



Stockholms
universitet

Kandidatuppsats, 15 hp
Statsvetenskap III, HT 2013
Statsvetenskapliga institutionen

Statens roll i svensk krisberedskap

En idéanalys av den nationella strategin för skydd av samhällsviktig verksamhet

Författare: Frank Eriksson-Wingårdh
Handledare: Martin Qvist

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| 1. Inledning | 4 |
| 2. Syfte och frågeställningar | 5 |
| 2.1 Disposition..... | 5 |
| 2.2 Tidigare forskning | 5 |
| 3. Teori | 7 |
| 3.1 Governance..... | 7 |
| 3.2 Statens roll i samhällsstyrningen | 9 |
| 4. Metod | 11 |
| 4.1 Material..... | 11 |
| 4.2 Källkritik..... | 12 |
| 4.3 Avgränsningar | 13 |
| 4.4 Analysverktyg..... | 13 |
| 4.5 Idealtyper för statens roll i samhällsstyrningen | 15 |
| 5. Bakgrund | 18 |
| 5.1 Resiliens | 18 |
| 5.2 Svensk krisberedskap..... | 19 |
| 6. Resultat | 20 |
| 6.1 Resiliens | 21 |
| 6.2 Statens makt..... | 21 |
| 6.3 Synen på institutioner | 23 |
| 6.4 Spelregler..... | 24 |
| 6.5 Strategistil..... | 24 |
| 6.6 Mål med att involvera aktörer..... | 25 |
| 6.7 Kommunikationens roll | 26 |
| 6.8 Ledarskap | 27 |
| 6.9 Kontext | 28 |
| 6.10 Koppling till problemtyper | 29 |
| 6.11 Typiska outputs och outcomes..... | 29 |
| 6.12 Nivåer | 30 |
| 6.13 Marknad..... | 30 |
| 7. Slutsatser | 31 |
| 7.1 Statens makt..... | 31 |
| 7.2 Önskvärt tillstånd utifrån de olika kategorierna..... | 32 |
| 7.3 Diskussion | 32 |
| 7.4 Vidare forskning..... | 34 |
| 8. Referenser | 34 |
| 8.1 Litteratur | 34 |
| 8.2 Tryckta källor | 35 |
| 8.3 Elektroniska källor..... | 35 |
| 8.4 Intervju | 35 |
| <i>Bilaga: underlag för intervju</i> | 36 |

Sammanfattning

Den här uppsatsens syfte är att undersöka hur statens roll i krisberedskapen påverkas av det resiliensperspektiv som utgör grunden i den nationella strategin för skydd av samhällsviktig verksamhet. Uppsatsens frågeställningar är: ”Vilken form tar sig statens makt gentemot det omgivande samhället?” och ”Vilket önskvärt tillstånd för statens roll i krisberedskapen uttrycks i strategin?” Med utgångspunkt i governance-teori skapas ett analysverktyg med idealtyper av statens roll i samhällsstyrningen. Det används sedan för att analysera strategin. Analysen kompletteras av en intervju med en informant som har kunskap om strategins innehåll och om arbetet att ta fram den. Analysen visar att staten använder sig av samverkan när det är nödvändigt, men behåller samtidigt stort inflytande över policyprocessen. Vidare är det få av dimensionerna där den önskvärda rollen för staten faller helt inom den ena eller den andra kategorin i analysverktyget – ofta finns det drag av såväl government som governance.

Nyckelord

governance, resiliens, krisberedskap, samhällsviktig verksamhet, kritisk infrastruktur

Tack till

Jag vill tacka min handledare Martin och mina kurskamrater Isabella, Anna, Beatrice och Jacob för era värdefulla synpunkter och er uppmuntran under arbetet med den här uppsatsen och Bo Gellerbring från MSB som ställde upp på att bli intervjuad.

1. Inledning

”Resiliens är förmågan hos en enskild person, ett hushåll, en befolkningsgrupp, ett land eller en region att motstå, anpassa sig efter och snabbt återhämta sig från påfrestningar och chocker” – definition från *EU-strategi för resiliens: Lära av livsmedelsförsörjningskriser* (MSB 2013a:16).

Med *resiliensbegreppet* menas här det som kan fyllas med innehåll av olika aktörer, medan *resiliensperspektivet* är det som uppstår när en vald definition börjar omvandlas till praktik.

På senare tid har flera betydande internationella organisationer införlivat resiliensbegreppet i sina styrdokument utifrån egna definitioner av begreppet som utgår från deras respektive områden. Bland dessa organisationer kan nämnas: Europeiska unionen (EU), FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), United Nations Children's Fund (UNICEF), Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen (IFRC), Department for International Development (DFID) i Storbritannien, FN:s klimatpanel (IPCC) och FN:s utvecklingsprogram (UNDP) (MSB 2013a:15f). Med tanke på det genomslag som resiliens har fått inom ett så brett fält av olika verksamheter är det föga förvånande att det de senaste åren även har vunnit popularitet inom krisberedskapen. Resiliensbegreppet återfinns i den strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) nyligen har utvecklat och som syftar till att ”skapa ett mer resilient samhälle med en förbättrad förmåga att motstå och återhämta sig från allvarliga störningar i samhällsviktig verksamhet” (MSB 2011a:15).

Inom krisberedskapen medför resiliensperspektivet att det i ökad grad sker samverkan mellan staten och andra aktörer över traditionella hierarkiska gränser. Decentralisering av förmåga och ansvar lyfts fram som framgångsfaktorer i resiliensperspektivet (Boin & McConnell 2007:55). Det är dock inte utan kritik som resiliens har tagit plats inom krisberedskapen. Welsh (2013:6) menar att resiliensperspektivet är problematiskt därför att det kan användas för att lägga över ansvaret från staten till individer och institutioner; statens roll förändras från att hantera kriser till att samordna och bidra med resurser när det behövs.

Vilken roll staten bör ha i krisberedskapen, i förhållande till andra aktörer som enskilda individer och företag, baseras på antaganden om hur omvärlden är beskaffad och hur de hot som finns mot samhället bäst bemöts. Dessa antaganden är politiska ställningstaganden i lika hög grad som den färdiga policyn därför att de får konsekvenser för hur samhället

organiseras. Det är dock inte alltid tydligt att så är fallet och därför är det motiverat att närmare granska dessa antaganden.

Inom såväl samhällsstyrning som resiliens inom krisberedskapsområdet går det att urskilja dels en ögonblicksbild av hur det ser ut i praktiken, dels en idé om ett önskvärt tillstånd. Det är denna idé om vilken statens roll bör vara som står i centrum för den här undersökningen. För att undersöka hur statens roll påverkas av resiliensperspektivet är governance-forskning en särskilt lämplig teoretisk ram. Den fokuserar på den omvandling av statens roll i samhällsstyrningen som skett de senaste 20 åren, från government till governance (Pierre & Peters 2000:1). Genom governance-perspektivet går det att få ökad förståelse för de roller som staten får till följd av omvandlingen (Pierre & Peters 2000:25).

2. Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att undersöka hur statens roll i krisberedskapen påverkas av det resiliensperspektiv som utgör grunden i strategin för skydd av samhällsviktig verksamhet. Med hjälp av ett analysverktyg som är konstruerat för att förtydliga olika dimensioner av statens roll i samhällsstyrningen kommer följande frågeställningar att besvaras:

- Vilken form tar sig statens makt gentemot det omgivande samhället?
- Vilket önskvärt tillstånd för statens roll i krisberedskapen uttrycks i strategin?

2.1 Disposition

Inledningsvis har uppsatsens vetenskapliga problem, syfte och frågeställningar presenterats. Härnäst följer en genomgång av hur uppsatsens ämnesval förhåller sig till tidigare forskning. Efter det följer teorikapitlet där governance presenteras, först allmänt och sedan i relation till statens roll i samhällsstyrningen. Avsnittet om statens roll i samhällsstyrningen utgör grunden för det analysverktyg som presenteras i det efterföljande metodkapitlet, där även val av metod, material och avgränsningar diskuteras. Därefter följer ett bakgrundskapitel som syftar till att sätta empirin i ett vidare sammanhang. Sedan presenteras resultaten från analysen av empirin. Avslutningsvis följer en presentation av undersökningens slutsatser och en övergripande diskussion om studiens upplägg samt förslag till vidare forskning.

2.2 Tidigare forskning

De vanligaste resultaten vid artikelsökningar på Stockholms universitetsbiblioteks hemsida och på *Google scholar* (en sökmotor för vetenskaplig litteratur) med sökorden resiliens,

governance och kriser är artiklar om styrning och förvaltning av olika sorters ekosystem för att bygga resiliens. Resiliens har även vunnit mark inom organisationsteori, mer specifikt inom riskhantering. Inom kritisk infrastruktur och resiliens, som kan sägas ligga närmare studiens område, har det på senare tid tillkommit ett stort antal artiklar.

Kärnan i governance-litteratur kan sägas vara frågor om statens roll i samhällsstyrningen. Relevanta delar ur det centrala verket *Governance, Politics and the State* (Pierre & Peters 2000) presenteras i teoridelen. Meuleman (2008) har med hjälp av en metastudie utvecklat ett ramverk för olika governance-stilar, ur vilket den här studien har lånat ett antal dimensioner som tillsammans med teori från Pierre och Peters tidigare nämnda verk använts för att konstruera analysverktyget.

I artikeln *Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience* beskriver Boin och McConnell (2007) ett behov av att använda sig av resiliens inom krisberedskap, särskilt för kritisk infrastruktur, för att hantera de sårbarheter och potentiellt katastrofala följder som störningar och kriser kan få utifrån begränsningar som finns hos top-down-inriktade krishanteringssystem. Även konkreta förslag på hur resiliens kan skapas och hinder mot implementeringen av det presenteras i artikeln.

Resiliensbegreppets intåg på krisberedskapsarenan har dock inte varit utan kritik. I artikeln *Resilience and responsibility: governing uncertainty in a complex world* medger Welsh (2013:8) att resiliens förvisso kan vara ett användbart verktyg, på det teoretiska planet, för att förstå den svåröverblickbara kontext som krisberedskapen befinner sig i idag. Men han är samtidigt kritisk mot att resiliens har blivit en normativ grund för samhällets organisering och argumenterar för att resiliens flyttar ansvar från staten till individer och institutioner (Welsh 2013:6). Dessutom har resiliens fått allt större inflytande över både den politiska och den akademiska diskursen (Welsh 2013:1). Detta kan bli problematiskt när ”systemet” används som övergripande begrepp för att fånga in socioekonomiska och socioekologiska relationer och ”systemet” blir verkligt då medborgarna involveras i beteenden som ger det mening (Welsh 2013:7). Vidare blir osäkerhet och störningar mot ”systemet” ett normaltillstånd med resiliens som normativ grund för politiken (Welsh 2013:8).

Äldre resiliensteorier med en ambition att skydda ”systemet” fokuserar mer på robusthet; att återvända till normaltillståndet trots störningar (Welsh 2013:6). Nyare varianter menar att lösningen inte är att kämpa mot förändring utan att acceptera den som normal och istället

anpassa sig genom att ge upp delar som inte är nödvändiga för "systemets" överlevnad (Welsh 2013:6). Ett exempel på resiliens hämtat från dess ursprungsområde naturvetenskapen skulle kunna vara ett ekosystem som återhämtar sig efter en störning, t.ex. ett skogsområde efter en skogsbrand. Inom uppsatsens ämnesområde skulle det t.ex. kunna vara ett samhälle där aktörer genom åtgärder före, under och efter en kraftig storm ser till att den negativa påverkan blir så liten som möjligt och tar till vara på de erfarenheter som skapas.

3. Teori

I det här kapitlet presenteras först en introduktion till förvaltningsforskning. Därefter följer en genomgång av statens roll i ett government- respektive governance-perspektiv, vilket senare används för att konstruera analysverktygets idealtyper.

3.1 Governance

Governance är ett brett begrepp som saknar en bra svensk översättning, men ibland används ordet samhällsstyrning. Eftersom samhällsstyrning, som vi ska se, inte fångar in governance på ett bra sätt kommer det engelska ordet att användas i uppsatsen. Governance används för att visa på statens förändrade roll i samhället och förmåga att uppnå allmänna mål, hinder till trots (Pierre & Peters 2000:7). Staten uppnår dessa mål genom anpassning till den förändrade omvärlden. Att stater anpassar sig till sin omvärld är förmodligen lika gammalt som staten själv, menar Pierre och Peters (2000:25).

Synen på hur staten förhåller sig till samhället och på de beroendeförhållanden som finns i relationen har förändrats. Samtidigt som staten har kvar sin lagstiftande makt är den mer beroende av andra aktörer än tidigare; detta på grund av att staten saknar antingen resurser eller legitimitet, eller för att omvärlden har blivit mindre styrbar (Pierre & Peters 2000:4f). Trots att statens roll har förändrats finns det vissa ansvarsområden som traditionellt har varit en del av statens ansvar och som enligt Pierre och Peters fortfarande sköts bäst av den. De är t.ex. polisväsende, till viss del samhällssäkerhet och försvar (Pierre & Peters 2000:7).

Det kan verka paradoxalt att anlägga ett statscentrerat perspektiv och samtidigt betona vikten av icke-statliga aktörer. Valet av ett statscentrerat perspektiv motiveras med att stater fortfarande spelar en viktig roll i samhällsstyrningen och att den traditionella synen på staten utgör en bra måttstock för att identifiera de förändringar som skett (Pierre & Peters 2000:194). Enligt Pierre och Peters (2000:31) består statens roll idag främst av att sätta mål för styrningen. Governance-perspektivet gör det även möjligt att få en bättre överblick över

processen än med traditionella jämförande perspektiv. Såväl institutioners interaktion som samhällets roll i styrningen ses mot bakgrund av de övergripande politiska mål som man har kommit överens om och försöker uppnå genom politiska processer (Pierre & Peters 2000:32).

Det är viktigt att skilja mellan governance som fenomen (sådant som kan observeras i verkligheten) och som teori. Governance som teori lägger stor vikt vid kontext för att förklara vilket inflytande politiska institutioner har, samtidigt som perspektivet medger att politiskt inflytande ofta kommer från entreprenörskap (Pierre & Peters 2000:24). Det pågår en debatt om vad som faktiskt menas med governance och governance-teori är därför ännu inget enhetligt begrepp (Pierre & Peters 2000:7), det är snarare observationer som kanske kommer att kunna användas för att bygga en enhetlig teori i framtiden.

Eftersom governance är så brett finns det utrymme för att använda sig av olika teorier för att studera det. Dessa teorier kan bygga på väldigt olika antaganden. Vissa är starkt top-down-centrerade och ser staten som stark (Pierre & Peters 2000:37). Andra menar att staten har förlorat en del av sin makt och att samhället och marknader har blivit självorganiserande (Pierre & Peters 2000:38f). Vidare finns det teorier som fokuserar på samverkan (Pierre & Peters 2000:45). Nätverk och lokala policysamhällen är ett bottom-up-perspektiv som fokuserar på olika gruppers samverkan, med eller utan statens inblandning. Det är i den samverkan som styrningen uppstår. Dessa grupper är tillräckligt starka för att göra motstånd om staten skulle försöka tvinga på dem policy ovanifrån (Pierre & Peters 2000:45). Den s.k. Transition-rörelsen är ett gräsrotsinitiativ som använder sig av resiliensperspektivet för att uppnå ett *regimskifte* (centralt begrepp inom resiliensteori) till ett mer hållbart samhälle (Welsh 2013:8).

Det finns en trend av att statens traditionella roll som leverantör av välfärd har fått ge plats åt andra former, t.ex. genom samverkan med privata aktörer. Samtidigt skiljer sig statens roll mellan olika policyområden och länder. Pierre och Peters (2000:46) lyfter fram Skandinavien där det finns välutvecklade strukturer för vissa intressegrupper medan andra möts med skepsis. I Sverige finns det en, om än ganska ung, tradition av samverkan mellan staten och miljörelsen (Duit, Galaz, & Löf 2009:135). Det är heller inte ovanligt att olika aktörer är en del av staten på ett eller annat sätt.

I teorin kan staten ses som oberoende eller beroende variabel gentemot governance. I praktiken sker dock en ömsesidig påverkan (Pierre & Peters 2000:26). I den här undersökningen är resiliensperspektivet i strategin den oberoende variabeln och statens roll

den beroende variabeln. Duit, Galaz och Löf (2009:126ff) anlägger ett annat perspektiv när de beskriver, utifrån den del av resiliensteorin som handlar om komplexa system, hur den förändrade samhällsstyrningen påverkar samhället i sig.

Det är inte bara statens förmåga att styra som spelar roll. Samhällen kan vara mer eller mindre styrbara. Pierre och Peters (2000:33) menar att det viktigaste man kan göra för att öka statens förmåga att styra i demokratiska samhällen är att öka förmågan hos samhällets olika delar att organisera och styra sig själv. Det är dock en fråga som mest diskuteras i relation till unga demokratier, men det kan även vara relevant i mer stabila demokratier, särskilt ur ett governance-perspektiv som betonar vikten av icke-statliga aktörer. Ur det perspektivet kan civilsamhället ses som kompletterande till och samarbetande med staten, istället för konkurrerande (Pierre & Peters 2000:39).

3.2 Statens roll i samhällsstyrningen

Med den traditionella synen på staten som måttstock blir det tydligt vilka förändringar som har skett i statens förmåga att styra samhället. Det ger också en utgångspunkt för att förstå konsekvenserna av förändringarna (Pierre & Peters 2000:79). I den här undersökningen används governance-perspektivet för att undersöka hur resiliensperspektivet i strategin påverkar statens roll. Resiliensperspektivet utvidgar krisberedskapen till att omfatta nya aktörer och olika nivåer, vilket är en beröringspunkt med governance-perspektivet. Att de har utvecklats något så när parallellt kronologiskt och är kopplade till den övergripande samhällsförändringen talar också för att de båda perspektiven är besläktade.

Följande karaktärisering av den traditionella synen på staten som government bygger på Pierre och Peters (2000:81f) genomgång som fokuserar på följande huvuddelar: statscentrering, institutionell isolering och homogenitet, statens suveränitet och överlägsenhet samt fokus på lagtexter¹. Staten består av mäktiga institutioner som kan påtvinga andra de styrandes vilja. Det finns ingen lika mäktig aktör. Staten har makt att t.ex. styra marknader, omfördela resurser mellan olika grupper i samhället och minska eller utöka välfärden. I vilken mån staten gör ovanstående är ett val och alltså inte beroende av statens makt - om staten vill så kan den. Med institutionell isoleringen menas att institutioner kan uppnå sina mål genom sin lagstiftade makt; de behöver alltså inte samverka eller förhandla med andra aktörer. Institutionell homogenitet är ett antagande om att det inte finns spänningar eller motstridiga intressen inom institutioner. Statens suveränitet och överlägsenhet ligger i att dess

¹ Författarens något förenklande översättning av "constitutional issues and arrangements".

makt är absolut, i motsats till att vara relativ, beroende av kontext och förhandlingsbar. Staten har ”makt över någon” snarare än ”makt att göra något”. Det sker utbyten mellan staten och resten av samhället, men mest på statens villkor. Staten är okänslig för legitimitetsproblem och kritik när det kommer till beskattning och deltagande som skulle kunna minska dess inflytande. Lagtexter anses utgöra politikens spelregler och hur de faktiskt påverkar politiken ges lite uppmärksamhet.

Nedanstående karaktärisering bygger på Pierre och Peters (2000:82f) genomgång av governance-perspektivet som fortfarande är statscentrerat men skiljer sig genom att lägga större vikt vid utbytet mellan offentligt och privat, hur kontext och entreprenörskap påverkar samhällsförändring och hur det i sin tur påverkar staten. I det här perspektivet är statscentreringen i större utsträckning ett medvetet analytiskt val, staten är en aktör bland andra och beroende av sin förmåga att mobilisera andra aktörer för att nå sina mål. Statens inflytande kommer inte bara från dess resurser. Dess förmåga att styra och koordinera är också viktig. Istället för att se institutioner som isolerade och homogena medger governance-perspektivet att det kan finnas betydande uppdelning och spänning både mellan och inom institutioner. Målkonflikter kan förekomma. Strukturerna har medvetet blivit mindre stela för att möjliggöra nya utbyten mellan staten och delar av samhället. Vidare utmanas statens suveränitet. Även om det fortfarande bara är staten som har lagstiftande makt och som kan ta vissa beslut har behovet av statens stöd minskat för många aktörer. Nu är det istället staten som försöker få privata aktörers stöd och deltagande. Slutligen ses inte lagtexter som lika viktiga när politisk makt kommer från att ta vara på tillfällen och kontexter. Lagtexter sätter inte längre spelreglerna.

En annan viktig aspekt av governance-perspektivet är hur statens makt och kontroll har flyttats från den nationella nivån, uppåt till internationella aktörer och organisationer, nedåt till regioner, städer och kommuner och utåt till institutioner som är skilda från staten. Men det är inte något nollsummespel; institutioner på en nivå kan få ökat inflytande utan att inflytandet minskar för institutioner på andra nivåer (Pierre & Peters 2000:77f).

Utöver de två idealtyper för samhällsstyrning som beskrivits här (government och governance) lyfter Meuleman (2008:30) fram en tredje idealtyp: marknadsstyrning. Den karaktäriseras av decentralisering, utökad självständighet för myndigheter och skapande av nya organisationer som inbegriper både privata och offentliga aktörer. Vidare stöttar den konkurrens istället för samarbete, stimulerar prestationsmätningar och kontraktsuppdrag i

högre grad än i de båda andra styrformerna. Resultatfokus ligger på output, inte outcome. Denna idealtyp kommer inte att användas för att konstruera analysverktyget, vilket diskuteras i avsnitt 4.5: *Idealtyper för statens roll i samhällsstyrningen*.

4. Metod

I det här kapitlet beskrivs och diskuteras det material och den vetenskapliga undersökningsmetod som kommer att användas för att besvara uppsatsens syfte och frågeställningar.

4.1 Material

Det material som stått i centrum för undersökningen är den nationella strategin för skydd av samhällsviktig verksamhet med titeln *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld*. Den är ett dokument på 31 sidor framtaget av MSB under 2011 på uppdrag av regeringen, i samverkan med berörda aktörer. På MSB:s hemsida (MSB 2011b) framgår att det har hållits två workshops med deltagare från centrala myndigheter, kommuner, landsting, länsstyrelser och näringsliv och att strategin har varit ute på remiss hos deltagarnas organisationer.

Strategins syfte är uttryckligen att skapa ett mer resilient samhälle. Därför är det troligt att den representerar den nya strömning inom krisberedskapen som ser resiliens som ett mål för samhällets krisberedskap. Det är dock inte säkert att så är fallet bara för att det står så. Undersökningens syfte är dock inte att belägga att det finns ett resiliensperspektiv i strategin. Med tanke på den starka internationella trenden för resiliens inom olika områden är det inte anmärkningsvärt om det återfinns även i det här sammanhanget. Undersökningen går istället ett steg längre och tar reda på vilken önskad roll för staten strategins resiliensperspektiv resulterar i.

För att komplettera den information som kan fås genom att analysera policydokumentet genomfördes även en semistrukturerad intervju, där det fanns utrymme för informanten att utveckla svaren och för mig som intervjuare att ställa följdfrågor. MSB kontaktades via e-post med en förfrågan om att få intervjua någon med kunskap om strategins innehåll och om arbetet med att ta fram den. Intervjun genomfördes per telefon den 3/12 med Bo Gellerbring från Enheten för skydd av samhällsviktig verksamhet på MSB i Karlstad. Han har varit med under hela processen, från att MSB fick uppdraget att utforma en strategi till att den redovisades för försvarsdepartementet. Under intervjun fick Bo Gellerbring utveckla sådant

som nämndes kort i strategin, svara på frågor kring arbetsprocessen och hjälpa till att försöka tolka vissa formuleringar i texten.

4.2 Källkritik

Strategin är ett allmänt hållet dokument som slår fast en önskvärd riktning för utvecklingen inom krisberedskap för samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur. Den beskriver inte hur det faktiskt ser ut i praktiken och ger heller inga konkreta instruktioner för hur arbetet ska ske, men är lämplig att använda för att svara på uppsatsens frågeställningar om statens makt och önskvärda roll. Strategin kan på grund av det område den fokuserar på inte sägas vara representativ för hela krisberedskapen. Däremot bygger den på centrala principer för svensk krisberedskap och är ett aktuellt fall inom ett område av krisberedskapen som karaktäriseras av komplexitet och många aktörer. Därför borde det vara möjligt att göra vissa generaliseringar utifrån studiens resultat. Det går däremot inte att fastställa någon förändring över tid vilket hade varit möjligt vid en flerfallsstudie. Det går heller inte att säga något om likheter och skillnader mellan den svenska och andra länders strategier utifrån enbart den här studien.

Genom att intervjua en person från MSB, den myndighet som fick uppdraget att ta fram strategin och som har varit ledande i arbetet, går det att få förstahandsinformation om arbetsprocessen och de överväganden som gjorts under arbetets gång. En intervju kan dessutom tillföra ny information som inte är möjlig att utläsa från det som är formulerat i text och svara på frågor som uppstått efter att analysen av texten är utförd. Det är viktigt att ha i åtanke att intervju svaren till stor del består av informantens subjektiva upplevelse. Genom utformningen av frågorna går det till viss del att styra om det är fakta om processen eller subjektiva upplevelser av processen som speglas i svaren. Underlaget för intervjun, redovisat som bilaga till uppsatsen, skickades ut till informanten innan intervjun för att skapa ökad tillit och ge denne möjlighet att förbereda sig eftersom vissa av frågorna hade hög detaljnivå och kanske skulle kräva att kontroll av uppgifter utfördes. När informanten får ta del av frågorna innan intervjun kan denne upptäcka frågor som den kanske inte vill svara på. Jag upplevde dock att alla frågor besvarades nyanserat. Ett intervjuschema kan bäst liknas vid en mall som ger underlag och inriktning till intervjufrågorna. Mycket av den semistrukturerade intervjuens styrka ligger i att det finns spelrum nog att kunna få fram information som intervjuaren inte ens visste fanns från början.

4.3 Avgränsningar

Eftersom både uppsatsens omfång och den arbetstid som stått till förfogande har varit begränsade har det varit nödvändigt att göra vissa avgränsningar. Genom att undersöka ett aktuellt styrdokument för en viss del av krisberedskapen i Sverige går det att säga relativt mycket om just det här fallet.

Den här studien tar avstamp i governance-forskningen för att undersöka statens roll utifrån ett centralt dokument för svensk krisberedskap och anlägger ett top-down-perspektiv på samhällsstyrningen. Valet att sätta MSB i fokus för undersökningen har skett utifrån att det är den centrala myndighet som genom sin centrala ställning inom det svenska krisberedskapssystemet fick i uppdrag att utarbeta den nationella strategin. En annan möjlighet hade varit att applicera ett bottom-up-perspektiv och undersöka resiliens utifrån andra aktörers roller och makt. Det hade dock resulterat i andra frågeställningar än de aktuella. Samtidigt är det svårt att säga något om statens makt ur ett top-down-perspektiv utan att relatera till andra aktörer, vilket resulterar i att även andra aktörer belyses i strategin, om än med utgångspunkt i statens makt och roll.

4.4 Analysverktyg

Utifrån uppsatsens beskrivande syfte är en idéanalys med idealtyper grundade i tidigare forskning en lämplig metod för att analysera strategin. Idéer är tankekonstruktioner som behåller sin innebörd över tid (Bergström & Boréus 2012:140). Idéanalyser kan vara beskrivande (faktuella), värderande (normativa), eller förklarande (Bergström & Boréus 2012:145.) Det finns en inriktning bland idéanalyserna som kallas funktionell idéanalys som kan vara inriktad på idéers effekt (Bergström & Boréus 2012:146). Effektrinriktade studier kan beskriva hur en faktor påverkar en annan, vilket stämmer överrens med undersökningens syfte: hur resiliensperspektivet påverkar statens roll i krisberedskapen.

Inom idéanalysen används idealtyper som ett raster att lägga över texter för att idéer ska framträda tydligare (Bergström & Boréus 2012:150). Först väljs idéer som är relevanta för den fråga som ska besvaras. Utifrån dem konstrueras sedan en typologi som används för att sortera formuleringar i texten. Att använda idealtyper som analysverktyg kräver att forskaren känner till det fenomen som ska analyseras väl (Bergström & Boréus 2012:151). Detta för att kunna fånga in karaktäristiska egenskaper av det. Typologin visar även om det finns formuleringar som inte kan sorteras in i de kategorier som valts, vilket också kan vara

värdefull information. Om allt för mycket av texten inte går att sortera in i kategorierna är de förmodligen inte relevanta för undersökningen.

Med validitet menas att en mätmetod mäter det den är avsedd att mäta, eller vid mer tolkande undersökningar, om undersökningen verkligen svarar på den fråga som forskaren önskar besvara (Bergström & Boréus 2012:41). Att undersökningen har god validitet är ett nödvändigt men inte tillräckligt kriterium för att den ska vara vetenskaplig (Bergström & Boréus 2012:42). Det krävs även att den har god reliabilitet: att det finns noggrannhet och precision i undersökningens alla led. Det är en förutsättning för intersubjektivitet (att undersökningen kommer fram till samma resultat även om det är olika personer som genomför den) (Bergström & Boréus 2012:42) och intrasubjektivitet, ”att *samma* person får *samma* resultat vid *samma* analys av *samma* material vid *olika* tidpunkter” (Bergström & Boréus 2012:43, min kursivering).

Beroende på vilket syfte undersökningen har är det relevant att fråga sig om analysverktyget är en på förhand konstruerad modell eller ett resultat av studien (Bergström & Boréus 2012:166). I den här undersökningen har analysverktyget konstruerats efter en genomläsning av governance-litteratur och efter en översiktlig genomläsning av undersökningsmaterialet för att avgöra om governance överhuvudtaget var ett relevant teoretiskt perspektiv för undersökningen. Urvalet av dimensioner har sedan påverkats av undersökningsmaterialet för att på så sätt öka analysverktygets förklaringskraft kopplat till undersökningens syfte - hur resiliensperspektivet i strategin påverkar statens roll i krisberedskapen. Att utforma analysverktyget har delvis varit en iterativ process där empirin har påverkat det färdiga resultatet. Att göra på det viset är möjligt i det här fallet eftersom governance inte är någon enhetlig teori och syftet är beskrivande snarare än teoriprovande eller teoribildande.

Validitets- och reliabilitetsfrågor aktualiseras i samband med konstruktionen av analysverktyget. Ju mer utvecklad och specifik modellen är i sina kategorier, desto större är risken att textmaterialet tvingas in i kategorier som det inte riktigt passar in i (Bergström & Boréus 2012:167). I undersökningens upplägg finns två olika kategorier, de båda idealtyperna, som baseras på olika perspektiv på statens roll i samhället. Idealtyperna är mer utvecklade och specifika än det väldigt breda analysverktyget ”dimensioner”² (Bergström & Boréus 2012:157) som inte säger så mycket om texten, det blir mer en grovsortering av

² ”Analysverktyget dimensioner” är inte detsamma som de dimensioner som utgör den här undersökningens idealtyper. Ordvalet kommer sig av att Meuleman använder sig av ”dimensioner” i sitt ramverk.

innehållet. Genom att bygga upp idealtyperna av flera dimensioner borde det gå att undvika att sorteringen blir ansträngd. Genom att inte använda ett allt för ”tätt raster” (Bergström & Boréus 2012:169) borde olika forskare kunna komma fram till samma slutsatser. Inom kvalitativa metoder finns det alltid utrymme för tolkning. I analysen kommer citat från texten att infogas för att visa hur tolkningarna har gått till och därmed öka undersökningens reliabilitet.

4.5 Idealtyper för statens roll i samhällsstyrningen

De idealtyper som presenteras i *Tabell 1* nedan kommer att användas för att analysera empirin. Idealtyperna har konstruerats genom att ta fasta på grunddragen i Pierre och Peters kategorisering enligt avsnitt 3.2: *Statens roll i samhällsstyrningen* ovan i dimension 1-4 och sedan kompletterats med ett urval av dimensioner från Meulemans ramverk (2008:46-50). Urvalet har skett utifrån samhällsstyrningsstilen *Hierarcical* (Meuleman 2008:26) som är jämförbar med vad Pierre och Peters kallar *government* och *Network* (Meuleman 2008:33) som ligger närmare *governance*. I artikeln finns även stilen *Market*, men den har valts bort till förmån för de båda andra stilarna som bättre stämmer överrens med de tidigare kategorierna från Pierre och Peters och innehållet i empirin. Analysen utfördes sedan genom att strategin först lästes igenom övergripande, därefter noggrant tre gånger. Mening för mening jämfördes texten med analysverktygets tabell och de meningar som passade in i någon av kategorierna markerades med understrykning och en sifferkombination i marginalen, t.ex. 1.1 där den första 1:an markerar dimension (rad 1: ”Statens makt”) och den andra markerar kategori (kolumn 1: ”Government-perspektivet”) enligt *Tabell 1* nedan. Efter den tredje noggranna genomläsningen framkom inga nya kategoriseringar.

Governance-teori används här för att tydliggöra statens roll i samhällsstyrningen och policyformulering inom krisberedskapen ses som en del av samhällsstyrningen. Undersökningen använder idealtyperna för att undersöka vilken roll för staten i krisberedskapen som presenteras i den nationella strategin där resiliens är centralt. Governance är inte synonymt med resiliens, men båda perspektiven har inverkan på statens roll i samhällsstyrningen. Eftersom ”resiliens” inte har någon precis definition är det lämpligt att använda sig av governance-teori för att beskriva vilket innehåll det får i just det här fallet och därmed besvara uppsatsens frågeställningar.

Inom svensk krisberedskap finns det många offentliga aktörer: centrala myndigheter, landsting, länsstyrelser, kommuner och regeringen för att nämna några. ”Statens roll” blir

därför naturligt ett något diffust begrepp eftersom staten består av flera aktörer. Dels är det regeringen som har formulerat uppdraget att utforma strategin, dels är det MSB som har fått uppdraget och utfört arbetet. Vidare särskiljs staten från enskilda individer och företag i strategin. Det är först i relation till andra aktörer och till omvärlden som statens roll i samhällsstyrningen kan tydliggöras. I analysverktygets dimensioner märks detta genom att många av dem fokuserar på interaktionen mellan olika aktörer, och på vilken typ av problem och lösningar som beskrivs.

| DIMENSION | KATEGORI | |
|---|---|---|
| | 1. Government-perspektivet | 2. Governance-perspektivet |
| 1. Statens makt | Staten som suverän och överlägsen; den mäktigaste aktören. Andra aktörer söker statens politiska stöd och resurser. | Staten som en aktör bland andra. Den är beroende av andra aktörer och försöker involvera näringslivet. Betoning av statens förmåga att styra. |
| 2. Synen på institutioner | Institutionell isolering och homogenitet. | Spänningar, målkonflikter och heterogenitet. |
| 3. Spelregler | Lagtexter utgör spelregler som följs. | Entreprenörer skapar och tar vara på möjligheter. |
| 4. Strategistil | Planering och utformning; efterlevnad av regler, kontrollmekanismer. | Lärande, kaos, hantera osäkerhet. |
| 5. Mål med att involvera aktörer | Förebygga protester och störningar. | Involvera berörda parter för bättre resultat och acceptans. |
| 6. Kommunikationens roll | Kommunicera <i>om</i> policy: ge information. | Kommunicera <i>för</i> policy: organisera dialoger. |
| 7. Ledarskap | <i>Command and control.</i> | Coacha och stödja. |
| 8. Kontext | Stabil. | Kontinuerlig förändring. |
| 9. Koppling till problemtyper | Kriser, katastrofer, problem som kan lösas genom kraftansträngningar. | Komplexa, ostrukturerade frågor som involverar många aktörer. |
| 10. Typiska outputs och outcomes | Lagar, regleringar, kontroll, procedurer, rapporter, efterlevnad, större fokus på output. | Konsensus, överenskommelser, avtal, större fokus på outcome. |
| 11. Nivåer | Nationell. | Regional, internationell, horisontell (icke-statliga aktörer; NGO:er). |

Tabell 1: Idealtyper för statens roll i samhällsstyrningen.

5. Bakgrund

Det här kapitlet utgör en bakgrundsdel där resiliensbegreppet och det svenska krisberedskapssystemet presenteras övergripande för att sätta strategin i ett vidare sammanhang.

5.1 Resiliens

Ordet resiliens kommer från det latinska ordet *resilire*, som betyder studsa tillbaka (MSB 2013a:8). Ännu finns ingen entydig syn på resiliensbegreppet, det finns olika definitioner beroende på vilket område det används inom eller vem som använder det (MSB 2013a:7). Begreppet utvecklas fortfarande. Det går att tala om resiliens på individ-, system-, samhälls-, eller organisationsnivå. Med lokal resiliens menas ibland individens eget ansvar vid kriser (MSB 2013a:22). Den här uppsatsen fokuserar främst på statens roll, vilket skulle kunna likställas med samhällsnivån. Ekonomiska incitament och straff kan användas för att stärka lokal resiliens. Den gemensamma nämnaren för olika definitioner av resiliens är att de innefattar förmågan att stå emot, återhämta sig och vidareutvecklas vid en förändring (MSB 2013a:8). I vissa fall innebär resiliens en återhämtning till ursprungsläget och i andra förmågan att anpassa sig och utvecklas till ett nytt tillstånd (MSB 2013a:8).

Resiliensbegreppet har använts inom en rad olika områden, såväl naturvetenskapliga som samhällsvetenskapliga (MSB 2013a:8f). Inom ekologin användes resiliens på 1970-talet för att beskriva hur ekosystem återhämtar sig efter en kris. Nu för tiden talas det om resilienta samhällen och på 2000-talet har resiliens tagit sig in i krisberedskapen (MSB 2013a:9). Trots att resiliens inte är något homogent begrepp har ett flertal betydande organisationer (bl.a. flera FN-organ) utvecklat egna definitioner med utgångspunkt i sina verksamheter (MSB 2013a:15).

I en rapport där MSB har sammanställt resiliensbegreppets användning inom olika områden hävdas att mycket av det arbete som MSB gör, som att ”utveckla och stödja samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser, bidra till att samhället förebygger händelser och ge stöd när en allvarlig olycka eller kris inträffar samt se till att samhället lär sig av det inträffade” (MSB 2013a:17), bidrar till att skapa ett mer resilient samhälle. I sitt budgetunderlag för 2014-2016 skriver MSB att myndighetens arbete med att förebygga och hantera negativa effekter av olyckor, kriser och krig relaterar till resiliens. Resiliens definieras där som ”förmågan att motstå och återhämta sig från störningar” (MSB 2013b:9). MSB arbetar även med ett flertal projekt som uttryckligen har koppling till resiliens. Bland

annat sker det genom att ta fram en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet och tillhörande handlingsplan, genom deltagande i FN:s arbete med att göra städer resilienta mot naturkatastrofer och slutligen genom att vara ledande i arbetet med att ta fram en internationell standard för vad resiliens ska betyda inom krisberedskapsområdet (MSB 2013a:17ff).

I samma rapport listas en rad upplevda fördelar med att använda sig av resiliensbegreppet: det inkluderar proaktiva åtgärder, sätter krisberedskapen i en kontext av hållbar utveckling, tydliggör olika aktörers intresse och ansvar, involverar nya aktörer samt betonar en strävan efter kontinuerlig förbättring (MSB 2013a:24).

5.2 Svensk krisberedskap

I *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* definieras samhällets krisberedskap som ”samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser” (Regeringen 2010:8). Den förmågan består i åtgärder från olika aktörer för att ”upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna, möta de nödvändigaste behoven och lindra konsekvenserna för samhället och dess medborgare när allvarliga händelser och allvarliga störningar inträffar som hotar samhällets funktionalitet” (Regeringen 2010:8). Krisberedskap handlar alltså inte om att helt förhindra kriser från att inträffa eller att alltid upprätthålla ett normaltillstånd.

Krisberedskapen i Sverige bygger på ansvarsprincipen (Regeringen 2010:5). Den som har ansvar för en verksamhet vid normala förhållanden har det även under en kris. Den innebär även ett ansvar för att samverka med berörda aktörer. Vidare ska kriser hanteras så nära som möjligt vad gäller såväl geografisk närhet som organisatorisk närhet. Krisberedskapen är uppdelad i tre nivåer. Den lokala nivån utgörs av kommunerna som har ett stort ansvar, det är de som i första hand ska hantera kriser. Den regionala nivån utgörs av länsstyrelserna som i andra hand hanterar kriser. Det är först om krishanteringsförmågan inte räcker till på de lokala eller regionala nivåerna som centrala myndigheter blir involverade (Regeringen 2010:5).

MSB bildades den 1 januari 2009 och ”stödjer samordningen av nationella insatser och stödjer lokala aktörer samt samverkar med internationella aktörer” (Regeringen 2010:5). Myndighetens sammanhållande och stödjande uppgifter sträcker sig över hela tidsspannet runt kriser: före, under och efter. Samverkan beskrivs som ”avgörande” (Regeringen 2010:9) för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. De beroenden som finns mellan myndigheter

och andra aktörer är en orsak till att det krävs samverkan. Bildandet av MSB sägs ha stärkt samhällets förmåga till samordning och samverkan. I skrivelsen betonas den enskildes ansvar för sin egen beredskap och säkerhet i den meningen att vara medveten om att samhället behöver prioritera sina resurser vid kriser och att det är upp till individen att förbereda sig utifrån de förutsättningarna (Regeringen 2010:9).

Samhällsviktig verksamhet kan finnas på alla nivåer i samhället. Ibland är det utländska aktörer som bedriver verksamheten. Ett exempel på ett område som spänner över flera nivåer och där utländska aktörer är inblandade är samhällets elförsörjning i sin helhet: produktion, distribution och handel (Regeringen 2010:63). Störningar i samhällsviktig verksamhet kan leda till allvarliga kriser och verksamheten i sig är ofta en förutsättning för att kunna hantera kriser så att skadeverkningarna blir så små som möjligt. Den typen av beroenden förklarar att ett av målen för skydd av samhällsviktig verksamhet beskrivs som ”att säkerställa en robusthet för att kunna motstå *och hantera* såväl olyckor som allvarliga händelser och störningar” (Regeringen 2010:63, min kursivering).

I skrivelsen framgår att regeringen har gett MSB i uppdrag att utarbeta en nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur och att det bör göras i nära samverkan med berörda myndigheter (Regeringen 2010:64). Även näringslivet, som är ägare till mycket av den samhällsviktiga verksamhet och kritiska infrastruktur som ska skyddas, bör involveras. Strategin ska innehålla en långsiktig vision som kan användas som vägledning i arbetet, förslag på prioriteringar och beskriva hur olika aktörer tjänar på att arbeta med skydd av samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur (Regeringen 2010:64).

6. Resultat

I det här kapitlet används analysverktygets dimensioner för att undersöka den nationella strategin för skydd av samhällsviktig verksamhet. Varje avsnitt inleds med en återblick på vad som karakteriserar government- respektive governance-perspektivet inom den aktuella dimensionen. För att underlätta för läsaren följer först en kort beskrivning av strategins disposition.

I strategins inledning presenteras dess koppling till de mål för vår säkerhet och för krisberedskapen som regeringen har fastställt (se avsnitt 6.2: *Statens makt*). Sedan definieras de centrala begreppen ”samhällsviktig verksamhet” och ”kritisk infrastruktur”. Därefter presenteras strategins vision, syfte, övergripande mål och delmål. Slutligen följer tre

strategiska principer som ska leda arbetet i riktning mot målen. Principerna är: *Använda ett systemperspektiv, Åtgärder före, under och efter störning* samt *Omfatta alla slags hot och risker*. För varje princip redovisas ett antal prioriterade aktiviteter.

6.1 Resiliens

Utöver de dimensioner som utgör analysverktyget framträder även ett renodlat resiliensperspektiv tydligt i strategin. I strategins första syfte, som är ”att skapa ett mer *resilient* samhälle med en förbättrad förmåga att motstå och återhämta sig från allvarliga störningar i samhällsviktig verksamhet” (MSB 2011a:15, min kursivering), nämns resiliens uttryckligen. Visserligen ska samhället förändras till att bli mer resilient, men fokus ligger ändå på att bevara *status quo*, inte att anpassa sig till störningar. Resiliensperspektivet i strategin kan till viss del sägas ha grund i de allmänna principerna för svensk krisberedskapsorganisering som syftar till att skapa ett decentraliserat krisberedskapssystem som bygger på den förmåga som finns under normala omständigheter.

I den strategiska principen *Åtgärder före, under och efter störning* är resiliensperspektivet tydligt i åtgärder under hela krisens förlopp och i osäkerheten över vilka hot och risker som samhället kommer att möta. Genom att kombinera systematiskt säkerhetsarbete (systematiskt arbete för att minska riskerna för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor) med kontinuitetshantering (att långsiktigt etablera och kontinuerligt vidmakthålla en förmåga att upprätthålla sin verksamhet, oavsett vad som inträffar) kan samhället ”motstå, hantera, återhämta sig, lära och utvecklas” (MSB 2011a:26) av störningar, ”oavsett vad som inträffar” (MSB 2011a:26). Systematiskt säkerhetsarbete och kontinuitetshantering lägger över en del av ansvaret för krisberedskap på icke-statliga aktörer. Gellerbring (Intervju 3/12 2013) förtydligar att strategin strävar efter resiliens på den övergripande samhällsnivån medan robusthet och kontinuitet har starkare koppling till verksamheterna och deras förmåga.

6.2 Statens makt

| Government-perspektivet | Governance-perspektivet |
|--|---|
| Statens som suverän och överlägsen; den mäktigaste aktören. Andra aktörer söker statens politiska stöd och resurser. | Staten som en aktör bland andra. Den är beroende av andra aktörer och försöker involvera näringslivet. Betoning av statens förmåga att styra. |

Strategin tar avstamp i de mål som regeringen har formulerat för vår säkerhet och samhällets

krisberedskap. Att utgå från mål formulerade av regeringen är ett statscentrerat perspektiv som inte ger uttryck för några målkonflikter eller andra aktörers syn på vad som bör skyddas. Det ger en bild av en stat som har makt att definiera dessa yttersta mål. Samtidigt är målen allmänt hållna, som ”att värna samhällets funktionalitet” (MSB 2011a:7) och ”minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor” (MSB 2011a:7). Om målen är formulerade genom samverkan framgår inte i strategin, men samverkan har i avsnitt 5.2: *Svensk krisberedskap* ovan beskrivits som avgörande för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Att strategin är ett regeringsuppdrag till en central myndighet är ett bevis för att staten fortfarande spelar en betydande roll i policyprocessen.

Att ta hänsyn redan i samhällsplaneringen till att olika aktörer i samhället ”i grunden tar ansvar för sin egen säkerhet och kontinuitet” (MSB 2011a:18) ses som nödvändigt för att uppnå strategins mål. Ansvaret vid kriser delas mellan olika aktörer och staten är en aktör bland andra, men med en särskild förmåga att styra. Bland de aktörerna finns enskilda individer, som ”behöver förbereda sig inför allvarliga störningar och hantera sina egna förhållanden vid sådana störningar och händelser” (MSB 2011a:18). Statens makt ligger här kanske främst i dess möjligheter att påverka i samhällsplaneringsfasen. Lokal resiliens (individens ansvar vid kriser) betonas med konsekvensen att statens inledande ansvar vid kriser minskar när den enskildas ansvar ökar. Det framgår även att hierarkiska strukturer bör kompletteras med plattare kontaktvägar mellan olika aktörer (MSB 2011a:23), vilket förstärker bilden av staten som en aktör bland andra.

Privat-offentlig samverkan lyfts fram som ett medel för att säkerställa riktlinjer och standarder (MSB 2011a:18). Samverkan är centralt för governance-perspektivet, men det är fortfarande staten som har den lagstiftande makten och det privata deltagande i processen är mer rådgivande än att det får sätta sina egna standarder. Gellerbring (Intervju 3/12 2013) beskriver arbetet med grundläggande säkerhetsnivåer som svårt, men samtidigt ett fall där myndigheten måste få det sista ordet för vilka nivåer av leveranser till samhället som är godtagbara. Detta på grund av att staten skiljer sig från det privata som arbetar efter ekonomiska drivkrafter - att skapa vinst i företaget. Därför måste i första hand centrala myndigheter ta ansvar för att förändra lagstiftningen så att det går att göra prioriteringar av samhällsviktig verksamhet vid kriser om det blir nödvändigt. Gellerbring menar avslutningsvis att samverkan i arbetet med att förändra lagstiftningen är helt nödvändig då det privata är en så stor del av samhällsviktig verksamhet. Förhoppningen är att det går att hitta en nivå som är rimlig både för samhället och för det privata.

Steg II för den strategiska principen *Genomföra konsekvensanalyser på samhällsnivå* inleds med meningen ”[s]amhället är komplext och består av många aktörer som behöver samverka för att helheten ska fungera” (MSB 2011a:23). Detta är en formulering som starkt speglar ett governance-perspektiv. Här återfinns ett tydligt incitament för staten att försöka involvera andra aktörer, det är helt enkelt nödvändigt givet den omvärld som samhället befinner sig i. Gellerbring (Intervju 3/12 2013) håller med om den bilden.

Att staten i någon mån är beroende av andra aktörer behöver inte betyda att dess makt har minskat. Det kan vara så att staten anpassar sig av pragmatiska skäl och gör det bästa av situationen. Samhällets styrbarhet är däremot en faktor som påverkar vilken effekt statens makt har. Gellerbring (Intervju 3/12 2013) menar att aktörerna som har varit delaktiga i arbetet med strategin har försökt komma till en gemensam ståndpunkt så långt det går, men att myndighetssynpunkter ibland har fått överväga i de slutgiltiga formuleringarna. Det finns en glidande skala för graden av samverkan och hur mycket inflytande olika deltagare i processen har. Att de som gett återkoppling på arbetet med strategin kallas för ”referensgrupp” (Gellerbring Intervju 3/12 2013) och inte t.ex. ”samverkansgrupp” förstärker bilden av att det är MSB som har haft störst inflytande i policyformuleringen.

6.3 Synen på institutioner

| Government-perspektivet | Governance-perspektivet |
|---|--|
| Institutionell isolering och homogenitet. | Spänningar, målkonflikter och heterogenitet. |

Det finns en spänning mellan institutioner på olika nivåer då en svensk central myndighet (MSB) använder sig av en annan definition av begreppet kritisk infrastruktur än den befintliga på EU-nivå (MSB 2011a:11). I dagsläget finns det dock ingen konflikt mellan de olika nomenklaturerna, berättar Gellerbring (Intervju 3/12 2013), men MSB är berett på att eventuellt få anpassa sig till EU:s definition. De regelverk som utvecklas på EU-nivå införs i svensk lagstiftning och påverkar arbetet, särskilt inom kritisk infrastruktur. Begreppsdefinitionerna förefaller dock vara det största problemet, vilket talar för en relativt låg grad av spänning i dagsläget.

Vidare sägs strategin kunna ge nytta till såväl privata som offentliga aktörer, då de i mångt och mycket har drivkraften ”att ha kapaciteten att leverera, trots störningar” (MSB 2011a:18) vilket sammanfaller med strategins riktning. Här finns ett uttryck för en institutionell homogenitet som kan antas stämma överrens med verkligheten då strategin har tagits fram i

samverkan med berörda aktörer. Samtidigt är den drivkraften knappast kontroversiell så länge den är så allmänt hållen.

6.4 Spelregler

| Government-perspektivet | Governance-perspektivet |
|---------------------------------------|---|
| Lagtexter utgör spelregler som följs. | Entreprenörer skapar och tar vara på möjligheter. |

Att strategin bygger på de grundläggande principerna för svensk krisberedskap (MSB 2011a:7) tolkas som ett antagande om att lagtexter utgör spelregler som följs, även i krissituationer. Alternativet hade varit att gå utanför lagens ramar eller använda *ad hoc*-lösningar. Under den strategiska principen *Prioritera samhällsviktig verksamhet* betonas att hänsyn bör tas till ”etiska, praktiska och lagtekniska problem som behöver hanteras” (MSB 2011a:25) för att så snabbt som möjligt kunna återgå till ett normalläge. Även det kan tolkas som att spelreglerna i form av lagar förväntas följas även under kriser. Det finns en ambition att planera för att proaktivt anpassa lagarna istället för att behöva bryta dem vid en kris.

Samverkan beskrivs som ett ”flexibelt” (MSB 2011a:18) sätt att möta det offentliga samhället, vilket kan tolkas som att policyentreprenörer kan dra nytta av informella kontaktvägar. Gellerbring (Intervju 3/12 2013) har inte varit delaktig i just den formuleringen, men håller med om att det är en rimlig tolkning.

6.5 Strategistil

| Government-perspektivet | Governance-perspektivet |
|--|-----------------------------------|
| Planering och utformning; efterlevnad av regler, kontrollmekanismer. | Lärande, kaos, hantera osäkerhet. |

I avsnittet *Tydligare definition av centrala begrepp* i strategin poängteras vikten av att åtgärder som syftar till att skydda samhällsviktig verksamhet utförs före, under och efter allvarliga störningar: ”[å]tgärderna kan vara förebyggande (till exempel att öka robustheten i kritisk infrastruktur), förberedande (till exempel att utbilda berörd personal och anskaffa materiel), operativa (till exempel räddning och rövning) samt uppföljande/lärande (vad kan göras bättre nästa gång)” (MSB 2011a:9). Det synsättet involverar strategistilar som har drag av både government och governance. Dels krävs det planering och förberedelser, dels handlar det om att lära av det inträffade och att hantera osäkerhet. Synsättet ligger samtidigt nära ett renodlat resiliensperspektiv genom att det visar på insatser under hela krisens förlopp.

De strategiska principerna ska ”användas samlat och samtidigt av alla aktörer på alla nivåer” (MSB 2011a:17). Det ger uttryck för en strategistil som betonas av planering och efterlevnad - alla aktörer förutsätts använda samma principer i sitt systematiska säkerhetsarbete. Dock är principerna brett formulerade och därmed finns det ett visst handlingsutrymme för olika aktörer att anpassa dem till respektive verksamhet och skapa mer handlingsutrymme i händelse av kris.

Den strategiska principen *Omfatta alla slags hot och risker* handlar tydligt om att hantera osäkerhet och komplexa frågor. Det framgår att arbetet med samhällssäkerhet bör baseras på en bred hot- och riskbild som omfattar såväl de hot som går att förutse som de som inte gör det (MSB 2011a:29). Karaktären på de hot som samhället ställs inför är avgörande för vilka sätt staten kan möta dem. Detta blir även tydligt i den strategiska principen *Använda ett systemperspektiv* där det ingår att prioritera samhällsviktig verksamhet. Här återfinns en government-inspirerad strategistil som fokuserar på att utarbeta rutiner för prioritering och fördelning av resurser (MSB 2011a:25). Samtidigt beror prioriteringarna på hur kritisk en samhällsviktig verksamhet är, vilket ”varierar, beroende på situationen och händelseförloppet, hur allvarlig händelsen är och hur störningen påverkar samhällets funktionalitet” (MSB 2011a:25). Resiliensperspektivet i strategin gör att de båda strategistilarna kompletterar varandra.

6.6 Mål med att involvera aktörer

| Government-perspektivet | Governance-perspektivet |
|-------------------------------------|---|
| Förebygga protester och störningar. | Involvera berörda parter för bättre resultat och acceptans. |

I avsnittet *Tydligare definition av centrala begrepp* i strategin understryks att definitionerna av begreppen ”samhällsviktig verksamhet” och ”kritisk infrastruktur” bör vara ”brett förankrade och kunna förstås och användas av aktörerna inom samhällets krisberedskap” (MSB 2011a:9) för att verkligen vara användbara. Mot bakgrund av den samverkansprocess som har varit en stor del av arbetet med strategin tolkas formuleringen som att målet med att involvera berörda parter huvudsakligen är att få bättre resultat och acceptans. Innehållet i dimensionens kategorier, att förebygga protester och störningar samt att uppnå bättre resultat och högre acceptans, är dock inte helt ömsesidigt uteslutande och samverkan kan bidra till att uppfylla båda målen på samma gång.

Gellerbring (Intervju 3/12 2013) berättar att den arbetsgrupp som han var en del av och som hade i uppdrag att utarbeta strategin kompletterades av olika stöttande grupper, såväl internt på MSB som externt. Den interna referensgruppen har bidragit till en enad syn på frågorna inom myndigheten. Den externa referensgruppen, som bestod av ca 70 personer från myndigheter, länsstyrelser, landsting, kommuner, privata aktörer och branschorganisationer, beskriver Gellerbring som ”oerhört värdefull” tack vare den återkoppling som arbetsgruppen har kunnat få genom att låta den externa referensgruppen arbeta med specifika delar av strategin under seminarier. Alla de aktörer som tillfrågades från början hade inte möjlighet att delta. Från början var det många i den externa referensgruppen som var kritiska till att MSB ville använda resiliens i det här sammanhanget, men genom en viss envishet och innötning från MSB:s sida blev begreppet centralt i strategin och det vinner även mark i det privata, berättar Gellerbring (Intervju 3/12 2013). Det verkar som att det huvudsakliga målet även här har varit att uppnå bättre resultat och acceptans, men MSB verkar ändå ha haft en påtryckande roll för att använda resiliensperspektivet i strategin.

6.7 Kommunikationens roll

| Government-perspektivet | Governance-perspektivet |
|---|---|
| Kommunicera <i>om</i> policy: ge information. | Kommunicera <i>för</i> policy; organisera dialoger. |

För att skapa ett resilient samhälle krävs information och kommunikation mellan olika viktiga samhällsfunktioner (MSB 2011a:23). Det uttrycks ett behov av såväl vertikala som horisontella nätverk mellan olika aktörer. I sammanhanget är det viktigt att ta hänsyn till ”den enskilda människans behov och kapacitet att kunna bidra för att systemet ska fungera på ett bra sätt” (MSB 2011a:24). Den typ av kommunikation som beskrivs här ligger närmast kommunikation *om* policy. Den enskilda människans behov och kapacitet ovan tolkades först som ett uttryck för en oro över den mänskliga faktorns påverkan på vilka händelser som utvecklas till kriser. Gellerbring (Intervju 3/12 2013) förtydligar dock att den enskilda människan för MSB är allmänheten och den enskilda individen och dess förmåga och ansvar att medverka och därigenom underlätta för samhället att hantera kriser.

Vad som avses med ett fungerande samhälle kommer att förändras över tid. Därför bör MSB ansvara för att en revidering av strategin görs regelbundet baserat på olika aktörers arbete med strategin (MSB 2011a:18). Med tanke på att strategin togs fram genom samverkan är det

troligt att revideringen kommer att ske på samma sätt, dvs. kommunikation *för* policy - att organisera dialoger. Samtidigt ska MSB ansvara för att ”arbetet med revideringen genomförs och kommuniceras” (MSB 2011a:18), vilket är kommunikation *om* policy. I det här fallet finns ingen motsättning i att använda båda perspektiven, de kompletterar varandra och ligger efter varandra kronologiskt. Vidare behöver en helhetsbild av samhällets krisberedskap som den ser ut idag, efter många år av utvecklings- och förändringsarbete, kommuniceras (MSB 2011a:20). Det är också kommunikation *om* policy, att ge information. Gellerbring (Intervju 3/12 2013) menar att det förmodligen dels är många som förlitar sig på att samhället kommer och hjälper om de hamnar i en nödsituation, dels finns det de som förbereder sig själva så gott det går. Till de senare hör äldre som tog del av information från skriften *Om kriget kommer* som spreds till allmänheten. Det visar att även kommunikation *om* policy är en viktig del av att stärka samhällets krishanteringsförmåga, vilket gör att strategins betoning av kommunikationens vikt för att bygga ett resilient samhälle verkar rimlig.

6.8 Ledarskap

| Government-perspektivet | Governance-perspektivet |
|-----------------------------|-------------------------|
| <i>Command and control.</i> | Coacha och stödja. |

Uppdraget att definiera de centrala begreppen ”sällsviktig verksamhet” och ”kritisk infrastruktur” kommer från regeringen (MSB 2011a:9). Det är inte *command and control*-ledarskap, då hade regeringen själv definierat begreppen. De begreppsdefinitioner som nu föreslås är en vidareutveckling av tidigare framtagna definitioner som gjorts tillsammans med terminologisk expertis (MSB 2011a:9). Dessa nya definitioner bör ”vara brett förankrade” (MSB 2011a:9), vilket kan tolkas som ett stödjande ledarskap. Vidare är delmålet för 2013 att MSB ska ta fram en handlingsplan baserad på strategins principer och prioriterade aktiviteter i nära samverkan med andra myndigheter, kommuner, landsting, länsstyrelser och näringslivet. Aktörerna ska ”stöddas” (MSB 2011a:15), vilket är en governance-baserad form av ledarskap.

Strategins andra syfte är att ”att skapa förutsättningar för att samhället ska fortsätta fungera på en acceptabel nivå vid allvarliga händelser” (MSB 2011a:15). Detta återkommer i *Prioriterad aktivitet 1.2* som omfattar privata aktörer och innebär att formulera krav som behöver ställas på förmågan till leveranser av tjänster till samhället och olika typer av dessa leveranser. En lägsta godtagbar förmåga, s.k. grundläggande säkerhetsnivå, behöver

fastställas (MSB 2011a:23). Vad som är en acceptabel nivå måste i slutändan bestämmas av staten, vilket redan har diskuterats i avsnitt 6.2: *Statens makt* ovan. Dock är strategin allmänt hållen och det finns en handlingsfrihet för de berörda aktörerna att arbeta med grundläggande säkerhetsnivåer. Gellerbring (Intervju 3/12 2013) menar även att de privata aktörerna ligger långt fram arbetet med kontinuitetshanering, som kan sägas ha visst överlapp med grundläggande säkerhetsnivåer. I det fallet är det möjligt att det räcker med att staten stöttar privata aktörer i deras arbete.

6.9 Kontext

| Government-perspektivet | Governance-perspektivet |
|-------------------------|--------------------------|
| Stabil. | Kontinuerlig förändring. |

Kontext är centralt hos såväl resiliensperspektivets förespråkare som dess kritiker. Synen på kontexten formar bilden av vilka problem som kan uppstå och vilka lösningar som är lämpliga. I government-perspektivets stabila kontext är fasta rutiner ett adekvat sätt att möta förutsägbara hot och problem medan governance-perspektivets syn på kontexten som dynamisk ställer andra krav på flexibilitet för att möta alla sorters utmaningar. Samtidigt formar omgivningens beskaffenhet, i den mån det är möjligt att tala om en objektivt stabil eller dynamisk kontext, synen på vilket samhällsstyrningsperspektiv som är mest lämpligt för att möta dess hot. Det är således en tvåvägsprocess där samhällsstyrningsperspektivet kan ses som både beroende och oberoende variabel. Men med utgångspunkt i undersökningens frågeställningar om konsekvenserna av strategins resiliensperspektiv är det statens roll, karakteriserat genom de båda samhällsstyrningsperspektiven, som är den beroende variabeln.

Att prioritera samhällsviktig verksamhet kan ses som ett försök att hantera osäkerhet i en dynamisk kontext. Det bör ”så långt som möjligt vara klargjort och förberett i ett normalläge” (MSB 2011a:25). Nackdelen med att försöka planera för specifika kriser och förlopp är att det riskerar att förbise de händelser som inte går att förutse. Dock finns det en ambition i den strategiska principen *Omfatta alla slags hot och risker* att även arbeta med att säkerställa kontinuitet, ”oavsett händelse” (MSB 2011a:29). Den vision som presenteras i strategin är ”[e]tt fungerande samhälle i en föränderlig värld” (MSB 2011a:13). Det visar tydligt hur det finns en syn på kontexten som dynamisk, i kontinuerlig förändring. Även vad som avses med ett fungerande samhälle kommer att förändras över tid (MSB 2011a:18). Idén om vad som är ett fungerande samhälle är en del av strategins vision men går samtidigt inte att skilja från

kontexten, den verklighet som innefattar de komplexa beroenden som skapar behovet för den här typen av strategier. Resiliensperspektivets motståndare grundar sin kritik i synen på kontexten som dynamisk och den följande normaliseringen av kriser, vilket används för att förskjuta ansvar bort från staten och för att motivera förändringar eller bevarandet av "systemet". Exakt *hur* idén om en dynamisk kontext påverkar är svårt att säga från den allmänt hållna strategin, men *att* det påverkar är oundvikligt.

6.10 Koppling till problemtyper

| Government-perspektivet | Governance-perspektivet |
|---|---|
| Kriser, katastrofer, problem som kan lösas genom kraftansträngningar. | Komplexa, ostrukturerade frågor som involverar många aktörer. |

I definitionen av de centrala begreppen "samhällsviktig verksamhet" och "kritisk infrastruktur" framkommer att det finns beroenden mellan olika samhällsfunktioner som gör dem till viktiga delar av krishanteringen: "[e]n samhällsfunktion som har till uppgift att hantera en pågående allvarlig händelse eller kris så att skadeverkningarna blir så små som möjligt är också en samhällsviktig verksamhet" (MSB 2011a:10). Det visar på problemtyper som är komplexa och involverar flera aktörer, vilket gynnar en samhällsstyrning av governance-typ. Den här dimensionen ligger nära kontext och den ömsesidiga påverkan mellan idé och verklighet som diskuterats ovan kan sägas gälla även här. Det finns naturligtvis drag av egenskaper från båda perspektiven, men när Gellerbring (Intervju 3/12 2013) beskriver strategins område gör han det som komplext, med väldigt många aktörer och många olika typer av verksamheter.

6.11 Typiska outputs och outcomes

| Government-perspektivet | Governance-perspektivet |
|---|--|
| Lagar, regleringar, kontroll, procedurer, rapporter, efterlevnad, större fokus på output. | Konsensus, överenskommelser, avtal, större fokus på outcome. |

Strategins delmål för 2013 är att MSB ska ta fram en handlingsplan baserad på strategins principer och prioriterade aktiviteter, "i nära samverkan med andra myndigheter, kommuner, landsting, länsstyrelser och näringslivet" (MSB 2011a:15). Samverkan är typiskt för governance, men samtidigt ska tillämpningen av strategin följas upp, vilket betonar regelefterlevnad och kontroll, som ligger mer åt government. Som beskrivits i avsnitt 6.2:

Statens makt ovan har man i arbetet med strategin strävat efter konsensuslösningar, men i de fall sådana inte har varit möjliga att uppnå har MSB fått stå för slutgiltiga formuleringar. Det framkommer dock inga exempel på några större konflikter på grund av det.

De båda *prioriterade aktiviteterna 2.3* och *2.4* handlar om att utveckla utvärderings- och mätmetoder för resiliens samt utreda vilken forskning som behöver bedrivas om krisberedskap (MSB 2011a:28). *Prioriterad aktivitet 1.1* handlar om att utveckla vägledning, processer och metoder som offentliga aktörer kan använda för att identifiera samhällsviktig verksamhet (MSB 2011a:23). Det är troligt att aktiviteterna resulterar i government-output i form av procedurer och rapporter.

6.12 Nivåer

| Government-perspektivet | Governance-perspektivet |
|-------------------------|--|
| Nationell. | Regional, internationell, horisontell (icke-statliga aktörer; NGO:er). |

I strategin är det tydligt governance-perspektivet som är mest framträdande, främst genom att frågorna framställs spänna över flera nivåer. Det framgår i ambitionen att låta aktörer med geografiskt områdesansvar ta fram konsekvensanalyser som visar vad olika verksamheter levererar till samhället. Dessa analyser kan sedan komma till nytta för andra samhällsviktiga aktörer (MSB 2011a:23). Vidare fokuserar *Prioriterad aktivitet 2.1* på planering utifrån ett antagande om beroenden mellan lokal och nationell nivå (MSB 2011a:28).

Även den internationella nivån återfinns i strategin. Internationell samverkan behöver ske ”eftersom skydd av samhällsviktig verksamhet är en gränsöverskridande fråga. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan samhällsviktiga verksamheter i Sverige och andra länder” (MSB 2011a:24). Det finns även risk för spänningar mellan institutioner på olika nivåer på grund av att definitionen av kritisk infrastruktur i strategin skiljer sig från den definition som finns på EU-nivå (MSB 2011a:11), vilket har diskuterats ovan under avsnitt 6.3: *Synen på institutioner*.

6.13 Marknad

Det finns stycken i strategin som handlar om marknad och inte går att placera in under de befintliga dimensionerna. Med marknad avses här inte en ren marknad i betydelsen arena för ekonomiska utbyten utan ett sätt att styra samhället som involverar ekonomiska styrmedel.

I Meulemans ramverk är marknadsstyrning en egen kategori utöver government- och governance-perspektiven.

Marknadsinriktade åtgärder som ekonomiska styrmedel lyfts fram som nödvändiga för att genomföra strategin i vissa fall eller inom vissa områden. De åtgärderna kan sedan kompletteras med lagstiftning (MSB 2011a:18). Synsättet återkommer i *Prioriterad aktivitet 2.2* som fokuserar på privata aktörers incitament i form av stimulansåtgärder och lagstiftning för att delta i det systematiska säkerhetsarbetet (MSB 2011a:28). Perspektivet kan kontrasteras mot att såväl privata som offentliga aktörers drivkrafter till stora delar sägs sammanfalla med strategins: ”att ha kapaciteten att leverera, trots störningar ” (MSB 2011a:18). Om privata och offentliga aktörer har samma drivkrafter borde det åtminstone minska behovet av stimulansåtgärder och lagstiftning. I intervjun lyfter Gellerbring (Intervju 3/12 2013) fram kontinuitetshantering, vilket många privata aktörer redan arbetar med, som en viktig del i arbetet med att kunna leverera trots störningar. Ibland verkar det dock behövas både morot och piska från statens sida för att den drivkraften skall realiseras. Här finns ett antagande om att staten är tillräckligt stark och samhället tillräckligt styrbart för att sådana åtgärder ska kunna fungera. Det kan tyckas självklart i Sverige men i andra länder skulle det kunna utgöra ett problem i arbetet med att leverera trots störningar. Det finns även exempel på korruption även här, något som tyder på att samhället i de fallen är mindre styrbart.

7. Slutsatser

I det här avslutande kapitlet presenteras resultaten kopplade till den problemformulering som undersökningen började i. Forskningsdesignens inverkan på dessa resultat diskuteras.

7.1 Statens makt

Uppsatsens första frågeställning är ”Vilken form tar sig statens makt gentemot det omgivande samhället?”

I undersökningen har det framkommit en bild av statens roll som på samma gång har starka drag av governance och government. Pierre och Peters (2000:7) menar att krisberedskap är en av de uppgifter som traditionellt har skötts av staten. Samhällets struktur och de utmaningar som finns inom krisberedskapen idag gör dock att staten är tvungen att involvera andra aktörer. Governance-styrning i form av samverkan används för att uppnå kollektiva mål, men inte med mer samverkan än vad som är nödvändigt. Samverkansprocessen initierades dessutom genom en hierarkisk process; MSB fick uppdraget från regeringen. Staten har

behållit stort inflytande över policyprocessen och ofta är det staten som får det sista ordet i formuleringar.

7.2 Önskvärt tillstånd utifrån de olika kategorierna

Uppsatsens andra frågeställning är ”Vilket önskvärt tillstånd för statens roll i krisberedskapen uttrycks i strategin?” I det här avsnittet lyfts huvudpunkterna inom resultaten från de olika dimensionerna fram. Det är viktigt att komma ihåg att fokus ligger på det önskvärda tillståndet, inte på hur det faktiskt ser ut i verkligheten.

Inom synen på institutioner ges uttryck för institutionell homogenitet, den konflikt som finns mellan institutioner på olika nivåer (angående de begreppsdefinitioner som används av EU) är av mindre art. Samtidigt är inflytandet över policyformuleringen ojämnt. Inom dimensionen spelregler uttrycks dels en syn på att lagar kommer att följas även under kriser, dels att policyentreprenörer kan dra nytta av mer informella kontaktvägar. Av resiliensperspektivet i strategin, som betonar åtgärder före, under och efter kriser, följer naturligt att båda typerna av strategistilar finns med: dels försöker man planera och dels försöker man hantera osäkerhet. Målet med att involvera andra aktörer förefaller vara att uppnå bättre resultat och acceptans, men de involverade aktörernas inflytande är begränsat. Kommunikation *för* policy kompletterar kommunikation *om* policy. Det finns en önskan att kommunicera en helhetsbild av hur samhällets krisberedskap ser ut idag, bland annat för att ge allmänheten en bättre bild av olika aktörers förmåga och ansvar vid kriser. Ledarskapet är i första hand stödande om det räcker för att uppnå de önskade resultaten, men staten har fortfarande inflytande över andra aktörer. Kontexten ses främst som dynamisk, vilket oundvikligen påverkar statens roll. Här finns en stark koppling till Welshs (2013:8) invändning mot att resiliensperspektivet används för att normalisera kriser. Dimensionen typiska outputs och outcomes täcker in såväl government- som governance-perspektivet. I dimensionen nivåer är det government-perspektivet, som sträcker sig längre än den nationella nivån, som framträder tydligast.

7.3 Diskussion

Governance-perspektivet lyfter fram övergripande mål och hur dessa skall uppnås (Pierre & Peters 2000:32). I det här fallet är det målen för vår säkerhet och för krisberedskapen som regeringen har formulerat (MSB 2011a:7). De är så allmänt hållna att de går att uppnå på flera olika sätt. Uppsatsens syfte är att undersöka vilket önskvärt tillstånd för statens roll som uttrycks i strategin. På så vis är det möjligt att tydliggöra antaganden om hur omvärlden är

beskaffad och om hur hot bäst bemöts. Utifrån resultaten går det sedan att dra slutsatser kring vilka möjligheter staten tycker sig ha att lösa olika utmaningar inom krisberedskapen och återvända till problemformuleringen kring resiliensperspektivets potentiellt negativa påverkan.

Analysverktygets idealtyper utgör två kategorier för statens roll som används för att besvara uppsatsens frågeställningar: government- och governance-perspektivet. Inom samtliga dimensioner finns de båda kategorierna representerade i varierande utsträckning. Att resultatet inte tydligt landar inom enbart den ena eller den andra kategorin är inget konstigt, idealtyperna är renodlade ytterligheter som används för att sortera materialet. När idealtyperna möter empirin resulterar det i vissa fall i att dimensionerna inte är helt och hållet ömsesidigt uteslutande. Meuleman (2008:44) poängterar att analysens styrka ökar om flera av samhällsstyrningsperspektiven används samtidigt.

Vidare används idealtyperna för att skapa en ögonblicksbild. För att studera förändring av statens roll inom krisberedskapen är det inte säkert att government är en lämplig utgångspunkt, men det var heller inte den här studiens syfte. Den här studien fokuserar på idéplanet och på det önskade tillståndet för statens roll. Möjligheten att utifrån studiens resultat uttala sig om ett önskvärt tillstånd för statens roll inom hela krisberedskapen är begränsad eftersom strategin behandlar ett avgränsat område. Att de grundläggande principerna för svensk krisberedskap (Regeringen 2010:5) har vissa likheter med resiliensperspektivet, som decentralisering, talar dock för att studiens slutsatser skulle kunna appliceras även inom andra områden av krisberedskapen.

Såväl ”governance” som ”resiliens” är begrepp som saknar enhetliga definitioner och som används med olika innehåll i olika sammanhang. Genom att genomgående sträva efter transparens i undersökningen bör det förhoppningsvis vara möjligt för läsaren att se vilka avgränsningar som har gjorts i urvalet av empiri och den teori som har används för att skapa analysverktyget och vilka tolkningar som gjorts i analysen av texten. För att undersöka hur statens roll i krisberedskapen påverkas av resiliensperspektivet i strategin krävs det att det innehåll som resiliensperspektivets ges i strategin synliggörs. Governance har varit ett användbart teoretiskt perspektiv för att göra just det; merparten av texten har kunnat sorteras in under analysverktygets olika dimensioner. Det är dock svårt att helt undvika reliabilitetsproblem vid en tolkande ansats, men den har fördelen att kunna tillföra ett större djup i resultaten än vad som är möjligt med en mer kvantitativt inriktad studie.

Avslutningsvis går det att konstatera att samtidigt som det kan finnas grund för en del av Welshs kritik mot resiliensperspektivet som framfördes inledningsvis, att ansvaret för förmåga och beredskap flyttas från staten till andra aktörer, finns det också stöd för det synsätt som resiliensperspektivets förespråkare lyfter fram. Det är onekligen en väldigt komplex omvärld med många aktörer och svåröverblickbara beroendeförhållanden som framträder inom området samhällsviktig verksamhet. Dock är det viktigt att komma ihåg att de påståenden som görs om världen, problem och ”nödvändiga” lösningar är politiska eftersom de får konsekvenser för samhällets organisering. Den här undersökningen har visat vilket önskat tillstånd för statens roll som finns i den nationella strategin för skydd av samhällsviktig verksamhet.

7.4 Vidare forskning

Med utgångspunkt i de resultat som presenterats i studien följer här några förslag till vidare forskning. Genom en undersökning, med samma upplägg som denna, av den handlingsplan som bygger på strategin och presenterades i mitten av december 2013 skulle det vara möjligt att mer utförligt beskriva det önskvärda tillståndet för statens roll. En diskursanalys av hur resiliensbegreppet används för att lägga fram en bild av omvärlden och föreslå lämpliga åtgärder skulle kunna användas för att göra en mer djuplodande maktanalys. Slutligen skulle det genom en jämförande studie vara möjligt att uttala sig om likheter och skillnader mellan den svenska och andra länders strategier.

8. Referenser

8.1 Litteratur

- Bergström, G. & Boréus, K. (red.) (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3., [utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Boin, A. & McConnell, A. (2007), Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15: 50–59. doi: 10.1111/j.1468-5973.2007.00504.x
- Duit, A., Galaz, V. & Löf, A. (2009). Fragmenterad förvirring eller kreativ arena?: från hierarkisk till förhandlad styrning i svensk naturvårdspolitik. I J. Pierre och G. Sundström (red.), *Samhällsstyrning i förändring* (s. 125-148). Stockholm: Liber

Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations*. Diss. Rotterdam:

Pierre, J. & B. G. Peters (2000) *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press LTD

Welsh, M. (2013), Resilience and responsibility: governing uncertainty in a complex world. *The Geographical Journal*. doi: 10.1111/geoj.12012

8.2 Tryckta källor

Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld: nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet. (2011a). Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Resiliens: begreppets olika betydelser och användningsområden. (2013a). Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Samhällets krisberedskap: stärkt samverkan för ökad säkerhet: regeringens skrivelse 2009/10:124. (2010). Stockholm: Riksdagens tryckeriexpedition [distributör]

8.3 Elektroniska källor

MSB - Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet. Hemsida. (1 mars 2011b). Hämtad den 5 december 2013 från: <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Samhallsviktig-verksamhet/Nationell-strategi-for-skydd-av-samhallsviktig-verksamhet/>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps budgetunderlag för 2014 – 2016. (2 februari 2013b). Hämtad den 5 december 2013 från: <https://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/MSB%20BU%202014-16.pdf>

8.4 Intervju

Gellerbring, Bo. Enheten för skydd av samhällsviktig verksamhet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Telefonintervju den 3/12 2013. Ca 45 min.

Bilaga: Underlag för intervju

Följande underlag användes under telefonintervjun med Bo Gellerbring.

Intervju MSB - Strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet

Uppsatsen undersöker hur statens roll och makt gentemot andra aktörer inom krisberedskapen påverkas av resiliensperspektivet i strategin för skydd av samhällsviktig verksamhet.

Undersökningen sker genom att analysera strategin med hjälp av ett governance-ramverk som ser staten som beroende av andra aktörer för att uppnå sina mål och där statens roll blir mer att samordna andra aktörer än att själv bestämma vilken policy som ska formuleras.

1. Vilken har din roll varit i arbetet med strategin?
2. Vilka incitament finns det för MSB att involvera andra aktörer, såväl privata som statliga, och vilka incitament finns för de aktörerna att delta i arbetet med strategin? Finns det några målkonflikter?
3. Vad menas när samverkan beskrivs som ett "flexibelt" (s. 18) sätt för privata aktörer att möta det offentliga samhället?
4. I "Prioriterad aktivitet 1.2" (s. 23) under den strategiska principen "Att använda ett systemperspektiv" ingår det att precisera krav på förmåga till leveranser till samhället, s.k. grundläggande säkerhetsnivå.
I och med att det ofta är privata aktörer som äger den kritiska infrastrukturen eller står för leveranserna finns det ett behov av samverkan för att säkerställa att en acceptabel nivå upprätthålls. Vilket inflytande har privata aktörer i processen att bestämma den grundläggande säkerhetsnivån?
5. Det finns ett liknande problem i "Prioriterad aktivitet 1.9: Utveckla prioriteringsgrunder" (s. 25). Ska de utvecklas av industrin eller MSB? Vem har sista ordet?
6. Strategin är mer allmänt hållen än handlingsplanen. Har det ändå förekommit konflikter i arbetet med att skapa strategin? Har de kunnat lösas genom att nå konsensus eller har olika aktörer haft olika mycket inflytande över slutresultatet?
-T.ex. lyfter SÄPO fram i remissvaren hur begreppet "skydd" behöver särskiljas från deras ansvarsområde.
-Har det uppstått några problem med att använda en annan definition av kritisk infrastruktur än den som EU använder?
7. Hur har arbetet med resiliensbegreppet i strategin sett ut?
I remissvaret från FHS får man intrycket av att det har kommit in under processen snarare än att ha varit med från början. Samtidigt kan den allmänna utformningen av krisberedskapssystemet, som strategin bygger på, sägas ha ett resiliensperspektiv, t.ex. genom decentraliseringen av ansvar.
Det kan ses som problematiskt att ansvar skjuts över från staten till individer och företag - har de konsekvenserna av resiliensperspektivet problematiserats under arbetet med strategin?
8. Vad menas med hänsyn till "den enskilda människans behov och kapacitet att kunna bidra för att systemet ska fungera på ett bra sätt" (s. 24), kopplat till kommunikation inom nätverk? Syftar det på den mänskliga faktorn i krisers utveckling, principer för informationsdelning (need to know etc.) eller något annat?