

Tema: Krishantering, förvaltning och statsvetenskap

Edward Deverell & Eva-Karin Olsson

Introduktion

Terrorattentatet på Drottninggatan 2017, koordinerade terrorattacker i Bryssel 2016 och Paris 2015, och på Utöya och i Oslo 2011, skogsbränderna som härjade i Sverige 2018 eller utanför Aten samma år, de stora flyktingströmmarna över Europa 2015, utbrottet av ebola i Västafrika 2014, kärnkraftsolyckan i Fukushima 2011. Det är bara några av de mer omfattande och uppmärksammade kriser som har inträffat under senare år. Listan på sådana händelser som har skakat om samhällena kan göras närmast hur lång som helst. Gemensamt för dessa och andra kriser är att de är allvarliga situationer präglade av hot mot grundläggande värden, stark tidspress och ökad osäkerhet (Hermann 1963; 1972; Rosenthal, Charles & 't Hart 1989). I kriser ställs värdekonflikter på sin spets, vilket gör krishanteringsprocesser till särskilt intressanta för statsvetare att studera (Boin et al. 2005; Deverell 2010). Kriser ställer beslutsfattare inför motstridiga krav på till exempel snabbt agerande och förankring, respektive effektivitet och legitimitet (Stern 1999), eller mellan valet att kommunicera tillgänglig information eller avvakta tills alla fakta finns på bordet (Olsson 2014). Förutom att kriser präglas av värdekonflikter är de i grunden oförutsedda och ses ibland till och med som otänkbara händelser; de betraktas i allmänhet som problem och utmaningar, som inte kan lösas genom att endast tillskjuta mer resurser. I linje med detta kan kriser sällan hanteras inom befintliga administrativa strukturer och processer. Den organisering och de rutiner och arbetssätt som används till vardags, behöver anpassas till att möta den nya utmaningen (Dynes 1970; Comfort 1994). Anpassningen kräver planering och övning, förvaltningsmässig kreativitet och ibland även mod.

Hur politiker, regeringar, tjänstemän och organisationer hanterar kriser och, inte minst, hur allmänheten uppfattar att hanteringen har genomförts, får ofta långtgående konsekvenser för offentliga personers fortsatta karriärer och institutioners långsiktiga förtroende. Den förvaltningspolitiska kontexten sätter delvis ramarna. Den s k ekonomismen och diverse New Public

Edward Deverell och Eva-Karin Olsson är verksamma vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan, Stockholm.

E-mail: edward.deverell@fhs.se; eva-karin.olsson@fhs.se

Managementreformer har medfört att offentliga organisationer med särskilt ansvar för krishantering är nedbantade och saknar nödvändig redundans för att hantera det oväntade. Det finns därmed behov av att dra nytta av andra aktörer än de statliga, när väl krisen inträffar. Under senare år har krisberedskapens organisering drivits på av förvaltningspolitiska trender som samverkan mellan privata och offentliga aktörer, frivilliga organisationers insatser och även förväntningar på enskildas beredskap och förmåga att agera, något flera av artiklarna i detta temanummers tydligt visar på. En annan övergripande trend är breddningen av krishantering som praktiskt och vetenskapligt fält. Utvecklingen har gått från ett initialt fokus på akut hantering av avvikelser till att forskare har anammat ett helhetsperspektiv på krishantering och beredskap innefattande olika temporala faser som riskbedömning, riskprevention, krisplanering, hantering, återhämtning, lärande och reform (Pursiainen 2018).

Temanumret har som huvudsakligt syfte att visa på statsvetarsveriges bredd och kunnande inom ämnesområdet krishantering. Fältet är vagt definierat och återfinns inom många discipliner och subdiscipliner (Mitroff, Alpaslan & Green 2004; Boin 2004) som t ex statsvetenskap, offentlig förvaltning, kommunikationsvetenskap, sociologi, psykologi, organisationsteori och management. Tvärvetenskapligheten är en styrka, men även en svaghet, eftersom den hindrar utvecklingen av övergripande perspektiv inom fältet och leder till vetenskaplig spretighet där forskare relaterar sin forskning mer till sin överordnade disciplin än till krishanteringsforskningen som sådan. En av våra intentioner med temanumret var också att få en förståelse för hur krishantering uppfattas och problematiseras av våra svenska forskarkollegor. Temanumret utgör därmed en temperaturmätare på intresset för krishantering ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv runt om i landet. Vår utlysning centrerades till krishantering i ett förvaltningspolitiskt perspektiv, vilket vi ser som en del av det tvärdisciplinära fältet *krishanteringsforskning*. Krishanteringsforskning har bedrivits under en längre tid vid ett flertal lärosäten. Eftersom fältet till sin natur skär över disciplinära gränser har forskningen vid svenska universitet och högskolor till stor del skett vid tvärvetenskapliga centrumbildningar som t ex Försvärshögskolans Crismart, Lucram vid Lunds universitet, Centrum för naturkatastroflära (CNDS) i Uppsala och Mittuniversitetets Risk and Crisis Research Centre (RCR). Möjligheterna till forskningsfinansiering har varit relativt goda, exempelvis via utlysningar från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, insatser som har bidragit till att fältet har vuxit utöver nämnda centrumbildningar. Särskilda forskningcentra är dock fortfarande drivande i ämnesutvecklingen, både nationellt och internationellt. Några internationella exempel är Disaster Research Center i Delaware, Transboundary Crisis Management Research Project vid Syracuse University, och Leiden University Crisis Research Center i Nederländerna. En del krishanteringsforskning publiceras i högnivåtidsskrifter som *Public Administration*, *Governance*, *Policy Studies Journal* och *Journal*

of *Public Administration Research and Theory*. Debatten förs dock framförallt i ämnesinriktade tidskrifter som *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, *Risk, Hazards and Crisis in Public Policy*, *Disasters*, *Disaster Prevention and Management* och *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*.

Som vetenskapligt kunskapsområde är krishanteringsstudier grundat i ett antal närliggande discipliner. Fyra av dessa kan beskrivas som särskilt inflytelserika: katastrofsociologi, politisk psykologi, internationell politik och organisationsteori och management.

Under 1940- och 1950-talen började amerikanska sociologer undersöka hur samhällen hanterar naturkatastrofer med fokus på kollektiv stress. År 1963 grundade Enrico Quarantelli, Russell Dynes och Eugene Haas Disaster Research Center (DRC) vid Ohio State University. Vid detta forskningscenter, som sedermera flyttades till universitet i Delaware, samlades stora mängder data in i samband med amerikanska katastrofer. Empirin användes för att bygga ramverk och teorier om hur katastrofer, samhällen och organisationer påverkar varandra. Med hjälp av omfattande fältarbeten kunde forskarna klargöra hur djupt förankrade uppfattningar och myter om beteende i katastrofer skiljer sig från verkligt agerande, och utifrån det bygga mer robust teori om hur beteende, värderingar och sociala problem påverkar katastrofinsatser (Quarantelli & Dynes 1977; Quarantelli 1978).

På 1960- och 1970-talen utvecklades kognitiv psykologi till en stark forskningsinriktning. En tongivande del i framgångarna var kritiken mot den klassiska och rationella beslutsfattarmodellen som utgick från att beslutsfattare hade tillgång till all relevant information och att beslut överensstämmer med det mest rationella alternativet (Kaufman & Kaufman 1998; Bruner 1957). Kognitiva beslutsfattarteorier fokuserade på tolkningens, sammanhangets och tidigare erfarenheters påverkan på beslutsfattare. Vidare betonades individuella hinder för att bedöma och bearbeta information som till exempel övertygelser, förväntningar, mentala genvägar och analogier. Med denna forskning som bas utvecklade den politiska psykologin modeller om relationen mellan hot, tidspress och osäkerhet och hur dessa faktorer påverkar beslutsfattares stressnivåer och deras kapacitet att bearbeta information (Tversky & Kahneman 1974; Hermann 1979; Staw et al. 1981; Janis 1982).

En annan samtida influens kom från amerikanska forskare inom internationell politik som på 1960- och 70-talet bröt ny mark gällande ledarskapets roll i kris och hur stater och deras regeringar agerade när de stod på randen till krig (Paige 1968; Allison 1971; Hermann 1972, Jervis 1976; George 1980). Fältet bidrog med insikter om hur politiska strukturer såväl som beslutsfattarens personlighet kan bidra till att förklara utfall. Ett par decennier senare lade forskare verksamma vid svenska universitet grunden för krishanteringsforskningen vid Försvarshögskolan. Statsvetarna Bengt Sundelius och Eric Stern intresserade

sig för politisk psykologi, internationell politik och exekutivt beslutsfattande i framförallt utrikespolitiska kriser. I boken ”Krishantering på svenska: teori och praktik” lade de, tillsammans med Fredrik Bynander, ramarna för den nya ämnesinriktningen vid Försvarshögskolan med ena benet i empiriska krisfall färgade av det breddade säkerhetsbegreppet, och det andra benet i institutionell teoribildning (Sundelius et al. 1997).

Inom organisationsteori och management utvecklades flera fält med bäring på krishanteringsstudier. Under 1970- och 80-talet inträffade ett antal allvarliga tekniska olyckor och katastrofer. Empiriska studier av dessa genomfördes ofta utifrån ett management- och organisationsperspektiv och kom att utgöra krishanteringsforskningens fjärde grundpelare (Roux-Dufort 2007). Detaljerade fallstudier av mediebevakade katastrofer som exempelvis haveriet i kärnkraftverket i Harrisburg 1979, giftgaskatastrofen i indiska Bhopal 1984, reaktorkatastrofen i Tjernobyl 1986, och rymdfärjekatastrofen Challenger 1986 ledde till nya empiriska och teoretiska landvinningar rörande relationerna mellan tekniska system, individer och olyckor (Perrow 1984; Shrivastava 1987; Pauchant & Mitroff 1992). Samtida med denna utveckling inom organisationsteorin kom krishantering att uppmärksammas av forskare inom offentlig förvaltning och styrning. Här kan särskilt nämnas den miljö som växte fram vid universitetet i Leiden företrädd av forskare såsom Uriel Rosenthal, Paul 't Hart och Arjen Boin. De intresserade sig särskilt för frågor kopplade till inom- och mellanorganisatoriskt samarbete, byråpolitik och policyskapande ('t Hart, Rosenthal & Kouzmin 1993; Boin & 't Hart 2001).

Från idé till specialnummer

Arbetet med detta specialnummer inleddes i maj 2017. Terrorådets på Drottninggatan den 7 april låg färskt på hornhinnan när Statsvetenskaplig tidskrifts redaktör Magnus Jerneck frågade föreliggande temanummers gästredaktörer om möjligheterna att sammanställa ett specialnummer på temat krishantering. Genom en utlysning i tidskriftens nr 4 2017 inbjöds det svenska statsvetarsamfundet att skicka in korta ämnesskisser. Gästredaktörerna valde sedan ut ett antal lovande bidrag och bad författarna att utveckla dessa till färdiga uppsatser. Uppsatserna genomgick sedan en omfattande granskning. Samtliga bidrag har nagelfarits av en extern granskare i en *double blind peer review* process. Bidragen har även granskats av de två gästredaktörerna. När vi ansåg att kvarvarande bidrag höll tillräckligt god kvalitet genomgick de ytterligare en genomlysning utförd av tidskriftens ordinarie redaktör. Efter denna rigorösa granskningsprocess kan vi nu presentera sex uppsatser som belyser krishantering med fokus på förvaltningsfrågor utifrån olika perspektiv.

Åsa Boholm, Göteborgs universitets institution för globala studier, tar sin utgångspunkt i forskningen kring riskperception som hon applicerar på fallet

svensk förvaltning. I sin uppsats "Svenska myndigheters kommunikation om risk: vad, hur och varför?" studerar hon hur sex svenska myndigheter använder sig av riskkommunikation. Boholm visar att det finns väldigt lite samstämmighet när man skall avgöra vad riskkommunikation innebär samt hur och när man som myndighet bör begagna sig av detta. Av särskilt intresse, givet både myndigheters roll och funktion samt vetenskaplig riskforskning som starkt förespråkar transparens, är myndigheternas uppfattningar om transparens och öppenhet. I stället för att engagera medborgaren i en öppen dialog om eventuella risker och hur dessa kan förstås, tenderar myndigheterna i studien att se riskkommunikation som en praktik för att kommunicera tydliga och enhetliga budskap kring risker. Dialog och medverkan sker i praktiken enbart med andra myndigheter och experter.

Edward Deverell, Aida Alvinus och Susanne Hede, Försvarshögskolan, tar i studien "Maktförskjutning och maktutjämning i myndighetssamverkan: En kvalitativ studie om tjänstemän i beredskap på regional nivå" flera för krishanteringsstudier innovativa grepp. De applicerar ett genusperspektiv på en intervjustudie av tjänstemän i beredskap på regional nivå. Genusperspektiv har traditionellt använts sparsamt inom krishanteringsfältet som präglats av manliga normer och uppfattningar om vem som kan och bör leda och fatta beslut. Vidare fokuserar författarna på yrkesprofessionella som inte är brandmän, poliser eller annan uniformerad personal på skadepåplats, vilket också är ovanligt inom fältet. Författarna identifierar ett antal problem som regionala tjänstemän i beredskap möter i sin verksamhet, samt strategier för problemlösning. Problemen och strategierna används sedan för att skapa ett ramverk för framtida forskning och mer robust analys av myndighetssamverkan.

Temanumrets enda utländska bidrag är sammanställt av Jenny Lindholm vid Åbo Akademi. Hennes studie "Politiseringen av fokuserande händelser över tre samhällsliga arenor" får representera mötet mellan krishanteringsstudier och policystudier som ur ett internationellt perspektiv är ett starkt fält inom ämnesområdet. Lindholm intresserar sig för vad som gör att vissa händelser blir starkt fokuserande händelser, medan andra bleknar bort utan att lämna starkare intryck, och hur dessa varierande agendasättande processer utspelar sig. Genom att studera politiseringen av olika kriser över tre samhällsarenor: medborgararenan, mediearenan samt den parlamentariska arenan, visar Lindholm hur kriser väcker starka, negativa reaktioner bland medborgare, riktar uppmärksamhet mot ansvarsfördelning i media, samt diskuteras med hjälp av positiva känslor, som hopp och solidaritet, och med avsaknad av skuldtillskrivning i politiska debatter. En slutsats av Lindholms arbete är att interaktionen mellan olika samhällsliga arenor är nyckeln till att förstå hur vissa händelser blir just fokuserande händelser.

Oscar Larsson, Försvarshögskolan, använder sig i "Ansvarsförskjutning och liberal styrning i skapandet av krismedvetna medborgare" av ett kritiskt

perspektiv på "krisberedskapsbranschen", vilket vi menar är välkommet. Kris-
hanteringsforskningen i Sverige präglas av en nära koppling till praktiken, inte
minst genom att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är en viktig
forskningsfinansiär. Svensk kris-
hanteringsforskning har därför ofta inriktat
sig på praktiska samhällsproblem inom ämnesområden som offentlig förvalt-
ning och policyanalys, medan kritiska perspektiv är mer sällsynta. Larsson frå-
gar sig vad som är en rimlig avvägning mellan statens och individens ansvar
för säkerhet under samhällskriser. Genom sin analys av offentliga dokument,
mediartiklar samt video- och ljudmaterial visar han hur svensk kris-
hantering under senare decennier har genomgått en omfattande diskursiv och organisa-
torisk förändring, som har inneburit en ansvarsförskjutning från stat till indi-
vid. Larsson belyser ansvarsförskjutningen samt de strategier som den svenska
staten har tillämpat för att få medborgarna att axla ett betydande ansvar för den
egna, och i förlängningen, samhällets säkerhet.

Vid sidan av förskjutningen av ansvar från stat till enskilda individer har
förutsättningarna för samverkan i kris förändrats från att samla myndigheter
med olika roller, uppgifter och kompetenser, till att även inkludera samarbete
mellan offentliga och privata aktörer och på senare tid även frivilliga krafter.
Veronica Strandh och Niklas Eklund, Umeå universitet, tar i artikeln "Frivillig-
het vid olyckor och kriser: uppfattningar om centrala spänningsfält" avstamp
i det faktum att frivilliga resurser numera spelar en allt viktigare roll för prak-
tisk kris-
hantering och beredskap. Författarna problematiserar denna utveck-
ling genom att argumentera för att frivilliga inte kan förstås som en homogen
grupp. Strandh och Eklund frågar sig vilken roll relativt oorganiserade frivilliga
kan spela i kriser och hur den rollen kan förhålla sig till den mer organiserade
och planerade, statligt styrda kris-
hanteringen. Författarna analyserar ett digert
intervjumaterial med svenska icke-statliga kris-
hanteringsorganisationer, och
beskriver hur aktörerna resonerar om problem och möjligheter relaterade till
frivilligas engagemang i nationell kris-
hantering.

Temanumret avslutas med uppsatsen "Oljechockerna 1973 och Sveriges tve-
hövdade krispolitik" av Evert Vedung, Uppsala universitet, och Dan Hansén,
Försvarshögskolan. Författarna använder sig av en historisk ansats i sin ana-
lys av sjuttioalets oljekris. I sitt arbete sluter de också den svenska statsve-
tenskapliga kris-
hanteringsforskningens cirkel genom att återkoppla till Bengt
Sundelius och Eric Sterns ramverk för processpårande och fallrekonstruktion
av historiska internationella kriser (Sundelius m fl 1997). I likhet med Sun-
delius m fl vill Vedung och Hansén djupdyka i ett historiskt fall för att under-
lätta för lärande över tid och rum. Vedungs och Hanséns detaljerade analys av
den svenska hanteringen av oljekrisen 1973-74 visar på hur regeringen genom
predikan och andra mjuka styrmedel förmådde allmänhet, organisationer
och företag att reducera sin oljeanvändning och men även hur massmedierna
spred statens budskap. På så sätt framstår fallet som ett skrivbordsexempel på

gränsöverskridande interorganisatorisk samverkan eller ”collaborative governance”, långt innan facktermen hade myntats.

Referenser

- Allison, Graham T., 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises*. New York: Harper Collins.
- Boin, Arjen, 2004. “Lessons from Crisis Research”, *International Studies Review* 6(1): 165-194.
- Boin, Arjen & ‘t Hart, Paul, 2003. “Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?”, *Public administration review* 63(5): 544-553.
- Boin, Arjen, ‘t Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt, 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruner, Jerome, 1957. “On Perceptual Readiness”, *Psychological Review* 64: 123-52.
- Comfort, Louise, 1994. “Self-Organization in Complex Systems”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(3): 393-410.
- Dynes, Russell, 1970. *Organized Behavior in Disaster*. Lexington MA: D.C. Heath.
- Mitroff, Ian, Alpaslan, Can & Green, Sandy, 2004. “Crises as Ill Structured Messes”, *International Studies Review* 6(1): 165-194.
- Deverell, Edward, 2010. ”investigating the Roots of Crisis Management Studies and Outlining Future Trajectories for the Field”, *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 9(1): 1-18.
- George, Alexander, 1980. *Presidential Decision-Making in Foreign Policy*. Boulder: Westview Press.
- ‘t Hart, Paul, Rosenthal, Uriel & Kouzmin, Alexander, 1993. “Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited”, *Administration & Society* 25(1): 12-34.
- Hermann, Charles, 1963. “Some Consequences of Crisis which Limit the Viability of Organizations”, *Administrative Science Quarterly* 8(1): 61-82.
- Hermann, Charles (red.), 1972. *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: Free Press.
- Hermann, Margaret, 1979. “Indicators of Stress in Policymakers During Foreign Policy Crises”, *Political Psychology* 1(1): 27-46.
- Janis, Irving, 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Political Decisions and Fiascoes*. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin.
- Jervis, Robert, 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kahneman, Daniel & Tversky, Amos, 1974. “Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases”, *Science* 185(4157): 1124-1131.
- Kaufmann, Geir & Kaufmann, Astrid, 1998. *Psykologi i organisation och ledning*. Lund: Studentlitteratur.
- Olsson, Eva-Karin, 2014. “Crisis Communication in Public Organizations: Dimensions of Crisis Communication Revisited”, *Journal of Contingencies and Crisis Management* 22: 113-125.
- Perrow, Charles, 1984. *Normal Accident: Living with High Risk Technologies*. New York: Basic Books.

- Paige, Glenn, 1968. *The Korean Decision [June 24-30, 1950]*. New York: The Free Press.
- Pauchant, Thierry & Mitroff, Ian, 1992. *Transforming the Crisis-Prone Organization: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Pursiainen, Christer, 2018. *The Crisis Management Cycle*. London & New York: Routledge.
- Quarantelli, Enrico, 1978. *Disaster: Theory and Research*. New York: Sage.
- Quarantelli, Enrico & Dynes, Russell, 1977. "Response to Social Crisis and Disaster", *Annual Review of Sociology* 3: 23-49.
- Rosenthal, Uriel, Charles, Michael, & 't Hart, Paul, 1989. "The World of Crises and Crisis Management", i Uriel Rosenthal, Michael Charles & Paul 't Hart (red.), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Roux-Dufort, Christophe, 2007 "Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions?", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2): 105-114.
- Shrivastava, Paul, 1987. *Bhopal: Anatomy of a Crisis*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Staw, Barry, Sandelands, Lance & Dutton, Jane, 1981. "Threat Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis", *Administrative Science Quarterly* 26(4): 501-524.
- Stern, Eric, 1999. *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach*. Stockholm: Stockholm University Political Science Dissertation.
- Sundelius, Bengt, Stern, Eric & Bynander, Fredrik, 1997. *Krishantering på svenska: teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus.