

# Krisberedskapspusslet – meningsskapande och strategier i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser

Mathias Ericson

Artikeln belyser avvägningar kring och villkor för att sammanställa de risk- och sårbarhetsanalyser som har en central roll i utvecklingen av samhällets krisberedskap. Det empiriska underlaget består av intervjuer med personer inom kommun och länsstyrelse samt observationer av konferenser och seminarier ägnade åt utveckling av krisberedskap, främst med fokus på risk och sårbarhetsanalyser. Resultaten visar hur arbetet präglas av en mängd övervägande för att hantera konflikter mellan olika förväntningar och intressen. Artikeln pekar på vikten av att uppmärksamma hur institutionella ordningar, normer och maktrelationer präglar vad som bedöms som relevanta risker och sårbarheter.

Att vi idag lever i ett komplext samhälle med oöverskådliga beroenden och sårbarheter är en beskrivning som återkommer inom arbetet med krisberedskap och inom riskforskningen (Hood m fl 2001; Rothstein m fl 2006). I exempelvis regeringens budgetproposition (Regeringen 2014) och den nationella förmågebedömning (MSB 2016) betonas att organiseringen av krisberedskap behöver utvecklas för att kunna hantera händelser vars följder är komplexa och svåra att förutse omfattningen av. Där nämns händelser som påverkanskampanjer, naturkatastrofer eller terrorism. Det beskydd som definieras i relation till sådana risker och sårbarheter är inte främst reaktiva och operativa professioner så som militärt försvar, räddningstjänst och polis.

I stället talas det om behov av ökad robusthet genom att stärka den generella förmågan att hantera

FÖRFATTARE

Mathias Ericson, fil dr i sociologi, postdoktor vid Institutionen för kulturvetenskaper, Göteborgs universitet, mathias.ericson@gu.se.

Artikeln bygger på en postdoktoral studie som finansieras av *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB). Projektets titel är: Genus, risk och sårbarhet. Projektnummer: 2014-4603.

samhällsstörningar inom olika samhällsviktiga verksamheter. Detta är en form av beredskap som formas genom betydligt diffusare praktiker så som riskanalyser, samverkan och integrering av krisberedskapsarbete i samhällets centrala institutioner och verksamheter (Aradau & Van Munster 2007; Hagmann & Cavelti 2012; Rose 2000). Politiskt ledarskap legitimeras genom att stärka arbetet med samhällets krisberedskap, samtidigt som det inte är överblickbart vad det arbetet i praktiken förebygger eller förhindrar (Methmann & Rothe 2012; Power 2007).

Syftet med artikeln är att belysa avvägningar kring och villkoren för att sammanställa de risk- och sårbarhetsanalyser som har en central roll i utvecklingen av samhällets krisberedskap. Kommuner och länsstyrelsen har, liksom landsting och särskilt utpekade myndigheter lagstadgade krav att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys. För kommuner görs detta vart fjärde år och inom länsstyrelser görs det årligen. Dessa risk- och sårbarhetsanalyser ligger sedan till grund för den nationella förmågebedömningen som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) årligen överlämnar till regeringen. Förmågebedömning lägger i sin tur grunden för regeringens beslut om inriktning och budget för Sveriges krisberedskap. Så sett har risk- och sårbarhetsanalyserna en framskjuten roll i utvecklingen av krisberedskapen. Samtidigt beskriver tidigare forskning arbetet med riskanalyser som diffust och överskådligt. Med utgångspunkt i material i form av intervjuer och observationer diskuterar jag hur de som arbetar med dessa former av analyser förhåller sig till motstridiga förväntningar och ideal. Det handlar om hur de beskriver sitt arbete som en form av pusslande som kräver noga avvägningar och en fingertoppskänsla för formella och informella ramar inom de verksamheter och organisationer där de verkar. Artikeln inleds med tre avsnitt kring forskningssammanhang, teoretisk inramning respektive metod och material. Därefter följer redovisning av resultat i form av tre tematiska avsnitt samt en avslutande diskussion.

## FORSKNINGSSAMMANHANG

Samhällsvetenskaplig forskning lyfter fram att beredskap för och strategisk hantering av risker vuxit fram som ett allt centralare behov i samhället. Detta är till följd av vi lever i ett samhälle med allt komplexare riskbilder, hotbilder och beroenden (Hood m fl 2001; Renn 2008). Men fokuseringen vid risker kan även ses i ljuset av förändrade förutsättningar för styrning och myndighetsutövning i ett samhälle som allt mer kommit att genomsyras av New Public Management och nyliberala ideal om marknadsstyrning och betoning av den enskildes ansvar (O'Malley 2012; Power 2007). Det finns också de som pekar på att kriser och katastrofer är händelser som i sig driver på och legitimerar nyliberala omvandlingar av samhället (Klein 2007; Mirowski 2013; Tierney 2014). Vid kriser och katastrofer

visar sig myndigheters och statens möjlighet att erbjuda skydd vara begränsat och det kan framställa tilltron till en centraliserad makt som förlegad och naiv (Methmann & Rothe 2012; O'Malley 2012). Istället uppmuntras en tilltro till decentra- lisering, marknadslogiker och betoning av den enskildes eget ansvar (Aradau & Van Munster 2007; Chandler 2013; Lentzos & Rose 2009; Tierney 2015).

Att uppfattningar om risker fått en central roll i samhällsomvandlingar åter- speglas i framväxten av olika former professioner och organisationer som arbetar med riskanalys och beredskap för att hantera risker och kriser inom vitt skilda sektorer (Czarniawska 2009; Power 2016; Renn 2008). Kriser och katastrofer för inte bara med sig en förskjutning av ansvar från politiker till den enskilde utan även från ledning till tjänstemän och dem som utför det praktiska arbetet med att producera riskanalyser (Hagmann & Caveltly 2012). Att förebygga och skapa beredskap för att hantera risker och kriser har blivit en slags universallösning för att återskapa legitimitet och detta tycks kunna appliceras på det mesta (Power, 2004). Att detta fått en sådan genklang kan ses som ett uttryck för att vi nu lever i en form av utvärderingssamhälle där granskningar, revisioner och olika tekniker för att analysera risker och brister i förmåga allt mer tycks tränga undan det som tidigare definierats som kärnverksamhet inom olika områden (Brown & Calnan 2010; Power 1999, 2004; Rothstein m fl 2006). Inte minst har det inom statliga myndigheter vuxit fram olika former av riskbyråkratier där professionella grupper formats kring utvecklande och utförande av olika former av metoder för att analysera risker (Hood m fl 2001).

Framväxten av professioner inom riskanalys liksom olika former av institutio- nalisering av riskhantering får också konsekvenser för vad som erkänns som risker och de ramar som sätts kan i sig skapa risker (Brown & Calnan 2010; Hood m fl 2001; Rothstein m fl 2006). De kunskaper om risker som produceras och omsätts i verksamheter och policies inom professionella och institutionella praktiker är centrala för sociala konstruktioner av risker (Burgess 2006; Ewald 1991; Lupton 2013; Tierney 1999). Men samtidigt som de kan sägas vara ett viktigt studieom- råde så talar mycket för att professionella och institutionella praktiker inom detta område inte är helt enkla att studera. Power (1999) pekar exempelvis på att den verksamhet som är till för att skapa transparens paradoxalt nog i sig är mycket otransparant och synnerligen svår att utvärdera. Han menar att det råder en form av ofrånkomlig dunkelhet och att de som själva arbetar med riskanalyser och utvärderingar själva har svårt att få en övergripande bild av vad arbetet går ut på eller har för effekter. Det finns också en motsägelsefullhet i att riskanalyser skrivs fram i en form av vetenskaplig språkdräkt som bygger på positivistiska veten- skapsidel om mätbarhet, samtidigt som underlaget vanligen bygger på kvalitativa och subjektiva uppskattningar från experter från olika verksamheter (Hagmann & Caveltly 2012). En annan motsägelsefullhet är att beredskapsarbetet tenderar att

fokusera på planer och utgå från byråkratiska logiker så som tydliga strukturer för ansvarsfördelning medan det i akuta krissituationer tvärtom visar sig vara viktigare med intuitiva förmågor och improvisation (Czarniawska 2009; Sanne 2001; Weick & Sutcliffe 2007). Området tycks med andra ord vara svårt att avgränsa och präglad av motstridiga villkor, där tyngdpunkten för vad som är effekter och kärnfulla praktiker varierar och ständigt kan förskjutas.

Ambivalens och svåröverskådlighet kan betraktas som ett inneboende villkor i denna form av professionella praktiker (Power 2007). Syftet med arbetet är att skapa beredskap för det oväntade och okända. Historien lär oss att krissituationer uppstår ur det som är oväntat, så som uttrycks i Nassim Nicholas Talebs metafor om upptäckten av svarta svanar (Taleb 2007). Det okända och det otänkbara är därför en viktig dimension i arbetet med att använda riskanalyser för att utveckla och stärka samhällets krisberedskap. Hotfulla framtidsscenarioer ges en spöklik närvaro i nuet (*hauntology*) och bildar utgångspunkt för olika former av styrning och motiv för nödvändiga åtgärder (Aradau & Van Munster 2007; Gordon 2008; Gunder 2008; Lupton 2013). Effekterna av arbetet kan då vara att få spridning för en form av överklighetskänsla och att få människor att i sin vardag bli mer vaksamma och inte förledas in i en trygghet med det som är känt och familjärt (Puar 2007; Rose 2001).

Det finns få studier som undersöker det vardagliga och praktiska arbetet med riskanalyser, samtidigt som detta lyfts fram som en central dimension för att förstå hur risk kan kopplas till samhällsomvandlingar och vilka former av risker som dessa omvandlingar organiseras kring (Methmann & Rothe 2012; Power 2016; Tierney 1999). Studier inriktas snarare just mot effekterna av och de mer makropolitiska sammanhang som riskhantering är del av, exempelvis hur nyliberala samhällsomvandlingar kan beskrivas i termer av säkerhetsisering (Puar 2007; Rose 2000; Tierney 2015). Kritiska studier tenderar på så sätt att betona de dramatiska och exceptionella effekterna som följer av kriser och katastrofer, men bortser från att det all dagliga arbetet med riskanalyser och de dramatiska hotbilder som legitimerar samhällsomvandlingar hänger samman och ömsesidigt förstärker varandra (Methmann & Rothe 2012).

## TEORETISK INRAMNING

I denna artikel tar jag utgångspunkt i teoretiska perspektiv som betonar att vad som bedöms som risk är föränderligt och kontextbundet, eller beroende av maktrelationer och kan studeras som en form av sociala konstruktioner (Lupton 2013; Tierney 1999). Som sociala konstruktioner är de en form av diskursiva ordningar där etablering av giltig kunskap är beroende av vilka funktioner de fyller i en viss professionell och institutionell praktik (Aradau & Van Munster

2007; Ewald 1991). Diskurser ses här inte enbart som tal och språk utan som bredare sammansättningar av olika former av praktiker och villkor som syftar till att göra ett objekt, i detta fall risk och sårbarhet, hanterbart. Detta talas ibland om som en form av risk assemblage (Lupton 2013, s 40; se även Puar 2007) eller risk maskineri (*risk dispositifs*) (Methmann & Rothe 2012, s 324; se även Aradau & Van Munster 2007). Sammansättningarna kan utöver tal och språk vara exempelvis organisering, institutionaliserade rutiner, arbetsmetoder, kommunikation, lagstiftning eller materiella och temporala ramar. Ett sådant perspektiv betonar också att sociala konstruktioner inte är entydiga utan komplexa och mångtydiga processer som rymmer motstridigheter och konflikter (Rose 2000).

I studien har jag även inspirerats av teoretiska perspektiv som sätter fokus på hur ordningar inom en organisatorisk eller professionellt sammanhang formas genom de vardagliga praktiker som skapar rutiner och bildar en form av institutionella ordningar av oskrivna regler och normer (Powell & DiMaggio 1991). Institutionella ordningar gör organisationer motståndskraftiga mot förändringar och skapar kontinuitet. Policies och olika former av styrdokument visar sig ofta krocka med praktik och kan då tillfälligt synliggöra de institutionella ordningar som råder men annars är dolda, vilket ibland beskrivs som en form av glastak (Wenger 1998) eller osynliga murar (Ahmed 2012). Som exempelvis Czarniawska (2009) och Weick och Sutcliffe (2007) beskriver är detta särskilt tydligt i organisationer inom riskhantering, där formella rutiner och regelverk får mycket begränsat utrymme när en akut situation väl ska hanteras.

En ytterligare teoretiska ingång är sociologiska professionsstudier som beskriver hur ideal om transparens blivit allt viktigare för olika yrkesgruppers möjligheter att göra anspråk på legitimitet, vilket utmanar en syn där professioner traditionellt sett vilat på otillgänglighet och en skarp åtskillnad mellan initierade och utomstående (Fournier 1999; Svensson 2006). Professionell legitimitet formas genom förmåga att vara reflexiv och inkännande, exempelvis i form av ideal om kundorientering (Schön 1983). Sådana förändrade funktioner av och förväntningar på professioner mot mer reflexivitet är också relevant i relation till riskhantering. Analyser och utvärderingar av brister och förmågor att hantera kriser är inte längre enbart interna angelägenheter utan de strategier som organisationer använder för att återskapa legitimitet. Analyser av risker ger intryck av ökad transparens och kan sägas vända organisationer ut och in. Det som tidigare setts som interna angelägenheter blir istället organisationers utsida (Power 2007).

Genomslaget av reflexivitet inom professioner och organisationer visar att vad som är främre och bakre regioner kan skifta (Power 2007; Schön 1983). Som Sara Ahmed (2012) beskriver kan vaksamhet över dessa skiftningar vara särskilt viktigt för dem som arbetar med att driva igenom förändring inom organisationer, i hennes fall jämställdhets- och mångfaldsarbete. Hon beskriver hur personer som

arbetar med dessa frågor inom universitetet beskriver en dubbelhet där de driver på för att få sina frågor att bli rutin och genomsyra olika delar av organisationen. Samtidigt löper det i sig stor risk att enbart bli en kosmetisk förändring som snarare döljer institutionella ordningar och lämnar dem intakta. De måste därför bli skickliga på att växla perspektiv och vara vaksamma på hur olika framsteg samtidigt blir till nya ridåer. Ahmed beskriver dem som en form av ”institutionella rörmokare” som utvecklar en förmåga att ”förstå hur och vart saker fastnar” (Ahmed 2012, s 32, min översättning). För att förstå de institutionella ordningar som är verksamma inom ett fält så som samhällets krisberedskap är det i detta perspektiv viktigt att söka förståelse för hur personer som verkar där beskriver motstridiga och skiftande perspektiv på vad som ses som meningsfulla och mindre meningsfulla sidor av ens arbete.

## METOD OCH MATERIAL

I den studie som denna artikel bygger på var min avsikt till en början att använda texter och dokument som material, inte minst de risk- och sårbarhetsanalyser som tas fram inom kommun och länsstyrelsen. Mina frågor rörde vilka typer av hot som tenderar att lyftas fram, vilka aktörer som pekats ut och vad som bedöms som skyddsvårt i detta material. Intervjuer och observationer var tänkta som ett komplement för att sätta dessa texter i ett sammanhang. Men när jag tog kontakt och intervjuade personer inom länsstyrelsen och kommun så blev jag nyfiken på det faktum att de menade att det som stod i analyserna inte sade så mycket om deras arbete. De gav en helt annan bild än den jag fått när jag läst utvärderingar av större händelser, intervjuat personer på MSB och tagit del av videodokumenterade konferenser och seminarier. Där hade risk- och sårbarhetsanalyserna lyfts fram som grund för utvecklingen av krisberedskapen och beskrivits som ett centralt verktyg för att skapa styrning inom detta område. I kontakten med personer som i praktiken arbetade med att ta fram dessa dokument visade det sig att frågan om styrning var betydligt mer motsägelsefull. I denna artikel har jag valt att beskriva dessa kontraster och de villkor som gjorde att jag valde att lägga större vikt vid hur personer som arbetar med krisberedskap inom kommun och länsstyrelse förhöll sig till dessa dokument snarare än dokumenten i sig.

Deltagande observationer har varit ett sätt att få inblick i fler vardagliga praktiker än de som kanske lyfts som intressanta i en intervju (Hammersley & Atkinson 2004; Neyland 2008). Jag har velat undersöka hur personer som arbetar med risk- och sårbarhetsanalyser begripliggör sitt arbete och dess roll i utvecklingen av samhällets krisberedskap både i intervjuer och i konkret yrkespraktik. Observation av yrkespraktiken har dock begränsats av sekretess kring hur samhällets risker och sårbarheter skall hanteras, särskilt med tanke på det försämrade säkerhetspolitiska

läget. Inom fältet har man fått kritik för bristande rutiner vad gäller sekretess, vilket skapat osäkerhet kring vad jag som utomstående forskare kan delta i. Jag har därför valt att främst observera i mer öppna och publika sammanhang, så som på utbildningsdagar, seminarier, övningar och konferenser. Deltagande observationer har genomförts vid tillfällen där personer som arbetar med krisberedskapsfrågor mötts för att diskutera sitt gemensamma arbete, vidareutbilda sig eller analysera specifika händelser. Personerna representerade allt från enskilda förvaltningar inom en kommun till nationella myndigheter. Under observationerna har jag varit vaksam på hur konsensus skapas mellan gemensamma utmaningar liksom hur konflikter mellan olika perspektiv artikuleras och vilka utrymmen för motstånd som skapas.

Det empiriska arbetet bygger på en form av etnografisk ansats som betonar att moderna nätverksbaserade former av organisering ställer andra krav än en traditionellt platsbunden etnografi (Falzon 2016; Van Maanen 2011). Det som studeras med en sådan form av etnografi är inte en specifik plats utan istället hur gemenskap och samhörighet skapas kring en praktik eller ett objekt som knyter samman olika platser och lokaliteter (Czarniawska 2009; Hannertz 2001; Neyland 2008). I mitt fall handlar det om hur risk- och sårbarhetsanalyser lyfts fram och begripliggörs som ett sätt att knyta samman och styra arbetet med krisberedskap. Genom intervjuer och observationer har jag sökt material som kan synliggöra spänningar mellan olika perspektiv på vad en risk- och sårbarhetsanalys skall fylla för funktion och olika uppfattningar om vad som bör tas med i dessa analyser.

Det empiriska material som denna artikel konkret bygger på består av observationer och intervjuer som genomfördes under 2016 och början av 2017. Genomförande av intervjuer och observationer har skett i växelverkan snarare än som olika faser (Hammersley & Atkinson 2004). Exempelvis har de jag intervjuat gett uppslag till tillfällen att observera samtidigt som jag under observationer fått kontakt med personer som jag sedan intervjuat. Deltagande observationer har utförts vid en tvådagars krissamverkanskonferens anordnad av en länsstyrelse, en heldag med scenarionalytiskt arbete arrangerad av en länsstyrelse, två temadagar kring samverkan arrangerad av MSB, en tvådagars konferens kring risk- och sårbarhetsanalyser ordnad av MSB och ett seminarium arrangerat av en kommun där erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland diskuterades. Observationerna dokumenterades med fältanteckningar och sammantaget täcker detta material 60 timmars observationer. Utöver detta har jag använt videoupptagningar från föredrag på en tvådagars nationell konferens kring risk- och sårbarhetsanalyser.

Intervjumaterialet består av semistrukturerade samtalsintervjuer där jag sökt en fördjupad förståelse för hur personer inom fältet berättar och begripliggör sitt arbete och de institutionella sammanhang som det är en del av (Hammersley & Atkinson 2004; Gubrium 2012). Jag bad dem jag intervjuat att berätta hur de ser



på arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser liksom hur dessa kan användas som stöd för att stärka samhällets krisberedskap. Jag har intervjuat personer som jag fått kontakt med under observationerna eller fått tips om från dem jag intervjuat. När jag bitt om en intervju har jag förklarat att jag haft ett särskilt fokus på genus, vilket lett till att jag främst fått kontakt med personer som var intresserade av vad ett sådant perspektiv skulle kunna tillföra. Jag har intervjuat 13 personer som arbetade med krisberedskapsfrågor inom kommun, länsstyrelsen eller MSB. Sex av de intervjuade arbetade inom kommun med att utföra eller utveckla verksamheten utifrån kommunens risk- och sårbarhetsanalyser. Av dessa arbetade tre i stora kommuner och tre i mindre kommuner. Jag har även intervjuat tre personer som arbetade med risk- och sårbarhetsanalyser inom två olika länsstyrelser. Ytterligare fyra intervjuer har gjorts med personer som arbetade på MSB. Dessa arbetade inte specifikt med risk- och sårbarhetsanalys utan hade andra roller inom krisberedskapen, så som samverkansfunktioner och lärande av kriser. Intervjuerna varade mellan en och en halv till tre timmar. Uppföljande intervjuer har gjorts med fyra av dessa personer. Sammantaget har 18 intervjuer gjorts. Intervjuerna gjordes på plats eller via telefon. Intervjuerna spelades in och har transkriberats till text. De som intervjuats var mellan 30 till 50 år. Elva av dem som intervjuats var kvinnor och två var män.

## BETONING AV ETT KOMPLEXT ARBETE

I flera av de senaste årens utvärderingar av hanteringen av större nationella kriser lyfts just brister i funktionen av dessa analyser fram, så som exempelvis hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014 (Sjökvist 2015) och hanteringen av flyktingsituationen i Sverige hösten 2015 (RIR 2017). Även i den nationella risk- och förmågebedömningen betonas brister i just risk- och sårbarhetsanalyserna, exempelvis i form av en allt för vag koppling mellan identifierade brister och vidtagna åtgärder (MSB 2016). Risk- och sårbarhetsanalyserna positioneras i dessa dokument som centrala för att definiera och skapa överblick över och reda ut ansvar och brister inom krisberedskapsområdet.

Men risk- och sårbarhetsanalyserna är inte bara till för att göra krisberedskapen möjlig att utvärdera (jmf Power 1999). I andra sammanhang betonas snarare att de skall bidra till verksamhetsutveckling och fungera som beslutsunderlag. Som deltagande observatör noterade jag att personer som själva arbetade med risk- och sårbarhetsanalyserna vid olika tillfällen lyfte fram dem som grund för att skapa styrning och verksamhetsutveckling. När de förde diskussioner om hur de arbetade eller löst olika utmaningar kunde de hävda att ”vi har en gedigen risk- och sårbarhetsanalys”, eller ”vi utgår från vår risk- och sårbarhetsanalys”, eller vidare att ”risk- och sårbarhetsanalysen är grunden för allt”. I kontrast till detta mötte jag



samtidigt en påtaglig frustration över att analyserna tenderade att sidoordnas och inte få någon egentlig effekt. I diskussionerna under konferenser, utbildningar och övningar sades det att de lätt reducerades till en ”pappersprodukt”, eller ”ett dåligt samvete” och blev ett ”ängestdokument”. De uttryckte en frustration över att det inte spelade någon roll vad som skrevs fram i risk- och sårbarhetsanalysen eftersom det alltid var andra saker som påverkade vad ens arbete i praktiken ledde till.

I kontrast till bilden av risk- och sårbarhetsanalysen som ”grunden för allt” pekade alltså andra delar av materialet mot en betydligt mer avmätt tilltro till vad analyserna kan åstadkomma. Detta blev särskilt tydligt i intervjuerna. En av dem jag intervjuade inom länsstyrelsen konstaterade krasst att: ”effekten är ju att få godkänt av regeringen, att vi lämnat in. Den ska se ut på ett visst sätt och man betygsätter dem också nu för tiden. Så i dagsläget är det nog mest den effekten”. En annan av dem jag intervjuat inom länsstyrelsen förklarade att det var frustrerande att risk- och sårbarhetsanalyserna ofta fick så mycket uppmärksamhet och sattes i centrum för ens arbete:

Risk- och sårbarhetsanalysen nämns väldigt mycket, i alla möjliga sammanhang. Och tankarna om den är väldigt höga. Allt skjuts in i risk- och sårbarhetsanalysen och där ska grunden ligga. Jag upplever inte riktigt att det är så. Och det är väldigt svårt att få till det. [...] Det är ju så som vi säger till kommunen också, det här med att ’Nej men det viktiga är inte rapporten, det är ju bara en produkt. Det viktiga är ju vad som sker bakom’. Men vi vet ju med oss att det är ju lättare sagt än gjort också. Det blir väldigt stort fokus på rapporten, eller rapporteringen. Just den produkten på något sätt.

Denna person förklarade att en sida av arbetet med risk- och sårbarhetsanalys var att påminna sig själv och andra om att förväntningarna på ens arbete och särskilt på rapporten var orimliga. Det viktiga var istället att se ”vad som sker bakom”. I denna liksom andra intervjuer framkom en bild av att man inte ville medverka till att reducera sitt arbete till vad som framkom i rapporten.

En annan av de intervjuade, men som arbetade inom kommunen, menade till och med att risk- och sårbarhetsanalyserna kunde vara direkt ”farliga” och skapa en form av falsk trygghet. ”Det låter ju fint och det kan säkert kännas tryggt för andra” menade denna person, ”men jag kan ju inte skriva under på att vi fått fram rätt information.” Denne syftade på att det inte gick att komma ifrån att materialet som rapporterna byggde på bestod av uppskattningar som gjorts av personer utvalda för att representera verksamheter i olika förvaltningar och myndigheter. Dessa uppskattningar var alltid i någon mån subjektiva. Flera av de intervjuade och personer jag mött under observationstillfällena beskrev att det hade stor betydelse vilka personer som engagerades i arbetet med att samla in underlag

till analyserna. Beroende på person så fick arbetet olika tonvikt, både vad gällde vilka hot som adresserade och vilka åtgärder som premierades. Det kunde då finnas en fara med att framställa det som om rapporterna på något objektivt sätt speglade faktiska risker och sårbarheter. Det ”farliga” med rapporterna var att det inte alltid fanns en förståelse för att de byggde på mer eller mindre subjektiva och situationsbundna uppskattningar, styrda av vilka personer som tillfrågats och fått inflytande som experter (se exempelvis Hagmann & Caveltly 2012).

## PRAGMATISKT URVAL AV INFORMATION OM RISKER OCH SÅRBARHETER

Intervjuerna visade att sammanställandet av en risk- och sårbarhetsanalys krävde en mängd rent pragmatiska överväganden. I likhet med vad Ahmeds (2012) beskrivning av institutionella rörmokare så menade de jag intervjuade att deras arbete krävde en hel del avvägningar och strategiska val för att analyserna skulle kunna fungera och få den funktion som de önskade. Vad som beskrevs i en analys berodde inte bara på underlaget de fick in utan även på en mängd andra faktorer som på olika vis hade att göra med avvägningar kring vilken inriktning av ens fortsatta arbete de ville att rapporten skulle ligga till grund för.

De jag intervjuade berättade att i arbetet med att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys så behövde de vara strategiska och tänka över vilka konsekvenser det de skrev kunde få. ”Det finns många blockar” som en av dem jag intervjuat uttryckte det, vilket syftade på att det fanns hinder för vad som kan tas med. Vissa av dessa hinder framstod som uttalade och vedertagna medan andra var mer underförstådda och outtalade normer för vad som var tillåtet i dessa sammanhang. De hinder som var mer uttalade och vedertagna kunde exempelvis handla om att man behövde ta hänsyn till att rapporterna var offentliga och att all information då kanske inte var lämplig att lämna ut. Detta skapade en tröskel för att introducera nya uppgifter eller områden än de som blivit rutin att ta upp. Genom att inte ta upp något särdeles nytt reducerades risken för att känsliga uppgifter röjdes.

Ett annat problem som kunde påverka vad som togs med var att det kunde vara ett problem när de underlag de fick in från olika förvaltningar, kommuner och länsstyrelser skiljde sig allt för mycket åt. Det kunde då bli en stor utmaning att aggregera och sammanställa. I vissa fall blev det till och med ohanterligt. När jag frågade en av de intervjuade om deras arbete byggde på de underlag de samlade in så svarade den att: ”Nej, vi skulle göra det, men vi gör inte det i verkligheten. Det är för svårt, de är för olika”. Det fanns ett stort behov av att skapa enhetlighet och utarbeta en gemensam metod, medan villkoren för dem som lämnade in kunde se mycket olika ut. På den av MSB anordnade konferensen kring risk- och sårbarhetsanalys så uppmanade dessutom företrädare för MSB deltagarna att använda den nationella risk- och förmågebedömningen som förlaga. Den nationella risk- och förmågebedömningen var alltså inte ensidigt ett resultat

av de risk- och sårbarhetsanalyser som samlades in utan satte också ramar för vad som räknades som relevant information att ta med i en risk- och sårbarhetsanalys.

Ett tredje problem som lyftes i intervjuerna var att det inte alltid var enkelt att få in material. En av dem som arbetade inom kommunen förklarade att ”det är detta som är den stora utmaningen för hela risk- och sårbarhetsanalysarbetet, det är inte målgruppsanpassat”. Denne menade att ”det problemet måste man förstå om du vill få in data över huvudtaget.” För att få in ett bra material att arbeta med så krävdes det att de kunde motivera dem som ska lämna in data. De måste därför anpassa uppgiften efter målgrupp och bedöma vad som är genomförbart. Alternativet var att hänvisa till att det helt enkelt var deras uppdrag att lämna in underlag, men med risk för att de då fick in ett svårtolkat material eller endast fick in material från dem som var engagerade i frågorna. Det fanns här en asymmetri där vissa sektorer var mer vana att arbeta med riskanalyser, särskilt tekniska sektorer som Vatten och avlopp eller energisektorn. Andra sektorer som sjukvården och äldreomsorgen var däremot ofta mer ovana att arbeta med riskanalyser. Detta kunde riskera att skapa en kraftig asymmetri i vilka samhällsfunktioner som gavs utrymme och fick sina perspektiv bekräftade i risk- och sårbarhetsanalyserna.

När det gällde hinder av en mer underförstådd och outtalad karaktär så var det till exempel sannolikt att det i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna kunde framkomma information som pekade på brister i den egna organisationen och ledningen. Dessa brister vore dumdristigt att ta upp som tjänsteman. En av de intervjuade menade exempelvis att ”man kanske inte kan skriva att ’vi har inte en fungerande beslutsordning här’, fast det kanske är det man *borde* skriva.” De riskerna och sårbarheter som skrevs fram behövde med andra ord i någon mening vara oförargliga eller okontroversiella, inte minst i relation till ens egen ledning.

Ett annat exempel på underförstådda hinder var att det i arbetet med att samla in underlag och analyser kunde uppkomma information som pekade på behov av andra övningar, utvecklingsarbeten eller samverkansarbeten än vad som redan pågick eller var planerade. Det kunde då hända att de fick överväga att inte ta med information som riskerade att medföra en fokusförskjutning. En av de intervjuade beskrev detta så här:

Jag vet ju själv att när man skriver något i en analys eller när man tar upp en fråga så blir det kanske att det blir fokus på den frågan. Att ’Ok nu är det detta här?’. Men det kanske inte är det som är det viktigaste, det var bara det att detta kom upp i den här analysen. Det finns kanske större och viktigare frågor som kommit upp någon annanstans, eller som ligger kvar sedan gammalt. Och då väljer man att kanske inte lyfta upp något som kommit upp i den senaste analysen även om det är jätteviktigt. Men man väljer att inte lyfta upp det för det kommer att ta fokus och resurser från en annan

viktig fråga som ligger sedan tidigare. Man vet att då kommer jag att behöva prioritera det här. Skriver jag det här kommer jag att behöva prioritera det här och i den långsiktiga planeringen så vill jag inte det. Men om jag inte skriver något så syns det inte att jag har prioriterat bort det. Alltså det är ju sådant man brottas med. Det är svårt att skriva vad man inte kan göra när det är ens uppdrag att göra det.

Kopplingen till tidigare etablerade inriktningar och riskområden skapade en viss tröghet i systemet och påverkade vilka former av analyser som kunde skrivas fram. Att enbart utgå från risker som ”kommer upp” skulle äventyra arbetsprocessen och ens legitimitet, även om det som kunde komma upp ”är jätteviktigt”. Sådana avvägningar skrevs dock inte fram i dokumenten, utan blev till en del av de institutionella ordningarna inom detta område.

## KONSTRUKTIVA STRATEGIER OCH KREATIVITET

De jag intervjuat beskrev olika strategier för att förankra och få dokumenten att bli något mer än enbart en pappersprodukt eller ett ”ångestdokument”. Effekten av dokument berodde inte på vad som exakt stod i dem utan snarare, som Ahmed (2012) beskriver, hur de kunde användas av tjänstemännen för att få inflytande och få upp sina frågor på agendan. När jag frågat dem jag intervjuat om vad de uppskattade med sitt arbete så lyfte de fram att de stimulerades av att få inblick i och knyta samman behov inom många olika förvaltningar och verksamheter. De betonade att deras arbete krävde ett stort kontaktnät och en god kännedom om olika verksamheter och aktörers perspektiv och arbetspraktiker. Med dokumenten som knypunkt kunde de bygga nätverk och sätta sitt eget arbete i relation till andra som arbetade med liknande frågor och metoder. Sådana former av pusslande framhölls som centrala för att få dokumenten att göra det som de var tänkta att göra.

En viktig aspekt i detta arbete var att ta hänsyn till vilka frågor som var aktuella och kunde tänkas intressera de aktörer som de arbetade för att knyta upp i krisberedskapsarbetet, så som kommuner, förvaltningar och inte minst politiska beslutsfattare. En deltagare menade i samtalen på en konferens att det enda sättet att undvika att risk- och sårbarhetsanalysen stannade vid just ett dåligt samvete eller ett ångestdokument var att känna till vilka frågor som kunde tänkas engagera och upplevas som akuta. För ”tycker inte de som bestämmer att detta är viktigt så spelar det ingen roll hur mycket pengar och personer vi har, för de måste tycka att detta är viktigt och en prioriterad fråga.” Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna krävde en viss känsla för vad som kunde vara framkomliga vägar och vilka frågor som kunde få genomslag och väcka intresse.

Som Johan Eriksson (2004) beskriver i sin studie *Kampen om hotbilden* är krisberedskap ett på många sätt politiskt laddat och trendkänsligt område. Krisberedskapen styrs av vilka hot och risker som för tillfället upplevs och uppfattas som särskilt angelägna. En av deltagarna på en utbildning slog i en diskussion fast att det exempelvis efter skogsbranden i Västmanland sommaren 2014 blev tydligt att ”behoven är händelsestyrda, att plötsligt är det skogsbränder. Det var väl ingen som hade bränder som huvudfokus innan förra sommaren?” Flera av de jag intervjuat beskrev på liknande vis att de riskområden som fick utrymme i risk- och sårbarhetsanalyserna förändrades och speglade de risker som var aktuella i samhällsdebatten eller som allmänheten kunde tänkas vara oroliga för. Under arbetet med projektet hade exempelvis ett försämrat säkerhetspolitiskt läge gett anledning att planera för höjd beredskap och återuppta civilt försvar. Detta arbete upptog en stor del av de intervjuades arbetstid och fokus. Flera av de konferenser och den scenarioanalys jag följde hade också just civilt försvar som tema. Deltagarna kunde intyga att de hotbilder försvaret förmedlade var värdefulla argument som de kunde använda gentemot beslutsfattare ”hemma” i kommunen. De menade exempelvis att hotet om krig skulle kunna få ansvariga att inse allvaret i att inte åtgärda de brister som sedan tidigare lyfts i risk- och sårbarhetsanalyserna. Civilt försvar hoppades de kunde ge ”ännu mer luft under vingarna för det vi kommit fram till i risk- och sårbarhetsanalysen”.

I kontrast till civilt försvar så fanns exempel på andra hot eller riskområden som inte lika enkelt plockades upp eller medförde någon luft under vingarna, på grund av att de var politiskt laddade eller kunde uppfattas som en form av värderingsfrågor. Några av de jag intervjuat menade exempelvis att flyktingsituationen hösten 2015 visade att krisberedskapsarbetet hade brister när det gällde frågor om migration. Detta trots att det sedan en tid funnits tydliga indikationer på utmaningar när det gäller migration och det dessutom fanns erfarenheter av liknande situationer, exempelvis i samband med 90-talets krig på Balkan. De menade att trots detta så bedömdes migration inte vara en relevant fråga. Två av de intervjuade berättade att det dessutom funnits exempel på att kommuner tagit upp migration i sina risk- och sårbarhetsanalyser men att de fått kritik och blivit ifrågasatta bland annat av länsstyrelsen eftersom det uppfattades som för ”orealistiskt” och kontroversiellt att ta med.

Vissa scenarier tycktes alltså lättare få genomslag och spridning mellan olika aktörers risk- och sårbarhetsanalyser medan andra frågor mötte motstånd, inte minst om de uppfattades som värdeladdade. Ett annat exempel som illustrerar detta är arbetet med social oro. Detta är ett riskområde som krävt många års arbete för att få med i krisberedskapsarbetet och som mött motstånd just eftersom det uppfattats som värdeladdat. En av de jag intervjuat menade att detta motstånd visade hur det kunde finnas en viss trygghet i att fokusera på naturhändelser

och inte ägna sig åt mer sociala frågor, att: ”du kan prata om en storm, för det finns inget värdeladdat i det. Men om du pratar om social utsatthet och vilka det är som är socialt utsatta och vilka som slår tillbaka mot samhället just för att de är det, då hamnar du väldigt mycket i politik och värderingar.” Denne menade att det funnits ett tydligt motstånd mot denna typ av arbete helt enkelt på grund av att det är värdeladdat och att man inte gärna hamnar i situationer där man kan behöva hantera exempelvis frågor om rasism, segregation och fördomar om olika kulturer. ”Det är ingen tjänsteman som vill sitta där och uttala sig om det”, menade denne, ”men det måste vi göra nu”.

## AVSLUTNING

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser har en framskjuten roll i arbetet med krisberedskap. Hur och i vilket avseende detta arbete är betydelsefullt för utvecklingen av samhällets krisberedskap råder det dock delade meningar om. I denna artikel kan tre övergripande slutsatser dras när det gäller avvägningar kring och villkoren för att sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser. För det första visar studien att det som värdesattes av dem som arbetar med dessa analyser hade ganska lite att göra med vad som faktiskt stod i rapporterna. Det viktiga var snarare allt kringarbetet och allt det som just kanske inte framgick i rapporterna. De betonade att arbetet i praktiken var mycket mer komplext och att det handlade om ett nätverksbyggande arbete där de drev på ett kontinuerligt arbete med att påminna om vikten av kunskap om och reflektioner kring risker och sårbarheter inom olika delar av de organisationer de verkade i och samverkade med. Det var detta som de menade skapade styrning inom området snarare än rapporten i sig. Styrning springer inte ur själva rapporterna utan ”det viktiga är ju vad som sker bakom”.

För det andra visar studien att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser är en långt ifrån neutral process. De analyser som presenteras är produkter av pusslande mellan konfliktterande intressen, outtalade regler och undvikande av frågor som stämplas som värdeladdade. Dessa spänningar förblir dolda i rapporterna men kommer tydligt till uttryck i intervjuerna såväl som i de diskussioner som fördes i de sammanhang där jag deltog som observatör. De risker och sårbarheter som tas upp är, i linje med vad exempelvis Eriksson (2004) beskriver, i hög grad händelsestyrda och beroende av vad som för tillfället är på den politiska agendan. De är också beroende av vad organisationen sedan tidigare har i sin planering eller vetenskap om, vilket skapar motstånd mot att ta upp något man inte redan har en lösning på eller ett sätt att förhålla sig till. I linje med vad Power (1999, 2004, 2007) beskriver ger rapporterna sken av att vara en genomlysning av de organisationer som är centrala för samhällets krisberedskap utan att egentligen avslöja något som inte redan är känt. Men vad denna studie också visar på är att det

kring analyserna försiggår en mängd förhandling om vilka normer som skall gälla för vad som blir begripligt som risker och sårbarheter inom detta fält. Vissa risker och sårbarheter bedöms som neutrala och självklara medan andra avfärdas som känsliga och värdeladdade frågor som skall undvikas, inte minst tydligt i relation till hanteringen av flyktingsituationen hösten 2015. Materialet för denna studie pekar på vikten av att uppmärksamma och lyfta sådana dimensioner av risk- och sårbarhetsarbetet.

En tredje övergripande slutsats är att det är viktigt att problematisera den beskrivning av arbetet som obskyrt och dolt som exempelvis Power (1999) och Methmann och Rothe (2012) gör. Detta eftersom det i sig döljer att praktikerna bygger på rationaliteter och logiker som byggs upp i en organisatorisk och nätverkande kontext där det gäller att hantera motstridiga förväntningar och krav. Det som redovisas i rapporter och dokument är enbart en sida av dessa praktiker och det är viktigt att inte bedöma meningsfullheten eller funktionen av dessa praktiker utifrån antaganden om att det är risk- och sårbarhetsanalyserna som skapar styrning eller att det är ur dessa dokument som styrning springer ur. Dokumenten kräver att mycket av praktiken döljs och utelämnas, vilket gör att det kan framstå som obskyrt. Om man däremot följer och lyssnar till de som tar fram och arbetar med dessa dokument så framträder en mer dynamisk och komplex bild som visar på andra logiker och rationaliteter. Det är därför en poäng att inte reducera dessa praktiker vare sig till något hemlighetsfullt och obskyrt eller till teknokratiska och neutrala praktiker, utan praktiker som måste förstås i relation till institutionella ordningar, normer och rådande maktrelationer.

## REFERENSER

- Ahmed, S (2012): *On being included: racism and diversity in institutional life*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Aradau, C & Van Munster, R (2007): Governing terrorism through risk: Taking precautions,(un) knowing the future. *European journal of international relations*, 13(1)89-115.
- Brown, P. & Calnan, M (2010): The risks of managing uncertainty: The limitations of governance and choice, and the potential for trust. *Social Policy and Society*, 9(01)13-24.
- Burgess, A (2006): The making of the risk-centred society and the limits of social risk research. *Health, Risk & Society*, 8(4)329-342.
- Chandler, D (2013): Resilience and the autotelic subject: Toward a critique of the societalization of security. *International Political Sociology*, 7(2)210-226.
- Czarniawska, B (Ed.) (2009): *Organizing in the face of risk and threat*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Eriksson, J (2004): *Kampen om hotbilden: rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*. Stockholm: Santérus.
- Ewald, F (1991): Insurance and risk. In M. Foucault, Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. (Ed.), *The Foucault effect: studies in governmentality* (s 197-210). Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Falzon, M A (Ed.) (2016): *Multi-sited ethnography: Theory, praxis and locality in contemporary research*. New York: Routledge.
- Fournier, V (1999): The appeal to 'professionalism' as a disciplinary mechanism. *The sociological review*, 47(2)280-307.
- Gordon, A (2008): *Ghostly matters: haunting and the sociological imagination*. Minneapolis: University of Minnesota Press.



- Gubrium, J F (Ed.) (2012): *The Sage handbook of interview research: the complexity of the craft*. Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Gunder, M (2008): Ideologies of certainty in a risky reality: beyond the hauntology of planning. *Planning theory*, 7(2)186-206.
- Hagmann, J, & Cavelti, M D (2012): National risk registers: Security scientism and the propagation of permanent insecurity. *Security Dialogue*, 43(1)79-96.
- Hammersley, M & Atkinson, P (1995): *Ethnography: principles in practice*. London: Routledge.
- Hannerz, U (Ed.) (2001): *Flera fält i ett: socialantropologer om translokala fältstudier*. Stockholm: Carlsson.
- Hood, C, Rothstein, H, & Baldwin, R (2001): *The government of risk: understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Klein, N (2007): *The shock doctrine: the rise of disaster capitalism*. London: Allen Lane.
- Lentzos, F, & Rose, N (2009): Governing insecurity: contingency planning, protection, resilience. *Economy and Society*, 38(2)230-254.
- Lupton, D (2013): *Risk*. London: Routledge.
- Methmann, C, & Rothe, D (2012): Politics for the day after tomorrow: The logic of apocalypse in global climate politics. *Security Dialogue*, 43(4)323-344.
- Mirowski, P (2013): *Never let a serious crisis go to waste: how neoliberalism survived the financial meltdown*. London: Verso.
- MSB (2016): Nationell risk- och förmågebedömning 2016. Diariern 2015-1464. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Neyland, D (2008): *Organizational ethnography*. London: Sage.
- O'Malley, P (2012): *Risk, uncertainty and government*. Hoboken: Taylor and Francis.
- Powell, W W, & DiMaggio, P J (1991): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Power, M (1999): *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Power, M (2004): *The risk management of everything: rethinking the politics of uncertainty*. London: Demos.
- Power, M (2007): *Organized uncertainty: designing a world of risk management*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M (2016): *Riskwork: essays on the organizational life of risk management*. Oxford Oxford University Press.
- Regeringen 2014. Regeringens proposition 2014/15:1. Förslag till statens budget för 2015. Försvar och samhällets krisberedskap.
- Puar, J K (2007): *Terrorist assemblages: homonationalism in queer times*. Durham: Duke University Press.
- Renn, O (2008): *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.
- RIR (2017): *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering*
- Rose, N (2000): Government and control. *British journal of criminology*, 40(2)321-339.
- Rose, N (2001): The politics of life itself. *Theory, culture & society*, 18(6)1-30.
- Rothstein, H, Huber, M, & Gaskell, G (2006): A theory of risk colonization: The spiralling regulatory logics of societal and institutional risk. *Economy and society*, 35(1)91-112.
- Sanne, J M (2001): *Fart och spänning : banarbetare, lokförare och tågtrafikledare om risk och riskhantering*. Linköping: Univ., Tema Teknik och social förändring.
- Schön, D A (1983): *The reflective practitioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Sjökvist, A (2015): *Rapport från Skogsbrandsutredningen*.
- Svensson, L G (2006): New professionalism, trust and competence some conceptual remarks and empirical data. *Current sociology*, 54(4)579-593.
- Taleb, N N (2007): *The black swan: the impact of the highly improbable*. New York: Random House.
- Tierney, K (2015): Resilience and the neoliberal project: Discourses, critiques, practices—and Katrina. *American Behavioral Scientist*, 59(10)1327-1342.
- Tierney, K J (1999): *Toward a critical sociology of risk*. Paper presented at the Sociological forum.
- Tierney, K J (2014): *The social roots of risk: producing disasters, promoting resilience*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Van Maanen, J (2011): Ethnography as work: Some rules of engagement. *Journal of management studies*, 48(1)218-234.

Weick, K E, & Sutcliffe, K M (2007): *Managing the unexpected: resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: Jossey-Bass.

Wenger, E (1998): *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. Cambridge: Cambridge University Press.