

Konsten att kommunicera oro utan att oroa

Svenska myndigheter under finanskrisen 2008

Catrin Johansson och Lars Nord



Sammanfattning

Denna rapport innehåller en analys av offentliga aktörers kommunikation under finanskrisen 2008, och bidrar med ny kunskap om hur meningsskapande påverkar de insatser som görs och lärandet av en kris. Kommunikationen före, under och efter en kris är en viktig del av krishanteringen, och det är också nära relaterat till förtroende. Före en kris kan kommunikation bidra till att bygga nätverk och skapa förtroendefulla relationer som är viktiga i krissituationer. Under krisen kan kommunikationen mildra eller förvärra konsekvenserna och stärka eller skada förtroendet. Efter krisen kan kommunikation bidra till lärandet av krisen, återskapa förtroende och påverka hur man klarar nästa kris.

Rapporten är en första delrapport i projektet "Finanskrisen, förtroendet och förväntningarna" som analyserar kriskommunikationen och samspelet mellan makthavare, myndigheter, medier och medborgare. Syftet med forskningsprojektet är att undersöka de kriskommunikativa opinionsbildningsprocesserna i det svenska samhället under och efter den finansiella krisen i Sverige 2008 samt att diskutera vad de haft för betydelse för allmänhetens verklighetsuppfattning om krisen, i synnerhet vad gäller finansiell säkerhet och beredskap och allmänhetens fortsatta förtroende för dessa samhällsfunktioner. Den frågeställning som denna rapport har att besvara är:

- Vilka kommunikationsinsatser gjordes av de viktigaste myndigheterna under krisen?

Forskning om kriskommunikation har till stor del varit inriktad på att ta fram effektiva kommunikationsstrategier i syfte att mildra effekterna av en kris och återskapa förtroendet. Denna forskning har resulterat i rekommendationer för kriskommunikation före, under och efter en kris. Förberedelser, övning, omvärldsanalyser och nätverks-

byggande är aktiviteter som rekommenderas före krisen. Under den akuta krisfasen bör kommunikationen kännetecknas av snabbhet, konsekvens, öppenhet, entydighet och kontinuitet. Effektiviteten hos de kommunikationsstrategier (exempelvis förnekande, bortförklaring, förminskande, återuppbyggande och understödande) som används vid en kris är beroende av situationen och vilken typ av kris det handlar om. Teorier om komplexitet betonar krisers föränderliga och oförutsägbara karaktär och förespråkar ett flexibelt förhållningssätt, förmåga till improvisation och lärande genom reflektion. Forskning om meningsskapande vid kriser handlar om hur man analyserar, förstår och utifrån det agerar vid en kris. Den bärande idén är att verkligheten – och krisen – är något som konstrueras socialt i tal och skrift. På senare tid har forskare argumenterat för att mångtydighet som används strategiskt kan vara fördelaktigt för att upprätthålla förtroende och överbygga skillnader mellan olika intressentgrupper.

Genomgången av den internationella och svenska forskningen om kriskommunikation visar att 1) de kommunikationsinsatser som görs under en kris är relaterade till hur krisen uppfattas, och 2) de flesta studier av kriskommunikation handlar om den akuta krisfasen, undersökningar om lärande efter en kris är betydligt färre. Utifrån detta utvecklades följande forskningsfrågor:

- Hur uppfattades krisen av de berörda myndigheterna?
- Vilka kommunikationsinsatser gjordes?
- Vilka budskap kommunicerades?
- Hur påverkades kommunikationsinsatserna av meningsskapandet under och efter krisen?
- Vilka samband finns mellan lärandet av en kris och meningsskapandet om den?

För att kunna besvara de här frågorna gjordes intervjuer med de kommunikationsansvariga på Riksbanken, Riksgälden, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Skatteverket och Finansdepartemen-

tet. Därefter gjordes en fördjupad undersökning av Riksbankens, Riksgäldens och Finansinspektionens kommunikationsinsatser. Dessa myndigheter var mest berörda av krisen. En analys av det stora skriftliga material (totalt 564 texter) som producerades under åren 2008 – 2010 (pressmeddelanden, rapporter, nyheter och andra texter på hemsidor samt årsredovisningar) granskades. Slutligen gjordes uppföljande intervjuer med de kommunikationsansvariga.

Intervjuerna visar att Riksbanken, Riksgälden, Finansinspektionen och Finansdepartementet aktivt arbetade med kriskommunikation under finanskrisen. Dessa fyra samordnade sin kommunikation genom ett stabilitetsråd som möttes varje vecka. Finansdepartementet startade en särskild kriswebb, men i övrigt skedde kriskommunikationen i stort sett inom ramen för det ordinarie kommunikationsarbetet som dock intensifierades påtagligt. Försäkringskassan och Skatteverket uppfattade inte läget som en kris som berörde dem, men följde det noggrant. De genomförde inga särskilda kriskommunikativa åtgärder.

Det finns ett klart samband mellan hur krisen uppfattades och vilka kommunikationsinsatser som genomfördes. Särskilt påtagligt blev det under september 2008. Uppfattningen att krisen inte innebar ett hot för den svenska finansiella stabiliteten – det var inte en svensk kris – ledde till att myndigheterna inte var beredda, och kommunicerade för lite och för sällan. Kriskommunikationen blev ett svar på det behov som omvärlden hade av att förstå händelserna, hoten och riskerna.

Valet av budskap präglades också av balansgången mellan krismedvetenhet och normalitet – att erkänna allvaret i situationen men inte bidra till att öka oron. Över tid utvecklades kommunikationen och meningsskapandet om krisen. Mer förklaringar och sammanhang lämnades i senare skeden. I efterhand konstaterades att situationen var dramatisk – men under den mest akuta fasen valde man medvetet att tala om oro och turbulens – inte kris.

De tre huvudaktörerna skilde sig tydligt åt i valet av kommunikationsstrategi. Finansinspektionen och Riksgälden strävade efter enkelhet och entydighet, medan Riksbankens kommunikation präglades av komplexitet och strategisk mångtydighet. En slutsats som dras i rapporten är att Riksbanken på grundval av detta förhållningsätt fick ett försprång när det gällde att vara flexibel i sin kommunikation och anpassa sig till händelseutvecklingen.

De uppföljande intervjuerna med dessa tre huvudaktörers kommunikationsansvariga visar att alla myndigheter har genomfört förändringar och dragit lärdomar utifrån de brister de uppfattat under krisen. Riksbanken utmärker sig genom att i högre utsträckning explicit kommunicera om lärdomar man kan dra av krisen, och om sin kommunikation. Det visar att man fäster stor vikt vid dessa aspekter.

Analysen visar således att myndigheterna aktivt arbetat med sin kriskommunikation såväl före, under som efter krisen. Finansinspektionen och Riksgälden väljer att följa de traditionella rekommendationer när det gäller budskap som litteraturen om kriskommunikation ger: att kommunicera enkelt och entydigt. Riksbankens kommunikation karaktäriseras däremot av komplexitet och mångtydighet – om det leder till ett större förtroendekapital får framtida analyser utvisa.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Förord	8
Inledning	9
Rapportens innehåll och uppläggning	10
Kriskommunikation – en översikt	11
Kriskommunikation vid förtroendekriser	13
Teoretiska utgångspunkter	15
Kriskommunikation – strategier och ”best practice”	15
Så förbereder sig organisationen bäst för en kris	15
Från förstadiet till krisstadiet	16
Budskapen vid en kris	18
Kriskommunikation och teorier om komplexitet	20
Meningsskapande vid kriser	21
Begreppet strategisk mångtydighet	23
Efter krisen: Lärande – <i>knowledge management</i>	23
Syfte och forskningsfrågor	25
Metod och material	26
Metoddiskussion	27
Resultat	28
Del 1. Intervjuresultat: krisen och kommunikationen	28
Finanskrisens ursprung och utveckling	28
Finanskrisens konsekvenser	30
Sammanfattning: Kris eller inte?	33
Kriskommunikationens organisation	34
Kriskommunikationens budskap	36
Målgrupper och kommunikationskanaler	39
Samordning av kriskommunikationen	41
Sammanfattning: Krishantering eller krisig hantering?	43
Del 2. Kriskommunikationens karaktär	44
Finansiell stabilitet eller oro	45
Krisen som åskådare eller deltagare	52
Förtroende eller misstro	54
Krisen i backspeglarna – Retrospektiv mening	56
Enkelhet eller komplexitet	59
Entydiga eller mångtydiga budskap	67

Förändringar i kommunikationen och lärdomar	75
Riksgälden.....	75
Intervju med Marja Lång	76
Finansinspektionen.....	77
Intervju med Lars Malmström	78
Riksbanken.....	81
Intervjun med Pernilla Meyersson	86
Slutsatser och diskussion	88
Bilaga 1. Material.....	92
Intervjuer med kommunikationsansvariga	92
Pressmeddelanden och övriga dokument.....	92
Litteratur	93

Förord

Den här rapporten är den första inom ramen för forskningsprojektet "Finanskrisen, förtroendet och förväntningarna – studier av det kriskommunikativa samspelet mellan makthavare, myndigheter, medier och medborgare". I rapporten analyseras olika myndigheters kommunikation i samband med finanskrisen hösten 2008. Analysen baseras både på skriftliga källor och på personliga intervjuer med företrädare för de olika myndigheterna. I rapporten diskuteras också de lärdomar som dragits för framtiden när det gäller myndigheters kommunikation i samband med ekonomiska kriser.

Forskningsarbetet har utförts vid DEMICOMs forskargrupp vid Mittuniversitetet i Sundsvall. Projektet finansieras av SOES, Samverkansområde Ekonomisk Säkerhet, som omfattar myndigheterna Finansinspektionen, Försäkringskassan, Riksgälden, Skatteverket och Tullverket. Projektet samordnas av MSB, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.

I arbetet med rapporten har vi fått goda råd och kloka synpunkter från representanter för dessa myndigheter liksom från projektgruppens övriga deltagare Kajsa Falasca, Karl-Arvid Färm, Lena Jendel, Elisabet Ljungberg, Adam Shehata och Jesper Strömbeck. Forskningskoordinator Jeanette Lozanovski har ansvarat för den tekniska produktionen.

Sundsvall i november 2011

Catrin Johansson, Lars Nord

Författare: Catrin Johansson & Lars Nord

Titel: Konsten att kommunicera oro utan att oro. Svenska myndigheter under finanskrisen 2008

ISRN DMI-FoU-51-SE

Inledning

Ekonomiska kriser kommer och går. Finanskrisen 2008 har bleknat i ljuset av nya problem på de finansiella marknaderna. Nu, hösten 2011, är det återigen situationen i USA, men framför allt i flera europeiska länder, som får allvarliga konsekvenser för de svenska aktörerna på marknaden. Det gör att krishantering och kommunikationsfrågor återigen kommer i fokus.

Den globala finanskrisen under 2008 fick stor påverkan på den svenska ekonomin. Stockholmsbörsen rasade, exportindustriernas produkter efterfrågades inte längre och många anställda varslades och sades upp. Säkerheten i de svenska finansiella och ekonomiska systemen utsattes för press och förtroendet för banker, finansiella institutioner och myndigheter blev ifrågasatt. När förtroendet för våra viktiga samhällliga institutioner skadas kan en negativ spiral bildas som hotar hela det ekonomiska systemet. Därför är en viktig del av dessa institutioners krisberedskap att bereda sig på att hantera förtroendekriser.

I krisens efterdyningar diskuterades både orsakerna till att krisen uppstod och konsekvenserna av den. I denna diskussion är kommunikation ett centralt ämne. Kommunikation kan förhindra att kriser uppstår, mildra eller förvärra konsekvenserna av en kris, och är också basen för organisationers lärande om en kris (Coombs, 2012). En av orsakerna till att ekonomiska kriser, affärsskandaler och finansiella katastrofer uppstår är kommunikationsproblem. De är en minst lika vanlig orsak som bristande etik eller tekniska problem (Jameson, 2009). Forskningen om kriskommunikation har en lång tradition. Det finns ett stort antal studier av kriskommunikation under den akuta krisfasen, medan forskningen om vad som händer före och efter en kris är mindre utvecklad. Eftersom ekonomiska kriser inte är engångsföreteelser, utan tvärtom uppstår med oregelbundna intervaller, är det särskilt intressant att undersöka kriskommunikationen och studera hur de berörda organisationerna drar lärdomar av en sådan kris och använder kunskapen i sina förberedelser inför framtida kriser.

Mot denna bakgrund är forskning om de mest berörda svenska myndigheternas kommunikation under finanskrisen viktig för att generera ny kunskap som leder till bättre krisberedskap och krishantering i framtiden. Det är angeläget att få en bild av hur dessa aktörer uppfattade finanskrisen under dess olika skeden, vilka kommunikationsinsatser de gjorde och vilka förändringar krisen gav upphov till. Studier av kriskommunikation kan ske såväl på institutionell nivå, exempelvis genom att studera

bankväsendet, på organisationsnivå, genom att studera privata företag eller offentliga organisationer. Här är det de offentliga myndigheter som berördes mest av krisen som är i centrum.

Rapportens innehåll och uppläggning

Denna rapport är en första delrapport i projektet "Finanskrisen, förtroendet och förväntningarna" som analyserar kriskommunikationen och samspelet mellan makthavare, myndigheter, medier och medborgare. Syftet med forskningsprojektet är att undersöka de kriskommunikativa opinionsbildningsprocesserna i det svenska samhället under och efter den finansiella krisen i Sverige 2008 samt att diskutera vad de haft för betydelse för allmänhetens verklighetsuppfattning om krisen, i synnerhet vad gäller finansiell säkerhet och beredskap och allmänhetens fortsatta förtroende för dessa samhällsfunktioner. De centrala frågeställningarna i hela projektet är:

- Vilka kommunikationsinsatser gjordes av de viktigaste myndigheterna under krisen?
- Vilka kommunikationsinsatser gjordes av riksdag och regering under krisen?
- Hur såg mediebevakningen av finanskrisen ut i de viktigaste svenska medierna?
- Vilka förklaringar finns till att mediebevakningen såg ut på detta sätt?
- Hur har allmänhetens uppfattning om, och förtroende för samhällsinstitutionerna utvecklats efter finanskrisen?

I denna rapport analyseras den första frågeställningen kring de viktigaste offentliga aktörernas kommunikationsinsatser under krisen. Rapporten inleds med en översikt över forskningsområdet kriskommunikation och fördjupar därefter studiens teoretiska utgångspunkter. Därefter följer en precisering av de forskningsfrågor som studerats, och metod och tillvägagångssätt presenteras. Resultaten presenteras i tre avsnitt. Det första speglar regeringens och berörda myndigheters arbete med kriskommunikation under krisen. Det andra ger en fördjupad analys av kriskommunikationen i pressmaterial och andra dokument som Riksgälden, Riksbanken och Finansinspektionen producerade under krisen. Det tredje avsnittet är en analys av dessa tre myndigheters lärande om krisen och de åtgärder som vidtagits i syfte att förbereda organisationerna för framtida ekonomiska kriser.

Kriskommunikation – en översikt

En kris är en oväntad händelse som påverkar en organisations verksamhet och intressenters förväntningar och kan få mycket allvarliga konsekvenser för många människor och stora delar av samhället (Coombs, 2012). Kriser kan vara av många olika slag: förtroendekriser, naturkatastrofer, terroristattacker, ekonomiska kriser, industriella kriser, läckage av farliga ämnen, transportolyckor, tjänsteproduktionsproblem och personalproblem (Tracy, 2007). Alla problem och negativa händelser är inte kriser – en kris är ett allvarligt hot eller en händelse som kräver att krisgruppen samlas (Coombs, 2010). Kriser är också socialt konstruerade, genom att olika aktörer genom sitt agerande och sin kommunikation ger krisen betydelse. En potentiell kris kan därmed förvandlas till en reell kris (Schultz & Raupp, 2010).

Krishantering är ett område som de flesta organisationer någon gång arbetar med. Det omfattar såväl förebyggande och förberedande arbete som hantering av den akuta krisfasen och arbete med utvärdering och lärande efter en kris. Det är vanligt att dela upp krishantering i tre faser: före, under och efter en kris (Coombs, 2012; Palm & Falkheimer, 2005). Kommunikation är en viktig del av krishanteringen i alla de tre faserna. Kriskommunikation omfattar processer där information skapas, utbyts och tolkas om risker, försiktighetsåtgärder, orsaker, ansvar och krisrelaterade förändringar av organisationer och andra aktörer (Seeger & Ulmer, 2002). Forskningen om kriskommunikation är omfattande, både ur ett svenskt perspektiv inom ämnet medie- och kommunikationsvetenskap (Johansson, 2007) och ur ett globalt, internationellt perspektiv (Coombs & Holladay, 2010).

Hittills har mest forskning ägnats åt kommunikation i den akuta krisfasen. Det finns exempelvis ett stort antal studier som analyserar kommunikationsstrategier under en kris, och teorier kring vilka strategier som är mest effektiva i syfte att återuppätta bilden av organisationen (image restoration) och att återskapa den sociala legitimiteten (Griffin-Padgett & Allison, 2010). Organisationernas kommunikationsstrategier och mottagarnas tolkningar har varit i fokus – och effektiviteten i kommunikationen har värderats i relation till hur väl organisationens goda rykte upprätthålls, inte hur andra berörda parter i en kris påverkas (Coombs, 2010). På senare tid har meningsskapande under kriser studerats (Gilpin & Murphy, 2006; Maitlis & Sonenshein, 2010) och teorier om meningsskapande (Weick, 1995, 2010; Weick, Sutcliffe, & Obstfeld, 2005) har fått stor betydelse för synen på hur kriser utvecklas i organisationer och hur de kan

begränsas. Kriser kan också få positiva effekter i organisationer, eftersom kommunikationen kan skapa förutsättningar för förnyelse (Ulmer, Seeger, & Sellnow, 2007).

Forskningen om förberedande och förebyggande kriskommunikation är relativt utvecklad. Det gäller även forskning om hur kriskommunikation under en kris påverkar organisationers lärande och förberedelser inför framtida kriser (Coombs, 2010; Larsson, 2010).

Översikter över den svenska forskningen om kriskommunikation visar att den liksom den internationella forskningen till största delen analyserat kommunikationen under den akuta krisfasen. Ett stort antal studier har finansierats av Styrelsen för Psykologiskt Försvar, Krisberedskapsmyndigheten och Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap. Den svenska forskningen har ofta tillämpat ett sändare – mottagarperspektiv där organisationer och myndigheter har rollen som sändare, medierna förmedlar information och allmänheten är mottagare. Ett antal studier handlar om olyckor och katastrofer. Dessa studier är oftast fallstudier som beskriver händelseförloppet och analyserar vilka kommunikationsåtgärder som vidtogs under krisen (Flodin, 1993; Johansson, 2007).

Nyare svensk forskning speglar förändrade förutsättningar för kommunikation – dels genom ny kommunikationsteknologi, dels till nya målgrupper: kriskommunikation via webben (Eriksson, 2006) kriskommunikation i ett globalt och mångkulturellt samhälle (Falkheimer & Heide, 2008; Olofsson, 2008), och kriskommunikation ur ett nätverksperspektiv (Eriksson, 2009). Kommunikationen i nätverk blir allt viktigare i och med utvecklingen av ny kommunikationsteknologi, och därför behöver även framtida studier ta hänsyn till den förändrade samhällskontext som organisationer och myndigheter verkar i.

Forskningsöversikten visar att svenska studier om kriskommunikation som utgår från teorier om meningsskapande, komplexitet och lärande saknas. De är relativt sällsynta även i ett internationellt perspektiv, och vi har i den här studien valt att utgå från dessa teorier, som vi menar är viktiga när man studerar ekonomiska kriser som även i betydande utsträckning kan karaktäriseras som förtroendekriser. Kriser är socialt konstruerade, och därmed blir det också viktigt att studera hur krisen uppfattas och beskrivs av de berörda myndigheterna eftersom det påverkar deras krishantering. Teorier om komplexitet handlar om organisationers relationer med en oförutsägbar omvärld och innebär ett nytt sätt att analysera och förstå kriser (Gilpin & Murphy, 2006). Dessa teorier har fått ökad betydelse på senare tid. Det är också viktigt att sätta fokus på lärandet efter en kris, som en förberedelse för nya kriser. Även denna forskning har hittills varit relativt utvecklad.

Kriskommunikation vid förtroendekriser

Förtroende är ett begrepp som ofta står i centrum vid olika typer av kriser, det är också relaterat till kriskommunikationen. Bristen på förtroende för den aktör som är berörd av krisen kan leda till att kriskommunikationen inte upplevs som trovärdig. Omvänt kan kommunikation bidra till förtroendeskapande och återupprättande av ett skadat förtroende. En förtroendekris är en kris som uppstår när viktiga intressenter tappar förtroendet för en organisation. En sådan kris kan, precis som andra kriser, få allvarliga konsekvenser. Ekonomiska kriser kan vara rena förtroendekriser, men kan också vara betydligt mer omfattande.

Förtroende har studerats inom ett flertal vetenskapliga discipliner, som exempelvis organisationsteori, statsvetenskap och sociologi och definierats på olika sätt (Kramer & Lewicki, 2010; Ledingham & Bruning, 1998; Newton, 2001; Robinson, 1996). Vi definierar förtroende som en parts antagande att en annan parts handlingar är fördelaktiga och inte skadliga för egna intressen. Litteraturen handlar om förtroende på interpersonell, organisations-, institutions eller samhällsnivå. Förtroende skiljer sig beroende på om det är relaterat till en enskild aktör, ett privat företag eller en myndighet, eller en institution som utgörs av flera aktörer, som exempelvis bankväsendet, eller ett system på samhällsnivå som det finansiella systemet.

Det är vanligt att mäta medborgarnas förtroende i undersökningar av samhällsinstitutioner (se exempelvis Rönnerstrand & Johansson, 2008). Förtroendet handlar då både om en utvärdering – hur bra eller dåligt institutionen fungerar, och en värdering av hur viktig eller oviktig den anses vara. Förtroende består dessutom av ett basförtroende – individens tillit för en institution – och ett samhällsförtroende – som förändras beroende på hur individen bedömer samhällets utveckling. Samhällsinstitutioners förändrade förtroende är mer baserat på detta samhällsförtroende.

Många studier av kriskommunikation är inriktade på att upprätthålla och återupprätta anseendet hos ett privat företag. Betydligt färre studier handlar om förtroende för en institution som utgörs av flera aktörer, som exempelvis bankväsendet. Inom en institution kan bristande förtroende för en aktör kan smitta av sig på övriga aktörer.

”Bristande förtroende för samhällsinstitutioner kan dels skapa kriser, dels försvåra krishanteringen när en kris väl uppstått”, skriver Palm och Falkheimer i rapporten ”Förtroendekriser – kommunikationsstrategier före, under och efter” (Palm & Falkheimer, 2005, s. 8). Författarna anser att ansvaret för förtroendefrågor, resurser, förberedelser för förtroendekriser, medierelationer och kommunikationsaktiviteter är viktiga frågor som organisationer bör diskutera. Förtroendekriser karaktäriseras ofta av ett smygande förlopp som gör det svårt att avgöra när krisen börjar (Palm &

Falkheimer, 2005, p. 26). Är det när ett antal människor tappat förtroendet för organisationen? När medierna formulerar en situation som en förtroendekris? När en myndighet själv definierar det bristande förtroendet som en kris, eller när myndigheten vidtar åtgärder för krishantering, exempelvis samlar krisgruppen?

Ur ett retoriskt perspektiv handlar förtroende om den inställning som lyssnaren har gentemot den som talar eller har talat och/eller handlat (Hedquist, 2002, p. 52f.). Förtroende kan även handla om bedömarens kunskap, inte enbart om positiv/negativ attityd. Förtroende påverkas av många faktorer och deras samspel (Österman, 2004, p. 75). Det handlar exempelvis om vilket ämne och sammanhang som förtroendet handlar om och samspelet mellan egenskaper hos bedömaren och det som ska bedömas. För att känna förtroende för en person måste man känna att personen är trovärdig. Trovärdighetsbegreppet är ett retoriskt grundbegrepp som består av olika faktorer hos en talare som: kunskap, karaktär, social kompetens, självkontroll och extroversion (dvs. öppenhet och kommunikationsförmåga) (Hedquist, 2002, p. 55). I kommunikation där man upplever risker är förtroendet särskilt väsentligt för en lyckad kommunikation, anser Hedquist.

Organisationers förtroende, trovärdighet och legitimitet hör också samman med deras samspel och kommunikation med omvärlden. Men det är inte enbart en kommunikationsfråga. Wicks betonar att organisationer är verksamma i ett institutionellt sammanhang som är sammansatt av regler, normer och förväntningar (Wicks, 2001, p. 662). Förtroende och legitimitet uppnås både genom att motsvara dessa institutionella förväntningar och agera i enlighet med förgivet tagna normer och föreställningar. Hur organisationer agerar och kommunicerar i en krissituation har därför betydelse för trovärdigheten och förtroendet hos intressenterna.

Teoretiska utgångspunkter

När man undersöker organisationers kriskommunikation vid en kris kan man välja att utgå från flera olika teoretiska perspektiv. I den här rapporten kommer vi först att beskriva teori som utgår från ett mer normativt perspektiv – och som härstammar från studier av vilka kriskommunikationsstrategier som är mest effektiva. Därefter kommer vi att beskriva teorier om komplexitet och meningsskapande som har rötter i tolkande, kritiska och postmoderna perspektiv (jfr. Heide, Johansson, & Simonsson, 2005). Dessa perspektiv syftar till att skapa en fördjupad förståelse för organisationers kommunikationsprocesser i relation till organisationens sociala struktur och omgivning. Teorier om meningsskapande har hittills inte använts i särskilt stor utsträckning inom forskningen om kriskommunikation. De är viktiga just vid studier av kriskommunikation under förtroendekriser eftersom organisationers uppfattning av en kris påverkar de kriskommunikativa insatser som genomförs. Empiriska studier av hur organisationer förhåller sig till komplexitet är hittills relativt få, liksom studier av organisationers lärande vid kriser. Att lära av tidigare kriser och att använda erfarenheterna i det krisförberedande arbetet är viktigt för att förbättra den framtida krishanteringen och den akuta kriskommunikationen.

Kriskommunikation – strategier och ”best practice”

Forskning om kriskommunikation har till stor del varit inriktad på att ta fram effektiva kommunikationsstrategier i syfte att mildra effekterna av en kris. Boken ”Ongoing crisis communication” summerar en stor del av forskningen på området och innehåller rekommendationer för kriskommunikation i tre olika faser av en kris: före, under och efter krisen (Coombs, 2012).

Så förbereder sig organisationen bäst för en kris

Innan en kris bryter ut har organisationer möjlighet att förbereda sig för en kris och ibland även förebygga den. Den här fasen handlar därför om att spana efter och upptäcka varningssignaler. Att identifiera källor för varningssignaler, samla information om dem och analysera informationen är ett viktigt arbete. I det förebyggande arbetet ingår att arbeta med *issues management*, IM, som handlar om att förutse potentiella opinionstvister och förtroendeproblem som kan leda till kriser och finna lösningar på

dem innan de blir verklighet (Palm & Falkheimer, 2005, p. 19). Alla organisationer bör förvänta sig att kriser kan uppstå och förbereda sig för dem genom att 1) diagnosticera svaga punkter 2) bedöma olika typer av kriser 3) välja ut och träna en krisgrupp 4) välja ut och träna en talesperson 5) ta fram en krisplan och 6) gå igenom kommunikationssystemet (Coombs, 2012, p. 71). Trots att kunskapen finns, är det inte alla som följer dessa rekommendationer – enligt en undersökning av amerikanska företag var det bara drygt hälften av företagen som hade en krisgrupp och ännu färre hade tränat i förväg (Coombs, 2012, p. 84). Träningen kan genomföras i olika former, genom seminarier där man går igenom krishanteringsprocesser, roller, policyer och utrustning; diskussioner av fall; samt olika typer av övningar från simulerade till praktiska fullskaleövningar.

Talespersonens roll är att styra budskapen som kommer från organisationen så att de är konsekventa och korrekta (Coombs, 2012, p. 86). Varje organisation bör ha flera talespersoner som är väl förberedda och delar all relevant information och koordinerar frågor för att undvika att man blir beroende av en person som ska vara aktiv dygnet 24 timmar. Den som är talesperson ska vara medietränad för att kunna lyssna och svara snabbt på mediernas frågor och vara stresstålig. Rekommendationerna är att tala sanning, aldrig svara "inga kommentarer", var tydlig och klar, inte bli arg och argumentera med journalister, rätta felaktigheter i de frågor som ställs, se trevlig ut i bild och uppträda kontrollerat och engagerat (Coombs, 2012, p. 88).

Det finns också detaljerade anvisningar för vad en kriskommunikationsplan ska innehålla (s. 100f.). Hemsidor och intranät är numera viktiga delar av kommunikationssystemet, och organisationer bör ta fram en dold webbsida, som kan aktiveras snabbt vid behov.

Noggranna och realistiska omvärldsanalyser och bra medierelationer är också viktiga i det förberedande kriskommunikationsarbetet (Palm & Falkheimer, 2005).

Förtroendekriser kan förebyggas och mildras genom att organisationen arbetar med att bygga upp sitt förtroendekapital innan en kris uppstår. Organisationen kan exempelvis bygga upp bra relationer i lokalsamhället, samarbeta med ideella organisationer och genomföra CSR-aktiviteter som visar att organisationen tar ett socialt ansvar (Palm & Falkheimer, 2005).

Från förstadiet till krisstadiet

En kris sätter organisationens förberedelser på prov. Det är inte alla kriser som framträder tydligt – en del kriser är såväl symboliska som objektiva. Människor kan vara

om en situation är en kris eller inte. Det kan till och med vara så att organisationen inte uppfattar att den är i kris eller att ledningen förnekar krisen trots att viktiga intressenter talar om den (Coombs, 2012, p. 115).

Det är uppenbart att det är betydelsefullt hur ett problem definieras. Om situationen gestaltas som en kris påverkar det hur organisationen agerar: "framing a problem as a crisis changes how the organization responds to it" (Coombs, 2012, p. 116). Om ett problem definieras som en kris följer naturligt att organisationen avsätter mer resurser för att hantera den. En del av det är att aktivera krisgruppen.

Intressenternas uppfattning av en kris har stor betydelse. Om kunderna definierar en situation som en kris är det en kris, även om organisationens ledning väljer att definiera situationen som en icke-kris (Coombs, 2012). Det kan falla på krisgruppen att övertyga ledningen om att intressenternas uppfattning om krisen stämmer, att "sälja in" krisen (jfr. Dutton & Ashford, 1993).

Det är vanligt att händelser i organisationens omgivning är mångtydiga, och att medlemmarna behöver förhålla sig till om något är viktigt eller varför något sker. Kriser är en del av denna mångtydiga omgivning. Alla problem i en organisation har en gestaltning eller en inramning (*frame*) som är det sätt problemet presenteras på och den betydelse som man fäster vid problemet (Fairhurst, 2011; Fairhurst & Sarr, 1996). En ram påverkar tolkningarna genom att accentuera vissa drag och maskera andra (Dutton & Ashford, 1993). Det kan finnas konkurrerande gestaltningar av samma fenomen, och det gäller att använda den gestaltning som ger önskvärt resultat i form av ledningens agerande. En kris kan variera i tre dimensioner: hur viktig, akut och mångtydig den är (Coombs, 2012, p. 117). Mångtydigheten är relaterad till osäkerheten i en krissituation. De flesta människor dras till och har ett behov av att reducera osäkerhet, och undersökningar visar att mediernas intresse för en krissituation ökar markant i mångtydiga och osäkra situationer.

Enligt den normativa krisforskningen behöver mångtydighet få en lösning, och organisationer måste avsätta extra resurser när mångtydigheten i en kris ökar. Den lättaste krisen att sälja in till ledningen för en krisgrupp är en kris som är mycket viktig, akut, och har hög osäkerhetsfaktor (Coombs, 2012, p. 119).

Det gäller också att ta hänsyn till chefernas expertis när krisen gestaltas. Det kan göras genom ett språkbruk och ordval som hör hemma inom ett särskilt expertområde, som exempelvis ekonomi, om cheferna är ekonomer. Övertalning sker genom tre grundläggande faktorer: trovärdighet, känsla, och förnuft. Trovärdighet definieras som mottagarens attityd till den som talar (Coombs, 2012, p. 120).

Trovärdigheten är ett viktigt begrepp vid krishantering som utgår från ett sändare-mottagareperspektiv (där organisationen är sändare), eftersom den anses påverka meddelandens övertalningseffekt. En trovärdig organisation är sanningsenlig, etisk och överväger effekterna för intressenterna av de beslut som fattas (Allen & Caillouet, 1994). Känsla respektive förnuft handlar om hur meddelandet presenteras – i dramatiska ordval eller genom logiska resonemang.

För att sälja in en kris bör man börja med känslosamma uttryck (berättelser och exempel) för att fånga uppmärksamheten och därefter presentera rationella bevis (statistik, eller expertutsagor) för att stödja krisens acceptans (Coombs, 2012; Dutton & Ashford, 1993). Ensidiga argument är inte lika effektiva.

Skilda tolkningar av en kris i olika intressentgrupper kan leda till att organisationen inte tar den till sig. Coombs anser att det är arrogant och dumdrigt att tro att organisationen ensam kan sätta en krisetikett på en situation (Coombs, 2012, p. 123). Tolkningar av krissituationer är socialt samproducerade av primära intressenter, sekundära intressenter (nyhetsmedierna) och organisationen.

En kristolkning vinner kraft när den sprider sig bland intressenterna (Coombs, 2012, p. 124). Det gäller därför att förstå och ha kunskap om intressenterna för att förutsäga om tolkningen appellerar till värderingar och intressen hos olika intressentgrupper. Att mörka en kris är alltid farligt – det kan upptäckas senare och generera en större kris.

De olika tolkningarna och versionerna som uppstår under en kris kan enligt det normativa perspektivet skapa osäkerhet, otydlighet och förvärta krisen. Därför är det viktigt att krishanteraren utvärderar om informationen som sprids är korrekt. Felaktigheter måste rättas till omedelbart.

Budskapen vid en kris

Det finns ett antal rekommendationer för hur organisationer bör kommunicera under en kris. Det är viktigt att vara snabb, konsekvent och öppen (Coombs, 2012). Informationen ska vara kontinuerlig och entydig (Falkheimer, Heide, & Larsson, 2009). Palm och Falkheimer diskuterar att det vid förtroendekriser är viktigt att: tala sanning, vara öppen, välja rätt sändare och tidpunkt och vara proaktiv, d.v.s. arbeta förebyggande (Palm & Falkheimer, 2005).

Forskningen om kriskommunikation karaktäriseras av två spänningsförhållanden: sändare – mottagare, och organisation – intressenter. Den tidiga forskningen utgick från ett sändarperspektiv och antagandet att organisationen ensam definierar krisen

och att mottagarna tolkar meddelandena på samma sätt som sändaren (Coombs, 2010, p. 485). Den resulterade i listor med kriskommunikationsstrategier och diskussioner av olika kristyper.

En av de mest uppmärksammade teorierna inom kriskommunikation är "Image repair theory" som handlar om de budskap organisationen formulerar under den akuta krisfasen (Benoit, 1997). Teorin utgår från antagandet att den bild av organisationen som kommuniceras och det relevanta målgrupper uppfattar har stor betydelse (Benoit, 1997, p. 178). Det verkliga ansvaret för krisen är ointressant – istället är det människors föreställningar om organisationen som faller avgörandet om organisationens image (jfr Palm & Falkheimer, s. 61). Teorin består av ett antal strategier som organisationer kan använda sig av för att återskapa förtroende (ofta används de samtidigt under en förtroendekris): förnekande, bortförklaring, minska händelsens anstötthet, tillrättaläggande, och ta på sig hela skulden (Benoit, 1997). Myndigheter eller organisationer som hanterar krissituationer behöver inte ha orsakat krisen själva. Oavsett om en organisation bär skuld eller ej rekommenderas att beklaga det som händer, visa deltagande gentemot berörda och intyga att alla nödvändiga åtgärder kommer att vidtas (Falkheimer, Heide & Larsson, 2009, s. 100).

Forskning under den akuta krisfasen har även fokuserat på mottagarnas uppfattningar om krisen och deras reaktioner i kris. *Situational crisis communication theory* (SCCT) utvecklades för att beskriva relationen mellan kristyper och kriskommunikationsstrategier (Coombs, 2010). Teorin utgår från antagandet att situationen formar vad som uppfattas som en effektiv strategi vid en kris, och påverkar valet av strategi. Kriskommunikationens tre funktioner 1) skyddsinstruktioner 2) anpassningsinformation och 3) information som syftar till att återupprätta organisationens anseende (Coombs, 2010, p. 482). SCCT anger att skyddsinformation bör komma först, därefter anpassning och sist anseende. Först måste människor skyddas fysiskt och psykiskt, därefter organisationen. Kristypen är en definition som är relaterad till det ansvar organisationen har – om organisationen är ett offer – och har litet ansvar, om det är en olyckshändelse och organisationen har medelstort ansvar, eller om det är en kris som är möjlig att förebygga och organisationen har stort ansvar (Coombs, 2010, p. 483). SCCT föreskriver fyra typer av krisstrategier: förnekande, förminskande, återuppbyggnadsstrategier, och understödsstrategier.

En genomgång av ett stort antal studier där Benoits och Coombs teorier använts visade att den effektivaste strategin är att ta på sig skulden – den minst effektiva – men vanligast förekommande – är förnekande (Kim, 2009, p. 447). Förnekande är enbart en

användbar strategi när krisutmaningen är obefogad och/eller när organisationen inte är ansvarig för krisen.

Den normativa forskningen om kriskommunikationsstrategier under kriser har kritiserats för att utgå från organisationernas perspektiv och fokusera på negativa effekter (sämre anseende, ekonomiska förluster) för organisationen mer än negativa effekter (liv, psykisk och fysisk hälsa) hos de som är berörda av krisen.

Kriskommunikation och teorier om komplexitet

De normativa teorierna har på senare tid även kritiserats för att de inte tar hänsyn till hur kriser är relaterade till tid och rum, och att innehåll, symboler och andra retoriska drag inte uppmärksammas tillräckligt (Schultz & Raupp, 2010). En annan kritik är att den planering och förberedelse som rekommenderas i litteraturen kan leda till en känsla av falsk säkerhet. Kriser är aldrig helt förutsägbara, och i detaljerade krisplaner försöker man förenkla den komplexa verkligheten, men många olika faktorer kan förändra kriser och deras förlopp och göra planerna obsoleta (Gilpin & Murphy, 2006, p. 376). Vissa forskare argumenterar för att det är omöjligt att försöka planera och förut säga en komplex händelse som en kris. I stället förespråkar de en teori som tar hänsyn till krisers komplexa karaktär: studier av interaktionsprocesser i komplexa sociala system som organisationer (Gilpin & Murphy, 2006) Gilpin och Murphy anser att komplexitetsteori kan vara ett kraftfullt verktyg för chefer som står inför en mångfacetterad och snabbt föränderlig omvärld. Den tar fasta på osäkerhet och oförutsägbarhet och lägger fokus på relationer och kommunikationsprocesser. Därmed möjliggör teorin ett nytt sätt att undersöka och förstå kriser, och ge upphov till nya rekommendationer för hur kriser praktiskt kan hanteras.

Komplexitetsteorin beskriver komplexa system som 1) uppbyggda av tätt sammanflätade relationer som bildar nätverk. Komplexa system befinner sig aldrig i ett stabilt tillstånd, utan är 2) kontinuerligt föränderliga och oförutsägbara. I sådana system är linjära orsak- och verkan-relationer svåra att klarlägga (Gilpin & Murphy, 2006, p. 379). Komplexa system är dessutom 3) själv-organiserande och kan ge upphov till nya strukturer.

Komplexitetsteorin har använts för att undersöka utfallet av de strategier organisationer använde för att reducera eller absorbera komplexiteten i den turbulenta omgivningen (Ashmos, Duchon, & McDaniel, 2000). Genom att försöka reducera komplexiteten ville man få kontroll och förutsägbarhet. Det innebar att formalisera och centrali-

sera beslutsprocesser, förenkla den interna strukturen, minimera och begränsa målen, och försöka uppnå en stabil situation.

Genom att försöka absorbera komplexiteten ville man omfamna den för att kunna anpassa sig. Det innebar att samla information om organisationen, omgivningen, intressenterna och utvecklingen; erkänna och uppmuntra olika, till och med motstridiga, organisatoriska mål; betona vikten av många nära relationer internt och externt för att underlätta meningsskapandet och informationsproduktionen; samt omorganisera som ett resultat av ny kunskap.

Urvalet var litet, enbart åtta organisationer, men resultaten pekade entydigt på att de organisationer som använde den senare strategin visade ett bättre resultat än de som försökte reducera komplexiteten. Författarna kommenterar att när chefer försöker införa ordning och eliminera mångtydigheten, är det för att mångtydighet uppfattas som en form av okunskap och att erkänna okunskap framkallar osäkerhet (Ashmos, et al., 2000, p. 591f.). Sådan osäkerhet hanteras traditionellt genom att inhämta information. Men osäkerhet reduceras inte enbart genom information, utan genom information som tolkas i en social process. Ett alternativt synsätt är att se oordning och osäkerhet som en möjlighet för ny utveckling.

Meningsskapande vid kriser

Weick (Weick, 1988, 1993, 1995) är en socialpsykolog som studerat kriser, och vars idéer har applicerats på krishantering (Maitlis & Sonenshein, 2010; Seeger, Ulmer, Novak, & Sellnow, 2005). Weick använder termen *enactment* (antagande) för att förklara hur människor i organisationer skapar mening av händelser som kriser. Processen börjar när en förändring i organisationens omgivning sker – en händelse inträffar. Genom *enactment*, isolerar chefer informationsbitar av händelsen och analyserar dem. Cheferna försöker förstå och skapa mening i informationen genom *selection* (urval). *Selection* visar hur cheferna svarar på händelsen. Slutligen förklarar *retention* (bevarande) vilken information som cheferna behåller för framtida bruk. Om cheferna antar/agerar på information som inte indikerar en kris kommer organisationen inte att svara på situationen som en kris. Weicks idé är att organisationen aktivt skapar omgivningen genom att tolka och kommunicera sin tolkning av händelserna. Chefer kan agera väldigt annorlunda jämfört med intressenter och därmed skapa spänningar och olika tolkningar av om en kris existerar eller inte.

Teorin om meningsskapande (Weick, 1995, 2010; Weick, et al., 2005) har använts vid ett antal undersökningar och fallstudier (Maitlis & Sonenshein, 2010) och fått stort inflytande över hur vi ser på kriser och hur de utvecklas i organisationer. Den bärande

idén i teorin är att verkligheten är något som hela tiden skapas och omformas. Den uppstår ur organisationsmedlemmars försök att skapa ordning och retrospektiv mening av det som händer (Weick, 1993, p. 635). Meningsskapande (eng. sensemaking) är en process där betydelse som möjliggör och begränsar identitet och handling materialiseras när organisationens medlemmar och intressenter interagerar och kommunicerar med varandra (Mills, 2003; Weick, et al., 2005)

Meningsskapande har följande karaktäristiska drag (Gioia, Thomas, Clark, & Chittipeddi, 1994, p. 365):

- 1) Meningsskapande uppstår när ett flöde av händelser i eller utanför en organisation förvandlas till ord och kategorier
- 2) Organisationsprocesser uttrycks konkret i tal och skrift
- 3) Läsande, skrivande, samtalande och redigerande är avgörande handlingar som medierar och formar uppförande

Relationen mellan individuell mening och kollektiv mening är central, eftersom meningsskapande både kan vara individuellt och uttalat och kollektivt och artikulat. Det är när betydelser får kollektiv mening som det blir möjligt att koordinera handlingar i en organisation.

Begreppen tvetydighet och mångtydighet är viktiga eftersom meningsskapandet accentueras när den uppfattade verkligheten skiljer sig från den förväntade. Men i en organisation kan det vara svårt att förena olika bilder, och skilda betydelser kan samexistera – och ibland fungera mer effektivt än kollektiva gemensamma betydelser (Weick, et al., 2005, p. 418).

Organisationsforskare har också utvecklat begreppet *sensegiving*: en process som påverkar andras meningsskapande och betydelsekonstruktion mot den omdefinierade bild av verkligheten som föredras (Gioia & Chittipeddi, 1991, p. 442). Sensegiving innebär att man medvetet försöker erbjuda vissa ramar eller gestaltningar för att tolka händelser (Schultz & Raupp, 2010). Det handlar exempelvis om hur ledare använder vissa ord eller begrepp som frammanar en specifik tolkning (Maitlis & Lawrence, 2007).

Schultz och Raupp har undersökt hur kommunikationen om den globala finanskrisen 2008 konstruerades kollektivt av olika aktörer (Schultz & Raupp, 2010). Dessa försökte skapa mening såväl på mikro (individ), meso (organisation) som makronivå (samhälle). Författarna konstaterar att krisen institutionaliserades från en potentiell kris till en verklig kris genom spridningen från den ekonomiska till politiska sfären. De olika aktörerna hade olika berättelser i början, men försökte skapa en gemensam över tid. Några skiljelinjer mellan olika aktörer var hur politiska aktörer relaterade krisens

konsekvenser till alla nivåer och föredrog lösningar på makronivå, medan ekonomiska aktörer föredrog ekonomiska lösningar på mesonivå.

Begreppet strategisk mångtydighet

Tydlig (entydig) information är det som ofta rekommenderas under kriser. Eisenberg däremot anser att det finns många situationer, särskilt under perioder av snabb förändring och osäkerhet, där mångtydig kommunikation är bättre än tydlig kommunikation. Han myntade begreppet "strategisk mångtydighet" för att beskriva hur språket används medvetet mångtydigt för att uppnå organisationens mål (Eisenberg, 1984).

Miller och Littlefield som undersökte en kris relaterad till hälsofarliga livsmedelsprodukter konstaterade att det innebar fördelar för organisationen att använda sig av strategisk mångtydighet för att upprätthålla förtroendet och legitimiteten under en kris där det fanns olika informationskällor med motstridigt innehåll (Miller & Littlefield, 2010).

Leitch & Davenport använde begreppet i en studie av en debatt om ett kontroversiellt ämne och kunde konstatera att strategisk mångtydighet var en diskursiv strategi som gav möjlighet för ett flertal perspektiv och mål att samexistera (Leitch & Davenport, 2007). Stora ideologiska skillnader mellan olika intressentgrupper kunde därmed överbryggas. De konstaterar att begreppet strategisk mångtydighet är värdefullt i framtida studier.

Efter krisen: Lärande – *knowledge management*

Flera forskare anser att fasen efter en kris är den som studerats minst och att organisationers lärande av en kris bör studeras mer i framtiden (Coombs, 2010; Larsson, 2010). Lärande i en organisation kan definieras som den granskning av reaktionsrepertoarer som förbättrar organisationens prestationsförmåga (Christianson, Farkas, Sutcliffe, & Weick, 2009) [*vår översättning*]. Begreppet reaktionsrepertoar innefattar såväl faktiska reaktioner, rutiner, vanor och roller som potentiella handlingsmönster och uttalade värderingar. Det handlar alltså om kunskap som förbättrar organisationens verksamhet.

Trots att det finns en allmän uppfattning om att en kris är ett utmärkt tillfälle att öka organisationens lärande och på så sätt bli bättre förberedd för kommande kriser är det mer en hyllad teori än en som efterlevs i praktiken (Miller & Littlefield, 2010; Roux-Dufort, 2000; Shaw, Hall, Edwards, & Baker, 2007). Roux-Dufort beskriver hur organisationer vanligen hamnar i en normaliseringsprocess, eftersom medlemmarna försöker

minimera och rationalisera krisartade händelser som inte stämmer med deras värderingar eller referensramar. Normaliseringsmekanismer ger en stabilitet och gemensam uppfattning om en kris, men samtidigt hindrar de lärandeprocesser. Normaliseringsprocessen innehåller fem funktioner (Roux-Dufort, 2000, p. 29): 1) beslutsfattare upprätthåller illusionen av att de har kontroll, 2) känslomässig överbelastning hindras hos chefer och medarbetare, 3) mångtydighet, osäkerhet och oro reduceras, 4) organisationens integritet och identitet bevaras, och 5) den hjälper organisationen att klara av politiska och symboliska påtryckningar från olika intressenter.

De aktiviteter som utlöses av en kris (tolkande, relaterande och omstrukturerande) kan fungera stabiliserande i en kaotisk situation, och är viktiga för återhämtningen i organisationen – samtidigt är dessa organisationsaktiviteter viktiga arenor för lärande (Christianson, et al., 2009, p. 856). Hur krisen har tolkats, hur den har satts in i ett sammanhang, och vilka förändringar som gjorts är områden som organisationens medlemmar kan uppmärksamma när de kommenterar vad man har lärt sig av krisen.

Dialog har använts som ett verktyg för att förstå komplexa verkligheter och system och arbeta med lärande. Genom dialogen kan organisationens medlemmar artikulera handlingsmönster som ger oönskade konsekvenser, men även skapa nya mönster som hjälper lärande, innovation och förändring (Barge & Little, 2002, p. 375).

Lärande är en aktiv process som uppkommer och upprepas (Elliott & Macpherson, 2010). För att organisationen ska vara bra förberedd inför nästa kris som kanske har nya förutsättningar räcker det inte med att lära sig av en kris. Lärandet måste också innefatta hur vi skapar kapacitet för att handla kreativt och hantera oförutsedda och oförutsägbara händelser.

Syfte och forskningsfrågor

Den övergripande frågeställning vi arbetat med i den här delrapporten är vilka kommunikationsinsatser som gjordes av de viktigaste myndigheterna under finanskrisen. Efter den teoretiska genomgången av forskningsområdet som visar att 1) de kommunikationsinsatser som görs under en kris är relaterade till hur krisen uppfattas, och 2) de flesta studier av kriskommunikation handlar om den akuta krisfasen, undersökningar om lärande efter en kris är betydligt färre; har vi utvecklat följande mer specifika forskningsfrågor:

- Hur uppfattades krisen av de berörda myndigheterna och regeringen?
- Vilka kommunikationsinsatser gjordes?
- Vilka budskap kommunicerades?
- Hur påverkas dessa insatser av förståelsen av krisen, under och efter krisen?
- Vilka samband finns mellan lärandet av en kris och uppfattningen om krisen?

Metod och material

Forskningsfrågorna är styrande för uppläggningsen av undersökningen: urvalet av de organisationer vi analyserar och det material vi valt att studera. För att göra ett urval av vilka myndigheter som berördes av finanskrisen gjorde vi en översiktlig analys av vilka myndigheter som var centrala i mediernas (främst dagstidningarnas) beskrivning av finanskrisen under hösten 2008. Därefter gjordes intervjuer med informationschefer i sex myndigheter: Sveriges Riksbank, Finansinspektionen, Riksgälden, Skatteverket och Försäkringskassan samt Finansdepartementet. Intervjuerna visade att Finansdepartementet, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden behandlade det finansiella läget under hösten 2008 och våren 2009 som en kris, och förändrade sitt arbetssätt/aktiverade sin krisorganisation. Skatteverket och Försäkringskassan uppfattade inte läget som en kris som berörde den egna organisationen, men följde den noggrant.

Vi valde därefter att särskilt studera Riksbankens, Finansinspektionens och Riksgäldens kommunikationsinsatser. En fördjupad studie av Regeringens och Finansdepartementets kommunikation kommer att redovisas senare.

De inledande intervjuerna visade att kriskommunikationen gentemot medierna var särskilt viktig. Webbsidor, pressmeddelanden och presskonferenser var viktiga kommunikationskanaler där myndigheterna kommenterade och presenterade sina analyser av det finansiella läget. Med ledning av det valde vi att gå vidare och analysera det stora skriftliga material som producerades under och efter krisen, främst pressmeddelanden, rapporter, nyheter och andra texter på hemsidor och årsredovisningar, se översikt i bilaga.

Centralt för valet av analysmetod är de forskningsfrågor som formulerats. Budskap, uppfattningar och förståelse av krisen i textmaterialet studeras med fördel med kvalitativa metoder som möjliggör en djupare analys och kan sätta in kommunicerade budskap i sitt sammanhang (Martin & Turner, 1986; Patton, 2002).

En kvalitativ diskursanalys av dokumenten genomfördes som syftade till att undersöka hur krisen gestaltades och vilka budskap som förmedlades. Denna analys gjordes i flera steg enligt metoden grundad teori (Martin & Turner, 1986). Först samlades alla pressmeddelanden från åren 2008, 2009 och 2010 in. Även årsredovisningarna för dessa år granskades. Därefter samlades relaterade viktiga dokument som refererades i pressmeddelandena eller fanns tillgängliga på webbsidorna in. Totalt granskades 564 dokument. Analysmetoden var såväl induktiv som deduktiv (Patton, 2002). Först

lästes texterna förutsättningslöst. Efter flera genomläsningar framstod några teman i de budskap som myndigheterna ville förmedla som centrala: finansiell stabilitet eller oro, krisen som åskådare eller deltagare, och förtroende eller misstro. Därefter analyserades materialet även utifrån teorierna om meningsskapande, komplexitet och strategisk mångtydighet.

För att kunna besvara frågeställningarna om lärdomar efter krisen, gjordes uppföljande intervjuer med informationsansvariga på Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden.

Metoddiskussion

Intervjuerna har i det här fallet både fungerat som informantintervjuer, det vill säga gett vägledning inför undersökningen, och som respondentintervjuer. De har därmed även varit ett material som analyserats när det gäller hur organisationerna uppfattat krisen och vilka insatser de gjort. Intervjuer ger naturligtvis alltid den intervjuades perspektiv, därför har det också varit nödvändigt att jämföra intervjuerna med den faktiska kommunikationen – i det här fallet de dokument vi valde för diskursanalysen.

Analysen av myndigheternas val av budskap och kriskommunikativa strategier innehåller ingen värdering av hur effektiva de är, eller hur budskapen tas emot och tolkas. För att göra det kan man exempelvis gå vidare och studera hur budskapen tas emot av medierna, eller om vissa budskap ökar eller minskar förtroendet i vissa målgrupper (Huang, 2008; Lee, 2004). Sådana studier kommer att genomföras i kommande delrapporter inom ramen för projektet.

Resultat

Resultatpresentationen är uppdelad i tre delar. I den första delen analyserar vi hur de centrala aktörerna uppfattade krisen, vilka kommunikationsinsatser som gjordes, och vilka budskap som kommunicerades. Denna del bygger helt på de inledande intervjuerna. I den andra delen går vi vidare med en fördjupad undersökning av kriskommunikationen hos Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden och analyserar vilka budskap de förmedlade i pressmeddelanden och andra viktiga dokument. I den tredje och sista delen analyserar vi de lärdomar och åtgärder dessa tre myndigheter dragit och vidtagit efter krisen utifrån de avslutande intervjuerna. Slutligen diskuterar vi hur kommunikationsinsatserna påverkas av hur krisen uppfattas, och vilka samband som finns mellan uppfattningen av en kris och lärandet av den.

Del I. Intervjuresultat: krisen och kommunikationen

Det är liksom som något stort monster där ute, finansmarknaden. Anders Borg talar om en vargflock. Det är ingen vargflock, det är ett sjuhövdad monster! Alltså, du har ju en situation där du har en helt globaliserad finansmarknad och du har nationella regler och lagar... det går inte! (Marja Lång)

I detta avsnitt redovisas hur de viktigaste offentliga aktörerna agerade kommunikativt under finanskrisens mest intensiva förlopp hösten 2008. Fokus i redovisningen ligger på de kommunikativa insatser som gjordes i samband med krisen, vilka kommunikationskanaler och målgrupper som prioriterades och vilken samordning av kommunikationen som skedde mellan de olika aktörerna. Allra först redovisas dock synen på finanskrisen, dess tidpunkt och olika skeden samt uppfattningar om konsekvenserna av krisen, både för Sverige som nation och för den egna verksamheten.

Finanskrisens ursprung och utveckling

Det finns en allmänt utbredd uppfattning bland de intervjuade företrädarna för myndigheter och regering att finanskrisen 2008 var resultatet av en successivt försämrad likviditet på de globala finansmarknaderna. Denna kris byggdes enligt detta perspektiv upp i samband med en omfattande kreditexpansion redan under en stor del av

2007. Under 2008 försämrades läget och kom in i en mer akut fas. Den fasen kom framförallt att förknippas med den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers ansökan om konkursskydd i september 2008, framförallt till följd av bankens åtaganden på den amerikanska bostadsmarknaden.

Orsaken till finanskrisen var framförallt dåliga bostadslån i USA utan säkerhet som påverkade fastighetsmarknaden. De amerikanska hushållen var överbelånade och bolåneinstituten fick stora problem. Sten Eriksson, hösten 2008 informationschef på Skatteverket, har följande minnesbild:

För mig var symbolen, som för de flesta andra människor, att när de här ungdomarna på Lehman Brothers bar ut sina lådor då förstod man att "oj då!" Och så de här bolåneinstituten med de här lustiga namnen och man förstod att "nu händer det nog någonting här". Och det som händer i USA blir ju så stort. Det var det som var den mediala bilden, det var då det blev fokus på att en sådan stor bank kunde gå ner sig rakt i träsket. Det var det som blev sinnebild tycker jag.

Enligt Riksgälden var det under 2007 möjligt att notera att det fanns en oro på de globala finansmarknaderna. Riksbanken gör en liknande bedömning och menar att det oroliga läget var en faktor att räkna med under både 2007 och 2008.

Försäkringskassans uppfattning är att förloppet började med en kris i finanserna i världen som sedan kröp allt närmare Europa och slutligen också Sverige. Men att den här gången inte var en ekonomisk kris skapad av den svenska ekonomin, utan med orsaker och ursprunget utanför Sveriges gränser. Den bilden delas av alla aktörer, och några framhåller här särskilt kontrasten till det tidiga 1990-talets bankkris i Sverige som uteslutande hade inhemska orsaker. Det var också en tid då finansmarknaderna inte var lika globala som idag. Riksbanken menar att det handlade om helt olika krisförlopp i Sverige och världen. Det var nu ett slags "virus" som drabbade Sverige, vilket alltid är lättare att hantera än en kris som man själv är upphov till.

På allvar anses finanskrisen ha nått Sverige i mitten av september 2008. Den 15 september uppger Riksbanken att man övergår till ett kriskommunikationsläge och bestämmer sig för att kontinuerligt svara upp mot mediernas efterfrågan på information om läget. Den 18 september, tre dagar efter Lehman Brothers ansökan om konkursskydd, var läget som mest allvarligt i Sverige eftersom marknaden för statsskuldväxlar då i stort sett upphörde och inte längre kunde upprätthållas av bankerna.

Finansdepartementets bedömning är att de finansiella marknaderna i omvärlden kollapsade under 2008 och att Sverige oundvikligen drabbades i samband med detta. Departementets beskrivning av förloppet är att Sverige framförallt hade en finanskris under perioden september–december 2008. Därefter övergick finanskrisen sedan i en

konjunkturkris med effekter framförallt på den svenska arbetsmarknaden, och i synnerhet för den svenska exportindustrin. Även om Finansdepartementets bild är att krisen var som djupast under en begränsad tid är uppfattningen att Sverige ännu inte helt gått igenom krisen eftersom det fortfarande finns hot mot den finansiella stabiliteten i systemet, inte minst med tanke på de stora problem som finns med underskott i flera av euro-ländernas ekonomier, t ex Grekland, Irland och Portugal under 2010 och 2011.

Även om de flesta intervjuade har en tämligen entydig bild av hur och varför finanskrisen uppstod, finns en del frågetecken kring rapporteringen om finanskrisen i Sverige och konsekvenserna av den bild av krisen som förmedlades av de svenska medierna. Medierapporteringen var överdrivet dramatisk och speglade knappast det verkliga händelseförloppet, anser Berit Sjödin, säkerhetschef, Försäkringskassan:

Hur såg verkligheten ut i jämförelse med det som avspeglades av journalisterna? För stämmer inte de här två bilderna, då har vi ett i grund och botten demokratiskt problem. Vi får inte den sanna bilden. Vad jag menar är att gemene man inte tycker att vi har någon finanskris i Sverige. Jag skulle bli överraskad om gemene man tycker att vi har finanskris.

En trolig förklaring till den mediebild som inledningsvis förmedlades i Sverige kan ha att göra med ren okunskap, menar Marja Lång, Riksgäldens dåvarande informationschef. Hon påpekar att Sverige i samband med finanskrisens akuta fas fortfarande hade välkapitaliserade banker med rätt "rejåla kuddar" efter tidigare goda vinstår. Därmed var de i ett avsevärt bättre läge än de flesta banker i omvärlden. Enligt Lång var detta något som de svenska medierna i allmänhet inte förstod i början. Därför skildrades svenska förhållanden på ett orimligt sätt och därför jämfördes Sverige okritiskt med utvecklingen i den mer utsatta omvärlden.

Bortsett från dessa skillnader fanns emellertid en samsyn bland de offentliga aktörer som befanns sig i centrum för händelseförloppet om att krisen var mer global än svensk och att Sverige hade bättre möjligheter än många andra länder att hantera krisen.

Finanskrisens konsekvenser

I Sverige begränsades det akuta krisförloppet till ett fåtal dagar. Då fanns en oro över sparade pengar, tillgången på kontanter och banker som riskerade att gå omkull. Oron försvann dock snabbt efter det att myndigheterna gett lugnande besked om svenska förhållanden och beredskap för att möta problemen. Finansdepartementet hanterar normalt sett inte så mycket av allmänhetens frågor, men under några få dagar var det

en dramatisk ökning och man fick också där ta emot oroliga samtal. Den trenden bröts dock snabbt, enligt dåvarande informationschefen Christine von Sydow:

Det var några sådana dagar när det fanns ett väldigt tryck som sedan försvann då åtgärderna kom, tex att man skyddade spararnas pengar. Den riktiga oron hos allmänheten kring banker uteblev i Sverige för att man lyckades få till stånd dessa åtgärder. Vi såg aldrig köer utanför bankerna i Sverige som i en del andra länder. Det var vid sådana tillfällen som man såg konkret att informationen om vilka åtgärder regeringen vidtog hade effekt.

De olika myndigheternas arbete påverkades i varierande grad av finanskrisen. Vissa påverkades mer indirekt, medan andra befann sig mitt i händelsernas centrum. För de senare var det delvis fråga om att utföra de ordinarie arbetsuppgifterna, men under något större press än vanligt.

Finansinspektionen övervakade konsumentskyddet och den finansiella marknadens stabilitet och hade ett övergripande ansvar för likviditetsfrågorna på den finansiella marknaden. För Finansinspektionen handlade det i en första analys i september-oktober 2008 mycket om huruvida finanskrisen var ett systematiskt problem eller inte. Myndigheten hade här också att bedöma om det fanns en verklig risk för sparares och försäkringstagares medel.

På Finansdepartementet upprättades aldrig någon särskild krisberedskapsorganisation under finanskrisen. Inga nya roller eller befattningar inrättades, men arbetet förändrades ändå "radikalt" under de nya omständigheterna, enligt informationschefen Christine von Sydow. Under finanskrisen aktualiserades flera centrala och nya frågor som berörde en bred allmänhet, framförallt kring skyddet för spararnas pengar och den så kallade insättningsgarantin.

Allra mest i centrum stod förmodligen Riksbanken. Finanskrisen blev en viktig ekonomisk faktor att beakta och överväga för bankens ledning och riksbanksfullmäktige inför varje penningpolitiskt beslut (räntebeslut). Dessa beslut är normalt mycket uppmärksammade och fick nu ett ännu större nyhetsvärde under finanskrisen. Det mesta av Riksbankens centrala verksamhet och riksbankschefens uttalanden kom att präglas av det finansiella läget. Samtidigt hade Riksbanken ett intresse av att peka på att en normalitet fortfarande rådde, inte minst eftersom den grundläggande uppfattningen här var att bankerna i Sverige var välkonsoliderade och starka i inledningsskedet av krisen.

Vid sidan av dessa centrala aktörer fanns det myndigheter som inte lika påtagligt berördes av händelseutvecklingen, utan snarare hade en beredskap för hur dess verkningar indirekt kunde påverka den egna verksamheten. Skatteverket betecknade aldrig

finanskrisen som en reell kris vad avser den egna verksamheten. Här fanns framförallt en analys av vad som skulle göras i den händelse de svenska företagen betalningsförmåga och likviditet skulle omöjliggöra kommande skattebetalningar. Eftersom det snart kom ett politiskt beslut om att företag med ekonomiska problem till följd av finanskrisen kunde få uppskov med skattebetalningar förändrades förutsättningarna och Skatteverket hade ett nytt regelverk att förhålla sig till.

Inte heller hos Försäkringskassan gjordes finanskrisen till någon krisfråga inom myndigheten. På myndigheten fanns en insikt om att en negativ börsutveckling påverkade pensionerna och att en fortsatt kris i Baltikum skulle kunna få konsekvenser för Sveriges ekonomi. I förlängningen skulle detta kunna föranleda politiska beslut om förändrade ersättningsnivåer i försäkringssystemen. Samtidigt diskuterades en möjlig utveckling av krisen och ett scenario där en svensk bank riskerade gå omkull. En sådan händelse skulle i värsta fall kunna påverka de försäkrade som då inte kunde få sina pengar på vanligt sätt. Annars dominerade inom Försäkringskassan uppfattningen att finanskrisen hösten 2008 inte hade någon direkt påverkan på myndigheten. Några konkreta problem kunde knappast identifieras, enligt kommunikationschefen Inger Dunér:

Indirekt har den naturligtvis betydelse för Sveriges ekonomi totalt sett och ersättningsnivåer som politikerna fattar beslut om, men det var ingen finanskris som direkt omsattes i problem för Försäkringskassan att sköta sina åtaganden, eller sina uppdrag, i den meningen menar jag, tycker jag inte att den påverkade oss.

Det förefaller därför som om de olika offentliga aktörerna påverkades i mycket varierad utsträckning av finanskrisen med tanke på den egna verksamhetens inriktning och närheten till krisförloppet. Myndigheter med funktioner kring finansmarknadskontroll, penningpolitik och finanspolitik kom snabbt under press, i alla fall under den mest kritiska fasen. Myndigheter med uppgift att framförallt hantera samhällsekonomiska penningflöden förefaller inte ha påverkats lika mycket. Berit Sjödin:

Vi som myndighet och ur krissynpunkt såg vi inte det här som en kris för Försäkringskassan. Utan det här var en kris i det ekonomiska Sverige. Riksbanken, Riksgälden och bankerna hade det nog väldigt svettigt. Det vet jag, för jag har ju samtal med mina motsvarigheter på Riksgälden och Riksbanken. De jobbade hårt med det här. Men vi som utbetalande myndighet påverkades inte.

Mot bakgrund av de offentliga aktörernas bild av finanskrisen, dess utveckling och konsekvenser finns det anledning att fråga sig om det verkligen handlade om en kris för det svenska samhället eller inte. Intrycket är här delvis motstridigt och beroende av perspektivval och parametrar för bedömningen.

Sammanfattning: Kris eller inte?

Den internationella oron på finansmarknaderna fick stora globala konsekvenser, men var det kris också i Sverige? De offentliga aktörerna är inte beredda att gå så långt eftersom de alla pekar på att förhållandena i Sverige på många sätt var bättre än i omvärlden och det fanns bättre förutsättningar att parera konsekvenserna av krisen. Samtidigt finns en allmän insikt om att den svenska ekonomin är så integrerad i världsekonomin att utvecklingen utanför landets gränser också påverkar Sverige i grunden.

Krisen var inte svensk, men den kom hit. Krisen var allvarlig, men den blev inte akut här. Krisen skapade oro, men oron kunde bemötas. Krisen förutspåddes få konsekvenser för framtiden, men de blev inte så stora som befarats. Så kan möjligen finanskrisen i Sverige beskrivas.

Det står ställt utom allt tvivel att det faktiskt rådde en kris från mitten av september 2008 och några månader framåt. Krisen kunde ha förvärrats om fel åtgärder hade vidtagits, om kriskommunikationen inte hade fungerat och om medierapporteringen hade avvikit alltför starkt från verkligheten. Paniken låg, i alla fall under några dagar, på lur. Ryktesspridning om bankkollaps och förlust av sparmedel kunde ha fått mycket allvarliga konsekvenser för hela samhällsekonomin. Nu upprätthölls förtroendet för de centrala myndigheterna och regeringen i de mest kritiska skedena.

Agerandet var möjligen förtroendefullt därför att de viktigaste aktörerna lyckades balansera mellan krisinsikt och normalitet. Inga dramatiska organisationsförändringar skedde som kunde tolkas som panikartade. Avvikelserna var väl motiverade. Ledande myndighetsföreträdare uppträdde oftare i offentligheten, men i liknande sammanhang som normalt. Hastigt påkallade presskonferenser var sällsynta, och spekulationer bemöttes i allmänhet snabbt med fakta. Det råder ingen tvekan om att centrala aktörer arbetade med större frenesi och intensitet än annars, men det fanns inte tecken på att man arbetade med kniven mot strupen.

Frånvaron av utpräglade krisbeteenden och benägenheten att hantera finanskrisen som "business as usual" hade förmodligen sin betydelse för det allmänna förtroendet och förmågan att hantera krisen. Det var ingen myndighet som signalerade "hög beredskap" eller "skarpt läge" vilket sannolikt bara hade bidragit till att förvärra krisen. Det är korrekt att beskriva finanskrisen hösten 2008 som en kris för svensk ekonomi, om än under en begränsad tid. Så uppfattades också händelseutvecklingen av de offentliga aktörerna i den här undersökningen. Bara för att inga krisplaner eller krisgrupper sjösattes behöver krisen inte vara en fiktion.

I följande avsnitt om vilka kommunikativa insatser som gjordes under finanskrisen ges en närmare bild av hur de olika offentliga aktörerna agerade, och vilka överväganden som var centrala för dem i dessa sammanhang.

Kriskommunikationens organisation

Kommunikationsarbetet inom de olika myndigheterna och Finansdepartementet organiserades således mestadels inom ramen för den ordinarie verksamheten. Särskilt påtagligt var detta hos de myndigheter som befanns sig i periferin av händelseutvecklingen. Skatteverket såg det krisrelaterade arbetet äga rum helt och hållet i den vanliga organisationen, enligt Sten Eriksson:

Helt normala rutiner, inga konstigheter. Jag skulle nog beteckna det som ren linjeverksamhet från vår sida under finanskrisen. Det hände någonting och man måste göra något, men så är det hela tiden. Vi organiserade oss inte på något annat sätt, vi tillsatte inga speciella "task forces", utan vi gör som vi alltid brukar göra, helt enkelt. Jag minns inte att det var något speciellt

På Försäkringskassan hade stora organisationsförändringar skett i ett tidigare skede, men några avgörande förändringar till följd av finanskrisen hösten 2008 skedde inte. På Försäkringskassan fanns en traditionell informationsavdelning ledd av en informationschef som också satt i ledningsgruppen. Informationsavdelningen svarade både för intern kommunikation till medarbetare och enheter och extern kommunikation till medborgare och medier.

Inte heller inom Finansinspektionen skedde någon omorganisering. Krisen hantearades uteslutande inom den ordinarie verksamheten. Där fanns en kommunikationsavdelning med totalt sex personer som gick under namnet "Information". Kommunikationschefen var direkt underställd generaldirektören och rapporterade direkt till denne. En krisplan för dramatiska händelser fanns, med en uttalad policy för kommunikation och mediekontakter vid sådana händelseförlopp. Denna grundläggande policy följdes i stort under finanskrisen, men utan att verksamheten utåt sett gav intryck av att vara organiserad på ett särskilt sätt.

På Finansdepartementet fanns vid denna tidpunkt tre till fyra personer på informationsavdelningen som arbetade aktivt med kommunikationen. Det gjorde denna enhet till en ganska liten avdelning jämfört med hur motsvarande enheter såg ut på de andra departementen. Utöver informationsavdelningen fanns det fyra personer som arbetade med press på Finansdepartementet; två pressekreterare som servade finansministern och departementschefen Anders Borg (M) och en pressekreterare och en pressassistent hos finansmarknadsministern Mats Odell (KD). Något krisläge som mo-

tiverade en ny organisation av arbetet förekom inte under finanskrisen. Snarare handlade det om att ha en ständig beredskap för att göra den befintliga organisationen flexibel vid alla situationer, berättar Christine von Sydow:

Det finns vissa scenarier då man skapar en krisberedskap i departementet, men så var inte fallet under finanskrisen. Det blev inte en sådan förändring att man gick in i nya roller under finanskrisen. Men arbetet här förändrades radikalt. Det fanns några akuta skeenden kring Kaupthing och Island som var stora bland sparare i Sverige. Då blev vi telefonsvarare eftersom allmänheten ringde konstant till oss. Det var ett enormt tryck då. Vi försökte vara tillgängliga och svar på alla samtal. Det blev ett anorlunda arbete. Sedan lugnade det ner sig när insättningsgarantierna kom.

På Riksbanken hade en större omorganisation skett redan 2006 i syfte att bli mindre sårbar vid dramatiska händelser. En utgångspunkt var nu att personalen med kommunikativa arbetsuppgifter skulle kunna verkställa alla förekommande arbetsuppgifter, "från ax till limpa". I september 2008 skedde en organisatorisk anpassning till det rådande läget. Pernilla Meyersson var informationschef och rapporterade under finanskrisen direkt till en särskild krisgrupp med riksbankscheferna. Internt ansågs viktigt att kommunikationschefen "släpptes in i finrummet", framförallt vid kriser. Krisorganisationen vad gäller kommunikation och ledning finns formellt fortfarande men började i praktiken ebba ut sommaren 2009. Från hösten 2009 har det inte heller varit några extraordinära krisgruppsmöten. Det finns inte heller någon jourverksamhet längre.

Riksgäldens kommunikativa arbete under finanskrisen kännetecknas av betydligt större intensitet än normalt med dagliga möten om krisen, samtidigt som det inte finns någon formell krisorganisation i detta läge. I den vanliga organisationen fanns en informationschef, tre informatörer, en webbstrateg och en assistent. Informationschefen satt med i alla centrala organ inom myndigheten och i de dagliga mötena under finanskrisen och hade alltid tillgång till riksgäldsdirektören och rapporterade direkt till denna. Det skedde inte utbyggnad av den kommunikativa verksamheten utöver det normala under finanskrisen vilket det "nog borde ha gjort sett i backspegeln", enligt Marja Lång.

Det huvudsakliga intrycket är alltså att organisationen av kommunikationsarbetet inte påverkades särskilt mycket av finanskrisen, i de flesta fall inte alls. De som fanns på plats för att kommunicera fick mer att göra, och de interna arbetsmötena blev fler och det ställdes ökade krav på snabb och korrekt information. Krismöten, eller snarare extramöten med anledning av finanskrisen, förekom på alla håll, men ingenstans gick organisationen upp i något slags beredskapsläge med helt nya kommunikativa rutiner.

Likheten i sättet att organisera kriskommunikationen behöver inte betyda att målen för kommunikationen eller de konkreta åtgärderna såg likadana ut. I följande avsnitt beskrivs hur de olika myndigheterna och regeringen planerade sin kommunikation och vad som var särskilt viktigt för dem i detta arbete.

Kriskommunikationens budskap

Syftet med att kommunicera vissa budskap under finanskrisen var inte exakt likartat för alla de inblandade aktörerna. En avgörande skillnad finns här mellan regeringen och de övriga myndigheterna, eftersom rollerna i ett krisförlopp av den här typen är olika.

För Finansdepartementet var det första steget att vara öppen och mycket tydlig om vad som hände gentemot allmänheten så den förstod innebörden och allvaret i krisen. Därefter var uppgiften för departementet att berätta vad som behövde göras, för att sedan utföra detta arbete och slutligen förklara innehållet i det förslag som lagts. Alla dessa kommunikativa insatser från regeringen gjordes ytterst i syfte att upprätthålla förtroendet hos allmänheten. Uppgiften var att förklara för allmänheten att vi såg till att "inte tömma skafferiet utan att vår inriktning var att se till att det skulle räcka hela vintern, vargavintern", och göra klart att det "inte fanns några mirakelkurer utan skulle bli oerhört påfrestande", enligt Finansdepartementets planeringschef Jörgen Eklund.

Vidare fanns hos Finansdepartementet ett uttalat behov av att kommunicera en samlad bild, och att "skapa sammanhang" med en helhetsbild av finanskrisen som var överblickbar för alla. Av den anledningen startade också departementet en särskild kriswebb för att underlätta detta arbete och konkret visa alla hur krisen började, vad som hade hänt och vad regeringen gjorde och planerade att göra i framtiden. Finansdepartementet ville till varje pris undvika att kommunicera en "fragmenterad" bild av krisen. Viktigt var en proaktiv kommunikation, där finansministern regelbundet kunde tolka uppkomna lägen och stå till mediernas förfogande för kommentarer och uttalanden.

Även i övrigt skilde sig Finansdepartementets kommunikativa arbete från det vardagliga under finanskrisen. Det blev betydligt mer kommunikationsarbete på engelska och i ett högre tempo än annars. Det innebar också ett närmare samarbete med Arbetsmarknadsdepartementet och Utbildningsdepartementet än vad som annars är fallet.

För Riksgälden gällde ungefär samma budskap som för regeringen, men budskapet var i högre grad anpassat till marknads intresse. För kommunikationsavdelningen var det främsta målet att så snabbt som möjligt svara på alla frågor, och skapa så mycket lugn som möjligt genom de svar och den information som förmedlades. Det grundläggande arbetssättet var att alltid vara tillgängliga, svara på frågor, ge så snabba och korrekta svar som möjligt, försöka ingjuta förtroende i marknaden, lyfta fram det som var positivt och som ingen annan lyfte fram just då. Vidare var det viktigt att absolut inte överdriva, ljuga eller på annat sätt säga saker som inte skulle visa sig stämma.

Men dessa grundläggande principer var mest en vägledning för Riksgäldens kommunikationsarbete. I realiteten betydde inte på förhand uppgjorde planer särskilt mycket, utan det var allra viktigast att ha en förmåga att improvisera i trängda lägen, menar Marja Lång:

Vi har en chef som inte sitter på kammaren och tänker. Han tänker strategiskt, men han vet att man kan göra hur många planer som helst, det enda man kan vara säker på är att man får ändra dem i alla fall. Han har dem liksom i rockärmen. Och jag är lite grann likadan som gammal journalist. Jag tycker att: nämen, visst man kan göra en massa tjugusiga planer, men sen händer det saker och då får man ta dem då. Man ska ha tänkt igenom området, och det hade vi ju, så vi hade hela tiden en väldigt tät kontakt och informationsuppdatering internt. Men det var inte särskilt mycket planering, utan det var liksom – smash!

Vid sidan av ett snabbt fotarbete, menar Riksgälden att det också hade betydelse vilka ledande personer som framträdde offentligt i samband med finanskrisen. Riksgäldsdirektören Bo Lundgren var skatteminister och ansvarig för finansmarknaden i samband med 1990-talets bankkris. Dessutom hade han lång politisk erfarenhet som partiordförande för Moderaterna. Hans kommunikativa talang blev här en tillgång för Riksgälden, anser Marja Lång.

Den stora noggrannheten bakom de budskap som kommunicerades kännetecknar också Riksbankens kriskommunikation hösten 2008. Riksbanken ansåg sig i grunden ha en "välsmord krisapparat" efter många övningar under de närmast föregående åren. I samband med finanskrisen utbrott blev mediernas efterfrågan på kommentarer och uttalanden massivt och det gällde att försöka svara upp mot medias efterfrågan. Ur kommunikationssynpunkt ansågs det här oerhört viktigt hur Riksbankens ledning uttryckte sig om finanskrisen. Frågan om hur förtroendet skulle påverkas av Riksbankens budskap var en ständig följeslagare till alla offentliga framträdanden. Det gäller hela tiden att försöka göra avvägningar mellan vem som borde säga vad i vilket sammanhang, anser kommunikationschefen Pernilla Meyersson:

Här handlar det om vi ska svara upp mot medias efterfrågan nu plötsligen, och om det kommer att oroa eller inge förtroende? Svår avvägning när du ska ta steget att övergå till kriskommunikation. Dagen då Lehman Brothers gick i konkurs fick jag en mängd samtal, framför allt från Dagens Eko, som fick oss att säga att nu är det dags. Vi ville då inte börja med att slänga ut Stefan Ingves i etern, utan vi började med tjänstemännen, chefen för avdelningen för finansiell stabilitet, han som är ansvarig och kan gå ut och tala om fakta.

Upplevelsen av att dessa vägval var svåra kom sig delvis av att Riksbanken också under våren 2008 fått kritik för slutenhet och ovilja till att medverka i det offentliga samtalet. I efterhand anser dock Riksbanken att man åtnjuter ett grundläggande förtroende och att detta stärktes under finanskrisen, där inte minst Riksbankschefen Stefan Ingves internt anses ha fått något av en "hjalte"-status under och efter krisen.

Finansinspektionens kommunikativa budskap formades framförallt i samklang med myndighetens grundläggande uppgifter. Budskapen hade därför att göra med hur det stod till med bankerna och hur likviditetsförsörjningen fungerade. Den övergripande kommunikationsstrategin var att "kommunicera om det finansiella systemet med inriktning mot företagen". Detta var också Finansinspektionens ansvarsområde. Myndigheten hade dock principen att aldrig kommentera enskilda företagen och deras ställning.

På den egna webbens förstasida placerade Finansinspektionen allt som hade med finanskrisen, eller "den finansiella oron", att göra. Myndigheten ville på bästa sätt försöka förmedla ofiltrerade egna perspektiv på krisen. Detta inte minst eftersom det fanns en upplevelse av att den egna kommunikationen "stördes" av andras kommunikativa strategier och "tjuv- och rackarspel", där vissa företag, enligt Finansinspektionen sökte dra vinning av andra företags bristande förtroende på marknaden. Regelbunden information med rätt inramning blev viktigt, enligt kommunikationschefen Lars Malmström:

Vi insåg att vi behövde ge någon form av statusrapport och berätta om läget med jämna mellanrum för att ge helhetsbilden. Media blev alarmistiska väldigt fort och vi såg att det fanns ganska goda förutsättningar för svenska bolag, eller den svenska finanssektorn. Det försökte vi då kommunicera. Vi hade en separat sektion på vår webbplats som hette "den finansiella oron" i stället för finanskrisen eller någonting annat.

När det gäller Försäkringskassan och Skatteverket är det inte särskilt relevant att analysera deras kommunikativa budskap kring finanskrisen. Detta eftersom båda myndigheterna inte anser att man på något direkt sätt berördes av denna kris och eftersom betalningsströmmarna i den offentliga svenska ekonomin inte direkt påverkades av finansmarknadernas bristande stabilitet. I den fortsatta framställningen kring mål-

grupper och kommunikationskanaler under finanskrisen granskas därför framförallt de fyra centrala offentliga aktörerna: Finansdepartementet, Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden.

Målgrupper och kommunikationskanaler

Även när det gäller de viktigaste målgrupperna för kriskommunikationen går en grundläggande skiljelinje mellan regeringen och de övriga myndigheterna. För Finansdepartementet var svenska folket den primära målgruppen. Under finanskrisens mest intensiva skede med frågetecknen kring bankernas ställning var det framförallt allmänheten som var viktig att nå med regeringens kommunikation, vid sidan av olika experter inom bankväsendet samt finansmarknaden. Utanför denna grupp finns anledning att också nämna Riksdagen som självklart behövde förstå vad regeringen gjorde i dessa sammanhang. Vidare var det viktigt att kommunicera Finansdepartementets budskap till övriga departement och till journalister. Medierna är en viktig målgrupp för att deras förmåga att snabbt vidareförmedla relevant information om krisen. För Finansdepartementet var det då angeläget att informationen var utformad med tanke på mediernas behov: att den var medialt "passande" så att journalister snabbt kunde sätta sig in i frågorna och rapportera om det aktuella skeendet.

Medierna var också en självklar målgrupp för de övriga aktörerna och nämns explicit av Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden. Särskilt Finansinspektionen betonar att det i större utsträckning än normalt också handlade om internationella medier den här gången.

Vid sidan av medierna anger Finansinspektionen de övriga tre centrala offentliga aktörerna (Finansdepartementet, Riksbanken och Riksgälden) som viktiga målgrupper. Därutöver nämns allmänheten och företagen som står under Finansinspektionens tillsyn. Riksbanken anger utöver de andra myndigheterna och riksdagen också arbetsmarknadens parter och de finansiella marknaderna som huvudmålgrupper för budskapen om krisen. Riksgälden talar för sin del om många viktiga målgrupper. Utöver de redan nämnda utpekas särskilt spararna och bankerna.

Medierna är också intressanta ur ett annat perspektiv. För samtliga myndigheter fungerar medierna under finanskrisen i en dubbel roll, både som målgrupp för egna budskapen och som en kanal för att sprida dessa budskap till andra delar av det svenska samhället. I samband med finanskrisen förändras också existerande mediestrategier en del, enligt Riksbankens Pernilla Meyersson:

Alla medier är inte en målgrupp, men en del av media är en målgrupp för vår del. Alla medier är naturligtvis en kanal. Det blev viktigare för oss också att framträda i breda medier, TV, radio, Aftonbladet, Ulf Elfving Efter tre. Vi ställde upp på alla möjliga saker som vi inte har gjort tidigare. Det pågick säkert under ett år, hösten 2008 och våren 2009.

Alla myndigheter hänvisar också till presskonferenser under krisen som särskilt betydelsefulla för att få spridning av de egna budskapen. Där skulle största möjliga öppenhet råda, enligt Riksbankens synsätt. De vanliga talen med riksbankcheferna blev också allt viktigare under den perioden som kommunikationskanal. Fler sådana taltillfällen skapades, och planerade tal som skulle handla om något annat fick i stället handla om den finansiella krisen. Allt i syfte att underlätta Riksbankens kriskommunikation.

Alla myndigheterna utnyttjade de möjligheter som stod till buds när det gällde att kommunicera via medierna och flera understryker här vikten av att de budskap som kommunicerades blev begripliga och fick ett medialt genomslag. Det handlade delvis om de personer som kommunicerade budskapet, menar Finansinspektionens Lars Malmström:

Det är väldigt viktigt att ha talespersoner som är väl insatta i läget som också är beredda att ta media, och som fungerar i media. Det är jätteviktigt. Media blir en viktig bärare av budskap och då gäller det att man lyckas göra sig förstådd när man går igenom.

På Finansdepartementet prioriterades finansministerns pressträffar och där också hans framträdande lades ut på webben. Ytterst handlade departementets strategier kring kommunikationen både om vikten av att nå ut med budskapet och att kalibrera det så att det uppfattades på det sätt som förväntades. Jörgen Eklund sammanfattar insatserna:

Media för att nå medborgare. Traditionell media. Presskonferenser. TV. Livesändningar säkrar att välavvägda formuleringar når fram och inte omtolkas i så här känsliga lägen.

Vad som dock är särskilt intressant att notera i samband med kommunikationskanalerna är att alla myndigheter inte enbart förlitar sig på mediernas förmåga att sprida budskapet utan också fäster mycket stor betydelsen vid den egna webbplatsen. Den blir ett nav i det kommunikativa arbetet överallt. Finansinspektionen betecknar den egna webben som en "otroligt viktig baskanal". Riksbanken gör nya sidor på webben, inte minst med frågor och svar om finanskrisen. På den egna webben offentliggörs också regelmässigt alla beslutsunderlag med de åtgärder som riksbanken vidtagit. Riksgälden understryker styrkan i kombinationen av klassiska pressmeddelanden och

intervjuer i medierna och utvecklingen av den egna webben för snabb och korrekt information.

Den mest genomgripande webbsatsningen står emellertid Finansdepartementet för i samband med skapandet av den särskilda kriswebben. Den blev mycket viktig som ett nav i Finansdepartementets kriskommunikation. Enligt departementet hade den stor betydelse eftersom den "synliggjorde spelplanen" och kunde användas och utnyttjas av alla i den egna organisationen. Kriswebben möjliggjorde en mer proaktiv kommunikation från departementets sida. Kriswebben fanns fortfarande kvar våren 2010 eftersom den då ansågs fylla ett behov, men stängdes därefter.

Samordning av kriskommunikationen

En finanskris handlar inte bara om att kunna kommunicera rätt budskap för varje myndighet, utan också om att alla de budskap som kommuniceras hänger samman och inte är motstridiga eller erbjuder alternativa tolkningsmöjligheter. Centralt för samordningen av kommunikationen under krisen var det stabilitetsråd med Finansdepartementet, Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden som möttes varje vecka och fortfarande möts då och då. Tack vare detta råd kunde i stort sett samma budskap om finanskrisen kommuniceras från myndigheter och regering, om än med smärre nyansskillnader. Finansinspektionen betecknar detta som "våldigt intensiv samordning på flera olika nivåer" mellan olika myndigheter.

Finansdepartementet betonar också den egna kriswebbens betydelse som en plattform som andra departement (framförallt Närings-, Arbetsmarknads- och Utbildningsdepartementen) kunde leverera material till. Finansministern ägde frågan i regeringen och blev därför bestämmande inom regeringen vad gäller kommunikationen, både i växelspelet mellan departementen och mellan departementen och den gemensamma funktionen Information Rosenbad. Eftersom finanskrisen ansågs handla till stor del om rätt ordval var det därför givet att Finansdepartementet skulle agera och ta initiativet när det gällde information och kommunikation.

Riksbanken tycker att samordningen mellan myndigheterna blev framgångsrik. Eftersom de hade samma öppenheitskultur var det lätt att samordna, däremot var det svårare att samordna kommunikationen mellan offentliga och privata aktörer, inte minst då bankerna, enligt Riksgäldens informationschef. Riksgäldens informationschef kan också se en del kommunikativa brister hos de andra offentliga aktörerna. Hon är förvånad över att vare sig Riksbanken eller Finansinspektionen skadades mer förtroendemässigt, eftersom de kunde ha förväntats ha varnat mer för den pågående låneexplosionen i Baltikum.

Den offentliga kommunikation som tilldrar sig mest kritik är emellertid den som skedde i regeringens olika delar. Riksgälden uppfattar att Finansdepartementet hade en dålig organisation, pressekreterare och informationsavdelning synkade inte, det var "riktigt råddigt" eftersom informationsavdelningen inte alltid visste vad statsråden var ute och sa, menar Riksgäldens informationschef.

Riksbankens kommunikationschef är kritisk till att regeringen i sin helhet inte hade någon samordnande informationschef vid denna tidpunkt som aktivt jobbade med budskap och kommunikation, utan förlitade sig på olika presschefer. Detta gjorde att myndigheterna vid sina regeringskontakter fick ha att göra med olika personer. Alla kriser, den här och tsunamin 2004, visar på behovet av att regeringskansliet har en kommunikationschef som kommunicerar med myndigheterna, enligt Riksbanken. Det är också en funktion som finns efter valet 2010 i och med att Per Schlingmann anställdes som kommunikationschef vid regeringskansliet.

Under finanskrisen 2008 fanns dock inget sådant arrangemang. Finansdepartementet framhåller här att det framförallt fanns en klyfta mellan den egna enhetens kommunikation och den centrala informationsenheten Information Rosenbad. Någon koordination mellan dessa enheter förekom inte, enligt Jörgen Eklund:

Nej, det finns inget strukturerat samarbete. Information Rosenbad är en fristående aktör vilket är bekymmersamt och vi var väldigt mycket undrande över deras funktion. De kan inte ha en funktion i ett sådant här läge, det är viktigt att man prioriterar och är väl insatt i sakfrågan. En sådan här kris som är bland det mest allvarliga ett land kan råka ut för, då är det viktigt att man förmår prioritera.

Följaktligen fanns kanaler och instrument för samordning av kriskommunikationen mellan de olika myndigheterna och regeringen. Denna samordning förefaller i stort ha fungerat väl och det finns för tidpunkten för finanskrisen inga uppseendeväckande exempel på motstridiga budskap. Sådana hade sannolikt varit förödande för trovärdigheten på samma sätt som förtroendet nu kan ha stärkts av att enhetliga och sammanhängande budskap kommunicerades från de viktigaste offentliga aktörerna.

Den brist som framhålls gäller framförallt kommunikationsarbetet inom regeringen, dels inom Finansdepartementet, dels mellan departementet och Information Rosenbad. Här saknades uppenbarligen klara strukturer och beslutsvägar för att kommunicera likartade budskap på ett enkelt och smidigt sätt. Samtidigt var dessa brister något som framförallt kunde noteras av de som redan "var inne" i det offentliga systemet. Det var inte lika lätt för allmänheten eller marknaden att upptäcka dessa dissonanser. I de grundläggande sakfrågorna och perspektiven var fortfarande samstämmigheten det mest framträdande draget i den offentliga retoriken kring finanskrisen.

Sammanfattning: Krishantering eller krisig hantering?

Finanskrisen behandlades av de centrala ekonomiska myndigheterna som en verklig kris, i alla fall under ett begränsat skede. Det kriskommunikativa arbetet som gjordes var på flera sätt avvikande från vad som är normalt. Ledande befattningshavare samlades i nya grupperingar på nya tider och med större regelbundenhet. Myndigheterna gjorde sig mer tillgängliga i offentligheten för att snabbt kunna sprida angelägna budskap och nå relevanta målgrupper. En samordning av kommunikationen skedde i syfte att undvika motstridiga eller dubbla budskap.

Samtidigt är alla de kommunikationsansvariga som intervjuats angelägna om att framhålla att den egna verksamheten inte organiserades om i form av någon särskild krisorganisationen. På ytan var sig mycket likt och inga officiella deklARATIONER gjordes om att en särskild krisberedskap rådde. Detta kan ha varit fullt medvetet och strategiskt för att inte förstärka oro och ryktesspridning, men också fullt rationellt eftersom det på de flesta håll fanns en stor flexibilitet inom den befintliga organisationen för att möta förändrade förutsättningar. Denna flexibilitet förefaller att ha fungerat tämligen väl, dels på grund av att tidigare övningar kring olika krisscenarier ägt rum, dels på grund av att finanskrisen var en företeelse som successivt aktualiserades under en längre period. Myndigheterna var således både förberedda och förvarnade.

En annan iakttagelse som går igen i krishanteringen är friheten från fastställda krisplaner och dokument. Förberedelser innebar i detta sammanhang inte att sitta och vänta på att ”ta fram rätt pärm med rätt instruktioner” utan snarare att vara beredd att improvisera och fatta snabba beslut under mycket stor tidspress. Det framhålls konsekvent i intervjuerna att det varit av mycket stort värde att förhålla sig fritt till upprättade krisplaner, för att i stället kunna agera auktoritativt och receptivt i de nya situationer som ständigt uppkom. Här var det snarast nödvändigt att ”lägga undan powerpoint-bilderna” för att i stället möta verklighetens problem i direkt dialog med andra offentliga och privata aktörer, medier och allmänhet. Betydelsen av att följa uppgjorda strategier tonas ned, även om också ett sådant ställningstagande kan ses som uttryck för en medveten strategi i krislägen.

En central fråga när det gäller hanteringen av krisen har varit kriskommunikationens koppling till förtroendet. Alla intervjuade pekar på betydelsen av största möjliga öppenhet och tydlighet i de budskap som förmedlades. Det var också väsentligt att ständigt vara tillgänglig och kommentera aktuella uppgifter, förklara hur man såg på läget och vilka bedömningar som gjordes på kort och lång sikt. Öppenheten och tillgängligheten var medvetet mycket större än normalt och gällde också fler medier än de

som vanligtvis är intresserade av finansmarknaden. För att nå nya angelägna målgrupper anpassades budskap och framträdanden till en mer allmän publik.

Den viktigaste kommunikationskanalen, vid sidan av de största medierna, var helt klart den egna webbplatsen. Alla aktörer försökte utnyttja denna maximalt för att sprida aktuell och tydlig information om läget. Tämmligen snabbt utvecklades de egna sajterna med anledning av finanskrisen för att möta det ökade informationsbehovet. Av klart störst betydelse i det här sammanhanget var regeringens, eller Finansdepartementets, kriswebb där också en samordning skedde både internt inom regeringen och mellan regeringen och de viktigaste myndigheterna. Webben framhålls unisont som ett nav eller en central kommunikationskanal och tillmäts mycket stor betydelse av de offentliga aktörerna. De var knappast ett fullödigt alternativ till medierna för den breda allmänheten, men helt klart ett viktigt komplement för många centrala målgrupper.

Hur fungerade då denna krishantering, mer karaktäriserad av improvisation och symboliska förtroendehandlingar än av följsamhet mot rutiner och klassiskt beredskapsläge? Överlag anser företrädare för såväl regering och myndigheter att de lyckades kommunicera en bild av finanskrisen som var tydlig och enhetlig, skapade förtroende och undanröjde spekulationer och panik. De menar också att ledande företrädare som finansministern, riksbankschefen och riksgäldsdirektören generellt uppfattades som proaktiva och kompetenta i sin kommunikation om det aktuella läget. Krishanteringen speglade inte exceptionella förhållanden, även om interna arbetsprocesser förändrades på ett så grundläggande sätt att det är befogat att tala om en reell krismedvetenhet under en yta av normalitet.

Det innebär inte att all kriskommunikation var perfekt. Flera myndigheter menar att man med facit i hand skulle ha gjort ännu större förändringar och förstärkningar av organisationen för att möta de aktuella kommunikationsbehoven. Som det största enskilda problemet framstår koordinationen av kriskommunikationen i regeringen. Här framhålls både klyftan mellan Finansdepartementets pressansvariga och informationsavdelning samt en bristande samstämmighet mellan departementets kommunikation och den som förmedlades av regeringskansliet centralt via Information Rosenbad.

Del 2. Kriskommunikationens karaktär

Det här avsnittet handlar om de budskap som Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden formulerade i pressmeddelanden, årsredovisningar och andra dokument från myndigheternas webbsidor under tre år 2008 – 2010 (se en översikt över doku-

menten i bilaga). Pressmeddelandena valdes eftersom medierna både är en målgrupp och en kanal för myndigheterna, och de inledande intervjuerna med de kommunikationsansvariga visade att formuleringarna i dem är noggrant genomtänkta. Årsredovisningarna summerar året som gått och innehåller kommentarer kring det finansiella läget. Websidor med rubriken "Frågor och svar om den finansiella oron" ger en bild av vilka frågor som är vanliga, och hur myndigheterna besvarar dem. De övriga dokument som analyserats skiljer sig delvis mellan myndigheterna. Riksbankens direktionsledamöter håller varje år en rad offentliga tal, som även publiceras på webbplatsen. Även nyheter och debattartiklar publiceras där. Riksgälden publicerar nyheter och Finansinspektionen rapporter. Över 500 dokument varav drygt 400 pressmeddelanden har granskats, och av dem har ett urval av de dokument som direkt berör finanskrisen valts ut. Sammantaget finns det ett stort textmaterial som speglar myndigheternas uppfattning om finanskrisen och det finansiella läget och innehåller viktiga budskap som myndigheterna vill förmedla.

I följande avsnitt redovisas krisbudskapen i ett antal teman som är centrala för materialet: finansiell stabilitet eller oro; krisen som åskådare eller deltagare; förtroende eller misstro; enkelhet eller komplexitet; samt entydiga eller mångtydiga budskap. De tre första framstod som centrala vid en induktiv analys, där materialet själv är vägledande för de kategorier som tas fram. De två sista är resultatet av en deduktiv analys, och relaterade till teorier om komplexitet och strategisk mångtydighet.

Finansiell stabilitet eller oro

Det är inte särskilt förvånande att finansiell stabilitet respektive oro är ett centralt tema i texterna, eftersom det per definition är dessa tre myndigheters uppgift att se till att det finansiella systemet i Sverige är stabilt:

- Riksbanken har ansvar för penningpolitiken, kontantförsörjningen och betalningssystemet. I uppdraget ingår att övervaka stabiliteten inom det finansiella systemet och vidta åtgärder om det behövs. (www.riksbank.se)
- Riksgälden är statens finansförvaltning med uppgifter som att vara statens internbank, förvalta statsskulden, ge statliga garantier och lån samt ansvara för bankstöd och insättningsgaranti. (RG 2010-04-13) Verksamheten "bidrar till att medborgarnas skattepengar används så effektivt som möjligt och att det finansiella systemet förblir stabilt." (www.riksgalden.se).
- Finansinspektionen ska arbeta för att det finansiella systemet fungerar stabilt och effektivt, samt för ett gott konsumentskydd. Det gör FI genom att bedriva

tillsyn över de finansiella företagen (omvärldsbevakning, tillståndsgivning, regelgivning och operativ tillsyn med kontroll av hur företagen agerar samt eventuella ingripanden). (www.fi.se)

Det ligger dessutom i dessa tre myndigheters uppdrag att kontinuerligt uttala sig om det finansiella läget i Sverige. De kommenterar regelmässigt de risker och hot mot stabiliteten som de uppfattar. Ett exempel på hur denna kommunikation ser ut är Finansinspektionens granskning och kommentar av bankernas risktagande i februari 2008:

”Bankerna har ökat sitt risktagande på den svenska bolånemarknaden

Belåningsgraderna ökar och de verkliga amorteringstiderna är långa både i portföljen och i nyutlåningen. Det visar en undersökning som FI publicerar i dag. /.../ I dagsläget utgör inte riskerna i bostadsutlåningen ett hot mot stabiliteten på den svenska finansmarknaden, inte ens vid förhållandevis kraftiga prisfall på bostäder. Fallande bostadspriser kommer däremot att drabba enskilda hushåll, i synnerhet om det sammanfaller med exempelvis ökad arbetslöshet.” (FI 2008-02-21)

Myndigheterna har också att hantera variationer i det finansiella systemet och förklara vad de beror på, och om de utgör risker eller inte. Riksgälden kommenterar varje månad utfallet när det gäller statens betalningar och de variationer under året som är helt normala:

”Statens betalningar gav ett överskott på 0,2 miljarder kronor i oktober. Riksgäldens prognos var ett underskott på 11,2 miljarder kronor. Skillnaden förklaras främst av lägre räntor på statsskulden och högre skattebetalningar. Skattebetalningarna blev 4 miljarder kronor högre än beräknat. Vi bedömer att det rör sig om normala månatliga fluktuationer för bland annat momsbetalningar.” (RG 2008-11-07)

Den aktuella situationen som kommenteras här jämförs alltså med ett tänkt ”normalläge” – i det här fallet bedöms överskottet som en normal variation. Exemplet är från november 2008

En ekonomisk kris liknande den under finanskrisen 2008–2009 innebär att den finansiella stabiliteten är hotad, det vill säga att det finns en risk att det finansiella systemet med de viktiga huvudfunktionerna: *betala, spara, låna* och *försäkra* slutar att fungera. Syftet med de konkreta åtgärder som myndigheterna genomförde under finanskrisen var också att ”värna den finansiella stabiliteten”, det vill säga att se till att de här centrala funktionerna fortsatte att fungera.

Under våren 2008 var det ekonomiska läget i Sverige mycket gott. Hösten 2007 besöks som bankernas bästa någonsin: ”De fyra storbankerna gjorde rekordvinster 2007 och de har samtliga en god kapitalstyrka.” (FI 2008-03-27). Prognoserna för 2008 besöks i entusiastiska ordalag: ”Riksgäldens nya prognos för 2008 är ett budgetöverskott på 163 miljarder kronor. Det är 62 miljarder kronor högre än vår förra prognos och det största överskottet någonsin.” (RG 2008-06-27).

Samtidigt rapporterade Finansinspektionen och Riksbanken om den finansiella oron som börjat på den amerikanska bolånemarknaden hösten 2007 och därefter spred sig. Frågan var hur den skulle påverka det tidigare relativt stabila läget på den svenska finansmarknaden. Vice riksbankschefen Lars Nyberg kommenterar läget i ett tal som även publicerades som ett pressmeddelande i februari 2008:

”Nyberg: Amerikansk bolånekris och finansiell turbulens

Lars Nyberg ger sin bild av den senaste tidens utveckling på de finansiella marknaderna. Nyberg ger också sin syn på det penningpolitiska beslutsläget när han idag talar inför Styrelsekollegiet i Stockholm.

Det senaste halvåret har utvecklingen varit turbulent på de internationella finansiella marknaderna. /.../ Det vi upplever nu sträcker sig alltså långt utanför krisen på den amerikanska bolånemarknaden. /.../ Investerarna kräver nu väsentligt högre kompensation för risk. Det har blivit både dyrare och svårare att låna på marknaden, särskilt för finansiella företag. Under hösten uppkom också kraftiga störningar på interbankmarknaden. Flera centralbanker har valt att ingripa för att förse den marknaden med tillskott av likviditet. /.../ Samtidigt har den amerikanska konjunkturedgången fått ordentligt fäste, delvis som en följd av fallande fastighetspriser. Oron för att detta ska förvärra den finansiella krisen är uppenbar. Och naturligtvis kan den finansiella krisen också förstärka konjunkturedgången.” (RB 2008-02-04)

I inledningen poängteras att Lars Nyberg ger ”sin bild” av utvecklingen och ”sin syn” på läget, i enlighet med Riksbankens kommunikationspolicy där det framgår att direktionsledamöternas personliga avvägningar och ställningstaganden är viktiga att kommunicera. Formuleringen att det är Nybergs bild som kommuniceras, illustrerar också att det finns en förståelse för meningsskapande processer, det vill säga att tolkningarna kan skilja sig mellan olika personer. I Riksbankens fall är meningsskapande processer troligen särskilt viktiga, eftersom de räntepolitiska besluten fattas genom en sammanvägning av direktionsledamöternas bedömningar av det penningpolitiska läget.

I det här pressmeddelandet använder Nyberg starka ord som ”kris”, ”turbulens”, ”kraftiga störningar”, ”risker för betydande effekter på marknaden” och ”ytterligare påfrestningar på likviditeten i bankerna”. Konjunkturedgången och den finansiella krisen kan påverka varandra negativt. Sammantaget är budskapet att situationen är allvarlig – den betecknas redan nu som en kris – och kan försämrats ytterligare. Texten speglar alltså en hög krismedvetenhet.

Men det är inte alla myndigheter som använder så starka ord redan under våren 2008. Finansinspektionen tar fasta på det goda utgångsläget för bankerna i den positiva rubriken och rapporterar att marknadsoron inte innebär ett hot mot stabiliteten:

”Svenska banker klarar pågående marknadsoro

De svenska bankerna har klarat sig förhållandevis bra i den turbulens som råder på de finansiella marknaderna. Det visar den rapport över risker och hot mot stabiliteten i

den svenska banksektorn som FI publicerar idag." /.../ "Även om dessa risker är relativt allvarliga, bedöms ingen enskild risk utgöra ett stabilitetshot. Finansinspektionen fortsätter att följa situationen noga." (FI 2008-03-27)

I pressmeddelandet kommenteras också att "turbulensen ännu inte inneburit stigande kreditförluster i storbankerna". Finansinspektionen har alltså valt ett i huvudsak positivt budskap: man erkänner att det finns allvarliga risker, men konstaterar att de inte utgör något hot mot stabiliteten. Finansinspektionen kommenterar också att man följer situationen noga – en kommentar som syftar till att visa den egna vaksamheten och inge förtroende. Såväl Riksbankens som Finansinspektionens kommunikation speglar en medvetenhet om risken för en kris som kan komma att beröra Sverige under våren 2008. De kommenterar det finansiella läget i termer av oro, turbulens och kris.

Riksgäldens kommunikation däremot präglas under hela våren 2008 av det goda finansiella läget, och överskotten i statsfinanserna. Den finansiella oron kommenteras inte förrän den 18 september. Då – när mediernas rapportering är präglad av krisrubriker efter den amerikanska banken Lehman Brothers konkurs den 15 september kommer ett kort pressmeddelande som innebär en kraftfull åtgärd:

"Pressmeddelande

Riksgälden upphör tillfälligt med marknadsåtagandet i statsskuldväxlar. Riksgälden kommer att under dagen ha en dialog med våra återförsäljare mot bakgrund av marknadsoron. Vi kommer att återkomma med besked om vårt marknadsåtagande i statsskuldväxlar senast klockan 15 i dag. Marknadsåtagandet i obligationer kvarstår oförändrat." (RG 2008-09-18)

Pressmeddelandet som återges här i sin helhet innehåller inga kommentarer om situationen mer än att den är präglad av "marknadsoron" och Riksgälden ger heller inte någon förklaring till varför åtgärden genomförs eller vad den innebär. Det tas för givet att marknadsoron och vad den innebär är känd. Meddelandet ger inte mycket vägledning till en tolkning – man måste vara särskilt insatt i Riksgäldens verksamhet och finansmarknadens funktionssätt för att förstå vad det betyder och vilka konsekvenserna kan bli.

Även nästa pressmeddelande som kommer på eftermiddagen är koncentrerat till de akuta krisåtgärder Riksgälden genomför:

"Riksgälden har efter samråd med Riksbanken beslutat vidta vissa åtgärder för att motverka den brist på statsskuldväxlar som uppstått till följd av oron på finansmarknaderna. Riksgälden kommer att emittera stora volymer korta statsskuldväxlar i ett antal extra auktioner utöver de redan annonserade. /.../ De medel vi får in kommer framförallt att placeras i omvända repor i säkerställda bostadspapper." (RG 2008-09-18)

Riksgäldens meddelande är kortfattat formulerat och inriktat på de konkreta åtgärderna. Det innehåller inga kommentarer om oron på finansmarknaden eller förklaringar till varför åtgärderna behövs. Därmed avstår Riksgälden från den möjlighet till sense-giving som pressmeddelandena utgör.

Riksbanken går samma dag ut med pressmeddelandet "Åtgärder för att underlätta marknadens funktionssätt" som inleds med en positiv kommentar som balanserar oro och stabilitet:

"Trots den senaste tidens oro bedömer Riksbanken den finansiella stabiliteten i Sverige som fortsatt tillfredställande. Riksbanken följer utvecklingen mycket noga och har täta kontakter med banker och andra aktörer. Riksgälden har beslutat vidta åtgärder för att motverka bristen på statsskuldväxlar som uppstått i spåren av den globala finansiella oron. Åtgärderna har vidtagits i samråd med Riksbanken och vi har täta kontakter med alla banker och berörda myndigheter", säger förste vice riksbankschef Irma Rosenberg.

De svenska finansiella marknaderna påverkas nu märkbart av den globala finansornen. Upplåningskostnaderna stiger och vissa finansiella marknader fungerar sämre än normalt. Bristen på till exempel svenska statsskuldväxlar beror till stor del på den internationella oron, vilket skapat en stor efterfrågan på bland annat svenska statspapper.

'Riksgälden kommer nu att emittera korta statsskuldsväxlar i ett antal extra auktioner. Det är mycket positivt och kommer att underlätta bristen på den här marknaden. Vår bedömning är att oron på de svenska finansiella marknaderna inte påverkar den finansiella stabiliteten', säger Irma Rosenberg.

Riksbanken följer och analyserar noga utvecklingen på de finansiella marknaderna i syfte att tidigt upptäcka förändringar som kan leda till en allvarlig kris. Riksbankens bedömning är fortsatt att bankernas marginaler för oväntade kostnader är mycket goda.

'Bankerna har under de senaste åren gjort mycket goda vinster och är finansiellt starka. Skulle vi bedöma att den finansiella stabiliteten är hotad är vår roll att tillhandahålla likviditetsstöd', säger Irma Rosenberg." (RB 2008-09-18)

Riksbanken förklarar i det utförliga pressmeddelandet på vilket sätt den globala oron nu påverkar även den svenska marknaden, och ger även en förklaring till Riksgäldens åtgärd. Situationen betecknas inte som en kris, tvärtom betonas att den finansiella stabiliteten är tillfredsställande och att den globala oron inte påverkar den. Riksbanken försöker med sina formuleringar ge en positiv bild, men samtidigt balansera hotet: situationen kan utvecklas till en allvarlig kris men Riksgäldens åtgärder kommer att motverka det. Det egna agerandet: att noga följa och analysera utvecklingen, och om den finansiella stabiliteten är hotad ge likviditetsstöd - syftar till att skapa förtroende.

Riksbanken kommenterar även att myndigheterna samråder och att man har ”täta kontakter” med banker och andra aktörer.

Finansinspektionen kommenterar inte situationen i något pressmeddelande förrän den 15 oktober, då den årliga rapporten om finanssektorns stabilitet presenteras:

”Sammanfattning av stabilitetsläget

De fyra svenska storbankerna har hittills klarat sig förhållandevis väl i den internationella bankkrisen. Under höstens turbulens har finansieringsriskerna varit det största hotet mot de svenska bankerna. Genom de åtgärder som Riksbanken och Riksgälden vidtagit är riskerna till stor del hanterade till dess att finansieringsmarknaderna åter fungerar normalt. Storbankernas förluster på grund av krisen har hittills varit begränsade. Bankerna har buffertar i form av vinster och kapital utöver de lagstadgade minimivåerna som kan täcka oväntade förluster.” (FI 2008-10-15)

Finansinspektionens budskap ligger i linje med bedömning och rapportering som man gjort under våren, nämligen att bankerna är väl rustade för en kris. Åtgärderna från Riksbanken och Riksgälden har hjälpt till att ”hantera riskerna”. Trots att finanskrisen nu är inne i en akut fas väljer man att kalla krisen för ”den internationella bankkrisen” och ”höstens turbulens”. Rapporten är tydligt präglad av en återhållsamhet i ordvalet när det gäller krisen.

Bristen på kommunikation från Finansinspektionen i detta akuta skede av krisen är anmärkningsvärd. Pressmeddelandet kommer nästan fyra veckor efter Riksbankens och Riksgäldens, och Riksgälden kommenterar i slutet av september på sin hemsida: ”Många som kontaktar oss undrar hur det står till med de svenska bankerna och det finansiella systemet. Det är Finansinspektionen (FI) som har i uppgift att övervaka bankerna.” (RG 2008-09-30).

Även om det ur Finansinspektionens perspektiv inte finns någon anledning till oro – eftersom bedömningen är att bankerna kommer att klara krisen – kan bristen på kommunikation i det här skedet ändå bidra till att oron ökar. Det blir då andra aktörer som kommunicerar om krisen (exempelvis medierna) som ger sin bild av läget och tar initiativet och möjligheten att påverka tolkningarna.

Analysen visar att ingen av myndigheterna kommunicerar en allvarlig hotbild under augusti och början av september. Riksbankens vice riksbankschef Svante Öberg kommenterar visserligen i sitt tal i augusti att: ”läget i den svenska ekonomin är mycket svagare än normalt” (RB 2008-08-21) – men direktionen höjer ändå reporäntan i början av september, med kommentaren ”Det råder som vanligt osäkerhet om den framtida ekonomiska utvecklingen” (RB 2008-09-04). I det här pressmeddelandet kommenterar man att situationen inte är normal: ”Tillväxten i Sverige och i omvärlden har fallit mer än väntat. En orsak är den internationella finansiella oron som pågått sedan förra året.

Det går fortfarande inte att säga när läget på de finansiella marknaderna normaliseras.”

När krisen eskalerar i mitten av september och börjar påverka den svenska marknaden är Riksbanken och Riksgälden relativt snabba med åtgärder och kommentarer, medan Finansinspektionen, som har en mer övervakande roll behåller sitt ordinarie sätt att kommunicera riskrapporter.

Analysen av tonläget och ordvalen i texterna visar att beskrivningarna av det finansiella läget karaktäriseras av begreppen stabilitet, risk, osäkerhet, oro, hot, turbulens och kris. Riksbanken och Finansinspektionen kommenterade tidigt det finansiella läget i termer av turbulens. Riksbanken använder också begreppet kris redan i februari 2008, medan Finansinspektionen inte talar om kris förrän i september 2008, och Riksgälden först i oktober 2008. Om man ser till kommentarerna och ordvalen varar den mest akuta krisfasen mellan september 2008 och februari 2009. Riksbanken och Riksgälden använder fortfarande krisbegreppet till och med oktober 2009, men i början av 2010 talar man mer retrospektivt om krisen och kommenterar i stället återhämtningen i ekonomin. Alla myndigheter kommenterar att osäkerheten är stor och oron ökar igen under senare delen av 2010. Men då är det situationen i Europa som oroar.

Myndigheterna är återhållsamma i sitt språkbruk även under den akuta krisfasen. De är relativt sparsamma med att använda uttrycket kris, och väljer i stället att använda uttrycket ”den finansiella oron”, och begreppet turbulens. Texterna speglar tydligt hur myndigheterna strävar efter att tona ner krisens betydelse i Sverige för att inte oron ska förvärra situationen.

Ett pressmeddelande från Riksbanken med rubriken ”Betalingssystemet haverade inte” (RB 2008-10-03) är en ovanligt stark dementi i syfte att minska spekulationerna om att betalingssystemet RIX slutat fungera, som vissa medier skrivit. Den här typen av dementi är mycket ovanlig och visar att situationen verkligen var präglad av stor oro och ryktesspridning.

Under senare delen av hösten är rapporteringen mer präglad av direkta krisbudskap, för nu påverkas även de svenska finansiella företagen och marknaderna i större omfattning. Riksbanken talar exempelvis om att marknaderna i Sverige påverkas av osäkerhet och bristande förtroende, och att Riksbanken står inför ”svåra utmaningar” samtidigt som man påpekar att de står ”väl rustade” att möta dem (RB 2008-10-02).

Såväl Riksbanken som Riksgälden genomför under hösten 2008 en rad åtgärder för att det finansiella systemet ska kunna fungera: Riksbanken lånar ut pengar till bankerna, tar upp lån i amerikanska dollar, underlättar krediter i betalingssystemet RIX, ger ut Riksbankscertifikat och sänker reporäntan. Riksgälden håller extra auktioner i stats-

skuldväxlar som man placerar i bostadsobligationer. Åtgärderna kommenteras i en rad pressmeddelanden. I november 2008 skriver Riksgälden:

”De svenska statsfinanserna är på väg att försämrats. Den rådande finanskrisen dämpar den ekonomiska tillväxten och försvårar fortsatta försäljningar av statliga tillgångar. Sammantaget innebär detta att de senaste årens överskott vänds till underskott och att statens upplåning ökar. /.../

Statens finanser påverkas i hög grad av konjunkturedgången, främst i form av lägre skatteinkomster. Den svenska ekonomin kommer troligen att visa nolltillväxt nästa år mot bakgrund av att efterfrågan från omvärlden minskar. Hushållens konsumtion dämpas och företagens vinster sjunker. Läget på arbetsmarknaden ser betydligt sämre ut än för några månader sedan.” (RG 2008-11-04)

I det här pressmeddelandet framställs krisen som ett tydligt faktum som påverkar den svenska ekonomin ”i hög grad”. Riksgälden ger nu också betydligt mer sammanhang och förklaringar till sitt agerande än man gjorde under den första akuta krisfasen.

Under 2009 blir rapporteringen gradvis mer positiv när det gäller statsfinanserna, men krisen har nu i och med att lågkonjunkturen blivit djupare förskjutits till de privata företagen, och situationen på arbetsmarknaden försämrats. Under hösten 2009 kommenterar riksgäldsdirektör Bo Lundgren det förbättrade läget: ”– Att Riksgälden bara ställde ut nya garantier för 6 miljarder kronor under tredje kvartalet är ett tecken på att finanskrisen håller på att mattas av. Bankerna får gradvis bättre förutsättningar att klara sin medelfristiga finansiering utan statligt stöd.” (RG 2009-10-15).

Krisen som åskådare eller deltagare

Ett tema som är relaterat till med hur myndigheterna beskriver krisen är om vi i Sverige är åskådare eller deltagare. Det är enbart Riksbanken som använder den här tematiken, och det beror förmodligen på att Riksbanken så tidigt använder begreppet finansiell kris. I och med det finns också behovet av att skapa distans till krisen och tala om att den (ännu) inte berör oss och de svenska aktörerna på finansmarknaden. Vice riksbankschef Lars Nyberg lyfter fram skillnader mellan situationen i andra länder och i Sverige: ”I Sverige har vi inte direkt drabbats av krisen.” (RB 2008-02-04) Däremot konstaterar han att bankernas finansieringskostnader ökat. Att vi i Sverige kan betrakta krisen som åskådare (det vill säga att krisen inte berör oss) är något som Nyberg upprepar flera gånger under våren 2008. Han förklarar också varför det är så och jämför med situationen i USA:

”I Sverige har vi i huvudsak kunnat betrakta den finansiella krisen som åskådare. Svenska banker har inte haft några direkta exponeringar mot den problemtyngda subprime-marknaden, och vi har inte sett den negativa utveckling på fastighetsmark-

naden som man upplever i USA och flera europeiska länder. Inte heller ser vi den fallande konjunktur som utgör grund för oron i USA. Tvärtom, konjunkturen i Sverige är fortfarande god även om vi räknar med att den dämpas något under det kommande året. Kostnadstrycket är högt och inflationen ligger över målet på 2 procent. Dessutom har inflationsförväntningarna stigit både på kort och på lång sikt.” (RB 2008-03-04)

Nyberg räknar här upp ett antal konkreta skillnader mellan Sverige och USA: bankernas utlåning är inte lika riskfylld, utvecklingen på fastighetsmarknaden är bättre liksom konjunkturen och inflationen. Han använder kontrasterna för att betona att situationen inte är lika allvarlig i Sverige som i andra länder. Syftet är att tolka situationen och att minska oron för att läget ska bli sämre även här. Nyberg kontrasterar även den svenska räntemarknaden med andra länders:

”För svensk del har vi i huvudsak kunnat betrakta krisen som åskådare. Räntorna har stigit också här i första hand som en konsekvens av att internationella banker ökat sin efterfrågan på kronor, som de sedan växlat till dollar eller euro. Den efterfrågan har nu avtagit och de kortaste interbankräntorna (tomorrow-next) har normaliserats. Till skillnad från i många andra länder har den svenska räntemarknaden, under hela krisförloppet, fungerat utan ingrepp från centralbanken.” (RB 2008-05-21)

Riksbanken kommenterar så långt fram som i slutet av september 2008 på sin hemsida under rubriken ”Frågor och svar” att krisen inte gäller Sverige:

”Har vi en finanskris i Sverige?

Nej, vi har ingen svensk finanskris men de svenska bankerna och de svenska marknaderna har naturligtvis påverkats av den internationella finanskrisen som nu pågått i mer än ett år. De svenska bankerna har fortfarande god intjäning och gör vinster.

Banker, precis som många hushåll, behöver låna pengar i olika former och med olika löptider för att hantera alla sina betalningar och för att se till att den efterfrågan som hushåll och företag har på lån kan tillgodoses.

De svenska bankerna, precis som alla andra banker världen över, har påverkats framförallt genom att det blivit svårare att låna pengar över en längre tidsperiod på de internationella marknaderna. De som normalt lånar ut pengar på de internationella marknaderna har blivit mer osäkra och placerar därför hellre pengarna i säkra värdepapper. Därför har det också blivit dyrare för bankerna att låna pengar eftersom det finns färre som vill låna ut till alla banker världen över. Men ingen av de svenska bankerna har eller har haft problem med sin likviditet på det sätt som banker i andra länder har haft.” (RB 2008-09-26)

Även i den här texten kontrasteras en svensk finanskris – som förnekas – med den internationella krisen – som pågått länge. Riksbanken förklarar också hur bankerna påverkas. Möjligen kan man i efterhand tycka att de krisåtgärder som föregick publiceringen av den här texten motsäger budskapet att det inte är någon finansiell kris i Sverige. Men helt avgörande är hur man definierar vad en finansiell kris är. Om man anser

att krisen uppstår när systemen för huvudfunktionerna spara, låna, betala och försäkra slutar fungera, eller om man anser att krisen uppstår när de svenska myndigheterna måste gå in med åtgärder eftersom funktionerna är hotade.

Vi får också komma ihåg att texten kom till i en situation där Riksbanken inte kunde överblicka krisens utveckling och konsekvenserna för svensk del. Formuleringarna är uppenbart valda för att minska oron för en svensk kris och förklara situationen. En helt annan fråga är om det budskapet fungerar som avsett, när exempelvis medierna kommunicerar det motsatta budskapet att det är en finansiell kris.

När krisen fördjupas går Riksbanken över till att kommentera hur den berör oss i Sverige, det vill säga vi är inte längre åskådare, utan deltagare i den: "Sedan mitten av september har den globala finansiella krisen förvärrats och påverkar nu tydligt utvecklingen i Sverige" (RB 2008-10-23). Här talar man också om "förtroendekrisen i det finansiella systemet" som löpande behöver åtgärdas av Riksbanken.

Förtroende eller misstro

Vid många olika typer av kriser är förtroende en mycket central fråga, och brist på förtroende kan bidra till att förvärra krisen. Detta gäller i allra högsta grad under finansiella kriser som även kan skapas av misstro mot exempelvis banker eller finansiella institutioner. Vissa kriser karaktäriseras som rena förtroendekriser, andra kriser kan utvecklas till förtroendekriser på grund av hanteringen av krisen och mediernas rapportering (Palm & Falkheimer, 2005). Finanskrisen som vi undersöker är inte enbart en förtroendekris, eftersom den hade sitt ursprung i problem på den amerikanska bolånemarknaden. Men den kan karaktäriseras såväl som en finansiell kris som en förtroendekris, eftersom förtroendet för viktiga aktörer på finansmarknaden ifrågasattes. I Sverige ville exempelvis såväl hushåll som företag placera sitt kapital på Riksgäldsspar i stället för hos bankerna, som drabbades av förtroendekrisen.

Såväl myndigheternas krisåtgärder som deras kriskommunikation syftade till att stärka förtroendet och minska misstron som den finansiella oron förde med sig. Men förtroende är även ett viktigt tema i myndigheternas kommunikation under krisen – förtroende kommenteras på ett explicit sätt, här av Riksbankens chef Stefan Ingves:

"Förtroendet för kreditförsörjningen till företag och hushåll är fortfarande försvagat. För att underlätta och förbättra den svenska finansiella marknadens funktionssätt tillhandahåller nu Riksbanken, som planerat, ytterligare ett lån i US-dollar. Lånet ska ses som en del av de åtgärder som Riksbanken under de senaste veckorna löpande vidtagit för att bidra till att återskapa förtroendet på den svenska finansiella marknaden" (RB 2008-10-20)

Den här kommentaren publicerades i den akuta krisfasen, och visar tydligt såväl hur förtroendet minskat som hur Riksbanken vill återskapa det. Kommentaren om förtroende syftar till att skapa förtroende.

Finansinspektionens generaldirektör Martin Andersson kommenterar i årsredovisningen för 2008 hur viktigt förtroendet för de finansiella tjänsterna är, och att det är relaterat till myndighetens egen roll:

”FI ska på allmänhetens uppdrag se till att det finansiella systemet fungerar stabilt och effektivt. Ytterst handlar det om förtroendet för de finansiella tjänsterna, ett förtroende som är grundläggande i en demokrati och marknadsekonomi som vår. /.../ Det förtroendet har utan tvekan prövats under den allvarliga finanskrisen 2008. Därmed har även FI prövats i sin roll. /.../ Det är min ambition att FI ska vinna och förtjäna marknadens respekt och medborgarnas förtroende. Respekten och förtroendet ska bygga på vår kompetens, integritet och öppenhet. FI:s agerande ska vara förutsägbart. I det ingår insikten om att öppenhet, flexibilitet och dialog är det grundläggande förhållningssättet i vårt arbete, men också att FI är hård och tydlig när situationen så kräver.” (FI Årsredovisning 2008)

Även denna kommentar om förtroende syftar till att öka förtroendekapitalet. Martin Andersson framhåller att förtroendet bygger på tre komponenter: kompetens, integritet och öppenhet, och han lyfter även fram att myndigheten i första hand ska arbeta med dialog. Samtidigt har Finansinspektionen en viktig övervaknings- och tillsynsroll, vilket syns i sista meningen, att man ska vara ”hård och tydlig när situationen så kräver”.

Riksbanken ser bristen på förtroende som en av grundorsakerna till krisen, men även som en viktig komponent för att lösa den:

”En grundorsak till djupet i den aktuella krisen, såsom i andra kriser, ligger i bristen på förtroende. Däri ligger också nyckeln till krisens lösning. De i många fall drastiska åtgärder som hittills vidtagits har än så länge inte förmått att återställa förtroendet. Emellertid kan de ses som byggstenar, vilka sammanlagt vid någon tidpunkt kommer att resultera i att marknaderna åter normaliseras.” (RB 2008-11-26)

Det är intressant att notera metaforiken av ett husbygge här: förtroendet kan raseras, såväl som byggas upp igen – och den här metaforen visar också på Riksbankens syn på förtroende som en dynamisk process bestående av många komponenter. Här ser vi också hur Riksbanken i efterhand kommenterar att åtgärderna har varit ”drastiska”, men ännu inte kunnat återställa förtroendet. Krisen är fortfarande i ett akut skede.

Sammanfattningsvis kan vi säga att kommentarerna i texterna kring det bristande förtroendet speglar att det fanns en uttalad misstro mot myndigheterna och de finansiella företagen under perioden. Finanskrisen var inte enbart en finansiell kris utan även

en allvarlig förtroendekris, som myndigheterna försökte hantera genom sina konkreta åtgärder och sin kommunikation.

Krisen i backspegeln – Retrospektiv mening

Teorin om meningsskapande utgår från att det är i efterhand som händelser och kriser får sin tolkning och betydelser av det som sker skapas såväl av de som är direkt berörda och de som ser krisen på avstånd. Kriskommunikationen visar hur de här processerna av meningsskapande växer fram. Under den första akuta krisfasen, i september och början av oktober 2008, syns det i pressmeddelandena att myndigheterna i flera fall inte var förberedda på att kommunicera sin tolkning av situationen. De var i full färd med att själva förstå vad det var som hände och vad som behövde göras. Men ganska snart blev texterna mer förklarande, och den stora uppmärksamheten från medierna gjorde också att man på hemsidorna publicerade "Frågor och svar" om finans-krisen:

"Vad menar ni med att stabiliteten i det finansiella systemet är tillfredställande?
Riksbanken grundar som alltid sin bedömning på en analys av de fyra svenska storbankerna. De svenska bankerna är finansiellt starka med ett betydande eget kapital, god lönsamhet och låga kreditförluster. Vår bedömning är att det finns en god motståndskraft mot den oro som sedan en tid råder internationellt." (RB 2008-09-26)

Vi har tidigare i rapporten kommenterat Riksgäldens första korta pressmeddelande som var koncentrerat till att beskriva åtgärderna. En månad efter att krisen bröt ut på allvar i Sverige, har Riksgälden fått perspektiv på vad som hände och formulerar svar på ett antal frågor, exempelvis: "Vad är bakgrunden till beslutet att sälja statsskuldväxlar i extrainsatta auktioner?" och "Hur underlättar åtgärderna för bankerna?". Riksgälden ger nu i efterhand en förklaring till det akuta krisförloppet och varför de egna åtgärderna hjälper:

"Efterfrågan på marknaden för statsskuldväxlar blev så stark under torsdagen den 18 september att bankerna hade svårt att hantera situationen. Försäljningen blev helt beroende av att vi i stor omfattning skulle låna ut statsskuldväxlar till återförsäljarna. /.../ Mot bakgrund av den starka efterfrågan beslutade vi att stänga vårt marknadsåtagande att låna ut statsskuldväxlar till en fast ränta och i stället öka utbudet på marknaden genom extra auktioner på upp till 150 miljarder kronor totalt. /.../ Våra åtgärder hjälper till att förbättra funktionssättet på räntemarknaden, så att bankerna får lättare att finansiera sig i ett läge där förtroendebrist har gjort att många banker och investerare inte vill låna ut pengar." (RG 2008-10-20)

Efteråt skriver Riksgälden att bankerna hade svårt att hantera situationen, efteråt ser man att efterfrågan var stark, och efteråt kan man kommentera bristen på förtroende. Att man inte gjorde det från början har säkert flera orsaker: tidsbrist i den akuta situat-

ionen, oro för att förvärpa förtroendekrisen och även ett snävare perspektiv är några av dem.

Även i myndigheternas årsredovisningar för året 2008 syns tydligt hur de har hunnit reflektera kring händelserna, och skapat mening retrospektivt som lett till en förståelse av krisen. Årsredovisningar är till sin karaktär tillbakablickande och innehåller reflektioner och summeringar av året som gått. Riksbanken kommenterar hur krisen spred sig närmare Sverige:

”Året i korthet

Riksbankens arbete präglades under året av att effekterna av problemen i det amerikanska finansiella systemet spred sig allt närmare den svenska finansmarknaden. I september förändrades situationen på de internationella finansiella marknaderna på ett dramatiskt sätt. Det som tidigare hade benämnts finansiell oro övergick i en global finansiell kris. De finansiella marknaderna fungerade inte normalt, och i vissa fall inte alls. Riksbanken liksom Riksgälden och regeringen genomförde därför olika åtgärder för att underlätta bankernas finansiering och därmed deras möjligheter att klara av kreditförsörjningen. Åtgärderna bidrog till att förbättra funktionen på de finansiella marknaderna.” (RB Årsredovisning 2008)

I efterhand beskriver Riksbanken förändringen från finansiell oro till global kris som ”dramatisk”. Ordvalet i årsredovisningen beror både på att man nu fått perspektiv på händelsen och att man nu inte anser att ordvalet riskerar att förvärpa oron. Eftersom man sett att de genomförda åtgärderna gett önskade effekter går det också att kommentera att marknaderna i vissa fall slutade fungera helt.

Riksgäldens årsredovisning speglar händelserna på ett liknande sätt och inleds med en kommentar från riksgäldsdirektören:

”Riksgäldsdirektören har ordet: Ett omvälvande år

/.../ Det gångna året präglades både när det gäller insättningsgarantin och den övriga verksamheten av den globala krisen på de finansiella marknaderna. Den kraftiga efterfrågan på Riksgäldens marknadsvårdande repor till följd av oron hösten 2007 dämpades under våren och en viss återhämtning på finansmarknaden kunde skönjas.

Denna utveckling vände efter sommaren och accelererade efter Lehman-kollapsen i mitten av september 2008. Marknaden för statsskuldväxlar slutade fungera. Vi upphörde den 18 september med våra marknadsvårdande repor eftersom efterfrågan skulle kunnat bli extremt stor. Efter samråd med Riksbanken beslutade vi att emittera statsskuldväxlar utöver lånebehovet upp till maximalt 150 miljarder kronor. Upplåningen från växelemmissionerna placerades huvudsakligen i omvända repor i säkerställda bostadsobligationer. Dessa åtgärder gav stöd till marknaden och ett litet över-skott som reducerade kostnaden för statsskulden.

Finanskrisen har lett till en kraftig nedgång i den reala ekonomin. /.../

Beslutet att låta Lehman ställa in betalningarna förvärrade den globala finanskrisen dramatiskt. Det kraftigt minskade förtroendet försvårade och ökade kostnaderna för bankernas finansiering globalt.

I Sverige lade regeringen efter diskussioner inom EU fram förslag om ett omfattande stödpaket, som beslutades av riksdagen den 29 oktober. Riksgälden blev ansvarig stödmyndighet. Vi fick i uppgift att hantera ett garantiprogram för bankernas upplåning och ansvara för övrigt offentligt stöd till de svenska kreditinstitut som kunde komma att behöva det. Redan före riksdagsbeslutet hade vår verksamhet påverkats kraftigt. Efter Lehman ökade frågorna från allmänheten om reglerna för insättningsgarantin dramatiskt. Hushållens och mindre företags insättningar i Riksgäldsspar, som är ett led i finansieringen av statsskulden, mångdubblades." (RG Årsredovisning 2008)

Vi har återgett en stor del av texten eftersom här nu i efterhand finns en hel berättelse om hur krisen började, vad som hände i den akuta fasen: "marknaden för statsskuldväxlar slutade fungera", och vilka konsekvenser som krisen fick. Formuleringarna är kraftfulla. Finanskrisen har lett till "en kraftig nedgång" i ekonomin, beslutet om Lehman "förvärrade den globala finanskrisen dramatiskt". Bankerna tog skada av det "kraftigt minskade förtroendet" som "försvårade och ökade kostnaderna". Vi kan också dra slutsatsen att allmänhetens och företagens förtroende för bankerna som långivare under hösten 2008 var lågt, eftersom insättningarna i Riksgäldsspar ökade kraftigt. I efterhand har Riksgälden skapat en klar bild av hur krisen började, vad som orsakade den och vad som bidrog till att förvärra den.

Finansinspektionens årsredovisning från detta år är också präglad av meningsskapandet kring krisen. Den inleds med myndighetens vision – där den första punkten är tydligt präglad av krishantering:

"Vår vision

- vårt förebyggande arbete motverkar att finansiella kriser uppstår i marknaden."

Vi har tidigare illustrerat hur Finansinspektionens generaldirektör Martin Andersson i årsredovisningen kommenterar hur viktigt förtroendet för det finansiella systemet är. Han beskriver även arbetet under året:

"FI har under året noga granskat såväl de svenska bankernas förmåga att praktiskt hantera akuta finansiella problem som de finansiella företagens största exponeringar. Vi har också snabbt bedömt internationella skeenden, löpande informerat allmänheten om läget i det svenska finansiella systemet och agerat för att förhindra ryktesspridning, i media och på marknaden." (FI Årsredovisning 2008)

Kommunikationen till allmänheten och åtgärder för att förhindra ryktesspridning lyfts fram som centrala här – de är en viktig del av Finansinspektionens uppdrag, och samtidigt viktiga för att skapa förtroende. Kommentarererna är ett tecken på att man retro-

spektivt värderar kommunikationens betydelse, och att krisen verkligen påverkat den värderingen.

Det finns flera andra kommentarer i dokumenten som speglar ett retrospektivt meningsskapande, det vill säga att det är först i efterhand som konsekvenserna av agerandet blir tydliga. Ett exempel är Riksgäldens kommentar om övertagandet av ägandet i Carnegie: "När Riksgälden tog över Carnegie under hösten minskade risken för att finanskrisen skulle förvärras, säger Bo Lundgren, riksgäldsdirektör, i en kommentar." RG 2009-05-19.

Finansinspektionen kommenterar i efterhand att "Stabilitetsåtgärderna har varit viktiga" (FI 2009-03-30). Åtgärderna som genomfördes har lett till att bankernas upplåningskostnader har sjunkit och därmed har även utlåningsräntorna till hushållen och företagen kunnat sänkas. Även Riksgälden kommunicerar i efterhand, när faran är över, att åtgärderna haft en avgörande betydelse för hanteringen av finanskrisen:

"De stödåtgärder som staten vidtog för att förbättra kreditgivningen till företag under den finansiella krisen spelade en avgörande roll. /.../ De samlade statliga åtgärderna från hösten 2008 förhindrade en kollaps i det finansiella systemet i Sverige. /.../ När risken nu för en systemkollaps i allt väsentligt har försvunnit och finansmarknaderna har stabiliserats kan stödet börja dras tillbaka." (RG 2010-02-01)

Kommentarerna visar tydligt att myndigheterna i efterhand är friare att kommentera situationen. Under den mest akuta krisfasen var det ingen av dem som i sin kommunikation varnade för en systemkollaps eller betecknade situationen som dramatisk. Vår slutsats är att man under den akuta krisfasen inte vågade beskriva situationen på det sättet för att inte riskera att späda på oron och förvärra krisen. Dessutom ser vi även hur myndigheterna i efterhand har haft tid att reflektera kring situationen, analysera händelserna och skapa mening. Det är med facit i hand som myndigheterna får perspektiv på hur allvarlig situationen har varit och också kan kommunicera det.

Enkelhet eller komplexitet

Teorier om kriskommunikation är som vi beskrivit tidigare i rapporten av olika slag. Enligt vissa forskare är det viktigt att kommunicera entydiga budskap, och att kommunikationen ska vara tydlig (Falkheimer, et al., 2009). Enligt andra forskare är entydiga budskap orealistiska, eftersom tolkningarna av budskapen beror på vem det är som skapar mening och i vilken situation det görs (jfr. Eisenberg, 1984; Miller & Littlefield, 2010; Weick, et al., 2005). Andra teorier betonar att verkligheten är komplex, och att kriskommunikation riktar sig till flera olika målgrupper samtidigt och därmed

måste organisationer genom sin kommunikation upprätthålla relationer till vitt skilda motparter.

Det finns även forskare som hävdar att organisationer som hanterar komplexa situationer på ett flexibelt sätt får bättre resultat. I stället för att försöka få kontroll, förutsägbarhet och uppnå en stabil situation och reducera komplexiteten är det en mer lyckad strategi att erkänna motstridiga mål, betona vikten av många relationer internt och externt för att underlätta meningsskapandet och informationsproduktionen, och att anpassa organisationen efter ny kunskap (Ashmos, et al., 2000).

I de analyserade dokumenten som speglar myndigheternas kriskommunikation ser vi hur de väljer olika kommunikationsstrategier. Riksgälden och Finansinspektionen kommunicerar relativt korta budskap som man kan tolka som en strävan efter tydlighet och enkelhet. Ett exempel från Riksgälden:

”Som en del i det åtgärdspaket som presenterades förra veckan kommer Riksgälden att genomföra extra emissioner i statsskuldväxlar. /.../ De extra auktionerna kommer att öka statsskuldväxelstocken med max 150 miljarder kronor totalt beroende på efterfrågan. Den extra stocken i statsskuldväxlar kommer att avvecklas när marknadsförutsättningar tillåter. En sådan avveckling kommer att annonseras i god tid.” (RG 2008-09-22)

Meningarna är korta, och innehållet är faktamässigt och koncentrerat till åtgärden och omfattningen. Det enda som lämnas öppet är tidpunkten för avveckling av krisåtgärden. En vecka senare kommenterar Riksgälden omfattningen och den fortsatta inriktningen:

”Riksgälden har till dags dato emitterat 93 miljarder kronor i statsskuldväxlar utöver vårt ordinarie låneprogram. Vi avser att fortsätta med de extra auktionerna. Pengarna från emissionerna har placerats hos våra motparter med säkerställda bostadsobligationer som säkerhet (omvända repor i bostadsobligationer) med löptider på uppemot tre månader. /.../ Dessa placeringar ger i sin tur bankerna bättre likviditet och utgör indirekt ett stöd åt bostadsobligationsmarknaden. Vi betraktar omvända repor i bostadsobligationer som säkra placeringar med god avkastning.” (RG 2008-09-30)

Återigen är innehållet faktamässigt och koncentrerat till den faktiska åtgärden. Här upprepas budskapet om att bostadsobligationer är säkra placeringar från tidigare pressmeddelanden. Riksgälden ger i meddelandet datum och belopp för kommande auktioner, men betonar även att man är flexibel och anpassar sig efter utvecklingen på marknaden: ”Vi har emellertid flexibilitet att med utgångspunkt från marknadsutvecklingen anpassa våra emissionsvolymen.” Exemplet visar också hur Riksgälden vill att åtgärden med omvända repor ska tolkas: ”som säkra placeringar med god avkastning”.

Även de frågor och svar som Riksgälden publicerar på hemsidan karaktäriseras av enkelhet:

”Hur underlättar åtgärderna för bankerna?

Våra åtgärder hjälper till att förbättra funktionssättet på räntemarknaden, så att bankerna får lättare att finansiera sig i ett läge där förtroendebrist har gjort att många banker och investerare inte vill låna ut pengar.

När banker och investerare är oroliga tenderar de att köpa säkra värdepapper och sälja mer riskfyllda, även om de senare har en högre ränta. Man köper statspapper med kort löptid, till exempel statsskuldväxlar, och säljer värdepapper som är svårare att handla med och anses ha högre risk. I USA har man i stor utsträckning sålt bostadsobligationer eftersom de till följd av den amerikanska bostadskrisen upplevts som riskfyllda.

Även i Sverige har vi sett en ökad efterfrågan på statsskuldväxlar och ett ökat utbud av bostadsobligationer. Detta trots att de svenska bostadsobligationerna, så kallade säkerställda obligationer, har en mycket hög kreditvärdighet och normalt har en ränta som inte ligger mycket högre än räntan på statspapper med motsvarande löptid.

För att lindra problemen på den svenska marknaden har Riksgälden genom de extra auktionerna ökat utbudet av statsskuldväxlar och samtidigt repat in motsvarande mängd bostadsobligationer. Våra placeringar med bostadsobligationer som säkerhet förbättrar bankernas likviditet och ger indirekt ett stöd åt marknaden för bostadsobligationer.” (RG 2008-10-20)

I den här texten förklarar Riksgälden på ett enkelt sätt bakgrunden till krisen, vilka problem som uppstått, och hur myndighetens åtgärder hjälper till att lösa dem. Texten är mer utförlig än de korta pressmeddelandena, men strategin är densamma. Riksgälden kommunicerar sin tolkning av läget, och formulerar det på ett så tydligt och enkelt sätt som möjligt. Andra exempel på den strategin är kommentarer kring statsfinanserna, Carnegie och upplåningen av utländsk valuta nedan:

”De svenska statsfinanserna är på väg att försämrans. Den rådande finanskrisen dämpar den ekonomiska tillväxten och försvårar fortsatta försäljningar av statliga tillgångar. /.../ De försämrade statsfinanserna innebär att statens upplåning kommer att öka.” (RG 2008-11-04)

”–Detta är en trygg och säker lösning för Carnegies samtliga motparter och intressenter. /.../ säger riksgäldsdirektör Bo Lundgren.” (RG 2008-11-11)

”Riksgälden har gett ut ett nytt lån på 4 miljarder euro. Detta motsvarar cirka 43 miljarder kronor. Eurolånet ska ses som en försiktighetsåtgärd för att begränsa behovet av att öka upplåningen i kronobligationer.” (2009-04-28)

I alla exempel ger Riksgälden ett tydligt budskap, och i ett kommenterar man explicit hur åtgärden ska tolkas: ”Eurolånet ska ses som en försiktighetsåtgärd”.

Finansinspektionens kommunikation liknar Riksgäldens när det gäller enkelheten. När man under våren 2008 kommenterar turbulensen under hösten 2007, är det positiva rubriker och tydliga budskap om att det inte kommer att innebära några problem för kunderna. Här ett exempel på ett pressmeddelande:

”Pensionsbolagen har buffert för ytterligare turbulens

Pensions- och skadebolagen är rustade för ytterligare svängningar på finansmarknaden. Därmed har de god förmåga att fullgöra sina åtaganden till kunderna. Det visar trafikljusrapporteringen för första kvartalet 2008.” (FI 2008-05-15)

Under hösten 2008 kommenterar Finansinspektionen explicit kommunikationens betydelse och vikten av tydliga budskap i ett pressmeddelande som annonserar tillträdet av en ny informationschef:

”Karin Hallgren är ny informationschef på Finansinspektionen. Hon ingår också i myndighetens ledningsgrupp. /.../ Ytterst ska kommunikationen bidra till att stärka konsumentskyddet och stabiliteten på marknaden. Kommunikationens betydelse för aktörerna på finansmarknaden har varit särskilt viktig under den senaste turbulensen och kommer att öka ytterligare, så även på Finansinspektionen. Den ökade tydligheten som krävs blir Karin Hallgrens uppdrag.” (FI 2008-10-16)

Finansinspektionens metakommunikation i det här exemplet visar att kommunikationsfunktionen har en central roll i organisationen eftersom informationschefen är placerad i myndighetens ledningsgrupp. Särskilt viktig har kommunikationen varit under krisen och det är intressant att notera att Finansinspektionen ser att betydelsen av den kommer att öka. Exemplet visar också att tydlighet är en medveten och önskvärd strategi. Finansinspektionens pressmeddelanden är konkreta och tydliga, även när budskapen blir mer negativa:

”Pensionsbolagens buffert minskar

Pensionsbolagens kapitalbuffert fortsätter minska men är fortfarande tillfredsställande. Det visar trafikljusrapporteringen för sista kvartalet 2008. Pensionsbolagens marginaler har räckt under höstens kraftiga fall på aktiemarknaden och den största nedgången i långa räntor på hundra år. Sedan årsskiftet har de långa räntorna dock stigit vilket är gynnsamt för bolagen. Tre tjänstepensionskassor rapporterar rött i trafikljusmätningen. Dessa pensionsbolag svarar för cirka två procent av den totala pensionsmarknaden. Bolagen har dock det kapital som lagen kräver och de garanterade pensionsutbetalningarna är inte hotade. FI har kontakt med dessa bolag för att säkerställa att de kan hantera sina risker.” (FI 2009-02-12)

Rubriken är negativ, men första meningen ger direkt ett klart budskap om att kapitalbufferten fortfarande räcker till trots höstens ”kraftiga fall”. Den här texten innehåller även en klar formulering om att pensionsutbetalningarna inte hotas för de bolag som rapporterar rött, vilket annars skulle kunna vara en möjlig tolkning.

Under hösten 2009 kommenterar Finansinspektionen att stresstester visar att bankerna kommer att klara även fortsatta kriser. Men den senare delen av detta pressmeddelande visar ett för Finansinspektionen nytt sätt att kommunicera:

”Bankerna klarar fortsatta påfrestningar

Samtliga storbanker klarar även extrema påfrestningar framöver. Det bedömer Finansinspektionen i sina stresstester. De svenska storbankerna kan klara kreditförluster i Baltikum på över 150 miljarder under en treårsperiod enligt Finansinspektionens mest negativa stresstest. I dagsläget finns inget behov för någon av storbankerna att förstärka sin kapitaltäckning, utifrån de lagstadgade kraven. Men i extrema scenarier kommer marknaden troligen kräva en högre nivå på kapitalet, vilket kan sätta press på finansieringsmöjligheterna för de hårdast drabbade bankerna. Osäkerheten framöver är stor och bankerna måste ha god kapitalberedskap även för osannolika scenarier. Med god kapitalberedskap menas att bankerna ska ha konkreta planer för att kunna förbättra kapitaltäckningen inom en rimlig tidsperiod. FI bedömer att de svenska storbankerna i dag har en sådan beredskap.” (FI 2009-06-10)

I den senare delen av pressmeddelandet kommenterar Finansinspektionen att det *kan* uppstå ”extrema scenarier” – och att ”osäkerheten framöver är stor”. Man måste ha beredskap för ”osannolika scenarier”. Det är en ovanlig kommunikationsstrategi när det gäller Finansinspektionen, som nu kommenterar för att situationen är komplex och att oväntade händelser kan inträffa.

Denna kommunikationsstrategi – att betona osäkerheten och komplexiteten i stället för att renodla budskapen och kommunicera på ett enkelt sätt – kännetecknar däremot Riksbankens kommunikation under hela den analyserade perioden. Riksbanken är betydligt mer mångordig och utförlig, och kommenterar explicit i flera fall att situationen är komplex och svårbedömd. Ett tidigt exempel, från februari 2008, visar hur Riksbanken bemöter kritik mot bristen på kommentarer om den penningpolitiska situationen:

”Vi får en del kritik för att vi i detta läge inte kommenterar den ekonomiska utvecklingen och hur vi ser på det penningpolitiska läget. Jag har förståelse för den kritiken. Samtidigt är situationen den mest svårbedömda jag upplevt under min tid i Riksbanken.” (RB 2008-02-04)

Lars Nyberg säger i sitt tal att det är svårt att avgöra hur en fördjupad kris ska komma att påverka världen och Sverige. Han är personlig, och pekar på hur komplex och svårbedömd situationen är. Det är kännetecknande för Riksbankens kommunikation att man ofta lyfter fram osäkerheten och att det är flera faktorer som påverkar utvecklingen, och att dessa faktorer även motverkar varandra. Kort efter Nybergs tal fattar Riksbanken beslut om att höja reporäntan:

”Reporäntan höjs med 0,25 procentenheter till 4,25 procent

/.../ Riksbanken har i stort sett samma syn på hur reporäntan kommer att utvecklas framöver som i december. Reporäntan behöver höjas till 4,25 procent och bedömningen är att den kommer att vara kvar på ungefär samma nivå det närmaste året. Men osäkerheten i bedömningen är stor. Penningpolitiken måste ta hänsyn till olika motverkande krafter. Å ena sidan är inflationen och det inhemska kostnadstrycket högt. Å andra sidan finns risker förknippade med turbulens på de internationella finansiella marknaderna och en dämpad internationell konjunktur. Hur penningpolitiken kommer att utformas framöver beror på hur ny information om den ekonomiska utvecklingen utomlands och i Sverige påverkar de svenska inflations- och konjunkturutsikterna." (RB 2008-02-13)

Här kommenterar Riksbanken i sitt pressmeddelande explicit att det är olika motverkande krafter som man måste ta hänsyn till, och att osäkerheten i den bedömning som görs är stor. De faktorer man bedömt redovisas, men samtidigt säger man att framtida beslut tar hänsyn till ny information. I efterhand kommenterar även Riksbankschefen Stefan Ingves den komplexa situationen: "Vi grundade vårt beslut på en sammanvägning av många faktorer. Olika krafter motverkar varandra." (RB 2008-02-21). Även Irma Rosenberg kommenterar i ett något senare tal hur svår penningpolitiken är i praktiken:

"Men även om principerna för hur penningpolitiken bör bedrivas i teorin är enkla, är det praktiska genomförandet långtifrån enkelt. En bedömning måste göras av hur uppgången i priserna på energi och råvaror kommer att påverka ekonomin /.../ En ökning /.../ kan påverka ekonomin på olika sätt." (RB 2008-03-03).

Riksbankens direktionsledamöter har i sitt arbete hela tiden att ta hänsyn till den komplexa verkligheten med många samverkande respektive motverkande faktorer, och det avspeglar sig i deras kommunikation. Ofta kommenteras osäkerheten explicit:

"På de internationella finansiella marknaderna har utvecklingen försämrats snarare än förbättrats under de senaste månaderna och osäkerheten har ökat. De riskpremier som investerare kräver för att köpa bankobligationer har stigit. Och aktiekurserna för finansiella institut har överlag fallit. Delvis hänger detta samman med förväntningar om att den amerikanska konjunkturedgången förefaller bli djupare än tidigare väntat. Konjunkturedgången ökar kreditförlusterna och förstärker den finansiella krisen. På samma gång förstärker den finansiella krisen konjunkturedgången, eftersom bankerna stramar åt villkoren för sin utlåning när de får mindre kapital. Jag tror inte vi har sett slutet på denna utveckling än. Mycket talar för att osäkerheten på de finansiella marknaderna kommer att bestå en längre tid." (RB 2008-03-04)

I det här talet kommenterar Lars Nyberg den negativa spiral som uppstår när konjunkturedgången förvärrar krisen, och krisen i sin tur fördjupar konjunkturedgången. Han kommenterar också svårigheten i att göra de penningpolitiska avvägningarna:

"Detta var i huvudsak bakgrunden när vi i Riksbankens direktion hade att ta ställning till reporäntan för drygt ett par veckor sedan. Den penningpolitiska avvägningen var ovanligt svår. Samtidigt som den finansiella krisen innebar risker för en betydligt sva-

gare utveckling i omvärlden och därmed i Sverige, talade den inhemska utvecklingens ganska entydigt för en höjning av reporäntan. För mig övervägde riskerna som är förknippade med den finansiella krisen och jag ville därför avvakta med en räntehöjning.” (RB 2008-03-04)

Det är intressant att notera att Nyberg här slutar med ett personligt ställningstagande som avviker mot det beslut som nyligen fattats. Det är också vanligt förekommande i talen att direktionsledamöterna redogör för sin personliga bedömning. Det bidrar till att spegla den komplexa situationen, där olika ledamöter har olika åsikt om utvecklingen och vilket det bästa beslutet är. Under hela våren 2008 speglar Riksbankens kommunikation den svårbedömda situationen. I maj säger Svante Öberg att den svenska ekonomin inte mattats: ”– Samtidigt finns det flera faktorer som talar för att dämpningen inte kommer att bli så kraftig. Hårddata för den svenska ekonomin visar ännu inte på någon påtaglig avmattning.” (RB 2008-05-08) Irma Rosenberg pekar återigen på de ”motverkande krafter” som påverkar situationen:

”Läget vid det senaste räntebeslutet i april var svårbedömt. Å ena sidan, ledde stigande energi- och livsmedelpriser på världsmarknaden och i Sverige till högre inflation. Å andra sidan, började vi se tecken på avmattning i Sverige. Dessa motverkande krafter är fortfarande aktuella idag.’ Det säger förste vice riksbankschef Irma Rosenberg i ett tal på Stockholms Handelskammare idag. /.../

’Det diskuteras nu vad som ska hända med penningpolitiken när oljepriset har stigit ungefär i linje med vårt alternativscenariot i februarirapporten. Det skulle kunna tala för en högre räntebana. Men fullt så enkelt är det inte. Den analys som görs i det scenariot beaktar bara en alternativ utveckling av oljepriset. Den analys som görs vid ett penningpolitiskt beslut tar hänsyn till allt som hänt i ekonomin. Hur alla dessa aspekter bör vägas mot varandra är något jag och mina kollegor i Riksbankens direktions får ta ställning till när vi samlas för ett nytt penningpolitiskt beslut första veckan i juli.’” (RB 2008-05-30)

Rosenberg lyfter i talet fram att besluten är komplicerade och tar hänsyn till många olika aspekter. Den möjlighet som talen ger att på ett personligt sätt kommentera läget löpande är specifikt för Riksbanken. Riksgälden och Finansinspektionen ger inte publika kommentarer till sitt arbete på samma sätt.

När krisen blir akut under hösten 2008 kommenterar Barbro Wickman-Parak i ett tal oenigheten bland ledamöterna under mötet där reporäntan höjdes och de spekulationer som förekommit:

”Av protokollet framgår också att direktionen var delad mitt itu, såsom det ju också hade spekulerats en del om. Det var alltså riksbankschefens utslagsröst som fick fälla avgörandet och som gjorde så att reporäntan höjdes istället för att hållas oförändrad.

Ovanligt med helt splittrad direktions

En första observation är att om man tittar tillbaka är det mycket ovanligt att direktionen varit splittrad mitt itu. Under de snart tio år som direktionen har existerat och de ungefär 85 penningpolitiska möten som hållits, har det faktiskt bara inträffat fyra gånger, om man räknar in det senaste mötet. Det vanligaste utfallet är – inte så oväntat – att direktionen varit enig i sitt beslut. Men ganska ofta, vid ungefär en tredjedel av mötena, har åtminstone någon ledamot reserverat sig mot räntebeslutet.

Oenighet ett hälsotecken

En andra sak jag tycker är värd att poängtera är att oenighet i direktionen inte ska ses som ett svaghetstecken. Så skulle man kanske kunna tolka det om man är av uppfattningen att vi i direktionen borde vara så pass kloka att vi helt enkelt kan "räkna ut" vilket beslut som är det enda rätta och enas kring det. Tyvärr är världen alltför komplicerad för att det ska vara möjligt. Och om det vore möjligt skulle det ju inte finnas något egentligt skäl att låta de penningpolitiska besluten fattas av en direktion på sex personer. Det skulle räcka med en enda klok beslutsfattare.

Läget ovanligt svårbedömt

Den tredje saken som jag skulle vilja poängtera är kanske den viktigaste. Det är att det jämna röstresultatet förstås mer än någonting annat är ett tecken på att läget är ovanligt svårbedömt – att det i hög grad står och väger. Jag tycker att det är viktigt att säga det eftersom det inte riktigt är den bild man fått av den debatt som förts. Där har istället oftast en oförändrad reporänta utmålats som det enda rimliga och självklara alternativet. Även om jag själv landade i slutsatsen att räntan borde hållas oförändrad måste jag säga att jag inte upplevde det som ett alltigenom så självklart beslut." (RB 2008-09-19)

I talet kommenterar Barbro Wickman-Parak den komplexa situation som direktionen hade att hantera inför sitt beslut. Det finns många tecken i den här texten på att Riksbanken väljer strategin att leva med komplexiteten, i stället för att reducera den. Hon säger att "oenighet är ett hälsotecken", att världen är "komplicerad" och upprepar att läget är "ovanligt svårbedömt", det "står och väger" något som framförts av andra ledamöter redan tidigt under våren 2008. Hon betonar att situationen inte gör det möjligt att nå enighet kring ett enkelt beslut, och förklarar att det ofta händer att någon ledamot reserverar sig mot räntebeslutet. Hennes personliga reflektion var dessutom att beslutet den här gången inte var självklart.

Sammanfattningsvis skiljer sig Riksbankens kommunikation relativt mycket från Riksgäldens och Finansinspektionens, just när det gäller kommentarerna kring hur svårbedömd, osäker och komplex situationen är. Direktionsledamöterna har i sina tal möjligheten att på ett personligt sätt kommunicera om sina beslut och bedömningar av läget. Den här typen av personlig kommunikation finns inte hos de andra myndigheterna. Möjligen är just uppdraget att styra det finansiella systemet genom reporäntan och att kommunicera de penningpolitiska besluten något som kräver den här typen av kommunikation. Valet av kommunikationsstrategi kan alltså vara en spegling av myn-

digheternas uppdrag och sätt att fungera: Finansinspektionen övervakar och kontrollerar de finansiella företagen, Riksgälden förvaltar statskassan, och Riksbanken balanserar reporäntan efter löpande bedömningar av den rådande situationen. Samtidigt hävdar Riksbanken själv att de är "mest transparenta i världen" bland centralbankerna.

Sammanfattningsvis ser vi att såväl Riksgälden som Finansinspektionen i större utsträckning strävar efter enkelhet i sin kommunikation, medan Riksbanken explicit kommenterar och betonar komplexiteten och osäkerheten i omvärlden.

Entydiga eller mångtydiga budskap

Forskare som utgår från traditionella teorier om vilka budskap som är effektiva under en kris betonar att det är viktigt med tydlighet och koordinerade budskap. Den teori om komplexitet som refererats tidigare i rapporten har fått forskare att ifrågasätta och omvärdera detta. Frågan är om budskap kan vara tydliga och entydiga, och om dessa budskap är mer effektiva än andra. Vissa forskare hävdar till och med att det är en fördel med mångtydighet.

Begreppet strategisk mångtydighet innebär att en organisation medvetet använder sig av formuleringar och budskap som kan tolkas på olika sätt. En organisation i kris behöver kommunicera med flera målgrupper med olika informationsbehov samtidigt och av den anledningen kan mer sammansatta och komplexa budskap med en öppen tolkning vara effektivare. Det finns alltså i litteraturen två olika sätt att se på mångtydighet – att den är negativ eftersom otydlighet leder till förvirring och okunskap leder till osäkerhet; eller att den är ofrånkomlig men också kan vara positiv.

När vi närmar oss uppgiften att avgöra om budskap är tydliga/entydiga eller otydliga/mångtydiga är det viktigt att vara tydlig med att det i varje fall är en tolkningsfråga. Budskap är inte antingen entydiga eller mångtydiga – snarare kan man placera in budskap på en skala där vissa budskap är mer entydiga och andra mer mångtydiga. Dessutom tolkar olika individer och grupper budskapen på skilda sätt, och kan gemensamt bygga en förståelse genom att kommunicera med varandra eller ta del av en tolkning som är allmänt utbredd.

Det går inte heller generellt att rekommendera en organisation att använda mer entydiga respektive mer mångtydiga budskap, eftersom varje typ av kris är speciell och situationen avgör om det är en fördel med mångtydighet eller entydighet. Vid en brand i en skola är det självklart bäst om budskapet "När brandlarmet går ska alla samlas vid flaggstången" tolkas på samma sätt av elever och personal på skolan. Men när ett pressmeddelande ska kommuniceras i en så osäker situation som finanskrisen,

samtidigt berör så olika målgrupper som hushåll, medier och finansiella företag som alla har olika förkunskaper och förutsättningar att tolka budskapet kan det vara en fördel med en mer öppen kommunikation som inte låser tolkningen.

I följande avsnitt presenteras myndigheternas budskap och hur de valt strategi när det gäller att kommunicera mer entydiga eller mer mångtydiga budskap. Även när det gäller entydighet respektive mångtydighet visar analysen att de tre myndigheterna valt olika kommunikationsstrategier. Såväl Finansinspektionen som Riksgälden väljer hellre mer entydiga budskap och föreslår en tolkning, medan Riksbankens budskap i mycket större utsträckning är mångtydiga. Finansinspektionen förmedlar i sina pressmeddelanden i huvudsak positiva budskap. Rubriker som "Pensionsbolagen är finansiellt starka" och "Svenska banker klarar pågående marknadsoro" förmedlar att situationen i Sverige är bra trots den pågående krisen under våren 2008. Under hösten skriver man i oktober att "Bankerna klarar lågkonjunkturen" och i november att "Pensionsbolagen klarar fortsatt turbulens":

"Pensionsbolagens kapitalbuffert har minskat men är fortfarande god trots den senaste tidens stora prisförändringar på finansmarknaden. Det visar trafikljusrapporteringen för tredje kvartalet 2008. /.../ Finansinspektionen bedömer att bolagen har det kapital som lagen kräver som skydd för försäkringstagarnas garanterade pensioner. Detta trots den fortsatt negativa utveckling som präglat marknaden sedan rapporteringstidpunkten." (FI 2008-11-13)

Budskapen under våren 2009 är också entydiga även om det nu finns inslag av mer negativa kommentarer: "Pensionsbolagens kapitalbuffert fortsätter minska men är fortfarande tillfredsställande" (FI 2009-02-12); "Bankpaket har lett till lägre räntor /.../ Statens stabilitetsåtgärder har varit viktiga både för finanssektorn och allmänheten. Bankernas upplåningskostnader har sjunkit och därmed har utlåningsräntor till både hushåll och företag kunnat sänkas." (FI 2009-03-30) och "Bankerna klarar fortsatta påfrestningar /.../ Samtliga storbanker klarar även extrema påfrestningar framöver." (FI 2009-06-10) är återigen positiva entydiga budskap.

Under hösten 2009 däremot använder Finansinspektionen sig av mer mångtydiga budskap. Rubriken "Risker i det finansiella systemet" är en rubrik som kan tolkas både som en neutral beskrivning, och som en negativ bedömning. Den fortsatta texten är mångtydig och skiljer sig från tidigare budskap från Finansinspektionen:

"Finansinspektionen flaggar för flera potentiella risker som noggrant måste bevakas. Ett riskområde som lyfts fram i den nya rapporten, "Risker i det finansiella systemet" är bolånemarknaden - där FI har påbörjat en granskning. FI bedömer att kreditförluster inom bolån inte är något hot mot stabiliteten i bankerna. Däremot kan högt belånade hushåll drabbas negativt när räntan klättrar uppåt om bankerna inte gör ordentliga kreditprövningar. /.../ För att få en överblick av globala finansiella risker har FI

skapat en panel av internationellt erkända experter. De lyfter fram den kommersiella fastighetssektorn som en risk och pekar på att den kan komma att orsaka stora kreditförluster framöver, både i Europa och i USA. Deras bedömning är också att det finns fortsatt betydande risker i Östeuropa.” (FI 2009-11-10)

I texten finns såväl risker som hot presenterade och texten riktar sig såväl till lagstiftare som till banker och bankkunder. Budskapen att hushållen *kan* komma att drabbas negativt, fastighetssektorn *kan* komma att orsaka fastighetsförluster, och det finns fortsatta risker i Östeuropa, är alla exempel på formuleringar som kan tolkas på olika sätt och där Finansinspektionen lämnar över tolkningen till läsaren.

Den här rapporten följs upp under våren 2010 med en rapport om den svenska bolånemarknaden: ”FI ser konsumentrisker i bolånen” (2010-02-16). Även här är budskapet mångtydigt: ”Riskerna för det finansiella systemet som helhet är låga men hushållens höga belåningsgrad oroar.” Även i denna text är det tydligt att den riktar sig till flera olika mottagare: såväl banksektorn som hushållen, och den speglar också spänningsförhållandet mellan stabilitet – risk/hot – och riskerna för det finansiella systemet som helhet, det vill säga en finansiell kris. Ett exempel från riskrapporten hösten 2010 visar även här hur Finansinspektionen nu ger mer mångtydiga budskap:

”Risker i det finansiella systemet

Finansinspektionen bedömer att risknivån i den svenska finansiella sektorn är lägre än förra året. Både Sveriges ekonomi och läget på finansmarknaden har förbättrats. Samtidigt oroar det osäkra läget i omvärlden vilket kan hota den svenska utvecklingen. Den statsfinansiella oron i Europa innebär att likviditetsriskerna för svenska banker fortfarande är i fokus. Men svenska banker är välkapitaliserade och FI bedömer att bankerna bör klara en måttlig marknadsoro.” (FI 2010-10-29)

Här kommenteras att risknivån är lägre samtidigt som läget är osäkert, och formuleringen ”bankerna bör klara en måttlig marknadsoro” lämnar tolkningen öppen. Kommunikationen från Finansinspektionen är här betydligt mer mångtydig än tidigare.

Det finns alltså tecken på att Finansinspektionen i sina rapporter om risker förändrat sin kommunikation mot mer mångtydighet under den analyserade perioden, framför allt jämfört med budskapen under 2008 och första halvan av 2009 där det tydligt framgår att man strävar efter entydighet. Vi förmodar också att budskapen påverkas av det faktiska läget på finansmarknaden där bankerna vid denna tidpunkt påverkats av krisen, och nu har ett sämre utgångsläge att klara en ny kris än de hade under våren 2008, då de gjort sina största vinster någonsin.

Riksgäldens kommunikationsstrategi när det gäller entydighet respektive mångtydighet liknar Finansinspektionens. Även Riksgälden kommunicerar under den första perioden i huvudsak entydiga budskap. Under våren är situationen bra, och det är en

entydig positiv bild som förmedlas: "Statens betalningar visade ett överskott på 13,5 miljarder kronor i maj." (RG 2008-06-09). Under höstens akuta krisperiod berör kommunikationen 1) de egna åtgärderna: "Riksgälden upphör tillfälligt med marknadsåtgåendet i statsskuldväxlar" (RG 2008-09-18) och 2) hur statens finanser påverkas: "Statens finanser påverkas i hög grad av konjunktunedgången, främst i form av lägre skatteinkomster." Senare i detta pressmeddelande kommenteras statsskulden: "Statsskulden kommer att vara 1 121 miljarder kronor i slutet av 2008. Att skulden inte minskar lika mycket som budgetöverskottet motiverar, beror på att Riksgälden just nu har omfattande kortfristiga placeringar." (RG 2008-11-04). Det är alltså en i huvudsak faktabaserad kommunikation, präglad av rapporteringen om ekonomin, och budskapen är i huvudsak entydiga.

Senare under perioden ser vi att även Riksgälden övergår till mer mångtydiga budskap när man rapporterar om prognosen för budgetunderskotten för 2009 och 2010:

"Den förstärkta nedgången i ekonomin slår successivt igenom på statsfinanserna. /.../ Finanskrisen kan också medföra utgifter för bankstöd. Vi räknar fortfarande med att 25 miljarder kronor av kapitaltillskottsprogrammet utnyttjas i år. Detta är dock snarare ett beräkningsantagande än en bedömning." (RG 2009-06-12)

I den här texten är budskapen betydligt mer mångtydiga: nedgången slår "successivt" igenom på statsfinanserna, bankerna *kan* behöva stöd. Även under hösten kommenterar man situationen på ett mer öppet sätt än tidigare:

"Tecken på återhämtning

Vårt makroekonomiska scenario i juni innebar att det skulle ske en viss återhämtning i den reala ekonomin under andra halvåret efter det extrema fallet under vintern. Den bedömningen stöds av ett flertal framåtblickande indikatorer. Däremot kan återhämtningen komma något senare än vi räknade med då." (RG 2009-10-23)

Här vill Riksgälden – av förklarliga skäl – inte tydligt skriva när återhämtningen kommer. Det scenariot lämnas öppet för olika tolkningar – bedömningen stöds av "framåtblickande indikatorer" som inte kommenteras närmare. Här får man känslan av att Riksgälden inte vill låsa sig vid ett framtidsscenario som kanske inte kommer att stämma - det kanske inte är värt att blåsa faran över riktigt ännu. Det finns även exempel under våren 2010 på hur Riksgälden både kommunicerar att situationen förbättras, men samtidigt garderar sig för den bedömningen:

"Mot budgetbalans

Det finns tydliga tecken på att återhämtningen i ekonomin har stärkts. Många bolag rapporterar stigande efterfrågan och arbetslösheten ökar mindre än väntat. Den makroekonomiska bedömningen är dock mer osäker än normalt, eftersom den fortsatta utvecklingen av skuldskrisen i Europa är svårbedömd." (RG 2010-06-16)

Här lyfter Riksgälden fram att situationen är svårbedömd och att bedömningen är mer osäker än normalt – budskapet är inte direkt mångtydigt, men tolkningen lämnas ändå öppen. I exemplet liknar formuleringen den som Riksbanken använt vid flera tillfällen – och eventuellt är det ett tecken på det ökade samarbetet myndigheterna emellan.

Riksbankens kommunikation skiljer sig återigen markant från Riksgäldens och Finansinspektionens. Precis som när det gäller enkelhet respektive komplexitet så är Riksbankens budskap genomgående mer mångtydiga:

”Å ena sidan finns det en risk att krisen blir både längre och djupare än vad vi tidigare har trott. De kraftiga sänkningar av styrräntan som den amerikanska centralbanken gjort, och de uttalanden som följt dessa, tyder utan tvekan på en stark oro från deras sida. Hur en djupnande kris påverkar världen i övrigt och Sverige i synnerhet är svårt att avgöra. Men oron på marknaderna är betydande även här, vilket speglas i de penningpolitiska förväntningarna. Förhoppningsvis är marknaderna alltför pessimistiska i bedömningen av den ekonomiska utvecklingen. Men det är, som jag ser det, ännu för tidigt att säga.”

”Å andra sidan är konjunkturen i Sverige fortfarande god, resursutnyttjandet på sina håll ansträngt och inflationen under det närmaste året på väg upp en bra bit över inflationsmålet på två procent. Dessutom har inflationsförväntningarna stigit, både på kort och på lite längre sikt. Och den svenska penningpolitiken kan bara föras utifrån svenska förutsättningar. Detta talar för att Riksbanken behöver höja styrräntan ungefär i den takt som diskuterades i slutet på förra året.”

”Den svenska konjunkturutvecklingen talar alltså för att räntan bör höjas, den internationella oron för att det är bäst att avvakta. Om en och en halv vecka har vi penningpolitiskt möte. Vi är sex ledamöter i direktionen och alla funderar nu utifrån sina erfarenheter och analyser som bäst på hur den avvägningen bör ske.” (RB 2008-02-04)

Här lämnas tolkningen helt öppen om vad nästa penningpolitiska beslut ska bli. De faktorer som påverkar beslutet redovisas, men budskapet är ytterst mångtydigt. Krisen kan bli djupare – men det är för tidigt att säga, konjunkturutvecklingen talar för en höjning – men den internationella oron talar emot. Riksbanken betonar osäkerheten på ett explicit och medvetet sätt precis som vi sett tidigare och budskapet är mångtydigt. Samtidigt har man ambitionen att vara förutsägbar, enligt riksbankschefen Stefan Ingves:

”Riksbanken fick kritik i samband med det senaste räntebeslutet. Det mest av kritiken handlade om att den höjning vi genomförde överraskade de flesta bedömare. Det här måste vi förstås tänka över. Vi funderar ju alltid på om det finns något vi kan göra bättre. Vi vill naturligtvis att vår politik ska vara tydlig och förutsägbar’, avslutade Ingves.” (RB 2008-02-21)

Ingves anger här att Riksbanken vill föra en tydlig och förutsägbar politik. Det är närmast en paradox, eftersom det osäkra läget, och de många faktorerna som påverkar

räntebesluten gör en tydlig, entydig kommunikation svår. Om Riksbanken skulle peka tydligare på vad besluten kommer att bli, uppstår problem ifall de inte infrias. Då kommer kommunikationen förmodligen att få ännu mer kritik. Så Riksbankens bälansgång när det gäller formuleringen av budskap är svår. Komplexiteten och mångtydigheten är i stället för enkelhet och entydighet genomgående kännetecknande för Riksbankens kommunikation:

”Det är fortfarande för tidigt att dra slutsatsen att krisen är över. Men det finns tecken som tyder på att vi kanske har det värsta bakom oss. Det kan dock komma bakslag. Utsikterna för konjunkturen är osäker, speciellt i USA där fastighetsmarknaden ännu inte har bottnat. Skulle den ekonomiska inbromsningen bli kraftigare än väntat kan det finansiella systemet komma att testas ytterligare. Marknaden är också fortsatt sårbar för rykten. Det kan inte uteslutas att nya kreditförluster dyker upp som åtminstone tillfälligt rubbar marknadens förtroende” (RB 2008-05-21)

Här är det ingen tvekan om att situationen definieras som en kris, däremot är budskapet om hur konjunkturen och utvecklingen blir ytterst mångtydig: ”det finns tecken som tyder på”, ”det kan dock komma bakslag”.

Det är däremot intressant att notera att Riksbanken i den akuta krisfasen väljer en annan kommunikationsstrategi. Nu blir budskapen betydligt mer entydiga: ”Trots den senaste tidens oro bedömer Riksbanken den finansiella stabiliteten i Sverige som fortsatt tillfredsställande.” (RB 2008-09-18); ”Riksbankens bedömning är dock att oron på den svenska finansmarknaden inte påverkar den finansiella stabiliteten.” (RB 2008-09-19). Det står klart att kommunikationen i den akuta krisfasen syftar till att visa handlingskraft och skapa förtroende. Att oron inte påverkar den finansiella stabiliteten upprepas nästan som ett mantra. Under krisens akuta fas övergår Riksbanken också till att betona de konkreta åtgärderna i stället för det osäkra läget, och karaktäriserar det egna agerandet som ”snabbt och kraftfullt”:

”Men för att lösa problemen på de finansiella marknaderna krävs andra åtgärder vid sidan av penningpolitiken. De svenska bankerna har till exempel fått utökade möjligheter att låna i Riksbanken. Dessutom har Riksbanken beviljat särskilt likviditetsstöd, mot säkerhet och till en ränta som är högre än normal upplåningskostnad. Bankstöds-lagstiftning finns på plats och i början av veckan tog Riksgälden över ägandet i Carnegie Investment Bank AB.

Det är viktigt att komma ihåg varför den här typen av åtgärder genomförs. Det handlar om att se till att det finansiella systemet fungerar och att minimera skadeverkningarna av den finansiella krisen. Det handlar inte om att rädda banker och bankledningar för deras egen och aktieägarnas skull. Riksbanken, andra myndigheter och det politiska systemet agerar snabbt och kraftfullt för att minimera kostnaderna för samhälls-ekonomi i stort. Riksbanken kommer att fortsätta vidta de åtgärder som behövs för att värna den finansiella stabiliteten.” (RB 2008-11-13)

Det här är ett betydligt mer entydigt budskap, som koncentreras kring de åtgärder Riksbanken genomför och förklaringar till varför de är nödvändiga.

Generellt visar analysen dock att mångtydigheten karaktäriserar Riksbankens kommunikation under perioden. I rapporten "Finansiell stabilitet" i november 2008 är det mycket tydligt att man vill peka på olika tolkningsmöjligheter av situationen, och därmed också öppna för olika handlingsalternativ:

"God motståndskraft..."

Riksbankens bedömning är att de svenska bankerna har en fortsatt god motståndskraft, vilket bekräftas av stresstester. Bankernas lönsamhet har minskat något men är fortfarande god. Samtidigt är kreditförlusterna låga i ett historiskt perspektiv även om de har ökat något. De förluster som kan härledas till den internationella finansiella krisen har hittills varit begränsade. Dessutom bedöms de svenska bankernas låntagare ha goda förutsättningar att betala sina lån, även om deras betalningsförmåga kommer att försämrats i takt med att konjunkturen blir svagare.

... men likviditetsriskerna har ökat

Men bankernas likviditetsrisker har ökat eftersom det har blivit betydligt svårare att finansiera sig på längre löptider. Samtidigt har kostnaderna för bankernas inlåning och marknadsfinansiering stigit. För att underlätta bankernas finansiering har Riksbanken och andra myndigheter vidtagit omfattande åtgärder under hösten." (RB 2008-11-26)

Budskapet är mångtydligt: vad innebär det att bankernas lönsamhet har minskat men är god och kreditförlusterna låga, samtidigt som likviditetsriskerna har ökat och kostnaderna stigit? Det är tydligt att bankernas finansieringsmöjligheter försämrats, och lika tydligt att Riksbanken här inte vill låsa en tolkning av läget, utan lämna den öppen.

Ett exempel på Riksbankens kommunikation under våren 2009 är lika mångtydligt:

"Stor osäkerhet

Osäkerheten i huvudscenariot är stor och det finns ett antal risker som om de inträffar skulle kunna leda till att situationen för de svenska storbankerna förvärras mer än i huvudscenariot, med större kreditförluster som följd. En sådan risk är att recessionen och återhämtningen i konjunkturen blir mer långdragen än de flesta konjunkturbedömare förväntar sig. En annan risk är att den allvarliga ekonomiska situationen i de baltiska länderna fortsätter att förvärras. Båda dessa risker har ökat jämfört med i november. Samtidigt finns tecken på att delar av de finansiella marknaderna har börjat fungera bättre under senare tid, och den risken bedöms därför vara oförändrad jämfört med förra rapporten.

Riksbanken har i ett stresstest undersökt bankernas motståndskraft mot ett betydligt värre scenario än huvudscenariot. Även under de mycket svåra förhållanden som antas i detta stresstest klarar de svenska bankerna det lagstadgade kapitalkravet på fyra procent.

Om stressscenariot skulle bli verklighet kan det dock leda till att bankerna får ökade finansieringssvårigheter och kreditbetygen kan komma under press. Då skulle bankerna sannolikt behöva vidta åtgärder för att stärka sin kapitalsituation.

Riksbanken och andra myndigheter är alltid beredda att agera för att det finansiella systemet i Sverige ska vara stabilt.” (RB 2009-06-02)

Här är mångtydigheten genomgående i hela texten ända fram till sista meningen som tvärtom är helt entydig: myndigheten är tillsammans med andra alltid beredda att agera för att det finansiella systemet ska vara stabilt. Genom att öppet redovisa olika tolkningsalternativ på det här sättet möjliggör Riksbanken för olika målgrupper som bankerna, deras kunder och andra bedömare att själva skapa sina tolkningar av situationen.

Även återhämtningen i ekonomin kommenteras av Riksbanken på samma mångtydiga sätt som tidigare:

”Återhämtningen i ekonomin efter den finansiella krisen fortsätter men det finns samtidigt en oro för bakslag. Det framgår av de företagsintervjuer Riksbanken gjorde i maj. Enligt företagen ökar såväl produktion som orderingång och sysselsättning, men det dröjer innan efterfrågan är tillbaka på de nivåer som rådde innan krisen. /.../ Över hälften av företagen ser de statsfinansiella problemen i euroområdet som en osäkerhet för konjunkturutvecklingen framöver.” (RB 2010-06-18)

Kommunikationen kännetecknas här av en oro för bakslag och de tecken som tyder på en fortsatt finansiell oro, i texten diskuteras framför allt situationen i euroområdet. Det är uppenbart att Riksbanken använder mångtydigheten på ett strategiskt sätt för att lämna olika tolkningsalternativ och även handlingsalternativ öppna.

Sammanfattningsvis ser vi att myndigheterna även när det gäller strategisk mångtydighet väljer olika sätt att kommunicera under krisen. Riksbankens kommunikation karaktäriseras av mångtydighet, redovisning av olika tolkningar och man lämnar ofta till läsaren att avgöra hur budskapen ska tolkas. Ett undantag är kommunikationen under den akuta krisfasen som i vissa exempel är mer entydig och ger tydliga budskap om att det inte är kris i Sverige, och att den svenska stabiliteten inte är hotad. Finansinspektionen och Riksgälden väljer i stort att kommunicera på ett mer konsekvent entydigt sätt, men i senare skeden under den analyserade perioden ser vi tecken på att deras kommunikation närmar sig Riksbankens genom att de börjar betona det osäkra läget och de svåra bedömningarna.

Förändringar i kommunikationen och lärdomar

Vi har även analyserat myndigheternas lärande när det gäller kriskommunikation under finanskrisen. Det har vi gjort genom att analysera de dokument som tidigare granskats. I materialet finns myndigheternas egna kommentarer om de förändringar i kommunikationen som de genomfört och de lärdomar de har dragit av krisen. Vi har även genomfört intervjuer med de kommunikationsansvariga på myndigheterna, som kommenterat sina erfarenheter av krisen och de förändringar man gjort.

Riksgälden

I årsredovisningen från 2008 slår Riksgälden fast att krisberedskap är en viktig del i myndighetens säkerhetsarbete och myndigheten anser själv att den krisövning som hållits under året visar att krisberedskapen är god. Även samarbeten mellan myndigheter och den privata sektorn kommenteras – och här nämns den kunskap som är viktig för myndighetens planering och samordning med omvärlden:

”Vår krisberedskap är god

Under 2008 deltog vi i Krisberedskapsmyndighetens samverkansövning SAMÖ08. Där fick vi möjlighet att tillsammans med andra myndigheter öva vår lednings- och samverkansförmåga inom området IT-attacker mot det finansiella systemet. Vi kunde konstatera att vår krisberedskap är god. Riksgälden har höga krav på att bedriva verksamheten även i kris. Därför är krisberedskap en viktig del i säkerhetsarbetet och vi samarbetar även med andra myndigheter för att säkerställa att vår del i det finansiella systemet alltid fungerar. Vi deltar i samarbeten mellan myndigheter och den privata sektorn som ska se till att det finansiella systemet fungerar även i krissituationer. Den erfarenhet och kunskap som finns i dessa grupper bidrar till att vår egen kontinuitetsplanering blir samordnad med omvärlden.” (Årsredovisning 2008, s. 37)

Den samverkan som hölls under krisövningen 2008 nämns även i intervjuerna som ett exempel på det förebyggande krisarbetet vid myndigheterna.

I årsredovisningarna från 2009 och 2010 är kommentarerna om att krisberedskapen är viktig i säkerhetsarbetet nästan identiska. Det som skiljer är att samarbetet mellan myndigheterna och den privata sektorn formaliserats inom FSPOS, (Finansiella sektorns privat-offentliga samverkansgrupp):

”Under 2009 deltog vi aktivt i FSPOS, ett forum för samarbete mellan myndigheter och den privata sektorn som ska se till att det finansiella systemet fungerar även i krissituationer.” (RG Årsredovisning 2009, s. 32)

Riksgälden anger att man från och med 2010 är med i FSPOS styrelse, och kommenterar även här kunskapsutbytet inom gruppen som centralt för myndighetens förmåga att hantera kriser:

”Genom utbytet av erfarenheter och kunskap inom gruppen blir vår egen planering för hantering av kriser och våra reservrutiner bättre samordnade med omvärlden.”
(RG Årsredovisning 2010, s. 31)

Riksgälden kommenterar inte i de dokument vi analyserat explicit lärdomar av den finansiella krisen. Däremot kommenterar myndigheten en förändring på kommunikationsavdelningen efter krisen, rekryteringen av en ny kommunikationschef och inrättandet av en ny tjänst, en presschef:

”Unni Jerndal ny kommunikationschef på Riksgälden

För att på ett mer koncentrerat sätt arbeta med mediefrågor har ansvaret för presskontakter och omvärldsbevakning flyttats till en nyinrättad tjänst. Dessa frågor hanteras sedan årsskiftet av presschef Marja Lång.” (RG 2010-04-13)

Förändringen innebär att ansvarsområdet som den tidigare informationschefen hade delas på två tjänster. Syftet är att man ska kunna arbeta mer koncentrerat med mediefrågor. Detta kommenterar Marja Lång själv i en intervju våren 2011.

Intervju med Marja Lång

Riksgäldens Marja Lång var informationschef under finanskrisen men är numera presschef. Hon anser inte att finanskrisen har påverkat Riksgäldens kriskommunikation särskilt mycket. De har alltid satsat på att vara öppna och att vara snabba med att ge information. Däremot kommenterar hon att det var väldigt mycket arbete under finanskrisen.

De förändringar som gjorts är att man har förstärkt kommunikationsavdelningen med en tjänst, rekryterat en ny avdelningschef, man arbetar mer strukturerat med informationen, och gjort hemsidan mer lättarbetad. Men det är ändå relativt marginella förändringar enligt Marja Lång. Kommunikationsfunktionens status var väldigt stark redan innan krisen och den är fortsatt stark.

Den största förändringen är kanske att kommunikationsavdelningen har fått en ny chef, och samtidigt har man delat ansvaret mellan avdelningschefen och presschefen. Det är en direkt följd av finanskrisen då informationschefen blev överbelastad eftersom hon hade hand om allt ensam. I efterhand konstaterar hon att de borde ha tagit in fler personer tidigare, samtidigt ser hon svårigheter i att förutse tillfälliga arbetstoppar. Man kan inte bemanna för dem: ”Då skulle ju folk sitta och rulla tummarna i vardagslag”, säger Marja Lång.

Efter finanskrisen har man förstärkt med en tjänst, och man arbetar mer strukturerat med informationen, skriver ”frågor och svar”, har tagit fram nya policyer och språkregler. Samtidigt anser hon att det inte är någon stor idé att göra en massa planer

för det som kan tänkas inträffa eftersom det i regel inträffar något annat – det blir ”mycket terapiarbete”. Det som är viktigt är att man har en grundläggande kunskap om verksamheten, och sen är ”flexibel och serviceinriktad” och se till att man går att nå – ”det är verkligen *basic*”. Kommentaren visar svårigheterna med att planera för kriser, och att det är viktigt att vara flexibel och beredd på olika scenarier, vilket är just vad forskarna som förespråkar komplexitetsteorin rekommenderar.

Marja Lång tycker att det paradoxalt nog är så att ”ju fler man är desto svårare är det att nå någon över huvud taget”, och hon är inte säker på att servicenivån är bättre nu efter krisen än den var innan. Nu lägger de mer tid på annat, har mer interna möten, och skriver mer än tidigare.

Det som händer under en kris är att man skjuter på allt det som inte måste göras – det är enda sättet att överleva, enligt Marja Lång. Men det innebär samtidigt att krisen inte påverkar kommunikationen särskilt mycket enligt hennes uppfattning.

Finansinspektionen

Även Finansinspektionen har rekryterat en ny informationschef. Som vi nämnt tidigare i rapporten motiveras det i ett pressmeddelande med att kommunikationen behöver bli tydligare. De lärdomar av finanskrisen som i övrigt kommenteras explicit i de analyserade dokumenten är att det är viktigt att allmänheten förstår Finansinspektionens arbete – vilket innebär att kommunikationen med allmänheten behöver förstärkas, och att man behöver ha praktisk och mental beredskap för det oväntade:

”Vi på FI har en viktig utmaning i att sprida kunskap om varför vi finns och vad vi gör. Eftersom vårt uppdrag ytterst kommer från företag och hushåll måste vi förstärka kommunikationen med allmänheten så att fler, både konsumenter och marknadsaktörer, förstår vårt arbete och kan förutsäga hur vi kommer att agera. Under 2009 kommer vi också att förstärka den analytiska kompetensen på FI ytterligare.” (FI Årsredovisning 2008)

Krisen har även resulterat i en förståelse för hur svåra krissituationer är att hantera just på grund av att de är oförutsägbara:

”En ’kris’ blir inte en kris om den fullt ut kan förutses. Överraskning och oförutsägbarhet är i stor utsträckning just det som gör att ett händelseförlopp blir en ’kris’. Nya frågor ställs på dagordningen och gamla frågor måste besvaras på ett nytt sätt. Finansiell krisberedskap och krishanteringsförmåga handlar om att ha insikt om hur marknader och företag ser ut och fungerar och vilka risker och riskexponeringar som finns, men det handlar i minst lika hög grad om att ha praktisk och mental beredskap för det oväntade. Det måste finnas en insikt om att det är möjligt att något osannolikt inträffar, och att inte bygga komplicerade skydd för att försvara sig mot reprisföreställningar av gamla kriser – vilket torde vara det minst sannolika av alla utfall.” (FI Årsredovisning 2008, s. 7)

Kommentaren i årsredovisningen visar tydligt att en lärdom av krisen är att det är viktigt med flexibilitet i en krissituation, och att man aldrig kan planera fullt ut för en kris. Finansinspektionen konstaterar att styrningen av organisationen har fungerat väl under krisen tack vare krisövningar som genomförts under våren 2008 och tidigare år, genomarbetad krishanteringsplan och flexibel organisation (FI Årsredovisning 2008, s. 15). Den egna krishanteringsförmågan bedöms som god (s. 25).

Generaldirektören kommenterar att den kanske viktigaste lärdomen av alla från finanskrisen är "behovet av att arbeta förebyggande och agera mot obalanser långt innan en kris är ett faktum" (FI Årsredovisning 2010, s. 4). Det förebyggande arbetet är det sätt som man kommer att utveckla i framtiden, ett exempel är genom nya regler kring bolån. Med regleringen av bolånen vill man dels skydda utsatta hushåll, men även förebygga att bolånen utvecklas till en större risk senare.

En annan lärdom från finanskrisen som kommenteras explicit är att man inte ska lita för mycket på modeller:

" /.../ modeller generellt tenderar att underskatta risken och därmed kapitalbehoven. FI har därför ägnat större resurser än tidigare åt att granska bland annat de kreditriskmodeller som bankerna använder för att mäta och kapitaltäckta kreditrisker. Detta har i vissa fall lett till att banker behövt vidta åtgärder för att justera hanteringen av sina modeller." (FI Årsredovisning, 2010, s. 14)

Kreditriskmodellerna och hanteringen av dem har granskats av Finansinspektionen efter krisen, och åtgärder har vidtagits för att undvika det problemet i framtiden.

Interöju med Lars Malmström

Lars Malmström är biträdande kommunikationschef på Finansinspektionen och har varit med under hela krisperioden. Han nämner ett antal förändringar som man genomfört på kommunikationsavdelningen efter krisen: de har förstärkt kommunikationsfunktionen, framför allt pressfunktionen, de pratar mycket om tydlighet och att bli tydligare, de har strukturerat om sin externa kommunikation och gör numera en Riskrapport och en Tillsynsrapport varje år, de har utökat kapaciteten för trafik på hemsidan, de har bidragit i nätverket FSPOS (Finansiella sektorns privata offentliga samverkan), och myndigheten har även byggt ut och samlat omvärldsbevakningen och etablerat vad man kallar chefekonomens kansli.

Förstärkningen av pressfunktionen innebär att Finansinspektionen nu har en presschef och fler på kommunikationsavdelningen som arbetar med pressfrågor. Anledningen var att man såg att speciellt i samband med en kris var det viktigt att kunna ge svar och räta ut frågetecken och otydligheter, men även stötta proaktivt och kunna

kommunicera, med den uppmärksamhet som det kan bli vid en kris behövde man vara fler personer och avsätta mer resurser i form av arbetstid för detta.

Det var främst en person som hjälper till att svara på frågor, som är behjälplig till medierna, kan ge förklaringar på sakfrågor och sammanhang och även kanalisera frågorna internt i organisationen som behövdes. När aktiviteterna pågår för fullt, och alla "sitter med näsan djupt i pappershögarna" så kan de inte vara tillgängliga – särskilt i ett läge när omvärlden ropar på information och vill veta vad som händer. Så man drog slutsatsen att det behövdes någon som koordinerade arbetet gentemot medierna och hjälpte till att ta fram information internt.

Malmström säger att man inte upplevde att det var svårt att nå ut med budskapen, även om det inte blev exakt som de ville alltid. Däremot krävde det arbete att stötta de personer som ska svara, förklara journalisternas förutsättningar, och vad som är kärnfrågan, vad man ska kommunicera kring – utan att lägga orden i munnen på dem. Nu när de haft pressfunktionen en period skulle de inte vilja vara utan den, säger Malmström.

När det gäller tydligheten och den egna kommunikationen har de strukturerat om sin rapportering och ger nu ut en riskrapport varje höst. Riskrapporten innehåller en genomgång av de risker man ser, såväl för omvärlden som för egen del. Den fungerar även som en arbetsplanering för tillsynen. Man vill också att den ska ge en förutsägbarhet och en signal till omvärlden när det gäller vad Finansinspektionen gör. Den riktar sig både till företagen under tillsyn och dess kunder och intressenter, och till andra. Målet att vara mer tydlig i sin kommunikation innebär också att Finansinspektionen varje vår ger ut en Tillsynsrapport som följer upp aktiviteter under året och drar slutsatser och erfarenheter av arbetet.

Tidigare hade man en stabilitetsrapport som kom på hösten, där stabilitetsläget på finansmarknaden beskrevs, säger Lars Malmström. Det är en tydlig nyansskillnad nu eftersom man inte enbart fokuserar på stabiliteten, utan nu kommenterar risker i största allmänhet.

En annan förändring är den tekniska plattformen för hemsidan. Tidigare räckte inte kapaciteten till när det blev hög belastning med mycket trafik till sidan. Nu har man uppgraderat den, så att den klarar väsentligt högre maxtrafik och tillgängligheten har därmed blivit bättre än den var under finanskrisen.

Malmström anser att nätverket FSPOS som de deltar i är viktigt för att de ska dela kunskap och koordinera sin kommunikation mellan myndigheterna.

Man har även etablerat "chefsekonomens kansli" där man nu samlat och byggt ut omvärldsbevakningen på ett sätt som man inte hade tidigare. Vid tidpunkten för intervjun, våren 2011, följde Finansinspektionen exempelvis kontinuerligt vad som hände såväl i Grekland som Nordafrika och i andra arabiska områden där det är oroligt. Det gjorde man inte tidigare.

Finansinspektionen har även genomfört andra förändringar som inte direkt kopplade till finanskrisen. Man har exempelvis etablerat en konsumentenhet på kommunikationsavdelningen som arbetar med att ta emot och analysera konsumentfrågor och klagomål och ge svar på otydligheter utan att direkt ge personlig vägledning. Den oro som fanns hos konsumenterna under finanskrisen kan nu den här enheten bemöta, och man använde den exempelvis hösten 2009 när HQ bank fick problem, säger Malmström. Även denna funktion har funnits tidigare men inte på samma sätt, och det är lite svårt att säga exakt vad som är relaterat till krisen och inte, anser han.

Malmström kommenterar också under intervjun att man aktivt valde att tala om "finansiell oro" och inte "finanshärdsmläta" eller "kaos" eller "kris" – eftersom det dröjde väldigt länge innan det var en kris i Sverige. Han säger också att en del anser att om inte Riksbanken och Riksgälden vidtagit de åtgärder de gjorde hösten 2008 hade det varit en kris. Men nu fungerade de grundläggande funktionerna för finansiella system: spara, betala, låna och försäkra under hela perioden även om det var problem på interbankmarknaden.

Finansinspektionens "normala" kommunikation påverkades också av krisen, säger Malmström. Exempelvis återkallades NGMs tillstånd, och Forex bank varnades och fick en straffavgift. De här aktiviteterna var inte kopplade till finanskrisen utan helt normala övervakningar, men eftersom läget var spänt fick de här händelserna mycket större resonans på marknaden. Det krävdes betydligt mer noggranna genomgångar under oktober 2008 av vad de skulle säga och hur de skulle uttrycka sig för att inte göra läget värre än vad det var.

De lärdomar Finansinspektionen gjort när det gäller kriskommunikationen är för det första att tillgängligheten gentemot medierna och branschen är väldigt viktig. Därför har man i enlighet med det förstärkt pressfunktionen. Det andra är att de behöver vara tydliga i sin kommunikation och kommunicera löpande även om det inte finns någon ny information. Det kan vara svårt att kommunicera när läget är osäkert, men det är ändå viktigt att göra det, kommenterar Malmström. En praxis med statusrapporter var fjortonde dag har etablerats som standard, och den har även prövats vid krisövningar som de haft.

Riksbanken

Analysen av dokumenten visar mycket tydligt att Riksbanken arbetar kontinuerligt med sitt lärande, och att de hela tiden strävar efter att förbättra sitt arbete. Lärandet kommenteras explicit och återkommande i dokumenten. Riksbanken kommenterar så tidigt som i maj 2008, de övergripande lärdomar man kan dra av den finansiella krisen:

”Vad finns det för lärdomar att dra av en kris som denna? En del kan redan nu sägas om detta, även om den slutliga utvärderingen måste anstå till dess vi fått perspektiv på vad som skett. För de privata aktörerna är det otvivelaktigt så att en ökad öppenhet om vad som finns på balansräkningen motverkar osäkerhet och misstro. Det är också viktigt att bankerna håller tillräckligt med kapital för att täcka sina risker. För myndigheter är reglering och tillsyn av likviditetsrisk just nu en prioriterad fråga som behandlas i många länder och internationella organisationer, däribland Financial Stability Forum (FSF) och Baselkommittén. FSF har nyligen publicerat en rapport där G7-länderna bland annat efterlyser en snabbare och mer transparent redovisning från finansiella företag och skärpta krav på kreditvärderingsinstitut. Den förordar också mer kraftfulla arrangemang för att hantera finansiella kriser”. (RB 2008-05-21)

Riksbankens kommentar här är intressant av flera anledningar. För det första är den reflekterande och talar om lärdomar av krisen på ett – som vi nu vet i efterhand – tidigt stadium. Den visar alltså att Riksbanken analyserar och använder samlade erfarenheter för egen del och även vill ger råd till andra aktörer, och dessutom kommunicerar detta externt. För det andra är de råd som ges intressanta: öppenhet bidrar till att motverka osäkerhet och misstro, bankerna behöver säkra tillgången på kapital, och myndigheterna bör uppmärksamma likviditetsrisker. Tillgången på kapital och likviditetsproblemen var kärnan i krisen när den fördjupades, och Riksbanken kommunicerar om detta redan under våren. Öppenheten är dessutom kännetecknande för Riksbankens egen kommunikation.

Senare under året, i november 2008, i den andra rapporten om finansiell stabilitet kommenterar Riksbanken i artikeln ”Från lokal till global – dagens finanskris sedd i ljuset av gårdagens” återigen explicit sina lärdomar från den tidigare svenska bankkrisen och den pågående finanskrisen. Man kommenterar i artikelns inledning att arbetet med krishantering för närvarande är intensivt, och att det i detta skede även är viktigt att försöka förstå vad som gått fel och varför, liksom om åtgärderna som genomförs kan återställa förtroendet och minska samhällets kostnader. ”Trots att krisen fortfarande pågår är det viktigt att påbörja denna diskussion.”, skriver Riksbanken.

Lärdomarna handlar om att kriser vanligen orsakas av ogenomtänkt kreditgivning, att åtgärder måste sättas in tidigt vid problem därför är det viktigt för myndigheter och andra aktörer att läras sig identifiera och korrigera dem, och att framväxten av ”skugg-

system" måste identifieras och åtgärdas innan de leder till problem (RB Finansiell stabilitet 2008:2, s. 113).

I samma artikel kommenterar Riksbanken även den egna krishanteringen i ljuset av den tidigare svenska bankkrisen:

"Krishantering – i teorin och i praktiken

Hur ska man hantera en finansiell kris? Tidigare kriser, sätten de hanterats på och utgången i de olika fallen ger viss vägledning. Riksbankens syn på krishantering är naturligtvis präglad av erfarenheterna från den svenska bankkrisen på 1990-talet. Svaret på frågan beror givetvis också på krisens karaktär. Ingen kris är identisk med någon annan, vilket medför krav på en grad av frihet i krishanteringen." (s. 104)

Här kommenterar Riksbanken att man använder erfarenheter från den tidigare svenska bankkrisen på 1990-talet. Samtidigt kommenterar man att ingen kris är identisk med någon annan – och öppnar för en flexibel krishantering inom en i förväg utvecklad ram:

"För att uppnå större transparens och förutsägbarhet kan man dock argumentera för att lösningsalternativen bör ligga inom ett i förväg presenterat ramverk. Ett sådant kan begränsa oönskade beteenden genom att konsekvenser tydliggörs. Dessutom ökar förutsättningarna för att nå lösningar som inte gynnar eller missgynnar vissa institut eller andra marknadsaktörer. Det är en fördel om ett sådant ramverk för krishantering finns i förväg. Om det i stället måste införas under en pågående kris är alternativen inledningsvis begränsade, vilket riskerar att förlänga krisens förlopp. Det är också önskvärt om sådana ramverk är harmoniserade mellan länder för att upprätthålla jämlika konkurrensförhållanden och hindra att förtroendeförluster sprider sig." (s. 104)

I artikeln diskuterar Riksbanken "vad erfarenheter och forskning lärt oss om vad som bör ingå i ett sådant ramverk". Man relaterar också till den krishantering som sker idag och den som skedde under den svenska bankkrisen i början av 1990-talet. För det första konstaterar Riksbanken att en förutsättning för att myndigheter ska ingripa är att det verkligen finns risk för en systemkris – antingen genom att vissa marknader fungerar dåligt, eller genom att problem i enstaka institut riskerar att spridas. Ingreppanden i fall som inte innebär systemrisk stör marknadskrafterna och riskerar att leda till onödiga kostnader i stället.

Några principer för krishantering formuleras:

- Ingreppanden ska ske så tidigt och snabbt som möjligt. Avsikten med detta är att minska den turbulens som uppstår i samband med akuta kriser och som riskerar att sprida sig till andra institut och marknader. Ju längre tid en lösning tar i anspråk, desto större blir kapitalförstöringen i ekonomin samt spridningsriskerna.
- Vid ingreppanden ska myndigheterna vara koordinerade och ha tydliga roller. Erfarenheterna visar att i de fall myndigheter agerat eller uttalat sig motstridigt mot

varandra har problemsituationen förvärrats. Bland annat minskar allmänhetens förtroende för att myndigheterna har kontroll över situationen. Det är också en stor fördel om de politiska partierna åtminstone i stort är eniga om vilka åtgärder som behöver tillgripas. Politiskt väl förankrade lösningar har större möjlighet att vinna förtroende, speciellt om regelverk för hantering av banker i kris saknas.

- Största möjliga öppenhet ska råda både om de uppkomna problemen och om lösningarna. Givetvis kan känsliga förhållanden behöva hållas hemliga under korta perioder, exempelvis medan en lösning söks, men på sikt är öppenhet bättre än rykten.
- De valda lösningarna ska minimera risken för moral hazard-beteende i dag och i framtiden. Detta sker exempelvis genom att (i) där så är lämpligt låta probleminstituten träda i likvidation eller säljas; (ii) låta tidigare aktieägare lida förluster i de fall staten måste rädda banker med kapital; eller (iii) använda straffräntor och andra villkor som avstyr överutnyttjande av hjälpinsatser.
- Varje krislösning bör utformas så att den innebär lägsta möjliga kostnad för samhället ("skattebetalarna"). Som kostnad måste då räknas inte bara finansiella kostnader utan även sidoeffekter på samhällsekonomin. Om staten har kostnader för en krislösning ska den också ha del i den vinst som kan uppkomma i framtiden om den rekonstruerade banken har framgång." (RB: Stabilitetsrapport 2008:2, 2008-11-26, s. 104-105)

I artikeln "Från lokal till global – dagens finanskris sedd i ljuset av gårdagens" konstaterar Riksbanken att en grundorsak till djupet i den aktuella krisen ligger i bristen på förtroende. Samtidigt är förtroende nyckeln för att lösa krisen. Åtgärderna som vidtas under krisen ser man som "byggstenar" i återuppbyggandet av förtroendekapitalet. Det i sin tur kommer att resultera i att marknaderna åter normaliseras.

Finanskrisernas gränsöverskridande karaktär ökar, både nationellt mellan marknader och internationellt mellan länder. Det leder till att även lösningarna måste bli gränsöverskridande och att regler för krishantering behöver harmoniseras, konstaterar Riksbanken (s. 114). Valet av krishantering i ett land kan snabbt påverka den finansiella stabiliteten i andra länder. Det är en situation som skiljer sig från de tidigare erfarenheter man hade under finanskrisen på 1990-talet som var nationell och lokal.

Riksbankens lärande av finanskrisen kan spåras genom hela den analyserade perioden, framför allt i årsredovisningarna, där man utförligt kommenterar krisen, och explicit vilka lärdomar man fått genom krisen. Det som nämns är bland annat:

- att flexibel samverkan krävs mellan olika verksamheter inom Riksbanken
- att krisen bekräftat att öppenhet och tydlighet är viktigt och kopplat till förtroende

- att omvärldens ständiga förändring kräver en kontinuerlig utveckling av sättet att arbeta
- att situationen gör ett flexibelt förhållningssätt till planer och prognoser nödvändigt
- att Riksbankens kommunikation präglats av kriskommunikation och hög närvaro i medierna samtidigt som bankens image i medierna har förbättrats
- att det är viktigt att genomföra en grundlig översyn av det finansiella ramverket i Sverige
- att kriskommunikationen gentemot marknaden och allmänheten varit framgångsrik men att man inte fått lika mycket gehör för sina varningar om risker före det akuta krisskedet
- att krisorganisationen ständigt måste hållas aktuell och att övningar behövs där myndigheter från olika länder deltar

Riksbanken kommenterar att myndighetens krishantering kan delas in i tre huvudsakliga moment: "tillförsel av likviditet till det finansiella systemet, kommunikation av Riksbankens bedömningar och samarbete med myndigheter" (RB Årsredovisning 2010, s. 32).

Lärdomarna från krisen på 1990-talet har varit centrala för att man skulle kunna klara den här finanskrisen så bra:

"En viktig förklaring till att vi klarat oss relativt väl är att vi i spåren av den svenska krisen i början av 1990-talet lyckades forma solida ramar för både penningpolitiken och finanspolitiken, ramar som lade grunden för långsiktig stabilitet. Det penningpolitiska ramverket har tillsammans med de fasta reglerna för finanspolitiken på många sätt fungerat som "stötdämpare" i den här globala krisen. Ekonomins aktörer har kunnat utgå från att inflationen kommer att vara hyggligt stabil och att de offentliga finanserna kommer att vara under kontroll även framöver. I den miljön har vi kunnat stimulera ekonomin kraftigt utan att någon ifrågasatt trovärdigheten för inflationsmålet eller hållbarheten i de offentliga finanserna. Även vårt banksystem har klarat sig bättre än banksystemen på många andra håll, till en del tack vare de lärdomar som dragits efter vår egen bankkris för knappt tjugo år sedan." (RB Årsredovisning 2010, s. 16)

Som framgår av den här sammanställningen är det en rad lärdomar Riksbanken kommenterar explicit i årsredovisningarna. Det kan också vara värt att nämna att man även lagt in krishantering som en del i ledarutvecklingen inom myndigheten under 2010.

Riksbanken kommenterar vid ett flertal tillfällen kommunikationens betydelse för en framgångsrik krishantering. Även när det gäller kommunikationen arbetar man lö-

pande med översyner, såväl av den interna som den externa kommunikationen, och man anser att det är så centralt att det förtjänar att nämnas. Det visar på kommunikationens starka ställning inom myndigheten:

”Under våren gjorde Riksbanken en översyn av både den externa och den interna kommunikationen. I maj publicerades ett dokument som sammanfattar bankens samlade kommunikationspolicy. I en särskild bilaga beskrevs den del av kommunikationspolicyn som specifikt berör penningpolitiken.

Den nya kommunikationspolicyn tar hänsyn till synpunkter och förslag som förts fram i diskussioner med bland annat finansmarknadsaktörer och journalister. Den innebär att Riksbanken framöver avser att vara generösare med att kommentera ny statistik eller viktiga utvecklingstendenser i ekonomin mellan de penningpolitiska mötena. Liksom tidigare är dock policyn att den information som ges inte ska föregripa hur enskilda ledamöter eller direktionen som helhet kommer att rösta om räntan vid det kommande penningpolitiska mötet.” (Årsredovisning 2008, s. 11-12)

Riksbankens hemsida får också ett eget pressmeddelande under våren 2008, ett ytterligare bevis på att myndigheten värderar metakommunikationen, d.v.s. kommunikation om kommunikationen:

”Fler nyheter på Riksbankens webbplats

Riksbankens webbplats har den här veckan fått ny struktur, ny design och bättre sökmotor. Ett av syftena med arbetet har varit att skapa en mer levande förstasida med fler nyheter. Ett annat är att det ska vara lätt att navigera och hitta till exempel räntor, valutakurser och utbildningsmaterial. Nytt är också att var och en av ledamöterna i direktionen har en egen sida med information om vad de har publicerat under sin tid på Riksbanken.

– Eftersom webbplatsen är vår viktigaste kanal för att sprida information om vad vi gör på Riksbanken och varför, måste vi ständigt utveckla den. Med de förändringar vi har gjort får vi en webbplats som bättre svarar mot besökarnas behov, säger informationschef Pernilla Meyersson.

På webbplatsen presenteras även en ny serie; ”Ekonomiska kommentarer”. Serien kommer till exempel att innehålla korta utredningar och debattartiklar. ”Ekonomiska kommentarer” kommer att publiceras ungefär en gång i månaden. Den första handlar om hur man kan mäta resursutnyttjandet i ekonomin.

– Det här är en möjlighet för både ledamöter i direktionen och enskilda handläggare att under eget namn publicera analyser i ämnen som är relevanta för Riksbanken, säger Pernilla Meyersson.” (RB 2008-03-06)

Det här pressmeddelandet visar att Riksbanken inte strävar efter enkelhet och koordinerade budskap – tvärtom satsar man på mångfald och analyser från olika handläggare.

När det gäller kriskommunikationen under finanskrisen kommenteras den utvärdering som resulterat i en konsultrapport som man har beställt. I rapporten får kommunikationen under finanskrisen godkänt, men rapporten pekar även på att kommunikationen om risker och osäkerheter före det akuta skedet var bristfälligt (RB 2010-12-01).

Interöjun med Pernilla Meyersson

För Riksbankens kommunikationsavdelning har inte finanskrisen inneburit att man har ändrat sin kommunikationspolicy, eller det sätt man arbetar på, för det har visat sig fungera väldigt väl, säger informationschefen Pernilla Meyersson. Det man har gjort efteråt, som var en svag punkt under krisen, är att utveckla samarbetet mellan myndigheterna och bankerna. Även Meyersson nämner FSPOS som innebar att samverkan mellan alla kommunikationschefer formaliserades hösten 2009. Samverkan är nu tänkt att utvidgas, man planerar för ett seminarium för alla kommunikatörer hösten 2011, eftersom det är viktigt att kontakterna blir på flera olika nivåer, säger Meyersson. Inom ramen för FSPOS har de gemensamt tagit fram riktlinjer för kommunikation inom den finansiella sektorn som de tycker att alla ska följa. Det är en tydlig följd av finanskrisen. Rekommendationerna innebär att kommunikationen bör vara: öppen, lättbegriplig, tydlig, snabb, löpande, och tillgänglighet och samverkan är särskilt viktiga i en krissituation (www.fspos.se).

I övrigt säger Meyersson att de har dragit slutsatsen att de klarade krisen väldigt bra, därför har det inte funnits anledning att ändra så mycket, utan att fortsätta öva, och se till att man håller utbildningsnivån och kunskaperna höga.

Meyersson menar att krisen har stärkt kommunikationsfunktionens status i organisationen som helhet:

”Ja det är klart att både det faktum att vi hanterade krisen så pass väl, och det faktum att vi fick en Klarspråkskristall häromåret för våra rapporter, och en massa olika saker som vi har jobbat med under många, många år naturligtvis har stärkt informationsfunktionens ställning i banken. Det är inte så att vi har några formella mandat, man kan ju organisera sin informationsfunktion lite olika, så rent formellt kan man väl säga att informationsfunktionen på Riksbanken har en ganska svag formell status, men däremot den *informella* statusen är ju väldigt stark i kraft av att vi uppenbarligen kan visa att vi kan ge goda råd och hantera det här på ett bra sätt.” (Intervju 2011-06-27)

Det är aldrig några problem för informationschefen eller presschefen att be högste chefen att vara med på möten – det är alltid öppna dörrar om de vill komma in och lyssna. Riksbankschefen är väldigt mån om att det ska finnas kommunikatörer med när viktiga beslut ska fattas, enligt Meyersson. Hon menar också att de har lyckats så väl ef-

tersom de har en chef som är väldigt kommunikativ, och förstår vikten av kommunikationsarbetet.

De har inte gjort några organisationsförändringar till följd av krisen. Nu har de ett stort webbprojekt på gång, men den är mer ett uttryck för en kontinuerlig utveckling av kommunikationsfunktionen. Riksbanken gör kontinuerligt, vartannat år, undersökningar av sina målgrupper, och webbprojektet är ett resultat av det. Nu handlar det också om hur de ska ta sig an de sociala medierna, som Facebook och Twitter, säger Pernilla Meyersson.

Analysen av dokumenten från myndigheterna och de avslutande intervjuerna ger en samstämmig bild av att alla myndigheter analyserat sitt agerande under krisen och dragit slutsatser kring vad som har fungerat bra och vad man behöver bli bättre på och därefter genomfört en rad förändringar. Vi kan därmed dra slutsatsen att alla aktivt arbetar för att öka lärandet om kriser och kriskommunikation, de är "lärande" organisationer (Christianson, et al., 2009).

Slutsatser och diskussion

Myndigheterna kommenterar själva i sina årsredovisningar att krisberedskapen är god och i intervjuerna uttrycker de kommunikationsansvariga att kriskommunikationen under finanskrisen i stort sett fungerade bra. De lärdomar myndigheterna har dragit efter krisen och de förändringar man genomfört visar samtidigt på de brister man haft under krisen: en för snäv bemanning, särskilt när det gäller att svara mot mediernas tryck, hemsidor som klarar stor press och många besökare samtidigt, mer kontinuerlig kommunikation och ett ökat samarbete mellan myndigheterna. Analysen av pressmeddelanden visade också att i den akuta krisfasen var myndigheterna inte beredda, och kommunicerade för lite och för sällan. Här hade man snabbare behövt ställa om och sätta in mer resurser. När myndigheterna själva inte kommunicerar lämnar man arenan öppen för andra aktörer som gör tolkningarna.

Vår första frågeställning var hur krisen uppfattades av de viktigaste myndigheterna. De inledande intervjuerna visade att krisen i huvudsak berörde Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden, förutom Finansdepartementet. De här tre myndigheterna arbetade aktivt med kriskommunikation under finanskrisen. Däremot är det intressant att myndigheterna inte själva definierade situationen som en kris. Det visar vår genomgång av pressmeddelanden och andra dokument. Krisen var inte en svensk kris, utan först en amerikansk bolånekris som utvecklades till en internationell/global kris. Även om Riksbanken och Finansinspektionen använde beteckningen kris under våren 2008, distanserade man sig från den. Riksbankens Lars Nyberg formulerade det som att vi var åskådare – inte deltagare. Bristen på kommunikation i den akuta krisfasen visar också att det inte var myndigheterna som initierade kriskommunikationen, utan att den utvecklades som ett svar på det behov som omvärlden hade av att förstå händelserna, hoten och riskerna. För svensk del var det egentligen aldrig någon kris, anser Finansinspektionens Lars Malmström – men det *hade kunnat bli* en systemkollaps, det vill säga en kris om inte myndigheterna genomfört de åtgärder man vidtog för att underlätta för bankerna under hösten 2008.

Analysen visar även att myndigheternas uppfattning utvecklas över tid och att de i efterhand får perspektiv på omfattningen av krisen och dess konsekvenser. Efteråt kan man kommunicera att det var "dramatiskt", att situationen var "allvarlig" och att "marknaden slutade fungera helt" – men under den akuta fasen undveks medvetet sådana formuleringar. I stället kommenterades "turbulensen" och "den finansiella

oron", och man betonade att "stabiliteten inte var hotad". Det finns även exempel på hur man i efterhand formar sammanhållna berättelser om hur krisen började, dess orsaker och konsekvenser.

Vår andra frågeställning handlade om vilka kommunikationsinsatser som gjordes. Intervjuerna visar att såväl Riksbanken, Finansinspektionen som Riksgälden gjorde en rad kommunikationsinsatser under krisen och kommunikationsarbetet blev betydligt mer intensivt än normalt. Hemsidorna och kommunikationen med medierna var i centrum, och man hade även ett nära samarbete myndigheterna emellan under krisen, som senare formaliserades i nätverket FSPOS. De krisövningar man haft i Krisberedskapsmyndighetens regi var viktiga och gjorde att man vid myndigheterna upplevde att man hade god handlingsberedskap. Däremot såg vi att kommunikationsarbetet under krisen till stor del hanterades inom den ordinarie organisationen, man genomförde inga stora förändringar just under krisen.

Vår tredje frågeställning var vilka budskap som kommunicerades under krisen. Analysen visar att kommunikationen hela tiden präglades av en balans eller ett spänningsförhållande mellan krismedvetenhet och normalitet. Ett centralt tema är finansiell oro eller stabilitet som var genomgående i kommunikationen, också beroende på att det ligger i myndigheternas uppdrag att ansvara för att det svenska finansiella systemet är stabilt. I början av krisen betonade myndigheterna att de noga följde utvecklingen, men att det svenska finansiella systemet inte var hotat. Temat att vi var krisens åskådare och inte deltagare blev dock inte långvarigt. När krisen började påverka även interbankmarknaden i Sverige blev kommunikationen mer koncentrerad kring de konkreta åtgärderna. Förtroende var också ett tema, som framför allt karaktäriserade kris-kommunikationen efter den akuta krisfasen. När myndigheterna retrospektivt skapade mening kring krisen konstaterade man att förtroende både var en orsak till krisen och en väg till lösningen av den och att förtroendet under krisen var relaterat till myndigheternas verksamhet.

Kommunikationsstrategierna skilde sig tydligt åt mellan myndigheterna. Finansinspektionen och Riksgälden strävade efter enkelhet och entydighet, medan Riksbankens kommunikation präglades av komplexitet och strategisk mångtydighet. Vi har inte i den här rapporten undersökt hur olika myndigheternas budskap togs emot under krisen, det är en fråga som är intressant att återkomma till i framtida studier.

Vår fjärde frågeställning handlade om hur kriskommunikationen påverkades av uppfattningen om krisen. Här ser vi tydligt att såväl Skatteverket som Försäkringskassan inte definierade finanskrisen som en kris som berörde dem, och därför inte heller vidtog några åtgärder mer än att bevaka utvecklingen noggrant. Riksgäldens kommu-

nikation präglades under hela våren 2008 av det goda ekonomiska läget i Sverige, och därför blev övergången till kriskommunikation i mitten av september väldigt abrupt. Inga varningssignaler eller risker hade kommunicerats, och man hade heller inte tillräcklig förberedelse för den snabba omställning av personella resurser som behövdes när krisen väl bröt ut. Finansdepartementet kommunicerade under våren 2008 om krisen, och bevakade de finansiella företagen som vanligt, men förberedde sig inte för att kommunicera tättare och kommentera läget i mitten av september 2008. Även på Riksbanken, som kommunicerade varningssignaler om krisen under våren, togs man med överraskning av händelserna i samband med Lehman Brothers konkurs. Men här var man förhållandevis snabb med att kommunicera om krisen och sätta in den i ett sammanhang och ge förklaringar. Riksbankens kommunikation visar att man var medveten om, och varnade för de risker som kunde uppstå. Därigenom var steget till handling inte lika långt som för de andra myndigheterna, och man kunde snabbare anpassa kommunikationen i samband med de krisåtgärder man vidtog. Även om alla myndigheter betonar vikten av flexibilitet kan vi se att man på Riksbanken hade ett annat förhållningssätt till komplexitet och även ett försprång när det gällde att verkligen vara flexibel i sin kommunikation.

Slutligen ville vi svara på frågan om vilka samband som finns mellan uppfattningen om krisen och lärandet av den. Som forskare tidigare påpekat får den betydelse vi ger olika händelser i omvärlden konsekvenser för hur vi agerar (Coombs, 2012; Weick, 1995).

Denna koppling framstår tydligt. Alla myndigheter har utifrån de brister de uppfattat under krisen dragit lärdomar och genomfört förändringar. Riksbanken kommunicerar explicit om lärdomar man kan dra av krisen, och om sin kommunikation. Det visar att Riksbanken har en större uppmärksamhet och fäster större vikt vid såväl lärandet om krishantering, som om kommunikation, jämfört med övriga myndigheter. Samtidigt har Riksbanken gjort färre förändringar efter finanskrisen – man hade redan tagit fram en ny kommunikationspolicy, ny hemsida och nya arbetsrutiner. Risken att man är så nöjd att man inte ser behovet av förändring, och därigenom paradoxalt nog blir sämre förberedd för nästa kris finns alltid. Men Riksbankens kontinuerliga kommentarer om det egna lärandet och betoningen av den komplexa omvärlden talar emot det.

Analysen visar således att myndigheterna aktivt arbetat med sin kriskommunikation såväl före, under som efter krisen. Finansinspektionen och Riksgälden väljer att följa de traditionella teorier och rekommendationer när det gäller budskap som litteraturen om kriskommunikation ger: att kommunicera enkelt och entydigt. Riksbankens kommunikation karaktäriseras däremot av komplexitet och mångtydighet – enligt

andra teorier är det ett effektivare sätt att hantera en snabbt föränderlig och osäker omvärld. Resultatet av undersökningen av myndigheternas kriskommunikation kan med fördel användas för fortsatta analyser av hur deras kriskommunikativa budskap togs emot, exempelvis av medierna, genom jämförelser av myndigheternas budskap med den bild av krisen som speglades av medierna. Kriskommunikationens relation till förtroende hos olika målgrupper kan även analyseras med hjälp av mätningar av förtroende för myndigheterna som genomfördes under krisen.

Bilaga I. Material

Intervjuer med kommunikationsansvariga

	Datum	
Pernilla Meyersson, Informationschef Riksbanken	2010-05-11	
Marja Lång, Informationschef Riksgälden	2010-05-17	
Sten Eriksson, Informationschef Skatteverket	2010-05-17	
Inger Dunér, Informationsdirektör Försäkringskassan	2010-05-17	
Jörgen Eklund Planeringschef hos Finansminister Anders Borg, Finansdepartementet	2010-05-24	
Lars Malmström, Informationschef Finansinspektionen	2010-06-04	
Christine von Sydow, Informationschef Finansdepartementet	2010-06-15	
Berit Sjödin, Säkerhetschef Försäkringskassan	2010-06-23	
Lars Malmström, bitr. Kommunikationschef Finansinspektionen	2011-06-21	
Pernilla Meyersson, Informationschef Riksbanken	2011-06-27	
Marja Lång, Presschef Riksgälden	2011-06-27	

Pressmeddelanden och övriga dokument

2008–2010	Pressmeddelanden	Övriga dokument	Årsredovisningar	Antal
RB	223	45	3	271
RG	121	62	3	186
FI	91	13	3	107
Summa:	435	108	9	564

Litteratur

- Ashmos, D. P., Duchon, D., & McDaniel, R. R. (2000). Organizational responses to complexity: the effect on organizational performance. *Journal of Organizational Change Management*, 13(6), 577-594.
- Barge, J. K., & Little, M. (2002). Dialogical wisdom, communicative practice, and organizational life. *Communication Theory*, 12(4), 375-397.
- Benoit, W. L. (1997). Image repair discourse and crisis communication. *Public Relations Review*, 23(2), 177-186.
- Christianson, M. K., Farkas, M. T., Sutcliffe, K. M., & Weick, K. E. (2009). Learning Through Rare Events: Significant Interruptions at the Baltimore & Ohio Railroad Museum. *Organization Science*, 20(5), 846-860.
- Coombs, W. T. (2010). Crisis communication. A developing field. In R. L. Heath (Ed.), *The Sage Handbook of Public Relations* (Second ed., pp. 477-488). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Coombs, W. T. (2012). *Ongoing crisis communication. Planning, managing, and responding*. (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Coombs, W. T., & Holladay, S. H. (Eds.). (2010). *The Handbook of Crisis Communication*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Dutton, J. E., & Ashford, S. J. (1993). Selling issues to top management. *Academy of Management Review*, 18(3), 397-428.
- Eisenberg, E. M. (1984). Ambiguity as strategy in organizational communication. *Communication Monographs*, 51(3), 227-242.
- Elliott, D., & Macpherson, A. (2010). Policy and Practice: Recursive Learning From Crisis. *Group & Organization Management*, 35(5), 572-605.
- Eriksson, M. (2006). *Kriskommunikation via webben. Studier av dubbelmordet i Linköping, kemiraolyckan och stormen Gudrun* (No. 2006:1). Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Eriksson, M. (2009). *Nätens kriskommunikation*. Lund: Studentlitteratur.
- Fairhurst, G. T. (2011). *The power of framing. Creating the language of leadership*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Fairhurst, G. T., & Sarr, R. A. (1996). *The art of framing: Managing the language of leadership*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Falkheimer, J., & Heide, M. (2008). *Kriskommunikation i ett gobalt samhälle* (No. 2008:4). Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Falkheimer, J., Heide, M., & Larsson, L. (2009). *Kriskommunikation*. Malmö: Liber.
- Flodin, B. (1993). *Myndigheters kriskommunikation. En kunskapsöversikt* (No. 163: 2). Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Gilpin, D., & Murphy, P. (2006). Reframing crisis management through complexity. In C. Botan & V. Hazleton (Eds.), *Public Relations Theory II* (pp. 375-392). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Gioia, D. A., & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic Management Journal*, 12(6), 433-448.

- Gioia, D. A., Thomas, J. B., Clark, S. M., & Chittipeddi, K. (1994). Symbolism and strategic change in academia – The dynamics of sensemaking and influence. *Organization Science*, 5(3), 363-383.
- Griffin-Padgett, D. R., & Allison, D. (2010). Making a Case for Restorative Rhetoric: Mayor Rudolph Giuliani Mayor Ray Nagin's Response to Disaster. [Article]. *Communication Monographs*, 77(3), 376-392.
- Hedquist, R. (2002). *Trovärdighet – en förutsättning för förtroende* (No. 182). Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Heide, M., Johansson, C., & Simonsson, C. (Eds.). (2005). *Kommunikation och organisation*. Malmö: Liber.
- Huang, Y. H. (2008). Trust and Relational Commitment in Corporate Crises: The Effects of Crisis Communicative Strategy and Form of Crisis Response. *Journal of Public Relations Research*, 20(3), 297-327.
- Jameson, D. A. (2009). Economic crises and financial disasters. *Journal of Business Communication*, 46(4), 499-509.
- Johansson, C. (2007). Research on organizational communication. The case of Sweden. *Nordicom Review*, 28(1), 93-110.
- Kim, S., Johnson Avery, E., & Lariscy, R. W. (2009). Are crisis communicators practicing what we preach?: An evaluation of crisis response strategy analyzed in public relations research from 1991 to 2009. *Public Relations Review*, 35, 446-448.
- Kramer, R. M., & Lewicki, R. J. (2010). Repairing and Enhancing Trust: Approaches to Reducing Organizational Trust Deficits. *Academy of Management Annals*, 4, 245-277.
- Larsson, L. (2010). Crisis and learning. In W. T. Coombs & S. H. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 713-718). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Ledingham, J. A., & Bruning, S. D. (1998). Relationship management in public relations: Dimensions of an organization-public relationship. *Public Relations Review*, 24(1), 55-65.
- Lee, B. K. (2004). Audience-oriented approach to crisis communication: A study of Hong Kong consumers' evaluation of an organizational crisis. *Communication Research*, 31(5), 600-618.
- Leitch, S., & Davenport, S. (2007). Strategic ambiguity as a discourse practice: the role of keywords in the discourse on 'sustainable' biotechnology. *Discourse Studies*, 9(1), 43-61.
- Maitlis, S., & Lawrence, T. B. (2007). Triggers and enablers of sensegiving in organizations. *Academy of Management Journal*, 50(1), 57-84.
- Maitlis, S., & Sonenshein, S. (2010). Sensemaking in Crisis and Change: Inspiration and Insights From Weick (1988). *Journal of Management Studies*, 47(3), 551-580.
- Martin, P. Y., & Turner, B. A. (1986). Grounded theory and organizational research. *Journal of Applied Behavioral Science*, 22(2), 141-157.
- Miller, A. N., & Littlefield, R. S. (2010). Product recalls and organizational learning: ConAgra's responses to the peanut butter and pot pie crises. *Public Relations Review*, 36(4), 361-366.
- Mills, J. H. (2003). *Making Sense of Organizational Change*. London: Routledge.
- Newton, K. (2001). Trust, social capital, civil society, and democracy. *International Political Science Review*, 22(2), 201-214.
- Olofsson, A. (2008). *När budskapet fram? Kriskommunikation i ett mångkulturellt samhälle* (No. 2008:3). Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

- Palm, L., & Falkheimer, J. (2005). *Förtroendekriser – Kommunikationsstrategier före, under och efter*. Västerås.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3 ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Robinson, S. L. (1996). Trust and breach of the psychological contract. *Administrative Science Quarterly*, 41(4), 574-599.
- Roux-Dufort, C. (2000). Why organizations don't learn from crises: The perverse power of normalization. *Review of Business*, 21, 25-30.
- Rönnerstrand, B., & Johansson, S. (2008). *SOM Förtroendet för myndigheter. Riks-SOM-undersökningen 1986-2007* (No. 2008:25). Göteborg: SOM-Institutet.
- Schultz, F., & Raupp, J. (2010). The social construction of crises in governmental and corporate communications: An inter-organizational and inter-systemic analysis. *Public Relations Review*, 36(2), 112-119.
- Seeger, M. W., & Ulmer, R. R. (2002). A post-crisis discourse of renewal: The cases of malden mills and Cole hardwoods. [Article]. *Journal of Applied Communication Research*, 30(2), 126-142.
- Seeger, M. W., Ulmer, R. R., Novak, J. M., & Sellnow, T. (2005). Post-crisis discourse and organizational change, failure and renewal. *Journal of Organizational Change Management*, 18(1), 78-95.
- Shaw, D., Hall, M., Edwards, J. S., & Baker, B. (2007). Responding to crisis through strategic knowledge management. *Journal of Organizational Change Management*, 20(4), 559-578.
- Tracy, K. (2007). The discourse of crisis in public meetings: Case study of a school district's multimillion dollar error. *Journal of Applied Communication Research*, 35(4), 418-441.
- Ulmer, R. R., Seeger, M. W., & Sellnow, T. L. (2007). Post-crisis communication and renewal: Expanding the parameters of post-crisis discourse. *Public Relations Review*, 33(2), 130-134.
- Weick, K. E. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*, 25(4), 305-317.
- Weick, K. E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations – The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628-652.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Weick, K. E. (2010). Reflections on Enacted Sensemaking in the Bhopal Disaster. *Journal of Management Studies*, 47(3), 537-550.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.
- Wicks, D. (2001). Institutionalized mindsets of invulnerability: Differentiated institutional fields and the antecedents of organizational crisis. *Organization Studies*, 22(4), 659-692.
- Österman, T. (2004). *Förtroendet under vardag och kriser*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.

