetsmedier eller myndigheters webbplatser när de i pandemins början skulle leta efter information om viruset. Istället förlitade de sig mer på utländska nyhetsmedier och sociala medier. Klyftan mellan förorten och andra delar av landet ökade också när hänsyn togs till språk, identifikation och födelseland. De som talade sämre svenska, i mindre grad identifierade sig med Sverige och var födda i ett annat land vände sig mer sällan till svenska nyhetsmedier eller svenska myndigheter för att leta krisinformation.

Man skulle kunna beskriva kriskommunikationskampanjer, som den under covid, som en upp-och-nervänd pyramid. Först når man via breda informationskanaler de stora befolkningsgrupperna för att senare, längst ned i pyramidens spets, försöka kommunicera med svårnådda och också särskilt utsatta grupper. En idé för att minska kunskapsklyftorna är att kanske "vända pyramiden rätt igen" och att vid krisutbrott direkt vara på tårna med vilka grupper som är mest sårbara och lägga all kraft på att nå dem när krisen slår till. En sådan beredskap måste kanske planeras på ett annat sätt än idag, då det åtminstone verkar som att krisinformation först går ut brett och att man får laga "hålén" i informationsväven i ett senare skede.

En ideologisk blick på kriskommunikationen

En ytterligare problematik som blivit synlig under pandemin är att det finns klara skillnader i synen på krisinformationens avsändare kopplat till politisk ideologi. Ser vi på myndighetsförtroendet var det högre 2020 än 2021 och tydligt kopplat till hur den svenska strategin bedömdes ha fungerat samt till politisk ideologi, där personer med högerprofilerad ideologi var mest kritiska

2 <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2021-3-7327.pdf>

(Andersson, 2021). Även vaccinviljan är lägre hos dem som säger sig stå till höger politiskt (Rönnerstrand, 2021). Samma mönster uppvisar också synen på myndigheterna som kriskommunikatörer (Johansson, 2021b). I SOM-undersökningarnas coronaundersökning ställdes frågan om respondenterna trodde att myndigheterna undanhöll information om viruset. Den kompletterades med en fråga där de svarande fick ta ställning till en hypotetisk fråga om vilka skäl myndigheter skulle kunna ha för att inte berätta allt de vet. Resultaten visade att majoriteten inte trodde myndigheterna dolde information, men andelen minskade något mellan 2020 och 2021. Som svar på den hypotetiska frågan menade de som allmänt misstrodde myndigheters transparens oftare att myndigheters ovilja att berätta allt berodde på att de ”inte hade kontroll”, ”skyddade sig själva” eller att tystnaden var ett sätt att ”skydda regeringen”. Det var också tydligt att dessa förklaringar var mer accentuerade ju längre högerut svarspersonerna befann sig ideologiskt. Dessutom förstärktes tendensen mellan 2020 och 2021.

Så efter ett års översköljning av krisinformation minskade därmed tilltron något till att myndigheterna berättade allt de visste om coronaviruset. Miss-tanken ökade om att denna bristande transparens handlade om att skydda sig själva/regeringen från kritik eller helt enkelt om dålig kontroll över situationen. Tendensen fanns över hela politiska skalan, men förändringen var avsevärt större hos dem som lutar högerut och då framförallt bland dem som sympatiserar med Moderaterna eller Sverigedemokraterna. Tilltron till myndigheters kriskommunikation har med andra ord blivit allt tydligare politiskt laddad under pandemin.

Vad betyder då det här? Som redan nämnts är det problematiskt med en ökad misstro mot den svenska förvaltningsmodellen, som bygger på en klar skiljelinje mellan förvaltning och politik och mellan myndigheter och regering. Men i alla svenskers ögon verkar inte denna gräns vara självklar, speciellt inte bland dem som stödjer dagens politiska opposition. Frågan är då om det är ett fenomen som försvinner när krisen är över. Kanske handlar det bara om syn på myndigheter kopplat till en kris med politiska dimensioner, så som covid-19 delvis kommit att bli.

De ovan nämnda sprickorna handlar med andra ord om två olika saker. Den första är till stor del kopplad till att personerna ifråga inte nås av informationen, då de antingen undviker nyheter eller kanske har andra informationskällor. Problemet för myndigheter handlar då om att man inte når de personer man vill kommunicera med. De kanaler som myndigheter använder upplevs inte av

målgruppen som relevanta. Den andra rör förtroendenaspekter. Att man helt enkelt också litar mer på andra källor än på myndigheterna. Förtroendenaspekten är helt avgörande för den mer politiskt motiverade misstron. Här handlar det rakt ut om att man inte har tilltro till avsändaren. Här kan vi också aktualisera det som i inledningen benämndes som "den mörka sidan" av kriskommunikationen, dvs. desinformation och konspirationsteorier. Misstro mot myndigheterna är också sammankopplad med sociala medier och föreställningar om konspirationsteorier kopplade till covid-19 (Walter & Drochon, 2020; Xiao m fl., 2021)

Fyra sätt att tolka kriskommunikation

Men kommunikation handlar inte bara om tillgång till information eller om förtroende för avsändaren. I en kommunikationssituation finns det också individpsykologiska aspekter. En del förstår helt enkelt inte instruktionerna och saknar förmåga att processa informationen. Men utöver det finns det olika sätt i hur vi tolkar information. Inom kommunikationsforskningen har det ofta fokuserats på hur vår motivation och förförståelse påverkar hur vi tolkar ett budskap. Kommunikation är svårt och ofta tolkas ett till synes tydligt budskap på en mängd olika sätt. Ser vi på kommunikationen kring covid-19 och de rekommendationer som myndigheterna försökt få oss att följa så ser vi tydligt hur vi beroende på motivation och/eller förförståelse tolkar samma budskap helt olika. Vill man förenkla det finns det åtminstone fyra "idealtyper" eller reaktioner på budskapen om hur smittspridningen skulle minskas. Samma budskap som fick helt olika tolkningar.

De följsamma (eller Fårskocken): Personerna menar sig inte ha några problem med att följa reglerna som Folkhälsomyndigheten och regeringen kommunicerade. I grunden finns en välvillig tolkning som bygger på att man har ett högt förtroende för de kommunicerande myndigheterna och regeringen. Om det finns regler där det inte tydligt framgår vad som menas så tolkar man in "andemeningen" i det som sägs. Det här är kommunikatörernas drömgrupp. De gör precis det man vill, även om det inte sägs rakt ut.

Kverulanterna (eller Granskarna): Här möter vi dem som störs av oklarheter och oprecisa regler. De uppfattar – kanske med rätta – att rekommendationer inte är glasklara och blir frustrerade när de hittar motstridig eller oprecis information. Gärna pekar de också ut motstridiga budskap eller brist på information för hur saker ska tolkas. Allt ska helst skrivas ut detalj så att man vet exakt vad som gäller.

Fultolkarna (eller Kritikerna): Den här gruppen liknar regeltolkarna i att de gärna pekar ut oklarheter i kommunikationen. Men skälet är inte behov av mer precision, utan att undergräva förtroendet eller bekräfta odugligheten hos dem som kommunicerar. Det räcker att titta in en stund på sociala medier för att hitta sådana tolkningar. Tolkningarna hänger samman med en grundmurad misstro mot myndigheter och regering. Kan det missförstås så missförstår man, inte minst för att visa på inkompetensen hos de som är ansvariga. Det ska påpekas att fultolkarna skulle ha funnits även med en borgerlig regering, men då hade det varit personer med annan politisk färg som kritiserat.

De egoistiska (eller De självständiga): Det finns gott om exempel inom psykologisk forskning om hur vi tillskriver andra vissa egenskaper och åsikter, men ser oss själva i ett helt annat ljus. På liknande sätt menar de egoistiska att regler och rekommendationer kanske är bra, men de gäller ju inte mig. I denna grupp finns det underkategorier. Det finns "situationsegoisterna", som visserligen tycker att de själva borde följa reglerna, men just idag var de av olika skäl tvungna att bryta dem. Sedan finns det "personlighetsegoisterna", som inte tycker att de själva någonsin behöver följa gemensamma regler. Det där är något som bara gäller andra människor. Själva står de över sådant.

Typerna varierar beroende på situation och många av oss har säkert flera av typerna inom oss. Men min poäng är att som kommunikatör måste du inse att det du skickar ut kommer att tolkas på en mängd olika sätt, oavsett om du tycker att du är glasklar i din kommunikation.

Så långt själva kommunikationen. Vill man bygga på den här listan med mekanismer om varför vi ofta underskattar risker hittar man det i Robert Meyers och Howard Kunreuthers bok *The Osterich Paradox* (2018). En sådan mekanism är att människor är obotliga optimister. Vi tror inte att elände kommer drabba oss (det drabbar bara andra!). Dessutom glömmar vi snabbt bort otrevliga upplevelser, hoppar gärna över fakta som inte stämmer med hur vi vill det ska vara eller utgår från att morgondagen kommer se ut precis som idag. Detta i kombination med att vår tidshorisont för kostnader och investeringar oftast är alldeles för kort och att vi gärna agerar precis som alla andra runt omkring oss. Vi sticker med andra ord väldigt gärna huvudet i sanden. Som en struts. Så trots alla dessa svårigheter med kommunikation är kanske resultatet av den svenska kriskommunikationen under pandemin ändå inte så nedslående. Det är mycket som kan gå fel och kanske är det mest förvånande att så mycket ändå går rätt.

Från kris- till riskkommunikation

Att covid-19 är en så utdragen kris skapar i sig problem för kommunikationen. Hur skapar man uthållighet och hur kan kommunikationen bidra till det? Man skulle kunna hävda att vi egentligen rört oss från en akut kris till en ständigt närvarande risk. Därmed har vi också förflyttat oss från kris- till riskkommunikation. Från att först ha kommunicerat för att lära människor vad de ska göra handlar det nu om att övertyga dem om att göra det de redan vet. Det är mycket svårare. För om det förstnämnda till stor del handlar om kognitivt lärande, handlar det sistnämnda om motivation och sociala normer.

Även om gränserna mellan kris- och riskkommunikation är flytande finns det ändå vissa skillnader (Heath & O'Hare, 2009; Johansson m fl., 2021). Riskkommunikationen syftar till att hantera en uppkommen kris och centralt är att informera människor om hur de ska agera i den uppkomna situationen. Inte minst handlar det om kognitivt lärande. Fakta är viktiga. I en kris kan det också vara lättare att påverka än när vardagen rullar på. Alla är medvetna om att situationen är osäker och ingen vet riktigt vad som ska ske. Vardagen är satt ur spel och då är det lättare att förändra sitt beteende. Riskkommunikation handlar istället om att vi ska förändra vårt beteende för att minimera risker eller undvika hot och fara. Ta på oss cykelhjälm, inte röka, källsortera eller ha flytväst på sjön. Vaccinationskampanjer är också oftast riskkommunikation. Men i fallet med pandemin är de i gränslandet eftersom pandemin pågår när vi uppmanas att vaccinera oss.

En sak som kan skilja kris- och riskkommunikation är retoriken. Det behöver inte vara det, men ofta är riskkommunikationen mer faktabaserad eftersom den oftare bygger på att instruera människor vad de ska göra. Riskkommunikationen är inte alltid lika baserad på kunskapsinläring. Ofta vet de flesta redan vad som gäller och eftersom risken inte är något som drabbar en just nu är motivationen lägre. Riskkommunikation handlar därför ofta om att stärka motivationen. Ta exempelvis en krislåda. Alla vet ju att det är bra att ha en sådan hemma, men trots att vi vet vad vi borde göra, gör vi det inte ändå. Det är ju inte aktuellt just nu, så vi kan köpa det vi behöver en annan dag. Eller också hittar vi på andra ursäkter. Allt för att slippa göra något. För att bryta igenom vårt motstånd räcker det med andra ord ofta inte med information. Andra retoriska grepp måste till. Skrämsel och humor är två klassiska knep och båda kan bryta igenom motivationsvallen, även om det finns problem med dessa också (Eriksson, 2021). Ett annat är att jobba med olika typer av belöningar. Det kan handla om att få vissa saker, pengar eller kanske en lott. Men belöningen kan också

vara symbolisk, att det önskvärda beteendet gör att du räknas till de "coola", de som "räknas" eller kanske de "goda". Klassiskt användande av distinktionen in-/utgrupp med andra ord.

Ytterligare en variant är att göra tvärtom, att inte "nudga" eller premiera belöningar. Istället är motivationsfaktorn rädsla för social isolering. Det kan fungera både som piska och morot. Vi skäms om vi inte kommer ut och joggar om vi berättat för alla runt omkring oss om nyårsloftet. Och vi kanske hoppar över godiset om ingen annan i familjen äter godis. Vi är ju sociala varelser och vill gärna göra som alla andra (hamstring i kris är den negativa sidan av myntet). Att spela på både "att göra rätt" och få dem att skämmas som gör fel har funnits med i pandemiretoriken, inte minst i det som sades tidigare om att poängtera "samfundssinn" eller "dugnad", eller då Stefan Löfven i sina tal tryckte på att "ta ansvar" och inte slarva med rekommendationerna.

Tillgång till information i kombination med motivation är därmed centralt. Först måste vi få information, ta till oss den och bedöma beteendet som önskvärt och att det gör nytta. Detta är en form av övertygelse - att jag tror på det. Sedan måste vi motiveras till att göra rätt och hålla i beteendet. Här kommer de sociala normerna in. Till detta kan man lägga att det ska vara enkelt. Ju besvärligare ett beteende är, desto jobbigare att upprätthålla. Dessutom är det bra om det inte kostar för mycket. Ta exemplet med att ha en krislåda hemma. Om det finns billiga krislådor att köpa på IKEA eller kanske ännu bättre i de större matvarukedjornas affärer minskar man motståndet radikalt.

Del 2. Kommunal och regional kriskommunikation – utmaningar och lärdomar

I den här andra delen av rapporten ska jag i stor utsträckning lämna samhällsperspektivet och fokusera på hur organisationer klarat av pandemin. Eftersom KomCo-projektet handlar om kommuner hamnar givetvis fokus på offentliga organisationer och företrädesvis kommuner. Empirin kommer hämtas från de rapporter som publicerats inom projektet (Alghed & Brorström, 2021; Alghed m fl. 2021a; Alghed m fl. 2021a; Jensen m fl. 2021; Kastberg, Alghed & Brorström, 2021), men även de erfarenheter som drogs från rapporten om Västra Götalandsregionen kommer att tas upp (se Brorström m fl., 2021). Men innan vi går in mer i detalj på vad vi sett som viktiga aspekter av kriskommunikation ska vi ta ett grepp om offentliga organisationer och deras krishanteringsfunktioner och vilka faser krishanteringen kan ha för (offentliga) organisationer.

Offentliga organisationer – flera krishanteringsfunktioner

Inom forskningen om kriskommunikation finns det lite förenklat två spår. Eftersom kriskommunikation som fält framförallt vuxit fram ur management och organisationsforskning har fokus oftast legat på hur organisationer och framförallt hur företag hanterar en kris av något slag. Intresset har i första hand legat på hur organisationen som sådan ska behålla sitt anseende och sin legitimitet under en kris. Kort sagt: vilka strategier för krishantering och kommunikation är effektiva så att organisationen klarar sig någorlunda helskinnad ur krisen? Det andra perspektivet är ett samhällsperspektiv på kriser, som kommer ur andra grenar med mer sociologiska eller psykologiska perspektiv. Frågan är inte hur enskilda organisationer drabbas och hanterar krisen utan hur samhället i

stort och inte minst medborgarna hanterar krisen (Odén m fl., 2016), vilket ju var det som togs upp i första delen av rapporten .

Vad som är unikt för offentliga organisationer är att de ofta har dubbla uppdrag under en kris. De har som myndighet i uppdrag att mildra krisen för människors hälsa och skydda materiella värden genom krishantering och kriskommunikation, samtidigt som att deras agerande kan påverka deras anseende eftersom saker och ting ifrågasatts. I den praktiska kriskommunikationen ingår därför ofta både aspekter av samhälls- och organisationsperspektiv, det vill säga både allmännyttan och egennytta präglar offentliga organisationers kriskommunikation (Christensen & Lagreid, 2020; Frandsen & Johansen, 2017; Karlsson, 2021).

Det kan då vara på sin plats att diskutera lite vad som är kriskommunikationens funktioner, både ur ett organisationsperspektiv och ett medborgarperspektiv där jag börjar med det senare. Kort sagt: vad behöver medborgarna kommunikation till under en kris? Ur medborgarnas synvinkel är givetvis inte organisationers anseende i fokus. Här handlar det om andra saker, närmare bestämt tre olika förmågor medborgarna behöver ha för att hantera krisen och där kriskommunikation är centralt (Odén m fl., 2016).

Den första är *överlevnadsförmåga*, där kriskommunikationen ska bidra till att medborgarna får relevant, tillförlitlig och begriplig information om situationen och krisåtgärderna för att kunna hantera den akuta krissituationen. Mycket av kriskommunikationen under pandemin hade detta fokus. Allt som handlade om hur smittläget såg ut, hur smittan spreds, hur man skyddade sig mm handlar om just detta; kommunikation som gör att de som riskerar att drabbas kan ta beslut för att skydda sig själva och andra. Fokus ligger givetvis på myndighetskommunikation för denna funktion, men det är inte bara myndigheter som bidrar till att stärka människors förmåga att hantera en kris. Även nyhetsmedier är centrala, inte bara genom att sprida myndighetsinformation vidare utan även genom egna artiklar och inslag. Sedan kan andra organisationer, och inte minst deras webbplatser, vara en källa för att hitta relevant information. Detsamma gäller sociala medier och de grupper som skapas där för att hjälpa till i krishanteringen.

För det andra behöver medborgarna också ha en förmåga att utnyttja sin *demokratiförmåga*, dvs. att använda sina demokratiska rättigheter. För att kunna utvärdera vad som gått bra eller dåligt i krishanteringen och utkräva ansvar måste medborgarna få information om ansvarsförhållanden och hur krishanteringen gått till. Denna uppgift knyts oftast till medier och deras granskande

journalistik, men inte uteslutande. Utvärderingar av kommissioner, statliga utredningar, kontrollmyndigheter och forskningsprojekt bidrar också till denna granskningsfunktion.

För det tredje behöver medborgarnas *återhämningsförmåga* stärkas. Medborgare behöver inte bara få information för att överleva och utkräva ansvar. Människor måste också få kommunikativa möjligheter och stöd för att bearbeta upplevelser i samband med krisen. Det kan ske genom att de drabbades erfarenheter erkänns och synliggörs samt genom att de berörda ges en röst i den offentliga kommunikationen om krisen. Men det kan också handla om att ansvariga beslutsfattare (t ex politiska ledare) utövar ett tydligt symboliskt ledarskap och visar empati med de drabbade, inger hopp och förtroende samt stärker den sociala sammanhållningen (Odén m fl., 2016; Vigsø, 2018). Kommunikation som stärker återhämningsförmågan är inte så tydligt kopplat till enskilda aktörer utan kan komma från olika håll. Det kan exempelvis vara grupper på sociala medier, direktsända tal från politiska ledare eller nyhetsartiklar som tar upp enskildas berättelser och upplevelser.

Ser vi på dessa tre funktioner har offentliga organisationer oftast fokus på den första funktionen av kriskommunikation, dvs. att informera medborgarna så att de kan skydda sig själva och andra. Under pandemin var insatserna för att sprida information om såväl skydd mot smittan som om vaccination enorma. Som redan sagts fick de dagliga presskonferenserna en helt central roll för att kommunicera krisen till medborgarna. Men även regionerna hade återkommande pressträffar med samma funktion, vilket pekar på att oavsett samhällsnivå sågs pressträffar som en effektiv kommunikationskanal. Förutom att Folkhälsomyndigheten, MSB och Socialstyrelsen genomförde kampanjer tog även regionerna och kommuner och andra myndigheter fram informationsmaterial. Även privata företag och ideella organisationer gjorde informationsinsatser. Dessutom gjordes det satsningar mot särskilda grupper, både ifråga om att minska smittspridning och öka vaccinationsgrad.

Men det är dags att rikta fokus mot betydelsen av organisationens anseende. Jag har redan berört det ifråga om den skepsis som delvis fanns kring kriskommunicerande myndigheters kommunikation, att bristen på förtroende undergräver förmågan att kommunicera. Förtroende är en central resurs, kanske den mest centrala tillgång en organisation har i rollen som kommunikatör, inte minst om inga tvingande åtgärder finns. I och med att Sverige valde en strategi där frivillighet och rekommendationer var centrala inslag var också bilden av kommunikatören helt central. Här finns det skäl att stanna upp och konstatera

att kriskommunikation därmed inte bara handlar om att sprida information. Det handlar också om att skydda sitt anseende, att framstå som en trovärdig och förtroendegivande kommunikatör. Kan du inte tvinga människor med lagstiftning eller regler att göra som du vill så är förtroendet helt centralt. Om inte dem du riktar dig till litar på vad du säger och att du vill dem väl, varför skulle de då lyssna på dig?

Flera forskare har också påpekat denna dimension och tryckt på att så kallad "reputation management" också är en central aspekt för att förstå kriskommunicerande myndigheter (Frandsen & Johansen, 2017; Olsson, 2014). Det handlar med andra ord inte bara om att sprida information, även den egna organisationen är ifrågasatt. Folkhälsomyndigheten och inte minst Anders Tegnell ägnade avsevärd tid åt denna typ av kommunikation när det kom kritik mot hur myndigheten agerat (Karlsson, 2021).

En annan dimension av offentliga organisationers kriskommunikation är intern kriskommunikation (Heide & Simonsson, 2016). Även om många myndigheter ska kommunicera med medborgare handlar också en hel del av krishantering om att få den egna organisationen att fungera och där är också kommunikation ett centralt inslag. Kritiska moment för den interna kriskommunikationen är att säkerställa att information sprids både uppåt och nedåt i organisationen. Risker finns alltid att negativ och kritisk information inte når ledningen och kunskapen om vad som faktiskt sker i organisationen blir bristfällig. En annan risk är att betydelsen av den interna kommunikationen underskattas. Ett hårt medietryck kan uppfattas som det största hotet och prioriteras därför till förmån för intern kommunikation. Medvetenhet måste finnas om att den externa kommunikationen också påverkar internt, då medarbetarna tar del av det som kommuniceras i medierna och på olika sociala medieplattformar. Gränsen mellan intern och extern kommunikation är i praktiken ofta flytande och i en samhällskris som covid-19, där information sprids på alla nivåer i samhället, blir komplexiteten ofta påtaglig på ett annat sätt. Information som sprids nationellt från Folkhälsomyndigheten och regeringen når direkt ut till alla – chefer på olika nivåer, anställda och medborgare. Men beslut om implementering och lokal anpassning är komplicerat vilket gör att mycket tid kan gå åt till att hantera information och beslut som inte är samstämmiga.

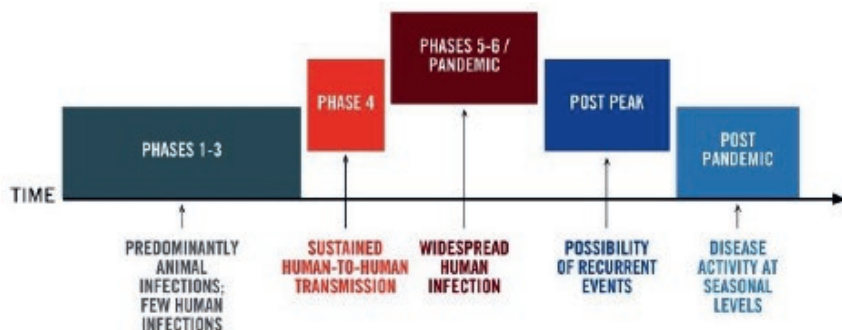
Det som beskrivits ovan är generella utgångspunkter för kriskommunikationen i offentliga organisationer under covid-19. Innan jag går in på de mer empiriska resultaten från KomCo-studierna ska först något sägas om krisers olika

faser och krishantering i relation till dessa. Perspektivet breddas med andra ord lite till att handla om organisationers krishantering.

Covid-19 och krisfaser

Krisforskare delar ofta in kriser i olika faser. Alla är överens om att krisen förändras sig under resans gång och frågan är bara vilka distinkta delar som går att urskilja. Det enklaste är att skilja mellan pre-crisis, crisis och post-crisis (eller före kris, kris och efter kris) (Coombs, 2009; Heide & Simonsson, 2016). Den tredelade indelningen används en hel del, men det finns också mycket mer finfördelade indelningar. En som används mycket är WHO:s indelning av krisfaser (se figur 1) där de första tre är någon sorts pre-crisis fas, 4-6 är mer den akuta fasen och de två sista handlar om post-krisfasen.

Figur 1. WHO:s krisfasindelning.



Källa: WHO. Pandemic influenza preparedness and response: a WHO guidance document. www.who.int. 2009. Available from URL: <http://www.who.int/csr/disease/influenza/PIPGuidance09.pdf>

När det gäller kriskommunikation och krishantering kopplar man dessa modeller till vad man kommunicerar och gör för att hantera krisen. En av de mest spridda är den sk CERC-modellen där kommunikationen står i fokus. Den används av amerikanska CDC (Centers for Disease Controls and Prevention) som är USA:s motsvarighet till Folkhälsomyndigheten i Sverige. CERC står för Crisis and Emergency Risk Communication och laborerar med ungefär samma indelningar som WHO gör (se figur 2).

Figur 2. CERC-modellen



Källa: https://emergency.cdc.gov/cerc/ppt/cerc_2014edition_Copy.pdf

Före krisen slår till handlar kommunikation om att planera inför det som komma skall, att testa de verktyg man har och bygga upp system. I den initiala krisfasen ska man kommunicera enkla budskap och rekommendationer och bygga förtroende. Den mer akuta fasen kallas för "maintenance", där det är centralt att hålla fast vid budskapen, men också ge mer information och bakgrund. Dessutom ska de som är drabbade stärkas. När krisen går in i en "postpeakfas" handlar det om att börja förbereda allmänheten för kommande kriser, men också att få stöd för de saker man gjort som fungerat. När pandemin är över tar den formella utvärderingen vid och man samlar ihop erfarenheter - både positiva och negativa för att återgå till ett normalläge.

Det finns många fler indelningar, både av krisfaser och krishantering. En del som arbetar med krishantering från ett organisationsperspektiv pratar om sex faser: 1) varning, 2) riskbedömning, 3) respons, 4) krishantering, 5) lösning och 6) återhämtning. En av mina personliga favoriter är hämtad från ett forskarteam baserat i Holland som sysslar med krishantering från politiska organisationers perspektiv där de delar in krisen i fem olika faser (Boin m fl., 2017): Sensemaking, decisionmaking meaningmaking, terminating and learning.

Sensemaking: Den första fasen handlar om att överhuvudtaget begripa att en kris är i antågande. Krissignaler undervärderas ofta i organisationer och en av de svårare frågorna att hantera – inte minst för dem som har som arbete att upptäcka kriser – är att övertyga sina chefer om att krisen kommer. Det kan handla om att informationen är oklar och osäker eller att det inte finns säkra system för hur den ska sammanställas och hanteras i organisationen. Kanske finns det också en rädsla för att komma med obekvämlig information till cheferna eller att vissa tjuvhåller på information för egna syften. Men det kan också vara så att krisen sakta byggts upp under så lång tid att man inte märkt den, att den flugit under radarn. En annan vanlig aspekt är att organisationen inte är anpassad för att upptäcka kriser. I den dagliga verksamheten har man annat att göra än att leta efter kriser och framtida hot. Men även organisationer som har system för

krishantering kan gå fel om organisationens krishanteringssystem är riktat åt ett annat håll och krisen hamnar i organisationens ”döda vinkel”. Till sist ska det inte underskattas att det är lätt att sticka huvudet i sanden, man vill helt enkelt inte inse att det är kris. Med andra ord finns det både organisatoriska, ideologiska och psykologiska brister. I denna rapports inledning nämndes att sense-making var ett reellt problem under pandemin, det tog tid innan många länder, inklusive Sverige, begrep att det kunde bli en global pandemi. Det berodde på en mängd faktorer, såsom att tidigare pandemier inte fått global spridning, att viruset var okänt och spreds på oväntade sätt.

Decision making: När ansvariga insett att krisen är ett faktum är frågan vad som ska göras. Här trycker forskarna på att inte stirra sig blind på ledarnas beslutfattande. Många andra i en organisation fattar också beslut och det är lite av en kähäst hos Boin & co att decentralisera beslutsfattandet och genomföra krisövningar. Detta i kombination med rejäla möjligheter till improvisation. När det gäller ledningsgrupper tar de upp att beslutsfattande har flera dimensioner där ”icke-beslut” är en viktig aspekt. Misslyckad krishantering handlar inte bara om att ta fel beslut, lika ofta tas inga beslut överhuvudtaget eller man ”beslutar att inte göra något”. En annan fallgrop är att krishanteringsbeslut ofta tas centralt, men att det brister i implementering. Bara för att ett beslut är fattat är det inte säkert att det verkställs. Här måste det också finnas en organisatorisk beredskap. Ytterligare lärdomar av ledningsgrupper i kriser är att det alltid finns två hot: konformitet och konflikt. Det finns risker för grupp tänkande och ”bunkersyndrom”, att gruppen blir sig själv nog och inte tar intryck och information från yttvärlden. En annan är att konflikter som finns utanför gruppen tas med in. Avdelningar eller personer som har olika syn på hur saker ska göras tar med detta in i krisledningen. Lägg därtill att det alltid finns en risk att lojaliteten stannar kvar hos den egna verksamheten och att lojaliteten mot krisledningsgruppen försvinner. Detta är inget som är unikt för krisledningsgrupper utan är sådant de flesta som verkat i styrelser eller ledningsgrupper upplevt personligen. Men under en kris blir det extra allvarligt då det är ont om tid och beslut måste fattas för att organisationen ska klara krisen. Kritiker av den svenska strategin skulle nog hävda att det fanns ett bunkersyndrom i att man så hårt knöt sig till vissa protokoll för hur pandemin skulle hanteras. De som försvarar den skulle snarare påpeka att strategin byggde på metoder som faktiskt hade stöd i forskning och att man inte sköt från höften utan visste vad som gjorde skillnad och vad som var effektivt (Johansson & Vigsø, 2021).

Meaning making: Den tredje fasen är enligt Arjen Boin och hans kollegor att skapa budskap eller berättelser om hur krisen ska uppfattas. Med andra ord är det en kamp om verklighetsbeskrivningar och under kriser är detta en central del, vilket också de danska kriskommunikationsforskarna Finn Frandsen och Winni Johansen påpekat då de karakteriserar kriser som en retorisk arena där det finns många röster som vill ha tolkningsföreträde om vad det är som pågår (Frandsen & Johansen, 2017). I en sådan situation är det givetvis helt avgörande att förstå medielogiken, både för gamla och nya medier, och hur de kan användas både för att få och undvika uppmärksamhet. Det vi sett under många kriser är att traditionella nyhetsplattformar fortfarande är helt centrala för hur kommunikation sprids under en kris, trots att vi ägnar mycket tid åt sociala medier av olika slag. En del pratar om mediasystemet som en hybrid eller ekologi för att förstå hur olika plattformar samspelar och förstärker varandra (Chadwick, 2017). Inga kommunikationsplattformar befinner sig i ett vakuum utan är beroende av varandra för att skapa och sprida information. Viktigt är också medvetenheten om att inga kanaler har ”brandväggar” mot varandra, och även om man riktar ett budskap mot en målgrupp via en kanal kan budskap vandra vidare till andra plattformar och då omtolkas och ses i ett helt annat ljus. Det finns inget som heter ”det som händer i Vegas stannar i Vegas” när det gäller kriskommunikation.

Vad gäller själva budskapen lyfter en del forskare fram att olika gestaltningar (frames) och roller ofta syns i (mediernas) berättelser om en kris. Sellnow och Seeger (2016) menar att ansvarsutkrävande, återuppbyggnad och åminnelse är tre vanliga teman, även om krisforskningen ofta uppehåller sig vid frågan om vem som är ansvarig och hur ansvar fördelas. De roller som förekommer är oftast arketypiska för berättelser. Krisberättelser är som alla berättelser befolkade av skurkar, offer och hjältar och alla andra klassiska roller vi känner igen både från antika berättelser och de senaste tv-serierna. Även om forskningen och krishantering ofta sysselsätter sig med frågan om ansvar är det med andra ord inte det enda som sker. Kampen pågår hela tiden om hur berättelsen om krisen ska gestaltas och då inte minst om krishanteringen var lyckad eller misslyckad och vems ansvar det var att det gick som det gick. ”Blame games” är med andra ord en central del av krisberättelsen. Vems är ansvaret och hur ska det fördelas?

Kampen om tolkningsföreträdet för hur pandemin skulle ses globalt och även nationellt har varit tydlig. Globalt kan man börja med att bara titta på namnet på pandemin. Till en början kallades det för ”coronaviruset”. Viruset heter dock sars-cov2 och är ett coronavirus och namnet ”det nya coronaviruset”

lanserades också. Till slut landade det i ”covid-19”, som både skilde ut det från andra coronavirus och tog bort eventuellt framtida problem med namngivning. För vad skulle nästa nya coronavirus i så fall kallas? Det nya, nya coronaviruset? Men det fanns andra kandidater. USAs dåvarande president Donald Trump kallade det systematisk för The China virus för att lägga ansvaret för pandemin på Kina. Wuhanviruset var också uppe som förslag. Men representanter för den kinesiska regimen kämpade med näbbar och klor för att virusets namn inte skulle kunna associerades med Kina. Nation branding är viktiga saker och inget land (eller landskap, stad eller organisation) vill att själva namnet ska förknippas med problem. Inget land vill ha en sjukdom förknippat med namnet såsom Spanska sjukan blev (Manzoor, 2021).

Terminating: Att avsluta krisen så fort som möjligt är alla krishanterares högsta önskan. En lång kris kan sluta var som helst. Forskning om politiska skandaler, som är en typ av kris, har många gånger visat att vad som börjat som en typ av kris kan sluta i en helt annan sorts kris. Det är kanske inte så många som minns att den famösa Clinton-Lewinskyskandalen på 1990-talet i USA inte började som en sexskandal mellan en president och en praktikant utan hade sina rötter i en markaffär i Arkansas (Thompson, 2000). Kriser rör upp och skapar oreda, och vad som då virvlar upp vet man aldrig. Dessutom är ju ofta misstag i själva krishanteringen det som i slutändan visar sig vara det mest avgörande. Det finns otaliga exempel på hur misslyckad krishantering, med olyckliga uttalanden, i slutändan varit mer avgörande för utgången av en kris än det som krisen handlade om från början. Krisen kring den svenska regeringens hantering av tsunamin 2005 handlade ju inte ens om själva krishanteringen utan om att ansvariga ministrar och tjänstemän inte riktigt förstod vad som pågick (Andersson Odén m fl., 2005).

Vissa kriser tar slut ganska snabbt medan andra aldrig verkar ta slut. Det mest ideala från en organisations synvinkel är ”snabbbrinnande” kriser där själva krishanteringen går hand i hand med frågan om ansvar. Ofta handlar det då om kriser där själva förloppet går ganska snabbt, där frågan om ansvar egentligen aldrig riktigt väcks eftersom organisationen är ett offer (eller åtminstone lyckas framställa sig så) eller att krishanteringen fungerat föredömligt. Ett exempel där det mesta fungerade bra var exempelvis i samband med terrorattacken i Stockholm 2017. Men ibland avslutas en kris av skäl som inte har att göra med själva krisen. Något annat händer som gör att intresset svalnar för den aktuella krisen. Sådant används givetvis också ibland strategiskt och det mest kända populärvetenskapliga exemplet kommer från Hollywoodfilmen *Wag the dog*, där pre-

sidentens rådgivare lyckas ta udden av en sexskandal genom att iscensätta ett påhittat krig. Allt för att flytta fokus från krisen.

Långskuggande kriser är besvärligare. Dessa verkar aldrig ta slut. Antingen pågår själva krishanteringen under lång tid eller också blir frågan om ansvar inte löst på en gång utan förblir ett öppet sår. Mordet på statsminister Olof Palme är ett talande exempel på ett sådant utfall. Skälet till att kriser inte får ett avslut handlar därmed både om själva krisens natur och förmågan/viljan att avsluta den. Men krisforskarna påpekar också att även ett för tidigt avslut av en kris är riskfyllt. Det finns exempel från andra katastrofer som exempelvis Estoni-aförlisningen 1994, då rederiet som ägde fartyget i stort sett omedelbart gick ut med ett meddelande att rederiet inte skulle ta ekonomisk skada av haveriet. Inte så bra tajming när alla andra försökte förstå vad som skett och sorgearbetet knappt ens inletts (Larsson & Nohrstedt, 1996).

Men det kan gå åt andra hållet också. Kriser kan avslutas för sent. Dels kan det handla om att organisationen inte har förmåga att släppa taget om krisen och fortsätter i krisläge trots att alla andra gått vidare och ägnar sig åt andra saker. Auktoritära regimer anklagas ofta för att utnyttja kriser för att behålla makten och undertrycka oppositionen. Ju längre krisen pågår desto lättare är det att hålla kvar hårda regler som begränsar yttrandefrihet och andra demokratiska rättigheter. Det kan det handla om att det finns (politiskt) intresse av att krisen inte glöms av. Eftersom kris och ansvar är så tätt sammankopplat används både lyckad och misslyckad krishantering som ett (politiskt) verktyg för att komma åt motståndare. För det är få saker som gör organisationer och dess företrädare så sårbara som kriser.

Ser vi på covid-19-pandemin hade nog många förhoppningen att den skulle ta slut mycket tidigare. Till en början verkade ju en andra våg ganska osannolik i Sverige, men vi har tvingats inse att bekämpningen av pandemin inte ens är över när det finns effektiva vacciner. Den politiska delen är svårare att sia om. När den första vågen avtog fanns det tydliga tecken på att den politiska oppositionen ville utkräva politiskt ansvar, detsamma gäller i relation till coronakommissionens delrapporter. Problemet har dock varit att såväl beslut om att avveckla beredskapslager som det sätt som vård och äldreomsorg är organiserat på delar ut ansvar till både höger och vänster i det politiska landskapet. Alla får sin släng av slev och när någon höjer rösten för att peka ut politiskt ansvariga slår kritiken lätt tillbaka på den som tog till orda. Det är inte så enkelt att utkräva politiskt ansvar i den svenska förvaltningsmodellen. Statsvetarna Louise Bringselius och Bo Rothstein pekar också på att gemensamma valdagar till riksdag,

region och kommun skymmer ansvarsutkrävandet och att organisationer som Sveriges Kommuner och Regioner har stor makt, fastän de har en oklar position i det politiska systemet (Bringselius & Rothstein, 2021).

Evaluation: En viktig aspekt av krishantering är vad man lär sig för att inte göra om samma misstag nästa gång en kris uppstår. Forskningen kring organisatoriskt lärande skiljer mellan ”single-loop-” och ”double-loop-lärande”, där den förra är att organisationen förändrar rutiner eller planer för krishantering utan att för den skull egentligen förändra organisationen. Dubbellooplärandet innebär att kriserfarenheterna på ett mer omfattande sätt analyseras, och först därefter tas ett större grepp kring organisationens värden och normer innan förändring sker (Heide & Simonsson, 2016; Larsson, 2010).

Inte helt överraskande är det svårare att göra stora förändringar än små. Ett lärande som på ett grundläggande sätt ifrågasätter hur organisationen fungerar är svårare att både besluta om och implementera. Ofta stannar därför enligt forskningen lärandet vid ”hanterbart” lärande, lärande som sker utan att vända upp och ner på hela organisationen. Lärandet och utvärderingsfasen är vi inne i just nu – vintern 2021/22 – trots att pandemin faktiskt ännu inte är över. Coronakommissionen och många andra (inklusive det utvärderingsprogram som denna rapport är en del av) har delvis sagt sitt och fler utvärderingar lär komma. Vilken typ av lärande det blir i slutändan beror säkert på vilken nivå vi tittar på. Skulle pandemin resultera i att den svenska samhällsorganisationen i grunden görs om (staten tar över sjukvården eller separata valdagar) handlar det givetvis om en double-loop learning. Men frågan är om det ens är rimligt att föreställa sig. Snarare kommer det att göras en mängd mindre och större förändringar av såväl krisberedskap som av hur ordinarie verksamheter organiseras i stora delar av det svenska samhället.

Lärande kopplat till kommunikation kommer beröras i kommande avsnitt. Den som vill läsa mer om organisatoriskt lärande generellt kan göra det i andra publikationer från KomCo. Alla rapporter tar sin utgångspunkt i organisatoriskt lärande, men dessutom finns en skrift motsvarande den här som endast fokuserar på organisatoriskt lärande (Algehed och Jensen 2022).

Covid-19 har på många sätt utmanat den krisstrukturen som byggs på att olika delar följer på varandra. Givetvis finns det en situation före krisen, under krisen och efter krisen, men vad vi sett under pandemin är en extremt lång kris som dessutom kommit i flera vågor. Visserligen har många dragit paralleller till spanska sjukan som härjade i världen i början av förra århundradet, men då var knappast varken krishantering eller kriskommunikation utbyggt på samma sätt

som idag. En uppgift för både krishanterare, kriskommunikatörer och forskare är att efter pandemin försöka hitta indelningar som bättre fångar in den typen av kris som covid-19 kom att bli. Vi behöver helt enkelt ett nytt sätt att tänka kring krisers olika faser.

Perspektiv på organisationers kriskommunikation

I en kris hotas grundläggande värden för en organisation. Beslut måste fattas under stark tidspress i en situation som präglas av osäkerhet. För att hantera krisen blir kriskommunikation ett centralt verktyg för alla organisationer, men för myndigheter har den som redan påpekats en dubbel funktion. I en samhällskris ska myndigheters kriskommunikation hjälpa samhället och dess aktörer att klara av krisen, framförallt tillgodose medborgarnas informationsbehov så att de vet vad som pågår och kan ta beslut för att skydda sig själva och sina närmaste (Odén m fl., 2016). Men krisen innebär också påfrestningar för den egna organisationen och om den inte hanteras rätt kan samhällskrisen utvecklas till en organisationskris, där anseende och förtroende för organisationen rubbas, både internt och externt (Vigsø, 2016).

Kritiskt för den externa kriskommunikationen är att snabbt nå ut till olika målgrupper med information som är relevant och upplevs som användbar. Till att börja med måste man veta vilka informationsvägar människor använder för att informera sig. Vidare måste budskapet upplevas som viktigt, vara begripligt och inte minst måste det vara tydligt exakt vad man förväntas göra för att skydda sig (Sellnow m fl., 2018). De återkommande råden att tvätta händerna, hålla avstånd och stanna hemma vid sjukdom, som nått hela Sverige under pandemin via presskonferenser och alla möjliga kanaler, kan väl anses väl uppfylla kriterierna på att nå ut i samhället med krisinformation.

Kritiska moment för den interna kriskommunikationen är som redan påpekats att säkerställa att information sprids både uppåt och nedåt i organisationen. Heide och Simonsson (2016) pekar på att det finns fem olika funktioner för den interna kriskommunikationen, där tyngdpunkten ligger på olika ställen beroende på vilken fas av krisen det handlar om. Före krisen behövs kommunikation för att stärka lojalitet och engagemang för den egna organisationen samt för att öka krismedvetenheten. Under krisens mest akuta fas ligger fokus på att kommunicera instruktioner för hur medarbetarna ska agera, men också på att ge stöd och hjälp till bearbetning av det som sker. Efter krisens avslutande hamnar återigen fokus mer på kriskommunikation för att bygga lojalitet, engagemang samt att hålla krismedvetandet på en rimlig nivå.

För en kommun finns kommunikation och samverkan i flera olika riktningar, vertikalt/horisontellt samt externt/internt (se figur 3). Den centrala vertikala externa kommunikationen under pandemin handlade i stor utsträckning om att informera och kommunicera med medborgarna (i olika roller som brukare, anhöriga mm) om krisen. Men detta vara bara en del av den externa vertikala kommunikationen. Det finns andra än medborgare att kommunicera med, såsom olika lokala organisationer. Kommunen kommunicerar ju regelbundet exempelvis med företag och civilsamhällets organisationer. Även kommunikation med medier kan räknas hit, vilket ju är en helt central del av den externa kommunikationen. Men extern kommunikation går också uppåt, mot regionala och inte minst nationella myndigheter. Information från nationella myndigheter ska hanteras i vardagen och under pandemin blev det extra viktigt. Det kom hela tiden mycket information på den nationella nivån och dessutom skulle det rapporteras från verksamheterna till länsstyrelser och nationella myndigheter.

Figur 3. Kommuners kommunikativa relationer

	Intern	Extern
Horisontell	Förvaltning och förvaltning/bolag	Kommuner och kommun/organisationer
Vertikal	Förvaltningsledning och förvaltningar/politisk ledning	Kommun och medborgare/lokala organisationer/myndigheter /medier

Den andra formen av extern kommunikation sker horisontellt. Här är det framförallt de flöden av kommunikation som sker mellan kommuner som åsyftas. Det finns både formella och informella nätverk som kan aktiveras och användas under en kris för att samordna, koordinera eller främja kunskapsutbyte. Även kommunikation via samverkansorganisationer som Göteborgsregionen (GR) eller andra kan räknas hit, men också enskilda chefers professionella nätverk.

Den interna kommunikationen kan också delas in horisontellt och vertikalt. Den horisontella är den som sker mellan de olika förvaltningarna och bolagen i en kommun, även detta via formella eller informella nätverk. I kriser blir krisledningsgrupper av olika slag ofta en arena där representanter för olika delar av förvaltningarna kan mötas. Den vertikala interna kommunikationen går också uppåt och nedåt från förvaltningsledningars synvinkel. Uppåt handlar det om att kommunicera med de folkvalda, med nämnder och styrelser och deras ledande representanter. Nedåt är det hur kommunikationen flödar uppåt och nedåt mellan förvaltningsledningar och medarbetare.

Beroende på vilken kris det handlar om, kommer olika former av kriskommunikation, extern och intern, vara olika viktig. Men i den samhällskris som pandemin innebär ändras förutsättningarna. Alla de ovan nämnda relationerna aktiveras och måste hanteras kommunikativt. Det är därför inte så konstigt om kommuner upplevde att covid-19 skapade kommunikativa påfrestningar utöver det vanliga. Stora mängder information behövde hanteras och förmedlas och alla behövde information samtidigt.

En kommunikativ kris

Vilka erfarenheter finns det då av pandemin som en kommunikativ kris inom de undersökta kommunerna och VGR? Helt klart är att kommunikation upplevdes som en central aspekt. Alla undersökta organisationer ger flera exempel på att de uppvärderat betydelsen av kommunikation under pandemin eftersom informationstrycket och behovet upplevts som närmast övermänskligt, speciellt i krisens inledning. Många styr- och ledningssystem sattes på hårda prov, så även den dagliga verksamheten, och kommunikation blev en resurs för att försöka se till att verksamheten inte lamslogs utan kunde fortsätta fungera. Kommunikation var också en central funktion i de krisledningsgrupper som formades, vilket i sig också visar hur inbäddad kommunikationsfunktionen blev. Den hade en självklar plats i såväl ledningsstruktur som ute i verksamheterna. Kritik som lyfts är dock att de kommunikativa aspekterna inte alltid varit integrerade i beslut som tagits. Här finns det en viktig lärdom att ta med sig om att kommunikation redan från början ska finnas med, inte bara organisatoriskt utan även ifråga om beslutsfattande. Då slipper man att i efterhand försöka lösa de kommunikativa aspekterna av ett beslut.

Hur hanterades då informationsflödet och det tryck som uppstod? Det finns flera gemensamma drag i berättelserna från kommunerna och regionen. Ett sådant är att försöka samla information och ta fram gemensamma lägesbil-

der. Detta knyter till viss del an till det som tidigare benämndes som sensemaking, att begripa sig på vad som pågår. De centrala ledningsorganen hade denna uppgift och genom att med jämna mellanrum göra lägesbilder fick alla inblandade en gemensam utgångspunkt för det fortsatta krisarbetet. Då kriser präglas av osäkerhet och stora informationsmängder blir lägesbilderna ett sätt att skapa struktur i krisen, ett sätt att "frysa flödet" så att organisationen har en fast punkt att utgå ifrån i sitt beslutsfattande. Denna aspekt fångas kanske inte direkt in av Heide och Simonssons funktioner, men är något som lyfts fram i de intervjuer som gjorts med företrädare för kommuner och regionen.

Ytterligare en punkt som lyfts fram är att beslut togs tidigt om att försöka förenkla regler kring kommunikation genom att undvika att ta fram egna riktlinjer och i stället luta sig mot de som tagits fram av andra expertmyndigheter som Smittskyddet/Vårdhygien i regionen och Folkhälsomyndigheten. Skälet som anges är att det minskade variationen i uttolkningar och skapade en större säkerhet i den aktuella situationen. Däremot var det viktigt att hinna anpassa informationen till lokala förhållanden, där också kommunikatörer spelade en central roll. Därmed är det inte sagt att det inte förekom avsteg från den linjen, vilket jag ska återkomma till. Ser vi på de funktioner för intern kriskommunikation som nämndes tidigare, var det helt centralt att "ge instruktioner" nedåt i organisationen. Men utöver de nämnda funktionerna handlade också en stor del av kommunikationsarbetet om att göra omvärldsanalys, att försöka få grepp om situationen. Inte minst den kommunikation som gick nedifrån och upp.

I den offentliga debatten har det då och då diskuterats vilken nytta kommunikatörer egentligen gör för organisationer och demokratin i stort. Argument har lyfts om att offentliga organisationer lägger för mycket resurser på kommunikatörstjänster (Eriksson, 2021). Kritiker riktar också in sig på kommunikatörer som "grindvakter", vilka snarare hindrar än bidrar till granskning och ett öppet samhälle. Inte minst återkommer ofta jämförelser som visar att andelen journalister minskar jämfört med kommunikatörer. Narrativet är att samhället blir mindre demokratiskt då organisationer snarare lägger resurser på att förhindra att information blir tillgänglig. Kommunikatörerna ses i bästa fall som onödiga, i värsta fall som ett hinder för öppenhet och för medborgare att få insyn och kunna utkräva ansvar. Detta trots att endast en liten del av kommunikatörers arbete handlar om att hantera mediekontakter.

Med pandemin förändrades narrativet. Både bland kommunikatörerna själva och hos företrädare för förvaltningsledningar lyfts kommunikationen fram som avgörande för att hantera pandemin. Flera kommuner ser kommunika-

tionen som en av de viktigaste insatserna under pandeminhanteringen eftersom krisen ställt krav på kontinuerlig kommunikation såväl med medarbetare, brukare och personal som med vårdhandshavare, anhöriga, invånare, fackliga organisationer och medier. Kommunikatörer bedöms ha haft en central roll för att lyckas med pandeminhanteringen, där mycket information skulle hanteras under stark tidspress och där många olika parter var inblandade.

En sak som många poängterar som en framgångsfaktor är att kommunikatörer funnits med i ledningen för krishantering från första början och att de därmed haft ledningens förtroende. Hanteringen av pandemin kan ses som kommunikatörernas revansch, som svaret på de ofta förekommande negativa omdömen om deras funktion och nytta. Under pandemin har de visat sig behöva, till och med alldeles nödvändiga och avgörande för hanteringen av pandemin.

Det betyder inte att det inte funnits problem. Flera kommuner nämner att det initialt inte var alldeles självklart att ta hänsyn till kommunikationens betydelse för pandeminhanteringen. Inte minst eftersom vissa förvaltningar inte var vana vid att ta med kommunikation som en central del i hur kriser ska hanteras. Det saknades helt enkelt ett kommunikationsperspektiv inom vissa delar av förvaltningarna.

Det tar tid att förmedla information och beslut mellan verksamheter och nivåer, och många lyfter därför fram att det i kris är viktigt att det finns fungerande system för att sammanställa information på ett enkelt och enhetligt sätt, såväl som kommunikationsverktyg och arenor för samordning och dialog. Andra lyfter de insatser som kommunikatörerna gjort under pandemin med att strukturera det stora informationsflödet, särskilt i pandemins inledande faser då många upplevde att det hade varit gynnsamt om informationen sorterats innan den skickades vidare. Lärdomarna vad gäller kommunikatörernas roll och insatser handlar i sammanfattning om vikten av att snabbt nå ut med tydlig, samstämmig och transparent information om ställningstaganden och beslut till medarbetare, brukare och medier för att dämpa oro och få organisationen att agera samstämmigt.

Kommunikativ förvirring och döda vinklar

Många kommentarer från kommunerna och regionen pekade på att det skapades ett informationsöverskott. Informationstrycket från olika håll var omfattande. Även inom organisationen ställdes frågor hela tiden om vad som hände och hur situationen skulle hanteras. Men även det omvända gällde. I vissa fall fanns det också informationsunderskott då förvaltningarna fick leta och jaga information från myndigheter eftersom riktlinjer inte uppdaterades i den takt som smittan spreds.

Trots ambitionen att ha ett strukturerat kommunikationsarbete fanns det exempel på kommunikativ förvirring, speciellt under de första månaderna av pandemin. Det kom hela tiden nya riktlinjer och besked, inte minst via de direktsända presskonferenserna. Eftersom alla fick information samtidigt - både myndigheter och medborgare – blev det besvärligt att implementera de beslut som tagits nationellt på lokal nivå. Informationen upplevdes som bristfällig och det var svårt att avgöra hur den skulle anpassas till gällande lagstiftning. Ibland kom besked på fredagen som skulle gälla på måndagen, vilket skapade problem med att ställa om organisationen och hantera kommunikationen med såväl personal som brukare och andra intressenter.

En konsekvens av att alla fick information samtidigt var att medborgares och brukares behov på information från förvaltningarna ökade då de förväntades kunna ge besked om vad som gällde. I intervjuerna ges det uttryck för en viss frustration över att informationen inte varit mer koordinerad, eftersom det skapade mycket merarbete att jaga information och klargöranden. Ytterligare komplikationer var när myndigheter på nationell nivå gjorde olika tolkningar av rekommendationerna. Att Arbetsmiljöverket och Folkhälsomyndigheten hade olika tillämpningar av skyddsutrustning skapade förvirring och konflikter inom organisationerna.

Den interna kommunikationen var inte heller oproblematiserad. Flera större kommuner och regionen beskriver den interna kommunikationen som mindre beredd att gå i krisläge jämfört med den externa. Det handlar delvis om bristande insikt om att det pandemin var en samhällskris och en kris för hela organisationen, vilket aktualiserar sensemaking igen då alla förvaltningar inte upplevde att det faktiskt pågick en kris. Sådana skevheter i krisupplevelse försvann efterhand i takt med att pandemin tog över hela samhället. En annan aspekt mer direkt kopplad till internkommunikation var att vissa kanaler som användes upplevdes som svåra att få överblick över eller att de inte användes på ett avsett sätt. Delvis saknades en tydlig struktur och plan för vissa sektorer röran-

de kommunikationsarbetet där informationen på intranätet ibland upplevdes som rörig och otydlig. Kommunikationen som gått ut till medarbetarna kom ibland för sent och upplevdes inte alltid som tillräcklig. Men i flera kommuner och i regionen påpekas det också att kriskommunikation inte hade en självklar plats i strukturen på intranätet, vilket också upplevdes som ett hinder för att hitta och strukturera information. Men oavsett strukturen påpekas det också att alla medarbetare inte gick att nå. Vissa använder inte kommunikationskanaler så som det är tänkt av ledningar och kommunikatörer, exempelvis visade det sig att det inte är självklart att alla medarbetare läser sina mail. Istället fick man använda sociala medier såsom Facebook för att nå ut brett i vissa kommuner. Andra brister var att vissa medarbetare inte ens hade tillgång till mail utan var beroende av muntlig information från närmaste chef, vilket i sig skapade en tung arbetsbelastning.

Sammantaget visar ovanstående beskrivning två centrala aspekter av kommunikationsstrukturen. För det första måste fungerande kanaler finnas på plats. Som alltid är det mest effektivt om de finns och fungerar under normala förhållanden eftersom det kan vara svårt att bygga nytt när krisen ska hanteras. Ju mer som finns på plats desto bättre. Det gäller både den externa och den interna kommunikationen och här kan allt från de nationella tv-sända presskonferenserna till fungerande intranät där personal är vana att hitta information tjäna som exempel på fungerande strukturer. Jag ska strax dyka djupare i organisationernas relation till medier, men helt klart är att det även här finns exempel på bristfälliga kommunikationsstrukturer. Medieskugga från lokala medier är exempel på strukturbrister för kommunikation.

För det andra är inte infrastrukturen i sig tillräcklig. Avancerade kommunikationssystem hjälper inte om medarbetarna inte använder dem. Även detta kan appliceras på hela landet och ner till kommunala förvaltningar under pandemin. På nationella myndigheters webbplatser har det under hela pandemin funnits mängder med information, även på många olika språk, men det är knappast där de flesta boende i utsatta områden letar efter krisinformation. I intervjuerna lyfts också problemen med att nå ut till delar av befolkningen som inte pratar svenska eller har andra medievanor än majoritetsbefolkningen som en central fråga att ta med sig till framtida kriser. Som redan skrivits så nås de inte via de breda kommunikationskanalerna som majoriteten av befolkningen använder. Här handlar det dock inte bara om grupper med bristande kunskaper i svenska och med andra medievanor. Personer som har funktionsvariationer eller befinner sig i utkanten av det etablerade samhället är också exempel på

svårnådda grupper för kommunikation i allmänhet och kanske kriskommunikation i synnerhet.

På samma sätt är interna kommunikationssystem till ingen nytta om medarbetarna inte använder dem. Bara för att något existerar är det inte säkert att det används. Vad pandemin lärt oss är dels att kommunikationskanaler bör finnas på plats innan krisen slår till, dels att kunskap måste finnas om hur dessa kanaler används i praktiken. Med andra ord är både kommunikationsstruktur och målgruppens beteenden ledord att ta med sig till framtida kriser.

Att inte ha vetskap om hur den kommunikativa praktiken faktiskt ser ut kan kallas för kriskommunikativa döda vinklar. Men det finns fler exempel på hur de tänkta kriskommunikativa praktikerna inte går som det var tänkt. I alla organisationer finns det en risk att kommunikationen missar vissa medarbetare eller avdelningar. Inte minst när verksamheten är organiserad i stuprör kan de som jobbar ”på tvärs”, riskera att inte nå av information. Kanske också beroende på att vissa, såsom serviceförvaltningar, inte alltid har direkt kontakt med brukare. Att vara medveten om att sådana vita fläckar kan uppstå i internkommunikationen är också en lärdom att ta med sig. En annan död vinkel är att kommunikationstrycket hamnar på ett annat ställe än förväntat. Ett exempel på detta är vad organisationers starka fokus på medier kan ställa till med. Att organisationer är starkt fokuserade på medier i sin externa kommunikation är välkänt. Föreställningar om mediernas makt över människors bild av verkligheten är stark, inte minst i offentliga organisationer (Fredriksson & Pallas, 2014). Dessa föreställningar kommer också påverka hur verksamheten organiseras, inte minst under en kris. Medierelationer ses som helt centrala, både för att sprida information men också för att bevara organisationens anseende i allmänhetens och andra aktörers ögon. Det finns tecken på att sådana föreställningar bidragit till att döda vinklar uppstått då fokus legat så starkt på medierelationer att andra kanaler eftersatts, framför allt sociala medier. Kommunerna och regionen har likt alla andra organisationer under det senaste decenniet skapat egna digitala kommunikationskanaler för att mer självständigt nå ut med sin bild av verksamheten och kanske framförallt för att direkt kommunicera med brukare, anhängare och medborgare (Johansson & Odén, 2018; Odén m fl., 2016). Under pandemin upplevde kommunerna ett större tryck på sociala medier än organisationen tagit höjd för ifråga om resurser. Det innebar att normal verksamhet inte kunde upprätthållas på vissa kommuners egna sociala medieplattformar när trycket var som störst. Detta speglar ett generellt resursproblem som också syns i tidigare studier, nämligen att det är svårt att dimensionera sociala medier

när trycket blir stort. Inte särskilt förvånande är det i kriser då osäkerhet och oro präglar situationen som dessa problem uppstår.

Information uppåt, nedåt och åt sidan

En samhällskris som covid-19 ställer stora krav på hela den kommunala och regionala organisationen. Informationsbehov och -tryck är stort och kraven på att hålla alla informerade är en utmaning. Sorteringen är viktig, men också att orka med att möta alla behov. På flera ställen nämns att den politiska ledningens behov av uppdateringar och lägesbilder delvis kan ha gjort att andra behov – från brukare och medarbetare - har fått stå tillbaka. Överlag fanns det en viss irritation över att jaga, leta och lägga stora resurser på att förmedla information uppåt i systemet. Vissa förvaltningar reagerade på hur mycket resurser som krävdes för att tillfredsställa informationsbehov hos kommunledningen. Från kommuners och regionens sida fanns det irritation över att återkopplingen av den information som skickats till statliga myndigheter brast, eller snarare upplevdes som obefintlig. Några som dock verkade varit väldigt nöjda med informationen är de politiska ledningarna. De beskrivs generellt ha upplevt sig informerade och därefter i stort överlåtitt till förvaltningarna att sköta pandemihanteringen. Andra relationer där kommunikationen beskrivs som oproblematisk är olika former av formella och informella nätverk och samverkansorgan. Flera nämner att redan upparbetade nätverk har varit helt centrala för informations- och erfarenhetsutbyte mellan region/kommuner och funktioner inom kommunerna. Det kan då dels handla om formella organ som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) eller GR, men också mer informella chefsnätverk för exempelvis IT-chefer, ekonomichefer mm.

Medierna som med- och motspelare

Tidigare nämndes medielogiken och att mediernas sätt att tänka påverkar handlingsutrymmet för organisationer. Forskningen visar att organisationer anpassar sin verksamhet till mediernas sätt att tänka och utfallet blir att medierna ibland blir ens medspelare, ibland ens motspelare (Johansson, 2018). Grunden för tänkandet är att det finns ett ömsesidigt beroende, att olika institutioner har makt över en resurs som den andre behöver. De resurser som medierna har är tillgång till publikens uppmärksamhet. För att nå ut med information blir därför offentliga organisationer till stor del beroende av medier. Även om webbplatser och sociala medier delvis rubbat nyhetsmediernas makt är de ändå – särskilt under en kris – centrala för att organisationen ska kunna

nå ut med sina budskap. De offentliga organisationerna har å sin sida information som resurs. Journalister kan inte hitta på egen information, de måste få tillgång till information för att kunna producera nyheter. Organisationen vill ha uppmärksamhet och medierna vill ha information. Ett ömsesidigt beroende, och den som behöver den andre mest är i underläge. Det är också i denna dans som nyheterna skapas, där journalisterna och deras källor på olika sätt försöker skaffa sig ett övertag. Visserligen har medierna sista ordet, både ifråga om urval och redigering av nyheterna. Men över tid har organisationer utanför medierna, inte minst offentliga organisationer, blivit allt skickligare på att ”tänka som medierna” och själva ta fram och paketera information så att det passar in i medielogiken (Asp, 2014).

Under en pandemi, och särskilt under den inledande fasen, är informationsbehovet stort och den som sitter på informationen har helt klart ett övertag. Som nämnts tidigare har många studier visat att medier ofta är ganska följsamma mot myndigheter då krisen är som intensivast. Information är en bristvara och allt som myndigheterna vill berätta skickar journalisterna gärna vidare till publiken vars behov av information är närmast omätligt. Mycket av detta tänkesätt har också präglat bilden de västsvenska kommunerna och VGR ger av mediebevakningen av pandemins inledande faser. De tyckte att den i stort sett varit bra och att förvaltningarna haft en god relation till medierna. Man har, åtminstone i stora drag, upplevt att journalisterna varit myndigheternas medspelare under pandemin genom att sprida information om smittspridning, rutiner för att minska trängsel och bidra till en hög vaccinationstäckning. Medierna upplevs överlag ha varit sakliga och balanserade och ur myndigheternas perspektiv hjälpt till med det som jag i tidigare avsnitt lyfte som en central funktion för kriskommunikationen; att öka medborgarnas förmåga att hantera krisen genom att öka kunskap om vad som sker och hur man kan skydda sig och andra. Andra studier visar också att medierna själva under krisens inledning snarast prioriterade informationsförmedling än kritisk granskning (Johansson, 2021b; Östlund, 2021).

Men inte oväntat finns det också synpunkter på medierna, både strukturellt och hur själva bevakningen sett ut. De kommuner som ingår i studien har ganska olika mediemiljö. Göteborg bevakas av Göteborgs Posten (GP) som är en av Sveriges större morgontidningar. Även Borås har en stor regional tidning – Borås Tidning – med staden som utgivningsort. Mölndal och Stenungssund täcks av mindre lokala dagstidningar, Mölndals-Posten respektive ST-tidningen, även om givetvis GP har stor täckning också i dessa kommuner. Tanum är

däremot utan egen tidning och i den mån händelser i kommunen täcks är det av Bohusläningen eller Strömstads Tidning, men som de intervjuade konstaterar ägnar de sig mest åt Uddevalla respektive Strömstad. Så även under pandemin. Representanter från Tanums kommun upplevde därför att det inte var så lätt att få ut information till allmänheten via medierna. Det fanns helt enkelt ingen som var beroende av kommunen som källa, vilket inte direkt underlättade informationsspridningen. Ett konkret problem blev att kommunen hade svårt att nå ut om hur läget i kommunen såg ut. Eftersom smittspridningen var ganska liten under den första vågen i kommunen, inte minst jämfört med storstadskommunerna, upplevdes en risk för att felaktiga bilder spreds om hur smittspridningen såg ut i kommunen om man bara tog del av rapporterna från de större städerna och kommunerna.

Här visar det sig på ett konkret sätt hur mediestrukturen sätter ramarna för kriskommunikation och det strukturella beroende som kommunerna har för att nå ut med samhällsinformation under en kris. Den diskussion som funnits om vita fläckar och kommuner i medieskugga blir ännu tydligare i en kris. Det blir tydligt att mediemiljön på många sätt sätter ramverket för offentliga organisationers möjlighet att ha en effektiv extern kriskommunikation.

Men det finns också synpunkter på själva bevakningen av pandemin. Inte helt oväntat finns det åsikter om nyhetsvärdering, där kommunrepresentanter och regionföreträdare anser att medierna ibland letat efter någon uppseendeväckande nyhet av negativ karaktär som man menar har bidragit till en ökad oro och minskad trovärdighet för kommunen, såväl som till den nationella strategin. Ett sådant exempel är hur överblivna doser av vaccinet hanterades, där de intervjuade upplevde att de följde de riktlinjer som fanns men att mediernas bevakning skapade en negativ stämning på orten. Här visar sig också en kritik av medielogiken då det upplevs som att medierna direkt högg på en negativ nyhetskrok när kommunen informerade om att det fanns doser kvar. Ett annat exempel på hur journalistiken krockar med kommunens intressen rörde återhållsamhet med att informera om vilka äldreboenden som hade smittspridning våren 2020. I kommunens ögon ville man värna den personliga integriteten och upprätthålla en viss grad av sekretess, medan det från mediernas sida sågs som ett tecken på mörkläggnings. Här ställs olika logiker mot varandra: allmänintresse gentemot enskilda individers intresse. I situationer där missförhållanden avslöjas kommer också enskilda att drabbas på annat sätt. Den systemkritik som riktades mot äldreomsorgen upplevdes av enskilda chefer som att de själva oförtjänt ställdes till svars. Mediebilden sågs helt enkelt inte som rättvis.

Sammantaget är inte resultaten från KomCo-studierna kring medierna som med- och motspelare särskilt förvånande. Medierna är en central resurs för myndigheterna att nå ut till medborgarna under en kris, där också de mediestrukturella villkoren är centrala. Det kan också noteras att de traditionella medierna fortfarande är helt avgörande för informationsspridning trots att kommuner och andra myndigheter har fått helt andra möjligheter att kommunicera via egna kanaler såsom webbplatser och sociala medier. Att det finns spänningar som uppstår mellan myndigheter och medier i nyhetsarbetet är något vi känner igen från tidigare. Dessa spänningar handlar om olika synsätt på nyhetsvärdering och nyhetspresentation där dramatisering och fokus på enskilda händelser/personer och mediernas granskande uppdrag är grunden för dessa spänningar.

Kriskommunicera din personal

Vad som lätt förbises är de anställdas centrala roll för kriskommunikationen. Heide och Simonsson (2016) lyfter särskilt fram att medarbetarna har en speciell relation till organisationen. De anställdas koppling till organisationen innebär bland annat att de har en stark formell och juridisk relation till organisationen. Men inte bara det. De har ju som anställda ett stort intresse av organisationens väl och ve då deras försörjning, arbetsvillkor och motivation är tätt knutet till organisationen. Lägg därtill att det finns starka band av identifikation med organisationen (och professionen). De anställda är dessutom både mottagare och avsändare av information, både internt och externt. Sammantaget är medarbetarnas relation till organisationen både starkare och mer mångfacetterad än för andra intressenter, inte minst då de själva är en del av organisationen.

Som tidigare nämnts handlade mycket om att föra ut information, inte minst hur arbetet skulle genomföras i relation till brukare och andra. Lokal anpassning av nationella och regionala riktlinjer var centralt, vilket tog mycket kraft i anspråk. Här nämner också flera kommuner hur man jobbat med innovationer för att exempelvis höja kunskapen om vårdhygien med lärplattformar, hygienkörkort och pappdockor i naturlig storlek för att visa hur skyddsutrustning ska användas. Viljan att försöka överkomma kommunikationshinder har enligt all insamlad empiri varit stor hos alla inblandade. En svaghet är givetvis att dessa lokala anpassningar alltid riskerar att gradvis avvika från generella riktlinjer. Inte minst om informationen går genom flera led av organisationen. För att motverka ”viskleken” hittar vi exempel på att man haft stormöten för chefer och andra träffar för att minska sådana risker.

En aspekt av de funktioner som Heide och Simonsson tar upp handlar om bearbetning och stöd. I intervjuerna återkommer detta som ett genomgående tema. Många anställda var oroliga och rädda, inte minst de som skulle hantera potentiellt sjuka brukare. Här finns det också återkommande berättelser om att det tog väldigt mycket tid i anspråk, inte minst av första linjens chefer som fick försöka hantera den oro och osäkerhet som fanns hos personalen. Det verkar, av intervjuer och självvärderingar, som att detta varit ett betydande problem. Och att det tagit mycket resurser och kraft från framförallt cheferna vars arbetsbelastning redan var hög.

Den digitala revolutionen

Inom kriskommunikationsforskning handlar mycket om plattformar och inte minst hur nya kommunikationsteknologier påverkar hur kommunikation kan genomföras och även hur den uppfattas och används. Inom forskningen har mycket energi lagts på att försöka förstå hur inte minst internet och sociala medier påverkat förutsättningarna för och genomförande av kommunikation under kriser. Forskningen lyfter dels fram att nya sätt att kommunicera läggs till de redan etablerade, dels att det från organisationernas perspektiv finns lite olika förhållningssätt, inte minst till sociala medier. En del är väldigt aktiva och arbetar hela tiden med olika plattformar för att nå ut och skapa relationer, medan andra har ett mindre aktivt förhållningssätt och även om de använder sociala medier så är de inte så centrala för deras kommunikation (Odén m fl., 2016; Johansson & Odén, 2018). Intervjuerna ger en ganska entydig bild av att de digitala kanalerna blivit en integrerad del av verksamheten, särskilt i den externa kommunikationen, men även internt.

Ytterligare ett exempel på hur kommunikationen lyckades var hur organisationen ställde om till en digital organisation. Detta arbete byggde på att det fanns en fungerande digital infrastruktur med datorer och andra hjälpmedel som möjliggjorde distansarbete, där digitala möten blivit en del av vardagen. Eftersom de digitala verktygen fanns kunde kommunerna växla om till en ny form av organisation på några månader, även om det fanns vissa brister i tillgång till headsets och annan teknik till en början. Men det fanns också stora klyftor både mellan olika enheter och inom enheterna. Lärandet fick i detta avseende ske organiskt, där kollegor fick hjälpa varandra för att höja kompetensen inom förvaltningarna. Men trots allt har en omställning som kanske tagit många år utan en kris blivit en del av vardagen på knappt två år. Påpekas ska också att en central del var att även politikernas digitala kompetens tog stora

språng, då olika styrelse- och nämndsmöten efterhand sköttes på olika former av digitala plattformar.

Det ska dock betonas att säkerhetsaspekten är en utmaning. Regioner och kommuner hanterar uppgifter där människors personliga integritet måste skyddas och digitala plattformar som lanserats under pandemin har inte alltid den säkerhet som krävs för att hantera möten där det kan delas känslig information. Att både kunna jobba med digitala möten/arbete och säkerställa personlig integritet är en utmaning alla organisationer måste hantera framöver. Hackerattacken på Coop, Shell och Kalix kommun de senaste åren visar det digitaliserade samhällets sårbarhet. Våra liv blir mer och mer komplexa, där organisationer och individer interagerar globalt, inte minst via digitala system. Men samtidigt har vi gjort oss helt beroende av olika system sedan en lång tid tillbaka. Och ju mer beroende vi blir av sådana system, desto sårbarare blir vi. System blir hackade eller kraschar och grundfrågan är hur offentliga organisationer hanterar frågor kring digital kapacitet och säkerhet. Inom krishantering pratar man om kontinuitetsarbete, att verksamheten ska kunna fortgå på en rimlig nivå trots att det är kris. Detta är något som vi alla, både individer och organisationer, måste lägga mer tid på. För vad gör vi den dag systemet kraschar? Vad är Plan B? Ju mer digitaliserade regioner och kommuner blir desto viktigare blir dessa frågor.

Lärdomar på vägen

Om jag ska sammanfatta erfarenheterna av kriskommunikation i det empiriska materialet som samlats inom KomCo ska det först påpekas att en samsyn är att många saker gått väldigt bra. Verksamheter har fungerat, även om de var ordentligt ansatta i början av pandemin. Men efterhand är erfarenheterna att det fungerat bättre och bättre. Även kommunikationen har följt samma mönster. Från att ha varit turbulent under första fasen av pandemin blev den mer och mer strukturerad. Men det ska påpekas att intervjuer och annan empiri utgår från ett ledningsperspektiv, vilket gör att bilden är mer positiv än om medarbetares syn på hanteringen funnits med i analysen.

Pandemin har utmanat de kommunala organisationerna på ett sätt som de aldrig varit med om tidigare, detta eftersom pandemin blev en samhällskris. Därmed blev hela organisationen indragen i krisen, vilket också förändrade förutsättningarna för kriskommunikationen. Vad som är tydligt i materialet är just förmågan, och i vissa fall bristerna, i att kunna ställa om organisationen för att hantera pandemin.

Vilka aspekter av kriskommunikation är då värda att lyfta fram. Jag skulle vilja trycka på sex punkter.

- 1. *Kommunikatörernas revansch*: Kommunikatörer har blivit ett allt vanligare inslag i organisationer, inte minst i offentlig sektor. Det har ibland ifrågasatts, men pandemin innebar kommunikatörernas revansch på flera plan. Dels var det tydligt att ledningar insåg att kommunikationskompetensen är central för ledning och styrning genom att kommunikationschefer blev en del av den centrala krisledningen, dels uppvärderas och värdesattes kommunikatörernas arbete på ett annat sätt än tidigare.
- 2. *Living in a digital world*: Hade det gått att klara av pandemin så bra som det ändå gjort för 20 år sedan? Tveksamt. Offentliga organisationer var givetvis digitala på många sätt redan före pandemin, men under det första halvåret togs ett språng som kanske skulle tagit 5-10 år med en normal förändringsprocess. Men för att detta skulle vara möjligt krävdes tekniska möjligheter. De svenska kommunerna (och regionerna) var på många sätt redan digitaliserade i sin kommunikation före pandemin så till vida att stora delar av infrastrukturen fanns på plats. Pandemin gjorde att människorna i organisationen på allvar kunde utnyttja teknikens möjligheter.
- 3. *Om rädslan för medieskuggan*: Trots det som sagts ovan sätter den traditionella mediestrukturen ramarna på många sätt, inte minst för den externa kommunikationen. Föreställningar om att traditionella medier är helt centrala för att nå medborgarna med information och för att hantera en negativ mediebild ligger långt fram i kommunala tjänstemäns världsbild. Detta trots att man byggt upp egna kanaler via webb och sociala medier under lång tid. Inför framtiden handlar det kanske om att försöka hitta balansen mellan de egna kanalerna och traditionella medier så att resurserna hamnar på rätt ställe när krisen kommer.
- 4. *Samtidighetens dilemma*: I en värld där all kommunikation når alla samtidigt skapas det situationer där det både är svårt att få en överblick och där alla reaktioner kommer på en och samma gång. Oavsett om man är tjänsteman i beslutsfattande ställning, personal inom äldreomsorgen eller medborgare med sin mamma på äldreboende fick man i stort sett samma information samtidigt

som alla andra om hur pandemin utvecklades och vilka rekommendationer som gällde. Transparensen är givetvis bra på många sätt, men ur ett styrnings- och ledningsperspektiv är den inte alldeles lätt att hantera. Utmaningen framöver är då att skapa system för beslutsfattande i en miljö där alla får information samtidigt.

- *5. De osynliga kanalerna:* I intervjuerna lyfts givetvis särskilda grupper för krishantering som organiserats för att möta pandemin fram. Men när intervjuerna sammanställs verkar de befintliga nätverk som kanske inte syns i organisationskartor vara avgörande. Det handlar om nätverk mellan chefer, men även i vissa fall mellan professioner. Dessa osynliga kanaler visar sig vara ovärderliga för att sprida information och dela kunskap på ett sätt som går utanför den officiella organisationsstrukturen. Att värna dessa och kanske också inventera dem för att kunna använda dem strategiskt kommunikativt under en framtida kris är en annan sak att ta med sig framöver.
- *6. Döda vinklar och vita fläckar:* Ingen organisation är perfekt, ingen kriskommunikation är optimal. Det finns alltid brister och saker som kan förbättras. De döda vinklarna handlar både om att det finns strukturella problem med kommunikationskanaler som inte är tillräckligt utbyggda eller som inte finns att tillgå. Men också om vikten av att verkligen förstå hur den befintliga kommunikationsstrukturen används. Det smyger sig lätt in en övertro på att kanaler används på ett sätt som organisationen förutsätter. Men kunskap i vilken utsträckning och på vilket sätt både medarbetare, brukare och medborgare använder kommunikationskanalerna är A och O för kriskommunikation.

Referenser

- Alghed, J., & Brorström, B. (2021). *Den mindre kommunen visar vad den kan. Tanums kommun hantering coronapandemin*. Kommunforskning i Väst, U-rapport 103.
- Alghed, J., & Jensen, C. (2022). *Covid-19-pandemin som förändringskraft*. Kommunforskning i Västsverige, rapport 173.
- Alghed, J., Jensen, C., Johansson, B., & Leppänen, C. (2021a). *Utvärdering av Mölndals stadshandling av Covid-19-pandemin*. Kommunforskning i Väst, U-rapport 105.
- Alghed, J., Jensen, C., Löfström, M., & Leppänen, C. (2021b). *Utvärdering av Stenungsunds kommuns hantering av Covid-19-pandemin*. Kommunforskning i Väst, U-rapport 104.
- Andersson Odén, T., Ghersetti, M., & Wallin, U. (2005). *Tsunamins genomslag. En studie av svenska mediernas bevakning*. Krisberedskapsmyndigheten
- Andersson, S., & Aylott, N. (2020). *Sweden and coronavirus: Unexceptional exceptionalism* Soc. Sci., 9(12), 232.
- Andersson, U. (2021a). *Förtroende för medier: Vinnare och förlorare under pandemin*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Andersson, U. (2021b). *Myndighetsförtroende under pandemin*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Asp, K. (1986). *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Akademitratur.
- Asp, K. (2014). Mediatization: Rethinking the question of media power. I K. Lundby (red), *Mediatization of Communication* (s. 349–373). De Gruyter Mouton.
- Asp, K. (2007). Fairness, informativeness, and scrutiny. The role of news media in democracy. *Nordicom Review*, 28, 31–50.

- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. SAGE.
- Bengtsson, S., & Johansson, B. (2018). Micro Media Generations. How New Technologies Change our Media Morality. *Nordicom Review* 39(2) 95–110.
- Bjørkdahl, K., Kjeldsen, J.E., Villadsen, L., & Vigsø, O. (2021). Argumentum ad solidaritatem: Rhetorical Leadership Strategies in Scandinavia During COVID-19. In M. Lewis, E. Govender & K. Holland (red), *Communicating COVID-19. Interdisciplinary Perspectives* (s. 163–184). Palgrave MacMillan.
- Bohlin, G., Bergman, M., & Brounéus, F. (2021). Allmänhetens syn på medierrapporteringen om corona. I B. Johansson & L. Truedson (red), *Journalistik i coronas tid* (s. 144–155). Institutet för Mediestudier.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management*. Cambridge University Press.
- Bringselius, L., & Rothstein, B. (2021). Sveriges kommuner och regioner - en maktfaktor utan demokratisk legitimitet. I *Vad händer nu? Välfärden efter corona*. Premissförlag.
- Brorström, B., Johansson, B., & Kastberger Weichselberger, G. (2021). *Godkänt, men med förbehåll – Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning*. KFI-rapport 167. Kommunforskning i Väst.
- Chadwick, A. (2017). *The hybrid media system: politics and power*. Oxford University Press.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2020). Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer. *Public Administration Review*, 80(5), 774–779.
- Coombs, T. (2009). Conceptualizing Crisis Communication. In R. L. Heath & H.D. O’Hair (red.), *Handbook of Risk and Crisis Communication* (s. 99–118). Routledge.
- Cornia, A., Dressel, K., & Pfeil, P. (2016). Risk cultures and dominant approaches towards disasters in seven European countries. *Journal of Risk Research*, 19(3), 288–304.

- Dahlgren, P. (2021). Ställde journalisterna kritiska frågor under Folkhälsomyndighetens presskonferenser? I B. Johansson & Lars Truedson (red.), *Journalistik i coronas tid* (s. 45–72). Institutet för Mediestudier.
- Dahlström, C., & Lindvall, J. (2021). *Sweden and the COVID-19 Crisis*. Göteborgs universitet. Quality of Government Institute.
- Eriksson, G., Larsson, LÅ, & Moberg, U. (2013). *Politikernas arena: En studie om presskonferenser på regeringsnivå*. Studentlitteratur.
- Eriksson, M. (2021). Riskkommunikation för kommunens krisberedskap. *En kunskapsöversikt. DURCOM Arbetsrapport 2*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Esaiasson, P., Sohlberg, J., Ghersetti, M., & Johansson, B. (2020a). How the coronavirus crisis affects citizen trust in government institutions and in unknown others – Evidence from “the Swedish experiment”. *European Journal of Political Research*, 60(3), 748–760.
- Esaiasson, P., Sohlberg, J., Ghersetti, M., & Johansson, B. (2020b). *Kriskommunikation under en pandemi. Hur boende i utsatta områden informerade sig om coronaviruset våren 2020*. Göteborgs universitet, JMG.
- Frandsen, F., & Johansen, W. (2017). *Organizational Crisis Communication*. SAGE.
- Fredriksson, M., & Pallas, J., (2014). Den medialiserade myndigheten. *En analys av svenska myndigheters anpassningar till medielogiken*. JMG, Göteborgs universitet.
- Ghersetti, M. & Andersson Odén, T. (2010). *Pandemin som kom av sig : om svininfluensan i medier och opinion*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Ghersetti, M. & Odén, T. (2021). *Coronapandemin våren 2020. En undersökning av nyheter och opinion*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Ghersetti, M. (2021). Den största nyheten. I B. Johansson & Lars Truedson (red.), *Journalistik i coronas tid* (s. 23–44). Institutet för Mediestudier.

- Ghersetti, M., Odén, T., & Rodin, P. (2018). *Ebolahotet. Bilden av en smitta i nyheter, sociala medier och i myndigheternas kriskommunikation*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Glasgow Media Group (1985). *War and Peace News*. Open University Press.
- Gustavsson, G. (2021). *Du stolta, du fria: om svenskarna, Sverigebilden och folkhemspatriotismen*. Kaunitz-Olsson.
- Hanitzsch, Thomas (2007). Deconstructing Journalism Culture: Toward a Universal Theory. *Communication Theory*, 17, 367–385.
- Hansen, P., Larsen, E., & Gundersen, C. (2021). Reporting on one's behavior: A survey experiment on the nonvalidity of self-reported COVID-19 hygiene-relevant routine behaviors. *Behavioural Public Policy*, 1–18.
- Heath, R.L., & O'Hare, D. (2009). *Handbook of Risk and Crisis Communication*. Routledge.
- Heide, M., & Simonsson, C. (2016). *Krisen inifrån*. Lund. Studentlitteratur.
- Hjarvard, S. (2013). *The mediatization of culture and society*. Routledge.
- Hvitfelt, H. (1988). *Nyheter i krig : Nyhetsförmedlingens villkor och innehåll vid allvarliga kriser och krigssituationer*. Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Ihlen, Ø., Johansson, B., & Blach-Ørsten, M. (kommande). Experiencing COVID-19 in Denmark, Norway and Sweden: The role of the Nordic Model. In R. Tench, J. Meng, & Á. Moreno (red.), *Strategic Communication in a Global Crisis*. Routledge.
- Jensen, C., Leppänen, C., Löfström, M., & Kastberg Weichelberger, G. (2021). *Decentraliserad krisorganisering. En studie av Borås Stads hantering av pandemin*. Kommunforskning i Väst, U-rapport 107.
- Johansson, B. (2004). Journalistikens nyhetsvärderingar. I J. Strömbäck & L. Nord (red.), *Medierna och demokratin*. Studentlitteratur.
- Johansson, B. (2014). Skapar medierna kunskapsklyftor? I B. Johansson, S. Kumlin, E. Naurin & L. Wängnerud (red.), *Det politiska spelet : medborgare, medier och politiker i den representativa demokratin* (s. XX-XX). Studentlitteratur.

- Johansson, B. (2018). *Medierna som med och motspelare: offentlig sektor och journalistiken*. Tillitsdelegationen.
- Johansson, B. (2021a). *Allmänhetens syn på myndigheternas kriskommunikation*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Johansson, B. (2021b). Med beröm godkänt. journalisternas syn på kriskommunikation och journalistik. I B. Johansson & Lars Truedson (red.), *Journalistik i coronas tid* (s. 106–118). Institutet för Mediestudier.
- Johansson, B., & Odén, T. (2017). Struggling for the Upper Hand. News sources and Crisis Communication in a Digital Media Environment. *Journalism Studies*, 19(10), 1489–1506.
- Johansson, B., & Sandstig, G. (2020). *Riskkommunikativt lärande under en pandemi - hur medborgarna bedömer användbarheten av coronainformation i olika kanaler*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Johansson, B., & Vigsø, O. (2017). *72 timmar. En analys av en informationskampanj*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Johansson, B., & Vigsø, O. (2021). Sweden: Lone hero of stubborn outlier? I D. Lilleker, I. A. Coman, M. Gregor, & E. Novelli (red.), *Political Communication and COVID-19: Governance and Rhetoric in Times of Crisis*, (s. 155–164). Routledge.
- Johansson, B., Hopmann, D.N., & Shehata, A. (2021). When the rally-around-the-flag effect disappears, or: when the COVID-19 pandemic becomes “normalized”, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31, 321–334.
- Johansson, B., Lane, D.R., Sellnow D.D., & Sellnow, T.L. (2021) No heat, no electricity, no water, oh no!: an IDEA model experiment in instructional risk communication. *Journal of Risk Research*, 24(12), 1576-1588.
- Johansson, B., Sohlberg, J., & Esaiasson, P. (kommande). Rallies around the Nordic flags. Institutional trust and crisis management in high trusting societies during the COVID-19 pandemic. I B. Johansson, Ø. Ihlen, J. Lindholm, & M. Ørsten (red.), *Communicating a pandemic. Crisis communication and COVID-19 in the Nordic Countries*. Nordicom.

- Johansson, B., Sohlberg, J., Esaiasson, P., & Ghersetti, M. (2021). Why Swedes don't wear face masks during the pandemic—A consequence of blindly trusting the government. *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, 4(2), 335–358.
- Johansson, B., & Strömbäck, J., (2019). *Kampen om mediebilden. Nyhetsjournalistik i valrörelsen 2018*. Institutet för Mediestudier.
- Jönsson, E., & Oscarsson, H. (2021). *Den svenska coronastrategin*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Karlsson, L. (2021). "UNDER PRESSURE". *A study of the Swedish Public Health Agency's crisis, - and reputation management during the COVID-19 pandemic*. Göteborgs universitet: JMG.
- Kastberg Weichelberger, G., Algehed, J., & Brorström, B. (2021). *Mobilisering och samordning – En studie av Göteborgs Stads hantering av pandemin*. Kommunforskning i Väst, KFI-rapport 170.
- Lagadec, P. (2009). *The Megacrisis Unknown Territory - In Search of Conceptual and Strategic Breakthroughs*. (hal-00404076)
- Larsson, L., & Nohrstedt, S A. (1996) "Det ser onekligen illa ut...". *Kommunikationsproblem i samband med Estoniakatastrofen 28 september 1994*. Rapport nr 168:1. Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Larsson, L., (2010). Crisis and Learning. I T. W. Coombs & S.J. Holladay (red.), *The Handbook of Crisis Communication*, (s. 713–719). Wiley-Blackwell.
- Lindell, M.K., & Prater, C.S. (2003). Assessing Community Impacts of Natural Disasters. *Natural Hazards Review*, 4(4), 176–185.
- Manzoor, A. (2021). *Pandemier! Fri Tanke*.
- McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass communication and the public interest*. SAGE.
- Odén, T., Djerf-Pierre, M., Ghersetti, M., & Johansson, B. (2016). *Kriskommunikation 2.0. Allmänhet, myndigheter och medier i det digitala medielandskapet*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

- Olsson, E-K. (2014). Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(2), 113–125.
- Van Aelst, P., Toth, F., Castro, L., Štětka, C., de Vreese, C., Aalberg, T., Cardinal, A-S., Corbu, N., Esser, F., Hopmann, D.N., Koc-Michalska, K., Matthes, J., Schemer, C., Sheaffer, T., Splendore, S., Stanyer, J., Stępińska, A., Strömbäck, J. & Theocharis, Y. (2021) Does a Crisis Change News Habits? A Comparative Study of the Effects of COVID-19 on News Media Use in 17 European Countries, *Digital Journalism*, 9(9), 1208–1238.
- Pierre, J. (2020). Nudges against pandemics: Sweden's COVID-19 containment strategy in perspective. *Policy and Society*, 39(3), 478–493.
- Rönnerstrand, B. (2021). *Svenskarnas vaccinvilja och oro för vaccinetts biverkningar*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Seeger, M.W., & Sellnow, T.L. (2016). *Narratives of Crisis. Telling Stories of Ruin and Renewal*. Stanford University Press.
- Sellnow, D., Johansson, B., Sellnow, T., & Lane, D. (2018). Toward a global understanding of the effects of the IDEA model for designing instructional risk and crisis messages: A food contamination experiment in Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(2), 102–115.
- SOU 2020:80. (2020). *Delbetänkande 1 – Äldreomsorgen under pandemin*.
- SOU 2021:89 (2021). *Delbetänkande 2 – Sverige under pandemin*.
- Strömbäck, J. (2008). Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics. *International Journal of Press/Politics*, 13(3), 228–246.
- Strömbäck, J. (2019). Journalistikens nyhetsurval och nyhetsvärderingar. I M. Karlsson & J. Strömbäck (red.), *Handbok i journalistikforskning* (s. 171–185). Studentlitteratur.
- Strömbäck, Jesper (2005). In Search of a Standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. *Journalism Studies*, 6(3), 331–345.

- Strömbäck, J., Tsifti, Y., Boomgaarden, H., Damstra, A., Lindgren, E., Vliegenthart, R., & Lindholm, T. (2020). News media trust and its impact on media use: Toward a framework for future research. *Annals of the International Communication Association*, 44(2), 139–156.
- Thompson, J.B. (2000) *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*. Polity Press.
- Thorbjørnsrud, K., Ustad Figenschou, T., & Ihlen, Ø. (2014). Mediatization in public bureaucracies: A typology. *Communications*, 39(1), 3–22.
- Tichenor, P.A., Donohue, G.A., Olien, C.N. (1970). Mass media flow and differential growth in knowledge. *Public Opinion Quarterly*. 34(2), 159–170.
- Truedson, L., & Johansson, B. (2021). Klarade journalistiken att bevaka coronapandemin? B. Johansson & Lars Truedson (red.), *Journalistik i coronas tid* (s. 8–22). Institutet för Mediestudier.
- Van Aelst, P. (2021). COVID-19 as an Ideal Case for a Rally-around-the-Flag? How Government Communication, Media Coverage and a Polarized Public Sphere Determine Leadership Approval in Times of Crisis. I P. Van Aelst & J. Blumler (red.), *Political Communication in the Time of Coronavirus* (s. 1-14). Routledge.
- Vigso, O. (2016). *Kriskommunikation*. Studentlitteratur.
- Vigso, O. (2018). Sorg, vrede och beslutsamhet. Politiska ledare uttalar sig efter en terrorattack. I B. Johansson & L. Truedson (red.), *"Allt tyder på ett terror-dåd" – Stockholmsattentatet 2017 i medier och opinion* (s.161–180). Institutet för mediestudier.
- Walter, AS., & Drochon, H. (2020). Conspiracy thinking in Europe and America: comparative perspective. Political Studies, Epub ahead of print 16 December 2020.
- Ward, Stephen J.A. (2009). Journalism ethics. I Karin Wahl-Jorgensen & Thomas Hanitzsch (red.), *The Handbook of Journalism Studies*, (s. 307–324). Routledge.
- Wiik, Jenny (2010). *Journalism in Transition. The Professional Identity of Swedish Journalists*. Göteborgs universitet, JMG.

Xiao X, Borah P, Su Y. The dangers of blind trust: Examining the interplay among social media news use, misinformation identification, and news trust on conspiracy beliefs. *Public Underst Sci.* 30(8):977–992.

Östlund, E. (2021). Redaktioners lärdomar under coronapandemin. I B. Johansson & L. Truedson (red.), *Journalistik i coronas tid* (s. 119–143). Institutet för Mediestudier.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se