

POLICYFÖRÄNDRING UNDER KRIS

-EN IDÉANALYS AV SVERIGES CORONASTRATEGI

Kandidatuppsats
Offentlig förvaltning

Alva Björnlinger
Sargina Younan

A-K2024:48



HÖGSKOLAN I BORÅS

Program: Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning

Svensk titel: Policyförändring under kris- En idéanalys av Sveriges coronastrategi

Engelsk titel: Policy changes during crisis- An ideational analysis of the Swedish corona pandemic strategy

Utgivningsår: VT 2025

Författare: Alva Björnlinger och Sargina Younan

Handledare: Jonas Westman

Examinator: Angelica Börjesson

Nyckelord: Coronastrategi, nyinstitutionell teori, policyförändring, kris, legitimitet

Sammanfattning

Studien utgår från den svenska coronastrategin som utvecklades av regeringen i samråd med Folkhälsomyndigheten, för att hantera smittspridningen av covid-19. Syftet med studien är dels att redogöra för hur Sveriges coronastrategi förändrades under pandemin, dels att bidra med förklaringar till vad som kan ha inverkat på, och format den eventuella förändringen av strategin. Tidigare forskning berör framför allt pandemins inledning, och visar att den svenska coronastrategin urskilde sig från andra länder genom en hög grad av frivilliga åtgärder samt Folkhälsomyndighetens framträdande roll. Den tidigare forskningen framhäver institutionella förklaringar till varför den svenska strategin formades som den gjorde. Studien avser att bygga vidare på förklaringarna genom att studera strategin som helhet och hur den förändrades. Till hjälp anläggs ett nyinstitutionellt teoretiskt ramverk med olika perspektiv som både förklarar institutionell kontinuitet och institutionell förändring. Studien är kvalitativ och utgår från en abduktiv ansats. Empirin består av offentliga dokument, och det insamlade materialet bearbetas genom en idéanalys, där konstruerade idealtyper analyseras mot vad som framkommit av dokumenten. Resultatet pekar på att strategin förändrades vad gäller relationen mellan Folkhälsomyndigheten och regeringen, genom en förändring från evidensbaserade åtgärder till åtgärder byggda på en försiktighetsprincip samt en övergång från informativa till fler reglerande styrmedel. Analysen visar att flera nyinstitutionella idealtyper tillsammans, kan ge förklaringar till förändringen av coronastrategin. Förändringen kan förstås som en strävan efter legitimitet, där historiska institutionella logiker bryts ner och tar efter andra, när strategins legitimitet hotas. Studiens metod och angreppssätt kan problematiseras utifrån forskarnas inblandning och betydelse för utformandet av idealtyperna, samt risken att skapa idealtyper som tvingas på materialet, trots att de inte har någon förklaringskraft. Samtidigt antar studien en öppen ansats kring utformningen och utgår från tidigare forskning i skapandet av relevanta idealtyper.

Förord

Det börjar närma sig fem år sedan coronapandemin tog över Sverige och världen. Med bränder som slukat tiotusentals hem i Kalifornien och hybridattacker på Östersjön, är studier av hur det offentliga hanterar kriser mer aktuellt än vad vi först kunde tro när arbetet med uppsatsen påbörjades. Förhoppningsvis har studien bidragit till att vi lärt oss mer om hur kriser hanteras och hur policyer förändras, kunskaper som tyvärr kan tänkas bli relevanta för vårt kommande yrkesliv.

Vi vill passa på att tacka vår handledare Jonas Westman för viktig feedback, stöttning och att du utmanat oss under arbetet med uppsatsen.

Jönköping den 22 januari 2025

Alva Björnlinger
Sargina Younan

Innehållsförteckning

1	INLEDNING.....	1
1.1	Problemformulering, syfte och forskningsfrågor.....	1
2	LITTERATURGENOMGÅNG.....	3
2.1	Politikens roll och policyförändringar under kriser	3
2.2	Sveriges coronastrategi under pandemins inledning.....	3
2.3	Förklaringar till utformandet av inledningen av Sveriges coronastrategi	5
3	ETT NYINSTITUTIONELLT TEORETISKT RAMVERK	6
3.1	Perspektiv som förklarar institutionell kontinuitet.....	7
3.2	Perspektiv som förklarar institutionell förändring	8
3.3	Vetenskapens institutionella roll i politiken.....	9
3.4	Studiens tillämpning av nyinstitutionell teori	10
4	METOD	11
4.1	Metodologiska utgångspunkter	11
4.2	Empiriinsamling	12
4.3	Urval.....	13
4.4	Analysverktyg	14
4.5	Forskningsetiska överväganden	15
5	RESULTAT	16
5.1	Sveriges coronastrategi	16
5.1.1	Åtgärder under pandemins första våg.....	17
5.1.2	Åtgärder under pandemins andra våg.....	18
5.1.3	Åtgärder under pandemins tredje våg.....	20
5.1.4	Åtgärder under pandemins fjärde våg.....	21
5.2	Förändringen av den svenska coronastrategin	23
6	EN IDÉANALYS AV SVERIGES CORONA STRATEGI	25
6.1	Förändringen av relationen mellan Folkhälsomyndigheten och regeringen	25
6.2	Från evidensbaserade åtgärder till en försiktighetsprincip.....	27
6.3	Från informativa till detaljreglerande styrmedel.....	30
7	SLUTSATS OCH DISKUSSION.....	32
7.1	Studiens angreppssätt och framtida forskning	33

1 INLEDNING

Sverige har genomgått en rad kriser som den offentliga sektorn har behövt hantera under 2000-talet. Kriserna har krävt snabba beslut som ofta har lösts upp och förändrats under krisens gång. En nationell kris kan enligt Åse (2015, s. 6) beskrivas som en ”oväntad och dramatisk händelse där stora materiella resurser står på spel, det råder tid- och informationsbrist och människor har mist eller riskerar att mista livet”. Olika myndigheter och samhällsfunktioner står i fokus beroende på krisens art, men situationen kräver det offentligas agerande. En omvälvande kris som det svenska samhället har behövt hantera i modern tid är coronapandemin. Krisen som coronapandemin förde med sig, orsakades av ett lokalt utbrott av lunginflammation i den kinesiska staden Wuhan, i slutet av 2019. Utbrottet kunde härledas till en djur- och matmarknad, och visade sig vara orsakad av det nya viruset covid-19 (Folkhälsomyndigheten 2024a). Virusets är en droppsmitta som sprids genom nära kontakt mellan människor. De vanligaste symptomen är snuva, feber, halsont, huvudvärk och hosta. För de flesta framträdde sjukdomen under pandemin som en vanlig förkylning, medan en del blev allvarligt sjuka och behövde intensivvård. Äldre, multisjuka och personer med bakomliggande lungsjukdomar betecknades ingå i så kallad riskgrupp, och drabbades särskilt av sjukdomen (Folkhälsomyndigheten 2024b). Det första svenska fallet av covid-19 konstaterades den 31 januari, efter att den smittade rest hem från Wuhanområdet (Folkhälsomyndigheten 2024a). Den 11 mars beslutade Världshälsoorganisationen (WHO) att klassa covid-19 som en pandemi. Beslutet grundades på en bedömning att sjukdomen inom kort skulle finnas i alla världens delar (Krisinformation 2020). Samma dag rapporterades det första svenska dödsfallet i covid-19. Under 2022 uppskattades att covid-19 totalt har skördat 18,2 miljoner människoliv världen över (Hedbom 2022). I skrivande stund beräknas att 21 134 svenskar dött till följd av sjukdomen (Socialstyrelsen 2024a).

Eriksson (2020, s. 10) menar att coronapandemin är den värsta kris som drabbat Sverige under efterkrigstiden, och kan ses som ett stresstest för samhällets krishanteringsförmåga. Det går inte att underskatta vilka effekter pandemin fick på världen och det svenska samhället. Media har rapporterat att Sveriges coronastrategi stod ut från andra länder, genom att anta en mjukare hållning gentemot medborgarna. Savage (2020) återger exempelvis att Sveriges coronastrategi debatterades världen över och att det rådde delade meningar om huruvida det svenska agerandet var föredömligt eller dumdrigt. Eriksson (2020, s. 10) framhåller dock att pandemin gav Sverige en unik möjlighet att dra lärdomar inför framtida kriser. Coronapandemin ställde många samhällsrelaterade funktioner på sin spets och utmanade till nya sätt att möta samhällsproblem. Det går att argumentera för att pandemin synliggjorde den politiska styrningens begränsningar samt organisatoriska faktorerens betydelse för utformandet av policyer under krissituationer.

1.1 Problemformulering, syfte och forskningsfrågor

Mot bakgrund av de kriser som drabbat Sverige och världen under 2000-talet, är det relevant att utveckla kunskaper om hur den offentliga sektorn agerar under kriser, och hur policyer uppstår och formas i pressade situationer. Utgångspunkten är att beslut som fattas under kriser inte kan tänkas ha samma tid för överlagt beslutsfattande. Hur det offentliga har agerat tidigare tillsammans med organisatoriska förutsättningar, skulle därför kunna vara avgörande när det inte finns tid för ett utdraget utarbetande av policyer. Framtvingandet av snabba beslut kan också påverka avvägningen mellan att tillgodose folkviljan och experters utlåtanden, vilket är en balansgång som Olsson, Berg, Hysing, Kristianssen och Petersén (2019, s. 299) menar präglar policyprocessen. Uppsatsen intresserar sig därav för att synliggöra faktorer som kan

påverka beslutsfattandet och agerandet under kriser och leda till policyförändringar. Studien innebär en analys av policyinnehåll, där uppkomsten och utvecklingen av en särskild policy försöker förklaras. Att analysera hur policyer uppstår i kriser och vad som påverkar dem, kan tänkas ge värdefull förståelse inför framtida krissituationer. Hur politik skapas under särskilda omständigheter som kräver snabba beslut är också viktigt att synliggöra ur ett demokratiskt perspektiv. Medborgare har inte möjlighet att ta ställning till, i ett politiskt val hur en plötslig och oförutsedd kris ska hanteras. Det blir därmed viktigt att studera vad som påverkar och formar politiken i sådana situationer.

För att kunna studera hur regeringar agerar under kriser och vad som påverkar deras ageranden, fokuserar den här uppsatsen specifikt på Sveriges coronastrategi. Efter att några år har passerat sedan pandemin upphörde, finns en möjlighet att analysera en avslutad, men fortsatt omdebatterad krispolicy. Coronapandemin kan sägas utgöra ett unikt fall för att studera hur policyproblem och kriser hanteras, eftersom pandemin kan ses som ett globalt policyproblem. De nationella strategierna som utvecklades kan därför synliggöra institutionella kontexter i förhållande till resten av världens agerande. Uppsatsen söker bakomliggande faktorer som kan bidra med förklaringar till olika aktörers handlande, och vad som kan ha inverkat på strategins eventuella förändring, genom att studera hur det svenska agerandet kan kopplas till omgivningen. För att förstå det offentliga handlande anläggs ett nyinstitutionellt teoretiskt ramverk som Sveriges coronastrategi kan analyseras i ljuset av. Studien är därför teorikonsumerande och analysen teorikopplad, med en förhoppning om att också kunna bidra till teoriutveckling.

Uppsatsen avgränsas till att fokusera på regeringens beslutsfattande och hur de tillsammans med Folkhälsomyndigheten agerade under pandemin. Studiens analysobjekt blir därmed hur regeringens beslutsfattande och delegerande formade den svenska coronastrategin. Uppsatsen begränsas till att studera åtgärder som genomförts på nationell nivå. Vidare görs en avgränsning till att beröra vad coronakommissionen benämner som *icke medicinska smittskyddsåtgärder*. Det vill säga åtgärder som genomförts i direkt syfte att minska smittspridningen, men som inte har varit medicinska eller riktade till sjukvården. Studien möjliggör därför en analys av olika typer av policyinstrument. Olsson et al. (2019, s. 117–118) beskriver särskilt reglerande och informativa styrmedel. *Reglerande styrmedel* är tvingande för de som medlen riktas mot och kan bestå av lagstiftning, förordningar och föreskrifter. *Informativa styrmedel* handlar i stället om att övertyga styrmedlets målgrupp att handla på ett visst sätt, genom exempelvis utbildning, informationskampanjer och rådgivning. Skälen till avgränsningarna är att det är genom de nationella, icke medicinska smittskyddsåtgärderna som den svenska strategin har stuckit ut och väckt uppmärksamhet. Det är också denna del av strategin som coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 481) anser förändrades tydligast utmed pandemin. Till skillnad från exempelvis medicinska smittskyddsåtgärder har också icke medicinska smittskyddsåtgärder en större ämnesmässig relevans för studiens huvudområde. Uppsatsen behandlar inte heller strategins långtgående effekter, utan fokuserar på hur den kan ha förändrats under pandemins gång. Alla insatser inom avgränsningen kommer inte att studeras, utan endast de som kan anses karaktäristiska för den svenska coronastrategins eventuella förändring. Tidsramen för analysen begränsas till perioden då covid-19 klassades som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom i Sverige, det vill säga från den 1 februari 2020 till den 1 april 2022. Enligt smittskyddslagen (SFS 2004:168) avser en *allmänfarlig sjukdom*, en smittsam sjukdom som kan vara livshotande och orsaka svårt lidande. *Samhällsfarliga sjukdomar* kännetecknas av att vara allmänfarliga, och att smittspridningen dessutom kan leda till allvarliga störningar av viktiga samhällsfunktioner. Utifrån tidigare forskning kan uppsatsens relevans motiveras av att det finns relativt lite forskning, som likt studien, försöker ta ett helhetsgrepp om Sveriges

coronastrategi och kan beskriva hur strategin förändrades över tid. Många studier fokuserar i stället på pandemins inledning (Christensen & Læg Reid 2023; Lindström 2021; Holmström 2021; Bringselius 2021; Petridou 2020; Pierre 2020) eller vid enskilda sekvenser (Sommar, Nordenswård, Wihlborg & Garcia 2024) av strategin. Tidigare forskning utgör dock en grund för uppsatsen, eftersom studien avser att bygga vidare på de institutionella förklaringar som anlagts i en stor del av forskningen. Genom att studera vilka delar som förändrades och vilka som fortsatt överensstämmer med tidigare forskningsresultat från pandemins inledning, kan både institutionell förändring och kontinuitet analyseras.

Syftet med studien är dels att redogöra för hur Sveriges coronastrategi förändrades under pandemin, dels att bidra med förklaringar till vad som kan ha inverkat på, och format den eventuella förändringen av strategin. Studiens syfte konkretiseras genom följande forskningsfrågor:

- Hur såg Sveriges coronastrategi ut och hur förändrades den under pandemin?
- Hur kan den eventuella förändringen av Sveriges coronastrategi och regeringens agerande förklaras?

2 LITTERATURGENOMGÅNG

Nedan följer en översikt av tidigare forskning om politikens roll under kriser och Sveriges coronastrategi samt olika förklaringar till vad som kan ha format den svenska strategins inledning.

2.1 Politikens roll och policyförändringar under kriser

Vedung och Hansén (2019, s. 648) tar sin utgångspunkt i historiska kriser och skiljer mellan kriser som behöver hanteras gemensamt, och kriser som kan stävjas av politiska ledare och experter. Mer omfattande kriser involverar ofta hela samhället. Kris och krishantering går hand i hand. Det som krisen hotar att föra med sig påverkas av hur hotet hanteras av samhället. Kriser innebär en utslagsgivande situation, som samtidigt kan medföra nya handlingsmönster och föra samhällsutvecklingen framåt. Crow et al. (2023, s. 12) studerar policyförändringar under kriser i en amerikansk kontext. De beskriver att policyförändringar i krissituationer till största delen går ut på att modifiera redan existerande policyer och anpassa dem till en ny situation. Pågående reformer stoppas upp under kriser, till förmån för att kunna modifiera befintliga policyer och motarbeta krisens verkningar. Policyförändringarna varierar beroende på vilket politiskt område som krisen berör. Policyer under kriser tenderar att få större tekniska och vetenskapliga inslag när kriserna sker inom ett relativt okänt område för politiken, vilket coronapandemin kan anses vara ett tydligt exempel på. Deverell och Olsson (2019, s. 513) har forskat om svenska kriser och hur det offentliga har agerat. De menar att det ofta uppstår dilemman under krissituationer när beslutsfattarna måste navigera mellan motstridiga krav. Hur kriser hanteras, samt hur insatserna uppfattas av allmänheten, kan få betydande konsekvenser för institutioners långsiktiga förtroende. Samhällets agerande begränsas dock av den förvaltningspolitiska kontexten som sätter ramarna för hur krissituationerna kan hanteras.

2.2 Sveriges coronastrategi under pandemins inledning

En förutsättning för att kunna uppfylla studiens syfte, är att utgå från den tidigare forskning som beskriver den svenska coronastrategin, och hur strategin stod ut i förhållande till de andra nordiska länderna. Christensen och Læg Reid (2023, s. 305–307) framhåller att den svenska

strategin hade som mål att begränsa smittspridningen och skydda riskgrupper. Till skillnad från studien analyserade författarna framför allt massmediala dokument. De menar att utgångspunkten för den svenska strategin var att utgå från evidensbaserade åtgärder, vars effektivitet kunde beläggas. Det var för att inte behöva genomföra mer ingripande insatser än vad som krävdes, och riskera långtgående ekonomiska och sociala konsekvenser. Även Lindström (2021, s. 99–101) som har studerat rapporteringen i massmedia, anser att en central aspekt var att minska de samhälleliga konsekvenserna på sikt, och att det fick företräde framför att stoppa smittspridningen omedelbart. Strategin medförde i praktiken vad Christensen och Læg Reid (2023, s. 305–306) kallar för en ”mjuk” styrning. Svenskarna kunde leva sina liv som vanligt, utan formella hinder under pandemin. Det offentliga agerande byggde på en tilltro till att medborgarna själva skulle ta ansvar och följa uppsatta rekommendationer. Sommar et al. (2024, s. 3) har genomfört en innehållsanalys av massmediala och offentliga dokument. De beskriver att den mjuka styrningen tog sig uttryck genom att regeringen försökte forma och underlätta för medborgarna att själva göra val som förde med sig att minska smittspridningen, så kallad *nudging*.

Tidigare forskning framhäver Folkhälsomyndighetens stora inflytande under pandemins inledande fas, som avgörande för den svenska coronastrategin. Christensen och Læg Reid (2023, s. 313) betonar regeringens stora tilltro till Folkhälsomyndighetens verksamhet och experter. Regeringen intog en mer tillbakadragen hållning för att undvika att strategin blev politiskt laddad. Politikens roll blev i stället att stödja Folkhälsomyndigheten i sitt arbete och agera efter myndighetens råd. Petridou (2020, s. 154) som studerat pandemins inledning, uppmärksammar särskilt enskilda företrädare för Folkhälsomyndighetens stora makt, och vilken betydelse de fick för utformandet och kommunikeringen av strategin. Exempelvis fick Anders Tegnell, som vid tiden var Sveriges statsepidemiolog, mer uppmärksamhet än ansvariga ministrar. Tegnell blev ansiktet utåt för strategin och kunde legitimeras Sveriges agerande genom sin profession. Förhållandet mellan regeringen och Folkhälsomyndigheten kom dock att förändras under pandemins gång, något som den här studien intresserar sig särskilt för.

Att den svenska strategin urskilde sig i en internationell kontext menar Christensen och Læg Reid (2023, s. 305) kan förklaras av att merparten av västvärldens länder agerade proaktivt för att begränsa smittspridningen, medan Sverige tillämpade en mer reaktiv strategi. Den svenska coronastrategin införde endast åtgärder vars verkningsgrad kunde beläggas, för att insatserna inte skulle få mer långtgående konsekvenser än vad som var absolut nödvändigt. Holmström (2021, s. 71–72) som specifikt studerat skillnaderna mellan det svenska och de andra nordiska ländernas ageranden, visar på olikheter i språkbruket, där det i Sverige talades om att ”dämpa, fördröja och bromsa smittan”, medan de andra nordiska länderna beskrev det som att smittan skulle ”slås ner”. Författaren hänvisar till en dansk rapport som beskrev den svenska strategin som ”väsensskild” från de andra nordiska länderna. Medan Sverige upprätthöll en strategi präglad av frivillighet och minimala ingrepp i samhällslivet, blev förbud och påtryckningar centrala element i exempelvis den norska och danska strategin. Lindström (2021, s. 95–96) återger hur de norska och danska regeringarna tog en mer framskjuten roll redan i början av pandemin. Deras motsvarigheter till Folkhälsomyndigheten fungerade i stället som rådgivande organ. De andra nordiska länderna tillämpade också tvingande åtgärder i en betydligt större utsträckning än Sverige, och stängde ner samhällen under kortare perioder för att minska smittspridningen.

2.3 Förklaringar till utformandet av inledningen av Sveriges coronastrategi

Christensen och Læg Reid (2023) som främst har studerat pandemins inledning, identifierar tre övergripande förklaringar till vad som kan ha format den svenska coronastrategin, varav två är särskilt intressanta för studien. Förklaringarna bygger på institutionella faktorer som påverkade regeringens handlingsutrymme och går på flera sätt in i varandra. En förklaring kan enligt Christensen och Læg Reid (2023, s. 312–313) vara den begränsade makten som regeringen har över förvaltningen. Begränsningen beror på förbudet mot ministerstyre som hindrar politikens inblandning i enskilda myndighetsbeslut. Regeringen styr förvaltningen genom att sätta upp ramarna för svenska myndigheter tillsammans med informella kontakter, men arbetet sköts inom respektive myndighet. Högt uppsatta tjänstemän har ett betydande inflytande över policyprocessen, vilket stärks genom förbudet mot ministerstyre. Eftersom tjänstemännen ansvarar för implementeringen av politiken får deras synpunkter också stor vikt vid utformandet av policyer. Sveriges strategi kan därför förklaras av institutionella förutsättningar och att den svenska regeringen inte har samma befogenheter som exempelvis de andra nordiska länderna. Även Petridou (2020, s. 149–150) som bedrev sin forskning under pandemins första år, påpekar att en del av varför Sveriges strategi utmärkte sig, kan förklaras av relationen mellan politik och förvaltning. Politikerna har en bred generell kompetens men är beroende av experter i utformningen av specifika policyer. Utöver förbudet mot ministerstyre finns också en tradition av att följa experters rekommendationer. Det finns en stark norm om konsensusbeslut som föregås av utrednings- och remissförfaranden, där experter och forskare är högst involverade och får reell makt i utvecklandet av policyer. Enligt Petridou (2020, s. 154) ökar också expertisens inflytande genom en historia av att överlämna politiskt känsliga och komplexa frågor till experter för att inte riskera att förlora i opinionen. Även Bringselius (2021, s. 184) bygger sin analys på regeringens agerande under pandemins inledning. Hon beskriver att i tider av kriser, som vid tsunamikatastrofen 2004 och stormen Gudrun 2005 har politiken också tagit ett steg tillbaka till förmån för experter.

En annan förklaring som Christensen och Læg Reid (2023, s. 314) lyfter är kulturella aspekter och traditioner som påverkat Sveriges coronastrategi. Författarna kallar faktorerna för ”coronationalism”. Petridou (2020, s. 153) framhåller att det svenska samhället karaktäriseras av en hög grad av tillit och att Sverige hanterat tidigare kriser genom ömsesidig tillit mellan medborgare och stat. Bringselius (2021, s. 179–180) anser också att den höga tilliten inverkar på den svenska strategin. Regeringen kunde till stor del förlita sig på lojala medborgare och undvika att utforma mer genomgripande insatser, som skulle riskera att få större sociala och ekonomiska konsekvenser. Pierre (2020, s. 479) betonar betydelsen av den höga samhällstilliten som avgörande för strategins inledning. I länder med låg samhällstillit krävs en högre grad av tvingande åtgärder och styrmedel förenade med sanktioner. Pierre (2020, s. 486) menar att den främsta anledningen till att en mjukare strategi användes, var för att det passade in i den svenska kulturen och påminde om hur staten har agerat gentemot medborgarna historiskt. Strategin uppfattades därför som legitim och mötte mindre motstånd än vad en hårdare linje skulle ha gjort.

Sommar et al. (2024, s. 2) fokuserar sin forskning på utmärkande delar av strategin, och beskriver hur det svenska samhället präglas av en långtgående individualism tillsammans med en omfattande välfärdsstat. Individualismen har formats av den utbredda välfärdsstaten som gjort befolkningen mindre beroende av familj, civilsamhälle och trossamfund. Svenska medborgare är därför ovanligt självständiga och har en hög grad av frihet samt få skyldigheter, utöver att betala skatt. I en sådan kontext understryker Sommar et al. (2024, s. 5) att styrning genom sanktioner skulle möta stort motstånd och anses inskränka individens frihet. I Sverige

finns därför en låg grad av acceptans för statliga ingripanden. Holmström (2021, s. 75) som forskade under pandemins inledning, framhåller att hög tilltro och långtgående individualism också präglar de andra nordiska länderna. Däremot kan skillnaderna förklaras med att länderna förutom att ha olika legala förutsättningar, också befinner sig i skilda historiska kontexter. Till skillnad från Sverige har de andra nordiska länderna mer aktuella erfarenheter av krig. Sådana upplevelser medför ett nationellt trauma som påverkar synen på statlig inblandning. I länder som Norge, Danmark och Finland finns en förväntan på att regeringen ska agera snabbt och effektivt under kriser. Det föreligger därför en större acceptans för en hårdare styrning, med en högre grad av statlig inblandning.

Sammanfattningsvis synliggör kapitlet att det verkar råda en relativ konsensus bland den tidigare forskningen, gällande vilka faktorer som särpräglat Sveriges coronastrategi under pandemins inledning. Mycket av forskningen som beskriver institutionella förklaringar begränsas emellertid till att just studera inledningen av pandemin. Den här studien söker i stället förklaringar till hur den svenska coronastrategin kan ha förändrats i sin helhet. En stor del av den tidigare forskningen baseras på analyser av massmediala dokument, medan den här studien fokuserar på offentliga publikationer för att bredda empirin. Tillsammans utgör den tidigare forskningen utgångspunkten för uppsatsen, och bidrar med viktiga insikter inför framställandet av relevanta idealtyper som studiens empiri kan analyseras utifrån.

3 ETT NYINSTITUTIONELLT TEORETISKT RAMVERK

Olsson et al. (2019, s. 222–223) beskriver institutionell teori som ett paraplybegrepp av olika teorier och inriktningar som betonar betydelsen av institutionella faktorer, som präglar samhället, policyprocessen och aktörer. *Institutioner* är svårdefinierade men kan delas upp i formella, som lagstiftning och organisationer, samt informella som oskrivna regler, normer och invanda beteendemönster. Institutioner är beständiga handlingslogiker som stabiliseras över tid eftersom de inte är beroende av en enskild person, utan ”sitter i väggarna” och bidrar därför till förutsägbarhet för policyaktörer. Peters (2019, s. 30) menar att institutionalismens betydelse för policyprocessen har återaktualiserats sedan 1980-talet. Perspektiven som utvecklats efter institutionalismens uppsving kallas för nyinstitutionalism. Nyinstitutionell teori utmanar synen på att politiskt beslutsfattande baseras på rationella val. Enligt Peters (2019, s. 32) bygger nyinstitutionell teori på en lämplighetslogik, snarare än konsekvenslogik, om vad som anses legitimt och ligger i linje med den institutionella logiken. Peters (2019, s. 35–36) framhåller att *lämplighetslogiken* innefattar att aktörer beaktar sociala förväntningar i sitt handlande, och normer får därför en stor betydelse för beslutsfattandet. Aktörerna anpassar sig inte bara efter vad som anses legitimt, utan deras uppfattningar formas också av omgivande institutioner och tryck från omvärlden. Oliver (1992, s. 568–569) synliggör särskilt det *politiska trycket* som en konsekvens av anpassningen till en lämplighetslogik. Trycket uppstår när institutioners nytta och legitimitet ifrågasätts. Det politiska trycket kan förklaras genom *interorganisatoriska faktorer*. Faktorerna består av yttre påtryckningar som får organisationen att ifrågasätta nödvändigheten och lämpligheten i att upprätthålla institutioner och praxis, som svar på förändringar i omvärlden. Kriser tenderar exempelvis att bidra till att urholka institutioner och leda till politisk oenighet. När organisationer utsätts för yttre tryck väcks frågor om lämpligheten och legitimiteten hos de institutioner som finns i organisationen. Dessutom bidrar kriser till att aktörer agerar mer efter egen vinning för att kunna överleva, och ifrågasätter det invanda kollektiva handlandet som tidigare vidmakthållit institutionerna.

Nyinstitutionell teori visar att politik inte endast kan förstås genom att medborgare engagerar sig för att kunna driva frågor som gynnar dem själva. Skapandet av politik måste också ses i

ljuset av existerande institutioner och normer. Nyinstitutionalismens tankegångar har sitt ursprung i sociologin och organisationsteorin, vars idéer har överförts som ett sätt att kunna analysera policyprocessen, och betonar organisatoriska förutsättningsroll inom politiskt beslutsfattande (Peters 2019, s. 32). Enligt March och Olsen (1984 s. 738–739) belyser nyinstitutionell teori politikens beroende av samhället och relationen mellan sociala och politiska institutioner. Staten både påverkar och påverkas av sin omgivning. Politiska institutioner ska därför ses som aktörer som formar intressen och inverkar på fördelningen av resurser, som i sin tur påverkar politiska aktörers makt. Den nyinstitutionella teorin grundas i att politiken inte kan förstås som en exogen process som passerar politiska institutioner, utan institutionerna påverkar policyers utformning. Även Hill (2007, s. 97–101) beskriver att politiska institutioners uppbyggnad inverkar på politiken och i sig blir politiska aktörer. Enligt Hill (2007, s. 103) har det nyinstitutionella perspektivet ofta kritiserats för att endast kunna förklara institutioners beständighet, och inte institutionell förändring. I en globaliserad värld understryker dock Hill (2007, s. 105) vikten av att institutioner också betraktas i förhållande till andra aktörer och organisationer, samt hur de formar och förändrar institutionella kontexter genom policyspridning. Senare nyinstitutionella perspektiv har därav fokuserat alltmer på förändring och teorin inbegriper både perspektiv om institutionell kontinuitet och en uppsjö av perspektiv om hur idéer sprids och nya institutioner bildas. Det är därför omöjligt att anlägga samtliga perspektiv i studien. Urvalet av perspektiv har utgått från de förklaringar som framkommit i tidigare forskning. Flera perspektiv som utvecklats på senare år, som eventuellt hade kunnat bidra med förståelse till analysen, förbises därav med hänvisning till studiens begränsade utrymme. Exempelvis skulle den diskursiva institutionalismen som Schmidt (2008, s. 304–305) menar understryker idéers och samhällsdiskursers betydelse för institutioner och institutionell förändring inifrån, eventuellt också kunna ha använts. Även Mahoney och Thelens (2009, s. 15–16) modell för olika typer av inkrementell institutionell förändring skulle troligtvis kunna bidra med förklaringar.

3.1 Perspektiv som förklarar institutionell kontinuitet

Den historiska betydelsen för policyprocessen och tidigare politiska vägval förknippas ofta med en äldre form av institutionalism, som även fokuserar på institutioners kontinuitet och svårigheten att förändra dem. Peters (2019, s. 80) anser dock att det också utgör en central del av nyinstitutionell teori. Ett nyckelbegrepp som knyter an till den historiska betydelsen är spårbundenhet. Pierson (2000, s. 251) beskriver *spårbundenhet* som när historiska beslut begränsar politikens valmöjligheter. Spårbundenhet kan sägas spegla människors och därmed organisationers strävan efter trygghet och stabilitet, och är en förutsättning för mänskligt handlande. Samtidigt kan spårbundenheten leda till ineffektivitet, där institutioner bidrar till att göra verksamheten och beslutsfattandet stelbent och omodernt. Det rationella beslutsfattandet inskränks av tidigare val och handlingar under organisationens formativa fas. Att ändå försöka förändra inriktningen på organisationen medför höga kostnader. Spårbundenheten gör det inte bara svårare att ändra en organisations riktning, de höga kostnaderna för att genomföra förändring minskar också alternativen för vad som anses möjligt. Det blir för kostsamt att trampa upp nya stigar jämfört med att gå på dem som redan finns. Dessutom är det svårt att föreställa sig vart de nya stigarna skulle leda, särskilt när policyer behöver utarbetas snabbt. Valen som en organisation gör i början kommer därav avgöra vilka handlingsalternativ som finns i framtiden. Pierson (2000, s. 252) framhåller därför att vi inte kan förstå politiskt beslutsfattande utan att spåra de historiska institutioner som format besluten.

3.2 Perspektiv som förklarar institutionell förändring

Flera mer samtida perspektiv förklarar i stället institutionell förändring och hur institutioner påverkas av sin omvärld. Ett av organisationsteoriens tydligaste bidrag är teorin om isomorfism som hör till den sociologiska förgreningen av nyinstitutionalism (Peters 2019, s. 152). DiMaggio och Powell (1983, s. 147–148) noterade att organisationer inom samma verksamhetsområde tenderar att likna varandra. Organisatorisk förändring kan därför inte förklaras av effektivitetsökningar, utan sker på grund av att organisationer eftersträvar legitimitet. Organisationer befinner sig på olika *organisatoriska fält* och anpassar sig efter rådande trender inom fältet för att kunna överleva. På fälten befinner sig liknande organisationer som omges av snarlika institutioner. DiMaggio och Powell (1983, s. 149–150) kallar processen där organisationerna likriktas efter sitt organisatoriska fält för *isomorfism*. Tillräckligt stora organisationer bildar själva institutioner som präglar det organisatoriska fältet och gör att mindre organisationer måste anpassa sig. DiMaggio och Powell (1983, s. 150–152) identifierar tre typer av isomorfism. *Tvingande isomorfism* uppstår på grund av politiskt tryck där organisationen måste anpassas efter rådande lagar. *Mimetisk isomorfism* uppkommer i stället när organisationer efterliknar mer framgångsrika organisationer för att framstå legitima. *Normativ isomorfism* handlar om att anamma myter, ceremonier och normer från andra organisationer eller framträdande professioner som dominerar inom det organisatoriska fältet, genom en anpassning till det som anses vara det ”rätta sättet” att agera.

DiMaggio och Powell (1983, s. 150–152) framhäver även att stater och politiskt styrda organisationer befinner sig på organisatoriska fält och påverkar varandra. Nya dominerande idéer inom ett politikområde tas upp på det organisatoriska fältet, vilket gör att andra stater kommer anpassa sig och institutionalisera nya normer för att fortsätta anses legitima. Offentliga organisationer kan också anpassas för att de tvingas genom exempelvis regelverk och internationella överenskommelser. Sådan likriktning utgörs främst av tvingande isomorfism, där det skapas ett politiskt tryck som gör att stater och offentliga organisationer förändras. Som en konsekvens av det, blir allt fler stater lika och bildar liknande institutioner. Offentliga organisationer kan även anpassas av mimetiska skäl. Framgångsrika policyer sprids till andra organisationer som vill uppnå samma resultat och därför likriktas. Professionerna som ofta har stort inflytande över organisationerna och policyutvecklingen kan bidra till normativ isomorfism. Genom att det offentliga anammar normer och trender som är dominerande inom en profession, får professionen inflytande över politiken.

Skandinavisk institutionalism är en modernare nyinstitutionell förgrening som särskilt ägnar sig åt organisationsförändringar, baserat på teorier om hur institutioner skapas (Eriksson-Zetterquist 2009, s. 126). Ett centralt begrepp inom den skandinaviska institutionalismen är översättning. Idéer och policyer kan aldrig kopieras in i en annan organisatorisk och institutionell kontext, utan behöver *översättas* till, och anpassas efter lokala förutsättningar. Förändringsidéer färdas runt i världen och anammas av organisationer där de översätts till handlingar, som upprepas och stabiliseras tills en institution bildas. Processen börjar sedan om med att nya idéer uppkommer (Eriksson-Zetterquist 2009, s. 128–129). Till skillnad från isomorfismens likriktning visar teorin om översättning hur idéer sprids men ändå tar olika uttryck inom olika organisationer. Översättningen av idéer och trender gäller även för politiska organisationer. Förändring uppstår genom imitation av normer och värderingar som vid en viss tidpunkt anses lämpliga. Olika idéer och policyer blir särskilt populära under olika tider och ger upphov till förändring. Politiken anpassas till normer och trender, vilket begränsar politikens handlingsutrymme. Eftersom moden och trender ständigt förändras finns dock utrymme för politisk förändring (Carlsson 2019, s. 10–11). För att idéerna ska kunna leda till förändringar, måste de anpassas till de lokala användningsområdena, vilket utgör översättningsprocessen.

Begreppet översättning kan därför förklara den variation som kan uppstå mellan olika organisationer som i grunden omtolkar samma idé. Översättning innebär en process som mer eller mindre explicit omförhandlar idéns syfte, målsättning och innebörd (Carlsson 2019, s. 15–16).

Skandinavisk institutionell teori inbegriper också begreppet *avinstitutionalisering* som beskriver hur institutioner bryts ner och lämnar plats för nya logiker (Eriksson-Zetterquist 2009, s. 134). Perspektivet om avinstitutionalisering utmanar uppfattningen om institutioners beständighet, och framhäver i stället att institutioner är sårbara eftersom de ständigt utsätts för tryck och nya moden (Oliver 1992, s. 564). Avinstitutionalisering uppkommer som ett resultat av politiskt, funktionellt och socialt tryck inom och runt organisationen, som när det blir för starkt bryter ner institutioner (Oliver 1992, s. 566). Trots att Oliver (1992) i huvudsak syftade på avinstitutionalisering inom vinstdrivande organisationer, menar Peters (2019, s. 229) att resonemanget också kan användas för att förstå politiska organisationer och policyförändringar, genom att studera det tryck som politiska organisationer och institutioner utsätts för.

3.3 Vetenskapens institutionella roll i politiken

Utöver perspektiven om institutionell kontinuitet och förändring, utgör även vetenskap en framträdande institution som policyskapare behöver förhålla sig till, och som i sig blir en politisk aktör. Vetenskap medför både begränsningar för politikens handlingsutrymme, och bidrar samtidigt med nya policyvägar samt legitimerar de demokratiska institutionerna (Olsson et al. 2019, s. 303). Enligt Boswell (2009, s. 10–11) behöver policyprocessen anpassas efter vetenskap i någon utsträckning för att anses legitim inom sitt organisatoriska fält. Eftersom organisationer bedöms efter hur de framstår, snarare än hur de agerar kan vetenskap användas på olika sätt för att legitimera politiskt handlande. Boswell (2009, s. 4–5) beskriver att ett *instrumentellt perspektiv* på vetenskapens roll innebär att policyer bygger på evidensbaserad kunskap, för att nå så verkningsfulla resultat som möjligt. Ideologi och värderingar får mindre utrymme till förmån för evidensbaserad kunskap, och medför därför ett postideologiskt synsätt på policyprocessen. Ett alternativt förhållningssätt som Boswell (2009, s. 7) framhåller är att anta ett *substantiellt perspektiv*, där vetenskap bidrar till att upplysa beslutsfattarna. Vetenskap får en symbolisk roll och värderingar har en fortsatt stor betydelse för beslutsfattandet. Samtidigt blir vetenskap avgörande för vad som tas upp på den politiska dagordningen och formar policyaktörers uppfattningar. Användningen av vetenskap kan både bidra till policys legitimitet och dessutom ge auktoritet till särskilda policyförslag genom att slå ut konkurrerande ståndpunkter.

Boswell (2009, s. 12–13) menar att ett instrumentellt förhållningssätt till kunskap knyter an till en uppfattning om att politiken agerar rationellt, medan ett mer substantiellt synsätt inbegrips av nyinstitutionell teori och vikten av att handla efter en lämplighetslogik. Författaren framhäver två faktorer som avgörande för om policyaktörer antar ett instrumentellt eller substantiellt förhållningssätt till vetenskap. För det första påverkas det av vilken typ av organisation som tillämpar vetenskapen. Politiska organisationer hämtar sin legitimitet från formella strukturer och beslutsfattande, snarare än från vilka effekter som organisationen producerar, och behöver därför agera efter vad som anses lämpligt. Politiska organisationer har därav ett intresse av att använda vetenskap för att legitimera sina förslag, snarare än att låta det få inverkan på politikens konsekvenser, vilket medför en substantiell vetenskapssyn. För det andra påverkas användningen av hur känslig frågan är. I komplicerade frågor och under kriser blir politiken teknisk, snarare än värdeladdad och kretsar kring vem som kan hitta de bäst underbyggda lösningarna. Experter får därför ett stort inflytande över politiken. Sådana policyer

uppstår i riskfyllda situationer där politiken kan få långtgående konsekvenser och medför ett instrumentellt förhållande till vetenskap.

3.4 Studiens tillämpning av nyinstitutionell teori

Nyinstitutionell teori kan ge förklaringar till varför politiken förändras och förgivettagna idéer försvinner. Teorin blir därför central i sökandet efter förklaringar till Sveriges coronastrategis särart och eventuella förändring. Eftersom den nyinstitutionella teorin innehåller flera perspektiv som delvis står i kontrast till varandra, är den tillämplig att analysera empirin utifrån. Den nyinstitutionella teorin skulle dels kunna ge förklaringar till institutioners kontinuitet och till institutioners förändring. Dels kan olika typer av förklaringar i sökandet efter vilka mekanismer som bidrar till att eventuell förändring uppstår, inrymmas inom den nyinstitutionella teorin. Nyinstitutionell teori innefattar en bredd som kan möjliggöra en djupgående analys och ge möjlighet till att kunna belysa olika organisatoriska förklaringar till politiskt beslutsfattande och agerande.

Utifrån den nyinstitutionella teorin och de perspektiv som studien presenterar, har åtta idealtyper konstruerats. Idealtyperna bidrar med egenskaper som skulle kunna ge teoretiska förklaringar till hur Sveriges coronastrategi kan ha förändrats. Utformandet av idealtyperna har utgått från de förklaringar som framkommit i tidigare forskning. *Spårbundenhet* tillämpas direkt som en idealtyp (Tabell 1). Coronastrategin skulle delvis kunna förklaras av hur politiken har agerat tidigare, och hur äldre institutioner har format dagens handlingsutrymme. I den tidigare forskningen redogör exempelvis Pierre (2020, s. 486) för att Sverige antog en mjuk strategi eftersom det är så det offentliga har hanterat historiska kriser.

Tabell 1. Idealtyp utifrån institutionell kontinuitet.

Teori	Nyinstitutionell teori
<i>Inriktning</i>	Perspektiv som förklarar institutionell kontinuitet
<i>Perspektiv</i>	Spårbundenhet
<i>Idealtyp</i>	Spårbundenhet
<i>Egenskap</i>	Tidigare beslut formar och begränsar dagens beslutsfattande.

När det kommer till teorier som berör institutionell förändring (Tabell 2) är det svårare att spåra teorierna i den tidigare forskningen. Det beror troligtvis på att den tidigare forskningen har begränsats till att studera särskilda perioder och därför inte analyserat hur institutioner kan ha förändrats under pandemin. Efter att den tidigare forskningen har sammanställts, tillsammans med inblickar i empirin, har dock teorierna kunnat testa att appliceras för att se att de är tillämpliga. *Isomorfism* bidrar med tre idealtyper som inbegriper de olika formerna av likriktning. Isomorfismen skulle kunna förklara vad som gav upphov till coronastrategins eventuella förändring. *Översättning* kan synliggöra Sveriges coronastrategis särart och ge förklaringar till hur spridda idéer omvandlas. *Avinstitutionalisering* kan belysa hur institutioner försvinner och lämnar plats för nya till följd av tryck från omvärlden. Idealtypen skulle kunna förklara hur den eventuella förändringen av den svenska coronapolicyn möjliggjordes.

Tabell 2. Idealtyper utifrån institutionell förändring.

<i>Teori</i>	Nyinstitutionell teori				
<i>Inriktning</i>	Perspektiv som förklarar institutionell förändring				
<i>Perspektiv</i>	Isomorfism			Översättning	Avinstitutionalisering
<i>Idealtyp</i>	Tvingande	Mimetisk	Normativ	Översättning	Avinstitutionalisering
<i>Egenskap</i>	Organisationer anpassas efter lagar och politiskt tryck inom det organisatoriska fältet.	Organisationer efterliknar mer framgångsrika organisationer inom det organisatoriska fältet.	Organisationer anammar normer och myter som dominerar inom det organisatoriska fältet.	Organisationer anammar trender och översätter dem genom att anpassa trenderna till sin organisatoriska kontext.	Tillräckligt starkt tryck från omvärlden bidrar till splittring inom organisationen som gör att institutioner bryts ner och försvinner när de inte längre kan legitimeras.

Perspektivet om vetenskapens institutionella roll i politiken bidrar med idealtyperna *instrumentell* och *substantiell användning av vetenskap* (Tabell 3). Vetenskap som institution skulle kunna förklara förhållandet mellan experter och regeringen under pandemin.

Tabell 3. Idealtyper utifrån vetenskapens institutionella roll för politiken.

<i>Teori</i>	Nyinstitutionell teori	
<i>Inriktning</i>	Vetenskapens institutionella roll i politiken.	
<i>Perspektiv</i>	Vetenskapens institutionella roll i politiken.	
<i>Idealtyp</i>	Instrumentell användning	Substantiell användning
<i>Egenskap</i>	Vetenskapen används direkt i policyprocessen för att bidra till så verkningsfulla policyer som möjligt.	Vetenskapen används indirekt och bidrar med legitimitet och auktoritet åt policyn.

4 METOD

I följande avsnitt presenteras studiens metodologiska vägval samt hur empirin samlas in och analyseras.

4.1 Metodologiska utgångspunkter

Studien utgår från ett kvalitativt tillvägagångssätt. Alvehus (2019, s. 20–21) framhåller att kvalitativa studier syftar till att bidra med en djupare förståelse av det studerade fenomenet. Eftersom studien fokuserar på ett enda fall och tar utgångspunkt i coronapandemin och det offentliga agerande, är uppsatsen en fallstudie. Bryman (2018, s. 98) menar att fallstudier antar ett ideografiskt tillvägagångssätt genom att intressera sig för det analyserade fallets unika drag. Teorin har en central roll i studien eftersom den möjliggör analysen av empirin. Alvehus (2019, s. 80) anser att en teoriinriktad fallstudie inte kan analysera ett helt fall, utan forskaren behöver inrikta sig mot ett delfall för att ha möjlighet att göra en välutvecklad analys. I den här studien blir det analyserade delfallet regeringens agerande och betydelse för coronastrategins eventuella förändring, tillsammans med Folkhälsomyndigheten. Det gör att studien kan nå en djupare förståelse, samtidigt som andra aspekter av Sveriges coronastrategi lämnas därhän. Enligt Bryman (2018, s. 466) riskerar genomförandet av en fallstudie att underminera studiens externa reliabilitet. *Extern reliabilitet* utgörs av om en studie kan upprepas, vilket försvåras av att kvalitativa studier analyserar sociala miljöer som är svåra att återskapa. Det går däremot att argumentera för att tillämpandet av en fallstudie bidrar till studiens interna validitet genom att möjliggöra djupgående analyser som kan sammankopplas med relevanta teorier. Bryman (2018, s. 465) betonar att den *interna validiteten* visar om det finns en överrensstämmelse mellan forskarens observationer och utvecklade teorier.

Kunskapsteoretiskt vilar studien på en kritisk realistisk grund. Brandén (2015, s. 1–2) beskriver att den kritiska realismen eftersöker bakomliggande förklaringar till de fenomen som studeras. Den kritiska realismen utgår från att det finns en verklighet bortom det som kan observeras. Samtidigt ses kunskap som föränderlig och påverkas av sociala fenomen. Brandén (2015, s. 4) framhåller att forskning utifrån kritisk realism fokuserar på vad som är nödvändigt för att en händelse överhuvudtaget ska vara möjlig. Att söka bakomliggande mekanismer och orsaker är därför centralt. Den kritiska realismen understryker enligt Brandén (2015, s. 5–6) att sociala strukturer och aktörers handlande är ömsesidigt beroende av varandra. Sociala strukturer utgör en kontext som social handling uppstår inom och villkoras av, medan sociala handlingar reproducerar och transformerar strukturerna. För att kunna förklara ett fenomen måste därför både aktörer, handlingar och strukturer i omvärlden, samt hur de inverkar på varandra beaktas. Eftersom studien vill ge förklaringar till hur Sveriges coronastrategi formades och eventuellt förändrades, fokuseras bakomliggande faktorer och mekanismer genom teoretiska referensramar. Danermark, Ekström och Karlsson (2018, s. 9) framhäver att kritisk realistisk forskning är teoridriven, och att teorin spelar en fundamental roll i forskningsprocessen för att kunna bidra med förståelse och tolka bakomliggande orsaker i empirin.

Studien söker förståelse genom ett abduktivt slutledningsförfarande. Abduktion utgör en central del av den kritiska realismens förklarande ansats, och är både en form av slutledning samt utgör en grundläggande syn på hur empiri kan studeras. Abduktiv slutledning innebär att det observerade fallet förklaras och tolkas utifrån förutbestämda regler. Reglerna utgörs av utvalda teorier, och det studerade fallet bygger på en fördjupad tolkning av en företeelses mening. Studier med abduktiv slutledning utgår från ett kreativt tillvägagångssätt där empirin analyseras genom olika tolkningsramar. Abduktiva studier avser därför inte att kunna bevisa hur något är, utan handlar om att visa hur något skulle kunna vara (Danermark, Ekström & Karlsson 2018, s. 156–158). Enligt Danermark, Ekström och Karlsson (2018, s. 158–159) kan abduktiv slutledning ses som att ”försöka tolka något som ett uttryck för en verklighet bortom de händelser som går att observera”. Förhoppningen är att kunna bidra med nya insikter genom att försöka förklara ett fall utifrån de bestämde reglerna. På så sätt kan nya idéer introduceras och etablerade teorier utvecklas. Danermark, Ekström och Karlsson (2018, s. 161–162) poängterar dock att det innebär att abduktiv slutledning aldrig kan komma fram till några definitiva sanningar. Däremot kan ny kunskap bidra till fördjupad förståelse av det enskilda fallet, och stegvis modifiera teorier, genom att relateras till nya fall. Med utgångspunkt i abduktiv slutledning går det att djupare förstå händelser och fenomen med hjälp av etablerade teorier, och därigenom upptäcka underliggande relationer och faktorer. Genom att använda en abduktiv ansats där teori och empiri flätas samman, är studiens förhoppning att den nyinstitutionella teorin ska bidra med en fördjupad förståelse för den svenska coronastrategin. Empirin kan dessutom visa på teorins inkonsekvenser och omdefiniera dess förklaringskraft.

4.2 Empiriinsamling

Studiens empiri utgörs av offentliga dokument. Genom att studera offentliga dokument som på olika sätt berör regeringens agerande under pandemin, är förhoppningen att kunna kartlägga Sveriges coronastrategi, vilket är en förutsättning för att besvara forskningsfrågorna. Bryman (2018, s. 664) redogör för att dokumentanalys är en vanlig kvalitativ metod som är särskilt förekommande inom samhällsvetenskaplig forskning, när det gäller att analysera policier. Eftersom studien berör en längre tidsperiod där många aktörer varit involverade, kan dokumentanalys vara särskilt tillämpligt. Till skillnad från exempelvis intervjuer, kan dokumenten redogöra för Sveriges coronastrategi i sin helhet och ingående beskriva olika vägval. Dokumenten kan ge svar på vad som hände, när och vilka avvägningar som gjordes i

stunden, utan att färgas av någons uppfattningar eller efterkloka resonemang. Bryman (2018, s. 657) framhäver att detta både är dokumentens styrkor och svagheter, dokumenten existerar oberoende av forskaren, samtidigt som forskaren blir beroende av det som finns skrivet och inte kan söka relevant empiri efter studiens syfte. Att studera offentliga dokument menar vi därför kan bidra till att stärka studiens interna validitet, genom att lyckas analysera det som avses och koppla samman empirin med relevanta teorier, utan att riskera att påverkas av en ”intervjuareffekt”.

Vid tillämpandet av dokumentanalys beskriver Bryman (2018, s. 657) att materialets kvalitet kan problematiseras efter kriterierna autenticitet, trovärdighet, representativitet och meningsfullhet. Enligt Bryman (2018, s. 665) är kriterierna om trovärdighet och representativitet särskilt problematiska vid studiet av offentliga dokument. *Trovärdighetskriteriet* som berör om dokumenten innehåller korrekt information, försvåras av att dokumenten riskerar att ha förvrängts. Tjänstemän och politiker skulle kunna ha ett intresse av att försköna sanningen för att kunna legitimera sitt agerande. *Representativitetskriteriet* framhåller om dokumenten är representativa för det område som studeras. Genom att använda dokument som i sig själva utgjort centrala delar av den svenska coronastrategin, är förhoppningen att ge en heltäckande och representativ beskrivning av den del av strategin som studeras. Läsaren bör samtidigt vara medveten om att alla åtgärder och insatser inte ryms inom studien, vilket riskerar att minska representativiteten i det återberättade materialet. Representativiteten förutsätts också av att de analyserade dokumenten är trovärdiga. Studiens interna validitet är i stor utsträckning också beroende av att dokumenten är trovärdiga och representativa. Om dokumenten inte är det, kan vi som forskare inte koppla ihop empirin med relevanta teorier och studera det som avses.

4.3 Urval

Eftersom en stor del av den tidigare forskningen har studerat massmediala dokument, utgår studien i stället från offentliga publikationer. Under pandemin publicerades en uppsjö av offentliga dokument som föregick beslutsfattandet, informerade om besluten och utvärderade insatserna. Det omfattande materialet förutsätter därför att ett urval genomförs, och studien kommer att utgå från ett målstyrt urval. Bryman (2018, s. 498) framhåller att målstyrda urval innebär att det material som har störst möjlighet att kunna besvara forskningsfrågorna väljs ut. Ett målstyrt urval kan tänkas stärka studiens interna validitet, eftersom chansen att använda relevant empiri för forskningsfrågorna och anlagda teorier stärks. Dokumenten som analyseras utgörs främst av tre statliga offentliga utredningar, skrivna av coronakommissionen i slutet av 2020, 2021 och början av 2022. Under pandemins inledning bildade regeringen (Kommittédirektiv 2020:74, s. 1–2) *coronakommissionen* som fick i uppdrag att kartlägga och utvärdera regeringens och berörda myndigheters agerande för att begränsa spridningen av covid-19. Arbetet resulterade i de statliga offentliga utredningarna. Tillsammans kan utredningarna anses ge en bred bild av det offentligas agerande och insatserna som genomfördes. För att förstå hur regeringen resonerade vid utvecklandet av strategins åtgärder, studeras också promemorior inför regeringsbeslut, pressmeddelanden, propositioner, lagar och förordningar. Promemoriorna, propositionerna och pressmeddelandena ger en mer ögonblicklig bild över avgörande insatser och beslut eftersom de dokumenterades löpande, och visar på vilka uppfattningar som rådde vid tiden för besluten. Tillsammans väljs dokumenten ut med avseende att tillföra olika aspekter som är nödvändiga för att förstå och återskapa Sveriges coronastrategi. Sammanlagt studeras tre pressmeddelanden från 2020, fem propositioner och åtta promemorior som framarbetats mellan 2020–2022 samt sex lagar och förordningar som uppkommit eller

förändrats till följd av pandemin. Dokumenten har begärts ut från Regeringskansliet eller nåtts via regeringens webbplats.

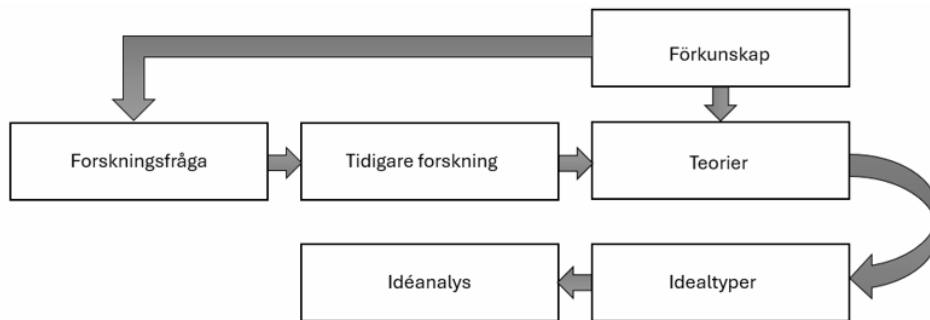
4.4 Analysverktyg

Den första forskningsfrågan kan sägas ligga till grund för att kunna besvara den andra. Medan den första forskningsfrågan är beskrivande, och handlar om att redogöra för den svenska strategin och hur den förändrades, är den andra frågan av en mer förklarande art, och kräver en djupare analys av empirin. För att kunna besvara den andra forskningsfrågan och analysera dokumenten med utgångspunkt i de presenterade teorierna, kommer en idéanalys att genomföras. Bergström och Svärd (2018 s. 139–140) beskriver att en idéanalys innebär att reflexivt studera dokument för att kunna göra välgrundade tolkningar och identifiera det analyserade ämnets idémässiga ryggrad. Den analyserade idén består av vad som kan ha inverkat på och format den eventuella förändringen av Sveriges coronastrategi och regeringens agerande. Mer specifikt kommer studien att tillämpa en förklarande idéanalys. Förklarande idéanalyser syftar enligt Bergström och Svärd (2018, s. 142) till att placera idéerna i ett större sammanhang och kunna visa kopplingar mellan idéernas utveckling, samhällsprocesser och strukturer. På så sätt kan relationen mellan policyaktörer, idéer och omvärld synliggöras. Eftersom studien söker förklaringar till Sveriges coronapolicy och vad som har fått inverkan på strategin, snarare än att studera idéerna i sig, är den förklarande idéanalysen särskilt tillämplig. Vedung (2018, s. 225–226) menar att förklarande idéanalyser är användbara i policysammanhang när forskaren är ute efter att studera policyns verkningar och orsaker. Den förklarande idéanalysen kan både visa på konsekvenserna av idéerna och vad idéerna är effekter av. Med tanke på att studien intresserar sig för vad idéerna är effekter av, genom att söka bakomliggande förklaringar till förändringen av strategin, blir denna dimension särskilt relevant.

En idéanalys kan dock tänkas ställa höga krav på forskarnas gemensamma förståelse för begrepp, teorier och hur olika fenomen ska tolkas. Om vi som forskare inte lyckas med det, riskeras studiens *interna reliabilitet* som enligt Bryman (2018, s. 465) beskriver om forskarna bakom en studie tolkar det insamlade materialet på ett samstämmigt sätt. Att vi är två som genomför studien medför dock samtidigt en möjlighet till intersubjektivitet där våra analyser kan stärkas av varandra, vilket i stället kan öka studiens interna validitet. Ett alternativt tillvägagångssätt som påminner mycket om hur studien genomförs, vore att utgå från processpårnig som Esaiasson et al. (2024, s. 279–280, 290) framhåller handlar om att pröva teorier mot enskilda fall via att kartlägga kausala mekanismer och händelseförlopp genom en deduktiv ansats. Studien syftar dock inte till att pröva den nyinstitutionella teorin utifrån Sveriges coronastrategi, utan att genom ett abduktivt slutledningsförfarande, visa hur teorin skulle kunna förklara fallet och vidga teorins förklaringskraft med hjälp av att söka efter bakomliggande faktorer, något som den förklarande idéanalysen möjliggör i större utsträckning. Att studera bakomliggande orsaker och händelser blir snarare ett verktyg för att förstå idéerna bakom agerandet och hur idéerna uppkommit i relation till samhällsprocesser och aktörer, än att utvärdera och spåra processerna i sig.

Studien kommer att utgå från idealtyper som analysverktyg inom ramen för den förklarande idéanalysen, vilket Bergström och Svärd (2018, s. 147–148) förklarar innebär att empirin relateras mot ett teoretiskt raster (Figur 1). De skapade idealtyperna bygger på egenskaper som kännetecknar idén. Idealtyperna kan aldrig anses motsvara verkligheten, utan hjälper till att lyfta fram utmärkande drag som dokumenten kan speglas mot. Framställandet av idealtyper går ut på att egenskaper som kan anses utmärkande för den analyserade idén sammanställs.

Egenskaperna kan hittas i tidigare forskning och teorier. Idealtyperna relateras sedan till dokumenten och forskaren undersöker i vilken utsträckning som delar av dokumenten stämmer överens med idealtyperna. Studiens idealtyper har utgått från tidigare forskning. Eftersom forskningen visar på institutioners inflytande över utformningen av Sveriges coronastrategi, utgår studien från nyinstitutionell teori som betonar institutioners betydelse och utveckling. Med avseende på att den nyinstitutionella teorin är omfattande och innehåller många olika aspekter, har olika begrepp och perspektiv testats mot tidigare forskning och delar av empirin, för att se om det finns en förklaringskraft. Slutligen fastställdes åtta idealtyper som empirin ska studeras utifrån. En del av idealtyperna representerar en speciell egenskap inom ett perspektiv, medan andra motsvarar ett helt perspektiv som kan anses tillämpligt att studera empirin utifrån.



Figur 1. Idéanalys med idealtyper (Egen illustration).

4.5 Forskningsetiska överväganden

Dokumenterna som analyseras i studien är allmänna handlingar och utgör en förutsättning för att kunna studera policyer samt tillvarata demokratiska rättigheter. Vi som forskare måste dock beakta att göra trovärdiga redogörelser och inte förvränga materialet för att skapa särskilda poänger utan grund. Att inte ha detta i åtanke skulle riskera studiens etiska ställning, den interna validiteten och den externa reliabiliteten. Vetenskapsrådets (2024, s. 11) aspekter av tillförlitlighet och ärlighet blir i det här sammanhanget särskilt centrala. *Tillförlitlighet* berör att vi som forskare kan säkerställa studiens kvalitet genom exempelvis metodval och analys. *Ärlighet* handlar å andra sidan om att utveckla och genomföra forskning på ett öppet, rättvist och objektivt sätt. En idéanalys skulle kunna anses försvåra att uppnå kriterierna genom att lämna stort utrymme för våra egna tolkningar och underminera transparensen. Det är därför av yttersta vikt att vi som forskare skriver fram idéanalysen på ett transparent sätt och samtidigt betonar att förklaringarna som studien ämnar komma fram till, är en del av många sätt att förklara den eventuella förändringen av strategin. Lyckas studien vara transparent stärks också den externa reliabiliteten, när andra får möjligheten att bedöma studiens trovärdighet och kan följa arbetsgången.

5 RESULTAT

I följande avsnitt beskrivs Sveriges coronastrategi och genomförda åtgärder under pandemin. I kapitlets andra del utkristalliserar olika aspekter av hur strategin förändrades.

5.1 Sveriges coronastrategi

Den 7 april 2020 presenterade regeringen en övergripande strategi för hanteringen av coronapandemin. Strategin var ett riktmärke för den offentliga sektorns agerande. Coronakommissionen skrev att ”det övergripande målet med regeringens arbete är att minska takten på smittspridningen, dvs. att platta till kurvan så att inte väldigt många blir sjuka samtidigt” (SOU 2021:89, s. 216). En central aspekt var att rätt åtgärder skulle sättas in vid rätt tidpunkt, för att få så stora effekter som möjligt. Besluten skulle utgå från vad som var nödvändigt för att kunna värna människors liv, hälsa och arbeten. Åtgärderna skulle även vägas mot de effekter som insatserna riskerade att få på samhällslivet och folkhälsan i stort. Beslutade insatser skulle därför omprövas kontinuerligt i takt med pandemins utveckling. Regeringen skulle dessutom noga beakta expertkunskap och myndigheters råd i sina bedömningar (SOU 2021:89, s. 216–217). Strategin sammanfattades i sex vägledande principer. Principerna innefattade att begränsa smittspridningen, säkerställa resurser till hälso- och sjukvården, begränsa inverkan på samhällsverksamhet, lindra konsekvenserna för medborgare och företag, dämpa oro samt sätta in rätt åtgärder vid rätt tidpunkt (Regeringskansliet 2020a). Den dåvarande statsministern, Stefan Löfven beskrev för kommissionen att:

Strategin har omvärderats vid flera tillfällen men den har inte ändrats. Beroende på hur smittspridningen utvecklats har dock olika delar av strategin betonats. Målen och strategin har även varit en utgångspunkt när regeringen gett uppdrag till myndigheter eller när regeringen hanterat framställningar från myndigheter och andra aktörer. (SOU 2022:10, s. 347)

Löfven lyfter också fram att regeringen tog in experthjälp från andra myndigheter i sitt beslutsfattande, som normerades av strategin (SOU 2022:10, s. 332). Coronakommissionen visar dessutom att högt uppsatta regeringstjänstemän haft dialoger med forskare inom akademien. Löfven beskriver även de bilaterala samarbeten som pågick under pandemin, och som inverkade på Sveriges agerande. Bland annat har covid-19 diskuterats och vissa beslut tagits på EU-nivå. Samverkan och diskussioner har också förts med WHO och tillsammans med de andra nordiska länderna (SOU 2022:10, s. 332–334).

Regeringen gav tidigt Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen ansvaret att leda och samordna arbetet mot covid-19 (SOU 2021:89, s. 205). Framför allt hade Folkhälsomyndigheten och dess företrädare en betydande inverkan på Sveriges agerande. Regeringen delegerade mycket av arbetet rörande smittspridningen till myndigheten. Uppdragen handlade främst om att informera allmänheten, rikta information till särskilda målgrupper, samordna insatser, utforma smittskyddsstrategier samt analysera det epidemiska läget och ta fram olika scenarion för pandemins utveckling (SOU 2022:10, s. 368). Det är därför svårt att analysera regeringens coronastrategi utan att i viss utsträckning också beakta en del av de föreskrifter och rekommendationer som Folkhälsomyndigheten har utfärdat, eftersom de tillsammans har format den svenska strategin. Följande underavsnitt beskriver en del av de *icke medicinska smittskyddsåtgärderna* som den offentliga sektorn genomförde för att bromsa smittspridningen. Åtgärderna visar tillsammans hur Sveriges coronastrategi kom till uttryck. Redogörelsen utgår från Socialstyrelsens (2024b) uppdelning av pandemins olika vågor.

5.1.1 Åtgärder under pandemins första våg

Februari-september 2020

Den 1 februari beslutade regeringen, efter en begäran av Folkhälsomyndigheten, att klassificera covid-19 som en *allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom* (SOU 2020:80, s. 146–147). Beslutet trädde i kraft efterföljande dag och möjliggjorde att vidta smittskyddsåtgärder genom smittskyddslagen. Regeringen skrev i efterhand att ”beslutet gav Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkare möjlighet att besluta om bland annat extra ordinära smittskyddsåtgärder om ett sådant behov skulle uppkomma” (Socialdepartementet 2020a, s. 14).

Den 12 mars meddelade Folkhälsomyndigheten att det fanns tecken på en omfattande smittspridning i hela landet (Folkhälsomyndigheten 2024a). Samma dag begränsades antalet deltagare till 500 personer vid allmänna sammankomster efter ett beslut av regeringen (SFS 2020:114). Gränsen sänktes sedan till 50 personer redan den 29 mars, som svar på den ökande smittspridningen. Coronakommissionen uppger att ”Danmark redan den 17 mars sänkt gränsen till tio personer och Norge hade den 24 mars minskat gränsen till fem personer” (SOU 2021:89, s. 210). Med *allmänna sammankomster* avsågs exempelvis demonstrationer, konserter, religionsutövning och sportevenemang (SOU 2021:89, s. 210–211). Den 16 mars uppmanade Folkhälsomyndigheten arbetsgivare att underlätta för distansarbete för sina anställda i den mån det var möjligt (SOU 2020:80, s. 151). Efterföljande dag rekommenderade myndigheten också att gymnasieskolor och vuxenutbildningar skulle övergå till distansundervisning. Rekommendationen grundades på förordningen om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta (SFS 2020:115), som regeringen beslutat om samma månad. Även grundskolor som drabbades synnerligen hårt av smittspridningen, fick möjlighet att stänga under kortare perioder för att övergå till distansundervisning (SOU 2021:89, s. 211–213).

Den 25 mars uppmanade Folkhälsomyndigheten *serveringsställen* som caféer, restauranger och barer att vidta särskilda åtgärder för att minska smittspridningen. Coronakommissionen skriver att rekommendationen innebar att verksamhetsutövare skulle se till att ”trängsel mellan människor i köer, vid bord, bufféer eller bardiskar inte fick förekomma utan besökare skulle kunna hålla avstånd mellan varandra” (SOU 2021:89, s. 213). Den 1 april beslutade Folkhälsomyndigheten om en rad allmänna råd som betonade allas ansvar för att begränsa smittspridningen. Myndigheten uppmanade till att vara noga med handhygien, hålla avstånd till andra samt avstå från att delta i större sociala sammanhang. Folkhälsomyndigheten rekommenderade även att inte åka kollektivtrafik under rusningstid, samt undvika icke nödvändiga resor. För personer över 70 år var råden särskilt skärpta. De rekommenderades att helt undvika kollektivtrafik, handla i butiker och vistas på platser med mycket människor (SOU 2020:80, s. 152–153). Samma dag beslutade regeringen att införa besöksförbud på särskilda boenden för äldre och multisjuka (SFS 2020:163), som ett led i att skydda personer i riskgrupp (SOU 2020:80, s. 159–160).

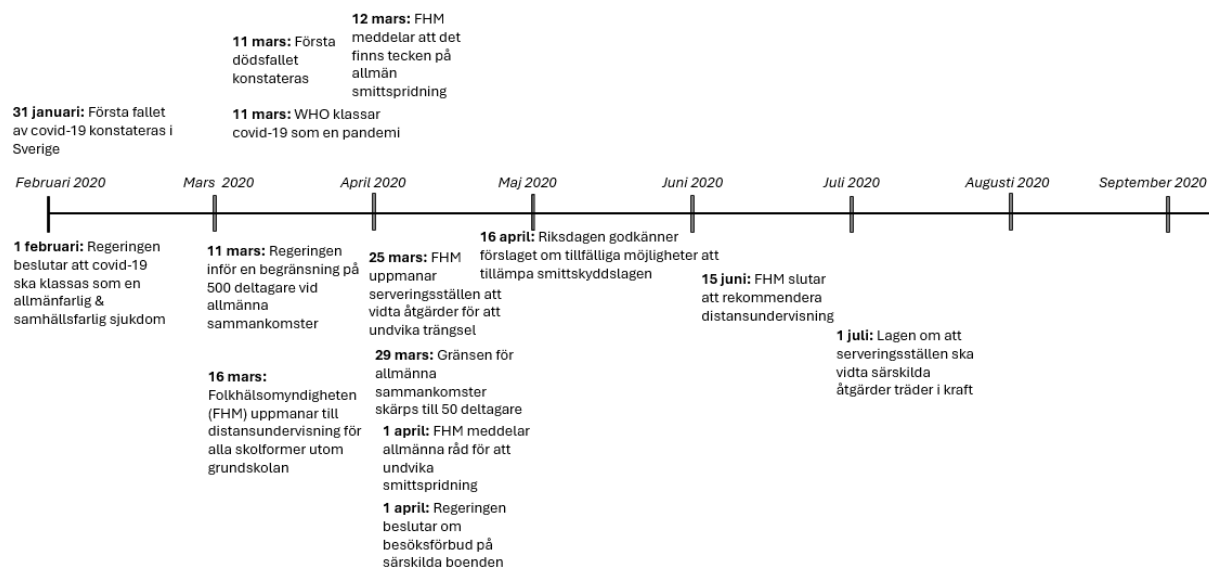
Den 16 april godkände riksdagen propositionen om ändringar i smittskyddslagen, för att möjliggöra särskilda åtgärder mot covid-19 (Prop. 2019/20:155, s. 1). Den tillfälliga lagändringen trädde i kraft två dagar senare och gav regeringen rätt att utfärda vissa förordningar om särskilda åtgärder mot smittspridningen (SOU 2020:80, s. 163–164). Den tillfälliga lagändringen skulle gälla fram till den 1 juli (Prop. 2019/20:155, s. 1). Efter den 1 juli föreslog regeringen i stället att bestämmelserna i smittskyddslagen kunde tillämpas utan förbehåll mot smittspridningen. Tidigare bestämmelser fungerade som en tillfällig lösning, medan det nya, mer omfattande lagförslaget utreddes. Lagändringen innebar i praktiken att covid-19 skrevs in i smittskyddslagen som en sjukdom som lagen tillämpades mot, och gav

regeringen utökade möjligheter att utfärda förordningar om mer genomgripande åtgärder (Prop. 2019/20:144, s. 1, 7).

Den 15 juni upphörde rekommendationen om distansundervisning för gymnasieskolor och vuxenutbildningar att gälla. Förhoppningen var att elever och studenter skulle kunna återgå till undervisning på plats inför höstterminens start (SOU 2021:89, s. 219). Den 1 juli trädde lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (SFS 2020:526) i kraft. Lagen innebar att ägare av serveringsställen hade en lagstadgad skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra smittspridningen (SOU 2021:89, s. 218–219). Den nya lagen skärpte de tidigare allmänna råd som Folkhälsomyndigheten hade givit serveringsställen och ställde krav på att verksamheten skulle utformas så att besökare kunde hålla avstånd till varandra (Prop. 2019/20:172, s. 7). I propositionen skrivs att:

De som driver ett serveringsställe ansvarar för att serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till är utformade så att trängsel undviks [...]. Verksamheten i övrigt ska organiseras så att smittspridning bland besökare så långt som möjligt kan förhindras. (Prop. 2019/20:172, s. 5)

De kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna utsågs att ansvara för tillsynen av lagen (Prop. 2019/20:172, s. 21). Lagen var tillfällig och avsågs gälla fram till den 1 juli 2022 (SOU 2021:89, s. 219). Nedan illustreras de beskrivna åtgärderna tillsammans med centrala händelser under pandemins första våg (Figur 2).



Figur 2: Tidslinje över pandemins första våg (Egen illustration).

5.1.2 Åtgärder under pandemins andra våg

Oktober 2020-januari 2021

Den 1 oktober upphävde regeringen besöksförbudet för särskilda boenden. Besöksförbudet ersattes med mer ingående föreskrifter om hur smittspridning på boendena skulle undvikas (Regeringskansliet 2020b). Efter att Folkhälsomyndigheten meddelat att smittspridningen återigen ökade lavinartat under oktober, beslutade regeringen den 19 november om en förordning som gav Folkhälsomyndigheten rätt att utfärda föreskrifter om besöksförbud för enskilda boenden vid behov (Regeringskansliet 2020c). Förordningen gällde fram till den sista februari 2021 (SOU 2020:80, s. 162). Samma dag som besöksförbudet upphörde, presenterade Folkhälsomyndigheten nya rekommendationer om att personer som var sammanboende med en smittad skulle vara hemma i sju dagar efter att den smittade uppvisat ett positivt resultat. Rekommendationen kallades för *familjekarantän* och hade tidigare införts i de andra nordiska

länderna (SOU 2021, s. 236). Undantag gjordes för symptomfria barn i förskole- och grundskoleåldern samt för de som kunde belägga att de nyligen varit sjuka i covid-19. Den 1 december skärptes dock rekommendationen ytterligare och undantaget för barn togs bort (SOU 2021:89, s. 220). Den 21 oktober beslutade Folkhälsomyndigheten, i samråd med regeringen att avskaffa de allmänna råd som särskilt riktats mot riskgrupper. I stället fick alla samma ansvar att skydda sig själva och andra från smittspridningen. Beslutet grundades på en rapport som visade en försämring av de äldres allmäntillstånd till följd av tidigare rekommendationer (SOU 2020:80, s. 152–153).

Den 1 november infördes undantag från begränsningen på 50 personer vid allmänna sammankomster. I stället fick 300 deltagare samlas om de anvisades egna sittplatser och trängsel kunde undvikas. Redan den 24 november hävdades dock undantaget mot bakgrund av en ökande smittspridning (SOU 2021:89, s. 220). I stället beslutade regeringen att gränsen för allmänna sammankomster skulle sänkas till åtta deltagare, till och med den 10 januari 2021 (Socialdepartementet 2020b, s. 3). I promemorian framhävs att ”förslaget kan förväntas få en normerande effekt även för sammankomster och tillställningar i hemmen [...], vilket ytterligare kan bidra till att minska smittspridningen” (Socialdepartementet 2020b, s. 15). Den 18 november beslutade regeringen om en förordning som förbjöd alkoholservering under vissa tider. Från och med den 20 november var det endast tillåtet att servera alkohol kl. 11–22 (Socialdepartementet 2020c, s. 3–4). Inför mellandagarna och nyår ändrades tiderna till kl. 11–20. Den 1 mars 2021 återgick begränsningen till att gälla kl. 11–22 (SOU 2021:89, s. 221). Ytterst kunde en verksamhet som bröt mot förordningen frångå sitt utskänkningstillstånd (Socialdepartementet 2020c, s. 8). I promemorian framhäver regeringen att skälet till begränsningen var att:

Antalet personer som har diagnosticerats med covid-19 har i flera regioner ökat kraftigt under hösten, med bland annat en ökad belastning på hälso- och sjukvården som följd. Fler patienter med covid-19 vårdas i slutenvården inklusive intensivvården. Regeringen bedömer därför att det nu krävs extra åtgärder. (Socialdepartementet 2020c, s. 4)

Den 3 december rekommenderade Folkhälsomyndigheten återigen distansundervisning för gymnasieskolor och vuxenutbildningar. Rekommendationen förlängdes den 25 januari, men myndigheten öppnade samtidigt för att viss undervisning på plats kunde få förekomma. Förhoppningen var att den påbörjade vaccinationen som inletts i Sverige den 27 december, skulle bidra till att kunna lätta på rekommendationerna (SOU 2021:89, s. 225).

Från och med den 7 januari uppmanade Folkhälsomyndigheten alla födda år 2004 och tidigare att bära munskydd i kollektivtrafiken under rusningstid. Rådet kvarstod till den 28 juni. Rekommendationen innebar en omsvängning i myndighetens tidigare hållning att användande av munskydd inte kunde ses som en verkningfull åtgärd (SOU 2021:89, s. 224–225). Vid en presskonferens den 6 maj 2020 menade den dåvarande statsepidemiologen, Anders Tegnell att:

Användandet av munskydd i samhället inte var förenligt med de åtgärder som genomförts i Sverige och den svenska strategin, och att det inte fanns bevis på att munskydd hindrar smittspridningen (SOU 2022:10, s. 519).

Flera europeiska länder hade dock redan under pandemins tidiga skede uppmanat sin befolkning att använda munskydd (SOU 2022:10, s. 476). Även EU:s smittskyddsmyndighet (ECDC) och WHO rådde sina medlemsländer att uppmantra till användande av munskydd vid trängsel (SOU 2022:10, s. 519).

Den 10 januari trädde lagen om särskilda begränsningar att förhindra smittspridningen av covid-19 (SFS 2021:4) i kraft, som ett komplement till smittskyddslagen. I förarbetena benämns lagen som *pandemilagen*. Lagen gav utökade möjligheter att utfärda föreskrifter och förordningar för

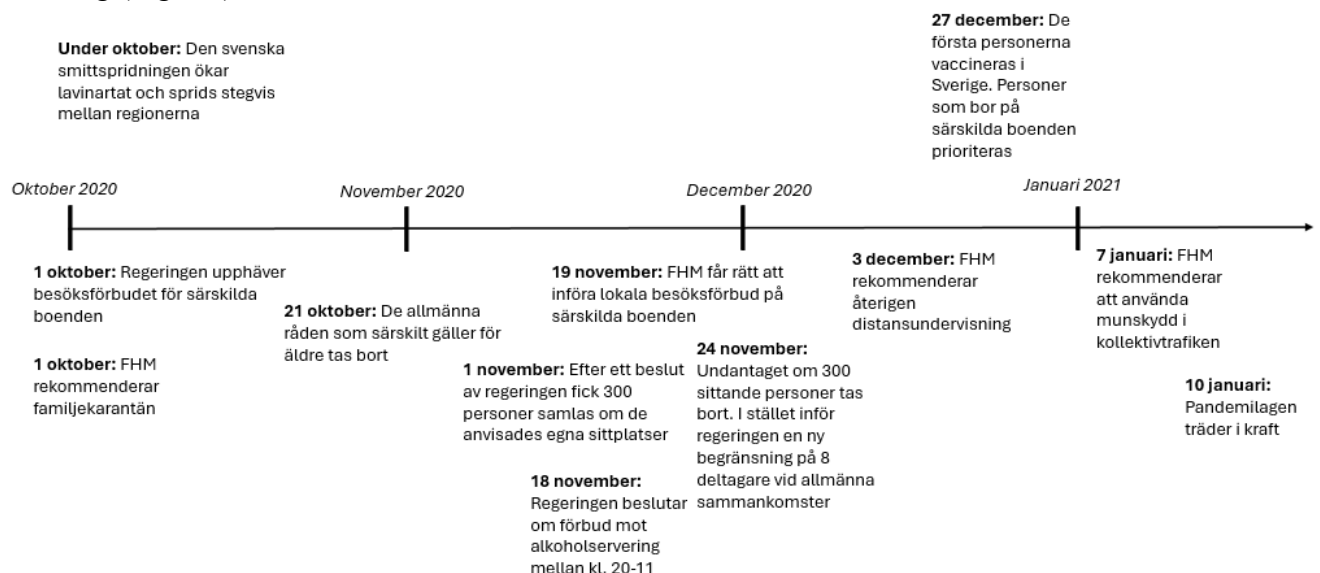
verksamheter som inte kunde anses utgöra allmänna sammankomster, men där många vistades på samma plats, för att förhindra smittspridningen. Enligt pandemilagen kunde begränsningar göras av antalet besökare, öppettider eller genom andra tvingande åtgärder som kunde bidra till att undvika trängsel (Socialdepartementet 2021a, s. 11–13). Bakgrunden till pandemilagen var att regeringen inte ansåg att det fanns legala förutsättningar för mer omfattande åtgärder som kunde minska smittspridningen. I promemorian inför beslutet skriver regeringen att:

Räckvidden i fråga om smittskyddslagens normgivnings bemyndiganden är emellertid oklar och det finns anledning att sätta i fråga om de ger tillräckligt stöd för att vidta de åtgärder som kan behövas för att hantera spridningen av covid-19. (Socialdepartementet 2020a, s. 15)

Av förarbeten framgår att regeringen var medveten om att pandemilagen innebar inskränkningar i individers fri- och rättigheter samt skulle ha stor påverkan på privatpersoner, civilsamhälle och företag (Socialdepartementet 2020a, s. 16–17). Lagen var därför tidsbegränsad och gällde till en början fram till den 30 september 2021 (Prop. 2021/21:79, s. 2). Regeringen framhöll dessutom att proportionalitetsprincipen skulle beaktas inför varje beslut (Prop. 2020/21:79, s. 88). Länsstyrelsen utsågs till tillsynsmyndighet för lagen och kunde utfärda böter samt ytterst stänga ner verksamheter som vid upprepade tillfällen misskött sig (Socialdepartementet 2020a, s. 48). Av remissyttranden framgår att Folkhälsomyndigheten också ansåg att det fanns behov av en ny lag som möjliggjorde mer omfattande åtgärder för att minska smittspridningen. Till skillnad från pandemilagen tillät smittskyddslagen främst åtgärder riktade till enskilda och gav inga tydliga riktlinjer för hur långt den offentliga sektorns befogenheter sträckte sig (Prop. 2020/21:79, s. 18). Folkhälsomyndigheten framhävde dock att pandemilagen enbart skulle ses som ett komplement till tidigare bestämmelser. I propositionen för pandemilagen skrivs att:

Folkhälsomyndigheten påpekar att de flesta fall av smitta sker i hemmen eller på arbetsplatsen, vilket innebär att det egna ansvaret och frivilligheten även fortsatt kommer vara helt avgörande för att bromsa smittan. (Prop. 2020/21:79, s. 19–20)

Nedan illustreras de beskrivna åtgärderna tillsammans med centrala händelser under pandemins andra våg (Figur 3).



Figur 3: Tidslinje över pandemins andra våg (Egen illustration).

5.1.3 Åtgärder under pandemins tredje våg

Februari-juni 2021

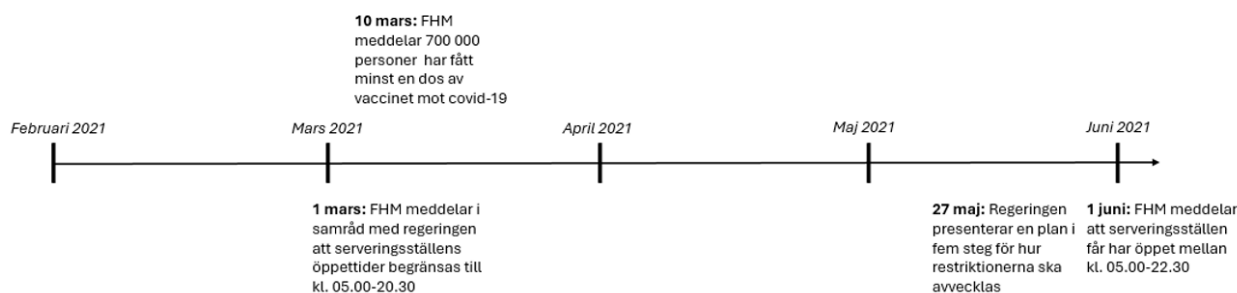
Den 1 mars meddelade Folkhälsomyndigheten, i samråd med regeringen, föreskriften om att serveringsställen som erbjöd förtäring i sina lokaler, skulle vara stängda mellan kl. 20.30–05.00.

Tre månader senare ändrades föreskriften så att serveringsställena i stället kunde hålla öppet till kl. 22.30. Bestämmelsen gällde fram till den 1 juli (SOU 2021:89, s. 226).

Den 27 maj presenterade regeringen en plan för att gå tillbaka till ett öppet samhälle och avveckla restriktionerna (SOU 2021:89, s. 222–223). I förarbeten framgår att regeringen var angelägen om att åtgärderna inte skulle vara mer omfattande än vad smittläget krävde. En bidragande orsak till att arbetet kunde påbörjas, var den ökande vaccinationsgraden i samhället. Den senaste statistiken som Folkhälsomyndigheten presenterat den 10 mars, visade att 700 000 svenskar hade fått minst en dos av vaccinet (Socialdepartementet 2021b, s. 1). Regeringen skrev att:

Mot bakgrund av ett ökat antal vaccinationer, minskad smittspridning och förväntningar om lägre belastningar på sjukvården finns det anledning för regeringen att se över vilka åtgärder [...] som kommer vara nödvändiga för att begränsa smittspridningen. (Socialdepartementet 2021b, s. 1–2)

Planen påbörjades den 1 juni och innebar lättnader i befintliga restriktioner. Arbetet skulle avslutas med att tillfälliga förordningar, föreskrifter och rekommendationer helt upphörde, och avgjordes av Folkhälsomyndighetens bedömningar av smittläget (SOU 2021:89, s. 227). Nedan illustreras de beskrivna åtgärderna tillsammans med centrala händelser under pandemins tredje våg (Figur 4).



Figur 4: Tidslinje över pandemins tredje våg (Egen illustration).

5.1.4 Åtgärder under pandemins fjärde våg

Juli 2021-april 2022

Den 29 september upphävdes begränsningarna för antalet deltagare vid allmänna sammankomster. Beskedet kom till följd av en minskad smittspridning och en ökande vaccinationsgrad. Den senaste statistiken som Folkhälsomyndigheten publicerade den 14 juli, visade att 70% av alla över 18 år tagit emot minst en dos av vaccinet. Arrangörer var i stället skyldiga att begränsa antalet deltagare i den omfattning som krävdes för att trängsel skulle kunna undvikas (SOU 2022:10, s. 468–469). Den 1 december införde regeringen i stället möjligheten att använda vaccinbevis vid stora evenemang (Socialdepartementet 2021c, s. 1). Inför beslutet framhävde regeringen att:

Olika system med bevis som visar vaccinationsstatus, resultat från covid-19-test eller genomgången infektion för att möjliggöra särskilda sammankomster och tillställningar har införts, testas eller planeras att införas i flera europeiska länder, däribland Danmark, Norge, Frankrike och Storbritannien. (Socialdepartementet 2021, c. s. 26)

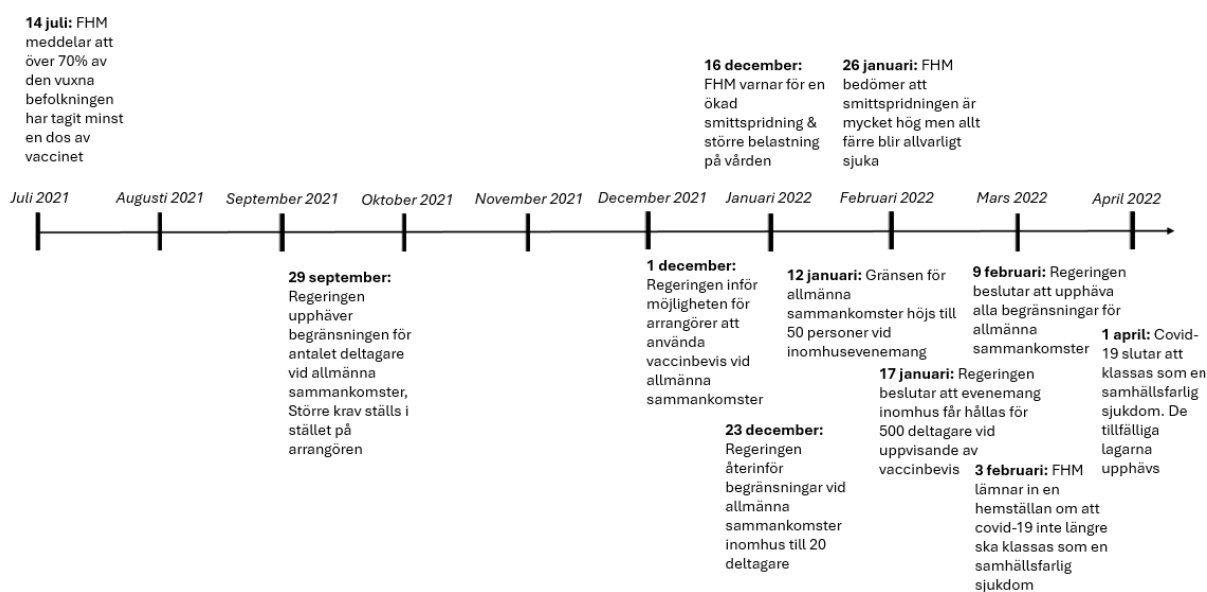
För ett vaccinbevis krävdes två vaccinationsdoser, minst två veckor före evenemanget (Socialdepartementet 2021c, s. 29). Evenemang med över 100 deltagare som inte tillämpade vaccinbevis, fick i stället större krav på att undvika trängsel och införa smittskyddsåtgärder (SOU 2022:10, s. 468–469). Till följd av Folkhälsomyndighetens varningar den 16 december, om en ökande smittspridning och risk för större belastning på sjukvården, skärpte regeringen bestämmelserna om inomhusevenemang den 23 december. Antalet begränsades till 20 deltagare

med anvisade sittplatser, oberoende av vaccinbevis. Utomhusevenemang fick hållas för maximalt 500 deltagare, förutsatt att vaccinbevis tillämpades. Bestämmelserna ändrades ytterligare den 12 januari. Inomhusevenemang fick därefter hållas för 50 personer utan krav på vaccinbevis. Om vaccinbevis användes tillsammans med omfattande smittskyddsåtgärder kunde fler deltagare tillåtas. Bara några dagar senare, den 17 januari beslutade regeringen, efter en rekommendation av Folkhälsomyndigheten, att inomhusevenemang fick hållas med 500 deltagare om vaccinbevis tillämpades. Samtliga begränsningar av antalet deltagare upphävdes den 9 februari (SOU 2022:10, s. 468–469).

Den 3 februari meddelade regeringen att den övervägande delen av restriktionerna planerades att avskaffas den nionde samma månad. Folkhälsomyndigheten hade den 26 januari bedömt att smittspridningen i samhället var omfattande, men den höga vaccinationsgraden och mildare former av viruset gjorde att färre blev allvarligt sjuka. Den 3 februari lämnade Folkhälsomyndigheten därav in en hemställan till regeringen om att covid-19 inte längre skulle klassas som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom. Beslutet trädde i kraft den 1 april (SOU 2022:10, s. 468–469). Den ändrade klassificeringen innebar att smittskyddslagens bestämmelser inte längre var tillämpliga för åtgärder mot covid-19 (Socialdepartementet 2022, s. 3). Regeringen skrev att:

Smittsamma sjukdomar som effektivt kan förebyggas genom mindre ingripande åtgärder, exempelvis vaccination, kan inte anses vara samhälls- eller allmänfarliga. Som situationen nu är i Sverige är konsekvenserna för hälso- och sjukvården till följd av vårdbehovet hos patienter med covid-19 inte samhällspåverkande. (Socialdepartementet 2020, s. 10)

Den 3 mars överlämnade regeringen en proposition till riksdagen om att upphäva den så kallade pandemilagen och lagen om tillfälliga skyddsåtgärder för serveringsställen, från och med den 1 april. Regeringen skrev att ”läget bedöms nu som tillräckligt stabilt för att fortsätta avvecklingen av smittskyddsåtgärderna” (Prop. 2021/22:137, s. 1). Eftersom covid-19 inte längre skulle klassas som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom, legitimerades inte de omfattande åtgärder som lagarna möjliggjorde. Av propositionen framgår att Folkhälsomyndigheten var enig i regeringens bedömning (Prop. 2021/22:137, s. 20). Nedan illustreras de beskrivna åtgärderna tillsammans med centrala händelser under pandemins fjärde våg (Figur 5).



Figur 5: Tidslinje över pandemins fjärde våg (Egen illustration).

5.2 Förändringen av den svenska coronastrategin

Relationen och arbetsfördelningen mellan Folkhälsomyndigheten och regeringen

En tydlig trend som går att utläsa från den svenska strategin och de beskrivna åtgärderna, är hur relationen och arbetsfördelningen mellan regeringen och Folkhälsomyndigheten förändrades under pandemin. På ett övergripande plan kan förändringen beskrivas som en förskjutning i arbetsfördelningen mellan två centrala aktörer för den svenska strategin. Coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 28) framhäver att Folkhälsomyndigheten var den drivande kraften i Sveriges strategi under pandemins första våg, och uttrycker det som att ”det var tydligt att Folkhälsomyndigheten höll i taktpinnen och regeringen hade inget emot det”. Ett tydligt tecken på detta, menar kommissionen är att regeringens strategi presenterades så sent som den 7 april 2020 och var allmänt hållen. Det lämnade både tid och utrymme åt Folkhälsomyndigheten att leda och utforma åtgärder. Utredningen (SOU 2022:10, s. 624) visar att den offentliga sektorns agerande, med undantag för begränsningen av allmänna sammankomster, till en början nästan uteslutande utgjordes av allmänna råd och rekommendationer som utfärdades av Folkhälsomyndigheten. Coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 28) anser att regeringen närmast hade en stödjande funktion under pandemins första våg. Regeringen tog dock en större roll under den andra vågen. Framför allt hävdar kommissionen att åtgärderna om förbud mot alkoholförsäljning under vissa tider och begränsningen till åtta deltagare vid allmänna sammankomster innebar ett tydligt skifte. Det var första gången som regeringens beslut inte gick i linje med Folkhälsomyndighetens rekommendationer. Kommissionen (SOU 2022:10, s. 471) skriver att ”skärpningen till åtta deltagare var något som regeringen tycks ha tagit initiativ till”. Coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 472) citerar också mötesanteckningar, där en företrädare för Folkhälsomyndigheten skrev att ”Regeringskansliet ligger på om striktare nationella rekommendationer”. Enligt coronakommissionen bedömde Folkhälsomyndigheten i stället att gränsen vid åtta deltagare var onödigt inskränkande och inte tillräckligt utredd. Under samma period som regeringen tog en allt större roll framhåller kommissionen (SOU 2022:10, s. 625) också att arbetet med pandemilagen påskyndades, för att få utökade befogenheter att hantera smittspridningen. Som tidigare framgått av propositionen (Prop. 2020/21:79, s. 19–20), var Folkhälsomyndigheten enig med regeringen om pandemilagens nödvändighet, samtidigt som myndigheten i större utsträckning underströk att den viktigaste vägen till att begränsa smittspridningen var genom råd och rekommendationer. Trots att regeringen fick en mer framträdande roll synliggör empirin, i likhet med kommissionens (SOU 2022:10, s. 221) bedömning, att samarbetet med Folkhälsomyndigheten var centralt genom hela pandemin. Så sent som under pandemins fjärde våg poängterade regeringen (Socialdepartementet 2021d, s. 1) att Folkhälsomyndighetens inflytande var avgörande för när strategin skulle avvecklas.

Evidensbaserade åtgärder och beaktandet av en försiktighetsprincip

En annan förändring som går att skönja i den svenska strategin handlar om hur det offentliga har förhållit sig till principen att pandemiåtgärderna ska vara evidensbaserade. Enligt coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 347) beskrev Stefan Löfven själv att betoningen på olika delar i den övergripande strategin förändrades under pandemins gång. Kommissionen (SOU 2022:10, s. 653) anser att det svenska agerandet gick från att grundas på evidensbaserade åtgärder, till att utgå från en försiktighetsprincip. Coronakommissionen uppger att:

Under den andra och tredje vågen beslutade regeringen om kraftfulla åtgärder, åtgärder som man under den första vågen avfärdat eller uttryckligen avstått från att använda. Dessa omsvängningar skedde i stort utan någon motivering i form av ny kunskap. (SOU 2021:89, s. 719)

Som exempel på åtgärder som förde med sig en försiktighetsprincip, framhåller kommissionen (SOU 2021:89, s. 720) bland att rekommendationen om familjekarantän och uppmaningen att använda munskydd i kollektivtrafiken. Införandet kan ha berott på att det offentligas agerande

alltmer kom att präglas av en försiktighetsprincip, framför användandet av evidensbaserade åtgärder. En *försiktighetsprincip* definieras enligt kommissionen (SOU 2022:10, s. 621) av att agera kraftfullt i ett tidigt skede genom att vidta alla tillgängliga åtgärder, för att sedan återkalla resurser som eventuellt visar sig överflödiga. Kommissionen (SOU 2022:10, s. 622) poängterar att de andra nordiska länderna antog en sådan strategi under hela pandemin, medan åtgärder som familjekarantän och användandet av munskydd, innebar startpunkten för när Sveriges agerande alltmer kom att präglas av en försiktighetsprincip. Enligt kommissionen (SOU 2022:10, s. 622) har ”smittskyddsansvariga i Norge, Danmark och Finland beskrivit synen på försiktighetsprincipen som en skiljelinje mellan Sverige och övriga Norden”. Coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 653) sammankopplar skiftet till en försiktighetsprincip med regeringens ökade inblandning i den svenska strategin.

Styrmedel genom strategin

En sista framträdande aspekt av förändringen i den offentliga sektorns agerande framgår inte lika tydligt av coronakommissionens utredningar. Utifrån det insamlade materialet går det dock att konstatera en tydlig trend. Dels har de styrmedel som använts för att begränsa covid-19 förändrats under pandemins gång. Dels har detaljnivån på styrmedlen utvecklats. Med utgångspunkt i de icke medicinska smittskyddsåtgärderna framträder särskilt informativa och reglerande styrmedel i strategin. Coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 612) slår fast att hanteringen av pandemin har dominerats av informativa eller ”mjuka” styrmedel, genom att informera och råda till att göra medvetna val, för att begränsa smittspridningen. Råden har riktats till både enskilda och verksamheter. Regeringen (Socialdepartementet 2020a, s. 16) beskriver att det svenska agerandet till en början präglades av rekommendationer och allmänna råd som i stor utsträckning efterlevdes. I takt med en allt svårare situation krävdes dock en ökad andel tvingande åtgärder. Regeringen (Socialdepartementet 2020a, s. 16) uppgav att ”det görs därför en bedömning att det finns behov av ytterligare möjligheter att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning”. Beslutet att kunna tillämpa smittskyddslagens bestämmelser för hanterandet av covid-19, skapade förutsättningar för fler reglerande styrmedel. Samtidigt framhäver kommissionen (SOU 2022:10, s. 614) att lagen tillämpades i en begränsad omfattning. Efter pandemilagens ikraftträdande, menar kommissionen (SOU 2022:10, s. 616) att regeringen kunde agera mer kraftfullt genom regleringar. Med utgångspunkt i empirin kan vi notera att andelen reglerande styrmedel ökade och ändrade karaktär genom pandemin. Under pandemins andra och tredje våg infördes en rad reglerande styrmedel huvudsakligen riktade mot verksamheter. Förutom regeringens (Socialdepartementet 2020b, s. 3; Socialdepartementet 2020c, s. 1) ytterligare begränsningar av antalet deltagare vid allmänna sammankomster, infördes även förbud mot alkoholservice under vissa tider. Coronakommissionen (SOU 2021:89, s. 226) lyfter också fram de begränsade öppettiderna för serveringsställen.

Det går även att skönja ett mönster i hur de reglerande styrmedlen förändrades. Lagar, förordningar och föreskrifter under inledningen av pandemin gav verksamheter och enskilda övergripande regleringar med större handlingsutrymme, medan senare regleringar innebar mer detaljerade bestämmelser. Ett tydligt exempel är de råd och regleringar som riktats mot serveringsställen. Coronakommissionen (SOU 2021:89, s. 231) återger hur Folkhälsomyndigheten först rådde serveringsställen att vidta åtgärder för att minska smittspridningen genom *informativa styrmedel*. Verksamhetsutövare uppmanades att förebygga trängsel i deras lokaler. Några månader senare beslutade regeringen (Prop. 2019/20:172, s. 1) om en ny lag (SFS 202:526) som medförde *reglerande styrmedel*, och gav verksamhetsutövare en lagstadgad skyldighet att utforma lokaler och miljöer så att trängsel kunde undvikas, utan närmare beskrivningar. Under hösten beslutade regeringen

(Socialdepartementet 2020c. s. 3) även om en förordning där alkoholserving begränsades till särskilda tider. I början av våren beskriver coronakommissionen (SOU 2021:89, s. 226) hur Folkhälsomyndigheten till sist beslutade om föreskrifter som begränsade serveringsställens öppettider. Vi kan konstatera att agerandet gentemot serveringsställen utvecklades från råd och rekommendationer, till lagar med stort tolkningsutrymme, samt slutligen till detaljstyrande förordningar och föreskrifter. En liknande reflektion skulle kunna göras om den offentliga sektorns agerande i stort. Till en början användes råd och rekommendationer, sedan genomdrevs fler reglerande styrmedel via tillämpningen av den normerande och övergripande smittskyddslagen (SFS 2004:168). Pandemilagen (SFS 2021:24) möjliggjorde till sist mer ingripande åtgärder och detaljerade bestämmelser för hur smittspridningen skulle hanteras.

6 EN IDÉANALYS AV SVERIGES CORONA STRATEGI

Utifrån redogörelsen för strategins förändring kvarstår en undran om varför den svenska strategin utvecklades som den gjorde och vad som påverkade förändringarna. Ett enkelt svar vore att utgå från att det var praktiska omständigheter som medförde att den svenska strategin urskilde sig och förändrades. Coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 29) framhäver dock att de praktiska omständigheterna hade gått att övervinna och att faktorerna inte ensamt kan förklara den svenska strategin. Genom att använda idealtyperna som utformats utifrån nyinstitutionell teori, tillsammans med att identifiera bakomliggande faktorer, är förhoppningen att kunna ge fler förklaringar till den svenska strategin och hur den förändrades.

6.1 Förändringen av relationen mellan Folkhälsomyndigheten och regeringen

Strategin tog sin utgångspunkt i hur tidigare kriser har hanterats

Att regeringens agerande under pandemins inledning innebar att mycket av ansvaret överlämnades till Folkhälsomyndigheten och att frivillighetsbaserade åtgärder betonades (SOU 2022:10, s. 28), kan ses som ett uttryck för *spårbundenhet*. Genom frivillighetsbaserade åtgärder och delegerande av beslut till expertmyndigheter skulle regeringens handlade kunna ha utgått från hur tidigare kriser har hanterats och baserats på den svenska förvaltningspolitiska traditionen. Bringselius (2021, s. 84) har beskrivit att vid tsunamikatastrofen 2004 och stormen Gudrun 2005, agerade regeringen också genom att överlämna en stor del av ansvaret till expertmyndigheterna, vilket bidrog till att avpolitiserade frågan. Regeringens hanterande av stormen Gudrun och tsunamikatastrofen skulle därför kunna förklaras av tidigare beslut och vägval, liksom pandemins tidiga beslutfattande kan ha präglats av hur regeringen agerade under kriserna vid 2000-talets början, trots att regeringen var en annan. Att regeringens agerande under coronapandemin påminner om hanterandet av tidigare kriser kan sammankopplas med Piersons (2000, s. 251) beskrivning av *spårbundenhet*. Spårbundenhet kan tänkas ha särskilt stor förklaringskraft vid kriser som pandemin, när beslut måste fattas snabbt och nya handlingsvägar tar lång tid att utarbeta. Crow et al. (2023, s. 12) framhåller att krishantering främst går ut på att modifiera redan existerande policyer. Därför kan regeringen tänkas ha agerat som den offentliga sektorn tidigare har hanterat kriser, där expertmyndigheter fått ett stort utrymme och frivilliga åtgärder dominerat, eftersom det framstått som det enda möjliga handlingsalternativet.

Tryck från omvärlden bakom regeringens ökade inblandning

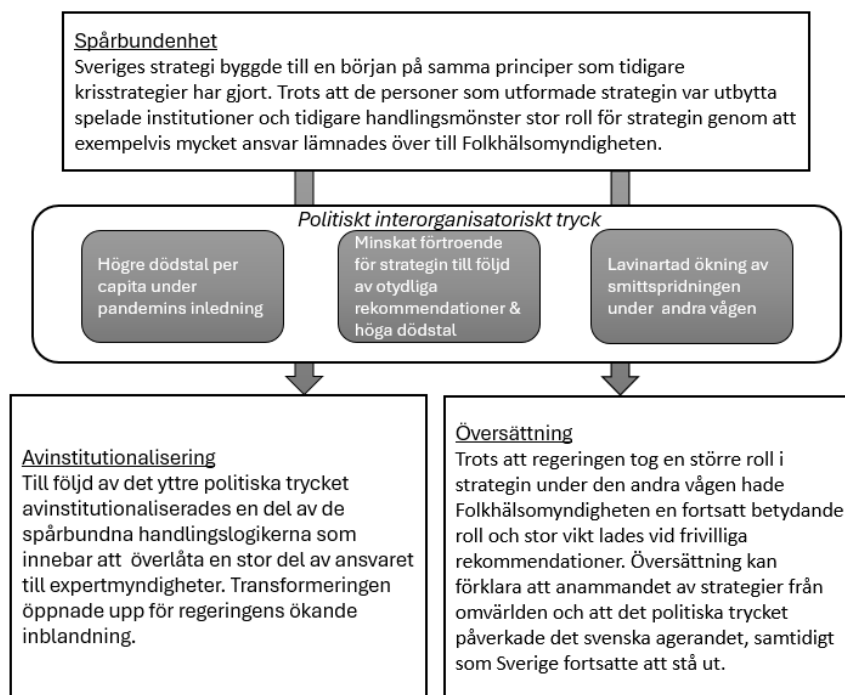
Coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 28) påpekar att regeringen tog en allt större roll längre in under pandemin. De hävdar att det blev särskilt tydligt vid införandet av begränsningen till

åtta deltagare vid allmänna sammankomster och förbudet mot alkoholförsäljning under pandemins andra våg, där regeringen agerade på egen hand. Förändringen av regeringens agerande tyder på att den svenska strategin frångick spårbundenheten om att överlåta krisstrategier till expertmyndigheter, och i stället influerades av andra handlingslogiker. Coronakommissionen (SOU 2021:89, s. 65) framhäver att dödstalen i Sverige under pandemins inledning var högre än i de andra nordiska länderna. De höga dödstalen skulle kunna ha förändrat opinionen för strategin och ökat trycket på att regeringen skulle ta en tydligare roll. Regeringens mer framträdande position genom införandena under pandemins andra våg, kan även tidsmässigt sammankopplas med medicinska aspekter genom en ökande smittspridning. Kommissionen (SOU 2021:89, s. 63–64) menar att smittspridningen ökade lavinartat under början av den andra vågen. Det skulle kunna ha varit en utlösande faktor till att regeringen bedömde att strategin behövde förändras för att fortsätta kunna legitimeras, genom att regeringen antog en större roll. Dessutom understryker coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 512) att otydliga direktiv hade minskat allmänhetens förtroende för strategin efter pandemins första våg, vilket kan sammankopplas med politiska aspekters betydelse för förändringen. En möjlig teoretisk förklaring till regeringens omsvängning är att den svenska strategin, till följd av de nämnda faktorerna, utsattes för det som Oliver (1992, s. 568–569) beskriver som ett politiskt interorganisatoriskt tryck. Trycket från omgivande länder och den inhemska opinionen kan tillsammans ha bidragit till *avinstitutionalisering* av en del av de spårbundna handlingslogiker som innebar att regeringen antog en relativt liten roll under kriser, genom att i stället vara mindre följsamma gentemot Folkhälsomyndigheten. Antagandet stärks av hur Folkhälsomyndighetens dåvarande generaldirektör, Johan Carlsson uttryckte sig till coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 624), han beskrev att ”det har varit mycket tryck från omvärlden, att vi ska göra olika saker. Men vi har en autonom hantering i frågan”. Kanske blev trycket om en ändrad strategi från omvärlden till slut för starkt. Eftersom Sveriges agerande stod i kontrast till andra länder, samtidigt som strategin förde med sig höga dödstal vid inledningen och en ökad smittspridning under den andra vågen, ligger det nära till hands att nya idéer om vilka strategier och åtgärder som var bäst lämpade för att minska smittspridningen blev dominerade. Det satte press på institutionerna som utgjordes av spårbundenhet genom att ifrågasätta strategins legitimitet. Andra idéer om hur strategin skulle utformas, och vem som skulle ha den ledande rollen kunde därför institutionaliseras. Som en följd av det starka trycket från omvärlden och från den inhemska opinionen, kan strategin transformerats och möjliggjort regeringens ökade inblandning.

Folkhälsomyndighetens fortsatta inflytande

Trots att den svenska strategin, och vem som hade den ledande rollen under pandemin förändrades, fastslår coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 221) att Folkhälsomyndigheten hade ett betydande inflytande under hela pandemin. Om vi antar att en del av de spårbundna handlingslogikerna om att överlämna krishantering till expertmyndigheter bröts, och strategin delvis genomgick avinstitutionalisering, skulle *översättning* kunna förklara Folkhälsomyndighetens och den ”mjuka” styrningens fortsatt framträdande roll. Utifrån Eriksson-Zetterquist (2009, s. 126) beskrivning av att idéer aldrig kan kopieras in i en institutionell kontext, kan idéer om en hårdare styrning och ökad politisk inblandning tänkas fått fäste i det svenska agerandet. Samtidigt behövde idéerna översättas till en svensk förvaltningspolitisk tradition som Petridou (2020, s. 150) menar innebär en betoning på enskildas ansvarstagande och experters stora inflytande, och som Pierre (2020, s. 486) framhåller bygger på en hög grad av tillit. Framgångsrika idéer om hur pandemin skulle hanteras blev trender som anpassades till en svensk kontext för att vinna legitimitet. Som Carlsson (2019, s.11) påtalat visar översättning på variationen som uppstår mellan olika organisatoriska och institutionella kontexter som anammar samma idéer. Till skillnad från

länder som Danmark och Norge, där Lindström (2021, s. 95–96) lyfter att strategierna styrdes av regeringen, och expertmyndigheterna hade en rådgivande funktion, beskriver coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 221) hur Folkhälsomyndigheten ändå fortsatte att ha ett stort inflytande och frivilliga rekommendationer att vara centrala. Detta trots att en del av de spårbundna handlingslogikerna om expertmyndigheters inblandning hade avinstitutionaliserats. Nedan redovisas en illustration av de tillämpade idealtyperna och hur de inverkade på varandra, tillsammans med bakomliggande faktorer som framkommit till förändringen i relationen mellan Folkhälsomyndigheten och regeringen (Figur 6).



Figur 6. Förändringen i relationen mellan Folkhälsomyndigheten och regeringen (Egen illustration).

6.2 Från evidensbaserade åtgärder till en försiktighetsprincip

Förändrad tillämpning av vetenskap i strategin

Coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 653) framhåller också utvecklingen från evidensbaserade åtgärder, till att utgå från en försiktighetsprincip. Övergången kan sägas ha möjliggjorts av regeringens förändrade roll, samtidigt som behovet av regeringens ökande inflytande skulle kunna ha föranletts av viljan att införa mer försiktighetsbaserade åtgärder. Skiftet blev särskilt tydligt när åtgärder som munskydd och familjekarantän, som coronakommissionen (SOU 2021:89, s. 719–720) skriver, initialt avfärdades för att inte vara evidensbaserade, infördes bara några månader senare. Beaktandet av en försiktighetsprincip ledde till proaktiva åtgärder, där förebyggandet av en ökad smittspridning ibland fick företräde framför evidensbaserade insatser. Omsvängningen skulle kunna förklaras av en förändrad tillämpning av vetenskap i policyprocessen. Förändringen av det offentliga agerandet går att tolka som ett skifte mellan *instrumentellt* och *substantiellt användande av vetenskap*, eftersom de förändrade åtgärderna inte kan förklaras av ett utökat kunskapsläge. Under pandemins första våg stod vetenskapliga bedömningar i centrum för strategin och coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 653) menar att Folkhälsomyndighetens råd infördes utan förbehåll från regeringen. Utifrån det instrumentella användandets framskjutna position under kriser, skulle de evidensbaserade åtgärderna kunna förstås av ett instrumentellt tillämpande av vetenskap, vilket

ligger i linje med Boswells (2009, s. 4, 13) resonemang. I början av pandemin kan politiken sägas ha befunnits i kris och utgått från ett okänt område för politikerna. Ett instrumentellt handlande dominerade därför genom evidensbaserade åtgärder i den svenska strategin. Användningen av munskydd och rekommendationen om familjekarantän avfärdades därav, eftersom det inte innebar ett instrumentellt användande av vetenskap, när åtgärdernas effektivitet inte kunde beläggas. När rekommendationerna som enligt coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 621) gick i linje med en försiktighetsprincip infördes, kan tillämpningen av vetenskap i stället ha präglats av vad Boswell (2009, s. 7) benämner som substantiell användning, där vetenskapen får en indirekt och upplysande funktion. Liksom Boswell (2009, s. 13–14) har framhävt, är det substantiella användandet vanligast inom politiska organisationer eftersom de sällan agerar rationellt utan eftersträvar legitimitet. Övergången till en försiktighetsprincip kan därför förstås av att, trots att det svenska samhället befann sig i en kris och politiken kunde få stora konsekvenser, behövde politiken fortsatt legitimeras. När andra länder och överstatliga organisationer, enligt kommissionen (SOU 2021:89, s. 719–720; SOU 2022:10, s. 519) införde och rekommenderade åtgärder som munskydd och familjekarantän, kan det ha blivit svårare att legitimera den evidensbaserade strategin. Det skulle kunna ha lett till en mer substantiell användning, som medförde att beakta en försiktighetsprincip.

Läkarprofessionens framträdande roll

Strategins betoning på evidensbaserade åtgärder och utgångspunkten i den instrumentella användningen av vetenskap under pandemins inledning, kan vidare ses som ett uttryck för *normativ isomorfism*. DiMaggio och Powell (1983, s. 152) menar att normativ isomorfism uppstår av dominerande professioners inflytande på det organisatoriska fältet. Hälso- och sjukvården är ett politiskt fält som generellt präglas av en kunskapsasymmetri gentemot politiken. Professionerna får därför ett stort inflytande över policyområdet. Socialstyrelsen (2019) framhäver sjukvårdsprofessionernas autonoma ställning och evidensbaserade åtgärder som karaktäristiska för den svenska sjukvården. Coronakommissionens (SOU 2022:10, s. 651–652) framhållande av läkarprofessionens inverkan på den svenska strategin skulle därför kunna tolkas som en typ av normativ isomorfism. Den offentliga sektorns agerande, kan därför ha likriktats efter läkarprofessionen och följt ett spårbundet mönster genom att upprätthålla professionernas inflytande över politikområdet. Professionens auktoritet och kunnande, bidrog till legitimitet för strategin och medförde en tyngdpunkt på evidensbaserade åtgärder. Trots den normativa isomorfismens likriktande kraft, utmärktes Sverige jämfört med andra länder, genom att implementera läkarprofessionens normer i en högre utsträckning. Det svenska agerandet med en omfattande betoning på evidensbaserade åtgärder, skulle kunna förklaras av Carlssons (2019, s. 16) definition av *översättning* där en idéns mål, syfte och innebörd omförhandlas. I Sverige finns enligt Christensen och Lægroid (2023, s. 153) en tradition av experters stora inflytande i policyfrågor. Det kan ha gjort att Sveriges strategi var särskilt mottaglig för läkarprofessionens inflytande. Logikerna på det organisatoriska fältet kan därmed tänkas ha blivit särskilt utbredda när de översattes till en svensk organisatorisk och institutionell kontext.

Övergången till en försiktighetsprincip genom likriktning och omvärldstryck

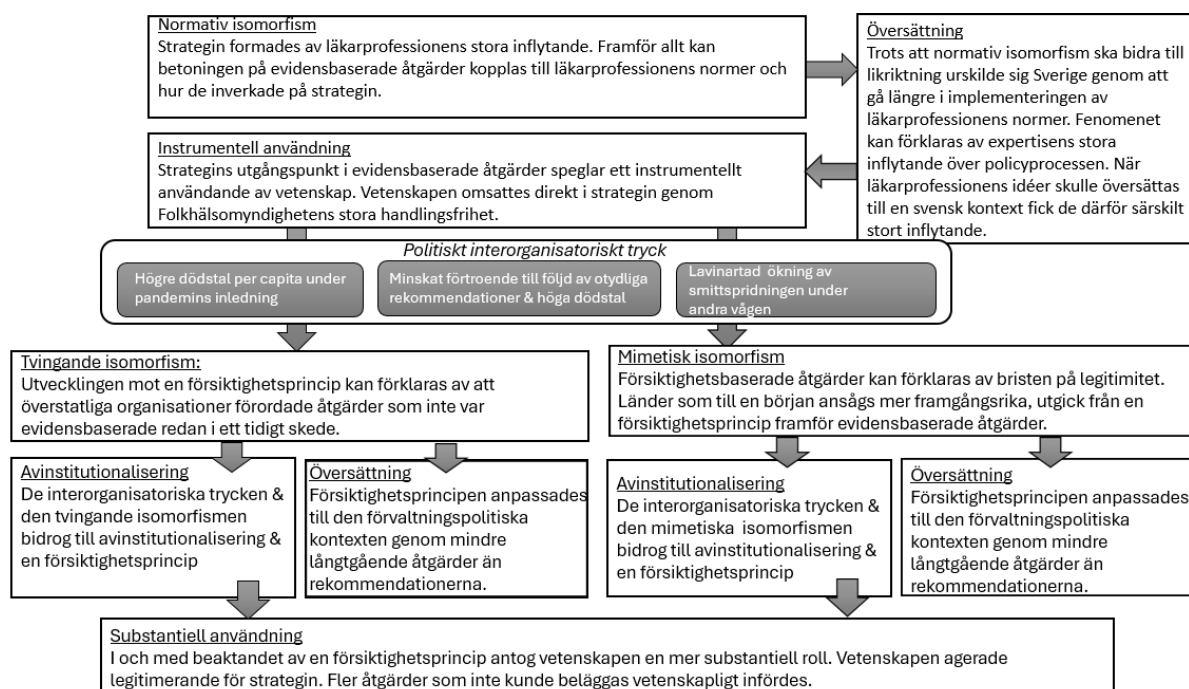
En tänkbar bakomliggande mekanism till övergången mot en försiktighetsprincip skulle kunna vara *mimetisk isomorfism*. Som DiMaggio och Powell (1983, s. 151) har påpekat uppstår mimetisk isomorfism när organisationer efterliknar andra som anses mer framgångsrika för att vinna legitimitet. Coronakommissionen framhåller (SOU 2021:89, s. 720; SOU 2022:10, s. 653) både rekommendationen om att använda munskydd vid trängsel och familjekarantän, som ett tecken på införandet av en försiktighetsprincip. I juli 2020 beskrev kommissionen (SOU 2022:10, s. 476) att 130 av världens länder rekommenderade användningen av munskydd. Samma rekommendation infördes av de andra nordiska länderna en månad senare. Det svenska

införandet skedde sedan i början av 2021. Coronakommissionen (SOU 2021:89, s. 219) redogör även för att rådet om familjekarantän var utbrett runtom i världen innan det svenska införandet. Eftersom en stor del av världens länder införde åtgärder som inte grundades på evidens, likriktades det svenska agerandet alltmer efter det organisatoriska fältet för att behålla strategins legitimitet. Som tidigare beskrivits menar coronakommissionen (SOU 2021:89, s. 65) att Sverige hade ett högre dödstal per capita under pandemins inledning jämfört med de andra nordiska länderna, vilket kan ha gjort att andra länder framstod mer framgångsrika. Dessutom har kommissionen (SOU 2021:89, s. 63–64) framhållit att smittspridningen ökade kraftigt under början av pandemins andra våg, vilket tidsmässigt ligger i linje med införandet av familjekarantän. Coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 512) har också framfört att förtroendet för den svenska strategin var sargat efter pandemins första våg, på grund av motsägelsefulla åtgärder och de till en början höga dödstalen. Tillsammans kan faktorerna utgöra bakomliggande orsaker till att strategins legitimitet hotades, vilket föranledde den mimetiska isomorfismens inverkan mot en försiktighetsprincip. Kommissionen (SOU 2022:10, s. 334) lyfter fram att Sverige fört en dialog med de andra nordiska länderna om hur smittspridningen kan begränsas, vilket också stärker tesen om den mimetiska isomorfismens påverkan.

Kommissionen (SOU 2022:10, s. 519) beskriver också att WHO och ECDC rådde sina medlemsländer att rekommendera användningen av munskydd redan under pandemins första våg. Att rekommendationen senare infördes, utan nya vetenskapliga belägg tyder på att det även fanns drag av *tvingande isomorfism*, som DiMaggio och Powell (1983, s. 150) framhållit utgår från en anpassning till lagar och internationella överenskommelser. För politiska organisationer blir den tvingande isomorfismen extra framträdande eftersom politiska verksamheter särskilt omges av sådana bestämmelser och samarbeten. WHO:s och ECDC:s påtryckningar skulle därmed kunna ha utgjort en bakomliggande faktor till att beslutfattarna ändrade sig i frågan om munskydd, och generellt vidtog fler åtgärder baserade på försiktighet, för att upprätthålla legitimiteten. Löfven har själv uppgett för coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 332) att en del pandemibeslut fattades på överstatlig nivå och att dialoger fördes med WHO och ECDC. Till skillnad från många andra länder poängterar dock kommissionen (SOU 2022:10, s. 609) exempelvis att rekommendationen om munskydd begränsades till att gälla i kollektivtrafiken under särskilda tider. Trots den mimetiska och tvingande isomorfismen kan därför ett fortsatt glapp konstateras mellan den svenska strategin och andra strategier som ansågs mer framgångsrika samt mellan det svenska agerandet och de överstatliga rekommendationerna. Skillnaden skulle än en gång kunna ses som ett uttryck för *översättning* och anpassningen till en svensk förvaltningspolitisk kontext.

Tillsammans tyder aspekterna av mimetisk och tvingande isomorfism, på att det skapades vad Oliver (1992, s. 568–569) skulle beskriva som ett politiskt interorganisatoriskt tryck på de institutioner som präglade den svenska strategin, till följd av bristen på legitimitet. Det ledde till förvirring och oenighet om hur Sverige skulle agera, eftersom handlandet inte längre ansågs legitimt och inte gick i linje med internationella överenskommelser. Enligt kommissionen framgår (SOU 2022:10, s. 519) en oenighet av de snabba och otydliga skälen till förändringarna, i inställningen till familjekarantän och rekommendationen om munskydd. Det kan tyda på att institutionerna inte längre kunde upprätthållas av det gemensamma handlandet, vilket enligt Olivers (1992) resonemang bidrar till *avinstitutionalisering*, i det här fallet av idén om evidensbaserade åtgärder, som möjliggjorde beaktandet av en försiktighetsprincip. Omsvängningen medförde även ett substantiellt användande av vetenskap i den svenska strategin. Nedan redovisas en illustration av de tillämpade idealtyperna och hur de stegvis

föranledde varandra, tillsammans med avgörande faktorer till förändringen från evidensbaserade åtgärder till en försiktighetsprincip (Figur 7).



Figur 7. Förändringen från evidensbaserade åtgärder till en försiktighetsprincip (Egen illustration).

6.3 Från informativa till detaljreglerande styrmedel

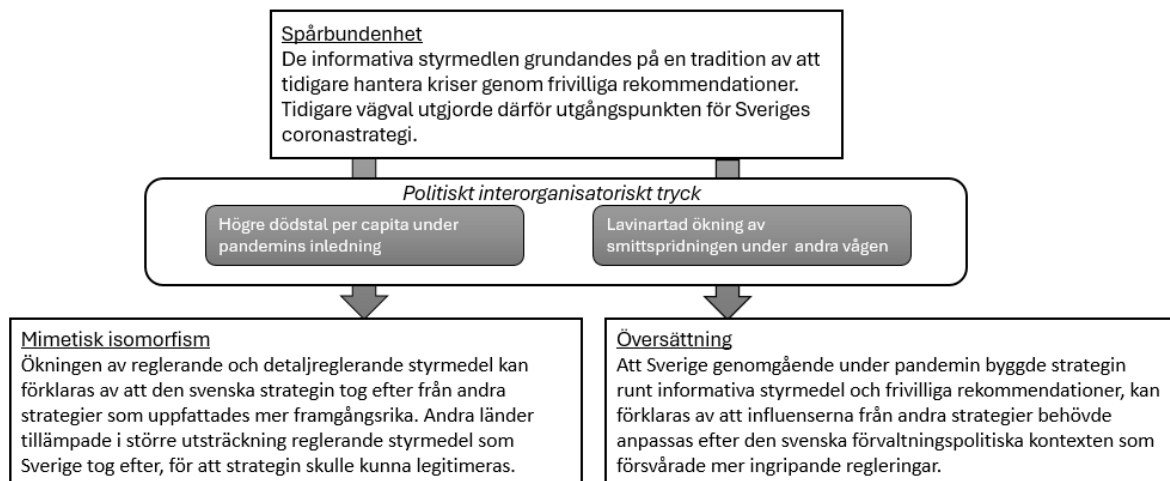
Utökade reglerande styrmedel för att bibehålla strategins legitimitet

Avslutningsvis utkristalliseras en förändring från informativa till mer detaljreglerande styrmedel. Coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 612) menar att den svenska strategin huvudsakligen utgick från frivilliga rekommendationer och informativa styrmedel. Utgångspunkten i dessa skulle kunna ses som ett uttryck för *spårbundenhet*. Sommar et al. (2024, s. 5) framhäver traditionen av att basera policyer på tilltro till andra. Ingripande styrmedel riskerar därför att möta stort motstånd eftersom de valts bort under tidigare kriser. Förändringen till fler reglerande och detaljreglerande styrmedel skulle kunna förklaras av DiMaggio och Powells (1983, s. 151) beskrivning av *mimetisk isomorfism*. Sverige tog efter en hårdare styrning som i ett tidigt skede ansågs mer framgångsrik för att vinna legitimitet. Som Holmström (2021, s. 72) har beskrivit hade de andra nordiska länderna, till skillnad från Sverige, strategier som präglades av förbud och påtryckningar. När strategins legitimitet hotades och utsattes för ett politiskt interorganisatoriskt tryck, kan därför den svenska strategin formats efter omgivande handlingssätt. Coronakommissionen (SOU 2021:89, s. 65) har framfört att Sverige under pandemins inledning hade ett relativt högt dödstal per capita, särskilt i jämförelse med de andra nordiska länderna. Den bakomliggande mekanismen för övergången till mer reglerande styrmedel, som låg i linje med strategier som ansågs mer framgångsrika, skulle därför kunna ha varit de högre dödstalen. Dessutom framhåller coronakommissionen (SOU 2021:89, s. 63–64) de ökande smittotalen under början av pandemins andra våg, vilket sammanföll med flera utökade regleringar. Förändringen skulle kunna förklaras av att trovärdigheten för de frivilliga åtgärder som strategin bestod av, underminerades när allt fler ändå smittades. Under pandemins andra våg infördes därför mer reglerande styrmedel som gav allt mindre tolkningsutrymme, som ett sätt att uppnå acceptans för strategin, genom att

efterlikna strategier som ansågs mer framgångsrika. Exempelvis beskriver coronakommissionen (SOU 2022:10, s. 625) hur arbetet med pandemilagen som möjliggjorde mer omfattande regleringar påskyndades, och regeringen (Socialdepartementet 2020c, s. 3–4) redogör för införandet av förbudet mot alkoholförsäljning under vissa tider under pandemins andra våg. Förändringen till mer reglerande styrmedel, till följd av sökandet efter att kunna fortsätta legitimera strategin inom det organisatoriska fältet, framgår även under pandemins fjärde våg. När vaccinbevis infördes, som innebar utökade regleringar mot enskilda, underströk regeringen (Socialdepartementet 2021c, s. 23, 26) att länder som Danmark och Norge redan använde systemet, som ett sätt att legitimera den svenska strategin.

Strategins fortsatta åtskillnad gentemot andra länder

Den svenska strategin kan dock sägas ha urskilt sig under hela pandemin genom att tillämpa reglerande styrmedel i en mindre utsträckning än andra länder. Exempelvis framhävde regeringen (Prop. 2020/21:79, s. 19–20, 88) innan införandet av pandemilagen, att lagen skulle tillämpas med försiktighet och Folkhälsomyndigheten betonade att frivilliga rekommendationer fortsatt skulle utgöra grunden för den svenska strategin. Coronakommissionen (SOU 2020:80, s. 163) poängterar dessutom att smittskyddslagen tillämpades i liten utsträckning. Den fortsatta skillnaden kan därför, likt de andra aspekterna av förändring, förklaras av *översättning* som åsyftar den variation som Carlsson (2019, s. 15) menar uppstår mellan olika organisationer som tolkar samma idé. Starkt reglerande och ingripande styrmedel skulle som Pierre (2020, s. 486) har påpekat, inte lyckats inom den svenska förvaltningspolitiska kontexten. Den svenska strategin antog en större del reglerande och detaljreglerande styrmedel och likriktades därmed efter andra aktörer och normer inom det organisatoriska fältet. Samtidigt fortsatte strategin att urskiljas genom att idéerna om en hårdare styrning anpassades till de andra institutioner som omger den svenska politiken. Nedan redovisas en illustration av de tillämpade idealtyperna i förändringen från informativa till fler detaljreglerande styrmedel och hur de inverkar på varandra, tillsammans med de bakomliggande faktorer som framkommit (Figur 8).



Figur 8. Förändringen från informativa till detaljreglerande styrmedel (Egen illustration).

7 SLUTSATS OCH DISKUSSION

Studiens syfte var dels att redogöra för hur Sveriges coronastrategi förändrades under pandemin, dels att bidra med förklaringar till vad som kan ha inverkat på, och format den eventuella förändringen av strategin. Vad gäller forskningsfrågan om hur Sveriges coronastrategi såg ut och hur den förändrades, visar resultatet att den svenska strategin främst utgick från informativa styrmedel med utgångspunkt i evidensbaserade rekommendationer (SOU 2022:10, s. 612). Strategin hade som mål att införa verkningsfulla åtgärder vid rätt tidpunkt, utan att riskera långsiktiga konsekvenser (SOU 2021:89, s. 216–217; Regeringskansliet 2020a). Folkhälsomyndigheten hade en central roll i utformningen av strategin och agerade tillsammans med regeringen (SOU 2022:10, s. 221). Hur Sveriges coronastrategi såg ut på ett övergripande plan överensstämmer till stor del med den tidigare forskning som beskrev pandemins inledning och enskilda sekvenser. Även Sommar et al. (2024, s. 4), Petridou (2020, s. 154) och Lindström (2021) framhäver Folkhälsomyndighetens centrala roll och betoningen på frivilliga och evidensbaserade åtgärder. Christensen och Læg Reid (2023, s. 305–307) lyfter också fram att åtgärdernas effektivitet skulle kunna beläggas och att åtgärderna inte skulle vara mer långtgående än nödvändigt. När det kommer till hur strategin förändrades framkommer nya resultat som forskningen som bedrevs under pandemins gång eller som studerade pandemins inledning, inte hade möjlighet att få fram. Av resultatet går det att identifiera tre specifika aspekter av förändringar i strategin. Den första aspekten handlar om hur arbetsfördelningen förändrades mellan regeringen och Folkhälsomyndigheten. Till en början dominerades strategin av Folkhälsomyndighetens bedömningar och råd. Under pandemins andra våg tog regeringen en mer framträdande roll, genom att i vissa avseenden frånga Folkhälsomyndighetens rekommendationer (SOU 2022:10, s. 28). En andra aspekt är övergången från evidensbaserade åtgärder till att strategin alltmer beaktade en försiktighetsprincip. Åtgärder som tidigare avfärdats för att inte kunna beläggas med evidens, infördes under pandemins andra våg utan att ny kunskap tillförts (SOU 2022:10, s. 653; SOU 2021:89, s. 719–720). Till sist framkommer en förändring i tillämpandet av olika styrmedel. Under pandemins första våg utgjordes strategin främst av informativa styrmedel genom Folkhälsomyndighetens råd (Socialdepartementet 2020a, s. 16). De informativa styrmedlen åtföljdes succesivt alltmer av reglerande styrmedel i form av exempelvis pandemilagen (SFS 2021:24) som lämnade mindre utrymme för verksamheter och enskildas tolkningar. Generellt kan de största förändringarna sägas ha skett under pandemins andra våg. Förändringarna bibehölls sedan i stor utsträckning under pandemins resterande delar.

Vad gäller den andra forskningsfrågan om hur den eventuella förändringen av Sveriges coronastrategi och regeringens agerande kan förklaras, bygger svaret i stor utsträckning på den första forskningsfrågan. Resultatet visar att flera nyinstitutionella perspektiv, tillsammans med identifierade bakomliggande orsaker kan ge förklaringar till den svenska strategins förändring. Samtidigt tyder resultatet på att alla strategins delar inte förändrades i samma omfattning, och visar i viss utsträckning på institutionell kontinuitet. Förändringen från Folkhälsomyndighetens initiala dominans under pandemins inledning, till regeringens mer framträdande roll, kan förstås till följd av ett starkt interorganisatoriskt tryck. Det gjorde att strategin gick från spårbundenhet till att en del av handlingslogikerna avinstitutionaliserades, medan andra handlingsmönster översattes till den förvaltningspolitiska kontexten. Även Bringselius (2021, s. 184) och Pierre (2020, s. 479) visar genom sin forskning att historiska handlingslogiker nyttjades under pandemins inledning för att hantera smittspridningen och uppnå acceptans för strategin. Förändringen från evidensbaserade åtgärder kan förklaras av en utveckling i flera steg som perspektiven synliggör. Utgångspunkten i den instrumentella användningen av vetenskap föregicks av normativ isomorfism. Omsvängningen till ett mer substantiellt användande av vetenskap kan sammankopplas med mimetisk och tvingande isomorfism, som föranleddes av

att det svenska agerandet framstod mindre framgångsrikt och gick emot överstatliga organisationers rekommendationer. Tillsammans bildade andra länders mer framgångsrika ageranden och överstatliga organisationer, ett interorganisatoriskt tryck som bidrog till att delar avinstitutionaliserades, vilket möjliggjorde nya handlingslogiker, där en substantiell användning av vetenskap och en försiktighetsprincip kunde beaktas. Förändringen från informativa till mer detaljreglerande styrmedel kan likaså förklaras av mimetisk isomorfism. Den svenska strategin likriktades efter strategier som ansågs mer framgångsrika inom det organisatoriska fältet. Samtidigt utgjorde frivilliga rekommendationer fortsatt den största delen av den svenska strategin, vilket kan förklaras av behovet av att översätta influenserna till den institutionella omgivningen. Sammantaget visar resultatet att strategin till en början präglades av normer och institutioner, som också i normala fall utmärker den förvaltningspolitiska kontexten. Efter att Sverige haft ett högre dödstal under pandemins inledning jämfört med de andra nordiska länderna, samtidigt som smittan fortsatte att öka och förtroendet för strategin minskade, ifrågasattes strategins legitimitet. Det skapade ett yttre politiskt tryck som bröt ner illegitima institutioner, alternativt ersattes institutionerna av nya handlingssätt på det organisatoriska fältet, för att bibehålla strategins legitimitet. Samtidigt behövde nya idéer och institutioner anpassas och översättas till den kontext som fortsättningsvis omgav beslutsfattandet. Den svenska strategin formades därför av institutionella traditioner men utvecklades också av influenser och tryck från omvärlden, som översattes till den svenska förvaltningspolitiska ramen. De bakomliggande idéerna till Sveriges coronastrategi, utöver att bromsa smittspridningen, kan därför förklaras av de tillämpade idealtyperna och sammanfattas med en strävan efter legitimitet. När spårbundna institutioner inte längre anses legitima eftersöks implicit nya handlingslogiker som för med sig legitimitet. Handlingslogikerna behöver dock översättas för att fungera och uppnå legitimitet även inom den egna organisationen, vilket i viss utsträckning bidrar till institutionell kontinuitet.

Idéanalysen visar hur konkurrerande nyinstitutionella perspektiv kan tillföra förståelse till förändringen av den svenska coronastrategin. På så sätt bidrar studien till teoriutveckling, och visar hur perspektiven, utifrån empirin, tillsammans kan utgöra pusselbitar för att förklara de komplexa förändringarna under krisen. Exempelvis är de olika typerna av isomorfism inte tillämpliga i analysen, utan att översättningsbegreppet bidrar med komplimenterande förklaringar som kan visa på varför Sverige fortsatt utskilde sig, trots isomorfismens likriktande kraft. Studien avsåg att bygga vidare på tidigare forskning, för att kunna studera hur strategin förändrades under pandemin. En stor del av forskningen återkommer i analysen och lägger grunden för förståelsen av de institutioner och logiker som präglar den svenska politiken. Till skillnad från Christensen och Lægroids (2023) förklaringar till vad som format den svenska strategin, bidrar studien med förståelse till varför strategin förändrades som den gjorde, med utgångspunkt i de teorier som tidigare forskare presenterat. Samtidigt bör det framhållas att de förklaringar som studien anger är ett av många sätt att försöka redogöra för hur strategin förändrades.

7.1 Studiens angreppssätt och framtida forskning

Att studien utgick från en idéanalys, med idealtyper som analysverktyg kan problematiseras. Bergström och Svärd (2018, s. 142, 166) lyfter fram att idealtyperna som forskaren konstruerar aldrig är neutrala, utan speglar forskarens intressen och förkunskaper. Utvecklandet av idealtyperna krävde därför god kontextkännedom om de perspektiv som tillämpades och egenskaperna som utformades till idealtyper, samt en medvetenhet om vår personliga inblandnings betydelse. En framträdande risk med idéanalys genom idealtyper, menar Bergström och Svärd (2018, s. 166) är att idealtyperna tvingas på empirin, eller att perspektivets

gränser tänjs ut. Empirin kan då bli marginaliserad till förmån för att kunna tillämpa idealtyperna, och passa in i det teoretiska ramverket. Ett sätt att komma runt problematiken är att anlägga kompletterande teorier som visar andra typer av förklaringar. Bergström och Svärd (2018, s. 142) understryker behovet av alternativa teorier som kan förklara den analyserade idén. Studien tillämpade nyinstitutionell teori som inbegriper olika sätt att förklara regeringens agerande och coronastrategins förändring. Trots att de tillämpade perspektiven härrör från samma teori, rymmer perspektiven motsägelser som möjliggör nyansering och flera sätt att analysera empirin. Samtidigt hade mer tid och utrymme gjort det möjligt att anlägga flera alternativa teorier som helt kunnat kontrasteras mot den nyinstitutionella teoribildningen.

På ett övergripande plan kan studiens vägval diskuteras och problematiseras utifrån begreppen intern validitet och extern reliabilitet. Bryman (2018, s. 465) beskriver att den *interna validiteten* bygger på att forskarens observationer överensstämmer med de teoretiska idéer som utvecklas. Utgångspunkten i den kritiska realismen och en abduktiv ansats möjliggör att söka bakomliggande faktorer och att flexibelt förhålla sig till studiens teoretiska referensram. Det kan tänkas stärka studiens interna validitet och möjliggöra välgrundade och djupgående analyser i förhållande till begrepp och teorier, utan att fastna i gängse uppfattningar om teorins förklaringskraft. Resultatet visar dessutom att analysen inte har låsts fast vid enskilda nyinstitutionella perspektiv för att förstäliggöra empirin. Snarare har nyinstitutionella perspektiv som traditionellt inneburit motsatta uppfattningar, tillsammans kunnat ge förklaringar till strategins förändring genom att studera bakomliggande orsaker. Vad gäller den *externa reliabiliteten* som Bryman (2018, s. 465) menar berör om en studie kan replikeras, kompliceras vår inblandning i utformandet av idealtyperna och analysen av detta. Samtidigt är förhoppningen att tydliga redogörelser och motiverade överväganden under studien, har bidragit till att stärka den externa reliabiliteten och förstäliggöra tillvägagångssättet. Att kunna förmedla samtliga processer och tankegångar för utomstående är dock ouppnåeligt. Sammantaget innebär en abduktiv slutledning och betänkligheterna runt den externa reliabiliteten, ett ännu större behov av att understryka att studiens resultat endast kan ses som aspekter som skulle kunna förklara förändringen av Sveriges coronastrategi. Studiens tillvägagångssätt rymmer inte några möjligheter till definitiva eller allomfattande förklaringar. I stället visar studien hur strategin skulle kunna förklaras utifrån nyinstitutionell teori, och vidareutvecklar nyinstitutionella förklaringsmodeller genom att utgå från det analyserade fallet. Tillsammans bidrar de nyinstitutionella perspektiven med olika pusselbitar som kan belysa olika steg i hur coronastrategin transformerades.

Studiens forskningsområde går att vidareutveckla och fortsätta att studera på flera sätt. Mer tid och resurser skulle göra det möjligt att fördjupa det som framkommit av dokumenten genom att intervjua centrala personer för strategin. Det skulle möjliggöra en nyansering och fördjupning av uppsatsens redogörelser och analys. Fortsatta studier skulle även kunna innebära att studera fler nyinstitutionella perspektiv som studien inte hade utrymme för, men som också skulle kunna bidra med förklaringar till institutionell förändring och kontinuitet. Vidare forskning skulle, precis som tidigare diskuterats, även kunna inbegripa alternativa teorier som går att kontrastera mot den nyinstitutionella teorin, för att möjliggöra ytterligare förklaringar och vidga analysen. Slutligen skulle en framtida möjlighet vara att studera en annan kris som samhället har genomlidit och undersöka hur agerandet kan förstås av nyinstitutionella förklaringar.

Käll- och litteraturförteckning

- Alvehus, J. (2019). *Skriva uppsats med kvalitativ metod: En handbok*. 2 uppl., Liber.
- Bergström, G. & Svärd, P.-A. (2018). Idé- och ideologianalys. I Bergström, G. & Boréus, (red.) *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text-och diskursanalys*. 4 uppl., Studentlitteratur, s. 133–176.
- Boswell, C. (2009). *The political use of expert knowledge: Immigration policy and social research*. Cambridge University Press.
- Brandén, H. (2015). *Kritisk realism*. Linköpings universitet.
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:974834/FULLTEXT01.pdf>
- Bringselius, L. (2021). Coronapandemin, förvaltningen och tilliten-en forskningsagenda. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 123(5), s. 179–188.
- Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 3 uppl., Liber.
- Carlsson, J. (2019). *När idéer får liv: Om intraprenad i tre kommuner*. Diss. Göteborgs Universitet.
https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/59319/gupea_2077_59319_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2023). Crisis management of the COVID-19 Pandemic: The Nordic way and Swedish Exceptionalism. I Van Thiel, S. & Cheung, A. (red.) *Crisis Leadership and Public Governance during the COVID-19 Pandemic*. World Scientific, s. 289–323.
- Crow, D., DeLo, R., Albright, E., Taylor, K., Birkland, T., Zhang, M., Koebele, E., Jeschke, N., Shanahan, E. & Cage, C. (2023). Policy learning and change during crisis: COVID-19 policy responses across six states. *Review of policy research*, 40, s. 10–35.
DOI: 10.1111/ropr.12511
- Danermark, B., Ekström, M. & Karlsson, J. (2018). *Att förklara samhället*. 3 uppl., Studentlitteratur.
- Deverell, E. & Olsson, E.-K. (2019). Tema: Krishantering, förvaltning och statsvetenskap. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 121(4), s. 513–520.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), s. 147–160.
DOI: 10.2307/2095101
- Eriksson, P. (2020). Glöm pandemin. I Mittermaier, E., Granholm, N. & Veibäck, E. (red.) *Perspektiv på pandemin: Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*. Försvarets forskningsinstitut, s. 10–14.
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori-idéer, moden, förändring*. Liber.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Sundell, A., Towns, A. & Wångerud, L. (2024). *Metodpraktikan: Konsten att studera människor, organisationer och samhällen*. 6 uppl., Norstedts juridik.

Folkhälsomyndigheten (2024a). *När hände vad under pandemin?*
<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittykydd-beredskap/utbrott/utbrottsarkiv/covid-19-pandemin-2019-2023/nar-hande-vad-under-pandemin/> [2024-12-07]

Folkhälsomyndigheten (2024b). *Sjukdomsinformation om covid-19*.
<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittykydd-beredskap/smittsamma-sjukdomar/covid-19/> [2024-12-07]

Hedbom, P. (2022). Pandemin tog tre gånger fler liv än beräknat. *Dagens Medicin*, 11 mars.
<https://www.dagensmedicin.se/specialistomraden/infektion/pandemin-tog-tre-ganger-fler-liv-an-beraknat/>

Hill, M. (2007). *Policyprocessen*. Liber.

Holmström, M. (2021). Sverige sämst i Norden: Långsam och otillräcklig krishantering ledde till högsta andelen döda i covid-19. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 123(5), s. 69–92.

Kommittedirektiv 2020:74. *Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19*.

Krisinformation.se (2020). *WHO: Spridningen av covid-19 är en pandemi*.
<https://www.krisinformation.se/nyheter/2020/mars/who-spridningen-av-covid-19-ar-en-pandemi> [2024-12-07]

Lindström, M. (2021). Covid-19-pandemin och den svenska strategin: Epidemiologi, postmodernism och svensk expectionalism. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 123(5), s. 93–124.

Mahoney, J. & Thelen, K. (2009). A theory of gradual institutional change. I Mahoney, J. & Thelen, K. (red.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press, s. 1-37.

March, J. & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), s. 734–749.
DOI: 10.2307/1961840

Oliver, C. (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization studies*, 13(4), s. 563–588.
DOI:10.1177/017084069201300403

Olsson, J., Berg, M., Hysing, E., Kristianssen, A-C. & Petersén A. (2019). *Policy i teori och praktik*. Studentlitteratur.

Peters, G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. 4 uppl., Edward Elgar.

Petridou, E. (2020). Politics and administration in times of crisis: Explaining the Swedish response to the COVID-19 crisis. *European policy analysis*, 6(2), s. 147–158.
DOI: 10.1002/epa2.1095

Pierre, J. (2020). Nudges against pandemics: Sweden's COVID-19 containment strategy in perspective. *Policy and society*, 39(3), s. 478–493.

DOI: 1080/14494035 2020.1783787

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), s. 251–267.

DOI: 10.2307/2586011

Prop. 2019/20:144. *Covid-19 och ändringar i smittskyddslagen.*

Prop. 2019/20:155. *Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.*

Prop. 2019/20:172. *En ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.*

Prop. 2020/21:79. *En tillfällig covid-19-lag.*

Prop. 2021/22:137. *Upphävande av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.*

Regeringskansliet (2020a). *Strategi med anledning av det nya coronaviruset* [pressmeddelande], 7 april.

Regeringskansliet (2020b). *Besöksförbudet på äldreboenden upphör den 1 oktober* [pressmeddelande], 15 september.

Regeringskansliet (2020c). *Möjlighet till lokala besöksförbud införs* [pressmeddelande], 19 november.

Savage, M. (2020). Did Sweden's coronavirus strategy succeed or fail? *BBC*, 24 juli.
<https://www.bbc.com/news/world-europe-53498133>

Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, s. 303–326

DOI:10.114611.060606.135342

SFS 2004:168. *Smittskyddslag.*

SFS 2020:526. *Lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.*

SFS 2020:115. *Förordning om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.*

SFS 2020:114. *Förordning om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.*

SFS 2020:163. *Förordning om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.*

SFS 2021:4. *Lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.*

Socialdepartementet (2020a). *Covid-19-lag* (Promemoria).

Socialdepartementet (2020b). *Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare* (Promemoria).

Socialdepartementet (2020c). *Förslag till förordning om tillfälligt förbud mot servering av alkohol* (Promemoria).

Socialdepartementet (2021a). *Ändringar i begränsningsförordningen* (Promemoria).

Socialdepartementet (2021b). *Regeringens plan för avveckling av restriktioner* (Promemoria).

Socialdepartementet (2021c). *Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd* (Promemoria).

Socialdepartementet (2021d). *Regeringens åtgärdsplan för införande av smittskyddsåtgärder* (Promemoria).

Socialdepartementet (2022). *Ändring av klassificering av covid-19 i smittskyddslagen* (Promemoria).

Socialstyrelsen (2024a). *Statistik om döda i covid-19 och influensa*.

<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikammen/lagesbild-covid-19-influensa-och-rs-statistik/statistik-om-doda-covid-19-influensa-och-rs-virus/> [2024-12-07]

Socialstyrelsen (2024b). *Analys om coronapandemins effekter på vården 2020–2021*.

<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikammen/pandemins-effekter-pa-varden/analys-uppdamda-vardbehov-efter-pandemin/> [2024-11-21]

Socialstyrelsen (2019). *Att arbeta evidensbaserat*.

<https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/arbetevidensbaserat/> [2024-12-06]

Sommar, C.J., Nordenswärd, J., Wihlborg, E. & Garcia, F. (2024). Autonomy and paternalism – framing Swedish COVID-19 restriction policy. *Critical Policy Studies*, 18, s. 1–20.

DOI: 10.1080/19460171.2024.2307420

SOU 2020:80. *Äldreomsorgen under pandemin*.

SOU 2021:89. *Sverige under pandemin volym 1: Smittspridning och smittskydd*.

SOU 2021:89. *Sverige under pandemin volym 2: Sjukvård och folkhälsa*.

SOU 2022:10. *Sverige under pandemin volym 1: Samhället, företagens och enskildas ekonomi*.

SOU 2020:10. *Sverige under pandemin volym 2: Förutsättningar, vägval och utvärdering*.

Vedung, E. (2018). Fyra typer av statsvetenskaplig idéanalys. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 120 (2), s. 197–235.

Vedung, E. & Hansén D. (2019). Oljekrisen 1973 och Sveriges trehövdade krispolitik. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 121(4), s. 647–680.

Vetenskapsrådet (2024). *God forskningssed*.

<https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2024-10-02-god-forskningssed-2024.html>

Åse, C. (2015). *Nationella kriser och demokrati: Resultat från ett forskningsprojekt*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
<https://rib.msb.se/filer/pdf/28673.pdf>



HÖGSKOLAN I BORÅS

Besöksadress: Allégatan 1 · Postadress: 501 90 Borås · Tfn: 033-435 40 00 · E-post: registrator@hb.se · Webb: www.hb.se