

# Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 121 · 2019 / 4

Ny följd, årg 98. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

**REDAKTIONSSEKRETERARE** *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

**BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE** *Björn Badersten*

**LITTERATURREDAKTÖR** *Björn Östbring*

**FÖRBUNDSREDAKTÖR** *Katarina Roos*

**REDAKTIONSRÅD** *Katarina Barrling Hermansson*, Uppsala universitet; *Ann-Marie Ekengren*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Försvarshögskolan; *Niklas Eklund*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Karl Loxbo*, Linnéuniversitetet; *Carina Lundmark*, Luleå tekniska universitet; *Ulf Mörkenstam*, Stockholms universitet; *Peter Strandbrink*, Södertörns högskola; *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet; *Susanne Wallman-Lundåsen*, Mittuniversitetet; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Björn Östbring*, Lunds universitet, litteraturredaktör; *Katarina Roos*, Umeå universitet, förbundsredaktör

**TEKNISK REDAKTÖR** *Joshua Alvarez*, Sven Eighteen

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

**PRENUMERATIONSPRIS** 2019 430 kr, enstaka nummer 100 kr. Medlemmar i

Statsvetenskapliga förbundet och studenter erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition. Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes.

**ADRESS** Statsvetenskaplig tidskrift, Box 52, SE-221 00 Lund, Sverige

**TELEFON** 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten) 046-222 89 45 (Östbring)

**TELEFAX** 046-222 40 06

**E-POST** statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se

**HEMSIDA** www.statsvetenskapligtidskrift.org

**TRYCK** Mediatryck, Lund 2018

**ISSN** 0039-0747

## **Statsvetenskaplig tidskrift**

*Statsvetenskaplig tidskrift* är den svenska tidskriften för statsvetare. Tidskriften publicerar vetenskapliga uppsatser, översikter och litteraturgranskningar inom statsvetenskapens alla subdiscipliner och är därtill huvudorgan för Statsvetenskapliga förbundet (SWEPSA). Svenska är huvudspråket, men tidskriften publicerar också texter på danska och norska samt i undantagsfall på engelska av författare som inte har ett skandinaviskt språk som arbetspråk.

*Statsvetenskaplig tidskrift* utges av Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet, med fyra nummer per år. Tidskriften utkommer år 2019 med sin 121:e årgång. Stiftelsen leds av ett flervetenskapligt sammansatt kollegium (professorer i statsvetenskap, historia, skatterätt, förvaltningsrätt, antikens kultur och samhällsliv, nationalekonomi, ekonomisk historia, socialt arbete, sociologi och statistik). Kollegiet beslutar om tidskriftens budget och övergripande policyfrågor. Tidskriftens redaktion, som är helt fristående i publicistiska frågor, består av en redaktör, en biträdande redaktör, en litteraturredaktör och ett aktivt arbetande redaktionsråd på åtta personer som sammanträder minst två gånger per år. Redaktionsrådet utses i samråd med Statsvetenskapliga förbundet och representerar flertalet statsvetenskapliga universitetsinstitutioner i Sverige.

Samtliga artiklar kvalitetsgranskas internt av två personer i tidskriftsredaktionen. Den externa kvalitetsgranskningen, med två anonyma referees per artikel, omfattar alla publicerade artiklar utom litteraturgranskningar, kortare översikter/debattartiklar och sakkunnigutlåtanden. Författaren får i samband med redaktionens beslut om publicering/refusering ta del av utlåtanden från referees.

## **The Swedish Journal of Political Science**

*Statsvetenskaplig tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) is the Swedish journal for political scientists. The journal publishes scientific essays, review articles and literature reviews in all the subsidiary disciplines of political science and is the principle organ of the Swedish Political Science Association (SWEPSA). While Swedish is its main language, the journal also publishes texts in Danish and Norwegian and, in exceptional cases where the author does not have a Scandinavian language as his/her working language, English.

*Statsvetenskaplig tidskrift* is published quarterly by Lund University's Fahlbeck Foundation, and in 2020 will be issuing its 122nd volume. The Foundation is led by a multidisciplinary board (professors of political science, history, fiscal law, administrative law, classical culture and social life, economics, economic history, social work, sociology and statistics), which decides on the journal's budget and overarching issues of policy. The editorial office, which is wholly independent as regards matters related to publishing, comprises an editor, a deputy editor, a literature editor, a technical editor and an active, eight-member editorial committee that meets at least twice a year. This committee is appointed in consultation with SWEPSA and represents the majority of political science faculties in Sweden.

All articles undergo an internal quality review by two members of the editorial office, and all published articles – excepting literature reviews, short review articles/opinion pieces and expert reports – an external quality review by two anonymous referees per article. Once the editorial office has made its decision to publish or reject a paper, a referees' statement will be sent to its author(s).

# Innehåll 2019 / 4

## Tema: Krishantering, förvaltning och statsvetenskap

<b>EDWARD DEVERELL &amp; EVA-KARIN OLSSON</b> Tema: Krishantering, förvaltning och statsvetenskap .....	513
<b>ÅSA BOHOLM</b> Svenska myndigheters kommunikation om risk: vad, hur och varför?.....	521
<b>EDWARD DEVERELL, AIDA ALVINIUS &amp; SUSANNE HEDE</b> Maktförskjutning och maktutjämning i myndighetssamverkan. En kvalitativ studie om tjänstemän i beredskap på regional nivå .....	549
<b>JENNY LINDHOLM</b> Politiseringen av fokuserande händelser över tre samhälleliga arenor .....	569
<b>OSCAR L. LARSSON</b> Ansvarsförskjutning och liberal styrning i skapandet av krismedvetna medborgare .....	599
<b>VERONICA STRANDH &amp; NIKLAS EKLUND</b> Frivillighet vid olyckor och kriser. Uppfattningar om centrala spänningsfält.....	627
<b>EVERT VEDUNG &amp; DAN HANSÉN</b> Oljekrisen 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik .....	647

## Uppsatser

<b>SUSANNE DODILLET</b> En skola i samhällets tjänst eller för individen? Om relationen mellan politik och pedagogik i skolans styrdokument sedan 1940-talet .....	683
--	-----

## Statsvetenskapliga förbundet

<b>KATARINA ROOS</b> Statsvetenskapliga förbundets årsmöte 2019 .....	711
---	-----

## Översikter och meddelanden

**ZOHREH KHOBAN** Hur deliberativt är det akademiska seminariet?..... 719

## Litteraturgranskningar

- Mikael Holmqvist: *Handels – maktelitens skola.*  
Anmälan av Mikael Börjesson..... 723
- Tomas Bertelman: *Från ett kallt krig till ett annat.*  
Anmälan av Christer Jönsson..... 725
- Christian Fernández: *Tänka fritt eller tänka på andra: Om politisk korrekthet, yttrandefrihet och tolerans.*  
Anmälan av Johan Karlsson Schaffer ..... 727
- Jeremy Waldron: *Political Political Theory – Essays on Institutions.*  
Anmälan av Joakim Nergelius .....731

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: [www.statsvetenskapligtidskrift.org](http://www.statsvetenskapligtidskrift.org)  
Där finns bl. a.:**

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig tidskrift.

# 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 sk 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 skådeplats, 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 krishanteringsforskning 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 krishantering  
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 krishantering 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 krishanteringen. Författarna analyserar ett digert  
intervjumaterial med svenska icke-statliga krishanteringsorganisationer, och  
beskriver hur aktörerna resonerar om problem och möjligheter relaterade till  
frivilligas engagemang i nationell krishantering.

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 krishanteringsforskningens 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.

# Svenska myndigheters kommunikation om risk: vad, hur och varför?<sup>1</sup>

Åsa Boholm

## **Risk communication by Swedish government agencies: what, how and why?**

The paper investigates how public officials at six government agencies in Sweden approach risk communication in agency organizational work on policy and regulation. Qualitative interviews were used to explore practitioners' views on key topics in the academic literature on risk communication. A main finding is that there is little consensus on what the goals of risk communication are; if, and how, uncertainty should be communicated; and what role is to be played by transparency in risk communication. Dissemination (top-down) to the public of robust scientific and expert knowledge is understood as a crucial element. The goals of communication are diverse and fragmented across and within agencies. Dialogue and participation is used mainly with other agencies and elite stakeholders with whom agencies collaborate to implement policy goals. Transparency is endorsed in theory, but ambivalent in practice, in particular in relation to adverse effects of perceived reputational damage and security threats. The findings suggest that government agencies need to exchange learning, views, and perspectives regarding key issues in risk communication and risk analysis across organizational boundaries. One implication from the findings is that the communication of uncertainty and how to work with transparency in practice need harmonization.

## **Inledning**

Till skillnad från naturvetenskapliga och tekniska studier av risk utifrån matematiska och statistiska modeller av sannolikhet, orsak och verkan, handlar samhälls- och beteendevetenskaplig forskning om hur risker uppfattas, värderas, hanteras och kommuniceras. Forskningsfältet är brett och samlar en rad samhälls- och beteendevetenskapliga discipliner med skilda teoretiska och

<sup>1</sup> Studien är finansierad av forskningsrådet Formas. Jag vill rikta stort tack till Magnus Jerneck för konstruktiv kritik och förslag till utvecklandet av texten.

metodologiska utgångspunkter. Fältet har anknytningar till mångvetenskapliga områden som miljöforskning, organisations- och förvaltningsforskning, policy- och beslutsforskning och teknik- och vetenskapsstudier.

Forskning om riskkommunikation handlar om hur budskap om risk kommuniceras och uppfattas. Inslag av social ingenjörskonst syftar till att åstadkomma effektiv riskhantering i samhället (Arvai & Rivers III 2014; Heath & O’Hair 2010; Palenchar & Heath 2007; Wardman 2008). Den normativa ansatsen tar sig uttryck i rekommendationer om hur risk till allmänheten eller berörda intressenter bör kommuniceras (EPA 1988; NRC 1989). Rekommendationerna handlar dels om kommunikationsmål, dels om tillvägagångssätt (Frewer 2004; Lundgren & McMakin 2004; Renn 1992). Riskkommunikation bör enligt dessa normativa ideal:

- ha ett tydligt och genomtänkt syfte och en definierad målgrupp
- underbygga information med fakta och vetenskaplig kunskap
- kommunicera osäkerhet
- vara öppen med information och ge insyn i hur beslut fattas
- utveckla delaktighet och dialog med allmänhet och intressenter på ett sätt som ger utrymme för påverkan och feedback
- väga in värderingar och ta hänsyn till medborgares och intressenters erfarenheter och uppfattningar
- använda kunskap om hur risker uppfattas

Dessa normer anses lägga grunden till en förtroendefull dialog mellan myndigheter och medborgare och mellan konsumenter och företag, en dialog som i förlängningen bidrar till en mer effektiv riskhantering i samhället (Frewer 2004; Renn 1992). Dock tyder forskning om hur riskkommunikation faktiskt praktiseras på att dessa kommunikativa ideal inte efterlevs när myndigheter och företag kommunicerar om risk till allmänheten (Chess 2001; Chess & Johnson 2010; Kasperson 2014; Löfstedt 2003; Stratman et al. 1995).

Studiens syfte är att undersöka riskkommunikation i praktiken, närmare bestämt hur tjänstemän inom myndigheter uppfattar sin uppgift att kommunicera risk. Ett urval av sex svenska myndigheter med sektorsansvar för frågor som berör människors liv och hälsa, bebyggelse och infrastruktur, natur, miljö, ekosystem och klimat, ingår i undersökningen.

Forskningsfrågorna handlar om vilka tankar och idéer som finns bland praktiker när det gäller riskkommunikationens normativa grundval. Hur ser de på syfte och målgrupp, vetenskaplighet och experters roll, osäkerhet, öppenhet och insyn, delaktighet och dialog med medborgare och intressenter? Vilka uppfattningar finns inom myndigheterna om vad riskkommunikation innebär

och åsyftar? Hur bör den genomföras? Och inte minst, vilka utmaningar är det som identifieras? Teoretiskt utgår studien från en socialkonstruktivistisk syn på risk (Boholm 2015; Boholm & Corvellec 2011), tillsammans med insikter dels från organisationsforskning, dels från förvaltnings-, policy- och regleringsforskning.

## Tidigare forskning

Utifrån ett organisatoriskt perspektiv på riskkommunikation och riskhantering har forskare studerat rutiner, praxis och meningsskapande (Czarniawska 2009; Hutter & Power 2005; Power 2007, 2016 ed). Aktörers förståelse av vad som är ett rimligt och normalt förfaringssätt i ljuset av organisatoriska krav, hinder, målkonflikter och institutionella ramar står i centrum. Riskhantering och kommunikation ses på detta sätt som en organisatorisk praktik byggd på vanor, rutiner och etablerade sätt att förstå, formulera och lösa problem och arbetsuppgifter. Tidigare erfarenheter av samverkan med andra organisationer och interaktion med media är betydelsefulla faktorer när det gäller att förklara organisationers riskkommunikation (Boholm 2019b; Chess & Johnsen 2010).

Inom reglerings- och förvaltningsforskning finns en växande litteratur om hur risker identifieras och hanteras i statlig reglering och flernivåreglering, om hur regelverk fungerar i praktiken, hur de implementeras och efterlevs, och hur beslut som involverar risk och osäkerhet fattas av myndigheter och governance-nätverk (Boholm 2010; Boholm et al. 2012; Boholm & Corvellec 2016; Hood et al. 2001; Johansson 2015; Löfstedt et al. 2011; Renn 2017; Renn et al. 2011; Rothstein et al. 2017). Demokratiteoretiska frågor om kunskap, förtroende, legitimitet och rättvisa i beslutsfattande om risk är centrala inom området.

Statliga myndigheter i Sverige och andra länder har en nyckelroll i regleringen, hanteringen och kommunikationen av risker (Hood et al. 2001). Riskkommunikation och riskhantering är något som myndigheter gör som en del av regleringspolitiken. Det finns emellertid stor variation i hur myndigheter arbetar med risk, men också mellan länder och mellan politikområden inom ett land (Boholm, M. 2018; Hood et al. 2001; Johannesson et al. 1999; Löfstedt 2005; Löfstedt 2011; Rothstein et al. 2017). Flera faktorer spelar in: vetenskapliga experters roll, påverkan av intressenter och lobbyorganisationer, känslighet för den allmänna opinionen, det politiska trycket och hänsyn till ekonomi och marknad, samt regelverk och organisatoriska villkor (Hood et al. 2001). Ett argument är att risk är ett begrepp som ökar i användning i reglering (Rothstein et al. 2006). Allt fler risker identifieras inom en rad områden och det blir statens ansvar att bedöma, hantera och minimera dessa: att skydda människors liv och hälsa, materiella värden och inte minst naturresurser och ekosystem. Teorin om "riskkolonisering" skiljer på två typer av potentiella problem: å ena sidan, samhällsrisker som hotar människors liv och hälsa mm, å andra sidan

sk institutionella risker, dvs. sådana som skadar anseende och förtroende och leder till ansvarsutkrävande och ersättningskrav, eller innebär bristande effektivitet och måluppfyllelse. Ett dynamiskt samspel föreligger mellan samhällsrisker och institutionella risker. Riskhantering handlar om att hantera båda typerna av problem och ibland kan hanteringen av den institutionella risken bli viktigare än hanteringen av samhällsrisken (Rothstein et al. 2006).

Myndigheter genomför och utvecklar politik på nationell och europeisk nivå. De är styrda av staten men har också viss autonomi, i synnerhet i Sverige (Bach et al. 2012; Niklasson & Pierre 2012). I myndigheters ansvarsområde kan ingå att säkerställa expertkunskap, sprida information till allmänheten, intressenter och organisationer, informera media, och att samverka med bransch- och intresseorganisationer eller andra myndigheter. De har till uppgift att övervaka att lagstiftningen följs inom respektive politikområden, vilket innebär att eventuellt negativa effekter på människor, miljön eller materiella tillgångar behöver vägas in.

I ett internationellt perspektiv har "elitintressenter" (fackföreningar, industri och intresseorganisationer) haft en stark position i svensk myndighetskultur som deltagare i policyprocessen. Korporativ samverkan och konsensus mellan tjänstemän, politiker och kollektiva elitaktörer har varit ett särdrag i regleringspolitiken (Löfstedt 2005). Det finns en stark teknokratisk tradition när det gäller riskreglering som strävar mot att etablera konsensus mellan olika intressen, särskilt elitintressenter som inflytelserika industriaktörer. Ett talande historiskt exempel är Vedung och Hanséns analys av den politiska hanteringen av oljekrisen 1973 (i detta specialnummer). Politiken skapade konsensus om att gemensam industrivänlig energibesparing var den rätta vägen att hantera krisen. Experter har en stark roll i den offentliga politiken och medborgarnas deltagande är begränsat (Löfstedt 2005). Allmänhetens förtroende för myndigheter är högre i Sverige än i andra europeiska länder (Hudson 2006; Viklund 2003).

Statliga myndigheter arbetar i en politiskt styrd och komplex social miljö av allmänintresse, enskilda intressenter, lagstiftning och media. Myndigheter skiljer sig från andra organisationer i en rad avseenden (Fredriksson & Pallas 2016a). Deras existens, verksamhet och inriktning är motiverad av politiska beslut som syftar till att hantera samhällsproblem av olika slag. Deras politiska karaktär och det faktum att de är bekostade av allmänna medel gör myndigheter känsliga för ansvarsutkrävande och skuldbeläggning. Myndigheters verksamhet förväntas följa ideal som demokrati, rättssäkerhet, effektivitet och transparens. Andra utmärkande egenskaper för myndigheter är att professionell och expertbaserad kunskap har en framträdande roll och att myndigheter förväntas interagera och samverka med en lång rad andra organisationer, inklusive media (Fredriksson & Pallas 2016a).

Svenska myndigheter anpassar sig i olika grad till medias logik och arbetsätt (Fredriksson & Pallas 2015). Den faktor som har starkast förklaringskraft



för denna s.k. medialisering är myndighetens ledarskap och organisationsform. Myndigheter som har en stark professionalisering och som i hög grad styrs av experter och professionsutövare är mindre anpassliga än myndigheter som styrs av chefer som har en ledarskapsorienterad karriärbefattning (Fredriksson & Pallas 2015: 1061–5). I en studie av Trafikverkets kommunikation undersöker och diskuterar Rehnberg (2019) hur myndigheten bygger varumärke i syfte att skapa förtroende och anseende. En slutsats är att myndigheter tydligare borde lyfta samhällsutvecklande värden som mångfald och jämställdhet i det övergripande kommunikationsarbetet.

Myndigheters kommunikation förväntas både vara informativ och övertygande, samtidigt som mål och förväntningar ofta är motstridiga och motsägelsefulla (Pallas & Fredriksson 2012). I en studie av styrdokument vid 179 svenska myndigheter identifierar Fredriksson & Pallas (2016b) fyra kommunikationsmodeller: *rykte och anseende* (betonar myndighetens identitet och värde, med mål att övertyga), *företag* (betonar strategi och målinriktning, med mål att uppnå resultat och effektivitet), *civilsamhälle* (betonar medborgerliga värderingar som öppenhet och demokrati, med mål att ge information och upplysa medborgare), och *marknad* (tonvikt vid flexibilitet och anpassning, med mål att ha dialog och utbyte av perspektiv och kunskap om preferenser och värderingar). Ett viktigt resultat är att många myndigheter nyttjar flera av dessa kommunikationsmodeller samtidigt, vilket innebär att de behöver manövrera mellan (motstridiga) ideal och normer. Fredriksson & Pallas (2016b) ser dessa konflikter som oundvikliga. En slutsats är att medvetenhet och kapacitet för hantering av målkonflikter i kommunikationen måste stärkas inom myndigheter. Motsägelser och brist på konsekvens i myndighetskommunikationen kan vara konstruktivt och del av organisationsförändring och utveckling (Fredriksson & Pallas 2017).

## Metod

Studien bygger på ett urval av sex myndigheter som alla är större förvaltningsmyndigheter inom politikområden som sorterar under forskningsrådet Formas ansvarsområde. Här finner vi hållbar utveckling inom miljö, areella näringar och samhällsbyggande som t.ex. klimat, cirkulär ekonomi, livsmedel, jordbruk, skogsbruk och stadsplanering. Följande myndigheter ingår i undersökningen: Boverket (BV), Trafikverket (TV), Naturvårdsverket (NV), Kemikalieinspektionen (KI), Livsmedelsverket (LV) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Energimyndigheten ingick ursprungligen i urvalet men där valde myndighetens ledning att inte delta.

Myndigheterna varierar när det gäller politikområdet, uppgifter och ansvar, storlek, ålder och geografisk lokalisering. Tre faller under Näringsdepartementet, två under Miljödepartementet och en under Justitiedepartementet. Den

äldsta myndigheten (NV) grundades 1967 och den yngsta (MSB) 2009. Några är belägna i Stockholm medan andra är utlokaliserade till följd av regionalpolitiska beslut att inte koncentrera alla nationella myndigheter till huvudstaden. De varierar också i storlek, från 270 anställda i den minsta (KI) till 6 500 på de största (TV). Också aktiviteter och ansvar varierar; vissa har huvudsakligen regleringsfunktioner, andra har rådgivande roller och vissa tillhandahåller tjänster (Niklasson & Pierre 2012: 203-204).

Studien utformades för att uppnå ett balanserat urval med lika många (fyra) intervjuer för varje myndighet med offentliga tjänstemän i motsvarande positioner och med liknande arbetsuppgifter när det kommer till riskkommunikation. Urvalet av intervjuer gjordes i samråd med respektive myndighet. Det var tänkt att spegla organisatoriska positioner och arbetsuppgifter (chefer och experter), utifrån kriteriet att intervjupersonen kunde förväntas ha erfarenheter och synpunkter relevanta för ämnet. På grund av ett bortfall genomfördes endast tre och inte fyra intervjuer vid en av myndigheterna. Totalt intervjuades 23 tjänstemän, 12 män och 11 kvinnor. I gruppen ingick sex kommunikationschefer/kommunikationsdirektörer, fem divisions- eller avdelningschefer, en presschef, fyra strategiska rådgivare, tre kommunikationsansvariga och fyra tjänstemän med varierande titel (expert, rådgivare, talesperson och samordnare). När det gäller disciplinär bakgrund uppgav sex samhällsvetenskap (t ex statsvetenskap och sociologi), åtta media, kommunikation och journalistik, sju naturvetenskap och teknik, medan två hade blandade bakgrunder. Anställningstiden varierade från två till 30 år. Sju deltagare hade arbetat över 10 år inom samma myndighet och tio hade verkat i samma myndighet mellan 5 och 10 år.

Intervjuerna genomfördes mellan december 2015 och juni 2016 per telefon av författaren. Anledningen till att telefonintervjuer valdes var att fysiska intervjuer visade sig innebära avsevärda tids- och kostnadskrävande logistiska hinder eftersom intervjupersonerna var utspridda mellan Stockholm, Uppsala, Kalmar, Karlstad, Borlänge och Göteborg. Under intervjuerna användes högtalartelefonfunktionen och en forskningsassistent var närvarande för att ta anteckningar och även påminna om frågor.

Intervjuerna kombinerade ett halvstrukturerat format med öppna samtal där intervjupersonen inbjöds att tala fritt och reflektera över ämnena. I den halvstrukturerade komponenten ställdes vissa allmänna nyckelfrågor på samma sätt i alla intervjuer. Det öppna tillvägagångssättet var avsett att fånga varje deltagares förståelse, tankar, funderingar och spontana respons på frågeställningarna om komplexa ämnen. Intervjumetoden syftade till att uppmuntra resonemang, reflektion och egna överväganden (Brinkmann 2007; DiCicco-Bloom & Crabtree 2006).

Intervjuerna varade i regel omkring 90 minuter. De följde en intervjuplan som omfattade bakgrundsspecifika frågor, frågor om arbetsuppgifter och

förståelse av myndighetens bredare ansvar. Intervjuplanens frågeställningar utgick från forskningsfrågor om riskkommunikation, dess ideala mål och genomförande. Frågorna handlade om deltagarnas förståelse av riskkommunikation, dess syfte och målgrupp, syn på expertroll och vetenskaplig kunskap, tankar om osäkerhet och öppenhet, och strategier och praxis för riskkommunikation vid myndigheten (Boholm 2019a). Intervjun innehöll även frågor om erfarenheter av bra och dålig riskkommunikation och om deltagarnas uppfattningar om framgångsfaktorer och orsaker till misslyckanden (Boholm 2019b).

Alla 23 intervjuer transkriberades och kodades. Kodningen av det transkriberade materialet i tematiska kategorier var både öppen och selektiv, i linje med de grundläggande principerna för grounded theory (Corbin & Strauss 1990). Detta kvalitativa arbetssätt behandlar datainsamling och analys som inbördes relaterade aktiviteter. Det bygger på tematisk kodning från grunden av gemensamma teman i intervjumaterialet. Intervjumaterialet läses ett antal gånger och koder formulerades genom tolkning och jämförelse inom och mellan intervjuer (Ryan & Bernard 2003). Analysresultaten är indelade i fem temaområden som är förankrade i normativ teori om riskkommunikationen, dess ideala mål och genomförande. Dessa temaområden är: 1) begreppet risk och uppfattningar om riskkommunikation, 2) riskkommunikationens syfte och målgrupp, 3) vetenskaplighet och experters roll, samt 4) tankar om osäkerhet, synlighet och öppenhet.

Varje intervju inleddes med en genomgång av forskningsetiska principer om öppenhet, samtycke, rätt att avbryta deltagande och anonymitet. Före intervjun hade varje deltagare fått ett informationsblad med en sammanfattning av forskningsprojektets mål- och forskningsfrågor, finansiering, huvudforskare och universitetsanknytning. Intervjupersonerna är anonyma i studien. Därför avslöjas inte namnet på den intervjuade eller någon annan specifik information om roll i organisationen eller myndighetstillhörighet. Ingen information lämnas heller om de intervjuades ålder, utbildning eller anställningstid.

## **Begreppet risk och uppfattningar om riskkommunikation i allmänhet**

Deltagarnas förtrogenhet med begreppet risk varierade. Endast två angav definitioner av risk, och i båda fallen handlade det om vanliga standarddefinitioner som att risk handlar om "eventuella negativa händelser" eller "sannolikheten och konsekvensen av en händelse".

Sammantaget tog två tredjedelar av de intervjuade inte alls upp begreppet risk. Med tanke på intervjuernas längd och de möjligheter som erbjöds, är det värt att notera att en övervägande majoritet hade lite att säga om risk på det mer abstrakta och begreppsliga planet. Tjänstemän vid LV och KI var de enda som berörde mer principiella aspekter. Vid KI placerades ofta "riskperspektivet" i

förhållande till, eller snarare i opposition, till det synsätt som dominerar hos myndigheten. Den europeiska Kemikalielagstiftningen är baserad på ett ramverk som utgår från fara medan andra direktiv och lagstiftningar (t ex Livsmedelslagstiftningen) är riskbaserad (Löfstedt 2011).

Att risk är ett snårigt policybegrepp med olika betydelser beroende av regleringsramverk, togs upp av några intervjuade. t.ex. påtalades att det finns konflikter mellan olika ramverk inom olika policyområden och mellan olika saksområden (12). Vid LV uppgav t.ex. de intervjuade enhälligt att risk var ett väl etablerat begrepp, grundläggande för deras arbete. De hänvisade till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) där riskbedömning och riskhantering är centrala uppgifter i myndighetsarbetet.<sup>2</sup> EFSA har nyligen publicerat uppdaterade riktlinjer och en handbok om riskkommunikation.<sup>3</sup> Inom de andra myndigheterna gjordes inga hänvisningar till motsvarande, övergripande policyramverk om riskbedömning, hantering och kommunikation. Detta är inte förvånande eftersom det saknas ett samlat, gemensamt ramverk för identifiering och hantering av risk, vars innehåll är täckande för både politikområden och myndigheter (Boholm, M. 2018; Boholm 2019a/b; Johannesson et al. 1999; Löfstedt 2011).

Bland de 23 intervjuade sa fem att begreppet risk inte användes i deras organisation, att risk inte diskuterades och att det inte var något ämne. I flera fall påtalade deltagare att begreppet var förenat med kunskapsosäkerhet, t.ex. *”att man måste veta väldigt mycket om exponeringen för att veta något om risk”* (1). Någon framhöll att begreppet var svårt eftersom det används i många olika sammanhang, *”jag kan tycka att det finns ett dilemma: riskbegreppet är svårt – används i så många sammanhang – från ledningssystem till allmänt språkligt”* (4). Några intervjuade såg riskbegreppet som problematiskt eftersom det framkallar känslor: *”begreppet [att] identifiera risker – kan kännas dramatiskt för folk”* (5).

Flera deltagare pekade på att det är en pedagogisk utmaning att kommunicera risk, t.ex. direkt till allmänheten eller till media: *”risk är ett svårt begrepp och svårt att förklara för människor vilka risker som är acceptabla”* (7). En deltagare framhöll att förståelse av riskbegreppet förutsätter vetenskaplig kunskap som inte alltid låter sig kommuniceras till media: *”risker som inte gör sig för media – långsamma skeenden och risker som inte gör så mycket väsen av sig. Man måste kunna rätt mycket om biologi om man ska förstå att den biologisk mångfald utarmas – biologiskt system kollapsar”* (4). Flera intervjuade sa att man inte kommunicerade risk till allmänheten och att begreppet snarare

2 European Food Safety Authority, 2017. “How we work”. Retrieved from <https://www.efsa.europa.eu/en/about/howwework> 2019-01-15.

3 European Food Safety Authority, 2017. “When food is cooking up a storm. Proven recipes for risk communication”. *Cooking up a storm. A joint initiative of the European Food Safety Authority and national food safety organisations in Europe*. Parma: The European Food Safety Authority.

används internt i organisationen, t ex: ”vi kommunicerar inte ut det [begreppet risk]brett.” (7), och ”vi använder det mer internt när vi gör bedömningar. Vi baserar det på fakta – vårt uppdrag som myndighet.” (5)

Endast fyra intervjuade uppgav att de var bekanta med begreppet *riskkommunikation* och att uppgiften var central för myndighetens arbete. En intervjuad sa t.ex. så här: ”*riskkommunikation håller vi på med hela tiden*” (22), en annan deltagare påtalade att ”*riskkommunikation finns där hela tiden på olika sätt*” (14).

Knappt en tredjedel av deltagarna (sju) uttalade spontant att de inte kände till termen, att det inte talades om riskkommunikation i deras organisation och att detta inte hade någon framskjuten plats i myndighetens verksamhet. t.ex. sa en intervjuad att ”*vi diskuterar inte begreppet [riskkommunikation] särskilt ofta ... Vi sysslar inte med begreppet. Ingen samsyn.*” (4). En annan sa så här: ”*[är] ärligt talat inte van vid begreppet. Vi talar om kriskommunikation.*” (17) och en tredje meddelade att ”*vi talar inte om riskkommunikation överhuvudtaget*” (8).

En knapp tredjedel (7) av de intervjuade jämförde spontant riskkommunikation med andra typer av kommunikation och sa att andra metoder användes istället, till exempel: ”*vårt område inte så mycket risk utan mycket kriskommunikation*” (13). En annan uttryckte saken så här: ”*under alla mina år i förvaltningen och i arbetet tillsammans med regeringen så har vi aldrig talat om riskkommunikation, det är kriskommunikation, men det är andra saker*” (8). Skillnaden mellan riskkommunikation och kriskommunikation uppfattades både lika och olika av deltagarna. En del trodde att tillvägagångssätten var ganska likartade, medan andra tyckte att de var olika. En uppfattning som delades av flera var att kriskommunikation inte är planerad på samma sätt, eftersom den motiveras av en plötslig oväntad händelse: ”*risk- och kriskommunikation är svårt att skilja åt. Svårare när det händer något – kris. Inte planerad kommunikation på samma sätt som riskkommunikation*” (13).

Att praktikerna vid de flesta myndigheterna ansåg sig vara mindre insatta i riskkommunikationsfältet är inte så förvånade med tanke på att policies när det gäller definitioner och ramverk är fragmenterade och inkonsistenta (Boholm, M. 2018; Löfstedt 2011). Tidigare forskning om myndigheters information påvisar också som vi sett att det finns en rad (motstridiga) mål och strategier för kommunikation vid myndigheter (Fredriksson & Pallas 2016b; Fredriksson & Pallas 2017; Pallas & Fredriksson 2012).

## Riskkommunikationens målgrupp och syfte

Tjugo deltagare, en tydlig majoritet, ansåg att riskkommunikation riktar sig till medborgare och privatpersoner. De uttryck som användes var ”individer”, ”människor”, ”privatpersoner”, ”medborgare” och ”konsumenter”. Så här

sa en intervjuad: *"allmänheten är en utpekad målgrupp i vår instruktion. ... Påtagligt i vårt uppdrag att vi ska jobba med att informera, påverka och främja – alla de är kommunikationsuppdrag. Det står nog inte påverka förresten. Det står informera, verka för, bidra till, typ så."* (23). Här är exempel på andra svar i samma anda: *"alltid när man arbetar på en myndighet måste man ha allmänheten och statens intresse i förgrunden. Det är därför vi finns till. Bidra till att myndigheternas mål ska uppnås"* (18) och *"vi har ett väldigt viktigt uppdrag att informera allmänheten om vad vi är till för, vad vi gör, varför vi finns – uttryckt på ett någorlunda sätt. Vad vi gör är t.o.m. lagstodgat i delar"* (20). Andra intervjupersoner framförde att kommunikation med allmänheten inte var en huvuduppgift men att myndigheten ändå gjorde detta: *"vi kommunicerar ofta till allmänheten eftersom intresset är så stort. Vi blir dubbla trots att vi inte har allmänheten [som] vår huvudmålgrupp"* (5).

Tre intervjuade poängterar dock att allmänheten inte är huvudfokus som mottagare av riskkommunikation. De hänvisade till att det inte ingår i myndighetens uppdrag, t.ex.: *"vad lägger vi våra stora resurser på kommunikation? Inte alltid mot allmänheten. Det är kommunikation mellan oss och kommunen och politiken. Det är bara en begränsad del som går till medborgarna"* (20). Förutom allmänheten nämndes andra adressater (enstaka omnämmanden) som t.ex. "tredje part", Europeiska kommissionen, kommuner, regionala länsstyrelser, politiker och beslutsfattare, och praktiker och organisationer. Allmänheten i sina roller som privatpersoner, medborgare och konsumenter antogs i de flesta fall vara den huvudsakliga, avsedda mottagaren när myndigheten ägnar sig åt riskkommunikation.

Sammantaget uppfattade de intervjuade kommunikation med allmänheten som envägskommunikation. En intervjuad sa t.ex. så här: *"när man vänder sig till allmänhet blir det inte så mycket dialog. ... Den vanliga konsumenten är det sällan jag har en dialog med, det händer att någon ringer någon gång"* (24). Generellt i intervjuerna är det inget som talar för att myndigheten uppfattas som mottagare av information, förutom när det gäller information från experter. Riskkommunikation framstår i stort som en enkelriktad process där information utgår från myndigheten och förmedlas till avsedd mottagare utanför myndigheten utan feedback, något som omöjliggör återkoppling tillbaka till myndigheten.

När det gäller syfte och mål med riskkommunikation kan sex huvudteman identifieras i intervjumaterialet: a) Utbildning: sprida kunskap, förklara, skapa medvetenhet, påverka attityder och få folk att lyssna, b) Beteende: påverka och beslutsfattande, c) Riskhantering: hantera, undvika, minimera eller eliminera risk, d) Psykologiska mål: hantera känslor, e) Administrativa/organisatoriska mål: uppfylla organisationsmål och följa rutiner för beslutsfattande, och f) Hantering av anseende: främja legitimitet och förtroende för myndigheten. Dessa mål är inte ömsesidigt uteslutande och deltagare berörde ofta flera mål i intervjuerna.

a) Pedagogiska mål nämndes i stort sett i samtliga intervjuer (22). I denna kategori hittar vi viljan att sprida kunskap om risker, ge information om risker, öka riskmedvetenheten och skapa intresse för och förståelse av risker. Ibland var det pedagogiska målet ytterligare kvalificerat med uttalanden om att informationen måste vara objektiv, faktiskt korrekt, balanserad och lättförståelig. Ett gemensamt antagande är att riskkommunikation skall innebära en pedagogisk presentation av lättförståelig, faktisk kunskap om risk riktad till allmänheten. Här följer exempel på intervjusvar: ”*det är en av våra huvuduppgifter att informera om det vi vet någonting om*” (21). ”*i vår instruktion är det tydligt inskrivet att i vårt uppdrag ingår att informera t.ex. alla våra viktiga målgrupper*” (23). ”*vara aktiva, försöka förklara. Det finns saker man inte kan säga, man måste förklara det på ett annat sätt för annars fungerar det inte*” (7), och ”*viktigt att förklara komplexa frågor*” (14).

Vissa deltagare poängterade att det pedagogiska syftet många gånger innebär utmaningar. Riskkommunikation handlar om komplexa, ibland svåra frågor, där det gäller att informera begripligt, balanserat och undvika att hemfalla åt alltför vetenskapliga spetsfundigheter. Så här responderade ett par av deltagarna: ”*det som är svårast – den stora utmaningen: svara på allmänhetens lite bredare frågor – på ett relevant och sakligt sätt, det finns runt 150 000 ämnen och vi har inte kunskap om alla ämnen. Hur kan vi ge ett balanserat svar som är ett svar?*” (10). Betoning av pedagogiska motiv tyder på att medborgarna kunskap bedöms som otillräcklig och att det är myndigheternas uppgift att råda bot på denna kunskapsbrist. Genom att informera tror man sig öka medborgarnas kunskap om risk. Detta antagande har kritiserats för att underskatta allmänhetens erfarenheter och att inte tillräckligt ta hänsyn till att bedömningen och hanteringen av risker inte bara handlar om faktakunskap utan också om värderingar (Frewer 2004). Det pedagogiska målet ligger nära strategin att *informera* som Pallas & Fredriksson (2011) identifierar som en av tre huvudsakliga idealtypiska förhållningssätt organisationer har för sitt kommunikationsarbete. Målet är också i överensstämmelse med idealmodellen *civilsamhälle* som Fredriksson & Pallas (2016b) identifierar som en av fyra huvudtyper för myndigheters kommunikation.

b) Beteendemässiga mål var den näst vanligaste kategorin som nämns av mer än hälften av deltagarna (13). Här finner vi mål som att påverka beteende, handling och beslutsfattande. Denna kategori av mål återspeglar ett klassiskt intresse i riskkommunikationslitteraturen i och med dess teoretiska närhet till beslutsteori (Arvai 2014). Det bör noteras att det finns olikheter i antaganden om riskkommunikation, nämligen att både påverka beteende direkt, och influera beslutsfattande på ett mer subtilt sätt.

Uppfattningar baserat på det första antagandet understryker att riskkommunikation utformad av myndigheten har det specifika målet att förse

individen med information som kan förändra beteendet så att risken minskar, till exempel *"att förmedla kunskap om något som är/ kan vara farligt, utan att skrämmas. Kommunicerar risk och fara gör man ... för att få personer att förändra sitt beteende. Man vill få dem att lyssna, men inte så förskräckt att man stänger öronen."* (10) I samma anda sa en annan: *"måste förstå riskkommunikation för att kunna nå effekt. ... Hur kalkylerar folk? Målet är att påverka beteenden. Målet är att jobba med samhällsförändring i en mer klimativänlig vänlig [riktning]. Då kan man ju inte bara säga att det är farligt ... Vi skruvar rätt mycket - att det går att åtgärda."*(2).

Informationen är således strategiskt planerad för att få önskad effekt på människors beteende. Klimatarbete framställs som görbart och därmed tänker man att människor blir motiverade att genomföra åtgärder som myndigheten anser krävas. En deltagare pekade på att det gäller att informationen väcker rätt känslor som leder till agerande i rätt riktning: *"ge människor sådan kunskap så att de blir tillräckligt uppmärksamma, oroliga eller lugnare att de kan agerar så att deras hälsa ska må bra. Folk blir för rädda för sådant som vi inte tycker är någon större risk. Inte tillräckligt rädda för sådant som vi gärna skulle vilja få mer uppmärksamhet på"* (23).

En annan kategori av svar pekar tydligare ut individen som självständig beslutfattare. Riskkommunikation i enlighet med denna uttolkning handlar om att erbjuda information som möjliggör fattandet av självständiga och välgrundade beslut. Myndigheten styr inte individens beslut i någon speciell riktning. Intervjuade uppgav till exempel att riskkommunikation hjälper människor att *"fatta egna beslut"* och *"göra frivilliga val"*. Så här säger en intervjuad: *"exemplet bisfenol A<sup>4</sup> - olika åsikter mellan olika myndigheter och det finns ju mellan olika experter också, olika idéer om hur problematiskt det är. Riskkommunikation är att ge båda sidorna för att individen ska kunna göra ett val. Ställer stora krav på individen"* (12). Här följer några ytterligare exempel från intervjuerna: *"att förse allmänheten med faktainformation för att själva kunna fatta beslut"* (13), *"vi ska hålla fanan högt när det gäller saklighet och göra det på ett begripligt sätt, inte massa tyckande och pekpinnar. Vem vill lyssna på någon som kommer med pekpinnar. Vi ska bidra med information så folk ska kunna göra medvetna val"* (10).

Dessa två typer av svar tyder på att perspektiven skiljer sig mellan (och inom) myndigheter om riskkommunikationens syfte: att påverka individens beteende i en bestämd riktning som myndigheten slagit fast, eller att ge fritt spelrum till individens eget handlingsutrymme. En mer liberal position delegerar besluten till individen som uppfattas ha kapacitet att fatta det bästa beslutet

4 Bisfenol A (BPA) är en kemikalisk substans som används bl a i plasttillverkning. Den vetenskapliga riskbedömningen är inte helt entydig men ämnet anses ha hormonstörande egenskaper. Bisfenol A hanteras av flera regelverk och vissa användningar (men inte alla) är förbjudna.



om lämplig information är tillgänglig. Utifrån ett mer teknokratiskt top-down-perspektiv däremot ses individen som en som behöver styras i en viss riktning med hjälp av information från myndigheten. Dessa skillnader i synsätt illustrerar en klassisk normativ kontrast i riskkommunikationsforskningen mellan övertalning och påverkan å ena sidan, individuella övervägda val och handlingsfrihet å den andra (Leiss 1996).

c) Riskhantering som handlar om att undvika, minimera eller eliminera risk är den tredje vanligaste kategorin för riskkommunikationsmål (nämnd av 11 intervjuade). Exempelvis uppgav en deltagare att riskkommunikation är ett led i att *"undvika saker och ting. Vara proaktiv – sprida kunskap när taken rasar – vad beror det på vilka finns inom riskzonen – villor, flerbostadshus, hallar (hockey, boll)? Kring hälsa och säkerhet är det väldigt mycket – så att inte människor råkar illa ut"* (6). En annan deltagare uttryckte saken så här: *"service till medborgarna, medvetengöra problem. Underlätta problemet för skattebetalarna. Man ska inte bli förvånad som bilist när man kommer till vägarbetet – man ska vara förbered att det kan vara köer när man kommer dit som bilförare"* (17). Enligt detta synsätt bidrar kommunikation om risker till effektiv riskhantering. Denna kategori av mål innebär ett instrumentellt perspektiv där riskkommunikation är en metod som ger resultat när det gäller förbättrad säkerhet; t.ex. sa en deltagare så här: *"för att kunna arbeta med samhälle och beredskap och förebygga och hantera, måste man kommunicera kring risker och hot ... Systematiskt värdera om man vill leva med risken eller åtgärda risken. Jobbat mycket med kommunikation som budskap – hjälpmedel – hur arbeta med fallolyckor, äldres säkerhet"* (14). Att riskkommunikation har en tydlig koppling till riskhantering har i tidigare forskning identifierats som en styrka (Chess et al. 1992).

d) Psykologiska mål handlar om hantering av känslor, främst negativa som rädsla, oro och ångest. Detta är den fjärde vanligaste kategorin av mål som nämns i mer än en tredjedel (nio) av intervjuerna. Enligt detta synsätt handlar riskkommunikation om att göra människor medvetna om risker, men på ett sätt som gör att känslor av rädsla och oro samtidigt hanteras. Här är några citat som illustrerar dessa tankegångar: *"beteendevetarna som säger att man inte ska skrämman folk. Inte skrämselfpropaganda utan vill hitta andra vägar – vårt skrå står för [det]"* (8). Ett annat exempel: *"i grunden ... sakheten, att inte skrämman i onödan, försiktiga med hur vi använder ordet fara. Det finns en medvetenhet och dialog kring det här. Det ligger rätt mycket arbete bakom innan vi publicerar en text eller säger något"* (10). En annan deltagare såg det som en balansgång, att informera utan att ge upphov till skrämself: *"hur ska man kunna informera på ett ändamålsenligt sätt utan att skrämman upp*

– *kommunicera via media utan skrämnel? Varken skrämmer eller bagatellisera. Nå ut, komma ut via media. Sansad och korrekt infor*” (4).

Ett par deltagare delade däremot inte helt uppfattningen att riskkommunikationens syfte är att presentera information om risk utan att oro eller skrämna. De menade att allmänhetens oro ibland kan vara befogad. Men om allmänheten är orolig, så måste myndigheten hantera detta: *”det handlar aldrig om att lugna ner folk, för det kan finnas en anledning att bli orolig. Då handlar det ju om hur vi säger det. Det är svårt att säga och hur vi tar hand om den oron som kommer.”* (22) En annan deltagare uttryckte det så här: *”det kan oro och inte oro, och, i vissa fall kanske de borde vara oroliga, men inte blir det och tvärs om. Hanterar vi det och riskkommunicerar det på rätt sätt så kan människor förstå vad det handlar om”* (22). Ett par deltagare ifrågasatte dock detta psykologiska mål för riskkommunikation eftersom de ansåg att det faktiskt finns många risker som allmänheten borde uppmärksamma i högre utsträckning.

Här framstår riskkommunikation som terapeutisk verksamhet som hantear sådant som ger upphov till oro. Myndigheten tilldelas ett sorts psykologiskt ansvar för befolkningens sinnesstämning. Medborgare skall känna sig lugna. Man ser allmänheten som känslomässig och inte helt rationell. Allmänheten reagerar på risker med överdriven rädsla och oro och riskkommunikation kan styra dessa negativa känslor för att skapa ett mer neutralt emotionellt tillstånd, nämligen ”lugn” (Gray & Ropeik 2002).

e) Administration och organisation handlar om interna och organisatoriska dimensioner. Detta tema sätter riskkommunikation i ett bredare organisatorisk sammanhang och i en politisk kontext (nämnd av sex intervjuade). Riskkommunikation ses som ett administrativt krav som omfattas av arbetsformer och beslutsfattande inom myndigheten. Det är något som myndigheten är skyldig att göra och det uppfyller interna krav som att *”skapa en bra grund för beslut”* och *”uppfylla operativa mål.”* T.ex. sade en deltagare så här: *”uppdrag: det här som alla myndigheter jobbar med: varumärkesfrågorna – varför myndigheten finns. Nå mål. Det tunga kommunikativa uppdraget jobba med vägledning, hur tillämpa plan och bygglagen och andra föreskrifter. Vägledning är det tunga ansvaret: kommuner, länsstyrelse, byggbranschen, bostadsföretag, konsulter – ganska så regeltungt”*(8). Administrativ byråkratisk logik som innebär resultatnriktad regelstyrning motiverar riskkommunikation.

f) Anseende och varumärke som mål för riskkommunikation (nämnt av fem intervjuade) handlar om myndighetens rykte. Två intervjuade relaterade också riskkommunikation till ”varumärke”, den antogs bidra till att upprätthålla myndighetens offentliga image och anseende. En deltagare uttryckte detta på följande sätt: *”riskkommunikation [innebär] två saker: ett, i den verksamhet*

*vi bedriver, vad finns det för risker för tredje man, medborgare eller andra aktörer utanför oss – risker som vi utsätter dem för, som vi bör varna för eller hantera kommunikativt på något sätt. Två, risker för myndigheten – varumärkesfråga – förtroendefrågan. Vi har gjort något knasigt som kan orsaka stor förtroendeskada. Det ryms under samma hatt tycker jag” (18).*

Om den görs ”rätt” uppfattades riskkommunikation kunna bidra till gott förtroende och anseende som stärker myndighetens ”varumärke”. Denna uppfattning anknyter till en diskussion i forskningslitteraturen som handlar om hur risk hanteras i organisatoriska och institutionella kontexter där anseende i offentlighetens ljus är betydelsefullt (Power et al. 2009; Rothstein et al. 2006). En riskfråga kan kasta skugga över myndighetens anseende, trovärdighet, kompetens och legitimitet, t.ex. genom att den hamnar under kritisk granskning i medias rampljus. Detta kan i sin tur få kännbara konsekvenser i form av skamfilat varumärke, tappat förtroende från medborgare, konsumentbojkott av varor och produkter, neddragna anslag och i slutändan förlorade intäkter. Målet överensstämmer med den idealtypiska kommunikationsmodell Fredriksson & Pallas (2016b) identifierar, som de kallar *rykte och anseende* och som handlar om myndigheters mål och strategier för att hantera egen identitet, värde och förmåga att övertyga.

## Vetenskaplighet och experters roll

Deltagarna var eniga om att vetenskap och expertkunskap utgör grunden för riskkommunikation. Mer än två tredjedelar (14) av intervjuerna betonade att sådan kunskap var viktigt, väldigt viktigt eller oerhört viktigt för riskkommunikationen vid myndigheten. En av de intervjuade uttryckte saken så här: *”oerhört viktigt att vi har den vetenskapliga basen. Det här är kunskapsläget – mycket det [som gör] att vi har ett högt förtroende bland folk – vi är väldigt rädda om och noga med att visa att det här är oberoende vetenskaplig kunskap” (22).* En annan sa så här: *”det ska vara så vetenskapligt baserat som möjligt. Att arbeta med kvalitet och grunda sig på kunskap och kompetens är A och O. En förtroendefråga, grundläggande i ett uppdrag att fungera som myndighet – man ska utgå från fakta och information.” (14).*

Flera skäl lyftes fram till varför hög expertis är grundläggande för riskkommunikationen. De flesta uppfattade vetenskap som en källa till grundläggande och otvetydig kunskap, något av ett värde i sig. Vetenskapen sågs som ”objektiv”, bestående av ”obestridliga fakta” och ”vetenskapliga metoder” som tillsammans garanterar djup och solid kunskap om ett visst område. Statistisk kunskap nämns också i förhållande till vetenskap som norm, som en deltagare uttryckte det, vetenskapen avslöjar vad statistiken ”säger” (7).

Vetenskapligt baserad information antogs ha specifika psykologiska effekter på mottagaren genom att skapa en lugn sinnesstämning och bidra till

förtroende. Elva intervjuare betonade förtroende för vetenskap som ett viktigt krav för riskkommunikation, eftersom de ansåg att ”vi litar på experter”. En intervjuad sa till exempel att: *”[experter] har större tyngd. Experter eller talespersoner kallar vi det – [ger] trovärdighet. Är det trafiksäkerhetsexperter som talar om väder och halka så ger det större trovärdighet.”* (17). Närvaron av experter som kommunikatörer ansågs ge intryck av att myndigheten representerar kunskap som är oberoende och opartisk. En intervjuad sa så här: *”vetenskaplig grund för vad vi säger är jätteviktigt – hela vår trovärdighet. Hela vår framgång bygger på att folk litar på oss, oberoende – inte har några andra eller politiska intressen ... att vi vet vad vi snackar om – vetenskapen som är där”* (23).

Men deltagarna uppfattade också att en stark vetenskaplig komponent och tilltro till experter kan vara en nackdel i riskkommunikation. Man påpekade att experter inte alltid är de bästa på att nå ut till allmänheten (sex intervjuade). Informationen de tillhandahåller kan vara teoretisk och väl komplicerad, och därför svår att förstå för icke-experter (fyra intervjuade). Vissa sa att experter har en övertro på faktainformation och att de inte alltid riktar sig till medborgare. En deltagare sa t.ex. att riskkommunikation *”behöver bygga på en vetenskaplig grund, vad säger statistiken. [Men] man måste omformulera vetenskapen till någon som går att kommunicera”* (7). Ett annat problem som noterades, var vetenskaplig kontrovers eller oenighet. Sex intervjuade nämnde att oenighet mellan experter eller mellan motstridiga vetenskapliga ståndpunkter kan vara ett problem. De tänkte också att motstridiga åsikter i en riskfråga kan härledas till olika kunskapsområden, där vissa experter har smalare och andra bredare kunskaper. Motstridig expertkunskap kan förekomma inom myndigheten: *”motstridiga uppfattningar i huset är vanligt. Våra handlingar är experter – många smala expertområden. Vi har många olika kompetensområden: biologer, jurister, ekonomi – ganska ofta oense mellan dessa”* (4). I samma anda, sa en annan deltagare: *”det finns de som är experter på risker och de som är experter på något annat och då kan det uppstå en konflikt i sig”* (20). En särskild utmaning som identifierades var därför hur myndigheten balanserar olika typer av kunskaper och motstridiga synpunkter i sin riskkommunikation. En uppfattning var att sådana skillnader kan vara svåra att kommunicera.

I riskkommunikationsfältet finns en lång tradition av akademisk kritik av vetenskaplig och expertbaserad kunskap som huvudsaklig grund för riskkommunikation (Frewer 2004; Grabill & Simmons 1998; Palenchar & Heath 2007; Stratman et al. 1995; Wynne 1989). Kritiken handlar om flera saker. Att expertdominansen är demokratiskt bristfällig när den förenas med toppstyrning och bristande förankring av beslut bland berörda, att den bortser från praktisk erfarenhet som är betydelsefull för effektiv riskhantering, att den leder till bristande förtroende och legitimitet för offentliga beslut vilket i sin tur påverkar

viljan att bidra till beslutens genomförande, att risker berör människors vardag, deras liv och hälsa och att de därmed har rätt att komma till tals. Av deltagarnas svar och synpunkter att döma verkar dessa frågeställningar inte vara något som nämnvärt diskuteras inom myndigheten.

## Tankar om osäkerhet, synlighet och öppenhet

Intervjuguiden innehöll en fråga om hur osäkerhet i riskfrågor hanterades i kommunikationen hos myndigheten. Eftersom flera deltagare föreföll ha en mindre preciserad, explicit förståelse av begreppet risk, efterfrågades i intervjun inte några begreppsliga klargöranden av vad deltagarna avsåg med begreppet osäkerhet. En deltagare anknöt osäkerhet till sannolikhetsbegreppet och möjligheten att kalkylera risk utifrån robust dokumentation av inträffade händelser. En fråga som togs upp av åtta deltagare gällde osäkerhet i riskbedömningen, det vill säga epistemologisk osäkerhet om hur man faktiskt karakteriserar en viss risk: *"när vi pratar om terrorism – svårt att använda sig av sannolikheten överhuvudtaget ... [när det gäller] olyckor, mänskliga fel och naturhändelser så är sannolikhetsbegreppet lättare att använda sig av"* (15). Till exempel betonade en intervjuad: *"vad som glöms bort i riskkommunikation, osäkerhet som finns i bedömningarna. Olika kultur hur man behandlar osäkerheten. Vi pratar om tre olika osäkerheter som kopplas till de här bedömningarna: 1) underlagsosäkerheten, dvs. är det cancerframkallande eller inte, har någon testat, oftast blir svaret nej, 2) vetenskapliga osäkerheten, vilka slutsatser kan[dras], 3) statistiska osäkerheten"* (11).

En annan fråga som kom fram i intervjuerna är brist på kunskap om hur mänskligt beteende och samhällsvillkor påverkar risk. Till exempel kan det vara brist på kunskap om exponering för skadliga ämnen: *"exponeringsanalysen är halva riskanalysen – kan vara otroligt tidskrävande. Det finns ett stort osäkerhetsmoment [i] hur människor använder kemikalier"* (12). En liknande källa till osäkerhet är bristande kunskap om större och föränderliga trender i samhället och hur dessa påverkar människors riskuppfattningar: *"samhällstrender kan förändras snabbt"* (14), och dessa (osäkra) förändringar kan på ett avgörande sätt påverka hur människor bedömer och uppfattar risker.

Sex intervjuade betonade att det i princip är viktigt att kommunicera osäkerhet. De ansåg att myndigheten borde presentera samtliga aspekter av en riskfråga, även om detta innebar att förmedla motstridig information och bristande kunskap: *"jag ser det som en framgångsfaktor att vi är öppna om det vi vet och det vi inte vet"* (21). Och som en annan deltagare uttryckte det: *"ibland är det så att vetenskapen inte riktigt vet. Då får man berätta vad man vet, och att man inte vet, man får säga att det är oklart hur det påverkar hälsan"* (3). Ett problem som påtalades gällde oenighet mellan experter (fem deltagare). I det sammanhanget poängterade en deltagare att det är viktigt att myndigheten

kommunicerar ett enhetligt budskap utåt: *”det är lite av en kultur i branschen – vi försöker eftersträva att ha en enad åsikt utåt i branschen ... så länge som jag har varit med det man har eftersträvat – en slags konsensuskultur där också”* (20). I detta fall ansågs det mindre lämpligt att offentligt skylta med intern oenighet.

Deltagare sa ibland att de använde ordet ”kan” för att signalera att en negativ effekt eller händelse är potentiell och inte deterministisk. Men detta ville de också ge en bild av expertkunskap som öppen för revidering. Så här formulerade en deltagare saken: *”vi behöver justera: nu har man lärt sig mer om fett: det är inte mängden fett, utan fettkvaliteten. Då får man backa från det vi sa för tio år sedan. Det finns en viss ovana vid att inte vara tvärsäker”* (23). Att gå ett steg längre och kommunicera två olika perspektiv i en och samma riskfråga diskuterades också som en möjlighet: *”svårare att hitta den vägen om man har experter inom samma område, men med olika perspektiv – svårt att hitta en gyllene medelväg. Man kanske inte behöver ha ett budskap, utan kan ha två – och ena sidan och å andra sidan – och där är vi inte riktigt än”* (13).

Några deltagare hade en annan uppfattning. De ansåg inte att osäkerhet bör redovisas öppet i riskkommunikationen eftersom öppenhet om osäkerhet kan äventyra allmänhetens förtroende för myndigheten: exempelvis hävdade en intervjuad uttryckligen att riskkommunikation måste innehålla tydliga och klara budskap om risken ifråga och om riskhanteringsåtgärder: *”om osäkerheten är så stor att [man inte vet om] det är en risk eller inte, var risken uppstår och för vem osv. så får [vi] fundera på om man ska kommunicera den överhuvudtaget. Om man säger: ”Akta dig!” – men för vadå, för vad? Risken måste ju vara någorlunda definierad. Man måste ha något att kommunicera. Det handlar också om vår trovärdighet, sakkunnighet, expertis. Ska vi kommunicera en risk som vi knappt själva har koll på?”* (18).

Tydligt från intervjuerna är att osäkerhet innebär en utmaning i riskkommunikationen, oavsett om osäkerhet handlar om bristande kunskaper om en riskproblematik, vetenskapliga konflikter, motstridiga fakta, eller frånvara av konkreta, tydliga och praktiskt genomförbara riskhanteringsåtgärder. Deltagarna hänvisade här till personliga erfarenheter och synpunkter snarare än organisatorisk policy, rekommendationer eller riktlinjer vid myndigheten.

En majoritet betonade att transparens var viktigt eller mycket viktigt i organisationen (17 intervjuade). Ett sammanhang där öppenhet ofta nämndes spontant var i samband med osäkerhet. Så här sa en deltagare: *”man kanske inte kan förklara alla ingående parametrar annars tror jag att man ska ha en öppenhet. Om man är osäker ska man vara öppen med det. ... Man inte ska låtsas att man vet vad man pratar om när man är osäker. Det kan ge en väldig backlash och myndigheten kan få trovärdighetsproblem. Man ska vara ärlig med vad man befinner sig, som man kan möta medborgarna med”* (7). Öppenhet om osäkerhet uppfattades som en trovärdighetsfaktor för myndigheten. En

deltagare ansåg att öppenhet handlar om att informera när man vet saker, kunskap som inte finns är inget att kommunicera om: *"jag bedömer att vi har en öppenheitskultur – har vi inget resultat så har vi ingen som vi kan prata om"* (10). Öppenhet om kunskapsluckor förordades inte.

En deltagare framhöll att transparens är själva fundamentet i riskkommunikationen: *"kärnan- riskkommunikation – att vi ... förbereder oss genom att jobba med det [öppenhet] hela tiden: Att vi är öppna, att det finns tillgängligt material hela tiden"* (22). Fyra deltagare förknippade öppenhet med synlighet, att inte dölja information och att information ska vara tillgänglig. Till exempel: *"öppenheten att vi inte döljer något, även om vi i vår riskkommunikation översätter mycket så lägger vi också ut alla grunddokument"* (23).

Tio deltagare angav på olika sätt vad de ansåg vara syftet med transparens. Det oftast nämnda målet var att bygga förtroende för myndigheten, följt av information som en tjänst till medborgare och intressenter och tillgång till handlingar enligt offentlighetsprincipen, främja ansvarsutkrävande genom att redovisa hur myndigheten fattar beslut och slutligen att skapa dialog (endast en deltagare). En av de intervjuade uppgav att transparens *inte* diskuteras i organisationen medan tre hade en måttlig tilltro till dess betydelse för myndigheten.

Trots att transparens uppfattades som värdefullt kan det enligt deltagarna vara svårt att uppnå i det praktiska kommunikationsarbetet vid myndigheten. Sexton av 23 intervjuare identifierade olika utmaningar, problem och hinder som uppstod i strävan efter synlighet och öppenhet i kommunikation om risk. En fråga som kom upp handlade om målkonflikter, t.ex. att öppenhet och insyn kan stå i strid med målet att medborgarna ska känns sig trygga. Fem deltagare uttryckte att det var svårt att kommunicera risk på ett öppet sätt utan att skapa rädsla. En intervjuad sa till exempel: *"vi vill vara öppna, men vi ska inte skrämman folk. Öppenhet mot att inte skrämman folk kommer alltid upp"* (8). I samband med utmaningar som identifierades i att förverkliga synlighet och öppenhet i riskkommunikation, betonade flera intervjuade svårigheter att avgöra vad som ska presenteras, vad som inte ska presenteras och att balansera information om risk i praktiken: *"ofta säger vi det vi vill, är öppna. I praktiken någon gång är vi inte öppna så säger vi att vi inte vet riktigt. Då väljer vi att inte lägga ut någonting och kallar det arbetsmaterial. Det kan väl hända. Men vi säger hela tiden att vi vill ha öppenheten"* (8).

En intervjuad nämnde skillnader i öppenhets- "kultur" mellan myndigheter som ett problem: *"uppdrag och kultur inom olika myndigheter. Om man lyfter expertperspektivet – så kan det vara svårt för kommunikatörerna att driva transparens. Myndigheter med ryggmärksinstinkt hur man hanterar frågor icke-transparent- [är] svårare att samverka med"* (13).

Konfliktmål mellan att informera allmänheten och inte skapa negativa sidoeffekter i samhället identifierades också. En intervjuad tog upp ett

exempel: ”groddar – försäljningen halverades<sup>5</sup> – under en vecka hade vi rådet innan vi tog tillbaks det. ... Man behöver ha ordentligt på fötterna där. Ja. Problemet är när man inte är säker, när man måste agera utifrån en osäkerhet.” (24)

En särskild aspekt av synlighet och öppenhet i riskkommunikation är säkerhetsaspekter. Sex intervjuade talade specifikt om målkonflikter mellan transparens å ena sidan, säkerhet å den andra. Under vissa omständigheter kan offentliggörande av information utgöra ett hot mot den nationella säkerheten, mot tjänstemän, eller skyddsobjekt, inom det sektorspolitiska ansvarsområdet. En deltagare sa så här: ”öppenhet ... enda vägen att gå om man ska ha en huvudinriktning, men samtidigt så har vi stora bekymmer med hur vi ska göra när vi går ut i molntjänst med uppgifter som rör rikets säkerhet, kungsörnsbon, ibland en hotbild för anställda, men vi försöker sträva mot en större öppenhet” (4).

Två intervjuade ansåg att många digitala filer och register skulle kunna användas av antagonistiska aktörer. En intervjuad sa: ”det händer att frågan [om transparens] kommer upp, det är inte så ofta, men det händer. Jag tycker att vi behöver diskutera den lite mer. Vi är för naiva och för öppna. Jag tänker på möjliga terrorscenarior när den här frågan kommer upp. Vi är ju ägare till hela infrastrukturen i Sverige – måltavla” (17). En annan deltagare hade liknande bekymmer och sade att ”fram tills nyss – har haft öppenhetsperspektiv. Nu i förhållande till att vi behöver vara mer aktsamma i vissa lägen – tydligare senaste åren behöver titta på försvarsperspektivet – sekretess, men också hur kommunicerar vi risker och sårbarheter som finns i samhället och i vilka lägen behöver vi tänka efter. Inte avslöja sårbarheter så att det kan användas felaktigt” (15).

Frågor om transparens i riskkommunikation har varit ett betydande tema i forskningslitteraturen. I ljuset av en rad skandaler där allmänhetens förtroende för myndigheters kommunikation om risk naggats i kanterna, har transparens förordats som en strategi att återställa och vidmakthålla allmänhetens förtroende (Frewer 2004; O'Malley et al. 2009). Transparens handlar dels om synlighet när det gäller att redovisa faktaunderlag och tillgänglig information, dels om öppenhet i beslutsfattande och att vara mottaglig för synpunkter och deltagande i beslutsprocesser. Transparens är ett brett och tvetydigt begrepp med både beskrivande och normativa konsekvenser som potentiellt kan leda till konflikter mellan mål (Bannister & Connolly 2011; Hood & Heald 2006).

Transparens innebär såväl normer för insyn där medborgare kan se vilka beslut myndigheter fattar och varför, som normer om att information ska

5 Intervjupersonen syftar på ett livsmedelslarm i Europa 2011 då det upptäcktes att böngroddar odlade i Tyskland var smittade med EHEC (Enterohemorrhagisk E. coli), en bakterie som överförs från djur till människa och som kan ge upphov till svår tarmsjukdom. Sverige förbjöd böngroddarna tills problemet var löst. I Tyskland drabbades odlarna av svåra ekonomiska förluster p.g.a. smittan.



redovisas öppet. Tanken är att transparens fungerar som ett motgift mot korruption genom att främja ansvarsutkrävande, legitimitet och allmänhetens förtroende. Begreppet hänger också samman med idéer om allmänhetens roll som partner i en pågående dialog om riskhantering i samhället (Palenchar & Heath 2007).

I intervjumaterialet framkommer en dubbelhet: a ena sidan är transparens i informationssammanhang en omhuldad myndighetsprincip. Å andra sidan är synlighet och öppenhet i praktiken svårt att genomföra på grund av flera identifierade negativa sidoeffekter, som säkerhetshot och (obefogad) rädsla bland allmänheten. Deltagarna förstod insyn och öppenhet i riskkommunikation som värdefullt och nödvändigt, men samtidigt svårt att uppnå i praktiken p.g.a. komplexa målkonflikter.

## Slutsatser

Studien visar en delvis splittrad förståelse inom och mellan myndigheter av vad riskkommunikation syftar till, innebär och har för effekter. En första observation från intervjumaterialet är att "risk", förutom vid LV, inte framstår som en organiserande princip för kommunikationspraxis. I vissa myndigheter sak uttryckligen att riskperspektiv saknades. Myndigheterna delade inte något gemensamt övergripande paradigm för riskkommunikation och det var stor spridning i uppfattningar mellan och inom myndigheter. Gemensamt ramverk för hur man ser på riskkommunikation saknades och det fanns många olika idéer om vad riskkommunikation handlar om, varför det behövs och hur den ska bedrivas. Akademiska studier av riskkommunikation är ett omfattande område som dels innehåller empiriska forskningsresultat och teoretiska perspektiv, dels rekommendationer om hur kommunikation bör bedrivas (Arvai & Rivers III 2014; Heath & O'Hair 2010; Lundgren & McMakin 2004). Kunskap om rekommendationer (t ex EPA 1988; NRC 1989) och lärdomar baserade på forskning var överlag låga hos myndigheterna. Frånvaro av ett uttalat riskperspektiv motsäger ett antagande i litteraturen om att risk utgör en alltmer framträdande organiserande princip för politik och reglering. Argument att "allt" i samhället är föremål för riskhantering, att risk är ett "koloniserande" begrepp i reglering, och att risk i allt större utsträckning åberopas i privata och offentliga organisationer, finner inte stöd i intervjumaterialet (Power 2004, 2007; Rothstein et al. 2006).

Även om en huvuduppfattning var att riskkommunikation handlar om att pedagogiskt sprida vetenskaplig och expertbaserad information om risk, information som kan påverka medborgares beteende i avsedd riktning och/eller fungera som stöd för medborgares informerade beslutsfattande, varierade de uppfattade målen för riskkommunikation påtagligt inom och mellan myndigheterna. Detta resultat ligger i linje med forskning om svenska myndigheters

kommunikation i övrigt som visar att det finns flera olika kommunikationsmål och konflikter mellan mål (Fredriksson & Pallas 2016b; Fredriksson & Pallas 2017; Pallas & Fredriksson 2012).

Ett argument i forskningslitteraturen är att en ny typ av riskreglering har uppstått i Europa där myndigheter, på grund av minskad offentlig tillit, har svarat genom att öka allmänhetens deltagande och insyn (Löfstedt et al. 2011). I motsats till sådana antaganden visar denna studie att myndigheterna tillämpar en teknokratisk, top-down-modell av riskkommunikation (Leiss 1996; Wardman 2006). Dialog med allmänheten var praktiskt taget obefintlig, och om kommunikation med allmänheten eller berörda grupper förekommer är det främst fråga om envägskommunikation. Dialog och deltagande i riskkommunikation praktiseras med andra organisationer, elitintressenter och andra offentliga förvaltningar, men inte med allmänheten. Allmänhetens deltagande och insyn i riskreglering har bland forskare ansetts vara ett nödvändigt inslag för att höja legitimitet, förtroende och delaktighet (Rowe & Frewer 2000). Den akademiska diskussionen om hur riskkommunikation kan använda dialog med medborgare för att bli mer demokratisk och ansvarsfull reflekterades knappast i intervjuerna (Otway & Wynne 1989; Hance et al. 1988). En förklaring till den ringa betydelse som dialog och deltagande i riskkommunikation verkar ha inom myndigheters sakpolitiska ansvarsområden, kan vara att allmänheten i Sverige har relativt högt förtroende för myndigheterna. Det har därför saknats behov för en breddning av deltagande och insyn från allmänheten.

Förutom problem och osäkerhetsfaktorer i anslutning till kunskapsluckor och vetenskaplig oenighet, var kritisk reflektion inom myndigheterna om vetenskapens roll i riskkommunikation inte framträdande. En genomgående uppfattning var att vetenskap definierar vad som ska och kan kommuniceras och att experter har en privilegierad roll. Detta även om överdrivet beroende av vetenskap uppfattades kunna göra det svårt att kommunicera begripliga och relevanta budskap till allmänheten. Intervjuerna vittnade om få ansträngningar att undersöka de faktiska bekymmer som kan finnas hos allmänheten när det gäller riskfrågor. I linje med det teknokratiska top-down paradigmet för riskkommunikation (Leiss 1996; Wardman 2006) tenderade allmänheten att tolkas som irrationell, styrd av känslor, beredd att reagera på risk med rädsla och oro. En vanlig idé som kom till uttryck i intervjuerna var att ett huvudmål för riskkommunikationen är att tillhandahålla information på ett sätt som inte ger upphov till rädsla.

Med tanke på att den teknokratiska top-down-modellen för riskkommunikation dominerar, var tonvikten på övertalning mindre än vad som kunde förväntas (Leiss 1996). En vanlig uppfattning var en mer "liberal" tanke att om medborgarna får information om en risk, kan de fatta egna beslut på ett välavvägt sätt. Utifrån detta perspektiv ger staten via offentliga myndigheter relevant

information om risk men utan att styra vilka beslut som medborgarna ska fatta (Arvai 2014; Mc Comas et al. 2009).

Transparens framstår åtminstone på pappret som en viktig princip för riskkommunikation. Insyn och öppenhet sågs som positiva värden i teorin. När det gällde genomförande i praktiken lyftes däremot problem, spänningar, hinder och svårigheter fram. I synnerhet uppfattades kontroverser kring riskfrågor, vetenskapligt komplicerad information och hög osäkerhet vara svårt att kommunicera på ett transparent sätt. Transparens i riskkommunikation uppfattades kunna ha negativa biverkningar, som att leda till misstro och skapa förvirring och oro hos allmänheten. Information kan också missbrukas och i fel händer förvandlas till ett säkerhetshot. Det är således en balansgång mellan att kommunicera öppet eller mer selektivt om risker. Ur myndighetens perspektiv behöver öppenhet balanseras mot risken för ansvarsutkrävande och skuldbeläggning t.ex. i media (Hood 2007). Öppenhet och insyn i riskkommunikation är följaktligen ingen enkel motåtgärd för att hantera problem när det gäller riskreglering som bottnar i problem med förtroende för myndigheten och dess legitimitet (Bouder et al. 2015; Löfstedt et al. 2013; Way et al. 2016). Det finns således anledning att, som påpekats av Löfstedt & Bouder (2014), förhålla sig kritiskt till antagandet att transparens i riskkommunikation erbjuder en universallösning för att främja en medveten och förtroendefull allmänhet som villigt följer myndighetsinformation, vägledning och råd om risker och hur de kan eller bör hanteras.

## Referenser

- Arvai, Joseph, 2014. "The end of risk communication as we know it", *Journal of Risk Research* 17(10): 1245-1249.
- Arvai, Joseph & Rivers III., Louie (red.), 2014. *Effective risk communication*. London: Routledge.
- Bach, Tobias, Niklasson, Birgitta & Painter, Martin, 2012. "The role of agencies in policy-making". *Policy and Society* 31(3): 183-193.
- Bannister, Frank & Connolly, Regina, 2011. "The trouble with transparency: a critical review of openness in e-government", *Policy & Internet* 3(1): 1-30.
- Boholm, Max, 2018. "How do Swedish Government agencies define risk?", *Journal of Risk Research*. Published online, ahead of print, DOI: 10.1080/13669877.2017.1422782. (2)
- Boholm, Åsa, 2010. "On the organizational practice of expert-based risk management: A case of railway planning", *Risk Management* 12(4): 235-255.
- Boholm, Åsa, 2015. *Anthropology and risk*. London: Routledge.
- Boholm, Åsa, 2019a "Risk communication as government agency organizational practice", *Risk Analysis* DOI: 10.1111/risa.13302 (före tryck).
- Boholm, Åsa, 2019b. "Lessons of success and failure: practicing risk communication at government agencies", *Safety Science* 118: 158-167.

- Boholm, Åsa & Corvellec, Herve, 2011. "A relational theory of risk", *Journal of Risk Research* 14(2): 175-190.
- Boholm, Åsa, Corvellec, Herve & Karlsson, Marianne, 2012. "The practice of risk governance: lessons from the field", *Journal of Risk Research* 15(1): 1-20.
- Boholm, Åsa & Corvellec, Herve, 2016. "The role of valuation practices for risk identification", s 130-149 i Power, Michael (red.), *Riskwork. Essays on the organizational life of risk management*. Oxford: Oxford UP.
- Bouder, Frederic, Way, Dominic, Löfstedt, Ragnar & Evensen, Darrick, 2015. "Transparency in Europe: a quantitative study", *Risk Analysis* 35(7): 1210-1229.
- Brinkmann, Svend, 2014. "Interview", s 1008-1010 i *Encyclopedia of Critical Psychology*. New York: Springer.
- Brinkmann, Svend, 2007. "Could interviews be epistemic? An alternative to qualitative opinion polling", *Qualitative Inquiry* 13(8): 1116-1138.
- Chess, Caron. 2001. "Organizational theory and the stages of risk communication", *Risk analysis* 21(1): 179-188.
- Chess, Caron, Saville, Alex, Tamuz, Michal & Greenberg, Michael, 1992. "The organizational links between risk communication and risk management: The case of Sybron Chemicals Inc.", *Risk Analysis* 12(3): 431-438.
- Chess, Caron & Johnson, Branden, 2010. "Risk communication by organizations: the back story", s 323-342 i Heath, Robert L. & O'Hair Dan H., (red.), *Handbook of risk and crisis communication*. New York & London: Routledge
- Corbin, Juliet & Strauss, Anselm, 1990. "Grounded theory research: Procedures, canons and evaluative criteria", *Zeitschrift für Soziologie* 19(6): 418-427.
- Czarniawska, Barbara (red.), 2009. *Organizing in the face of risk and threat*. Edward Elgar.
- DiCicco-Bloom, Barbara & Crabtree, Benjamin. F., 2006. "The qualitative research interview", *Medical Education* 40(4): 314-321.
- EPA, 1988. *Seven cardinal rules of risk communication*. (DC 20460, OPA-87-020). Washington D.C.: United States Environmental Protection Agency.
- Fredriksson, Magnus, Schillemans, Thomas & Pallas, Josef, 2015. "Determinants of organizational mediatization: An analysis of the adaptation of Swedish government agencies to news media", *Public Administration* 93(4): 1049-1067.
- Fredriksson, Magnus & Pallas, Josef, 2016a. "Characteristics of public sectors and their consequences for strategic communication", *International Journal of Strategic Communication* 10(3): 149-152.
- Fredriksson, Magnus & Pallas, Josef, 2016b. "Diverging principles for strategic communication in government agencies", *International Journal of Strategic Communication* 10(3): 153-164.
- Fredriksson, Magnus & Pallas, Josef, 2017. "Translated inconsistency: management communication under the reign of institutional ambiguity", *Management Communication Quarterly* 31(3): 473-478.
- Frewer, Lynn, 2004. "The public and effective risk communication", *Toxicology Letters* 149(1-3): 391-397.
- Grabill, Jeffrey, T., & Simmons, W. Michele, 1998. "Toward a critical rhetoric of risk communication: Producing citizens and the role of technical communicators", *Technical Communication Quarterly* 7 (4): 415-441.

- Gray, George, M. & Ropeik, David, P., 2002. "Dealing with the dangers of fear: the role of risk communication", *Health Affairs* 21(6): 106-116.
- Hance, Billie, J., Chess, Caron, & Sandman, Peter, M., 1988. *Improving dialogue with communities: A risk communication manual for government*. Division of Science and Research, New Jersey Department of Environmental Protection. New Brunswick, NJ.
- Heath, Robert, L. & O'Hair, Dan, H. (red.), 2010. *Handbook of risk and crisis communication*. New York & London: Routledge.
- Hood, Christopher, Rothstein, Henry & Baldwin, Robert, 2001. *The government of risk: Understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher, 2007. "What happens when transparency meets blame-avoidance?", *Public Management Review* 9(2): 191-210.
- Hood, Christopher & Heald, David (red.), 2006. *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, John, 2006. "Institutional trust and subjective well-being across the EU", *Kyklos* 59(1): 43-62.
- Hutter, Bridget & Power, Michael (red.), 2005. *Organizational encounters with risk*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johansson, Vicki, 2015. "Policy networks—A threat to procedural and expert-based decision making and the quality of public risk decisions?", *International Journal of Critical Infrastructure Protection* 9, s 3-12.
- Johannesson, M., Hansson, S. O., Rudén, C., & Wingborg, M., 1999. "Risk management—the Swedish way (s)", *Journal of Environmental Management* 57(4) s 267-281.
- Kasperson, Roger E., 2014. "Four questions for risk communication", *Journal of Risk Research* 17(10): 1233-1239.
- Leiss, William, 1996. "Three phases in the evolution of risk communication practice", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 545, s 85-94.
- Löfstedt, Ragnar, 2003. "Risk communication: pitfalls and promises", *European Reviews* 11(3): 417-435.
- Löfstedt, Ragnar, 2005. *Risk management in post trust societies*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Löfstedt, Ragnar, 2011. "Risk versus hazard—how to regulate in the 21 st Century", *European Journal of Risk Regulation* 2(2): 149-168.
- Löfstedt, Ragnar, Boudier, Frederic, Wardman, Jamie & Chakraborty, Sweta, 2011. "The changing nature of communication and regulation of risk in Europe", *Journal of Risk Research* 14(4): 409-429.
- Löfstedt, Ragnar, Boudier, Frederic & Chakraborty, Sweta, 2013. "Transparency and the Food and Drug Administration—A quantitative study", *Journal of Health Communication* 18(4): 391-396.
- Löfstedt, Ragnar & Boudier, Frederic, 2014. "New transparency policies: risk communication's doom?", s 71-90 i Arvai, Joseph & Rivers III, Louie, *Effective risk communication*. London: Routledge.
- Lundgren, Regina & McMakin, Andrea, 2004. *Risk communication. A handbook for communicating environmental, safety, and health risks*. Columbus, Richland: Battelle Press.
- McComas, Katherine A., Arvai, Joseph & Besley, John. C., 2009. "Linking public participation and decision making through risk communication", s 364-385 i Heath,

- Robert L. & O'Hair Dan H. (red.), *Handbook of risk and crisis communication*. New York & London: Routledge
- National Research Council (NRC), 1989. *Improving risk communication*. Washington D. C.: National Academy Press.
- Niklasson, Birgitta & Pierre, Jon, 2012. "Does agency age matter in administrative reform? Policy autonomy and public management in Swedish agencies", *Policy and Society* 31(3): 195-210.
- O'Malley, P., Rainford, J. & Thompson, A., 2009. "Transparency during public health emergencies: from rhetoric to reality", *Bulletin of the World Health Organization* 87, s 614-618.
- Otway, Harry & Wynne, Bryan, 1989. "Risk communication: paradigm and paradox", *Risk Analysis* 9(2): 141-145.
- Palenchar, Michael J., & Heath, Robert L. 2007. "Strategic risk communication: Adding value to society", *Public Relations Review* 33, s 120-129.
- Pallas, Josef & Fredriksson, Magnus, 2011. "Providing, promoting and co-opting: corporate media work in a mediatized society", *Journal of Communication Management* 15(2): 165-178.
- Pallas, Josef & Fredriksson, Magnus, 2012. "The expressive governmental agency-consequences of marketization on communication in Swedish governmental agencies". In *Communiquer dans un monde de normes. L'information et la communication dans les enjeux contemporains de la mondialisation*. France. hal-00840373.
- Power, Michael, 2004. "The risk management of everything", *The Journal of Risk Finance* 5(3): 58-65.
- Power, Michael, 2007. *Organized uncertainty: Designing a world of risk management*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (red.), 2016. *Risk work: essays on the organisational life of risk management*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael, Scheytt, Tobias, Soin, Kim & Sahlin, Kerstin, 2009. "Reputational risk as a logic of organizing in late modernity", *Organization Studies*, 30(2-3), s 301-301.
- Rehnberg, Hanna Sofia, 2019. "Trafikverket – en modern samhällsutvecklare eller en talför svensk man? Myndighetsrepresentationer i media. En komparativ analys av mediebild och självpresentation", *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(2): 207-240.
- Renn, Ortwin, 1992. "Risk communication: towards a rational discourse with the public", *Journal of Hazardous Materials* 29(3): 465-519.
- Renn, Ortwin, 2017. *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. London: Routledge.
- Renn, Ortwin, Klinke, Andreas & Van Asselt, Marjolein, 2011. "Coping with complexity, uncertainty and ambiguity in risk governance: a synthesis", *Ambio* 40(2): 231-246.
- Rothstein, Henry, Demeritt, David, Paul, Regine, Beaussier, Anne-Laure, Wesseling, Mara, Howard, Michael, de Haan, Maarten, Borraz, Olivier, Huber, Michael & Boudier, Frederic, 2017. "Varieties of risk regulation in Europe: coordination, complementarity, and occupational safety in capitalist welfare states", *Socio-Economic Review*, doi:10.1093/ser/mwx029.
- Rothstein, Henry, Huber, Michael & Gaskell, George, 2006. "A theory of risk colonization: The spiralling regulatory logics of societal and institutional risk", *Economy and Society* 35(1): 91-112.

- Rowe, Gene & Frewer, Lynn. J., 2000. "Public participation methods: a framework for evaluation", *Science, Technology, & Human Values* 25(1): 3-29.
- Ryan, Gery, W. & Bernard, Russell, H., 2003. "Techniques to identify themes". *Field Methods* 15(1): 85-109.
- Slovic, Paul, 2016. *The perception of risk*. London: Routledge.
- Stratman, James, F., Boykin, Carolyn, Holmes, Marti, C., Laufer, M. Jane & Breen, Marion, 1995. "Risk communication, metacommunication and rhetorical stases in the Aspen-EPA Superfund controversy", *Journal of Business and Technical Communication* 9(1): 5-41.
- Wardman, Jamie, 2008. "The constitution of risk communication in advanced liberal societies". *Risk Analysis* 28(6): 1619-1637.
- Way, Dominic, Boudier, Frederic, Löfstedt, Ragnar & Evensen, Darrick, 2016. "Medicines transparency at the European Medicines Agency (EMA) in the new information age: the perspectives of patients", *Journal of Risk Research* 19(9): 1185-1215.
- Wynne, Bryan, 1989. "Sheep farming after Chernobyl: A case study in communicating scientific information", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 31(2): 10-39.
- Vedung, Evert, & Hansén, Dan, 2019. "Oljechockerna 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(4).
- Viklund, Mattias. J., 2003. "Trust and risk perception in western Europe: A cross-national study", *Risk Analysis* 23(4): 727-738.





# Maktförskjutning och maktutjämning i myndighetssamverkan<sup>1</sup>

*En kvalitativ studie om tjänstemän i beredskap  
på regional nivå*

Edward Deverell, Aida Alvinus & Susanne Hede

## **Power displacement and recapture: A qualitative study of regional duty officers in government agency interaction**

This study highlights and discusses challenges organizations face when collaborating in the field of crisis management. We study how Swedish County Council duty officers experience collaboration with external government agencies. Our interview study is based on thirteen interviews with duty officers from six County Councils. In the analysis we discuss our results from a gender perspective. Furthermore we lay the foundation for an analytical model that can be used to better understand problems with collaboration in the field of crisis preparedness and management.

## **Inledning**

Samverkan, i denna studie definierat som “the process of facilitating and operating in multi-organizational arrangements to solve problems that cannot be solved or easily solved by single organizations” (Agranoff & McGuire 2003:4), ses numera som en nödvändig del av offentlig förvaltning (Bardach 1998; Keast, Brown, & Mandell 2007; O’Leary et al. 2009; McNamara 2012; O’Leary & Vij 2012), och detta gäller särskilt för myndigheter engagerade i krisberedskap

<sup>1</sup> Författarna vill tacka professor Clary Krekula, Karlstads universitet och forskningsassistent Yvonne Jonsson för stöd i forskningsprocessen, samt Magnus Jerneck för värdefulla kommentarer på tidigare utkast.

Edward Deverell är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan, Stockholm; Aida Alvinus och Susanna Hede är verksamma vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan, Karlstad.

E-mail: edward.deverell@fhs.se; aida.alvinus@fhs.se; susanne.hede@fhs.se

och krishantering (Hicklin et al. 2009, Alvinus 2013; Kuipers & Welsh 2017; Nohrstedt et al. 2018). Kunskapen om hur organisationer arbetar tillsammans mot gemensamma mål under kriser eller med frågor rörande krisberedskap är dock fortfarande begränsad (Hicklin et al. 2009; Kuipers & Welsh 2017; Nohrstedt et al. 2018). Denna studies syfte är att synliggöra och diskutera utmaningar som organisationer kan ställas inför när de samverkar inom politikområdet *krisberedskap*. Utmaningarna åskådliggörs med hjälp av en kvalitativ intervjustudie av hur tjänstemän i beredskap från olika landsting/regioner i Sverige ser på samverkan inom krisberedskapsområdet. Då vår empiri berör möten mellan typiskt kvinnligt och manligt kodade yrkesgrupper diskuteras resultaten från intervjustudien ur ett genusperspektiv. Forskningsfrågan lyder: Hur uppfattar tjänstemän i beredskap på regionnivå myndighetssamverkan?

Vi väljer att rikta in oss på landstinget (dvs. regionen) då det är en väsentlig, men samtidigt något dold aktör inom det svenska krisberedskapssystemet.<sup>2</sup> Vi fokuserar empiriskt på tjänstemän i beredskap då de har en central roll för att initiera myndigheters krishantering och samverkan. Studien bygger på tretton intervjuer med regionala tjänstemän i denna funktion. Intervjumaterialet har flera fördelar som vi även menar utgör studiens styrkor. Dels är intervjuerna rika på detaljer rörande hur samverkan över organisatoriska gränser sker. Dels finns ett tydligt värde i det faktum att studien ger röst åt en väsentlig aktör inom det nationella krisberedskapssystemet som annars sällan hörs. En svaghet med undersökningen är dock dess representativitet. Studien bygger på ett begränsat antal intervjuer samt helt på självrapporterade data, vilka kan vara oprecisa. Ett vidare spektrum av data hade således varit önskvärt, även om våra källor är initierade inom området som studien avser. Det begränsade antalet intervjuer gör därför att våra ambitioner inte sträcker sig till att härleda allmängiltiga slutsatser om regionala aktörers samverkan inom krisberedskapsområdet. Studien utgör istället en heuristisk fallstudie genom att den lägger grunden för en analytisk modell som kan användas för att bättre förstå problem med samverkan inom krisberedskapsområdet (George & Bennett 2004).

### **TIDIGARE FORSKNING OM KRISHANTERING, SAMVERKAN OCH GENUS**

Krishanteringsforskning beskrivs ofta som ett tvärvetenskapligt forskningsfält (Deverell, Hansén & Olsson 2015), vilket medför att studier av krisberedskap och samverkan bedrivs utifrån flera olika infallsvinklar. Forskare har bland annat studerat krisberedskap ur ett ledarskapsperspektiv (Hamblin 1958; Boin & 't Hart 2003; James et al. 2011; Hede 2018), med inriktning på organisation (Dynes 1970; Turner 1976; Weick 1988; Boin 2006; Deverell 2010),

2 Sedan de sista sju landstingen blev regioner den 1 januari 2019 fasas begreppet landsting ut ur svensk offentlig förvaltning till förmån för begreppet region (SKL 2019). Trots detta har vi valt att använda oss av landstinget som begrepp då intervjuerna som ligger till grund för studien genomfördes under 2018 och informanterna själva ofta refererade till den benämningen.

utifrån allmänhetens syn på krisberedskap (Nilsson, Alvinus & Enander 2016) samt med fokus på kriskommunikation (Seeger, Sellnow & Ulmer 2003; Coombs 2007; Olsson 2014). Genusperspektivet har dock varit förbisett i krishanteringsforskningen (se dock Mano-Negrin & Sheaffer 2004; Dahlgren & Lundsten 2010; Åse 2014; Jansson & Linghag 2015). Dahlgren och Lundsten (2010) har studerat krishanteringslitteraturen och menar att kön som kategori används när konsekvenser av kriser studeras med avseende på dem som drabbats av kriser, medan systemen och organisationerna som hanterar sådana kriser betraktas som "könlösa". Detta leder i sin tur till att "Kvinnors erfarenheter förankras i det privata, och mäns i det offentliga" (Dahlgren & Lundsten 2010:19). Jansson och Linghag (2015) menar till och med att krishanteringsforskningen har varit "könsblind", vilket har inneburit utmaningar för olika aktörer att kunna mötas på lika villkor. I sin forskning visar Jansson och Linghag (2015) hur krishantering kan skapa föreställningar om vem som har ett tolkningsföreträde beroende på de bredare normer och värderingar som florerar i samhället. På så sätt kan krishantering ses som del av en bredare strukturell politisk maktordning, "där en grupp dominerar en annan" (Freidenvall & Jansson 2017:20; Millett 1971). Ett genusperspektiv erbjuder därmed ett sätt att förstå hur bredare samhällsnormer och maktrelationer yttrar sig, samt även hur dessa påverkar krishantering och krisberedskap. Även om genusforskare hittills inte primärt har intresserat sig för krishantering i sig, har olika genusstudier åskådliggjort hur könsuppdelningen av institutioner med huvudansvar för krisberedskap slår igenom. Denna forskning visar att sektorer som arbetar operativt och förebyggande, som räddningstjänst (Ericson 2011; Engström, Jakobsen & Krekula 2012;) och polis (Andersson 2003; Miller 1999), är mansdominerade medan institutioner inom sjukvården, som t.ex. hanterar sjukfall och olyckor, är kvinnodominerade (Lindgren 1999). Forskningen visar därmed hur några av de sektorer som är centrala för krishanteringen påverkas av en genusordning, det vill säga en social struktur som upprätthåller olika uppfattningar av könen och deras inbördes maktrelationer (Connell 1995). Forskningen har däremot ännu inte visat vilka konsekvenser detta kan få för samverkan inom och mellan organisationer viktiga för krisberedskap och krishantering.

Som politikområde är krisberedskap särskilt intressant att studera med fokus på just samverkan, eftersom denna per definition är gränsöverskridande till sin natur, och samtidigt ska hantera utmaningar som tidspress, hög osäkerhet, ökad medial uppmärksamhet, krav på tydligt ledarskap, stegrade kostnader och ökat deltagande (Nohrstedt et al. 2018). I krisberedskapssituationer möts organisationer och myndigheter från olika sektorer och geografiska nivåer, ofta dessutom med överlappande mandat (Ansell, Boin & Keller 2010; Deverell, Alvinus & Hede 2019). Hur befogenheter fördelas mellan lokal, regional och nationell nivå, samt inom en region eller mellan olika myndigheter

ansvariga för olika sakfrågor, är inte alltid givet och kan leda till otydlighet om var och hur beslut fattas i händelse av en kris (Kapucu & Hu 2016).

Krishanteringsforskningen betonar att en organisation med samhällsansvar inte ensam kan klara en kris (Auf der Heide 1989; Drabek & McEntire 2002; Agranoff & McGuire 2003; Nohrstedt et al. 2018). Normen säger att organisationer med olika mandat, erfarenheter, resurser och kunskap måste gå samman, förena mål och dela resurser för att effektivt och legitimt hantera utmaningar, helst genom icke-hierarkiska samverkansnätverk (Waugh & Streib 2006; Comfort, Waugh & Cigler 2012; Hermansson 2016). Hittills har dock forskare mest fördjupat sig i den typ av samverkan som sker när organisationer arbetar under normala förhållanden och löser rimligt förutsebara utmaningar (Agranoff 2006; Ansell & Gash 2008; Gazley 2010). Det som händer är att man arbetar självständigt och tillgodoser sina egna organisationers behov, snarare än integrerat, mot gemensamma mål (Chisholm 1989; Provan & Milward 1995, 2001; Mandell & Keast 2008). Under senare år har dock krishanteringsforskningen stärkts av en våg av studier som har byggt på litteratur från både samverkansfältet och krishanteringsfältet (Nohrstedt et al. 2018). Denna litteratur pekar på flera utmaningar för myndigheter inblandade i samverkansprocesser. Exempel på sådana är konflikter som kan uppkomma då inblandade organisationer har olika mål och prioriteringar (O'Leary & Bingham 2009), eller då makt och inflytande är ojämnt fördelade mellan de organisationer som ska arbeta tillsammans (Agranoff 2006; Ansell & Gash 2008). Det är rimligt att anta, att utmaningar kan framstå som ännu tydligare i samband med kriser, när nätverk med överlappande mandat möts för att samverka (Kapucu & Hu 2016). Ju mer ojämlika samverkansrelationerna är, desto svårare blir det för regionala aktörer att delta i gemensamma aktiviteter. En bidragande faktor här är skillnader i ansvarsförhållanden. För att samverkan ska fungera som det är tänkt, bör formella hierarkiska variationer i mandat och ansvar undvikas (Huxham, Vangen & Eden 2000; Mandell & Keast 2008).

Med få eller inga skillnader i mandat och ansvar blir samverkan beroende av informella mekanismer som ömsesidigt förtroende (Bardach 1998; Vangen & Huxham 2003; Mandell & Keast 2008; Willem & Lucidarme 2014; Emerson & Nabatchi 2015), tidigare delade erfarenheter och personliga relationer (O'Leary & Vij 2012; Kapucu & Hu 2016; Kapucu, Arslan & Demiroz 2010). En väl fungerande samverkan förutsätter därmed att nätverkens deltagare har arbetat tillsammans över tid (Ansell & Gash 2008; Emerson, Nabatchi & Balogh 2011).

## **TJÄNSTEMÄN I BEREDSKAP OCH DET SVENSKA KRISBEREDSKAPSSYSTEMET**

Samhällets förmåga att förebygga, motverka och hantera krissituationer genom utbildning, övning och andra åtgärder före, under och efter en kris benämns i lagtext som det svenska institutionella krisberedskapssystemet (förordning

2015:1052). Systemet utgörs av myndigheter, företag och frivilligorganisationer (MSB 2018). Det är decentraliserat, vilket framgår av de tre styrande krishanteringsprinciperna *ansvar*, *närhet* och *likhet*. Principerna understryker att kriser bör hanteras där de sker, enligt strukturer som liknar dem som används till vardags. Varje myndighet är skyldig att ta ansvar för sitt eget område, sin egen sektor och sin egen verksamhet. Det finns vare sig någon särskild krislag eller regler för undantagstillstånd eller nödläge, som upphäver normala politiska och juridiska arrangemang (FHS 2019). Systemet är utformat för att spegla normal verksamhet. Följaktligen har Sveriges 290 kommuner ett huvudansvar för samhällets krishantering. Kommunerna, vars löpande ansvar täcker lokal service, såsom skolor, socialtjänst och räddningstjänst, är alltså nyckelaktörer i svensk krishantering enligt principerna om ansvar, närhet och likhet och det geografiska områdesansvaret. Det geografiska områdesansvaret är en hörnsten i svensk krishantering. Områdesansvaret är fastställt i lag (2006: 544) och ger kommunerna skyldigheten att samarbeta och att informera allmänheten i kris (MSB 2018). På den regionala nivån omfattar områdesansvaret länsstyrelsernas verksamhet. Länsstyrelsen består av tjugo fristående och statligt samordnande myndigheter. Länsstyrelserna representerar statsmakternas intressen i länen (Norén Bretzer 2017). Länsstyrelsen är också den främsta civilförsvarsmyndigheten (förordning 2007: 825, 52§) och ansvarar för samordning av krisberedskapen i länet (Krisinformation 2018). De tjugo landstingen, eller regionerna som de kallas sedan januari 2019 (SKL 2019), har som huvuduppgift att erbjuda vård till invånarna i sin region. De ansvarar även för kollektivtrafik och regional planering. Regionerna omfattas däremot inte av områdesansvaret som reglerar det kommunala uppdraget att samordna planering och förberedelser inför kriser, samt åtgärder och kommunikation under kriser (lag 2006: 544).

Bland andra viktiga myndigheter i det svenska krisberedskapssystemet märks MSB som är ett statligt verk med uppgiften att koordinera civil krishantering. Länsstyrelserna och MSB utgör, tillsammans med t.ex. Polismyndigheten och Socialstyrelsen, några av de sammanlagt 46 så kallade bevakningsansvariga myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap. Här ingår bland annat att i enlighet med förordning (2015: 1052) tillsätta en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera sin myndighets krishantering. Förordningen reglerar dock inte specifikt regionernas ”tjänsteman i beredskap”, som istället regleras av Socialstyrelsens allmänna föreskrifter (SOSFS 2013: 22).

I händelse av en allvarlig samhällsstörning ska varje ”tjänsteman i beredskap” handla med syfte att upptäcka och identifiera svåra olyckor, kriser eller katastrofer. Det är viktigt att kunna uppfatta - och förmedla - en oftast ofullständig lägesbild och att utifrån den ta initiativ tillsammans med andra aktörer.

Krisberedskapsförordningen (SFS 2006:942) ger Myndigheten för samhällsskydd och beredskap uppdraget att lämna förslag till regeringen på vilka myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap. Det första beslutet om

”tjänstemän i beredskap” fattades 2007 (Regeringen 2007) och 2014 utökades antalet myndigheter med sådant ansvar (Regeringen 2014). För många organisationer på central, regional och lokal nivå är funktionen ”tjänsteman i beredskap” därför relativt ny, vilket i praktiken betyder att bemanningen sker på olika sätt och att uppgiften skiljer sig åt beroende på hur organisationens ordinarie verksamhet och inriktning ser ut. Kravet på att agera snabbt under osäkra förhållanden och att i tidiga skeden kunna göra kritiska bedömningar gör dessutom rollen särskilt utsatt. Det finns därför flera skäl för forskare intresserade av krishantering att belysa hur rollen utformas och funktionen tillämpas.

## Metod

Empiriskt intresserar sig vår studie för krishanteringsfunktionen *tjänsteman i beredskap*. Eftersom det i mångt och mycket saknas tidigare kunskap om funktionen behövde vi samla in färskare uppgifter om hur arbetet fungerar och hur samverkan kommer till stånd. Vi valde personliga intervjuer med regionala tjänstemän som arbetsmetod för detta. Urvalet styrdes av ambitionen att få så bred variation av erfarenheter som möjligt (Hartman 2001), men också en acceptabel representation avseende kön och ålder. Informanterna skulle dessutom alla ha en aktiv roll som *tjänsteman i beredskap* vid intervjutillfället. Sammanlagt genomfördes tretton intervjuer under våren 2018, med åtta kvinnor och fem män. Urvalet kan beskrivas som ett bekvämlighetsurval (Bryman 2011).<sup>3</sup> Intervjuerna, som följde en i förväg fastställd ram med öppna frågor, följdes upp med individuellt anpassade följdfrågor.

Analysen av intervjuerna styrdes av ambitionen att låta teori och empiri kontrasteras mot varandra och gradvis omtolkas med hjälp av en abduktiv ansats (Alvesson & Skjöldberg 1994). Det första steget var att observera empirin induktivt, utan teoretiska glasögon, och sedan deduktivt genom att ta spjärn mot tidigare forskning och teoretiska antaganden och därigenom utveckla ett teoretiskt ramverk som i ett avslutande steg applicerades på det empiriska materialet för att utveckla en djupare förståelse för empirin (Alvesson & Skjöldberg 1994; Dubois & Gadde 2002). I praktiken innebar detta att samtliga inspelade intervjuer först skrevs ut i sin helhet. De tre författarna läste sedan transkriberingarna utan att vara styrda av tydliga teoretiska antaganden. Det mönster som utkristalliserade sig gjorde det emellertid möjligt att placera in de empiriska iakttagelserna, i citatform, under principiella rubriker som i sin tur

3 Projektgruppen skickade ut en förfrågan om intervjudeltagande till samtliga tjugo landsting i Sverige. Representanter från sex landsting ställde upp för en intervju. Intervjuerna genomfördes under perioden januari - maj 2018 och varade mellan 45 och 90 minuter. Samtliga tre projektmedlemmar träffade individerna på deras arbetsplatser eller per telefon; det senare på grund av geografiskt avstånd och hektisk arbetssituation för ett flertal av de intervjuade.

antogs spegla olika sorters aspekter på myndighetssamverkan. De maktaspekter, som återkommande beskrivs i materialet, och som på intet sätt uppfattas som optimala för en framgångsrik samverkan, fångas i följande kategorier: 1) isolering, 2) internt revirtänkande, 3) nedvärdering, samt 4) militarisering och maskulinisering. Nedan beskrivs dessa, samt de motstrategier som används för att bemöta problemen.

## Myndighetssamverkan: Maktförskjutning

### ISOLERING

Att landstingets tjänstemän i beredskap stundtals känner sig isolerade i möten med andra aktörer i det svenska krisberedskapssystemet tar sig flera uttryck. Det kan handla om att landstinget utesluts eller osynliggörs; regionala tjänstemän i beredskap vittnar om att de ibland glöms bort eller rättare sagt negligeras av de aktörer, som de vill och förväntas samverka med. Det har funnits tillfällen då polisen övat stora händelser tillsammans med Försvarsmakten och hemvärnet, och där regionerna skulle ha varit med, men där de inte har blivit inbjudna. Informanter har frågat sig: *”Hur tänker ni göra med de skadade? Vart ska de ta vägen?”* Intervjupersoner vittnar också om händelser där regionen har kommit in alldeles för sent i processen: *”Landstinget får larmet med en viss fördröjning.”* *”Landstinget fick inte vara med i huvudstaben utan hamnade i någon understab någonstans”.*

Ett annat exempel på hur andra aktörer försökt att hålla landstinget bortom krishanteringens kärna illustreras av en informants minnen av tidigare övningsverksamhet:

Det här var ett stort seminarium och vi skulle testa ett scenario med ett pulverbrev och se vad som skulle hända [...] Och då var frågan: vilka tycker ni ska vara med som får larmet när man har öppnat brevet på en stor öppen yta? [...] Och då tyckte ju dom såklart att det skulle vara räddningstjänst, polis och ambulans. Och jag sa att jag tycker att [landstingets] TiB ska få det också. Och då fick jag direkt mothugg: att, det får inte bli för många [...], att, nej, det behöver inte ni för det blir för stort! [...] Man förstår inte digniteten om sjukvården inte fungerar. Man sätter stor tilltro till att räddningstjänsten kan och vet.

### INTERNT REVIRTÄNKANDE

Intervjumaterialet visar flera exempel på hur situationer har varit präglade av revirtänkande. Vissa upplever att det högre upp i organisationens hierarki finns en ovilja att dela med sig av mandat, vilket riskerar påverka funktionens

möjligheter att genomföra sitt uppdrag. Det finns en farhåga bland några informanter att internt revirtänkande kan försvåra det interna samarbetet inom organisationen och medföra att krishantering inte sker skyndsamt i den initiala fasen. Organisatoriska normer kräver att information och beslut ska förankras hos ett flertal överordnade chefer, något som i tidskritiska situationer upplevs som förödande. Fenomenet illustreras i följande citat *“Man markerar linjen, det är viktigt med linjen [...]Antingen är det ett byråkratiskt sätt att se på det här /.../ eller också är det här ett maktspel som inte jag förstår mig på”*. Samma intervjuperson förtydligar vilka befattningar som ställer krav på att få vara involverade vid larm: *“Man ska ringa till säkerhets- och beredskapschefen, som ska ringa sin concerns stabsdirektör, som ska ringa till regiondirektören, som ska ringa till krisledningsnämndens ordförande”*.

### **NEDVÄRDERING**

Regionala tjänstemän kände sig förringade i många samverkanssituationer. Det kan handla om att inte bli tagen på allvar, att få sin legitimitet ifrågasatt eller att bli oseriöst bedömd. Nedvärdering tycks vara en vanlig erfarenhet bland tjänstemän i beredskap. Informanterna vittnar om situationer då representanter från landstinget förminskas av andra samverkansaktörer och att juniora medarbetare har svårt att hävda sig gentemot seniora kollegor. Liknande informella hierarkier tycks uppstå mellan civila som ska arbeta tillsammans med uniformsklädda kollegor. Vidare tycks den initiala krishanteringens vara viktigare och ges mer utrymme än den så kallade vårdkedjan och krisens senare faser. Trots att landstinget är viktigt vid en kris – *“Vi i landstinget är en ‘doer’ och finns alltid där”* – är det en vanlig uppfattning att man på annat håll *“Lite grann föringar (man) landstingens betydelse i det hela”*.

### **MASKULINISERING OCH MILITARISERING**

Kategorin maskulinisering och militarisering framträder i ett antal sammanhörande utsagor i vårt intervjumaterial. Det handlar om dominans, övertro på militär kompetens, samt manligt tolkningsföreträde. Maskulinisering innebär att samverkan uppfattas som ojämlig. Seniora, manliga kollegor generellt, men särskilt kollegor med bakgrund i räddningstjänsten eller i Försvarsmakten, tillskrivs större värde, tolkningsföreträde och beslutsförmåga. Det tycks dessutom råda en manlig dominans i sektorn, vilket kan illustreras med följande citat: *“Det är väldigt mycket män som jobbar med säkerhet och beredskap”*. Även kvinnor som arbetar i branschen tillskrivs manligt kodade egenskaper: *“De kvinnor vi haft har varit... jag ska inte säga manhaftiga men väldigt praktiska om man säger så”*. En tredje informant menar att tolkningsföreträdet tenderar att ägas av seniora män, oavsett i vilket sammanhang en befinner sig: *“En lång stor man med de gråa tinningarnas charm och lite mörkare röst, har ju mer pondus än en kvinna, oavsett vart vi är”*.



Militarisering kan förstås som en process där normer och beteenden som vanligen hör hemma inom det militära, och delvis inom räddningstjänsten, även börjar påverka icke-militärt organiserad verksamhet (jmf Strandberg 2013). Militarisering kan bli ske när personal med bakgrund inom Försvarsmakten rekryteras till civila organisationer och myndigheter. I vårt intervju-material framkom berättelser om hur sådan personal kan få en mer framskjutten position, till exempel när det gäller användning av teknik och rätten att fatta beslut. Det kan exempelvis handla om att samverkansaktörer i uniform utnyttjar ett kunskapsövertag i användningen av tekniska lösningar för säker och krypterad kommunikation. Så här uttrycker en intervjuperson sin frustration: *“Innan man knappt in rätt kanal [på RAKEL-systemet] så kanske budskapet redan är levererat”*. Militarisering medför också att uniformerad personal får mer pondus och därmed tillskrivs större beslutsförmåga, vilket följande citat belyser:

Det är ett problem med polisen, Försvarsmakten och räddningstjänsten. Det finns en sorts uniformsfetischism där man förutsätter att det här är skickliga gubbar på snabba, bra beslut och de vet vad de håller på med och de låter så trovärdiga. Men man kan på goda grunder kanske fråga om det är på det sättet.

## Motstrategier: maktutjämning

Ett flertal av våra informanter upplevde en asymmetri rörande vilka möjligheter olika organisationer gavs att samverka med andra krishanteringsaktörer. Men det fanns även en medvetenhet om behovet av att jämna ut ojämligheterna för att få till stånd en mer effektiv samverkan. Nedan fördjupar vi oss i strategier för att hantera de problem som framkom i vår intervjustudie. Dessa strategier är: 1) att öka personkännedom 2) att förändra strukturer och språkbruk, 3) att få fram kunskap om organisatoriska skillnader, samt 4) att stärka kompetensutvecklingen.

### PERSONKÄNNEDOM

Strategin personkännedom syftar på aktörernas kunskap om varandra inom och mellan organisationerna. Personkännedom och nätverkande är en källa till kunskap och information, men också trivsel och trygghet, och kan på så sätt utjämna den upplevda obalansen i umgänget med andra parter. Personkännedom kan även vara väsentligt om det uppstår ett behov av att ersätta individer vid exempelvis pensionsavgångar. Följande citat beskriver fördelen med att ha personkännedom: *“TiB är en kunskapskälla som är uppbyggd av oss själva [landstingspersonal]. En utveckling som vi arbetat med genom våra erfarenheter samt att vi är trygga med vad vi kan och inte kan”*.

En annan informant vittnar om goda externa relationer: *“Vår framgång är att vi kan vara med och stötta räddningstjänsten”*. En tredje betonar också att liten grupp som känner varandra väl är bra för samverkan: *“Att vi känt varandra länge underlättar samverkan samt att vi även är en relativ liten grupp”*. Våra intervjuer framhåller att sådana personliga relationer, både internt och externt, ofta skapas genom övningar och regelbundna informationsmöten, som därmed kan ses som förutsättningar för en bättre samverkan. En informant betonar betydelsen av övningar: *“Vid övning är vårt tänk att ofta vara tillsammans med räddningstjänst och framför allt nära polisen”*. Kontinuerliga möten är viktiga, menar en tjänsteman i beredskap: *“Veckovisa möten avdramatiserar det lite, framför allt till den där dagen när det verkligen händer något och vi måste samverka kring ett problem”*.

### **FÖRÄNDRA STRUKTURER OCH SPRÅKBRUK**

Flera informanter ansåg att strukturer behöver förändras för att få till stånd en mer funktionell samverkan mellan krisberedskapssystemets olika parter. Ett gemensamt språk som förstås av samtliga inblandade aktörer är ett viktigt redskap för att åstadkomma förändring och för att regionens personal ska kunna göra sin röst hörd när de ska samarbeta med exempelvis räddningstjänsten. Feltolkad information och användning av språk och begrepp vars innebörd är mångtydig kan försvåra samverkan (se t ex MSB 2014). Därför vill landstingspersonalen skapa bättre och tydligare kommunikation; informanterna är optimistiska – de menar att ihärdighet leder till långsiktiga förbättringar i relationerna mellan inblandade aktörer: *“Tillslut tog även räddningstjänst det till sig”*, menar en informant.

Även ansvarsområden mellan myndigheterna tycktes vara otydliga till en början, men representanter från regionen menar att organisationen i sin helhet behöver arbeta för att göra sin röst hörd. Vi illustrerar med ett citat om hur upplevelsen av otydlig ansvarsfördelning kan se ut, men också betydelsen av landstingets legitimitet:

Socialstyrelsen hade hand om landstingen och den här krisorganisationen, katastrofmedicin låg ju hos Socialstyrelsen. Sen kom MSB, tidigare KBM och så slog man ihop och så blev det MSB. Då blev det en liten otydlighet vad den ena och den andra gör [...] Socialstyrelsen det är liksom sitt och så har man länsstyrelserna som går mot regeringen på det sättet. Nu får man lyfta in landstingen och ge dem en större plats.

### **KUNSKAP OM ORGANISATORISKA SKILLNADER**

Ett flertal tjänstepersoner framhåller att kunskap om organisatoriska skillnader och ökad respekt för varandras kompetensområden behövs för att myndigheter

med centrala uppgifter i en kris ska kunna arbeta mer effektivt tillsammans. En informant menar att *“vardagen hos landstinget är ju på gränsen till katastrof hela tiden”*, vilket innebär att ständigt vara operativ och därmed sakna tid för strategiskt tänkande och reflektion. Andra organisationer behöver känna till detta, menar en annan intervjuperson. En tredje visar en medvetenhet om hur andra samverkansaktörer har det genom följande uttalande: *“vi är precis som polisen, de har ju en massa vardagshändelser hela tiden.”*

### KOMPETENS OCH KOMPETENSUTVECKLING

Våra intervjuer visar att individuella färdigheter och kompetenser hos dem som har i uppdrag att vara tjänstemän i beredskap är ytterst viktiga. I flera intervjuer framhålls betydelsen av kontinuerlig utbildning och utveckling inom rollen som ”tjänsteman i beredskap”. Till exempel menar en informant att *“personlig lämplighet... en bra person”* utgör kriterier för befattningen som tjänsteman i beredskap. Dessutom ska denna individ vara känd inom organisationen, ha lång erfarenhet av medicinsk verksamhet samt av landstinget som organisation. Det anses vara en fördel av *“att ha varit sjuksköterska helst i minst tjugo år”*. Dessutom är det önskvärt att *“ha gått någon form av stabsutbildning”*. Rekryteringen till tjänsteman i beredskap inom landstinget är ofta en intern affär, där de som för tillfället innehar funktionen själva, eller deras chefer, lyfter fram likasinnade i sin närhet. Som en informant berättar: *“Vi är ju lite headhuntade med såna som har varit i akutsjukvården länge och alla känner varandra ganska så väl. Många av oss har ju jobbat ihop i kanske 40 år på ett eller annat sätt”*.

## Fördjupad analys och diskussion av identifierade problem och strategier

Analysen av intervjudata med fokus på identifierade problem och strategier för att komma tillrätta med problemen indikerar att vissa funktioner betyder mer och att vissa organisationer tycks ha mer att säga till om, medan andra inte alltid får vara med i krishanteringens inre kärna. I samverkan med aktörer som räddningstjänst, polis, Försvarsmakten, länsstyrelser och MSB, upplever regionala ”tjänstemän i beredskap” att uniformerad personal och seniora manliga kollegor tilldelas större tolkningsföreträde och beslutsutrymme. Dessa upplevelser kategoriserar vi som maktförskjutning i vårt analytiska ramverk. Landstingspersonal återger berättelser om hur de ignoreras och förringas när de ska samverka inom övningsverksamhet, men även i samband med verkliga kriser. Maktförskjutning innebär exempelvis att den ena parten ignoreras eller nedvärderas, vilket de facto leder till maktasymmetri. Makten tycks ”förskjutas”, ofta obemärkt, från en aktör till en annan, och av olika orsaker, vilket är frustrerande. Att inte kunna ”göra sin röst hörd” är ett centralt och återkommande tema. Detta tycks vara en gemensam nämnare för all samverkan mellan

landstinget och andra myndigheter, inklusive uniformerade blåljusmyndigheter. Maktförskjutning betyder m a o att samarbetet mellan olika krishanteringsaktörer inte sker på lika villkor.

I analysen av intervjuerna identifierades dessutom ett behov av att utjämna den asymmetriska maktfördelningen. Maktutjämning belyser strategier som informanter använder sig av för att just kompensera asymmetrin i samverkanssituationer och skapa mer lika villkor. Ojämligheter upplevs i kontakten med såväl lokal räddningstjänst som med de regionala och centrala myndigheter som har tilldelats särskilda uppdrag inom krisberedskapsområdet.

Strategierna för maktutjämning kan till exempel handla om att bygga personliga nätverk. Att öka och utveckla samverkan på individnivå är väsentligt för att synliggöras i samverkan och för att förändra strukturer och språkbruk. Dessutom handlar strategierna om egen kompetensutveckling inom samverkansfältet och ökad förståelse för olika, och avgörande organisatoriska skillnader.

En förklaring till att landstingets företrädare tenderar att hamna i underläge när det gäller samverkan och andra maktrelationer kan bero på att olika aktörer har skilda uppgifter vid olika tidsperioder i samband med en olycka (Mellström et al, 2016). I samband med en traditionell krisrespons spelar uniformerad räddningstjänst fortfarande – och ofta – en heroisk huvudroll genom att vara först på olycksplatsen för att kunna rädda liv (Ericson 2016). Landstingets insatser i en krissituation blir först aktuella i samband med den prehospitala sjukvården på olycksplatsen, men denna uppgift löses till stor del utan ett omfattande samverkansbehov. För landstingens ”tjänstemän i beredskap”, som genomför huvuduppgiften på distans vid akutsjukhus och vårdcentraler, är behovet av samverkan däremot större. I detta sammanhang är det intressant att nämna att även andra hjälpverksamheter som kommer in senare i responskedjan, som t ex det psykosociala stödet, är notoriskt nedvärderade inom krishantering (Dückers et al. 2017).

Samverkan med och mellan enheter, myndigheter och samhällsaktörer sker i syfte att uppnå gemensamma mål. Själva begreppet samverkan antyder att de inblandade aktörerna är mer eller mindre likvärdiga. Forskningen brukar också framhålla vikten av att formella auktoritetshierarkier inte ska tillåtas slå igenom (Huxham et al. 2000; Mandell & Keast 2008). Denna studie visar dock att samverkan i hög grad kan upplevas som asymmetrisk. På grund av olika uppfattningar om arbetssätt, kommunikation och beslutsfattande, där ”militär” och ”maskulin” förmåga antas väga tyngre, utesluts andra kompetenser och erfarenheter. Tidigare forskning om krishantering och genus, där samverkan mellan olika typer av myndigheter har studerats, pekar i en liknande riktning (Jansson & Linghag 2015). Bartley och Ericson (2011; 2016) har studerat hur samverkan mellan räddningstjänsten och andra sociala myndigheter gått till. Denna forskning framhåller att samverkansvårigheter uppstår på grund av aspekter som också kan tolkas som upplevelser av maktförskjutning. En anledning till att

liknande resultat återkommer i studier av samverkan inom ramen för krisberedskapssystemet kan vara att det finns olika syn på ledarskap och samverkan, där stereotypa, kanske till och med traditionella föreställningar om manligt agerande och manligt ledarskap möter andra, nyare bilder (Lundsten 2010).

På ett övergripande plan har krisberedskaps-, säkerhets- och krishanteringsarbetet länge varit ett mansdominerat fält där dessutom uniformerade organisationer har kunnat definiera krisen och krisens olika behov (Alvinus, Holmberg, Hobbins 2018; Eduards & Jansson 2017; Ericson & Mellström 2016). Trots denna relativt tydliga maktasymmetri har forskningen om krishantering och krisberedskap undvikit att belysa såväl genusperspektiv som utmaningar för att de olika aktörerna ska kunna mötas på lika villkor (Jansson och Linghag 2015). Särskilt svårt är det när typiskt kvinnligt kodade yrkesgrupper (som till exempel sjuksköterskor) möter manligt kodade krishanteringsaktörer. Landstinget/regionen är en kvinnodominerad organisation vars huvudsakliga arbetsuppgift, att sköta och organisera hälso- och sjukvården, ofta hamnar i skymundan när krisberedskap och krishantering tillåts domineras av ett ensidigt genusperspektiv (Ericson & Mellström 2016). Det betyder att vårdinsatser negligeras, medan polisens och räddningstjänstens uppgifter blir mer ”legitima”. Vårdens undanskymda roll i krisberedskapssystemet är därför stor och här behövs både mer kunskap och förståelse – och mer forskning.

Sammanfattningsvis visar vi att samverkan mellan olika organisationer inte är en neutral process och att maktbalanser i relationer, status och mandat är inbyggda delar av det svenska krishanteringssystemet, delar vars ömsesidiga samspel inte bör gå obemärkt förbi. Tidigare forskning om samverkan framhåller också att obalanser och klyftor mellan inblandade organisationer förstärker konflikter (Agranoff 2006; Ansell & Gash 2008; O’Leary & Bingham 2009). Samverkan må på en formell nivå utföras på ett jämlikt sätt, men i linje med tidigare forskning, visar vår analys att väl fungerande samverkan sannolikt inte kommer att uppstå innan de vardagliga statuskonflikterna är lösta. Därför är det väsentligt att de asymmetrier som denna studie har blottlagt kan överbryggas genom att de inblandade organisationerna i sina nätverkskontakter ges förutsättningar att bygga förtroendefulla relationer i sitt vardagliga umgänge (jmf. O’Leary & Vij 2012; Huxham et al. 2000; Emerson & Nabatchi 2015).

## **MOT EN ANALYTISK MODELL**

Denna studie syftar till att synliggöra och diskutera utmaningar som organisationer kan ställas inför när de samverkar inom politikområdet krisberedskap. Utifrån ett empiriskt material bestående av intervjuer med regionala tjänstemän i beredskap har vi tentativt identifierat ett antal problem som dessa möter i sin dagliga verksamhet samt även strategier de använder sig av för att komma tillrätta med problemen. Dessa problem och strategier har vi sedan grupperat i teoretiska kategorier. En översikt över studiens resultat återfinns i tabell 1 nedan.

Tabell 1. Landstingstjänstemäns upplevelser av samverkan med externa aktörer

<b>Maktförskjutning och maktutjämning i myndighetssamverkan</b>	
<b>Kännetecken för maktförskjutning</b>	<b>Strategier för maktutjämning</b>
<i>Isolering</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>· glöms bort</li> <li>· osynliggörs</li> <li>· utesluts</li> </ul>	<i>Personkännedom</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>· kunskap om varandra</li> <li>· personkännedom inom och mellan organisationer</li> <li>· deltagande i övningar</li> <li>· kontinuerliga möten</li> </ul>
<i>Internt revirtänkande</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>· revirtänkande internt i landstingets organisationer</li> </ul>	<i>Förändra strukturer och språkbruk</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>· göra sin röst hörd</li> <li>· få legitimitet</li> </ul>
<i>Förringad i samverkan</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>· inte bli tagen på allvar</li> <li>· förringa legitimiteten</li> <li>· oseriöst bedömd</li> </ul>	<i>Kunskap om organisatoriska skillnader</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Förståelse för varandras olikheter</li> </ul>
<i>Militarisering och maskulinisering</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>· militärt tekniskt överläge</li> <li>· övertro på militär kompetens</li> <li>· män får tolkningsföreträde</li> </ul>	<i>Kompetens och kompetensutveckling</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>· intern utbildning</li> <li>· riktade rekryteringar</li> </ul>

Tabellen kan läsas som ett hypotesrikt ramverk för framtida analys av myndighetssamverkan. Vår förhoppning är att det kan användas i framtida forskning och därmed lägga grunden för en mer robust teori om myndighetssamverkan inom krisberedskapsfältet.

Fortsatt forskning är angelägen för att värdera denna studies potentiella allmängiltighet. Ovan har vi lyft fram ett antal problem i regional samverkan i kris. Att en väsentlig krishanteringsaktör känner sig exkluderad ur samverkansgemenskapen kan få avsevärda konsekvenser för praktiken, särskilt i en krissituation då det är av yttersta vikt att samverkan fungerar på ett smidigt sätt.

Samtidigt ligger studiens resultat till stor del i linje med tidigare samverkansforskning om vissa fenomens negativa inverkan på en möjlig samverkan. Konflikter, avsaknad av förtroende och ojämna maktrelationer är några sådana exempel (Agranoff 2006; Ansell & Gash 2008; O'Leary & Bingham 2009; Kapucu, Arslan & Collins 2010), och dessa framträder även i vårt material. Det går således att dra paralleller mellan de strategier som landstinget nyttjar för att utjämna asymmetriska maktrelationer och tidigare forskningsrön. Tidigare studier om samverkan och lokal och regional krisberedskap visar att förtroendeskapande relationer i vardagen är väsentligt för att samverkan ska fungera (Kapucu, Arslan & Demiroz 2010; Emerson et al. 2011; O'Leary & Vij 2012; Kapucu & Hu 2016; Fisk, Good & Nelson 2019). Våra informanter berättar också om medvetna ansträngningar att integrera landstingets "tjänstemän i beredskap" i det institutionella krisberedskapssystemet genom att närma sig andra myndigheter på såväl lokal, regional som central nivå, allt i syfte att bygga förtroende och skapa fungerande relationer i vardagen.

Detta talar för att de strategier för att komma till rätta med en ojämn fördelning av makt och inflytande, som denna studie har identifierat, har förutsättningar att framöver kunna stärka samarbetet mellan myndigheter på olika nivåer i svensk krisberedskap.

## Referenser

- Agranoff, Robert, 2006. "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers", *Public Administration Review* 66(1), 56-65.
- Agranoff, Robert & McGuire, Michael, 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Alvesson, Mats & Sköldböck, Kaj, 1994. *Tolkning och Reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvinus, Aida, 2013. *Bridging boundaries in the borderland of bureaucracies: Individual impact on organisational adaption to demanding situations in civil and military contexts*. Karlstad: Karlstads universitet.
- Alvinus, Aida, Holmberg, Arita & Hobbins, Jennifer, 2018. "Nya perspektiv på lärarnas arbetsmiljöproblematik – Läraren som säkerhets- och krishanteringsaktör", *Socialmedicinsk tidskrift*.
- Andersson, Susanne, 2003. *Ordande praktiker. En studie av status, homosocialitet och manligheter utifrån två närpolisstationer*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Ansell, Chris, Boin, Arjen & Keller, Ann, 2010. "Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18(4): 195-207.
- Ansell, Chris & Gash, Alison, 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543-571.
- Auf der Heide, Erik, 1989. *Disaster Response: Principles and Preparation and Coordination*. St Louis, MO: The C.V. Mosby Company.
- Bardach, Eugene, 1998. *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bartley, Kristina & Ericson, Mathias, 2011. *Ett plus ett kan bli tre – en studie om samverkan kring sociala risker*. Vetenskap för profession. Borås: Högskolan i Borås.
- Bartley, Kristina & Ericson, Mathias, 2014. "Stuprör och öppna kanaler metaforer i talet om sociala risker och samverkan", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. 20(2): 9-23.
- Boin, Arjen & 't Hart, Paul, 2003. "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?", *Public Administration Review* 63(5): 544-553.
- Boin, Arjen, 2006. "Organizations and Crisis: The Emergence of a Research Paradigm", s. 84-96 i Denis Smith & Dominic Elliott (red.), *Key Readings in Crisis Management: Systems and Structures for Prevention and Recovery*. London: Routledge.
- Bryman, Alan, 2011. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Chisholm, Donald, 1989. *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*. Berkeley: University of California Press.
- Comfort, Louise K., Waugh, William L. & Cigler, Beverly A., 2012. "Emergency management research and practice in public administration: Emergency, evolution, expansion, and future directions", *Public Administration Review* 72: 539-547.
- Connell, Raewyn, 1995. *Masculinities*. Berkeley: University of California Press.

- Coombs, W. Timothy, 2007. "Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory", *Corporate reputation review* 10(3): 163-176.
- Dahlgren, Jenny & Lundsten, Elin, 2010. *Konstruktioner av kön i krishanteringssystem*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Deverell, Edward, 2010. *Crisis-Induced Learning in Public Sector Organizations*. Stockholm: Crismart.
- Deverell, Edward, Alvinus, Aida & Hede, Susanne, 2019. "Horizontal collaboration in crisis management: An experimental study of the duty officer function in three public agencies", *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12179>.
- Deverell, Edward, Hansén, Dan & Olsson, Eva-Karin, 2015. *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.
- Drabek, Thomas E. & McEntire, David A., 2002. "Emergent Phenomena and Multiorganizational Coordination in Disasters: lessons from the Research Literature", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 20(2): 197-224.
- Dubois, Anna & Gadde, Lars-Erik, 2002. "Systematic Combining: An Abductive Approach to Case Research", *Journal of Business Research* 55(7): 553-560.
- Dückers, Michel L., Yzermans, C. Joris, Jong, Wouter & Boin, Arjen, 2017. "Psychosocial Crisis Management: The Unexplored Intersection of Crisis Leadership and Psychosocial Support", *Risk, Crisis and Hazard in Public Policy* 8(2): 94-112.
- Dynes, Russell D., 1970. *Organized Behavior in Disaster*. Lexington MA: D.C. Heath.
- Eduards, Maud & Jansson, Maria, 2017. "Introduktion till internationella relationer" i Lenita Freidenvall & Maria Jansson (red.), *Politik och kön: Feministiska perspektiv på statsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur (s. 209-226).
- Emerson, Kirk & Nabatchi, Tina, 2015. *Collaborative Governance Regimes*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Emerson, Kirk, Nabatchi, Tina & Balogh, Stephen, 2011. "An integrative framework of collaborative governance", *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1): 1-29.
- Engström, Lars-Gunnar, Jakobsen, Liselotte & Krekula, Clary (red.), 2012. *Jämställdhet, mångfald och svenska räddningstjänster: om föreställningar och förändringsviljor*. Karlstad: Karlstad University Press.
- Ericson, Mathias, 2011. *Nära inpå: Maskulinitet, intimitet och gemenskap i brandmäns arbetslag*. Göteborg: Göteborgs universitet, Sociologiska institutionen,
- Ericson, Mathias, 2016. "Masculinities, Sexualisation and the Proactive Turn in the Firefighter Profession", s. 17-33 i Mathias Ericson & Ulf Mellström (red.), *Masculinities, gender equality and crisis management*. London: Routledge.
- Ericson, Mathias & Ulf Mellström (red.), 2016. *Masculinities, gender equality and crisis management*. London: Routledge.
- Freidenvall, Lenita & Jansson, Maria, 2017. "Introduktion", i Lenita Freidenvall & Maria Jansson (red.), *Politik och kön: Feministiska perspektiv på statsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur (s. 17-32).
- Fisk, Jonathan M., Good, A.J. & Nelson, Steven, 2019. "Collaboration After Disaster: Explaining Intergovernmental Collaboration During the EPA Gold King Mine and TVA Coal Ash Recoveries", *Risk, Crisis and Hazard in Public Policy* 10(1): 52-73.
- Försvårshögskolan, 2019. *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvår i Sverige*. Stockholm: Försvårshögskolan.



- Gazley, Beth, 2010. "Linking Collaborative Capacity to Performance Measurement in Government-Nonprofit Partnerships", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 39(4): 653-73.
- George, Alexander L. & Bennett, Andrew, 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hamblin, Robert L., 1958. "Leadership and Crises", *Sociometry* 21(4): 322-335.
- Hartman, Jan, 2001. *Grundad teori: teorigerenerering på empirisk grund*. Lund: Studentlitteratur.
- Hede, Susanne, 2018. *Crisis Management. Psychological Challenges for Leaders*. Karlstad: Karlstad University.
- Hermansson, Helena M.L., 2016. "Disaster Management Collaboration in Turkey: Assessing Progress and Challenges of Hybrid Network Governance", *Public Administration* 94(2): 333-349.
- Hicklin, Alisa, O'Toole, Laurence, Meier, Kenneth, & Robinson, Scott, 2009. "Calming the Storms: Collaborative Public Management, Hurricanes Katrina, Rita, and Disaster Response", s. 95-114 i Rosemary O'Leary & Lisa Blomgren Bingham (red.), *The Collaborative Public Manager*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Huxham, Chris, Vangen, Siv, & Eden, Colin, 2000. "The Challenge of Collaborative Governance", *Public Management an International Journal of Research and Theory*. 2(3): 337-358.
- James, Erika Hayes, Wooten, Lynn Perry & Dushek, Kelly, 2011. "Crisis Management: Informing a New Leadership Research Agenda", *The Academy of Management Annals*, 5(1): 455-493.
- Jansson, Ulrika & Linghag, Sophie, 2015. *Genusperspektiv på ledning och samverkan vid olyckor och kriser – en forskningsöversikt*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Kapucu, Naim, Arlsan, Tolga & Demiroz, Fatih, 2010. "Collaborative emergency management and national emergency management network", *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 19(4): 452-468.
- Kapucu, Naim, Arslan, Tolga, Collins, Matthew L., 2010. "Examining Intergovernmental and Interorganizational Response to Catastrophic Disasters: Toward a Network-Centered Approach", *Administration & Society* 42(2): 222-247.
- Kapucu, Naim & Hu, Qian, 2016. "Understanding multiplexity of collaborative emergency management", *The American review of Public Administration* 46: 399-417.
- Keast, Robyn, Brown, Kerry & Mandell, Myrna, 2007. "Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies", *International Public Management Journal* 10(1): 9-33.
- Kuipers, Sanneke & Welsh, Nicholas H., 2017. "Taxonomy of the Crisis and Disaster Literature: Themes and Types in 34 Years of Research", *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 8(4): 272-283.
- Lindgren, Gerd, 1999. *Klass, kön och kirurgi: relationer bland vårdpersonal i organisationsförändringarnas spår*. Malmö: Liber.
- Lundsten, Elin, 2010. *Nyckelpersoner om kön och mångfaldsfrågor i kommuners krishanteringsarbete*. Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för kulturvetenskaper.
- Mandel, Myrna & Keast, Robyn, 2008. "Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks", *Public Management Review* 10(6): 715-31.

- Mano-Negrin, Rita, & Sheaffer, Zachary, 2004. "Are women "cooler" than men during crises? Exploring gender differences in perceiving organisational crisis preparedness proneness", *Women in Management Review* 19(2): 109-122.
- McNamara, Madeleine, 2012. "Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers", *International Journal of Public Administration* 35(6): 389-401.
- Mellström, Ulf, Ericson, Mathias, Callerstig, Ann-Charlott, Harrison, Katherine, Lindholm, Kristina & Olofsson, Jennie, 2016. "Introduction: Masculinities, Gender Equality, Crisis Management and the Rescue Services: Contested Terrains and Challenges", s. 1-16 i Mathias Ericson & Ulf Mellström (red.), *Masculinities, Gender Equality and Crisis Management*. London: Routledge.
- Miller, Susan L., 1999. *Gender and community policing: walking the talk*. Boston: Northeastern University Press.
- Millett, Kate, 1971. *Sexualpolitiken*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- MSB, 2014. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Stockholm: MSB. <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27483.pdf#page=20>. Besökt 1 oktober 2019.
- Nilsson, Sofia, Alvinus, Aida & Enander, Anne, 2016. "Frames of public reactions in crisis", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 24(1): 14-26.
- Nohrstedt, Daniel, Bynander, Fredrik, Parker, Charles & 't Hart, Paul, 2018. "Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems: A Systematic Literature Review", *Perspectives on Public Management and Governance* 1(4): 257-271.
- Norén Bretzer, Ylva, 2017. *Sveriges politiska system*. Lund: Studentlitteratur.
- O'Leary, Rosemary, Gazley, Beth, McGuire, Michael & Blomgren Bingham, Lisa, 2009. "Public Managers in Collaboration", s. 1-12 i Rosemary O'Leary & Lisa Blomgren Bingham (red.), *The Collaborative Public Manager, New Ideas for the twenty first century*. Washington DC: Georgetown University Press.
- O'Leary, Rosemary & Blomgren Bingham, Lisa, 2009. "Surprising findings, paradoxes and thoughts on the future of collaborative public management research", s. 255-269 i Rosemary O'Leary & Lisa Blomgren Bingham (red.), *The Collaborative Public Manager, New Ideas for the twenty first century*. Washington DC: Georgetown University Press.
- O'Leary, Rosemary & Vij, Nidhi, 2012. "Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?", *American Review of Public Administration*. 42(5): 507-22.
- Olsson, Eva-Karin, 2014. "Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 22(2): 113-125.
- Provan, Keith G. & Milward, Brinton, 1995. "A Preliminary Theory of Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems", *Administrative Science Quarterly* 40(1): 1-33.
- Provan, Keith G. & Milward, Brinton, 2001. "Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks", *Public Administration Review*, 61(4): 414-423.
- Regeringen, 2007. "Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap". Regeringsbeslut 22 Fö 2007/436/CIV.
- Regeringen, 2014. "Uppdrag om funktionen tjänsteman i beredskap och förmåga till ledningsfunktion". Regeringsbeslut II:I Fö 2014/1195/SSK.

- Seeger, Matthew, Sellnow, Timothy & Ulmer, Robert, 2003. *Communication and Organizational Crisis*. Westport: Praeger.
- SFS 2006:942, 2006. "Förordning om krisberedskap och höjd beredskap".
- SKL, 2019. "Alla landsting blir regioner", SKL, <https://skl.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/allalandsstingblirregioner.26062.html>. Besökt den 22 juli 2019.
- SOSFS, 2013. "Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap". <https://www.socialstyrelsen.se/regler-och-riktlinjer/foreskrifter-och-allmanna-rad/konsoliderade-foreskrifter/201322-om-katastrofmedicinsk-beredskap/>. Besökt den 22 juli 2019.
- Strandberg, Urban, 2013. "Marknadisering av förvaltningen – medborgarskapets nya skepnader i det tidiga 2000-talet", i Linda Rönnberg, Urban Strandberg, Elin Wihlborg & Ulrika Winblad (red.), *När förvaltning blir business: marknadiseringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Turner, Barry, 1976. "The Organizational and Interorganizational Development of Disasters", *Administrative Science Quarterly* 21(3): 378-397.
- Vangen, Siv & Huxham, Chris, 2003. "Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration", *Journal of Applied Behavioral Science* 39(1): 5-31.
- Waugh, William L., Jr., & Streib, Gregory, 2006. "Collaboration and leadership for effective emergency management", *Public Administration Review* 66(1): 131-140.
- Weick, Karl E., 1988. "Enacted Sensemaking in Crisis Situations", *Journal of Management Studies* 25(4): 305-317.
- Willem, Annick & Lucidarme, Steffie, 2014. "Pitfalls and Challenges for Trust and Effectiveness in Collaborative Networks", *Public Management Review* 16(5): 733-60.
- Åse, Cecilia, 2014. *Kris! Perspektiv på Norrmalmstorgsdramat*, Stockholm: Liber.



# Politiseringen av fokuserande händelser över tre samhälleliga arenor

Jenny Lindholm

## The politicization of focusing events in three societal arenas

Any society meets a constant flow of threats, crises and disasters. The combination of intense media reporting and worried citizens creates a negative stress that the political system must handle. Emotions are central to the distribution of attention and especially negative feelings tend to focus the attention on specific issues or scapegoating. The aim of this article is to analyze both the emotional and the cognitive reactions to different types of disasters with a varying magnitude and origin. Three arenas are included: citizens' reactions (experimental laboratory study, N=30), the media discourse (content analysis, N=320 articles), and the political discussion in the Parliament (N=132 speeches). The results show strong negative emotional reactions among citizens, and a focus on attribution of responsibility in the media. Nevertheless, the discussion in the parliament shows a use of positive emotions, as well as an absence of blame attribution.

## Introduktion

”A focusing event is the tree that we heard fall, not the hundreds that we didn’t.” (Goss 2001: 8)

Varje dag inträffar en oändlig mängd händelser som tävlar om uppmärksamhet. På ett individuellt plan fungerar begränsade resurser och begränsad förmåga att ta in information som ett filter. Även i den samhälleliga debatten finns det en begränsning gällande antalet sakfrågor som får synlighet i medier och som tas upp till diskussion på den politiska arenan. Vad är det som resulterar i att vissa händelser blir verkligen starkt fokuserande, medan andra bleknar bort utan starkare intryck?

Jenny Lindholm är verksam vid Statskunskap med masskommunikation, Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi, Åbo Akademi.  
E-mail: jenny.lindholm@abo.fi

Processen att uppmärksamma ett problem, diskutera och evaluera olika aspekter för att hitta möjliga lösningar handlar om att göra val. I grund och botten är den viktiga frågan alltså hur vi fördelar vår uppmärksamhet, eftersom vi endast kan hantera ett begränsat antal sakfrågor under en viss tid (Jones & Baumgartner 2005: 275). Det finns olika förklaringsmodeller till hur vår uppmärksamhet fördelas. Individer reagerar snabbare på negativa händelser i jämförelse med positiva (t.ex. Soroka 2014: 8–9) och från ett biologiskt perspektiv kan detta förstås som ett evolutionärt drag. Det har varit viktigare att utveckla ett system som ger uppmärksamhet till situationer som framkallar rädsla eller innebär fara (Soroka 2014). Ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv är det frågor som är viktiga för en bred allmänhet, frågor som kan kopplas till allvarliga samhälleliga problem, och frågor som får omfattande utrymme i medierna som sedan också får uppmärksamhet på den formella politiska agendan (Wolfe, Jones & Baumgartner 2013: 2). Om dessa kriterier för att bli varse om problem i samhället kombineras, det vill säga negativa händelser som berör en stor grupp människor och som får uppmärksamhet i medier och bland politiker, står vi inför det som vi i vardagligt tal ofta kallar kriser och katastrofer.

När ett samhälle drabbas av en kris eller en katastrof bidrar kombinationen av en intensiv medierapportering och oroade medborgare till att skapa en negativ stress som det politiska systemet och beslutsfattare måste hantera (Brändström & Kuipers 2003; Kreps 1989: 219). Vem är ansvarig? Hur kunde detta inträffa, och vad ska vi göra för att förhindra liknande händelser i framtiden? Ofta har akademiker antagit ett "rationellt" perspektiv för att förstå världen och konstruerat normativa modeller där emotionella reaktioner fått väldigt lite utrymme (se t.ex. Ferry & Kingston 2008), men utmärkande för kriser och katastrofer är också att de väcker starka känslor (Kim & Cameron 2011). Emotioner är centrala för hur vi fördelar vår uppmärksamhet och speciellt negativa känslor tenderar att rikta vår uppmärksamhet mot specifika frågor (Huddy, Feldman, Taber & Lahay 2005; Valentino, Hutchings, Banks & Davis 2008). Om en händelse resulterar i ilska eller rädsla kan detta påverka ansvarsutkrävning och vem som utpekas som syndabock (Brader 2006: 182).

En förståelse av hur kriser kommuniceras och definieras ökar också förståelsen av hurudana händelser som beslutsfattare måste hantera och därför finns det ett behov av fler studier som inkluderar förhållandet mellan olika politiska aktörer, den mediala arenan och medborgare (Boin, 't Hart & Kuipers 2018: 24–25). En kunskapslucka som kan identifieras är att tidigare forskning främst studerat större och mer dramatiska händelser, som terroristattentat (Worrall 1999; Birkland 1997) eller olika naturkatastrofer (Saylor, Cowart, Lipovsky, Jackson & Finch 2003). Dessa händelser är självklart centrala och kan lära oss mycket om krishantering, men i förlängningen har andra typer av kriser försumrats (Deverell 2012). Även mindre kriser och katastrofer, eller kriser som sker inom organisationer, kan påverka medborgare, den allmänna

opinionen eller andra politiska processer (Roux-Dufort 2007). Sammantaget behövs det fler studier som länkar samman de politiska efterverkningarna och lärdomarna, med kritik och ansvarsutkrävande av en händelse (Nohrstedt, Bynander, Parker & 't Hart 2018).

Tre frågor blir centrala då man ser på den samhälleliga politiseringen av en kris eller katastrof. Den första frågan är: vad hände? Inledningsvis definieras händelsen (Olson 2008: 154), och någon form av mening eller ramverk används för att försöka förstå händelsen (Boin med flera 2005: 13). Meningsskapande handlar om att konstruera en orsaksförklaring, eftersom det sällan är helt självklart varför exempelvis en skolskjutning har inträffat. Den mediala rapporteringen om en händelse påverkar medborgare, men även den institutionella uppmärksamheten som en händelse får (Fry 2003: 84). Den initiala förståelsen baserar sig också på de känslor som medborgare upplever. Den andra frågan i politiseringsprocessen handlar om vilka skador som händelsen har resulterat i och vem i samhället som är ansvarig (Olson 2008: 154-155). Ofta diskuteras frågorna utgående från en negativ vinkling, exempelvis för stora skador eller bristfälligt agerande. Den tredje och sista frågan utgår från politiker och beslutsfattare som får ta ställning till vad som ska ske - hur kan vi reda upp den pågående situationen och undvika liknande situationer i framtiden. Den tredje frågan handlar alltså om att hitta lösningar till problem och allokera resurser till dessa. Sammantaget är kriser och katastrofer intressanta eftersom nya frågor och krav lyfts upp till diskussion på olika arenor i samhället tillsammans med ansvarsfrågan (Olson 2008: 155).

Syftet med denna artikel är att studera politiseringen av kriser och katastrofer över tre olika arenor i samhället; medborgar- och mediearenan samt den parlamentariska arenan. För att förstå den politiska debatten och eventuella policyförändringar som efterföljer en kris eller katastrof är det centralt att också ha en förståelse för en bredare, samhällelig uppfattning av händelsen. Forskningsfrågan som artikeln utgår från är den följande: *Hur definieras och politiseras en fokuserande händelse i samhället?*

Artikeln bidrar med ny kunskap genom att inkludera varierande typer av fokuserande händelser. Dels inkluderas såväl större kriser och katastrofer, så kallade starka fokuserande händelser, som mindre, mer regionala kriser som har en svagare grad av fokusering. Dels innefattas händelser med ett varierande ursprung eftersom naturkatastrofer och mänskligt initierade händelser kan se olika ut i ansvarstillskrivning. Hur reagerar medborgare, hur definierar nyhetsmedierna händelsen och hur diskuterar politiker lösningar? På medborgararenan ligger fokus på samspelet mellan emotioner och kognition i en krissituation. Vilka känslor upplever medborgare och vem i samhället tillskrivs ansvar? På mediearenan bidrar den mediala gestaltningen av en händelse starkt till att skapa ett ramverk för hur händelsen definieras och vem som tillskrivs ansvar. I den parlamentariska diskussionen slutligen ligger fokus på lösningar.

Utgångspunkten är här att dessa processer på de tre arenorna kan variera beroende på typen av händelse, dess magnitud och ursprung.

## **Teoretiska utgångspunkter och tidigare forskning**

Den teoretiska diskussionen inleds med de begreppsdefinitioner som är centrala för artikeln. Teorin om fokuserande händelser är den styrande utgångspunkten för hur kriser och katastrofer uppmärksammar olika samhällliga problem och skapar en förståelse och definition av händelsen, dess ursprung och lösningar. För att kunna studera hur fokuserande händelser påverkar samhällliga och politiska processer kan två olika forskningsinriktningar identifieras. För det första blir det viktigt att studera de emotionella reaktionerna som kriser och katastrofer ger upphov till, eftersom olika känslolägen påverkar exempelvis motivation och informationssökning. De initiala, ofta omedvetna reaktionerna efterföljs av att människor diskuterar problemet med varandra och evaluerar olika lösningar i en komplex interaktion mellan känslor och kognition. Därför lyfter den teoretiska referensramen även fram hur olika samhällliga problem kontextualiseras i medier och i politiska samtal.

### **BEGREPPSDEFINITIONER**

Begreppen kris och katastrof används ibland som synonymer, eller i alla fall som nära besläktade fenomen, trots att det finns skiljelinjer i hur olika akademiska discipliner hanterar begreppen (Boin, 't Hart & Kuipers 2018: 23). Katastrofforskning har i stor utsträckning studerat naturkatastrofer, såsom översvämningar eller jordbävningar, och mänskligt initierade händelser som terrorism eller teknologiska misstag (Saylor, Cowart, Lipovsky, Jackson & Finch 2003: 1623; Kroll-Smith & Couch 1993: 79;80). Fokus har legat på förebyggande åtgärder eller på hur händelserna ska hanteras för att förmildra konsekvenserna (Drabek 1986; Quarantelli 1998). Definitionen av en kris handlar i sin tur om hur samhällets värderingar hotas och är en händelse som utgår från "periods of upheaval and collective stress, disturbing everyday patterns and threatening core values and structures of a social system" (Rosenthal, Boin & Comfort 2001: 6). Förståelsen för hur samhällliga värderingar hotas innebär att kriser utgår från en social konstruktion och att mediernas rapportering blir central (Nord & Strömbäck 2005). Detta betyder att det som uppfattas som ett hot av somliga aktörer lika väl kan ses som en möjlighet av andra aktörer (Boin m.fl. 2018), samt att kriser till stor del handlar om skuldbeläggning eller att söka efter syndabockar (Nord & Strömbäck 2005).

Ett problem med ovannämnda definitionsförsök är att kriser och katastrofer ofta bli *post hoc*-konstruktioner, alltså att forskare väljer att studera de händelser som i slutändan fick stor uppmärksamhet, blev centrala i samhällsdebatten och bidrog till förändringar. En lösning på problemet med



efterhandskonstruktioner av kriser och katastrofer är en definition som istället utgår från vissa på förhand bestämda egenskaper hos händelser (Birkland 1997: 21;22; 2006). En händelse som belyser ett visst samhälleligt problem har inom forskning benämnts som en fokuserande händelse (*focusing event*) (Kingdon 2003: 95). En bred och övergripande definition av begreppet omfattar hur "sudden, unpredictable events ... influence the public policy-making process" (Birkland 1997: 1).<sup>1</sup> Eftersom långt ifrån alla händelser som innehåller dessa ovan nämnda attribut verkligen blir fokuserande, är utgångspunkten istället att dessa händelser är *potentiellt* fokuserande (Birkland 1997: 22). En potentiellt fokuserande händelse är plötslig, ovanlig, medför skada eller olika hot och risker för en stor andel människor och information om händelsen når beslutsfattare och allmänheten samtidigt. En potentiellt fokuserande händelse är inte alltid tillräcklig i sig för att skapa policyförändring, men händelsen kan få perceptionen av tidigare problem att stiga till ytan, eller så kan en fokuserande händelse tillsammans med andra händelser bidra till intrycket av att det existerar ett policyproblem (Kingdon 2003: 98). I likhet med diskussionen om hur förståelsen av en kris är subjektiv kan en fokuserande händelse ses på med positiva ögon så att den erbjuder en möjlighet till förändring, samtidigt som den kan uppfattas som negativ ifall det uppstår en förtroendekris.

### **EMOTIONER, UPPMÄRKSAMHET OCH FOKUSERANDE HÄNDELSER**

De första reaktionerna efter att en fokuserande händelse inträffar är ofta någon form av negativ affekt i kombination med olika känslouttryck som ilska, rädsla eller sorg. Reaktionerna hjälper till att motivera, prioritera och styra vår uppmärksamhet (Neuman, Marcus, Crigler & MacKuen 2007: 12–15). Människans känslsystem bygger dels på omedvetna reaktioner till följd av autonoma processer i hjärnan, och dels på medvetna reaktioner som involverar kognition och emotioner (Barrett 2006; Poels & Dewitte 2006). Affekt syftar till olika grundläggande psykologiska tillstånd som ofta beskrivs med hjälp av två egenskaper; hedonisk valens (njutning/missnöje) och olika grad av intensitet (arousal) (Barrett 2006; Russell 2003). Enkelt uttryckt handlar affekt om att uppleva någon form av positiv eller negativ reaktion. Känslor och emotioner är i sin tur kopplade till personliga mål, tidigare erfarenheter och till vår interaktion med det omgivande samhället och dess kultur och kan definieras som "underlying responses to the perceived relevance of external stimuli" (Brader 2005: 390). Känslouttryck påverkar vårt minne, vår förmåga att resonera och vår uppmärksamhet (Oatley 1999: xviii), och kan därför influera medborgare att exempelvis

1 Liknande tankegångar om att plötsliga och oförutsägbara händelser kan påverka politiska processer går också att finna exempelvis hos Cobb och Elder (1972), och inom teorin om "punctuated equilibrium" (t.ex. Baumgartner, Green-Pedersen & Jones 2006).

lära sig mer om en fråga, kräva förändringar eller distansera sig från ett problem (Atkeson & Maestas 2012; Neuman m.fl. 2007: 15).

Vikten av att inkludera känslornas betydelse i samhällsvetenskaper lyfts fram i teorin om affektiv intelligens (AI) (se t.ex. Altheide 2002; Brader & Valentino 2007; Marcus m.fl. 2000; Marcus m.fl. 2011; Neuman m.fl. 2007). Teorin utgår från kroppens två emotionella system som används för att hantera den information som når oss via våra sinnen, och ger vägledning att lösa de uppgifter som människor ställs inför (Nownes 2017). Övervakningssystemet gör oss uppmärksamma på faror och överraskande moment. Detta system dominerar då vi upplever negativa känslor och vår stressnivå höjs. Om vi upplever ångest leder detta till att vi inte kan lita på våra vanor och tidigare erfarenheter när vi ska fatta beslut. Det andra systemet, dispositionalsystemet, dominerar då en person upplever positiva känslor som entusiasm. I sådana situationer litar personen på rutiner och vanor när politiska beslut fattas (Haidt 2001; Sherman, Gawronski & Trope 2014). Inom teorin om AI lyfter man fram hur olika affektiva bedömningar kan användas som en strategi för att orientera sig i omvärlden, exempelvis när människor röstar i politiska val (MacKuen, Marcus, Neuman & Keele 2007: 2010; Marcus 2013).

Fokuserande händelser resulterar ofta i materiella och fysiska skador och trauman, samt i värsta fall dödsfall, och är till sin natur negativa. Därför kan ett samhälle förvänta sig rädda, upprörda och oroliga medborgare (Jin, Fraustino, & Liu 2016; Coombs & Holladay 2007). Tidigare forskning visar att en emotionell reaktion kan påverka beteenden, exempelvis kan ilska resultera i en ökad motivation att utföra konkreta handlingar (Lerner & Tiedens 2006), medan ångest istället leder till återhållsamhet och en vilja att få mer information (Atkeson & Maestas 2012; Neuman med flera 2007: 15). I en ångestfylld situation kan medierapporteringen om en händelse bli central. Sammanfattningsvis är känslor, och speciellt negativa sådana, centrala för informationssökning, för politiskt deltagande och för policyskapande (Maor 2014; Soroka 2014). Medborgarnas roll i den politiska processen är bland annat att utvärdera beslutsfattare och antingen ge sitt stöd för rådande politik, eller visa sitt missnöje (Lundquist 1992: 221). Ny forskning visar också att medborgares roll i krishantering ökar och att de ofta erbjuder sina resurser eller är villiga att arbeta som volontärer (Waldman, Yumagulova, Mackwani, Benson & Stone 2018). Samhällets medborgare är väl medvetna om olika risker, kriser och katastrofer som hotar, eftersom medier ofta väljer att fokusera på dylika händelser. Förväntningarna på politiker kan kopplas samman med förtroendet för det politiska systemet som minskar till följd av bland annat misskötsel eller tvivelaktiga politiska beslut (Boin & 't Hart 2003: 545). På så sätt finns det en paradox där medborgare dels förväntar sig att de som styr samhället ska se till att vardagen återgår till det normala, och dels kan kriser ses som en möjlighet att åstadkomma förändring.

## AGENDASÄTTANDE OCH PROBLEMFÖRMULERING KRING FOKUSERANDE HÄNDELSE

Den redan tidigare konstaterade bristen på tid, energi, kunskap och uppmärksamhet bland olika aktörer i ett samhälle resulterar i uppkomsten av olika agendor, alltså den uppsättning av sakfrågor som prioriteras vid en viss tidpunkt (Princen 2009: 20). Agendasättande är den politiska process som innebär att olika mycket uppmärksamhet, från medierna, allmänheten och politiker, riktas mot specifika sakfrågor. "Agenda setting is not a neutral, objective or rational process. Rather it is the result of a society acting through political and social institutions to define the meanings of problems and the range of acceptable solutions" (Birkland 1997: 11). Ju mer uppmärksamhet en fråga får, desto högre upp på agendan klättrar den.

Fokuserande händelser innehåller många egenskaper som resulterar i att de genast når den mediala agendan. Nyhetsrapportering ökar ifall en händelse är våldsam, ovanlig och dramatisk (Maguire, Weatherby & Mathers 2002). Vidare är fokuserande händelser enligt medielogiken intressanta eftersom de är oväntade, ofta sensationella händelser som innehåller någon form av konflikt (Johansson 2004: 225-226). Medierapporteringen av en händelse har ett samband med medborgares personliga prioriteringar av samhällsproblem (McCombs & Shaw 1991). I en krissituation är det också via medier som såväl beslutsfattare som medborgare får information (Nieminen, Pantti & Söderlind 2009: 15-16; Louw 2010: 194). Forskning visar att fokuserande händelser ofta får mer uppmärksamhet än andra händelser vilket i förlängningen kan innebära ökad institutionell uppmärksamhet och möjliggöra policyförändringar (Cobb & Elder 1972; Fry 2003: 84). Fokuserande händelser skapar svåra förutsättningar för de personer som ska hantera händelsen och beslut fattas under osäkra förhållanden (Boin m.fl. 2018: 24). För politiker och beslutsfattare är det viktigt att hantera olika typer av yttre stress och krav på politiska handlingar (Easton 1965).

I samband med fokuserande händelser handlar agendasättande också om makten över problemformuleringen på den politiska arenan (Dearing & Rogers 1996). Mediernas politiska agendasättande funktion påverkas av olika faktorer såsom vilken typ av fråga rapporteringen berör eller om rapporteringen är positiv eller negativ (Walgrave & Van Aelst 2006). När en mångfacetterad verklighet ska beskrivas lämnas viss information bort, medan annan framhålls, och i denna kommunikationsprocess väljer aktörer att framhäva och fokusera på vissa utvalda gestaltningar (*framing*) (Strömbäck 2000: 216). Centrala frågeställningar rör bland annat varför en händelse ses som ett problem, hur problemet ska lösas, och vem som är skyldig eller har ett ansvar (Birkland 1997: 11). Mediernas beskrivning av katastrofer är en faktor som är kopplad till kognitiva och affektiva processer hos medborgare, med särskild fokus på hur mycket information som medborgarna anser sig behöva (Terpstra, Zaalberg, de Boer &

Botzen 2014). En studie som testade medborgares informationsbehov vid kriser fann att såväl positiv vinkling, i form av fokus på en säkerhetsaspekt, och negativ vinkling, med fokus på en ökad risk för översvämningar, resulterade i ett större informationsbehov (Terpstra m.fl. 2014: 1516). Mediernas rapportering kan förvränga allmänhetens perception av en händelse och förhindra en djupare förståelse av olika samhällsliga problem (Muschert 2007: 65). Detta sker bland annat genom att nyhetsrapporteringen i hög grad fokuserar på dramatiska händelser, vilket underminerar en mer långsiktig och helhetligt analys av olika fenomen, exempelvis i krissituationer som skolskjutningar och terroristattacker (Birkland & Lawrence 2009: 1406). Den sociala konstruktionen av ett problem påverkar i hur stor utsträckning en sakfråga expanderar och influerar samtidigt även vilken utgångspunkt som används för att finna lösningar på ett problem (Birkland 1997: 11).

Därför är det centralt att organisationer och aktörer som hanterar kriser och katastrofer inte enbart fokuserar på en rationell kriskommunikation, utan även inkluderar en förståelse för olika känslouttryck och betydelsen av dessa (Utz, Schultz & Glocka 2013). Det är inte alltid den ursprungliga orsaken till en händelse som är det centrala, utan den samhällsliga förståelse och uppfattningen om hur starkt hot situationen skapar. Att hantera och fatta beslut i en krissituation handlar således förhållandevis litet om inkrementellt eller rationellt beslutsfattande (Boin m.fl. 2018: 24).

### **SAMMANFATTNING OCH PRECISERADE FRÅGESTÄLLNINGAR**

Utgående från den teoretiska referensramen om hur fokuserande händelser påverkar olika arenor i samhället blir en viktig utgångspunkt för denna studie att se på politisering som en bred process som berör såväl medborgare, medier och beslutsfattare. Med begreppet fokuserande händelse förstås händelser som är ovanliga, sker utan förvarning och påverkar ett stort antal människor. Tre steg i processen är intressanta för denna artikel. För det första, olika typer av *känslomässiga reaktioner* på fokuserande händelser, eftersom dessa förväntas påverka medborgares uppfattning om händelsen. De individuella reaktionerna hos medborgare liknar troligtvis de reaktioner som enskilda politiker eller journalister erfar, men de samhällsliga institutionerna erbjuder andra sätt att beskriva, tolka och gestalta händelserna utgående från exempelvis politiska eller ekonomiska motiv. Därför blir medborgararenan central i denna studie som representant för det mer direkta samspelet mellan emotioner och kognition då en person tar del av information om en kris eller katastrof. För det andra, när en händelse har etablerat sig på olika arenor är *definitionen av problemet*, exempelvis i form av ansvarsutkrävande, viktig. Händelsernas gestaltning studeras dels på den mediala och dels på den parlamentariska arenan. Utgående från teorin om agendasättande kan vi förvänta oss att mediernas agenda och gestaltning påverkar politikeragendan och deras gestaltning. Denna

gestaltning påverkar nämligen vilka olika *lösningar på problemet* som uppfattas som möjliga och legitima. De lösningar på problemet som förs fram studeras på den parlamentariska arenan.

Eftersom fokuserande händelser är ett brett begrepp som kan innefatta många olika typer av händelser är det också intressant att se på skillnader i hur *olika typer* av händelser påverkar processerna på de samhälleliga arenorna. Diskussionen om ansvar kan se olika ut ifall en katastrof är mänskligt initierad och utgår från planerat bruk av våld, eller om det är en naturkatastrof. Eftersom tidigare forskning visar att fokus främst har legat på större kriser och katastrofer blir en central utgångspunkt i artikeln att även studera händelser med lägre grad av fokusering.

## Tre undersökningar och fyra fall

För att förstå hur fokuserande händelser politiseras inkluderas tre olika arenor i studien, medborgararenan, den mediala arenan och den formella politiska arenan. Medborgararenan studeras empiriskt genom ett laboratorieexperiment där såväl psykofysiologiska reaktioner (omedvetna känslouttryck), självrapporterade känslor samt kognitiva reaktioner hos deltagande personer studeras. Hur reagerar medborgare på fokuserande händelser och vem i samhället tillskrivs ansvar? Den mediala arenans gestaltning av en händelse bidrar starkt till att skapa ett ramverk för hur händelsen definieras och är en viktig källa till information för många olika medlemmar i samhället. Därför studeras den mediala nyhetsgestaltningen genom en kvantitativ innehållsanalys av nyhetstexter under de första två veckorna efter att en fokuserande händelse inträffat. Hanteringen av händelserna på den formella politiska arenan analyseras slutligen genom en kvantitativ innehållsanalys av riksdagsdebatten under de efterföljande nio månaderna efter händelserna. En avvägning som gjorts för att ha möjlighet att inkludera tre olika arenor i samma artikel är att analyserna främst är kvantitativa och statistiska.<sup>2</sup> De tre arenorna studeras turvis så att material, metod, resultat och slutsatser presenteras skilt för varje studie. I det avslutande kapitlet sammanfattas och speglas studierna mot varandra.

De fokuserande händelser som inkluderas i studierna är valda utgående från en variation i ursprung och omfattning. Samtliga händelser har utspelat sig i Finland och studeras således i en finländsk kontext. Två av händelserna är mänskligt initierade, medan två är naturkatastrofer. Av dessa sammanlagt fyra händelser är två större, nationella kriser, och kan definieras som starkare fokuserande, medan de andra två rör mer regionala kriser med en lägre grad av fokusering. En mer detaljerad diskussion om hur graden av fokusering kan

2 Mer ingående och konkreta exempel från medierapporteringen och riksdagsdebatten återfinns i Lindholm (2016).

mätas formuleras i Lindholm (2016). De valda händelserna är skolskjutningen i tätorten Jokela 2007, Annandagsstormen 2011, vattenkrisen i staden Nokia 2006 samt översvämningar i landskapet Österbotten 2012 (Figur 1). Nedan följer en kortfattad presentation av händelserna.

Figur 1. Val av fall utgående från fokuseringsgrad och ursprung

		Ursprung	
		Mänskligt initierad	Naturkatastrof
Omfattning	Starkare fokusering	Skolskjutning	Annandagsstormen
	Svagare fokusering	Vattenkris	Översvämningar

### **STARKARE FOKUSERANDE HÄNDELSE, MÄNSKLIGT INITIERAD: SKOLSKJUTNINGEN I JOKELA 2007**

Skolskjutningen vid Jokela skolcentrum (högstadié- och gymnasieskola) inträffade i november 2007 när en studerande på skolan sköt ihjäl nio personer inklusive sig själv. Detta var den första, mer omfattande skolskjutningen i Finland, vilket betyder att händelsen kan klassas som väldigt ovanlig och överraskande. Antalet döda är också högt i en finländsk jämförelse. Skolskjutningen initierade en nationell, samhällelig debatt om vapenlagstiftningen samt ungdomars tillgång till hälsovårdstjänster för mental ohälsa.

### **SVAGARE FOKUSERANDE HÄNDELSE, MÄNSKLIGT INITIERAD: VATTENKRISEN I NOKIA 2007**

Vattenkrisen i Nokia uppstod då avloppsvatten förorenade vattenledningsvattnet i staden Nokia på grund av ett mänskligt misstag. Vattenkrisen påverkade 12 000 invånare och en stor del av befolkningen drabbades av magsjuka och diarré. Hälsovårdsdistriktets undersökning bekräftade att åtminstone en person drabbades av en allvarlig sjukdom, 97 personer fick giardiasmitta, och 21 personer upplevde problem som ledinflammationer och ryggbesvär till följd av det förorenade vattnet. Krisen belyste omfattande konstruktionsproblem i de finländska vattenledningsverken. Händelsen var ovanlig och överraskande, men eftersom de drabbade enbart fanns i Nokia stad kan händelsen klassas som en mer regional kris med lägre fokuseringsgrad.

### **STARKARE FOKUSERANDE HÄNDELSE, NATURKATASTROF: ANNANDAGSSTORMEN 2011**

Stormen som drabbade Finland och de övriga nordiska länderna (stormen Dagmar) under annandagen 2011 var en av de värsta naturkatastroferna som drabbat Finland under 2000-talet. Hundratusentals människor var utan elektricitet i upp till två veckor, och skogsskadorna beräknas till 50–70 miljoner

euro. En person omkom under ett träd som föll ner. Händelsen påverkade stora delar av Finland och klassas därför som en högre grad av fokusering.

### **SVAGARE FOKUSERANDE HÄNDELSE, NATURKATASTROF: ÖVERSVÄMNINGAR I ÖSTERBOTTEN 2012**

I slutet av sommaren 2012 drabbades många byar i Österbotten av översvämningar på grund av häftiga regnfall. Flera vägar fick stängas och hus och andra byggnader skadades. Flera lantbrukares fält blev översvämmade och skörde-skadorna uppgick till 20 miljoner euro. Eftersom översvämningar inträffar i någon form varje år är denna händelse i sig inte lika ovanlig som Annandagsstormen. Däremot var det regionala översvämningssläget i Österbotten mer allvarligt än vanligt och händelsen kan ses som en svagare fokuserande händelse.

## **Studie 1: Experimentell studie av medborgarreaktioner**

### **METOD OCH MATERIAL**

Medborgararenan studerades genom ett kontrollerat laboratorieexperiment ( $N = 30$  deltagare). Experimentet byggdes upp med  $2 \times 2$  faktoriell design utgående från händelsers ursprung (naturkatastrofer och mänskligt initierade händelser) och händelsers styrka (starkare fokuseringsgrad och svagare fokuseringsgrad). Således har studien fyra olika stimuli. Syftet med studien är studera vilka olika emotionella och kognitiva reaktioner som ett stimulus resulterar i. De initiala emotionella reaktionerna som studeras är självrapporterade (exempelvis oro, rädsla) och psykofysiologiska i form av hudkonduktans. De efterföljande kognitiva reaktionerna som studeras är exempelvis ansvarstillskrivning.

Deltagarna rekryterades från ett lokalt vuxenutbildningscenter och var mellan 17 och 74 år gamla (medelvärde 42 år), 53 % var kvinnor och 47 % män. Deltagarna randomiserades<sup>3</sup> till de fyra olika grupperna och fick ta del av ett ihopklippt nyhetsinslag om en av de fyra händelserna. Materialet till de fyra inslagen kom från den finländska public service-kanalen YLE:s nyhetsrapportering om händelserna, och stimulusen klipptes ihop så att inslagens konstruktion och längd var så lika varandra som möjligt. Medan testpersonen såg nyhetsinslaget mättes hudkonduktans (*skin conductance level*, SCL), som ger en mer objektiv bild av personens reaktioner (Gruszczynski m.fl. 2013; Renshon, Lee & Tingley 2015). SCL-data samlades in tio gånger i sekunden med omfattningen 0,01 till 40,95  $\mu\text{Mho}$ . Data samlades in genom ett UFI MSDCS system, med hjälp

3 Chi-kvadrat test och Kruskal-Wallis icke-parametriska H-test visade inga skillnader mellan grupperna för bakgrundsvariablerna kön, ålder, utbildning, mediekonsumtion samt förtroende för samhälleliga institutioner och aktörer. Randomiseringen hade således lyckats väl.

av två Ag-AgCl elektroder som fästes på personens icke-dominerande hand. Deltagarnas SCL-data standardiserades utgående från personens maximi- och minimivärden för att uppnå jämförbarhet mellan deltagarna. Genast efter att ha sett inslaget fick personen fylla i en enkät gällande de självrapporterade känslorna (sjugradig Likert-skala) och svara på frågor i en strukturerad intervju. De självrapporterade känslorna som inkluderades var sex baskänslor (Brader & Valentino 2007; Huddy m.fl. 2007; Neuman m.fl. 2007): ilska, rädsla, oro, sorg, hopp och glädje. De kognitiva reaktionerna tog fasta på ansvarsutkrävning för viktiga samhällseliga aktörer (utgående från Rothstein 2003), om någon aktör borde göra mer, samt hur orolig personen var för att en liknande händelse kan inträffa igen och drabba släkt eller vänner.

De fyra olika grupperna jämfördes med *post-only*-test (Campbell & Stanley 1963) gällande självrapporterade känslor, psykofysiologiska mätningar i form av SCL samt kognitiva reaktioner i form av en strukturerad intervju. I analyserna används icke-parametriska test eftersom deltagarantalet i varje grupp är lågt ( $N = 7$  eller  $N = 8$ ). Eftersom ett lågt  $N$  kräver väldigt hög effektstorlek för signifikanta resultat med tillräcklig statistisk styrka (Kraemer & Thiemann 1987; Wilson VanVoorhis & Morgan 2007) används 0,10 som signifikansnivå i de statistiska testen. A priori effektstorleken beräknades till 0,6 (Cohen's  $d$ ), med en statistisk styrka på 0,81 (se Kraemer & Thiemann 1987).

## RESULTAT

Inledningsvis presenteras en deskriptiv tabell över de emotionella reaktioner (Tabell 1) som de fyra grupperna av medborgare upplevde när de tog del av nyhetsklippen om en fokuserande händelse, samt de kognitiva reaktioner som händelserna gav upphov till (Tabell 2). Resultaten presenteras gruppvis (medianvärden) för de fyra olika händelserna.

Skolskjutningen är den händelse som väcker de starkaste självrapporterade känslorna i form av oro och sorg, men även ilska och rädsla. Även bland personer som tagit del av nyhetsmaterial om översvämningen och vattenkrisen är de starkaste känslorna oro och sorg. Den starkaste känslan efter Annandagsstormen är rädsla. Gemensamt för alla fyra händelser är att inga positiva känslor finns starkt representerade. Hudkonduktansen (SCL) representerar här de omedvetna reaktionerna som indikerar att personen upplever någon form av reaktion (positiv eller negativ). En högre nivå av SCL återfinns i de grupper som sett på mänskligt initierade händelser, men på grupp-nivå är SCL inte kopplat till självrapporterade känslor så en högre nivå av SCL resulterar inte i starkare självrapporterade känslor.



Tabell 1. Emotionella reaktioner på fokuserande händelser

	Emotionella reaktioner						SCL (medel)
	Ilkska**	Rädsla**	Oro*	Sorg*	Hopp	Glädje	
<b>Skolskjutningen</b>	4,5	4,5	6,0	6,0	2,0	1,0	41,2
<b>Annandags stormen</b>	1,0	3,5	3,0	3,0	1,5	1,0	31,5
<b>Vattenkrisen</b>	2,0	2,0	3,0	3,0	1,0	1,0	41,2
<b>Översvämningar</b>	3,0	2,0	4,0	4,0	2,0	1,0	37,7

Notera: Självrapporterade känslor (1–7), medianvärde per grupp. SCL (hudkonduktans) medelvärde per grupp. Kruskal-Wallis test, signifikansnivåer: † =  $p < 0,10$ , \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Av de emotionella reaktionerna är det enbart de negativa känslorna som skiljer sig signifikant mellan olika typer av händelser. Således är förekomsten av positiva känslor och nivån av SCL relativt likadan för olika typer av kriser och katastrofer.

De kognitiva reaktionerna gällande vem i samhället som är ansvarig då det sker en liknande händelse, vem som borde göra mer och hur stark oro man känner för att en liknande händelse kan drabba släkt och vänner, presenteras i Tabell 2. Skolskjutningen är den händelse som skiljer sig från de andra tre händelserna gällande uppfattningen om vem i samhället som är ansvarig då det sker en liknande händelse. I fallet med skolskjutningen lyfts polisen, regering och riksdag fram som aktörer med lika stort ansvar. Den aktör som lyfts fram som ansvarig i de andra typerna av situationer, naturkatastrofer och vattenkrisen, är räddningsverket. I de mer regionala kriserna med högre grad av fokusering lyfts även medborgarnas och mediernas ansvar fram.

Frågan om vem som borde göra mer kan kopplas samman med skuldbeläggning eftersom dessa aktörer inte till fullo uppfyllt sitt ansvar utgående från medborgarnas nuvarande uppfattning. Den allra största skulden läggs på de politiska aktörerna i form av politiska partier, riksdag och regering. Såväl de två naturkatastroferna som skolskjutningen utvärderas på liknande sätt. Den händelse som skiljer sig mest från de andra i frågan om vem som förväntas göra mer är vattenkrisen, där deltagarna i experimentet lägger mer ansvar på medborgarna själva, men även på medier. Oron över att en liknande händelse kan inträffa igen är starkast kring en skolskjutning, men även de två naturkatastroferna skapar viss oro. Gällande hur stark oro för att liknande händelser kan inträffa igen och drabba nära och kära är de två händelserna med starkare grad av fokusering också de händelser som medborgare är mer oroade över.

Tabell 2. Kognitiva reaktioner på fokuserande händelser

		Kognitiva reaktioner			
	Vem är ansvarig då det sker en liknande händelse?*	Vem borde göra mer då det sker en liknande händelse?	Hur oroad är du över att en liknande händelse kan inträffa igen?***	Hur oroad är du över att en liknande händelse kan drabba din släkt och vänner?*	
<b>Skol-skjutningen</b>	Polis (6,0) Regering (6,0) Riksdag (6,0)	Politiska partier (6,0) Regering (5,5) Riksdag (5,5)	5,0	5,5	
<b>Annandags stormen</b>	Räddningsverket (7,0) Polisen (6,5) Försvarsmakten (6,0) Regering (6,0)	Politiska partier (5,0) Riksdag (4,5) Regering (4,5)	3,5	5,0	
<b>Vattenkrisen</b>	Räddningsverk (6,0) Polis (5,0) Medier (5,0) Medborgare (5,0)	Medborgare (5,0) Politiska partier (4,0) Medier (3,0)	2,0	2,0	
<b>Över-svämningar</b>	Räddningsverket (7,0) Medier (6,0) Polis (6,0) Medborgare (6,0)	Regering (6,0) Riksdag (5,0) Politiska partier (5,0)	4,0	3,0	

Notera: Självrapporterade känslor (1–7), medianvärde per grupp. SCL (hudkonduktans) medelvärde per grupp. Kruskal-Wallis test, signifikansnivåer: † =  $p < 0,10$ , \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Bland de kognitiva reaktionerna finns skillnader i ansvarstillskrivningen för riksdag, regering och medborgare, samt hur oroad man är att något liknande ska inträffa igen eller påverka ens egen bekantskapskrets.

I Tabell 3 presenteras korrelationsanalyser mellan de emotionella och de kognitiva reaktionerna. Ett intressant resultat, som till viss del motsäger teorin om AI, är att inga signifikanta korrelationer mellan känslor och ansvarsvariablerna hittades. Bland de signifikanta resultaten finns en korrelation mellan ilska och förekomsten av andra negativa känslor som sorg, oro och rädsla. Den starkaste korrelationen mellan emotionella och kognitiva reaktioner identifieras mellan en persons oro för att en liknande händelse kan inträffa igen och självrapporterade känslor av rädsla och oro. Samma mönster gäller för frågan om händelsen kan påverka släkt och vänner. Emotionella reaktioner i form av omedvetna reaktioner (SCL) korrelerar med oro samt oro för att händelsen ska inträffa på nytt. På individnivå finns det alltså ett mönster mellan SCL och självrapporterade känslor, något som inte påträffades då vi jämför reaktionerna på gruppnivå mellan händelserna.

Tabell 3. Korrelationer mellan emotionella och kognitiva reaktioner

	Ilska	Rädsla	Oro	Sorg	Hopp	SCL (medel)	Händer igen	Påverka släkt och vänner
Ilska		,346†	,392*	,608**				
Rädsla	,346†		,629**	,515**	,405*		,705**	,664**
Oro	,392*	,626**		,381*		-,396*	,647**	,539**
Sorg	,608**	,515**	,381*		,359†		,434*	
Hopp		,405*		,359†				
<b>Glädje</b>								
SCL			-,396*				-,392*	
Händer igen		,705**	,647**	,434*		-,392*		,710**
Påverka släkt och vänner		,664**	,539**				,710**	

Notera: Spearmans rangkorrelation, † =  $p < 0,10$ , \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ .

I tabellen förevisas inte de variabler där inga signifikanta korrelationer identifierades. Som exempel återfanns inga korrelationer mellan självrapporterade känslor eller SCL och vem i samhället man anser är ansvarig eller borde göra mer. Inte heller den självrapporterade känslan glädje hade samband med andra emotionella reaktioner eller kognitiva reaktioner.

Sammanfattningsvis är de emotionella medborgarreaktionerna starkt negativa; sorg, oro men också ilska och rädsla är återkommande för de olika typerna av händelser. De kognitiva reaktionerna påvisar hur medborgarna sätter ett stort ansvar på de politiska aktörerna, oavsett om händelsen är mänskligt initierad eller inträffar till följd av en naturkatastrof. I mindre och mer regionala kriser lyfts det personliga ansvaret hos medborgare fram. Samband som lyfts fram av tidigare forskning, exempelvis att ilska leder till större benägenhet att leta syndabockar, syns inte i korrelationerna mellan emotionella och kognitiva reaktioner. Däremot leder rädsla och oro medan man tar del av ett nyhetsinlägg även till en större oro för att en liknande händelse kan inträffa igen eller påverka släkt och vänner.

## Studie 2: Den initiala mediala rapporteringen om fokuserande händelser

### MATERIAL OCH METOD

En kris- eller katastrofsituation är ofta komplex, och användningen av olika typer av gestaltningar i medierapporteringen kan underlätta förståelsen av händelsen. Den mediala arenan studeras genom en kvantitativ innehållsanalys av den textmässiga medierapporteringen i den största finländska dagstidningen

*Helsingin Sanomat* (HS). Alla nyhetstexter, ledare samt insändare som berörde de fyra händelserna under de två första veckorna efter att händelserna inträffat inkluderas i studien ( $N = 320$ ). Insändare och ledare inkluderades eftersom de representerar en central kommunikationskanal mellan medborgare och politiska aktörer och tillåter direkt systemkritik och skuldbeläggning, en central demokratisk funktion som Pantti och Wahl-Jorgensen (2011: 118) benämner ”disaster citizenship”. Materialet samlades in från HS tryckta version, som finns tillgänglig online ([www.hs.fi/paivanlehti](http://www.hs.fi/paivanlehti)). På grund av HS starka position i det finländska samhället<sup>4</sup> kan tidningen ses som den främsta samhälleliga granskaren, vakthunden och agendasättaren (Lounasmeri 2013: 385).

De variabler som analyseras är rapporteringens omfattning, nyhetsgestaltningar (*framing*) och skuldbeläggning. Nyhetsgestaltningar studeras utgående från Semetkos och Valkenburgs (2000) kodschema som lyfter fram ansvarstillskrivning (attribution of responsibility), mänsklig vinkling (human interest), ekonomi, moral och konflikt. Skuldbeläggning analyserades med utgångspunkt i tidigare forskning (Atkeson & Maestas 2012) som studerat skuld i efterdyningarna av orkanen Katrina. Skuldbeläggning kan vara såväl implicit (i form av ton eller ledande påståenden) som explicit (direkta uttalanden). I detta material noterades explicita skuldbeläggningar som lyfter fram en aktörs ansvar för det inträffade. Ett inter-reliabilitetstest<sup>5</sup> på ett slumpmässigt draget material om 30 nyhetstexter utfördes med en lägsta överensstämmelse på 0,93 för nyhetsgestaltningen och 0,80 för skuldbeläggning.

## RESULTAT

Sett till omfattningen av antalet texter som publiceras under de första två veckorna syns en klar skiljelinje mellan skolskjutningen (186 artiklar) och de andra tre händelserna (17–84 artiklar). De två händelserna med starkare fokuseringsgrad, skolskjutningen och stormen, är som förväntat de händelser som får större medieuppmärksamhet. Inledningsvis presenteras förekomsten av olika nyhetsgestaltningar under medierapporteringens två första två veckor (Tabell 4). I de studerade texterna är den vanligaste typen av gestaltning ansvarstillskrivning. De båda naturkatastroferna och vattenkrisen presenteras i en majoritet (60–80 %) av texterna utgående från en diskussion om ansvar, medan ungefär hälften av texterna om skolskjutningen lyfter fram ansvarsgestaltningen. Medierapporteringen om kriser och katastrofer har ofta också en mänsklig vinkling, vilket är allra vanligast förekommande i fallet med skolskjutningen

4 Helsingin Sanomat är den största tidningen i Finland med 849 000 läsare dagligen under den studerade tidsperioden (2007–2013). Den näst största tidningen, *Aamulehti*, hade 281 000 dagliga läsare. Helsingin Sanomat är en politiskt obunden tidning.

5 Holstis inter-reliabilitetsformel (IR) användes där  $IR = 2M / (N_1 + N_2)$ . M representerar antalet överensstämmelser mellan kodarna,  $N_1$  är det totala antalet kodningsbeslut för kodare 1 och  $N_2$  är det totala antalet kodningsbeslut för kodare 2.

(61 %). Exempel på en mänsklig vinkling är texter som lyfter fram hur personer drabbats av händelsen och som appellerar till känslor av empati eller medlidande. Skolskjutningen är den händelse som i större utsträckning än de tre andra presenteras utgående från en moraldiskussion, där exempelvis religiösa aktörer intervjuas, medan naturkatastroferna och vattenkrisen istället gestaltas genom en diskussion om ekonomiska konsekvenser.

Tabell 4. Förekomsten av olika nyhetsgestaltningar i medierapporteringen (%)

	Ansvar	Mänsklig vinkling	Konflikt	Moral	Ekonomi	N
<b>Skolskjutningen</b>	54	61	22	34	9	186
<b>Annandagsstormen</b>	71	43	37	11	37	84
<b>Vattenkrisen</b>	82	39	21	12	24	33
<b>Översvämningar</b>	61	29	6	-	29	17

Notera: en artikel kan innehålla flera olika gestaltningar. Procentraderna summeras således inte till 100 %. Exempelvis: värdet 54 % för ansvars-gestaltning i skolskjutningsmaterialet betyder att 54 % av de 186 artiklarna innehöll ansvars-gestaltning.

I nyhetsrapporteringen om skolskjutningen förekom kritik och skuldbeläggning i 34 texter (17,5 %) och i rapporteringen om vattenkrisen i 17 fall (50 %). Annandagsstormens rapportering lyfte fram skuld i 30 artiklar (34,5 %), medan enbart en artikel om översvämningarna tog upp denna form av kritik. Tabell 5 lyfter fram hur förekomsten av skuldbeläggning varierar i relation till de olika nyhetsgestaltningarna. Det vanligaste förekommande mönstret är att ungefär 30 % av artiklarna innehåller någon form av skuldbeläggning bland gestaltningar av ansvarstillskrivning, moral, ekonomiska konsekvenser och mänsklig vinkling. Den nyhetsgestaltning som i störst utsträckning förekommer tillsammans med skuldbeläggning är konfliktgestaltningen (63 %).

Tabell 5. Artiklarnas nyhetsgestaltning samt förekomsten av skuldbeläggning

Skuldbeläggning	Nyhetsgestaltningar				
	Ansvarstillskrivning***	Mänsklig vinkling†	Konflikt***	Moral†	Ekonomi**
ja	67 (34 %)	45 (26,8 %)	51 (63 %)	23 (29,9 %)	21 (35 %)
nej	130 (66 %)	123 (73,2 %)	30 (37 %)	54 (70,1 %)	39 (65 %)

Notera: † =  $p < 0,10$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$  (chi-kvadrat-test). Antalet texter innehållande en viss gestaltning redovisas (N = 335), samt ifall skuldbeläggning förekommer eller inte bland dessa artiklar, Chi-kvadrat-test utförd på korstabuleringar mellan "förekomst av nyhetsgestaltningstypen" i artikel (ja/nej) och förekomst av "skuldbeläggning" (ja/nej).

För att undersöka vilka olika nyhetsgestaltningar och skuldbeläggningar som används tillsammans i rapporteringen utfördes en två-steps klusteranalys. Algoritmen för autoklusteranalyser visade att en modell med tre kluster var den bästa lösningen<sup>6</sup>. I Tabell 6 presenteras de tre kluster som identifierades i analysen. För varje kluster presenteras även den procentuella fördelningen av artiklar som tillhör de fyra olika händelserna.

### **SKULDBELÄGGNING, MEN MED MÅNGA OLIKA INFALLSVINKLAR**

Kluster 1 innehåller artiklar som lyfter fram många olika infallsvinklar i rapporteringen, som ansvar, en mänsklig vinkling och moral. Detta kluster är också det enda klustret som innehåller en konfliktvinkling, samt det kluster som har den högsta andelen rapportering kring ansvarstillskrivning och en mänsklig infallsvinkel. I texterna förekommer skuldbeläggning i relativt hög grad (cirka 40 %). Kluster 1 består till 61 % av nyhetstexter om skolskjutningen. Annandagsstormen står för cirka 28 % av texterna. De två händelser med lägre grad av fokusering representeras enbart i 9 % (vattenkrisen) respektive 2 % av texterna.

### **MORALFRÅGOR**

Kluster 2 representeras av kombinationen texter som lyfter fram moral och en mänsklig infallsvinkel, och antalet artiklar där skuldbeläggning förekommer är väldigt låg (cirka 5 %). Även i klustret som lyfter fram moralfrågor är det texter om skolskjutningen i Jokela som dominerar (cirka 70 %), följt av Annandagsstormen (cirka 15 %) och Översvämningarna (10 %). Vattenkrisen har en mycket låg andel av de texter som representeras av kluster 2, endast 5 %.

### **EKONOMIFRÅGOR**

I det tredje klustret återfinns texter som lyfter fram ekonomiska aspekter, men som även fokuserar på ansvarstillskrivning. Skuldbeläggning förekommer i ungefär 13 % av fallen. En något större spridning mellan de fyra olika händelserna finns här, men skolskjutningen har även här den högsta andelen (45 %). Annandagsstormen (32 %) och vattenkrisen (20 %) är också relativt väl representerade. Översvämningarna står för cirka 3 %.

6 Klusteranalysen skapades utifrån klusterkriteriet Schwarz's BIC och klusterdistansmättet logaritmerad sannolikhet (*log-likelihood*). 59 artiklar placerades i ett outlier-kluster.

Tabell 6. Tre kluster av artiklar gällande nyhetsgestaltning och skuldbeläggning

Nyhetsgestaltning	Kluster 1 (N = 98)	Kluster 2 (N = 103)	Kluster 3 (N = 60)	N
<i>Ekonomi</i>			20 (33 %)	60
<i>Ansvar</i>	98 (100 %)		60 (100 %)	195
<i>Mänsklig</i>	85 (87 %)	60 (58 %)		167
<i>Konflikt</i>	46 (47 %)			79
<i>Moral</i>	28 (29 %)	27 (26 %)		77
<i>Skuldbeläggning</i>	38 (39 %)	5 (5 %)	8 (13 %)	72

Sammanfattningsvis finns det skillnader i mediernas rapportering om olika typer av kriser och katastrofer. Som väntat är det de större händelserna som får mer utrymme i nationell medierapportering. De nyhetsgestaltningar som används lyfter ofta fram ansvarstillskrivning. De skillnader mellan händelserna som kan identifieras är dels hur rapporteringen om skolskjutningen skiljer sig från de andra händelserna, med fokus på moral och en mänsklig vinkling. Naturkatastroferna och vattenkrisen diskuteras i sin tur även utgående från ekonomiska ramverk. Skuldbeläggningen i medierapporteringen är starkt kopplad till användningen av konfliktramverk, men skuldbeläggning förekommer också i texter som utgår från många olika infallsvinklar.

## Studie 3: Riksdagsdebatten under de efterföljande nio månaderna

### MATERIAL OCH METOD

Den formella politiska arenan analyserades genom en kvantitativ innehållsanalys av den parlamentariska debatten i riksdagens plenum under de efterföljande nio månaderna efter att de fyra händelserna hade inträffat. Alla debattinlägg som nämner händelsen inkluderades. Transkriberade dokument från plenum finns tillgängliga via [www.riksdagen.fi](http://www.riksdagen.fi), och genom en sökning identifierades 16 plenum som nämner skolskjutningen, 11 som nämner Annandagsstormen och nio var för vattenkrisen och översvämningarna vilket sammanlagt handlar om 132 debattinlägg. Syftet med studien var att se om det förekommer skillnader i hur olika typer av kriser och katastrofer politiseras på den parlamentariska arenan.

De aspekter som analyseras är debattinläggens gestaltning, skuldbeläggning, användningen av olika känslor samt vilka olika förslag till åtgärder som förs fram. Kodschemat för gestaltning och skuldbeläggning är det samma som används i studie 2 (Semetko & Valkenburg 2000; Atkeson & Maestas 2012). De känslouttryck som analyseras kodades utgående från tidigare forskning om affektiv politisk kommunikation (se t.ex. Brader & Valentino 2007; Huddy m.fl. 2007; Neuman m.fl. 2007) och referenser till ilska, rädsla, sorg, hopp och

medkänsla noterades. Diskussionen om vilka lösningar som är möjliga utgår bland annat från vad som definieras som problemet och förslag till åtgärder (Birkland & Warnement 2014; Roggeband & Vliegenthart 2007: 529). I den initiala kodningen noterades förslag till lösningar, och därefter företogs en omkodning till mer generella kategorier för att kunna jämföra händelserna. Ett inter-reliabilitetstest utgående från Holstis formel på ett randomiserat urval av 15 debattinlägg gav en lägsta överensstämmelse på 0,85 för gestaltningen, 0,9 för känslouttryck och total överensstämmelse (1,0) gällande skuldbeläggning.

## RESULTAT

Resultatet från den kvantitativa innehållsanalysen av de 132 debattinlägg som framfördes i plenum under de nio efterföljande månaderna efter att en kris eller katastrof inträffat påvisar såväl likheter som skillnader i hanteringen av händelserna. Inledningsvis presenteras de gestaltningar som identifierades i debattinläggen utgående från samma kodschema som användes i studien av medierapportering. En jämförelse mellan medierapporteringen och riksdagsdebatten företas i slutdiskussionen. Debatten i plenum fokuserar i väldigt stor utsträckning på ansvarstillskrivning (Tabell 7). Ungefär 90 % av inläggen hänvisar till någon form av ansvar i debatten om stormen, översvämningarna och vattenkrisen. För skolskjutningen är andelen något lägre (66 %), men ansvar är fortsättningsvis den mest dominerande kategorin. Liknande skillnader mellan de fyra olika händelserna återfinns också i fokus på ekonomiska frågor, där endast cirka 30 % av inläggen om skolskjutningen lyfter fram ekonomiska aspekter, medan en majoritet av debattinläggen om de tre övriga händelserna diskuterar ekonomi i någon form.

Tabell 7. Förekomsten av olika gestaltningar i riksdagsdebatten under de efterföljande nio månaderna (%)

	Ansvar	Mänsklig vinkling	Konflikt	Moral	Ekonomi	N
<b>Skolskjutningen</b>	66	42	13	15	29	55
<b>Annandags stormen</b>	89	43	29	-	64	14
<b>Vattenkrisen</b>	89	9	3	-	57	35
<b>Översvämningar</b>	89	21	11	-	82	28

Notera: ett debattinlägg kan innehålla flera olika gestaltningar. Procentraderna summeras således inte till 100 %. Exempelvis: värdet 66 % för ansvarsgestaltning i skolskjutningsmaterialet betyder att 66 % av de 55 debattinläggen innehöll ansvarsgestaltning.



Andra skillnader är att den mänskliga vinklingen i riksdagsanförandena är mera vanligt förekommande då större och mer omfattande händelser diskuteras, som skolskjutningen och annandagsstormen. Sett till antalet inlägg per händelse är skillnaderna inte märkbart stora mellan händelserna. De mindre regionala kriserna lyfts fram i ungefär 30 inlägg, medan skolskjutningen diskuteras i 55 inlägg. En förklaring till det låga antalet inlägg om Annandagsstormen är att den inträffade under riksdagens vinteruppehåll, och därför hade en väsentlig del av den politiska diskussionen redan förts i andra kanaler när riksdagen återupptog sitt arbete.

Förekomsten av olika känslouttryck i riksdagsdebatten (Tabell 8) är relativt låg, speciellt andelen inlägg som uttrycker negativa känslor som ilska och rädsla, och inga stora skillnader mellan olika typer av händelser kan identifieras. Den största skillnaden syns i hur sorg och medkänsla uttrycks, där skolskjutningen är den händelse som gav upphov till inlägg som uttrycker dessa känslor. Detta är i sig förstäligt eftersom händelsen resulterade i en hög döds-siffra i en finländsk kontext. Anmärkningsvärt är att användningen av positiva känslor i form av hopp och stolthet över hur händelsen har hanterats är högre än användningen av negativa uttryck.

Tabell 8. Förekomsten av olika känslouttryck i riksdagsdebatten

	Ilska	Rädsla	Sorg	Hopp	Medkänsla	N
<b>Skolskjutningen</b>	1	4	12	7	16	55
<b>Annandagsstormen</b>	3	2	-	3	3	14
<b>Vattenkrisen</b>	-	1	2	5	2	35
<b>Översvämningar</b>	5	2	1	1	7	28

Notera: Antalet inlägg redovisas och ett debattinlägg kan innehålla flera olika känslouttryck. Kategorin hopp innehåller referenser till stolthet, exempelvis positiva uttryck över hur olika aktörer har hanterat händelsen.

Förekomsten av känslouttryck i de olika gestaltningar som debattinläggen använder sig av presenteras i Tabell 9. En ansvarsgestaltning förekommer med alla de olika typer av känslouttryck som studeras, men främst i samband med medkänsla. Även en mänsklig vinkling används tillsammans med många olika typer av känslor, men det är sorg och medkänsla som dominerar. I samband med ett ekonomiskt ramverk lyfts ilska och medkänsla fram.

Tabell 9. Användningen av känslouttryck per gestaltning

	Rädsla	Ilkska	Sorg	Hopp	Medkänsla	N
<b>Ansvar</b>	7 (7 %)	9 (9 %)	9 (9 %)	5 (5 %)	23 (22 %)	104
<b>Mänsklig vinkling</b>	4 (11 %)	5 (13 %)	15 (40 %)	5 (13 %)	23 (61 %)	38
<b>Konflikt</b>	–	6 (40 %)	–	2 (13 %)	4 (27 %)	15
<b>Moral</b>	–	–	4 (50 %)	1 (13 %)	5 (63 %)	8
<b>Ekonomi</b>	2 (3 %)	8 (12 %)	3 (4 %)	4 (6 %)	14 (21 %)	68

Notera: Antalet inlägg redovisas och ett debattinlägg kan innehålla flera olika känslouttryck. Kategorin hopp innehåller referenser till stolthet, exempelvis positiva uttryck över hur olika aktörer har hanterat händelsen.

De lösningar som förs fram kan grupperas enligt fem olika övergripande teman: 1) Lösningar som rör ekonomi och förespråkar ekonomisk hjälp eller ekonomiska insatser för att hantera problemet; 2) lösningar som lyfter fram policyförändring; 3) inlägg som förespråkar mer forskning eller ett behov av utredningar kring händelsen; 4) inlägg som kräver en förbättring i kriskommunikationen; 5) inlägg som lyfter fram bredare samhällsliga förändringar. Bland alla debattinlägg om skolskjutningen i Jokela lyfts ekonomiska lösningar fram i 25 % av inläggen, och policyförändringar i 13 %. Skolskjutningen är den enda händelse som diskuteras utgående från att en del av lösningen är bredare samhällsliga förändringar av attityder och värderingar (11 %). Den andra mänskligt initierade krisen, vattenkrisen, diskuteras i 34 % av inläggen utgående från ekonomiska lösningar, och i 26 % av inläggen efterlyses en förbättrad kriskommunikation. Annandagsstormen är den händelse där debatten i stor utsträckning lyfter fram forskning och fler utredningar (43 %), men också policyförändringar (21 %) och en förbättrad kriskommunikation (21 %). Översvämningarna diskuteras övergripande utgående från en ekonomisk lösning (57 %) och mer forskning (36 %).

Sammanfattningsvis är riksdagsdebatten om kriser och katastrofer relativt likartad, oavsett om händelsen är en nationell kris eller en mer regional händelse. De vanligast förekommande ramverken är ansvarstillskrivning och en ekonomisk diskussion. En intressant avvikelse från tidigare forskning är att skuldbeläggning förekommer väldigt litet, detta syns även i en låg användning av ett konfliktramverk. Användningen av känslouttryck i debatten är överraskande låg och den rationalitet som ofta eftersträvas verkar existera, även om föremålet för debatt är känsloladdade händelser.

## Diskussion och konklusioner

Kriser och katastrofer efterföljs av en annorlunda inramning än vardagspolitik. Ett samhällsklimat som tillåter politisk förändring, söker svar på svåra frågor samt innehåller starka känslor och en diskussion om ansvar. Hur definieras och politiseras en fokuserande händelser på olika arenor i samhället? Denna artikel

tog avstamp i en bred förståelse av hur kriser och katastrofer påverkar samhället. En negativ händelse efterföljs ofta av oroade medborgare som kräver någon form av åtgärder, och utgående från mediernas uppgift i samhället – att granska makthavarna – kan vi förvänta oss en nyhetsrapportering som letar efter syndabocker och misstag. Dessa förutsättningar legitimerar och närmast kräver reaktioner på den formella politiska arenan. Eller som Kingdon (2003: 165) säger, det öppnas ”a window of opportunity”. Utvärderingen av makthavare i krissituationer skiljer sig ändå från vardagliga politiska ärenden, eftersom vi inte i lika stor utsträckning kan förlita oss på politiska positioner när en farlig eller hotfull situation ska hanteras.

I slutdiskussionen vill jag belysa eventuella skillnader mellan hur olika typer av fokuserande händelser förstås och definieras på olika arenor i samhället. Tyngdpunkten ligger dels på de emotionella och kognitiva reaktionerna på olika arenor i form av gestaltning och ansvarstillskrivning, och dels på samspelet mellan dessa. Vilka typer av känsloreaktioner har medborgare och hur ser deras förståelse av ansvar ut? Hur definieras händelserna på den mediala arenan och den parlamentariska arenan utgående från gestaltningar, skuldbeläggning och möjliga lösningar. Det material som ligger till stöd för slutdiskussionen utgår från de tre delstudierna där störst fokus på de emotionella reaktionerna återfinns i studien om medborgare, medan fokus på gestaltning och ansvarstillskrivning framhålls i studierna om medierapporteringen och den politiska debatten i riksdagen.

De initiala emotionella reaktionerna som följer av en fokuserande händelse är starkt negativa – medborgare upplever oro, sorg och rädsla, och händelser som upplevs som mer farliga och som potentiella hot mot nära och kära är händelser med en starkare grad av fokusering. Ur ett biologiskt perspektiv är detta vad vi kan förvänta oss; det är farans omfattning som får oss att reagera (Soroka 2014) och inte exempelvis om det är en människa eller ett naturfenomen som står bakom händelsen. De efterföljande kognitiva reaktionerna hos medborgare, exempelvis i form av vem som *borde göra mer* i liknande situationer, påvisar en förväntan om att politiska aktörer ska ta sitt ansvar och att det finns utrymme för förbättring. Men medborgarna lyfter även fram hur ett stort ansvar ligger hos dem själva, speciellt då det handlar om mindre kriser och katastrofer som hanteras på regional nivå. Detta visar hur känslor inte underminerar de kognitiva reaktionerna efter en fokuserande händelse. I motsats till en tidigare uppfattning om hur känslor och rationalitet är varandras motsatser, och hur det eftersträvarsvärda snarast är det senare, visar ny forskning på hur en förståelse av känslor leder till rationellt politiskt beteende, vilket bidrar till en bättre förståelse av mänsklig aktivitet, inklusive politik (Brader 2005; MacKuen, Marcus, Neuman & Keele 2007; 2010; Marcus 2013). Samspelet mellan emotion och kognition påvisas i studien av medborgarreaktioner exempelvis i kopplingen mellan de omedvetna reaktionerna i form av hudkonduktans (SCL)

och oron för att en liknande händelse ska inträffa igen. I motsats till utgångspunkterna i teorin om affektiv intelligens (AI) visar denna studie att de självrapporterade känslorna inte har ett samband med ansvarsutkrävande, vilket är överraskande. I riksdagsdebatten däremot syns samspelet i de inlägg där olika känslouttryck korrelerar med användningen av bestämda gestaltningar. Ilska är kopplat till konflikter medan en mänsklig vinkling ofta innehåller referenser till sorg, hopp eller medkänsla.

De emotionella reaktionerna på den formella politiska arenan är nedtonade i jämförelse med hur starkt medborgare reagerar, och fokus flyttas från de negativa känslorna till mer positiva känslor i form av hopp och solidaritet. Analysen av riksdagsdebatten påvisar en debatt nästan helt utan skuldbeläggning, och konfliktgestaltningen används sparsamt. Den parlamentariska oppositionen tar inte tillfället i akt att i en krissituation lyfta fram regeringens misslyckanden. En av förklaringarna kan vara att alla händelserna inträffar i mitten av en mandatperiod och således blir ingen av händelserna en valfråga. En annan möjlig förklaring ligger i den finländska politiska kulturen med konsensusbyggande samt i förekomsten av en majoritetsregering i de studerade debatterna. Därför vore det intressant för fortsatt forskning att studera hur samma händelse diskuteras i olika politiska system, ett möjligt fall skulle vara Annandagsstormen som härjade i stora delar av Norden. Resultatet visar ändå hur det i svåra situationer, där hela nationen ifrågasätter hur något som detta kan inträffa, finns utrymme för empati som sträcker sig över politiska preferenser.

Definitionen eller politiseringen av händelserna i medierapporteringen och i riksdagsdebatten är relativt liknande. Såväl i medierna som i parlamentet är det diskussionen om ansvar som är mest central efter en fokuserande händelse. Skillnaderna är att medierna i högre grad även diskuterar frågor om skuldbeläggning och moral samt använder sig av en affektiv mänsklig vinkling, medan fokus på den formella politiska arenan gäller framförallt en ekonomisk dimension. Dessa skillnader i användning av olika ramverk kan bero på att medierna och politikerna har olika uppgifter där den mediala diskussionen kan vara bredare med fokus på kritisk granskning, medan den politiska diskussionen ska resultera i konkreta policyförändringar och lagförslag.

Avslutningsvis vill jag lyfta fram diskussionen om skillnader mellan olika typer av händelser. Styrkan hos händelserna delas i denna artikel in i starkare och svagare grad av fokusering. De starkare fokuserande händelserna kan här närmast beskrivas som nationella kriser, medan de svagare fokuserande händelserna i sin tur är regionala kriser. Som bland andra Deverell (2012) poängterat har den senare typen av händelser försumrats inom krisforskning, även om dessa händelser också har potential att påverka den politiska debatten. Som inledningsvis poängterades är det de händelser som har en starkare grad av

fokusering som också väcker starkare känslor. Även i medierapporteringen syns ett starkt fokus på dessa händelser. Skolskjutningen är den händelse som mest skiljer sig från de tre andra händelserna till sin natur och kan ses som en oförståelig kris (Boin, McConnell & 't Hart 2008: 19), vilket leder till att aktörer har större möjlighet att definiera och diskutera händelsen utgående från egna värderingar. På den formella politiska arenan får händelserna ändå relativt likadan behandling, så att även mindre regionala kriser diskuteras under flera plenum i riksdagen. Det betyder att trots att en svagare fokuserande händelse inte får lika stort utrymme i nyhetsmedierna, ses händelsen ändå som en allvarlig samhällelig fråga som oroar medborgare (Wolfe, Jones & Baumgartner 2013), vilket uppmärksammas på den formella politiska arenan.

När medborgarna får frågan om vem i samhället som är ansvarig då det sker kriser och katastrofer, fördelas ansvaret inte enbart till politiska ledare, utan också till medborgarna själva. Trots att fokuserande händelser politiseras i en komplex debatt om ansvar, gestaltning och lösningar, handlar fokuserande händelser också till stor del om sårbarhet och ett samhälle som möter känslor av sorg, oro och rädsla. En viktig balansgång blir sökandet av syndabockar och förmedlandet av att situationen kan lösas. Därför skapar interaktionen mellan olika samhälleliga arenor en central utgångspunkt för en djupare förståelse av fokuserande händelser.

## Referenser

- Altheide, David L., 2002. *Creating Fear. News and the Construction of Crisis*. New York: Aldine de Gruyter.
- Atkeson, Lonna Rae & Cherie D. Maestas, 2012. *Catastrophic Politics: How Extraordinary Events Redefine Perceptions of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrett, Lisa Feldman, 2006. "Solving the Emotion Paradox: Categorization and the Experience of Emotion", *Personality and Social Psychology Review* 10(1): 20–46.
- Baumgartner, Frank R., Christoffer Green-Pedersen & Bryan D. Jones, 2006. "Comparative Studies of Policy Agendas", *Journal of European Public Policy* 13(7), s 959–974.
- Birkland, Thomas A. & Regina G. Lawrence, 2009. "Media Framing and Policy Change After Columbine", *American Behavioral Scientist* 52(10): 1405–1425.
- Birkland, Thomas A., 1997. *After Disaster. Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas A., 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Boin, Arjen & Paul 't Hart, 2003. "Public Leadership in Times of Crises: Mission Impossible?", *Public Administration Review* 63(5): 544–553.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart & Sanneke Kuipers, 2018. "The crisis Approach", s 23–28 i Rodríguez, Havidán, Donner, William & Trainor, Joseph. E. (red.), *Handbook of Disaster Research*. Cham: Springer.

- Brader, Ted & Nicholas A. Valentino, 2007. "Identities, Interests, and Emotions: Symbolic versus Material Wellsprings of Fear, Anger, and Enthusiasm", s 180-201 i Neuman, Russell, Marcus, George, E., Crigler, Ann N. & MacKuen, Michael (red.), *The Affect Effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brader, Ted, 2006. *Campaigning for Hearts and Minds: How Emotional Appeals in Political Ads Work*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brändström, Annika & Sanneke Kuipers, 2003. "From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures", *Government and Opposition* 38(3): 279-305.
- Campbell, Donald T. & Julian C. Stanley, 1963. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.
- Cobb, Roger W. & Charles D. Elder, 1972. *Participation in American Politics - The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Dearing, James W. & Everett Rogers, 1996. *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, Kalifornien: Sage Publications, Inc.
- Deverell, Edward, 2012. "Investigating the Roots of Crisis Management Studies and Outlining Future Trajectories for the Field", *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 9(1), ISSN (Online) 1547-7355.
- Drabek, Thomas E., 1991. "The Evolution of Emergency Management", s 3-29 i Drabek, Thomas E., & Hoetmer, Gerard J. (red.), *Emergency Management: Principles and Practice for Local 215 Government*. Washington DC: ICMA.
- Easton, David, 1965. *A System Analysis of Political Life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ferry, Leonard & Rebecca Kingston, 2008. "Introduction: The emotions and the history of political thought", s 3-18 i Ferry, Leonard & Kingston, Rebecca (red.), *Bringing the passions back in: The emotions in political philosophy*. Vancouver: UBS Press.
- Fry, Katherine, 2003. *Constructing the heartland: Television news and natural disaster*. Cresskill: Hampton Press.
- Goss, Kristin A, 2001. "The Smoking Gun: How Focusing Events Transform Politics". Paper, Political Psychology and Behavior Workshop, Harvard University, USA.
- Gruszczynski, Michael W., Amanda Balzer, Carly M. Jacobs, Kevin B. Smith & John R. Hibbing, 2013. "The Physiology of Political Participation", *Political Behavior* 35(1): 135-152.
- Haidt, Jonathan, 2001. "The Emotional Dog and Its Rational Tail: A Social Intuitionist Approach to Moral Judgment", *Psychological Review* 108(4): 814-834.
- Huddy, Leonie, Stanley Feldman, Charles Taber & Gallya Lahav, 2005. "Threat, Anxiety, and Support of Antiterrorism Policies", *American Journal of Political Science* 49(3): 593-608.
- Jin, Yan, Julia Daisy Fraustino & Brooke Fisher Liu, 2016. "The Scared, the Outraged, and the Anxious: How Crisis Emotions, Involvement, and Demographics Predict Publics' Conative Coping", *International Journal of Strategic Communication* 10(4): 289-308.
- Johansson, Bengt, 2004. "Journalistikens nyhetsvärderingar", s 223-240 i Nord, Lars & Strömbäck, Jesper (red.), *Medierna och demokratin*. Lund: Studentlitteratur.
- Jones, Bryan D & Frank R. Baumgartner, 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.

- Kim, Hyo J. & Glen T. Cameron, 2011. "Emotions Matter in Crisis: The Role of Anger and Sadness in the Publics' Response to Crisis News Framing and Corporate Crisis Response", *Communication Research* 38(6): 826-855.
- Kingdon, John W., 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Kraemer, Helena Chmura & Christine Blasey, 1987. *How Many Subjects? Statistical Power Analysis in Research*. London: Sage.
- Kreps, Gary A. (red.), 1989. *Social Structure and Disaster*. Delaware: University of Delaware Press.
- Kroll-Smith, J. Stephen & Stephen R. Couch, 1993. "Technological Hazards", s 79-91 i Wilson, John P. & Raphael, Beverley (red.), *International Handbook of Traumatic Stress Syndromes*. New York: Springer.
- Lerner, Jennifer S. & Larissa Z. Tiedens, 2006. "Portrait of the Angry Decision Maker: How Appraisal Tendencies Shape Anger's Influence on Cognition", *Journal of Behavioral Decision Making* 19(2): 115-137.
- Lindholm, Jenny, 2016. *The Tree we Heard Fall – Analyzing the Societal Processes Following Focusing Events*. Åbo: Åbo Akademi Förlag.
- Lounasmeri, Lotta, 2013. " 'Power Investigation' Neglected: The case of the Finnish newspaper Helsingin Sanomat", *Journal of Contemporary European Studies* 21(3), s 382-395.
- Louw, Eric, 2010. *The Media & Political Process*. London: Sage.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- MacKuen, Michael, George E. Marcus, Russel Neuman & Luke Keele, 2007. "The Third Way: The Theory of Affective Intelligence and American Democracy", s 124-151 i Neuman, Russell, Marcus, George, E., Crigler, Ann N. & MacKuen, Michael (red.), *The Affect Effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Maguire, Brendan, Georgie Ann Weatherby & Richard A. Mathers, 2002. "Network News Coverage of School Shootings", *Social Science Journal* 39(3): 465-470.
- Maor, Moshe, 2014. "Policy Bubbles: Policy Overreaction and Positive Feedback", *Governance* 27(3): 469-487.
- Marcus, George E. 2013. "Reason, Passion, and Democratic Politics: Old Conceptions – New Understandings – New Possibilities", s 128-188 i Fleming, James E. (red.), *Nomos LIII: Passions and Emotions*. New York: New York University Press.
- Marcus, George E., Michael MacKuen & Russell Neuman, 2011. "Parsimony and Complexity: Developing and Testing Theories of Affective Intelligence", *Political Psychology* 32(2): 323-336.
- Marcus, George E., Russell Neuman & Michael MacKuen, 2000. *Affective Intelligence and Political Judgment*. Chicago: University of Chicago Press.
- Muschert, Glenn W, 2007. "Research in School Shootings", *Sociology Compass* 1(1), s 60-80.
- Neuman, Russell, George E. Marcus, Ann N. Crigler & Michael MacKuen, 2007. "Theorizing Affect's Effects", s 1-20 i Neuman, Russell, Marcus, George, E., Crigler, Ann N. & MacKuen, Michael (red.), *The Affect Effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nieminen, Hannu, Mervi Pantti & Anni Söderlind, 2009. *Medierna på marknaden – en introduktion till massmedier och massmedieforskning*. Helsingfors: Loki-Kirjat.

- Nohrstedt, Daniel, Fredrik Bynander, Charles Parker & Paul 't Hart, 2018. "Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems – A Systematic Literature Review", *Perspectives on Public Management and Governance* 1(4): 257–271.
- Nord, Lars & Jesper Strömbäck, 2005. "Hot på agendan. En analys av nyhetsförmedling om risker och kriser", *Krisberedskapsmyndighetens temaserie*, 2005:7.
- Nownes, Anthony J., 2017. "Celebrity Eendorsements and Voter Emotions: Evidence from two Experiments", *American Politics Research* 45(4): 648–672.
- Oatley, Keith. 1999. "Foreword", s xvii–xviii i Dalglish, Tim & Power, Mick (red.), *Handbook of Cognition and Emotion*. Chichester, UK: John Wiley & Sons.
- Olson, Richard Stuart, 2008. "Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame", s 154–170 i Boin, Arjen (red.), *Crisis Management, Volume III*. London: Sage.
- Pantti, Mervi Katriina & Karin Wahl-Jorgensen, 2011. "‘Not an act of God’: Anger and Citizenship in Press Coverage of British Man-made Disasters", *Media, Culture & Society* 33(1): 105–122.
- Poels, Karolien & Siegfried Dewitte, 2006. "How to Capture the Heart? Reviewing 20 years of Emotion Measurement in Advertising", *Journal of Advertising Research* 46(1): 18–37.
- Princen, Sebastiaan, 2009. *Agenda-Setting in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- McCombs Maxwell & Donald Shaw, 1991. "The Agenda-Setting Function of Mass Media", in Protes, David & McCombs, Maxwell E. (red.), *Agenda Setting – Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum.
- Quarantelli, Enrico Louis, 1998. *What is a Disaster? Perspectives on the Question*. New York: Routledge.
- Renshon, Jonathan, Joa Julia Lee & Dustin Tingley, 2015. "Physiological Arousal and Political Beliefs", *Political Psychology* 36(5): 569–585.
- Roggeband, Conny & Rens Vliegthart, 2007. "Divergent Framing: The Public Debate on Migration in the Dutch Parliament and Media, 1995–2004", *West European Politics* 30(3): 524–548.
- Rosenthal, Uriel, Arjen Boin & Louise K. Comfort, 2001. *Managing Crises*. Springfield: Charles C Thomas Publisher.
- Rothstein, Bo, 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS förlag.
- Roux-Dufort, Christophe, 2007. "Is Crisis Management (only) a Management of Exceptions?", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2): 105–114.
- Russell, James A., 2003. "Core Affect and the Psychological Construction of Emotion", *Psychological Review* 110(1): 145–172.
- Saylor, Conway F., Brian L. Cowart, Julie A. Lipovsky, Crystal Jackson & A. J. Finch Jr., 2003. "Media Exposure to September 11: Elementary School Students' Experiences and Posttraumatic Symptoms", *American Behavioral Scientist* 46(12): 1622–1642.
- Semetko, Holli A. & Patti M. Valkenburg, 2000. "Framing European politics: A content analysis of press and television news", *Journal of Communication* 50(2): 93–109.
- Sherman, Jeffrey W., Bertram Gawronski & Yaacov Trop (red.), 2014. *Dual-Process Theories of the Social Mind*. New York: Guilford Press.
- Soroka, Stuart N., 2014. *Negativity in democratic politics: Causes and consequences*. New York: Cambridge University Press.



- Strömbäck, Jesper, 2000. *Makt och medier*. Lund: Studentlitteratur.
- Terpstra, T., R. Zaalberg, J. de Boer & W. J. W. Botzen, 2014. "You Have Been Framed! How Antecedents of Information Need Mediate the Effect of Risk Communication Messages", *Risk Analysis* 34(8): 1506-1520.
- Timothy Coombs, W. & Sherry J. Holladay, 2007. "The Negative Communication Dynamic: Exploring the Impact of Stakeholder Affect on Behavioral Intentions", *Journal of Communication Management* 11(4): 300-312.
- Utz, Sonja, Friederike Schultz & Sandra Glocka, 2013. "Crisis Communication Online: How Medium, Crisis Type and Emotions Affected Public Reactions in the Fukushima Daiichi Nuclear Disaster", *Public Relations Review* 39(1): 40-46.
- Valentino, Nicholas A., Vincent L. Hutchings, Antoine J. Banks & Anne K. Davis, 2008. "Is a Worried Citizen a Good Citizen? Emotions, Political Information Seeking, and Learning via the Internet", *Political Psychology* 29(2): 247-273.
- Waldman, Suzanne, Lilia Yumagulova, Zeenat Mackwani, Carly Benson & Jeremy T. Stone, 2018. "Canadian Citizens Volunteering in Disasters: From Emergence to Networked Governance", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26(3): 394-402.
- Walgrave, Stefaan, and Peter Van Aelst, 2006. "The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory", *Journal of Communication* 56(1): 88-109.
- Wilson VanVoorhis, Carmen R. & Betsy L. Morgan, 2007. "Understanding Power and Rules of thumb for Determining Sample Sizes", *Tutorials in Quantitative Methods for Psychology* 3(2): 43-50.
- Wolfe, Michelle, Bryan D. Jones & Frank R. Baumgartner, 2013. "A Failure to Communicate: Agenda Setting in Media and Policy Studies", *Political Communication* 30(2): 175-192.
- Worrall, John L., 1999. "Focusing Event Characteristics and Issue Accompaniment: The Case of Domestic Terrorism", *Criminal Justice Policy Review* 10(3): 319-341.



# Ansvarsförskjutning och liberal styrning i skapandet av krismedvetna medborgare

Oscar L. Larsson

## Shifting Responsibilities and Liberal Governmentality in the Creation and Governance of the Prepared Citizen

Swedish security- and crisis management has since the beginning of the 1990s experienced discursive and organizational changes which has given rise to substantial shifts in responsibility – from state to individuals. This article aims to analyze and discuss the shift as well as the strategies deployed by the state to encourage crisis awareness and preparation among its citizens. The article notes that the governance of individual crisis awareness and preparation follows a liberal rationality in that it does not involve juridical or disciplinary tactics but operates on the sustained freedom and choice of individuals to comply. The shift in responsibility and the current forms of governance defies the theoretical and philosophical foundation of the liberal state and opens up important questions on defining the boundary of individual contra state responsibility for individual security and property. According to the liberal theory of a ‘social contract’ between the state and the citizen, individual liberty is exchanged for basic security provision provided by the state. This has also served as the foundation for the legitimacy of state power and its dominating power and monopoly of violence. If this contract and social bond is renegotiated in current crisis management in Sweden, it also invokes concern for the fundamental legitimacy of the state.

## Inledning

Den enskildes eget ansvarstagande utgör en viktig del av samhällets samlade förmåga att motstå och lindra konsekvenser av allvarliga störningar i samhällets funktionalitet. Med god kunskap och beredskap hos individen kan det offentliga inriktade insatserna på att stödja de som befinner sig i nöd och saknar förutsättningar att själva hantera en sådan situation. Försvarsberedningen anser att

Oscar L. Larsson är biträdande lektor vid Militärvetenskapliga institutionen, TA, Marinsektion vid Försvarshögskolan.  
E-mail: oscar.larsson@fhs.se

den enskilde har ett ansvar givet de omständigheter som råder i kris och krig och föreslår att individen ska ha en beredskap för att klara sin egen försörjning och omsorg under en vecka utan stöd från det offentliga (Ds 2017:66 s 77).

Citat ovan är taget ur en rapport som Försvarsberedningen offentliggjorde den 20 december 2017 och som fångar kärnan i vad jag hävdar är en pågående ansvarsförskjutning inom svensk kris- och säkerhetshantering – från stat till individ. Det är denna process som artikeln avser att analysera. Detta sker utifrån teorier om alternativa styrsätt och strategier som varken inkluderar tvångsmedel, i form av lagstiftning, eller ekonomiska incitament. Istället måste denna ansvarsförskjutning förstås som resultatet av medvetna försök att genom informations- och kunskapsförmedling påverka medborgarnas tankesätt på ett sätt som bevarar eller rentav främjar en känsla av frihet. Denna sammankoppling av makt och frihet utgör grunden för vad Michel Foucault har kommit att kalla liberal regerandekunst,<sup>1</sup> eller *liberal governmentality* (Foucault 2014). Governmentality kan ses som ett särskilt lämpligt instrument när man ska analysera styrning i liberaldemokratiska stater (Walters 2012, Miller & Rose 2008, Dean 2013; för en diskussion om olika statliga styrningstekniker, se Vedung & Hanséns bidrag i denna volym).

Bakgrunden till denna fallstudie är de betydande diskursiva och organisatoriska förändringar som svensk kris- och säkerhetshantering har genomgått sedan tidigt 1990-tal. Kalla krigets slut innebar för Sveriges del att hotet om ett storskaligt militärt angrepp på svenskt territorium näst intill helt kunde avskrivvas. Genom en breddad förståelse av fenomenet säkerhet kom samhällliga störningar och inhemska kriser att uppgraderas i betydelse och den civila delen av totalförsvaret att omorganiseras för krishanteringssyfte (Deverell, Hansén & Olsson 2015, Larsson 2015a). Samtidigt är det viktigt att notera att grunden för all krishantering *til syvende og sidst* handlar om medborgarnas säkerhet, vilket gör frågan om hur ansvaret för denna uppgift ska fördelas, särskilt intressant (Bergström 2016).

Omedelbart efter en olycka, vid en naturkatastrof eller i början av en långdragen kris är det ofta enskilda individer som griper in för att hjälpa andra eller vidtar åtgärder för att trygga sin egen säkerhet. Det tar förståeligt nog en längre tid innan offentlig krishantering och ansvariga myndigheter har fått en lägesbild och samlat ihop tillräckliga resurser för att undsätta behövande. Men det finns alltså en förväntan att det offentliga förr eller senare ska komma till undsättning (Ferguson, Schmidt & Boersma 2018, Boin & Bynander 2015).

1 Jag kommer att begränsa diskussionen av governmentality till dess liberala form. Det är också i denna form som det analytiska ramverket erbjuder den största analytiska vinsten i förhållande till andra maktförståelser och styrmodeller. För en bredare diskussion kring governmentality som ett analytiskt ramverk se bland annat (Walters 2012, Neumann & Sending 2007).

Frågan är dock vad som är en rimlig avvägning mellan individens och statens ansvar för människors säkerhet och trygghet.

Det är mot denna bakgrund som statens och myndigheternas förändrade syn på individers förmåga och ansvar under kriser blir en central statsvetenskaplig fråga. En analys av beskrivningar och styrinstrument kan ge oss viktiga insikter i det politiska – och i realiteten – förhandlingsbara förhållandet mellan stat och medborgare inom vad som ofta ses som en av statens grundläggande uppgifter, att sörja för medborgarnas säkerhet och skydd. Genom att studera centrala uppfattningar om individers ansvar och önskvärda egenskaper kan vi förstå de grundläggande idéerna som gör sig gällande om den krismedvetne medborgaren som styrbar och samtidigt bidragande till sin egen, men även samhällets säkerhet.

### **SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR**

Syftet med denna artikel är att analysera de bilder av medborgare/individer som återfinns i centrala utredningar och styrdokument, samt de styrtekniker som aktivt tillämpas av offentliga myndigheter för att förändra medborgarnas beteende i önskvärd riktning, och det utan att tillgripa tvingande eller ekonomiska maktmedel. Genom att applicera det teoretiska ramverket ”liberal regerandekunst” får vi en djupare insikt om den diskursiva ansvarsförskjutningen och hur denna implementeras genom olika styrtekniker, dvs. det vi kallar för liberal regerandekunst. Poängen är att styrningen sker utan tvång.

Undersökningen öppnar också upp för en diskussion om möjliga implikationer av ett utökat personligt ansvar för den egna säkerheten. Den empiriska analysen utgör på så vis grunden för den bredare teoretiska och kritiska diskussion, som avslutar artikeln.

*Frågeställningar som avses besvaras är:*

1. Hur förändras de officiella beskrivningarna av individernas roll, kapacitet och grundläggande ansvar i det svenska krishanteringssystemet över tid? (1995 – 2018)
2. Vilka styrtekniker används för att främja medborgarnas vilja att förändra sitt beteende och ta ett större eget ansvar för sin egen och samhällets säkerhet?
3. Vad innebär en ansvarsförskjutning för förhållandet mellan stat och medborgare, tolkat i ljuset av liberal kontraktsteori?

De första två frågorna är empiriska och besvaras genom en tudelad studie vars metoder och material diskuteras efter teoriavsnittet. Den sista frågan är teoretisk och syftar till att lyfta fram de centrala politisk-teoretiska implikationer för förhållandet mellan stat och medborgare, som kan tänkas följa av en förskjutning av säkerhetsansvaret. Utgångspunkten är kontraktsteoretisk.

Om vi ser en aktiv förskjutning av säkerhetsansvaret till den enskilda, vad kan detta tänkas innebära för relationen mellan stat och medborgare och statens grundläggande funktion och legitimitet?

### TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Artikeln utgår från att idéer och diskurser som uttrycks i språk har en avgörande betydelse i politiska processer och därför utgör ramarna för all form av maktutövning. I grunden för resonemanget ligger en konstruktivistisk och social ontologi, som gör gällande att världen inte avtäcks utan ständigt skapas och återskapas, och görs styrbar genom kunskapsanspråk och ett mer eller mindre medvetet språkbruk (Hacking 1999, Adler 1997, Bacchi & Goodwin 2016, Larsson 2015b, Larsson 2019b). I det nyligen publicerade specialnumret om idéanalys i statsvetenskap hävdar såväl Evert Vedung som Josefina Erikson att allt fler forskare har kommit att betona idéers betydelse för att förstå politiska processer (Erikson 2018, Vedung 2018). Idéer formar politiska aktörers uppfattningar och förser dem med en världsbild inom vilken information och kunskapsanspråk skapar ramarna för att tolka och styra politiska skeenden (Larsson 2015b, Larsson 2019b). En sådan utgångspunkt gör också gällande att politisk-teoretiska idéer har en avgörande betydelse i vår uppfattning om statens beskaffenhet och dess grundläggande uppgifter. Jag menar att vi erhåller en mer djupgående förståelse av politiska förändringar genom att förhålla det normativa till det praktiska och vice versa. Det är därför centralt att ge den empiriska studien en principiell inramning som senare möjliggör en diskussion om de möjliga implikationerna av en förskjutning av ansvaret för den enskildes och samhällets säkerhet.

En av de mest grundläggande idéerna om statens organisation och tvingande makt erhålls genom kontraktsteorin. I korthet hävdar denna i grunden liberala teori att individer ger upp en del av sin frihet i utbyte mot att staten erbjuder sina medborgare ett betydande skydd mot såväl externa som interna hot och faror. Inom den moderna kontraktsteorin är det just behovet av och sökandet efter säkerhet som kan förklara varför fria individer skulle välja att ingå i det kollektiv, som samlas inom statens gränser och inordnar sig i en särskild organisatorisk ordning, baserad på våldsmonopol och tvingande makt. Ett sådant arrangemang har såklart sina fördelar för att individer ska kunna ägna sig åt framåtskridande verksamhet och utveckling snarare än att med egna medel behöva sörja för sin säkerhet och överlevnad. Thomas Hobbes skriver om detta med en betydande klarhet i *Leviathan*, ett verk som brukar räknas som ett av de främsta inom kontraktsteorin:

Allt som utmärker en krigstid, då envar är envars fiende utmärker också den tid då människor lever utan annan säkerhet än den som deras egen styrka och uppfinningsriktighet erbjuder. I ett

sådant tillstånd finns ingen plats för arbetsamhet, eftersom arbetets frukter är osäkra... ingen konst, ingen litteratur, inget samhällsliv, och värst av allt, ständigt fruktan och risk för våldsamt död. Och människans liv är ensamt, fattigt, plågsamt, djuriskt och kort (Hobbes 2004: 128).

Hur omfattande detta skydd ska vara är i allra högsta grad en politisk fråga men till och med de mest hårdföra nyliberala tänkarna brukar framhålla att även en minimal nattvaktarstat bör inneha våldsmonopol, skipa rättvisa genom domstolar och ta ansvar för medborgarnas fundamentala säkerhet, både vad gäller inre och yttre hot och faror (Nozick 1974, Mises 2005).

Inom detta synsätt förstås statens makt främst som tvingande, i och med att den tar en juridisk eller fysisk skepnad, där öppen våldstillämpning är det yttersta instrumentet. I avsaknad av denna är medborgaren att betrakta som fri. För att fullt ut förstå maktutövning i liberal-demokratiska samhällen måste vi dock bredda vår syn på makt och detta görs med fördel genom att knyta an till det numera välkända analytiska ramverk som Michel Foucault utvecklade, och som kallas *governmentality*, eller *regerandekonst* på svenska. Detta ramverk utgör den teoretiska grunden för studien och prövas alltså inte explicit utan ska ses som ett grundantagande. Jag menar dock att detta teoretiska perspektiv är centralt för att se och förstå hur makt och styrning utövas inom ramen för liberala samhällssystem, där den individuella friheten inte inskränks i formell mening men där språkliga och diskursiva uttryck ligger till grund för maktutövning och styrning.

### **LIBERAL STYRNING SOM KOMPLEMENT TILL DEN SUVERÄNA STATEN**

Michel Foucaults utgångspunkt är att makt inte nödvändigtvis är straffande, disciplinär eller tvingande utan istället verkar genom diskursiva uttryck och att kunskapsanspråk påverkar tankesätt och beteenden hos individer, inte genom att förbjuda, utan genom att påbjuda specifika tankefigurer och idéer. På så vis kan frihet och valfrihet främjas, samtidigt som diskurser påvisar vad som är ett korrekt eller önskvärt val. Tänk här på valmöjligheten mellan en fredagsöl eller en joggingtur; det står dig fritt att välja själv men innerst inne vet du vad som är påbudet. Nåväl, diskurser är inte tvingande eller totalitära och vi kan välja det mindre bra alternativet om vi kan leva med en naggande känsla av dåligt samvete. Själva grundsatsen inom den liberala *regerandekonsten* är att makt och frihet inte är varandras motsatser utan tvärtom förutsätter varandra. Det är också viktigt att betona att vi inte alltid har att göra med en ondskefull styrning med dolda avsikter. Tvärtom, den liberala *regerandekonsten* möjliggör främst analyser av statens omhändertagande där befolkningens välmående kan ses som ett tydligt mål och en resurs, eller tillgång (Foucault 2004: 247, Foucault 1990: 143, Rabinow & Rose 2006).

## LIBERAL REGERANDEKONST

Michel Foucault myntade och utvecklade begreppet "governmentality" i de öppna föreläsningsserierna vid Collège de France under sent 1970-tal (Foucault 2004, 2008, 2007) och erbjöd två snarlika och uttömmande definitioner av fenomenet:

[B]y governmentality I understand the ensemble formed by the institutions, procedures, analyses and reflections, calculations, and tactics that allow the exercise of this very specific, albeit very complex, power that has the population as its target, political economy as its major form of knowledge, and apparatuses of security as its essential technical instrument (Foucault 2007: 108).

[T]he term itself, power, does no more than designate a [domain] of relations which are entirely still to be analyzed, and what I have proposed to call governmentality, that is to say, the way in which one conducts the conduct of men, is no more than a proposed analytical grid for these relations of power (Foucault 2008: 186).

Själva termen skapas genom att orden "government" och "rationality" sätts samman. Lite förenklat kan man likna "government" vid "governance", som avser just styrning av något utan att för den skull förutsätta specifika organisatoriska former eller maktmedel (Larsson 2013, Larsson 2019a). Rationalitet handlar i sammanhanget inte om en universell och tidlös planmässighet utan om en kontextualiserad förståelse för de grundläggande idéer och premisser som utgör basen för olika styrförsök (Dean 2010, Bröckling, Krasmann, och Lemke 2010).

Det som är centralt för liberala varianter av regerandekunst är närvaron av frihet och valmöjligheter vid sidan av andra former av makt, såsom juridiska och disciplinära uttryck (Dean 2007, 2013, Hindess 2004). Ett annat kännetecknande drag är att man är orolig för att styra för mycket. Liberalism blir på så vis "the "art of the least possible government" (Foucault, 2008:28) i det avseendet, att man är väl medveten om värdet av att främja frihet för att uppmuntra utveckling för individen, men av det följer också ett moraliskt ansvar för den egna situationen. Styrning som inte är juridiskt tvingande kan ändå förstås och analyseras som makt i det avseendet, att det handlar om att förändra individers tankar och beteende i en specifik riktning och för ett särskilt syfte (Miller & Rose 2008, Lukes 2005). Vi bör därför också inkludera sådan styrning som påbjuder ökad medvetenhet om specifika problem där självreglering, deltagande, inkludering och andra positiva element kan ingå. Magnus Dahlstedt identifierar till exempel en demokratisk aktiveringspolitik, som syftade till att skapa det önskvärda autonoma subjektet, som ett liberalt styrningsförsök (Dahlstedt 2009, 2000).



Kan detta analysramverk då tillämpas på svensk kris- och säkerhetshandling? Detta politiska område har traditionellt sett tillhört statens kärnverksamhet, i och med att våld och tvång har varit de mest framträdande maktuttrycken, men där vi nu ser framväxten av andra ideal och styrtekniker. I nästföljande avsnitt diskuterar jag aktuell forskning om individers utökade roll i nationella krishanteringssystem.

### **SAMHÄLLELIG MOTSTÅNDSKRAFT OCH INDIVIDERS FÖRMÅGOR**

En vanlig missuppfattning är att krissituationer per automatik skapar brottslighet och socialt kaos och därför snabbt övergår i ett hobbesianskt naturtillstånd präglad av sönderfall, dvs. en politisk ordning i avsaknad av tydliga regler och styrning (Tierney, Bevc & Kuligowski 2006). Information och kommunikation som skickas ut till medborgare utgår ofta ifrån missuppfattningar om individers irrationella beteenden (Sjöberg 1999, Wester 2011). Forskning har dock visat att vanliga medborgare har en god förmåga att organisera sig och vara varandra behjälpliga under kriser (Baker & Ludwig 2016: 1). Det finns dock alltså en misstro från myndigheternas sida vad gäller medborgarnas kapacitet att klara sig själva eller rentav bidra för att avhjälpa pågående kriser (Enander 2011) och det framhålls därför ofta, att myndigheter måste bli bättre på att ta till vara lokala kunskaper och resurser (Fernandez, Barbera & Van Dorp 2006, Bondesson 2017, Johansson et al. 2018; se även Strandh & Eklund i denna volym). Ullberg & Warner hävdar rentav att:

Despite a discourse promoting the inclusion of people in planning for preparedness and reducing risk, community members are seldom truly empowered to bear this responsibility, nor are existing local social capital and cultural knowledge always considered legitimate and accepted by authorities (Ullberg och Warner 2016).

Medborgare har traditionellt sett alltid haft plikter gentemot staten, särskilt under förhöjda säkerhets- och krigssituationer. En central förändring är att ett bredare säkerhetsbegrepp omvandlar ett regelrätt undantagstillstånd till att också innefatta krishantering. På så vis kopplas det nationella försvaret ihop med det civila styret och man får allt tydligare rekommendationer för hur individer ska agera och bidra under kris- och säkerhetshot (Collier & Lakoff 2008, 2014). En bredare hotbild, men även störningar som uppträder inom ett normaltillstånd, gör att beredskap och förberedelser för anstånde kriser blir den rådande normen i hypermoderna och teknikberoende samhällen. Detta bidrar till att skapa en resursbetonad syn på befolkningen, särskilt under pågående kriser (Rådestad & Larsson 2018).

Ett flertal studier har på senare tid analyserat hur stater har förändrat sin syn på befolkningars och individers roller och ansvar under kriser. Forskare menar att stater nu ser stora möjligheter att stärka samhällets motståndskraft just genom att förbättra medborgarnas förmåga att möta och hantera kriser

(Lentzos & Rose 2009, Collier & Lakoff 2008, Chandler 2013, Bergström 2018, 2016, Davoudi 2016, Joseph 2013: 38). Det som numera förmedlas är att medborgare måste acceptera sin utsatta position och förstå livet som en process av anpassning till externa omständigheter. M.a.o. ett tillstånd som präglas av ovisshet inför kommande kriser (Chandler 2014, Bergström 2018). Medborgare kan inte längre förlita sig på breda kollektiva lösningar och statligt skydd, utan måste lära sig att ta ansvar för sin egen säkerhet och i möjligaste mån bli oberoende av det offentliga (Evans & Reid 2015). Det handlar om en individualisering av risk- och säkerhetshanteringen som på så vis riskerar att underminera det sociala kontraktet mellan stat och medborgare. Finns det en sådan utveckling i Sverige och vilka uttryck tar den sig i så fall?

### **METOD OCH MATERIAL**

En analys som utgår från problem- och subjektbeskrivningar, i detta fall av medborgare och deras egenskaper, eller brister och ansvar i samband med kriser, hittar sin förankring i Carol Bacchis "What's the Problem Represented to be" (WPR). Hennes angreppssätt kombinerar förtjänstfullt två centrala utgångspunkter för studien, socialkonstruktivism och governmentality (Bacchi & Goodwin 2016: 28-29). Subjektbeskrivningar är särskilt intressant i det att de också föreskriver, explicit eller implicit, ett önskvärt ideal (en god medborgare) mot vilket subjektet borde styras. Givet uppfattningar om subjektets egenskaper och förmåga så skapas också grunden för styrning och skapandet av den goda medborgaren (Bacchi & Goodwin 2016: 69, Schneider och Ingram 1993). Subjektet i denna studie är medborgaren, eller den enskilde individen.

I centrala styrdokument beskrivs ofta grupperas faktiska eller önskvärda egenskaper och förmågor (Schneider & Ingram 1993). Ett erkänt problem för forskaren är att denna typ av karakteristik, som framför allt präglas av de styrandes idéer och uppfattningar, inte utan vidare kan ligga till grund för en slutsats om vilka åtgärder eller styrförsök myndigheter faktiskt genomför (Garland 1997, Walters 2012: 14). Det finns risk för att forskaren uppehåller sig vid att stilistiskt försöka rekonstruera en specifik styrrationalitet på basis av subjektbeskrivningar utan att ta hänsyn till felaktigheter eller motstridande fakta (Hindess 2004, Larsson 2017a). Ett induktivt snarare än ett deduktivt förhållande till materialet skapar därför en möjlighet att undersöka de uppfattningar och idéer som ligger till grund för hur problemet ska åtgärdas utan att man initialt låser fast analysen vid en särskild förförståelse eller specifik rationalitet. Kvalitativ textanalys innebär en närläsning av texterna för att kunna analysera de förhärskande idéerna och studera olika diskursiva förändringar, men också inslagen av beständighet (Boréus & Bergström 2017: 219), något som förutsätter att materialet analyseras över tid.

En uttrycklig begräsning i denna studie är att den inte undersöker anpassning eller motstånd bland medborgarna. En betydande styrka är dock att

studien också inkluderar faktiska styrningsförsök. Det rör sig således inte om idéer som enbart figurerar i policydokument utan som i allra högsta grad implementeras genom tydliga styrtekniker. Det konkreta syftet är därför att identifiera, beskriva och tolka innebörden av de olika styrningsförsök som görs. Det sker genom att identifiera de centrala passager i materialet som berör just medborgarnas ansvar och hur goda medborgare bör agera och förbereda sig för att garantera sin egen säkerhet i händelser av kriser.

Metoder som tillämpas är kvalitativ textanalys av offentliga dokument, mediaanalys och intervjuer, tillvägagångssätt som tillsammans kan sägas utgöra en form av diskursiv analys av hur medborgares egenskaper och ansvar under kriser uppfattas av myndigheterna. Kompletterande intervjuer är gjorda med anställda hos MSB för få ytterligare insikter i styrinstrumentens strategiska utformning.<sup>2</sup> Även visst video- och ljudmaterial ingår. Jag gör dock inga bildtolkningar utan förhåller mig främst till det sagda ordet, även om vissa dramatiseringar måste nämnas som betydelsefulla när det finns skäl att misstänka att lyssnare och tittare tagit intryck av just sådana (Kuckartz 2014, Boréus & Bergström 2017: 7).

Utvecklingen på krishanteringsområdet följs mellan åren 1995 och 2018. Materialet består av alla de större offentliga utredningarna och propositionerna som rör krishanteringsområdet. Jag har även gått igenom departementsserier, rapporter, instruktioner och regleringsbrev till myndigheter, samt årsredovisningar och utvärderingar av specifika kampanjer och åtgärder. Därtill har jag även undersökt den kommunikation som har utgått från framförallt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och som är att beteckna som det främsta försöket att påverka och styra medborgare i en specifik riktning. Stora dokument har genomsökts elektroniskt med fokus särskilt på orden "individer", "enskilda", "medborgare", "information" varpå en närläsning av de aktuella delarna har gjorts. Materialet innefattar även Youtube-filmer och podd-sändningar som har producerats av MSB och där relevanta avsnitt har analyserats i sin helhet.

Det rör sig om ett omfattande empiriskt material även om jag har begränsat mig till offentliga dokument från vissa statliga aktörer, främst regeringen och MSB (samt föregångaren KBM). Det finns en mängd andra myndigheter med särskilda ansvarsområden såsom livsmedelsverket men även en stor mängd frivilligorganisationer och privata företag som har anammat hemberedskap och som med stor entusiasm betonar vikten av individuell förberedelse inför kris. Av särskild vikt är mediernas roll i att förmedla, granska och eventuellt diskutera individens förändrade roll i modern krishantering. Även om dessa fenomen

2 Totalt har sex intervjuer genomförts mellan augusti 2017 och december 2018. Alla intervjuer har gjorts på MSB huvudkontor och varit mellan 35 och 65 minuter långa. Intervjuerna tjänar främst som komplement till det övrigt material.

potentiellt bidrar till såväl en allmän diskursiv förändring som en liberal styrning, analyseras de inte i denna artikel.

## Svensk krishantering och den diskursiva ansvarsförskjutningen

Efter kalla krigets slut var en militär invasion av Sverige en avlägsen tanke. Det var i detta läge som ett betydande reformarbete inleddes som kom att skifta fokus från militärt till civilt försvar, ett scenbyte där kris- och riskhantering kom att få en ökad betydelse (Larsson 2015a). Redan 1993 sjuösattes en offentlig utredning som hade uppdraget att noggrant undersöka hur den svenska staten skulle utveckla ett bredare försvars- och krishanteringsuppdrag. Huvudrapporten blev offentlig 1995 och kom att kallas *Ett säkrare samhälle* (SOU 1995:19). Den lanserade bland annat begreppet *helhetssyn*:

Utredningen anser det naturligt att statsmakterna som ett nästa steg i den här utvecklingen formulerar en ny syn, en helhetssyn på ansvar och befogenheter för civila organ inom området säkerhet och skydd i fred och krig. En helhetssyn utgår från att samhället är berett att ingripa vid alla slag av plötsligt inträffade påfrestningar. Kriget är den allvarligaste av dessa påfrestningar. De myndigheter och andra organ som använder sina resurser för att vidta beredskapsåtgärder ska göra det i hela hotskalan fred-krig (SOU 1995:19: 19).

Regeringens proposition, som presenterades för riksdagen i september samma år, betonade även den vikten av en bredare tolkning av begreppet säkerhet och fastslog att icke-militära hot måste få ett starkare genomslag i totalförsvarets planering. Regeringen markerade också att samtida kriser kommer att kräva ett större engagemang och en ökad närvaro av civila myndigheter och privata aktörer (1995/96:12 1995).

Nästföljande år lade den socialdemokratiska regeringen fram ytterligare en proposition, *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred*. Propositionen som beskriver behovet av att prioritera samhällsliga påfrestningar har närmast karaktären av doktrin om behovet av att prioritera samhällsliga påfrestningar i fredstid. Det skifte som föreslogs innebar att resurser och ansträngningar skulle flyttas från den militära till den civila grenen av försvaret och att den tidigare tudelningen och hierarkin mellan det civila och militära inte längre var önskvärd. Regeringen betonar istället vikten av att skapa medvetenhet om alla sorters påfrestningar och att vidta åtgärder för att motverka och begränsa risker och störningar för samhället i stort (1996/97:11 1996).

Dessa tidiga dokument understryker framförallt vikten av en omorganisering av de administrativa enheter som har sysslar med civilt försvar, men

framhåller dessutom vikten av att säkerhetstänkandet får en bredare spridning bland offentliga myndigheter och centrala samhällsaktörer. En ökad medvetenhet, en stärkt civil beredskap och en intensifierad samverkan anses vara ledande element i arbetet för att hantera svåra påfrestningar och kriser i fredstid. Det nya risk- och säkerhetstänkandet berör dock inte enbart myndigheter utan även individer:

Kunskapsnivån när det gäller dessa frågor är sannolikt inte tillräcklig hos flertalet människor i det svenska samhället. Det är därför angeläget att väsentligt höja ambitionen på detta område. Detta är viktigt mot bakgrund av vad som ovan nämnts om vikten av att stärka samhällets förmåga vid svåra påfrestningar i fred och i krig. Men det skulle också innebära ett ökat säkerhetsmedvetande som skulle kunna bidra till att minska samhällets sårbarhet och ge samhället vinster såväl ur ett mänskligt som ett samhällsekonomiskt perspektiv (1996/97:11 1996: 12).

Vi ser här hur regeringen önskar att se ett större säkerhetsmedvetande hos enskilda medborgare för att kunna bidra till att minska samhällets sårbarhet och skapa samhällsekonomiska vinster. Problemet som framförallt måste avhjälpas är att medborgarnas kunskapsnivå är för låg.

Nästa stora offentliga utredning för krishanteringsområdet publicerades 2001 och kallades *Säkerhet i en ny tid*. I denna slås det fast att företag, organisationer och individer saknar tillräcklig kunskap, förberedelse och vilja till samarbete i fråga om krishantering (SOU 2001:41: 74, 77). Även om utredningen påpekar behovet av ökat egenansvar för enskilda medborgare så ansågs alltså staten ha ett betydande och övergripande ansvar:

Alla samhällsmedborgare har således ett ansvar för att på egen bekostnad vidta vissa grundläggande åtgärder för att skydda sig emot konsekvenserna av allvarliga krissituationer. Extrema händelser med låg sannolikhet och med mycket allvarliga och långtgående konsekvenser är svåra att hantera på ett rationellt sätt för andra aktörer än staten... (SOU 2001:41: 91).

Väl värt att notera är att statens övergripande roll för extrema och storskaliga händelser med låg sannolikhet betonas tydligt.

År 2002 lägger socialdemokraterna fram propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap*. Denna innefattar formeringen av Krisberedskapsmyndigheten (KBM), en föregångare till MSB. Även här nämns att enskildas förmåga att hantera kriser kan vara en betydande faktor i att *avlasta* offentliga myndigheters insatser (Prop. 2001/02:158). En andra proposition samma år, *Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret*, nämner medborgerligt engagemang som en viktig del av totalförsvaret (Prop. 2001/02:158). Dessa två dokument framhäver

att medborgarna skall vara ansvariga för sin egen säkerhet vid mindre olyckor och händelser, men att myndigheter ska träda in när individer inte längre förmår hantera situationen (jfr. Crismart 2014: 18).

Därefter sker ett antal större händelser som kom att skapa stor politisk debatt i Sverige om landets krishanteringsförmåga. Två händelser står ut som särskilt betydelsefulla, Tsunamin i Sydostasien 2004 där många svenska turister mister livet och där svenska myndigheter på hemmaplan dröjde med att agera, och stormen Gudrun 2005, som ledde till betydande förödelse och visade på stora brister i samhällets förmåga att hantera storskaliga naturkatastrofer. När försvarsberedningen lämnade sin rapport *En strategi för Sveriges säkerhet*, så lyftes behovet fram av en starkare ledning vid kriser samtidigt som individers förmåga att hantera och stå emot storskaliga naturkatastrofer och andra sorters kriser sågs som begränsade: ”I denna säkerhetsstrategi ligger tyngdpunkten på samhällets säkerhet, dvs. händelser och förhållanden som enskilda individer saknar förutsättningar att själva hantera fullt ut och som skadar samhällets funktionalitet och överlevnad” (Ds 2006:1: 15).

Ändå framhävs individers förmågor och egenansvar till krishanteringssystemet i stort: *Det offentliga har ett ansvar att tydliggöra, ta tillvara och att organisera [krishantering] på bästa sätt. Samtidigt måste individer och företag hålla sig själva informerade om relevanta risker och hot, och vilka krav det ställer* (Ds 2006:1:15f)

I propositionen *Samverkan vid kris för ett säkrare samhälle* betonas dock individens eget ansvar vid krissituationer men propositionen menar också att i de flesta fall så bör samhällets säkerhet och skyddandet av kritisk infrastruktur alltjämt hanteras av offentliga aktörer, då medborgare och enskilda privata aktörer varken har förmåga eller kunskap att hantera storskaliga kriser utan bistånd av myndigheter (Prop. 2005/06: 40, 45). Staten och offentliga aktörer måste dock bli bättre på att klargöra när, var och hur medborgaren respektive staten har ansvar för kris- och säkerhetshanteringen: *Det offentliga har ett ansvar att analysera och bedöma risker och sårbarheter samt förmedla resultatet av detta arbete till den enskilde. Genom att förmedla en bild av potentiella risker kan individer och andra aktörer ges möjlighet att själva vidta skyddsåtgärder* (Prop. 2005/06: 73).

Det är runt denna tid som ett trenderbrott gör sig gällande; problemet framställs nu som att individer förlitar sig för mycket på statens resurser och förmåga att hantera storskaliga kriser. Tvärtom måste individer bli bättre på att förbereda sig mentalt och materiellt för krissituationer eftersom myndigheterna har begränsade resurser. Det är i efterspelet av tsunamin och stormen Gudrun som staten och ansvariga myndigheter inleder en diskursiv ansvarsförskjutning. Paradoxalt anges just storskaliga händelser som grund för att individer måste bli bättre på att ta ansvar för sin egen säkerhet:

Regeringen anser att erfarenheterna från hanteringen av flodvågskatastrofen i Asien och stormen Gudrun i södra Sverige båda pekar på nödvändigheten av att ytterligare tydliggöra det ansvar och de roller som det offentliga respektive den enskilde har när det gäller att möta och hantera kriser (Prop. 2005/06: 52).

I budgetpropositionen för 2008 föreslår den moderatledda regeringen att en ny myndighet bör inrättas inom krishantering från och med den 1 januari 2009. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) skapades genom en sammanslagning av Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar, som samtidigt läggs ned. MSB har sedan inrättandet haft en framskjuten position som utvecklare och arkitekt för svensk krishantering (se även Larsson 2015a).

I den första stora propositionen som rör krishantering efter regeringsskiftet 2006 anses det vara ett centralt problem att det saknas klargörande principer för när individer respektive myndighet/stat bär det huvudsakliga ansvaret.

En väl fungerande krisberedskap kräver medvetenhet om det personliga ansvaret och kunskap på alla nivåer om hur man snabbt och effektivt agerar i händelse av en kris. Individerna utgör den grund på vilken samhällets krishantering vilar. I dag finns en begränsad gemensam förståelse för vad en allvarlig kris innebär och vad som krävs för att hantera den. En sådan gemensam förståelse är viktig för att skapa balans mellan förväntningar och ansvar på olika nivåer... En central del i kommunikationen bör vara att förklara ansvarsfördelningen mellan den offentliga sektorn och individen när det gäller samhällets säkerhet... Av olika anledningar har den enskilde kommit att mer eller mindre förlita sig på 'det allmänna' (Prop. 2007/08:92: 42).

Grundproblematiken beskrivs nu på så vis att enskilda förlitar sig alltför mycket på myndigheter och man kan se hur ansvarsförhållandet mellan stat och individ vänds i och med att individerna sägs utgöra själva grunden för samhällets krishantering. Detta är ett tydligt skifte i ansvarsfördelningen och om man så vill, en betydande omförhandling av samhällskontraktet. Denna syn klargörs i en skrivelse till riksdagen nästföljande år, vars syfte var att slå fast inriktningen för den framtida krishanteringen:

Även om det allmänna har ett omfattande ansvar för samhällets funktionalitet, är en förutsättning för säkerhet att den enskilde är förberedd, informerad och kan agera för att klara av att möta sina behov, framförallt i ett initialt skede. Det innebär att den enskilde har ansvar för sin egen beredskap och säkerhet vad avser att ha

insikt om att allvarliga händelser och kriser kan uppstå, att samhället då kan behöva prioritera sina resurser och ansträngningar... (Skrivelse 2009/10: 124: 8f).

Nästa stora proposition kom 2014, *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*. Namnet till trots så innehåller denna proposition också allmänna skrivelser om krishanteringssystemet. Lagförslaget betonar åter igen individernas centrala roll för det svenska krishanteringssystemet:

Med människan i centrum för krisberedskapsarbetet tydliggörs att värnandet av enskilda individers och befolkningens hälsa och säkerhet ska prioriteras. Arbetet med krisberedskapen bygger på enskilda människors riskmedvetenhet, ansvarstagande, vilja och förmåga att hantera sin egen säkerhet. För att fortsatt utveckla enskilda människors egen förmåga har regeringen tagit initiativ till informationsinsatser som genomförs av MSB om hur enskilda kan involveras i krisberedskapen och skapa säkerhet både för andra och för sig själva (Prop. 2013/14:144, 15).

Angående ansvarsfördelningen nämns följande:

Avvägningen mellan det allmännas ansvar och enskilda människors ansvar baseras på grundsynen att den enskilde har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom. Först när den enskilde inte klarar detta längre, kan det bli ett åtagande eller en skyldighet för det allmänna att ingripa (Prop. 2013/14:144, 29).

Det går att uppfatta skrivningen som att den enskilda medborgaren bör ha det primära ansvaret för att skydda sitt liv och sin egendom. En sådan tolkning vittnar om en tydlig ansvarsförskjutning, något som i princip går stick i stäv med den liberala kontraktsteorin som menar att staten bör ha det övergripande ansvaret. Nu blir det istället ett centralt problem att enskilda tycks ovilliga att axla detta ansvar. För att avhjälpa problemet menar regeringen att

informationsinsatser med syfte att stärka den enskildes förmåga bör ske i samverkan mellan berörda aktörer. Kommuner, landsting, myndigheter, trossamfund, branschorganisationer, frivilligorganisationer, skolor och företag bör [enligt MSB] engageras genom olika målgruppsanpassade aktiviteter.

Människor måste informeras om att de bör ha beredskap för att klara sin egen försörjning och säkerhet och att det är på så vis som samhällets motståndskraft kan stärkas. Här hänvisar regeringen till Kanada som har en allmän policy att



alla medborgare bör ha förnödenheter i hemmet som räcker i 72 timmar, en önskvärd utgångspunkt även för Sverige:

Med en god beredskap hos enskilda människor kan samhället, under den initiala fasen då en allvarlig händelse eller kris inträffar, inrikta räddningsinsatserna på att undsätta människor som saknar förutsättningar för att sörja för sin egen säkerhet och som befinner sig i nöd (Prop. 2013/14:144, 29f).

Givet att regering och myndigheter är överens om att det finns ett problem i det att medborgarna förlitar sig för mycket på staten och inte har gjort tillräckligt för att utvärda kriser så handlar det i nästa steg om hur den svenska staten agerar för att avhjälpa detta problem. Det är värt att notera att det inte handlar om tvångsmedel eller lagändringar. Det främsta sättet att få till en förändring är istället informationskampanjer som kan få medborgarna att ändra tanke sätt och beteende och därmed få dem att ta ett moraliskt ansvar för sin utsatthet.

Det vi hitintills kan utläsa av de centrala offentliga utredningarna och propositionerna är en bild av medborgarna som problematiska utifrån ett krishanteringssystem så till vida som att de saknar kunskap och förmåga att ta hand om sig själva under kriser och därmed har allt för stor tilltro till det offentligas reella möjligheter att sörja för enskildas välmående och säkerhet under storskaliga kriser. Denna diskursiva förändring sker genom en gradvis förskjutning där staten till en början anses ha det primära ansvaret för krishantering till att alltmer övergå till en syn där den enskilda har det primära ansvaret. Kapabla och friska individer kan avlasta myndigheter och bistå medmänniskor genom att förbereda sig på ett sådant sätt att de inte kommer att behöva samhällets resurser under krisens första 72 timmar. Anställda på MSB menar dock att det är missvisande att ange tydliga gränsvärden och att det är olyckligt att 72-timmarsrekommendationen har fått så stor spridning: "det är inte som om det kommer komma ett räddningsteam efter en utsatt tid, det är ingen amerikansk katastrof-film... Sverige har helt enkelt inte sådana resurser" (Teljfors 2018).

Faktum är att det i alla dessa centrala dokument inte finns någon absolut, principiell eller situationsbaserad gränsdragning för när det offentliga kan sägas ha det primära ansvaret.

Den gradvisa ansvarsförskjutningen har hitintills skett i en relativt stabil och fredlig geopolitisk situation. Den nya internationella ordningen tillsammans med betydande geopolitiska förändringar i närmiljön, såsom t.ex. Rysslands aggressioner mot Ukraina, skapar dock snabbt en ny säkerhetspolitisk situation där fokus åter riktas mot Sveriges militära förmåga. Internationella hot och kriser har fått ett ökat genomslag sedan 2014. Regeringen har därför gett MSB uppdraget att tillsammans med Försvarsmakten utarbeta en sammanhållen analys av totalförsvarets förmåga och de olika aktörernas uppgifter och funktioner

(Regeringen 2015). MSB bär det huvudsakliga ansvaret för planeringen av den civila försvarsstruktur som ska vara på plats vid 2020. I delrapporten från 2016 menade MSB att grunden för det civila försvaret i krigstid grundar sig på de krisförberedelser som görs i fredstid: *Sverige ska kunna förebygga men också hantera en situation som föranleder höjd beredskap. Detta kräver att hela samhället har en inneboende robusthet, uthållighet, motståndskraft och förmåga att hantera komplexa händelser, det vill säga vara resiliert (MSB 2016).*

Likaledes framhålls samverkan och förmågan att hantera ovisshet som betydande egenskaper även hos enskilda:

Det ankommer vidare på många olika samhällsaktörer och ytterst enskilda individer att identifiera och ha beredskap att agera, men också att samverka effektivt för att få ett helhetsperspektiv och gemensamt möta en angripare som utnyttjar metoder i gränslandet mellan fred och krig... ett trovärdigt totalförsvar som är integrerat med den fredstida krisberedskapen en kvalitativ egenskap som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare (sid 67).

Här ser vi exempel på hur kris- och säkerhetshantering samt freds- och krigssituationer präglas av allt otydligare gränser. Detta innebär en oklarhet för när vi befinner oss i normaltillstånd respektive höjd beredskap, en situation där särskilda åtgärder och förberedelser krävs. Det bredare säkerhetsbegreppet tillsammans med en instabil geopolitisk situation ökar behovet av att skydda sig mot inre och yttre hot, samtidigt som vi kan se en ansvarsförskjutning från stat till individ. I den mån som kriser och yttre hot blir mer framträdande i samhället tycks behovet av kapabla och krismedvetna individer som kan avlasta staten förstärkas ytterligare.

### **ATT STYRA UTAN ATT TVINGA**

Givet hur centralt det anses vara med enskildas förmåga och förberedelse i stärkandet av samhällets förmåga att hantera långvariga kriser är det viktigt att förstå hur denna fråga ska angripas. Det är här det analytiska ramverket kring liberala regerandekonst blir betydelsefullt så till vida att det inte har stiftats särskilda lagar eller regler för att tvinga medborgarna att ändra sitt beteende. Istället handlar styrförsöken om att förändra medborgarnas tankesätt och grundläggande förståelse av kriser och behovet av de egna förberedelserna.

År 2012 utgick det för första gången en särskild instruktion i regleringsbrevet till MSB att förbereda hur en samlad och återkommande informationskampanj kan genomföras för att ”för att förbättra kunskapen hos den enskilde om ansvar och möjligheter vid en kris” (Regleringsbrev 2012: 7). I återrapporteringen framgår det att MSB ämnar implementera 72-timmarskonceptet samt även en särskild krisberedskapsvecka (MSB Årsredovisning 2012).

I 2014 års regleringsbrev uppmanas MSB att ytterligare följa upp och rapportera hur arbetet med informationskampanjen fortskrider. I årsrapporten för 2014 anger MSB att myndigheten använder sig av en mängd olika kommunikationsmedel och kanaler för att nå ut i samhället. Särskilt nämns webbplatsen DinSäkerhet.se, samt sociala medier såsom Facebook, Twitter, Instagram och Youtube. Här i nämns även framtagandet av särskilda informationsfilmer och en podcast som sprids via webbplatser och sociala medier (Årsredovisning 2014). Det är dock inte alla regleringsbrev eller årsredovisningar från och med 2012 som explicit efterfrågar eller nämner informationskampanjer för att öka den enskilda medborgarens riskmedvetenhet och förmåga.

I februari 2017 uppdrar dock regeringen MSB i en särskild instruktion att:

... bidra till att öka människors kunskap om hur de förbereder sig för olika kriser samt för höjd beredskap och då ytterst krig. I uppdraget ingår att utarbeta ett nationellt informationsmaterial och sprida detta. I uppdraget ingår även att stärka stödet till kommuner i arbetet att öka invånarnas kunskaper om hur de förbereder sig för olika kriser och höjd beredskap... Materialet bör spridas på olika sätt, både genom webbplatser och genom tryckta broschyrer (Regeringen 2017).

## INFORMATIONSKANALER OCH INNEHÅLL

I vad som följer begränsar jag analysen till sådant material som riktas till enskilda medborgare och som avser hemberedskap och individers förberedelser och ansvar i krissituationer.<sup>3</sup> Här synliggörs den strategiska styrningen genom de olika försök som görs för att ändra medborgarnas synsätt utan att inbegripa juridisk, disciplinär eller tvingande makt.

### *din.säkerhet.se*

Dinsäkerhet.se drivs av MSB och "är en webbplats om risker och säkerhet som riktar sig till dig som privatperson" (DinSäkerhet.se 2018a). Webbplatsen är avsedd att ge tips till privatpersoner hur dessa själv kan förebygga olyckor och skador i hem- och fritidsmiljö. Webbplatsen tillhandahåller redskap så att privatpersoner ska kunna agera på rätt sätt när olyckan eller krisen är framme. Här finns också tips om krisberedskap och "hur du ska kunna klara dig utan viktiga samhällsfunktioner som exempelvis vatten, värme, el och transporter under en kortare tid" (DinSäkerhet.se 2018d). Syftet med webbplatsen är tydligt framskrivet av avsändaren: "DinSäkerhet.se är en del i MSB:s förebyggande

3 Jag undantar Krisinformation.se och säkerhetspolitik.se i analysen. Dessa båda webbplatser bedömer jag som traditionella i den meningen att de erbjuder enkel information med tydlig avsändare och med ett tydligt syfte att förmedla viktig information till allmänheten utan att direkt inkludera budskap kring individers egenansvar även om det finns länkar till sådant material.

olycksarbete där den enskilde individen är en viktig aktör för att reducera antalet olyckor och kriser i samhället” (DinSakerhet.se 2018d). Tanken är att en pedagogiskt utformad och inspirerande webbplats ska ”göra dig medveten om risker för att du ska kunna fatta bra beslut” (DinSakerhet.se 2018d).

Språkbruket är tydligt och ligger i linje med önskemålet att öka medborgarnas medvetenhet om risker och kriser som kan drabba dem själva och samhället i stort. Det är dock tydligt att det handlar om egenansvar som kan stärkas genom valfrihet och upplysande tips snarare än genom precisa regler. Här finns bland annat en mängd checklistor för privatpersoner inom vitt skilda teman såsom fyrverkeri, hem och trädgård och båtsäkerhet, men även viktig information under rubriker som ”Förbered dig för kris”, ”Om det blir krig”, och ”Vid olycka och attentat” (DinSakerhet.se 2018a). En särskild flik avhandlar *Kris och Krig* med ytterligare nitton länkar till mer specifik information. Under länken och rubriken *Din beredskap* ges bland annat följande förslag:

Planera för att kunna klara dig utan samhällets hjälp i minst några dygn. Hjälpen från samhället kommer först att gå till dem som bäst behöver den, så de flesta måste vara beredda på att kunna klara sig själva ett tag. Det kallar vi för att ha en hemberedskap. Om du är förberedd bidrar du till att alla runt omkring dig, ja till och med hela landet, kommer att klara en svår påfrestning bättre. Det kan ta lång tid innan vardagen fungerar normalt igen. Men om du har det du behöver under de första dyggen, får du tid att tänka över din situation så att du kan fatta viktiga beslut (DinSakerhet.se 2018b).

Återigen ser vi hur ett betydande ansvar tillskrivs den enskilde när vederbörande uppmanas förbereda sig för sin egen och samhällets säkerhet. Din säkerhet har även en spellista på Youtube och är närvarande på Facebook, Twitter och Instagram.

### **Youtube-kanal**

MSB har en egen Youtubekanal med filmer som ska upplysa enskilda om hur de ska kunna förebygga, hantera och lära sig av olyckor och kriser. Under spellistan från Dinsakerhet.se återfinns instruktionsvideor som visar ”hur du som enskild individ kan agera vid en kris som drabbar samhället” (Om MSB, Youtube 2018b). Det finns hela 82 videor under denna spellista. Här finns bland annat en som riktar sig till barn där Zillah som är buktalerska och Totte som är en uppstoppad apa informerar barn om att de inte ska vara rädda för att kris och krig är nära förestående trots att det nyligen har kommit en informationsbroschyr. En del av dessa filmer är dock dubletter och riktar sig till döva (teckenspråk) men 10 videor handlar specifikt om hemberedskap. I fyra av dessa videor visar Heidi Andersson, världsmästare i armbrytning, de grundläggande elementen i

den enskildas hemberedskap. Budskapet är tydligt – om det blir ett strömavbrott eller annan typ av kris är det den enskilde som bör ordna med rent vatten, mat, värme och kommunikationsmedel för att kunna ta del av samhällsviktig kommunikation (Heidi Andersson, kommunikation Youtube 2018b, a).

MSB:s Youtube kanal har 55 000 prenumeranter och hemberedskapsfilmerna har i snitt ca 35 000 visningar. En mer allmän film som heter *Om krisen kommer* har 121 000 visningar. Det centrala budskapet som förmedlas i samtliga filmer är återigen att den enskilda har ett stort ansvar att vara förberedd och påläst för att kunna hantera kriser när de uppstår (Youtube 2018b). ”När vardagen plötsligt vänds upp-och-ner då är det lätt att bli orolig och rädd, det är därför det är så viktigt att förbereda sig innan någonting händer. Packa krislådan och se till att verkligen samarbeta när det händer något...” (Heidi Andersson, kommunikation Youtube 2018afilm 3:26).

### **Podcasten Om krisen kommer**

MSB har producerat totalt 13 avsnitt mellan 2014 – 2018 i podcast-serien *Om krisen kommer*. En podcast kan liknas vid en tematisk följetong som använder sig av ljud- eller videofilmer och anses vara det moderna sättet att producera och lyssna på radio. Låga produktionskostnader bidrar till att mediets popularitet men det har även plockats upp av traditionella medier, företag och myndigheter. Avsnitten i serien är mellan 39 minuter och 12 minuter långa och tar upp allehanda ämnen som på ett eller annat sätt är kopplade till individens krishantering och kunskaper. Det rör exempelvis individers hemberedskap, att kunna agera vid kris, skyddsrum, VMA och matförsörjning vid långvariga kriser eller rentav krig (MSB:podcast 2018).

Det som gör mediet särskilt intressant är den dramaturgiska effekt som uppnås genom musik, ljudeffekter och känslan av en radiodokumentär där experter och till synes ”vanliga medborgare” intervjuas i ämnen som är starkt kopplade till individers krishantering, och där särskilt önskvärda kunskaper och behovet av att vara förberedda lyfts fram. I första avsnittet, *Din hemberedskap*, intervjuas en svensk kvinna som var i New York under stormen Sandy när den lamslog stora delar av staden. Ämnet är den sårbara situation som uppstår när samhället blir strömlöst. Innehållet i sig är möjligen inte så problematiskt om det hade rört sig om en rak och enkel kommunikation men i samma avsnitt ställs plötsligt den retoriska frågan till en person, som tycks vara mycket väl förberedd på krissituationer, en så kallad prepper: ”Är inte det här med hemberedskap lite väl överdrivet?” (MSB podcast avsnitt 1 2014: 35:25). I enlighet med inramningen och dramaturgin blir det givna svaret att detta i själva verket är sunt förnuft.

Det är svårt att säga vilken effekt kommunikationsformen faktiskt har, men den samlade bilden är att det detta suggestiva och dramatiserande sätt att kommunicera skapar en känsla av angelägen dokumentär snarare än

myndighetsinformation. Här blir det tydligt att staten inte försöker styra med lagar och regler utan genom strategiska och dramatiska framställningar, vars syfte är just att påverka individer att agera, även när det saknas tvingande regler. I avsnitten som handlar om olyckor och kriser omnämns svenska medborgare som trygga, naiva, bortskämda, okunniga – karakteristiker som ligger långt ifrån bilden av den ”optimala medborgaren” som förberedd, fokuserad, kapabel och samarbetsorienterad (MSB:podcast 2014: avsnitt 2). Initiativtagare till podcastserien och programledare för avsnitt 1-6 och 9-13, Anna Teljfors, säger att hon hade en tydlig idé om att podcasten skulle påminna om radiodokumentärer och anser att dramatiseringar tillför något centralt om de hjälper budskapet att nå fram. Hon menar att dramatiseringar kan spela en viktig roll i att förmedla centrala budskap och om folk blir rädda och oroliga kan det rentav vara bra eftersom de då kanske börjar tänka mer konkret på hur de ska förbereda sig (Teljfors 2018).

### **Krisberedskapsveckan**

Krisberedskapsveckan är en årlig kampanj som främst syftar till att öka kunskapen om hur människor påverkas av, men också förbereder sig för samhällskriser och höjd beredskap. MSB förklarar syftet med kampanjen på följande vis: ”Välinformerade och engagerade invånare är en viktig tillgång vid en samhällskris. Därför genomförs den årliga Krisberedskapsveckan tillsammans med bland andra kommuner, frivilligorganisationer och länsstyrelser”. Det är kommunerna som ska vara huvudaktörer under krisberedskapsveckan men det är MSB som utvecklat temat och tagit fram kampanjmaterial och instruktioner till kommunerna. Ambitionen är att kampanjen ska växa från år till år och engagera allt större delar av samhället (MSB 2018b). Det allmänna temat för dessa årliga kampanjer är *Vad skulle du göra om din vardag vändes upp och ner?*<sup>4</sup>

Krisberedskapsveckan genomfördes första gången år 2017 och ägde rum 8-14 maj. Kommunerna genomförde en större mängd aktiviteter för att berätta om hot, risker och beredskap till kommuninvånarna. Cirka 70 procent av Sveriges kommuner deltog i någon form första året enligt MSB:s årsrapport och självutvärdering. MSB menar också att kampanjen fick bra genomslag i media, och utvärderingen av kampanjens effekt på allmänheten som genomfördes veckan efter, visade att 56 procent av enskilda som tillfrågades hade sett kampanjen och reflekterat över innehållet och planerade att agera i enlighet med dess budskap (Årsredovisning 2017). En särskilt prioriterad målgrupp var kvinnor mellan 45 och 64 år, eftersom de som kategori antogs vara ”mer mottaglig för riskkommunikation – och mer benägen att föra budskapet vidare”. Kommunerna uppmanades därför att välja ”aktiviteter som passar särskilt för den här målgruppen” (Kampanjmanual 2017).

4 I samband med krisberedskapsveckan producerades de fyra instruktionsfilmer om hemberedskap med ambryterskan Heidi Andersson.

Krisberedskapsveckan 2018 arrangerades 28 maj till 3 juni. I kampanjmanualen finns en tydlig idé om att medborgare måste bli mer medvetna om samhällskriser och deras långtgående konsekvenser:

Om vi ska få fler att förbättra sin hemberedskap – behöver vi få fler att reflektera över att alla kan drabbas av en samhällskris. Reflektion är första steget till handling. Ju fler som inser att 1) det oväntade kan drabba just dem och deras nära och som 2) vet att de flesta kommer att behöva klara sig själva en tid vid en svår påfrestning på samhället – desto fler kommer att vilja förbereda sig för att klara det oväntade och på så sätt bidra till vår gemensamma säkerhet och beredskap (Kampanjmanual 2018: 4).

I samband med 2018 års krisberedskapsvecka skickade MSB ut broschyren *Om krisen eller kriget kommer* till alla svenska hushåll. 2018 satsade MSB också särskilt på att få med skolorna i kampanjen genom att ta fram ett särskilt utbildningspaket till landets högstadielärover. Paketet innehåller diskussionsunderlag och lärarpresentationer och skickades ut till alla högstadieskolor under våren 2018 (Kampanjmanual 2018).

2019 års krisberedskapsvecka genomfördes den 6–12 maj med bibehållet tema (jfr. MSB 2018b). Enligt en egen utvärdering av 2017 års krisberedskapsvecka konstaterar MSB att över hälften av den vuxna befolkning har uppmärksammat huvudbudskapet som förmedlats och att cirka en tredjedel aktivt har reflekterat över sin egen krisberedskap, medan 13 procent hade agerat för att stärka sin krisberedskap (Kampanjmanual 2018).

### ***Broschyren Om krisen eller kriget kommer***

I samband med krishanteringsveckan 2018 distribuerade MSB broschyren *Om krisen eller kriget kommer* till alla 4,8 miljoner hushåll i Sverige. Broschyren och dess utformning var resultatet av över ett års kontinuerligt arbete med kommunikationsansvariga och diverse referensgrupper och kan sägas vara den produkt som regeringen 2017 instruerade MSB att ta fram. Det uttalade syftet med broschyren var från regeringens sida ”att bidra till att öka människors kunskap om hur de förbereder sig för olika kriser samt för höjd beredskap och då ytterst krig” (Regering 2017). Namnet är särskilt framtaget för att återkoppla till de broschyrer, *Om kriget kommer*, som tidigare distribuerats till svenska hushåll och vars information också fanns i de gamla telefonkatalogerna (MSB 2018a). *Om kriget kommer* publicerades första gången 1943 och omarbetades i efterföljande versioner 1952, 1961, 1983 och 1987. Med bilder, information om lagar och regler och inspirerande text om försvar och patriotism försökte regeringen övertyga och påverka befolkningen om att agera ändamålsenligt i händelse av krig. Det fanns enligt Cronqvist en ändamålsenlig civilförsvarskultur, ett särskilt sätt att tänka då man levde i skuggan av ett domedagshot och

total utplåning (Cronqvist 2009: 171, jfr. Mral och Vigsö 2018, Cronqvist 2012). Liknande språkbruk finns i broschyren från 2018 som nu täcker in både kris- och krigssituationer. I de avslutande delarna uppmanas medborgare att både utbilda och engagera sig, en solidarisk handling i och med att man inte helt och hållet behöver förlita sig på statens begränsade resurser (MSB 2018c).

I introduktionen till broschyren kan man bland annat läsa: *En av våra viktigaste tillgångar när något hotar oss är vår vilja att hjälpa varandra. Om du är förberedd bidrar du till att hela landet bättre kommer att klara en svår påfrestning* (MSB 2018c).

Broschyren finns i flera versioner, bland annat på lättläst svenska, som ljudfil på svenska och engelska, samt i punktskrift och på teckenspråk. Den är översatt till 14 språk som kan laddas ner på [dinsakerhet.se](https://dinsakerhet.se). Där står det: ”*Informationen är ett verktyg för att du ska kunna ta ditt ansvar. Är du välinformerad och förberedd kan du agera och hjälpa andra om något händer. Ansvaret för Sveriges säkerhet och beredskap är gemensamt för alla som bor här*” (DinSakerhet.se 2018c).

Broschyren sägs ha fått stort genomslag enligt MSB:s egen utvärdering. I en enkät som gick ut till 5 760 personer via Demoskop visade det sig att 76 % har tagit del av innehållet och 91 % har noterat att de fått broschyren. 51 % meddelar att de har läst det mesta, 79 % har sparat broschyren och 34 % har planer på att skaffa en bättre hemberedskap. Broschyren har uppenbarligen väckt ett stort engagemang bland medborgarna enligt MSB:s utvärderingar. Så här svarar Christina Andersson, huvudansvarig för broschyrens utformning, på MSB:s hemsida:

Även om det kan uppfattas som skrämmande så handlar det om samhällsviktig information som speglar den tid vi lever i. Utskicket av broschyren är av omtanke för alla som bor i Sverige så att man själv och ens nära och kära ska klara sig så bra som möjligt om vi skulle drabbas av något. Vi vill visa att det går att påverka sin egen säkerhet och beredskap (Andersson 2018).

## Sammanfattning och slutdiskussion

Jag har i denna artikel analyserat centrala utredningar och styrdokument mellan åren 1995 och 2018 och därigenom kunnat påvisa en diskursiv ansvarsförskjutning från stat till individ. Den problembild som framträder i en närläsning av dessa dokument är att medborgarna anses vara okunniga, dåligt förberedda och ovilliga att ta ansvar för sin egen säkerhet – de förlitar sig alltför mycket på statens förmåga och dess resurser. Att individer måste bli bättre på att hantera kriser och samhällets sårbarhet blir tydligt efter 2006 men det dröjer ända fram till 2012 innan vi ser konkreta och uttalade försök att påverka medborgarna i



sådan riktning genom olika informationskampanjer och kanaler. Det är talande att Sveriges riksdag och regering inte stiftar nya lagar eller regler för att tvinga medborgare att axla ett tyngre ansvar för sin egen säkerhet och sin egendom och på så vis bidra till samhällets samlade krishanteringsförmåga. Istället försöker det offentliga styra genom opinionsbildning, övertalning och dramatisering.

Av det skälet är det viktigt att analysera de styrtekniker som tillämpas för att förändra tankesätt och beteende. Ett centralt inslag i *att styra utan att tvinga* är att placera ett moraliskt ansvar hos den enskilda medborgaren samtidigt som denne alljämt bevarar friheten att själv välja. Vi ser således att bärande idéer om ett ökat individuellt ansvar på ett strategiskt och metodiskt sätt förs ut till medborgarna. Egenansvar betecknas som en solidarisk handling.

Det som betonas är ökad medvetenhet i kombination med moraliskt ansvar. Medborgare ska ägna sig åt hemberedskap för att göra sig oberoende av staten och de offentliga resurserna. Det påpekas att enskilda medborgare inte bör förlita sig på att staten kommer till undsättning under kriser (inte ens efter 72 timmar). Frågan är då om vi i nödlägen överhuvudtaget kan och bör förlita oss på hjälp från staten. Det som betonas i framförallt de senare dokumenten är att eventuell hjälp rentav kan komma från de medmänniskor som faktiskt hörsammat statens uppmaningar och ökat sin beredskap inför kriser.

I denna uppsats har jag visat att det förekommit en betydande diskursiv ansvarsförskjutning under senare år. Begreppet *liberal regerandekunst* har hjälpt oss att bättre förstå vikten av och innebörden i de påverkanskampanjer som har bedrivits strategiskt från myndighetshåll, allt i syfte är att få medborgarna att ta ett större personligt ansvar för sin säkerhet, sitt välbefinnande och sin egendom.

Vi vet ännu inte om den diskursiva ansvarsförskjutningen har fått konsekvenser för räddningsaktioner i skarpt läge. Vi måste dock ge akt på vad en sådan diskursiv förändring kan betyda på sikt.

Varje enskild individ är alltså fri att agera som den vill men det är tydligt påbjudet att individen bör ta sitt eget moraliska ansvar och på så vis bidra till, och inte tära på, samhällets trots allt knappa resurser. Sättet på vilket den diskursiva ansvarsförskjutningen implementeras förstärker på så vis ansvarsförskjutningen genom att frågan kring individens och samhällets säkerhet blir en etisk snarare än politisk fråga.

Det går inte att dra en absolut gräns mellan statens och medborgarens ansvar ifråga om skydd och säkerhet. Det är möjligt att en sådan gränsdragning inte ens är önskvärd då varje kris och säkerhetssituation i viss mån är unik. Det innebär också att vi inte med säkerhet kan fastslå att den pågående ansvarsförskjutningen är så genomgripande att det sociala samhällskontraktet har rivits itu.

Det som är oroväckande är avsaknaden av en offentlig debatt om denna problematik. Det återstår för myndigheter och experter att formulera vad som kan

tänkas vara en rimlig fördelning mellan statens och medborgarnas ansvar och skyldigheter i freds- och krigssituationer. För de senare finns särskilda lagar som kan åberopas, men just nu råder det en sorts gråzonssituation där ansvarsförhållanden i samband med olyckor i fredstid, under höjd beredskap eller vid undantagstillstånd, är otydliga. Här måste ansvarsfördelningen tydliggöras och bli föremål för en genomgripande offentlig debatt.

Den liberala kontraktsteorin vilar på tanken att statens legitimitetsgrund kommer av att den erbjuder sina medborgare trygghet och säkerhet. Enligt Hobbess version av kontraktsteorin byter individen frihet mot säkerhet och det är denna transaktion som förklarar varför fria individer väljer att ingå i ett samhällskontrakt och underkasta sig statens övermakt. När säkerhet blir föremål för en politisk process inom vilken staten försöker skapa ett delat moraliskt ansvar för sin egen säkerhet så kan detta förstås som en underminering av den överenskommelse och den centrala transaktion som ger staten dess grundläggande legitimitet. Det är därför hög tid att vi påbörjar en kritisk diskussion om hur vi bör organisera vår samtida kris- och säkerhetshantering och vad som är en lämplig ansvarsfördelning mellan medborgare och stat.

## Referenser

- Adler, Emanuel, 1997. "Seizing the middle ground: Constructivism in world politics", *European Journal of International Relations* 3 (3): 319-363.
- Andersson, Christina, 2018. "Positivt mottagande av broschyren", MSB, besökt 2018-10-11.
- Bacchi, Carol & Goodwin, Susan, 2016. *Poststructural policy analysis: A guide to practice*. New York: Springer.
- Bergström, Johan, 2016. "Vem bär ansvaret för samhällets katastrofriskreducering?", *Katastrofriskreducering: Perspektiv, praktik, potential*: 81-104.
- Bergström, Johan, 2017. "An archaeology of societal resilience", *Safety Science* 110: 31-38.
- Boin, Arjen & Bynander, Fredrik, 2015. "Explaining success och failure in crisis coordination", *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography* 97 (1): 123-135.
- Bondesson, Sara, 2017. "Vulnerability och Power: Social Justice Organizing in Rockaway, New York City, after Hurricane Sandy", Department of Government, Uppsala University.
- Boréus, Kristina & Bergström, Göran, 2017. *Analyzing text och discourse: Eight approaches for the social sciences*. London: Sage.
- Bröckling, Ulrich, Krasmann, Susanne & Lemke, Thomas, 2010. *Governmentality: Current issues och future challenges*: Routledge.
- Chandler, David, 2013. "Resilience och the autotelic subject: Toward a critique of the societalization of security", *International Political Sociology* 7(2): 210-226.
- Chandler, David, 2014. "Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity", *Resilience* 2(1): 47-63.

- Collier, Stephen J. & Lakoff, Andrew, 2008. "Distributed preparedness: the spatial logic of domestic security in the United States", *Environment och planning. D, Society och space* 26(1): 7.
- Collier, Stephen J. & Lakoff, Andrew, 2014. "Vital systems security: Reflexive biopolitics och the government of emergency", *Theory, Culture & Society*: 0263276413510050.
- Crismart, 2014. "Enskildas ansvar vid allvarliga olyckor och kriser". Skriven av Asp, Viktoria & Sjölund, Sara.
- Cronqvist, Marie, 2009. "Det befästa folkhemmet: Kallt krig och varm välfärd i svensk civilförsvarskultur", i Magnus Jerneck (red.), *Fred i realpolitikens skugga*. Studentlitteratur, Lund, s. 169-197.
- Cronqvist, Marie, 2012. "Survival in the Welfare Cocoon. The Culture of Civil Defense in Cold War Sweden", i Anette Vowinckel, Marcus M. Payk & Thomas Lindenberger (red.), *Cold War Cultures. Perspectives on Eastern and Western European Societies*. Berghahn Books.
- Dahlstedt, Magnus, 2000. "Demokrati genom civilt samhälle? Reflektioner kring Demokratiutredningens sanningspolitik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 103(4).
- Dahlstedt, Magnus, 2009. *Aktiveringens politik: Demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium*. Stockholm: Liber.
- Davoudi, Simin, 2016. "Resilience och Governmentality of Unknowns", i Mark Bevir (red.), *Governmentality after Neo-liberalism*. London: Routledge.
- Dean, Mitchell, 2007. *Governing societies: political perspectives on domestic och international rule*. Buckingham: Open University Press.
- Dean, Mitchell, 2010. *Governmentality: power och rule in modern society*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Dean, Mitchell, 2013. *The signature of power: sovereignty, governmentality och biopolitics*. Sage.
- Deverell, Edward, Hansén, Dan & Olsson, Eva-Karin, 2015. *Perspektiv på krishantering*: Lund: Studentlitteratur.
- DinSäkerhet.se, 2018a. "checklistor", MSB, besökt 2018-09-23.
- DinSäkerhet.se, 2018b. "Kris och Krig/förbered dig", MSB, besökt 2018-09-23.
- DinSäkerhet.se, 2018c. "Om Broschyren", MSB, besökt 2018-10-11.
- DinSäkerhet.se, 2018d. "Om dinsäkerhet.se", MSB, besökt 2018-09-23.
- Ds. 2006:1. En strategi för Sveriges säkerhet.
- Ds. 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025, Försvarsdepartementet.
- Enander, Ann, 2011. "Medborgare och myndigheter: samspel i risk och kris?", i Nils-Olov Nilsson (red.), *Samverkan - för säkerhets skull!*. Karlstad: Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.
- Erikson, Josefina, 2018. "En dynamisk frameanalys av policyskapande", *Statsvetenskaplig tidskrift* 120(2): 237-254.
- Evans, Brad & Reid, Julian, 2013. "Dangerously exposed: the life och death of the resilient subject", *Resilience* 1(2): 83-98.
- Evans, Brad & Reid, Julian, 2015. "Exhausted by resilience: response to the commentaries", *Resilience* 3(2): 154-159.
- Ferguson, Julie, Schmidt, Arjen & Boersma, Kees, 2018. "Citizens in crisis och disaster management: Understanding barriers och opportunities for inclusion", *Journal of Contingencies och Crisis Management* 26(3): 326-328.

- Fernandez, Lauren, Barbera, Joseph & Van Dorp, Johan, 2006. "Strategies for managing volunteers during incident response: A systems approach", *Homeland Security Affairs* 2(3).
- Foucault, Michel, 1990. *The history of sexuality: An introduction, volume I*, Trans. Robert Hurley. New York: Vintage Penguin Books.
- Foucault, Michel, 2004. "Society must be defended" : lectures at the Collège de France, 1975-76. London: Penguin.
- Foucault, Michel, 2007. *Security, territory, population : lectures at the Collège de France, 1977-78*. Pbk. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Foucault, Michel, 2008. *The birth of biopolitics : lectures at the Collège de France, 1978-1979*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Foucault, Michel, 2014. *Biopolitikens födelse: Collège de France 1978-1979*. Tankekraft.
- Garland, David, 1997. "Governmentality' and the problem of crime: Foucault, criminology, sociology", *Theoretical criminology* 1(2): 173-214.
- Hacking, Ian, 1999. *The social construction of what?* Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Hindess, Barry, 2004. "Liberalism – What's in a name", s 23-39 i Wendy Larner & William Walters (red.), *Global governmentality: governing international spaces*. London: Routledge.
- Johansson, Roine, Danielsson, Erna, Kvarnlöf, Linda, Eriksson, Kerstin & Karlsson, Robin, 2018. "At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion", *Journal of Contingencies och Crisis Management* 26(4): 519-529.
- Joseph, Jonathan, 2013. "Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach", *Resilience* 1(1): 38-52.
- Kampanjmanual, 2017. Krisberedskapsveckan 2017, 8-14 Maj MSB. <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/28250.pdf>.
- Kampanjmanual, 2018. Krisberedskapsveckan 2018, 28 maj – 3 juni MSB.
- Kuckartz, Udo, 2014. *Qualitative Text Analysis: A Guide to Methods, Practice och Using Software*. Thousand Oaks: Sage.
- Larsson, Oscar, 2015a. *The Governmentality of Meta-governance: Identifying Theoretical och Empirical Challenges of Network Governance in the Political Field of Security och Beyond*. Uppsala: Uppsala University.
- Larsson, Oscar L., 2013. "Sovereign power beyond the state: a critical reappraisal of governance by networks", *Critical Policy Studies* 7(2): 99-114.
- Larsson, Oscar L., 2015b. "Using Post-Structuralism to Explore The Full Impact of Ideas on Politics", *Critical Review* 27(2): 174-197.
- Larsson, Oscar L., 2017a. "Meta-Governance och Collaborative Crisis Management: Competing Rationalities in the Management of the Swedish Security Communications System", *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 8(4): 312-334.
- Larsson, Oscar L., 2019a. "A Theoretical Framework for Analyzing Institutionalized Domination in Network Governance Arrangements", *Critical Policy Studies* 13(1): 81-100.
- Larsson, Oscar L., 2019b. "Advancing Post-Structural Institutionalism: Discourses, Subjects, Power Asymmetries, och Institutional Change", *Critical Review*, 30(3-4): 325-346.
- Lemke, Thomas, 2012. *Foucault, governmentality, and critique. Cultural politics and the promise of democracy*. Boulder, Colo., London: Paradigm.

- Lentzos, Filippa & Rose, Nikolas, 2009. "Governing insecurity: contingency planning, protection, resilience", *Economy & Society* 38(2): 230-254.
- Lukes, Steven, 2005. *Power: a radical view*. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas S., 2008. *Governing the present: administering economic, social and personal life*. Cambridge: Polity.
- von Mises, Ludwig, 2005. *Liberalism*. Ludwig von Mises Institute.
- Mral, Brigitte & Vigsö, Orla, 2018. "Om kriget kommer" – Beredskapsretorik då och nu", *RetorikMagasinet*. Ödåkra: Retorikförlaget.
- MSB, 2016. Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret.
- MSB, 2018a. "Om Broschyren Om Krisen eller kriget kommer", MSB, besökt 2018-10-11.
- MSB, 2018b. "Om krisberedskapsveckan", besökt 2018-10-09.
- MSB, 2018c. "Om krisen eller kriget kommer". Karlstad: MSB.
- MSB podcast, 2014. Avsnitt 1, "Din hemberedskap", MSB, besökt 2018-10-08.
- MSB podcast, 2014. Avsnitt 2. MSB, besökt 2018-10-08.
- MSB podcast, 2018. MSB, besökt 2018-10-08.
- Neumann, Iver B. & Sending, Ole Jacob, 2007. "'The International' as Governmentality", *Millennium* 35(3): 677-701.
- Nozick, Robert, 1974. *Anarchy, State, och Utopia*. New York: Basic books.
- Prop. 1995/96:12, Prop. 1995. Totalförsvaret i förnyelse.
- Prop. 1996/97:11, Prop. 1996. Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.
- Prop. 2001/02:158. Samhällets säkerhet och beredskap.
- Prop. 2005/06. Samverkan vid kris för ett säkrare samhälle.
- Prop. 2007/08:92. Stärkt beredskap – för säkerhets skull.
- Prop. 2013/14:144. Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling.
- Rabinow, Paul & Nikolas Rose, 2006. "Biopower today", *BioSocieties* 1(2): 195-217.
- Read, Jason, 2009. "A Genealogy of Homo-Economicus: Neoliberalism och the Production of Subjectivity", 2009:12.
- Regeringen, 2017. Uppdrag till MSB att öka människors kunskap om förebreddelser inför kriser och höjd beredskap. Justitiedepartementet. Stockholm.
- Regeringen, 2015. Fö2015/0916/11FI Försvarsdepartementet. Stockholm.
- Regleringsbrev, 2012. Regleringsbrev till MSB. Regeringen. Stockholm.
- Rådestad, Carl & Larsson, Oscar, 2018. "Responsibilization in contemporary Swedish crisis management: expanding 'bare life' biopolitics through exceptionalism and neoliberal governmentality", *Critical Policy Studies*, DOI: 10.1080/19460171.2018.1530604.
- Schneider, Anne & Ingram, Helen, 1993. "Social construction of target populations: Implications for politics och policy", *American Political Science Review* 87(2): 334-347.
- Sjöberg, Lennart, 1999. "Risk perception by the public och by experts: A dilemma in risk management", *Human Ecology Review* 6(2): 1-9.

- Skrivelse, 2009/10: 124, Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet. Regeringens skrivelse.
- SOU 1995:19, *Ett säkrare samhälle*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2001:41, *Säkerhet i en ny tid*: betänkande. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Teljfors, Anna, 2018. MSB, kommunikatör. Intervju genomförd av Larsson, Oscar.
- Tierney, Kathleen, Bevc, Christine, Kuligowski, Erica, 2006. "Metaphors matter: Disaster myths, media frames, och their consequences in Hurricane Katrina", *The annals of the American academy of political och social science* 604(1): 57-81.
- Ullberg, Susann Baez & Warner, Jeroen, 2016. "The relevance of soft infrastructure in disaster management och risk reduction", *UN Chronicle* 53 (3):23-26.
- Walters, William, 2012. *Governmentality: critical encounters, Critical issues in global politics*. London: Routledge.
- Vedung, Evert, 2018. "50 år idéanalys – Med en inbjudan till crowdsourcing", *Statsvetenskaplig tidskrift* 120(2): 143-153.
- Wester, Misse, 2011. "Fight, flight or freeze: Assumed reactions of the public during a crisis", *Journal of Contingencies och Crisis Management* 19(4): 207-214.
- Youtube, 2018a. "Heidi Andersson, kommunikation", MSB, besökt 2018-10-09.
- Youtube, 2018b. "Om MSB", MSB, besökt 2018-10-09.
- Årsredovisning, 2012. MSB. Stockholm.
- Årsredovisning, 2014. MSB. Stockholm.
- Årsredovisning, 2017. Årsredovisning. MSB. Stockholm.

# Frivillighet vid olyckor och kriser

## *Uppfattningar om centrala spänningsfält*

Veronica Strandh & Niklas Eklund

### **Fields of tension in crisis volunteerism – actor perceptions**

An emergent literature in the field of crisis management brings attention to the role and impact of volunteers in crisis events. In the aftermath of significant forest fires in Sweden during the summer of 2018, much public media attention and debate has taken a similar turn. Is there a proper role for previously unorganized volunteers in and responses to crises and, if so, how does it relate to the highly organized and planned world of formal crisis management? This article argues that the phenomenon can be analyzed and discussed not only in terms of the vertical dimension of organizational degree, but also along a cross-cutting dimension of opportunity. Drawing from a series of research interviews with non-state crisis management organizations in Sweden, this article provides a thick description of how practitioners think about problems and possibilities related to crisis volunteerism.

## **Introduktion**

Sverige har under de senaste åren drabbats av olyckor och kriser som har lyft fram vilken central roll frivilliga kan spela för att stärka krisberedskap och krishantering. I samband med skogsbränderna sommaren 2018 kom det frivilliga engagemanget att bli en mycket uppmärksam och uppskattad del av räddningsinsatserna. Totalt anmälde över 6000 personer sitt intresse till Röda Korset för att bistå med hjälp och i Ljusdals kommun, en av de hårdast drabbade kommunerna, deltog 300 frivilliga aktivt i insatsen (MSB 2018).

Den här artikeln belyser det frivilliga engagemangets betydelse för krisberedskap och krishantering och bygger på en explorativ intervjustudie med syfte att analysera aktuella uppfattningar om olika typer av uttryck för frivillighet men också spänningsförhållanden som uppstår till följd av engagemanget.

Att fenomenet med frivilligt engagemang i samband med olyckor och kriser nu har kommit att få så stor uppmärksamhet är i sig inte förvånade. Det kan

Veronica Strandh och Niklas Eklund är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.  
E-mail: veronica.strandh@umu.se; niklas.eklund@pol.umu.se

delvis förstås i ljuset av det skifte som området samhällsskydd och beredskap har genomgått det senaste decenniet. Framförallt har synen på vilka aktörer som spelar viktiga roller för att stärka samhällets krishanteringsförmåga bredats. Traditionellt sett har frågor som rör säkerhet, trygghet och krishantering varit starkt sammankopplade med det offentligas uppdrag och ansvar. Idag finns det i såväl krishanteringspraktik och krisberedskapspolicy som i krishanteringsforskning ett allt tydligare fokus på det *gemensamma* samhällsansvaret. Ett grundläggande medvetande om att hela samhällets resurser är nödvändiga för att klara samhällspåfrestningar och kriser växer fram. Därmed hamnar också civilsamhällets och olika frivilligorganisationers roll i blickpunkten. Inte minst präglas nu pågående diskussioner om krisberedskap av en diskurs där vikten av individers riskmedvetande, ansvarstagande och egna förmåga lyfts fram (Helsloot & Ruitenbergh 2004; Barsky & Horan 2014; Kendra & Wachtendorf 2016; Twigg 2017).

En inledande observation är således att det finns högt ställda förväntningar på att frivilliga ska ta en aktiv roll i stärkandet av den nationella beredskapen, utgöra en stöttepelare till blåljusmyndigheter vid kriser och vara en grupp att räkna med när ett samhälle återhämtar sig efter kriser. Vi noterar också det paradoxala i att krishanteringsforskare sällan undersöker hur olika typer av frivilliga själva ser på sin allt mer framträdande roll eller hur de upplever sin kapacitet och sina förmågor. Frivilligas egna röster är påtagligt frånvarande i många forskningsstudier, något som utgör en besvärande kunskapslucka.

Det kan tyckas självklart att frivilliga resurser har en tydlig roll i ett lands krishanteringssystem. Men faktum är att fenomenet med frivilliga är långt mer svårplacerat än vad man först kan tro. Det finns framförallt en tendens i såväl praktisk krishantering som inom svensk och internationell krisforskning att diskutera frivilliga främst i termer av extra resurser som kan nyttjas och koordineras effektivt först i den mest akuta fasen av en kris. Ett vanligt, om också ofta implicit, antagande är att frivilliga aktörer är organiserade på ett enhetligt sätt och att de strävar efter samma mål; detta synsätt, menar vi, är direkt problematiskt då frivilliga inte på något sätt är en homogen grupp (Strandh 2019).

En återkommande slutsats i forskningen är att frivilliga och allmänheten ofta uppvisar ett stort engagemang i samband med större kriser (Drabek 2013) och gärna bistår myndigheterna i arbetet med att hjälpa drabbade. Det finns dock studier som säger motsatsen, nämligen att det råder passivitet och t.o.m. motstånd mot blåljusmyndigheter vid olyckor och kriser (Hallin 2013). Frivilliga har egna idéer om var, när, hur och i förhållande till vem som hjälp bäst kan ges. Frivilligheten uppvisar i själva verket olika sidor och vi kan förmoda att det finns spänningar mellan olika aktörer, mellan deras mål och mellan deras val av aktiviteter. En ökad kunskap om detta s.k. spänningsfält torde kunna förbättra förståelsen för *när* och *hur* ett frivilligt engagemang ska uppmontras



i krissituationer. I den här artikeln undersöker vi hur frivilligaktörer själva förhåller sig till dessa målkonflikter och hur de anser att de kan påverka både sina aktiviteter och valet av de arenor de verkar på.

### **KRISHANTERINGSFORSKNINGENS SYN PÅ FRIVILLIGHET – OCH VÅR EGEN**

Inledningsvis vill vi relatera den här studien till tidigare forskning på området och på det sättet förtydliga vårt bidrag. Vi utgår från det kunskapsfält som benämns som krishanteringsforskning, vilket kan beskrivas som tvärvetenskapligt, och där forskare framförallt förenas i sitt empiriska intresse för kriser och hur sådana hanteras av de inblandade (Deverell, Hansén & Olsson 2015; Boin 2004). Både riskforskare, sociologer och statsvetare har intresserat sig för fenomenet med frivilligt engagemang. Därtill finns ett växande intresse för hur aktörer som befinner sig utanför den traditionella krishanteringens centrum verkar, något som illustreras av det växande antalet artiklar som behandlar ämnet ”frivilliga” (för översikter se Scanlon et al. 2014; Strandh & Eklund 2018). En genomgång av litteraturen visar dock på ett antal luckor.

Vår *första* iakttagelse är att tyngdpunkten i många studier tenderar att ligga på frågan om frivilliga resurser ska nyttjas eller inte. Här konstaterar forskare gång på gång att frivilliga kan utgöra en viktig resurs. Det är dock sällan som diskussionerna vidgas till att också omfatta *hur* olika former av frivilligt engagemang kan utvecklas. Fenomenet med frivilliga i krisberedskap och krishantering betraktas också i de flesta studier utifrån de offentliga aktörernas perspektiv; hur de primärt intressanta blåljusmyndigheterna kan eller inte kan nyttja de resurser som *organiserade* frivilligorganisationer erbjuder. I den här artikeln vänder vi på perspektivet och låter de olika frivilligorganisationerna själva komma till tals.<sup>1</sup> Genom att lyfta fram de frivilligas egna erfarenheter vill vi bidra med ny kunskap om frivillighetens olika uttryck. Att frivilligorganisationernas perspektiv genomsyrar det empiriska materialet är extra viktigt då svensk forskning på området beskrivs som begränsad och fragmenterad (Demarin et al. 2010; Johansson et al. 2015).

Vår *andra* betraktelse hänför sig till det förhärskande mönster i internationell krishanteringsforskning som innebär att man främst studerar välkända och etablerade organisationer. Hur *olika* typer av frivilliga, även de med en lägre grad av organisation och struktur, verkar och förhåller sig till varandra är mer sällan studerat (Strandh & Eklund 2018). Här vill vi därför lyfta fram organisationer med olika grad av inkludering för att bättre kunna förstå hur mångfasetterat det frivilliga engagemanget i den svenska krisberedskapen faktiskt är.

En genomgång av tidigare forskning leder också fram till vår *tredje* iakttagelse. Kunskap om frivilligas engagemang genereras företrädesvis genom

1 Se även Bondessons studie 2017 av orkanen Sandy för forskning som utgår från frivilligas egna erfarenheter.

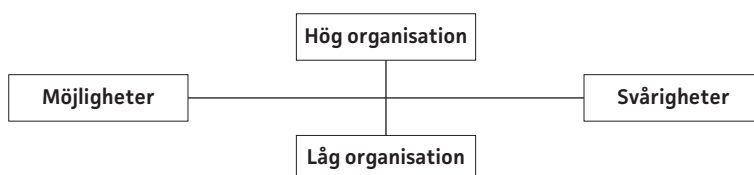
studier av stora kriser där forskningsintresset riktas mot frivilligas insats under den *akuta fasen* av ett krisförlopp. Exempelvis har frivilligas insatser studerats i samband med terrorattackerna mot World Trade Center, (Wachtendorf 2004) orkanen Katrina 2005 (Rodriquez, Trainor & Quarantelli 2006) och översvämningarna i Queensland 2011 (Bird et al. 2013). Perspektivet är *händelsedrivet*, något som också avspeglas i svensk forskning. Exempelvis är skogsbranden i Västmanland väl belyst (Asp 2015; Johansson et al. 2018). Återigen, det råder allt högre förväntningar på att just frivilligorganisationer ska utgöra en integrerad del av den samlade svenska krishanteringsförmågan. Mot den bakgrunden ser vi ett behov av att bredda bilden av *hur* vi studerar frivilliga. Att förstå hur frivilliga kan involveras redan i beredskapsskedet, alternativt hur de kan vara ett stöd i en återhämtningsfas, kräver emellertid andra typer av frågor än sådana som tar sikte på den akuta fasen i en specifik kris. Det är därför viktigt att inte bara studera frivilligorganisationers agerande vid en specifik händelse, utan även att få fram en mer nyanserad bild av engagemang.

### TOLKNINGSRAM: FRIVILLIGHETEN SOM SPÄNNINGSFÄLT VID OLYCKOR OCH KRISER

Den samhällsvetenskapliga krisforskningen kan lite förenklat sägas ha två huvudinriktningar. En utgörs av den s.k. katastrofsociologiska, som fokuserar på individers och grupperns beteenden. Här ses kriser som sociala fenomen, och frivilliga resurser tolkas utifrån begrepp som *emergens*, sociala normer och socialt kapital (Quarantelli 1998; Drabek & McEntire 2003; Barsky et al. 2007). Den andra inriktas på politik och offentlig förvaltning; här uppmärksammas särskilt den offentliga sektorns institutionella krishanteringsförmåga. Frivilligas engagemang diskuteras ofta med organisationsteoretisk litteratur som grund, med framförallt samverkansfrågor i fokus (Kapucu 2008; Christensen, Laegreid & Rykkja 2014).

Frivilligt engagemang vid olyckor och kriser studeras alltså flitigt inom den samhällsvetenskapliga krisforskningen. Ur denna litteratur framträder två spänningsfält inom det frivilliga engagemanget. De två dimensionerna skär dessutom in i varandra. Som illustreras av Figur 1 uppstår ett spänningsfält dels mellan *grad och form av organisering*, dels mellan *möjligheter och svårigheter*.

Figur 1. Tolkningsram för frivillighetens spänningsfält i krishantering



## DEN VERTIKALA DIMENSIONEN: FRIVILLIGHETENS GRAD AV ORGANISATION

En återkommande slutsats i litteraturen är att frivilligresurser kan utgöra både en välsignelse och en förbannelse, en potential och ett problem (Souza 2009). Den ena änden av den vertikala dimensionen i Figur 1 representerar en hög grad av organisation. Här återfinns välorganiserade och etablerade grupper, exempelvis Röda Korset. En vanlig uppfattning är att dessa frivilliga är utbildade och tränade. Organiseringen betraktas som formaliserad med en traditionell mötes- och utbildningskultur i centrum. De allra största organisationerna kan till och med utgöra en integrerad del av den etablerade offentliga krishanteringsstrukturen (Barsky et al. 2007). I den andra änden finner vi grupper som uppvisar en låg grad av organisation och som ägnar sig åt ett tillfällighetsbaserat och spontant beteende. Det handlar om grupper, vars låga formaliseringsgrad skapar en flexibel syn på medlemskap. Nära relaterat till denna extrempunkt på dimensionen är begreppet *emergenta grupper*. Dessa utgörs av privatpersoner som går samman ad-hoc för att lösa trängande uppgifter i mer dramatiska krissituationer (Stallings & Quarantelli 1985). Till kategorin hör också enskilda frivilliga, som med en svensk terminologi beskrivs som *spontanfrivilliga*. *Spontanfrivillighet* är uttryck för en informell frivillighet och handlar om att personer t.ex. söker sig till en olycksplats för att visa att man är behjälplig. Under de senaste åren har en ny variant vuxit sig starkare, nämligen vad som kallas digital spontanfrivillighet (Hughes & Palen 2012). Medan en del forskare använder det breda begreppet *allmänheten* (Britton 1991) för att referera till ett frivilligt engagemang, använder andra specifika termer som exempelvis *spontanfrivillighet*.

Det finns antaganden i krislitteraturen om för- och nackdelar med de olika graderna av organisation. Strandh och Eklund (2018) visar, i en genomgång av hur forskare under perioden 1960 – 2016 har analyserat frivilligresurser, att det finns en överväldigande preferens för att studera välkända organisationer som har en hög grad av organisation. Organisationer med en lägre grad av organisation, och i synnerhet emergenta grupper, har fått mindre uppmärksamhet. Graden av organisering förknippas med legitimitet men också med ansvarsutkrävande. Exempelvis fastslår Phillips (2016:445) att frivilliga som är knutna till en organisation *alltid* är det bästa alternativet. Frivilliga som har en lägre grad av organisation upplevs däremot många gånger vara mindre trovärdiga, vilket bl.a. väcker farhågan att oorganiserade frivilliga saknar relevant träning och erfarenhet för att kunna nyttjas i svåra situationer. Ett för stort inflöde av oorganiserade resurser kan också leda till oklara rollfördelningar och otydlighet i ansvarsutkrävande (Barsky & Horan 2014). Kvarnlöf (2015) har exempelvis visat på att offentliga aktörers bemötande av allmänheten därför ofta präglas av gränsdragningar och kontroll.

## DEN HORISONTELLA DIMENSIONEN: FRIVILLIGHETENS MÖJLIGHETER OCH SVÅRIGHETER

Den andra dimensionen i Figur 1 representerar möjligheter och svårigheter som det frivilliga engagemanget kan tänkas möta. Det är väldokumenterat att människor vill hjälpa till och att frivilligas beteende många gånger kan beskrivas som altruistiskt. Detta motsvaras av punkten *Möjligheter* på den horisontella dimensionen. Krisforskare har framförallt analyserat tillströmningen av frivilliga när större kriser och katastrofer har inträffat. En återkommande slutsats är att det är enskilda individer och grupper, snarare än organiserad räddningspersonal, som är först på plats (Stallings & Quarantelli 1985; Dynes 1970; Scanlon et al. 2014). Allmänheten och frivilliga kan då ses som ovärderliga *first responders*, inte minst då de tycks vara kraftigt motiverade. De kan bidra med resurser och har dessutom lokalkännedom som möjliggör ett snabbt agerande. Vid olyckor och kriser finns ofta ett behov av hjälp med tämligen enkla uppgifter vilket öppnar upp för ett brett deltagande. Litteraturen fastslår också att frivilliga kan nå ut till olika grupper i samhället och bidra till uthållighet i krishanteringen (Twigg 2017). Frivilligt engagemang vid olyckor och kriser innebär alltså i många fall en möjlighet, inte minst ur perspektivet att det ofta finns behov av extraresurser och att frivilligt engagemang är ett sätt att fylla ett sådant behov. Vissa forskare (se exempelvis Kendra & Wachtendorf 2002) betonar dock att frivilligas respons vid kriser är mångfasetterad och att frivilligas engagemang också kan motiveras av att de är oroliga eller nyfikna eller på olika sätt vill utnyttja situationen för egen vinning.

Den motsatta extrempunkten representerar de olika svårigheter och problemområden som det frivilliga engagemanget kan tänkas möta. En aspekt är passivitet. Ser vi till hur allmänheten agerar vid storskaliga katastrofer framstår det som en myt att de drabbade skulle vara återhållsamma och invänta hjälp utifrån. Trots det är tanken om passiva aktörer fortsatt starkt förankrad hos såväl myndigheter som hos media (Drabek & McEntire 2003; Quarantelli 1998). Vidare finns de mer extrema yttringarna i samband med olyckor och kriser. I framförallt större städer har en ny, komplex riskmiljö vuxit fram där polis, ambulans och räddningstjänst blivit måltavla för extrema gruppers våldsutövning i form av t.ex. stenkastning (Jacobsson & Nilrud 2014). Dessa förhållanden kopplas inom området samhällsskydd och beredskap ofta ihop med sociala risker, där sannolikheten för oönskade händelser, beteenden eller tillstånd med ursprung i människors relationer, livsvillkor och levnadsförhållanden med negativa konsekvenser för det som en grupp betraktar som skyddsvärt står i centrum (Hallin 2013:24). Enligt Twigg (2017) saknas det i dag kunskap om vilken roll frivilliga kan spela när sådana sociala utmaningar uppstår. I ett krisforskningsperspektiv har frivilligas idéer, aktiviteter och beteenden tidigare främst analyserats i samband med tekniska olyckor och naturhändelser.

## FRIVILLIGAS UPPLEVELSER AV ENGAGEMANG I SVENSK KRISBEREDSKAP OCH KRISHANTERING

Som betonats inledningsvis tar vår studie sin utgångspunkt i frivilligorganisationers egna erfarenheter och uppfattningar. Empiriskt bygger studien på 30 semistrukturerade intervjuer<sup>2</sup> som genomförts 2017–2018 inom ramen för forskningsprojektet *Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?* finansierat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Urvalet har vägletts av syftet att nå en *variation* i olika typer av organisationer. De utvalda organisationerna uppvisar också skiftande grad av organisering, har olika syften och mål samt är olika starkt införlivade i svensk krisberedskap. Det är framförallt nyckelpersoner som generalsekreterare, ordförande eller ansvariga för frivilligverksamheten i de olika organisationerna som intervjuats. I några fall har även aktiva frivilliga på lokal nivå deltagit.

Intervjuerna, tematiskt uppbyggda, har gett respondenterna möjlighet att ge sin syn på vilken roll frivilligheten spelar, och kan spela, i svensk krisberedskap. Framförallt har frivilligheten diskuterats utifrån de två övergripande dimensionerna; grad och form av organisation och det frivilliga engagemangets möjligheter och svårigheter. Vad säger frivilligorganisationerna själva om de olika spänningsförhållandena? Vilka föreställningar har de om det frivilliga engagemanget i samband med olyckor och kriser? Studien är explorativ till sin karaktär.

## TRADITIONELLT ENGAGEMANG DOMINERAR DEN SVENSKA DISKUSSIONEN

När fenomenet med frivilliga diskuteras inom svensk krisberedskap och krishantering är det tydligt att det är grupperingar av typen *Frivilliga försvarsorganisationer* (FFO) och *Frivillig resursgrupp* (FRG) som står i fokus. Det rör sig om aktörer som kan betecknas som traditionella frivilligaktörer och som har funnits under en längre tid. I Sverige finns det 18 frivilliga försvarsorganisationer som tillsammans engagerar runt 350 000 personer. Deras uppgift är att vara en resurs för civila myndigheter och för Försvarsmakten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beskriver de frivilliga försvarsorganisationerna som en *utbildad* och *engagerad* resurs (MSB 2018), vilket också är ett återkommande tema i intervjumaterialet. Det framhålls att frivilliga med en hög grad av

2 En eller flera intervjuer har gjorts med följande aktörer: Frivilliga Automobilkärnans Riksförbund, Frivilliga Radioorganisationen, Insatsingenjörernas Riksförbund, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Försvarsutbildningsförbundet, Svenska Lottakären, Svenska Lottakären Trollhättan, Svenska Lottakären/Fryshusets projekt Mpower, Svenska Röda Korset, Sveriges Bilkårens Riksförbund, Sveriges Civilförsvarsförbund, FRG i Sigtuna, Hörnefors, Gotland, Umeå, Örebro, Mölndal, Klippan, Västerås, Ovanåker, Piteå, Fryshuset, Refugees Welcome Stockholm, Kvinnokraft, Nattskiftet, Reactor, Ekumeniska kyrkan, Svenska kyrkan.

organisation utgör en särskild resurs då de är *tränande*, har en *väldefinierad roll* i krisberedskapssystemet och besitter *specialistkunskaper*:

Vi hjälper till med systemuppbyggnad när samhällets kommunala resurser inte räcker till. Det finns då frivilliga som är utbildade och tränade och som är vana. Det är trygga personer som man kan ta in för att få extra händer och fötter. Så det är inte frivilliga vilka som helst, utan vi är tränade och har roller i ett system. (Intervju med generalsekreterare för en FFO.)

För de frivilliga från försvarsorganisationerna kretsar arbetet kring rekrytering, utbildning och information och de ser sig själva som aktörer med specialkompetens inom området samhällsskydd och beredskap. Deras rolluppfattning omfattar allt från vardagsolyckor till krissituationer och höjd beredskap. Den mest centrala frågan för många av frivilligorganisationerna handlar dock inte om att hantera en specifik hotbild utan om den egna organisationens utveckling. Det framgår t.ex. tydligt att de står inför påtagliga utmaningar i rekryteringen av nya medlemmar. Många diskussioner kretsar därför kring vilka samhällsgrupper frivilligorganisationerna når ut till, men också vilka grupper som *inte* nås. Många organisationer har en åldrande medlemsskara och ett sjunkande medlemsantal. Flera intervjupersoner återkommer till att utmaningen inte enbart ligger i att rekrytera nya medlemmar utan att det även handlar om att *bibehålla* ett frivilligt engagemang:

Vi ser en tendens och det är att personer i storstäderna är mer otåliga. Vi har långa utbildningar. För de som bor på landet verkar det fungera bra och man åker också långt för att t.ex. komma till en mötesträff. I storstäderna klagar man om man måste byta tunnelbana och ta en buss. Är man inte nöjd eller känner direkt att man får ut vad man förväntat sig lämnar man organisationen efter ett eller två år. (Intervju med en ordförande för en FFO.)

Ur intervjumaterialet framträder en tydlig spänning. Å ena sidan lyfter företrädare för frivilligorganisationer fram det traditionella föreningsarbetet som en styrka. Formalisering, medlemskap och tydlig organisering garanterar engagemang. Å andra sidan upplever de att traditionellt föreningsarbete ter sig främmande för den yngre generationen, och att de yngre därför blir svåra att nå. Detsamma gäller utrikesfödda och nyanlända, vilket många intervjuade anser vara anmärkningsvärt med tanke på dessa målgruppers stora behov av kunskap och information om samhällsskydd och beredskap. Även om det finns en oro för ett sjunkande medlemsantal, och att det pågår diskussioner om huruvida den traditionella föreningsformen måste utvecklas, finns ändå viss optimism. Framförallt menar företrädarna för de olika försvarsorganisationerna att förnyade diskussioner om totalförsvaret kan komma att locka nya medlemmar

som vill engagera sig under mer traditionella organisationsformer. Dock har inte alla frivilliga försvarsorganisationer sett en sådan utveckling.

På lokal nivå är Frivillig resursgrupp, det så kallade FRG-konceptet, centralt. FRG är en avtalsbaserad kommunal resurs, där tanken är att samla frivilliga försvarsorganisationer på lokal nivå. FRG finns i över hälften av Sveriges kommuner och det är upp till respektive kommun att bestämma om de vill inrätta en FRG. I intervjuer med FRG-grupper framkommer tydligt att de identifierar sig själva som extra "händer och fötter". Denna syn på frivillighet är starkt etablerad inom krisberedskapssverige där de lokalt engagerade volontärerna ofta tar hand om praktiska uppgifter som t.ex. att dela ut vatten och mat. De kan också hjälpa till med evakueringar och stabsadministration och på så sätt avlasta blåljusmyndigheterna. Citatet visar på hur några engagerade FRG-medlemmar ser på sin uppgift:

Vi är extra händer och fötter och tillsammans med sunt förnuft fungerar det alldeles utmärkt. Det betyder också mycket att man jobbar tillsammans. Ibland är det så att man i början inte ens känner de man jobbar med men det fungerar alldeles utmärkt. Det är väldigt roligt, man gör något för andra människor, man löser ett problem. (Fokusgruppsintervju med 5 medlemmar ur en FRG-grupp.)

Intervjumaterialet visar att det finns en betydande skillnad mellan hur frivilliga som är aktiva i en FRG diskuterar frivilligas roll och förmågor jämfört med hur diskussionerna ser ut bland nyckelpersoner på nationell nivå. De aktiva på lokal nivå betonar i mindre utsträckning värdet av specialistkunskap eller en ökad professionalisering av frivilliga. Istället lyfter de fram vikten av ett allmänt samhällsengagemang. Problem som får mycket utrymme på en nationell nivå, exempelvis ett försämrat säkerhetspolitiskt läge, uppmärksammas i regel knappt alls på lokal nivå av intervjuerna att döma.

Det finns ett mått av frustration hos några FRG-grupper. Framförallt framträder en oro över det frivilliga engagemangets kontinuitet. Det är stor skillnad på den aktivitet som utvecklas vid specifika kriser, då FRG aktiveras av kommunen, till de långa perioder då det råder lugn eller t o m stiltje i verksamheten. Området samhällsskydd och beredskap är i hög grad händelse drivet vilket också avspeglas i frivilligverksamheten. Man menar att det borde diskuteras hur frivilliga kan aktiveras bättre mellan dessa enskilda händelser för att de skall bibehålla det långvariga engagemanget: *"Det är en stora skillnad mellan faktiska händelser och långa perioder av lugn. Det händer ingenting och man frågar sig själv; är det ens lönt att hålla på?"* (Intervju med en FRG-ansvarig i en mindre kommun.)

Materialet visar att för de frivilliga i en FRG är samverkan med kommunen helt avgörande för hur deras insatser fortlöper. I några fall fungerar samarbetet

mycket väl, medan de frivilliga i andra fall tycker att kommunen inte har en tydlig bild av hur de ska nyttja FRG-gruppen. Därmed finns det heller ingen långtgående systematik i *om* och *hur* de frivilliga skall inkluderas i övningsverksamhet eller andra beredskapsaktiviteter.

Ser vi till samverkan på nationell nivå framträder en delvis splittrad bild. Flera respondenter menar att samverkan fungerar när det gäller väletablerade frivilligorganisationer. I en intervju hävdas det att de traditionella organisationerna, som t.ex. Röda Korset eller Försvarsutbildarna, inte behöver kämpa för att sälja in sitt "varumärke" till MSB. Man sätter dock frågetecken för de offentliga aktörers faktiska sakkunskap om organisationers *olika* förmågor och kapacitet: *"Jag är ofta på seminarier, då är offentliga aktörer med, de sitter och skruvar på sig men de ställer inga nyfikna frågor om frivilliga."* (Intervju med krissamordnare vid en FFO.)

På vissa håll finns ett rent missnöje med det offentligas brist på nyfikenhet för den lokala frivillighetens villkor. Enligt respondenterna drivs arbetet framåt av ett fåtal engagerade handläggare på olika myndigheter. Däremot saknas resurser för att systematisera arbetet med att tydligare inkorporera frivilliga. Även om respondenterna representerar traditionella frivilligorganisationer betyder det inte per automatik att de saknar idéer om hur formerna för frivilligverksamheten borde utvecklas. Tvärtom påpekar flera att frivillighetens utvecklingspotential är en prioriterad fråga för dem själva och att en diskussion också förutsätter en nära dialog med offentliga aktörer om vilken riktning frivilligheten kan tänkas ta i framtiden och vad den kan tänkas betyda för området samhällsskydd och beredskap.

### **AMBIVALENS KRING SPONTANA UTTRYCK FÖR FRIVILLIGHET**

Diskussionen om frivilligt engagemang tar sin utgångspunkt i hur de traditionella och välkända organisationerna fungerar, så har även spontanfrivillighet kommit att få allt större uppmärksamhet. Ur intervjumaterialet framträder en bild där olika frivilligorganisationer har en till synes ambivalent hållning gentemot fenomenet. Å ena sidan betonar de flesta organisationer att spontanfrivilliga de facto utgör en viktig resurs, som väletablerade organisationer och blåljusmyndigheter dessutom måste bli bättre på att tillvarata. Å andra sidan betonar de att spontanfrivilligheten också utmanar den etablerade ordningen. Det finns osäkerhet om deras kunskapsnivå, syfte och motiv men också om ansvar och ersättningsfrågor:

Under branden i Västmanland blev det oerhört tydligt att ersättningsfrågorna kom i centrum. Någon gjorde sig illa, vem skulle ersätta den frivillige för det? Varför var dom ens där? Även om man vill tro det bästa, men om man inte har vittnen, hur vet



vi då att hans mycket dyra fyrhjuling faktiskt förstördes i samband med branden? (Intervju med ordförande för en FFO.)

Diskussionen om spontanfrivilliga handlar ofta om gränsdragning och kontroll: *”För oss är det ändå en fråga om hur de (de spontanfrivilliga) kan nyttjas. De innebär extra resurser men vi måste hitta vägar för hur det ska styras upp.”* (Intervju med ordförande för en FFO.)

Även om traditionella respektive spontana grupper av frivilliga kan ses som motpoler i organisatoriskt hänseende, behöver de i praktiken inte alls utesluta varandra. Detta är en tanke som också förs fram i intervjuerna. Från organisationernas perspektiv efterfrågas en särskild förmåga att just kunna *samordna* frivilligas engagemang. Sedan tidigare arbetar exempelvis Civilförsvarsförbundet med att utveckla en sådan mekanism och under sommarskogsbränderna 2018 fick Röda Korset i uppdrag av MSB att samordna de frivilliga som visade intresse för att hjälpa till.

Även om spontanfrivilligas insatser värderas allt högre råder det alltså en ambivalent inställning till fenomenet. Baserat på intervjumaterialet går det att dra slutsatsen att de traditionellt organiserade frivilliga med en hög grad av organisation fortfarande har en starkare legitimitet än den diversifierade skara som spontanfrivilliga utgör.

Som betonats, spontanfrivillighet sammankopplas ofta med en specifik krissituation som är avgränsad i tid. Flyktingsituationen 2015, som av många sågs som en utdragen krisprocess, illustrerar hur spontan frivillighet kan ta sig andra uttryck än att individer söker sig till en olyckplats för att bistå med hjälp till en befintlig organisation. Under hösten 2015 förekom t.ex. en mobilisering av frivilliga som kan betecknas som emergent organisering. Nya grupper uppstod i många fall via sociala medier. De tog sig an uppgifter som de upplevde att myndigheterna hade försummat. Sådär säger en respondent som var aktiv under flyktingmottagandet 2015: *”Vi var ju bara civila personer som träffades och beslöt att lösa det här... När det värsta var över var det svårare att täcka upp. Nu märker vi stor en skillnad, det är inte så många som fortfarande är engagerade.”* (Intervju med en företrädare för en frivilligorganisation aktiv under flyktingsituationen 2015.)

Ett kännetecken för emergenta grupper är att de ofta upplöses när den mest akuta fasen av en kris är över. Som citatet ovan visar, är det svårt att bibehålla ett ad-hoc baserat engagemang över tid. Det finns dock grupper som uppstår spontant, eller som inledningsvis har en mycket låg grad av organisation, men som sedan arbetar inom mer formaliserade strukturer. Refugees Welcome Stockholm är ett sådant exempel.

Även olika trossamfund spelade en aktiv roll under flyktingsituationen 2015. Det blir i intervjuer med dessa tydligt att de tolkar spontanfrivillighet bredare än att det skulle handla om extra ”händer och fötter”. Svenska kyrkan

och Equmeniakyrkan lyfter fram att det spontana frivilligengagemanget kan utgöra en ovärderlig resurs i kraft av sin språk- eller tolkkompetens. Det handlar också om trygghetsskapande åtgärder som att blott vara närvarande. Detta menar respondenterna också tydligt kom fram efter terrordådet på Drottninggatan 2017.

Som tidigare nämnts ser sig de frivilliga försvarsorganisationerna som specialister inom just krisberedskapen. Andra organisationer, flera av dem med ett större inslag av spontanitet eller lägre grad av organisering, ser på sig själva snarare som representanter för ett brett och generellt samhällsengagemang, med det väsentliga tillägget att engagemanget också har bäring på områden som samhällsskydd och beredskap. I flera fall lyfts den mjukare, många gånger horisontella, styrningen fram som en styrka. För flera organisationer kopplas organisationsform också ihop med inkludering:

Vi måste förenkla föreningsformerna idag. Det är ingen som går på ett föreningsårsmöte idag, men det kan finnas en poäng med en mindre, symbolisk, medlemsavgift som kan vara underlag för försäkring...Frågan är också: vem vi vänder oss till? När vi pratar om föreningar med nyanlända är det många som säger, vadå förening? Förening som koncept är helt enkelt inte lika bekant. (Intervju med verksamhetsansvarig i en organisation som arbetar med ungdomsfrågor.)

## DEN SVÅRTOLKADE PASSIVITETEN

Vid intervjuerna ombads respondenterna reflektera över svårigheter och eventuella hinder för deras verksamhet. Flera organisationer uppmärksammar rapporter i media som gör gällande att det kan råda passivitet vid större olyckor; att de som är först på plats väljer att inte göra något, eller än värre, nöjer sig med att dokumentera händelsen utan att hjälpa till. Respondenterna betonar samtidigt att det är omöjligt att veta om denna form av passivitet ökar eller minskar. Från frivilligorganisationernas perspektiv handlar det snarare om att skapa *företsättningar* för individer att våga göra en insats om en olycka eller kris inträffar. Förstahjälpen-utbildningar är ett exempel. Flera respondenter påpekar att i händelse av en olycka är det avgörande att någon vågar ta första steget och då anses utbildning vara av största vikt.

Sverige skiljer sig från många andra länder på det sättet att frivilliga traditionellt har spelat en undanskymd roll i krisberedskapssystemet. Detta brukar förklaras med en stark tilltro till myndigheternas förmåga. I och med det diskursiva skiftet där fler aktörer förväntas ta en mer aktiv roll för att bidra till den samlade förmågan att hantera kriser, blir det viktigt att diskutera hur olika grupper i samhället ska kunna engageras. Det som dominerar intervjumaterialet på denna punkt är frivilligas frustration över vad de upplever som ointresse

hos befolkningen när det gäller att stärka den privata beredskapen. Så här säger en frivillig som arbetar med krisberedskapsfrågor på lokal nivå:

Man ska klara sig själv och inte bara förlita sig på myndigheter, det tror jag är viktigt. Det går inte att tro att man kan trycka på knappen så kommer det folk med mat. Strömavbrott? Kommer man stänga butiker? Kommer de dela ut mat gratis? det tror jag ju knappast. Medborgarna måste vara medvetna! Vi är en del av att få ut den här informationen till samhället, det ser jag som en viktig del. (Intervju med en aktiv FRG-medlem.)

Några respondenter understryker att passivitet ofta tolkas som ett aktivt ställningstagande, att man medvetet väljer att inte delta. Samtidigt argumenterar några respondenter för att passiviteten också kan vara påtvingad. När det t.ex. gäller grupper av unga i socio-ekonomiskt svaga stadsområden anser de intervjuade att de inte är tillräckligt välinformerade i frågor som rör samhällsskydd och beredskap. Detta försvårar informerade beslut om den egna och närståendes trygghet och säkerhet. Det ska dock poängteras att vissa respondenter är av motsatt åsikt. De menar att framförallt offentliga aktörer måste kunna få betona vikten av att allmänheten har ett ansvar att ta till sig information om samhällsskydd och beredskap. Det måste, menar de, finnas en gräns för hur höga krav som kan ställas på att samhällsinformationen skall nå ut till alla, och dessutom på många olika språk.

### **FRIVILLIGHETEN OCH EXTREMA YTTRINGAR**

Flera intervjupersoner uppehåller sig kring det motstånd som blåljusmyndigheter ibland möter i sitt arbete, sådant som t.ex. tar sig uttryck i att räddningsinsatser blir försenade eller rent av hindrade genom stenkastning eller annan våldsutövning.

Detta hot aktualiserar frågan om inom vilka gränser frivilliga kan betraktas som en resurs. Diskussioner om att involvera frivilliga i svensk krisberedskap och krishantering har helt dominerats av en bild där det är tekniska olyckor som dominerar, t.ex. oljeutsläpp, skogsbränder eller översvämningar. Intervjuaterialet visar också tydligt på ett behov av att bredda synen på i vilka situationer frivilliga kan spela en viktig roll. Även om de svenska kommunernas krisberedskap relativt nyligen kommit att inbegripa även sociala risker, så anser de intervjuade att diskussionen är otillräcklig.

Vad händer med medborgare i ett område där man kastar sten på blåljusmyndigheter, vad har de för rättigheter men vad har de också för skyldigheter? Så vi försöker att ta upp detta. Att göra det relevant för dom. Nej, det kanske inte blir strömavbrott för det är en naturkatastrof men det kanske är bilbränder som gör

att leveranser till affären inte kommer fram. Lokaltrafiken ligger nere och du har inget annat sätt att ta dig fram, vad gör du då? (Intervju med projektledare för ett projekt med fokus på unga och krisberedskap i utsatta områden.)

Även om frivilligas roll i samband med så kallade sociala risker är tämligen utforskad så menar vissa respondenter att de ser framtida möjligheter för ett frivilligt engagemang. Framförallt ser de sig ha uppdraget att sprida kunskap och information.

Vi har haft poliser som har varit och föreläst och förklarat: så här jobbar ambulansen och polisen. Det skapar en förståelse hos de här ungdomarna. Vad händer när du kastar sten? Varför måste ambulansen vänta till polisen kommer för understöd? Det skapar en förståelse på ett annat sätt... Om man bryter ut dom från sitt sammanhang, från där de är vana att ha en viss jargong med en viss gruppkonstellation, och sätter dem i ett utbildningssammanhang och skapar en trygghet, då åker fasaden ner. Där tror jag frivilligorganisationerna har ett stort upplysningsuppdrag, att mötas, samtala och förstå. (Intervju med generalsekreterare för en FFO.)

Frivilligorganisationer som är verksamma inom socialt utsatta områden uppfattar också sig själva som mäklarresurser, brobyggare och tillits- och trygghets-skapare. Detta kan jämföras med de traditionella organisationerna som snarare beskriver sig själva som extra "händer och fötter" eller som specialiserade inom en specifik del av krisberedskapssystemet.

Bland respondenter med verksamhet i Husby och Botkyrka framträder den gemensamma uppfattningen att myndigheter och media alltför ofta har en negativ syn på vad som sker i dessa områden. De poängterar att det alltid finns positiva krafter i lokalområdet, krafter som fungerar som motvikter i kampen mot sociala missförhållanden och negativa beteenden. Gruppen *Kvinnokraft* är ett exempel på en mindre organisation som arbetar för att öka tryggheten i närområdet genom nattvandrande mammor. Här skapar de frivilliga trygghet samtidigt som kvinnor i ökande grad tar plats i det offentliga rummet.

Kan resultat från olika frivilligengagemang appliceras på olika områden med olika riskbilder? Några av frivilligorganisationerna diskuterar hur det idag finns exempel på frivilligarbete som syftar till att öka tryggheten i glesbygd. Detta går under benämningen *Förstärk medmänniska*. Räddningstjänsten i Medelpad har exempelvis arbetat med ett projekt där ett antal frivilliga rycker in när olyckor inträffar i mindre byar, eftersom det kan ta lång tid innan blåljusmyndigheter kommer fram. De frivilligas engagemang förstås i detta fall utifrån det *geografiska* avståndet mellan invånare och blåljusmyndigheter.

Intressant nog luftar flera respondenter också idén att frivilliga kan vara en tillgång när det handlar om att hantera andra, och då mer abstrakta typer av avstånd, som exempelvis ett *förtroendeavstånd* mellan invånare och blåljusmyndigheter. Detta arbete befinner sig fortfarande i sin linda i olika organisationer men sätter fingret på diskussionen om hur framtida frivilligt engagemang inom området *samhällsskydd och beredskap* kan komma att ändra karaktär i takt med att risker också förändras:

En central fråga är om vi är riggade att ta en sådan roll i socioekonomiska utsatta områden? Där har blåljusmyndigheter svårt att komma in. Vi skulle kunna ha människor som hjälper till att släcka bränder men framförallt vara en brobyggare. Allt handlar om att skapa kontakter. (Intervju med ansvarig för nationell krisberedskap i en FFO.)

Även om det finns en idé bland respondenterna om att frivilliga ska spela en större roll för att motverka extrema yttringar i framförallt socioekonomiskt utsatta områden, visar materialet också på osäkerhet. Vad innebär egentligen konceptet *Förstärkt medmänniska* i en sådan miljö och vilket skydd har de frivilliga? Några frivilligorganisationer som hittills inte haft någon verksamhet i socialt utsatta områden, och som heller inte fokuserat på frågor som rör sociala risker, ser detta som en möjlighet för framtiden. De betonar samtidigt att man måste vara försiktig och inte "gå på alla bollar". Återigen visar materialet att det i grunden handlar om tillit och om att frivilligorganisationer som brobyggare också har kunskap om och förtroende hos invånarna i lokalsamhället.

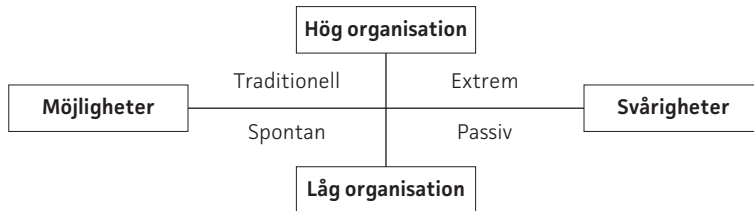
## **DEN MÅNGTYDIGA FRIVILLIGHETEN**

Den svenska diskussionen om krishantering präglas, i likhet med den internationella forskningen på området, av ett växande intresse för frivilliga aktörers potential. Så skriver till exempel Skogsbrandsutredningen (SOU 2019:7) att "förmågan att samverka med frivilliga och spontanfrivilliga bör stärkas". Problemet är att det råder oklarhet om vem som utgör en frivillig aktör eller kan definieras som sådan under vissa omständigheter. Det är inte ovanligt att frivilligaktörer likställs med försvarsorganisationer och andra organiserade resursgrupper. Avtal och etablerade strukturer skapar förutsägbarhet. Det finns å andra sidan, som krishanteringsforskningen och denna artikel visar, ett behov av att bredda perspektivet så att diskussionen kan omfatta även andra aktörs- och målgrupper.

De företrädare för olika typer av frivilligorganisationer som kommer till tals i den här artikeln belyser det frivilliga engagemangets betydelse för krisberedskap och krishantering. Genomgången visar emellertid att det frivilliga engagemang vid olyckor och kriser är ett komplicerat fenomen. Grad av organisering är en dimension som bidrar till spänning mellan olika aktörers synsätt.

En annan lika viktig dimension avser synen på om frivilliga skapar möjligheter eller problem i krishantering. Skärningspunkten mellan dessa dimensioner medger emellertid att frivilligheten kan diskuteras med utgångspunkt i fyra kategorier, som tillsammans bildar det s.k. spänningsfältet: traditionell, spontan, extrem och passiv (Figur 2).

Figur 2. Tolkningsram för frivillighetens spänningsfält i krishantering



På ett övergripande plan relaterar matrisen till en vidare diskussion om inkludering eller exkludering av olika typer av frivilliga i förhållande till det offentliga krisberedskapssystemet. Att vissa typer av organisationer kommer att befinna sig närmre krishanteringens centrum medan andra verkar i periferin framstår närmast som axiomatiskt, givet av vad tidigare forskning och våra empiriska resultat har att säga. Det handlar främst om en traditionell form av frivillighet. Möjligen skönjer vi en utveckling mot att såväl krisforskningen som myndigheterna i högre grad än tidigare diskuterar den spontana frivillighetens potential.

Det handlar också om en övergripande diskussion om på vilka arenor de frivilliga kan tillåtas verka. Synen på vilka frivilligorganisationer som bör beredas utrymme jämte offentliga aktörer är en angelägen fråga som tycks vara kopplad till om frivilligas insatser verkligen har någon avgörande betydelse, och i så fall om de är till det bättre eller till det sämre. Synen på frivilliga som extra "händer och fötter" är starkt förankrad i svensk krishanteringspraktik, där frivilliga i främsta rummet betraktas som reserver när de ordinarie, offentliga resurserna inte räcker till. Vanligtvis handlar det om specifika krissituationer, inte sällan om naturkatastrofer eller tekniska olyckor. Problemet är att de krishanteringsfrågor som faller inom området samhällsskydd och beredskap inte på något sätt är konstanta. Snarare präglas området av ständig förändring. Inte minst råder osäkerhet om olika aktörers förmåga att rätt förstå och ta emot hjälp från frivilliga. Frågor med koppling till säkerhet, trygghet och sociala risker får allt större utrymme, men samtidigt saknas systematiska diskussioner om vilken roll frivilligaktörer kan och bör spela i utvecklingen. Det är, enkelt uttryckt, en sak att engagera frivilliga i uppställningen efter ett oljeutsläpp, en helt annan att hantera kriser i bostadsområden där tilliten till myndigheter är låg bland befolkningen.

Trots sådana osäkerheter utgår diskussionen om frivillighet i svensk beredskap inför olyckor och kriser ofta från tanken att fenomenet frivilliga utgör något enhetligt. Många frivilligorganisationer uppfattar att de offentliga aktörerna önskar och vill placera in frivilligheten i tydliga boxar med streck och pilar emellan, helst också med tydliga och reglerade medlemskap och skriftliga avtal för samverkan med det offentliga. Samtidigt är det en realitet, både för krishanteringsforskare och för praktiker, att olyckor och kriser karakteriseras av oförutsägbarhet. Risken finns, beroende på en händelses karaktär och omfattning, att viktiga frivilliga med unika förmågor exkluderas à priori om strävan att placera in frivilligheten i ett fack blir för stark. Sannolikt krävs ett fördjupat arbete med att öka förståelsen för hur olika typer av frivilligt engagemang kan komplettera inte bara de offentliga strukturerna utan också varandra.

## Referenser

- Asp, Victoria, Bynander, Fredrik, Daléus, Pär, Deschamps-Berger, Jenny, Sandberg, Daniel, Schyberg, Erik, 2015. *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringens under skogsbranden i Västmanland 2014*. Stockholm: FHS/Crismart.
- Barsky, Lauren, Trainor, Joseph, Torres, Manuel, Aquirre, Benigno, 2007. "Managing volunteers: FEMA's Urban Search and Rescue programme and interactions with unaffiliated responders in disaster response", *Disasters* 31(4): 495-507.
- Barsky, Lauren & Horan, Jeremy, A., 2014. "Volunteers and nonprofits in disaster", i Joseph Trainor & Tony Subbio (red.), *Critical issues in disaster science and management: A dialogue between researchers*. FEMA. (s 53-81). Emmitsburg, MD: FEMA.
- Bird, Deanne, Okada, Tetsuya, Haynes, Katherine, Box, Pamela, King, David, 2013. "Response, recovery and adaptation in flood-affected communities in Queensland and Victoria", *Australian Journal of Emergency Management*, 28(4): 36-43.
- Boin, Arjen, 2004. "Lessons From Crisis Research", *International Studies Review* 6(1), s 165-194.
- Bondesson, Sara, 2017. *Vulnerability and power: social justice organizing in Rockaway, New York City, after Hurricane Sandy*. Avhandling: Uppsala universitet.
- Britton, Neil, 1986. "Developing an understanding of disaster", *Australian and New Zealand Journal of Sociology* 22(2): 254-272.
- Christensen, Tom, Laegreid, Per, Rykkja, Lise, 2014. "Crisis Management Organization: Building Governance Capacity and Legitimacy". Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working paper 11-2014.
- Deverell, Edward, Hansén, Dan, Olsson, Eva-Karin, 2015. *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.
- Demarin, Eva-Lena, Danielsson, Erna, Eliasson, Linda, Johansson, Roine, Olofsson, Anna, Sparf, Jörgen, Öhman, Susanna, 2010. *Samhällsvetenskaplig forskning om risk och kris – Uppfattning, Kommunikation, Organisation*. Östersund: Mittuniversitet.
- Drabek, Thomas & McEntire, David, 2003. "Emergent phenomena and the sociology of disaster: lessons, trends and opportunities from the research literature", *Disaster Prevention and Management* 12(2): 97-112.

- Drabek, Thomas, 2013. *The Human Side of Disaster*. New York: CRC Press.
- Dynes, Russell, 1970. *Organized behavior in disaster*. Lexington, KY: Lexington Books.
- Hallin, Per-Olof, 2013. Sociala risker – en begrepps och metoddiskussion. Malmö universitet: Institutionen för urbana Studier, paper 15.
- Helsloot, Ira & Ruitenbergh, Annemieke, 2004. "Citizen response to disasters: A survey of literature and some practical implications", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12(3): 98-111.
- Hughes, Amanda & Palen, Leysia, 2012. "The evolving role of the public information officer: An examination of social media in emergency management", *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 9(1). DOI: <https://doi.org/10.1515/1547-7355.1976>.
- Jacobsson, Åke & Nilrud, Ulf, 2014. *Social oro ur ett kommunalt perspektiv*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Johansson, Roine, Karlsson, Robin, Oscarsson, Olof & Danielsson, Erna, 2015. *Att använda, leda och samverka med frivilliga – om kommuners och länsstyrelses relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Johansson, Roine, Danielsson, Erna, Kvarnlöf, Linda & Eriksson, Kerstin, 2018. "At the external boundary of a disaster response operation: The dynamic of volunteer inclusion", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26(4), s 519-529.
- Kapucu, Naim, 2008. "Collaborative Emergency Management: Better Community Organizing, Better Public Preparedness and Response", *Disasters* 32(2): 239-62.
- Kendra, James & Wachtendorf, Tricia, 2002. "Creativity in Emergency Response after the World Trade Center Attack". Preliminary Paper #324, University of Delaware: Disaster Research Center
- Kendra, James & Wachtendorf, Tricia, 2016. *American Dunkirk, the waterborne evacuation of Manhattan on 9/11*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Kvarnlöf, Linda, 2015. *Först på plats: Gränsdragningar, positioneringar och emergens i berättelser från olycksplatsen*. Avhandling: Mittuniversitetet.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2018. *Nationella samordningen av volontärer vid skogsbränderna avslutas*. [https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter-fran-MSB/Nationella-samordningen-av-volontarer-vid-skogsbranderna-avslutas/](https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Nationella-samordningen-av-volontarer-vid-skogsbranderna-avslutas/) (Hämtad 2018-08-17). Publicerad: 2018-08-17
- Phillips, Brenda, 2016. *Disaster recovery*. New York, NY: CRC Press.
- Quarantelli, Enrico, 1998. *What is a disaster: Perspectives on the question*. London: Routledge.
- Rodriguez, Havidan, Trainor, Joseph & Quarantelli, Enrico. 2006. "Rising to the Challenges of a Catastrophe: The Emergent and Prosocial Behavior following Hurricane Katrina", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (604): 82-101.
- Scanlon, Joseph, Helsloot, Ira & Groenendaal, Jelle, 2014. "Putting it all together: Integrating ordinary people into emergency response", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 32(1): 42-63.
- SOU 2019:7. Skogsbränderna sommaren 2018. *Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning*.
- Souza, Andrew, 2009. *Wasted Resources: Volunteers and Disasters*. Dissertation: Naval Postgraduate School Monterey Ca Dept of National Security Affairs.



- Stallings, Robert & Quarantelli, Enrico, 1985. "Emergent citizen groups and emergency management", *Public Administration Review* (45): 93-100.
- Strandh, Veronica & Eklund, Niklas, 2018. "Emergent groups in disaster research: Varieties of scientific observation over time and across studies of nine natural disasters", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26(3): 329-337.
- Strandh, Veronica, 2019. "Crisis volunteerism is the new black? - exploring the diversity of voluntary engagement in crisis management", *Risks, Hazards, and Crisis in Public Policy* 10(3): 311-331.
- Twigg, John & Mosel, Irina, 2017. "Emergent groups and spontaneous volunteers in urban disaster response", *Environment & Urbanization* 29(2): 443-458.
- Wachtendorf, Tricia, 2004. *Improvising 9/11: Organizational Improvisation Following the World Trade Center Disaster*. Dissertation. University of Delaware.



# Oljekrisen 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik

Evert Vedung & Dan Hansén

## The 1973 Oil Crisis and Sweden's Two-pronged Crisis Policy

How do governments cope with lurking crises that call for behavioral change among a wider citizenry? The global warming threat is a topical case in point. In this article, we explore the Swedish government response to the 1973 oil crisis, from which we draw lessons. In terms of policy instruments, Swedish policymakers deployed a two-pronged, strategy. The government simultaneously initiated a package of quick/soft as well as slow/hard instruments in the hope that the first package with information campaigns would be successful enough to make the second package with formal rations redundant. The substantive goal was that the Swedes must save in homes, offices, and premises so that the large exporting industry should get the oil it needed to continue with full employment. The strategy worked. All pertinent actors, households as well as foreign oil concerns, heeded government persuasion efforts (sermons, a negotiated agreement) and took measures voluntarily. Why? One explanatory factor is the creative organization of the national crisis authorities. To a large extent, the strategy was implemented by organs stacked with a mixture of public agencies, private oil distributors and all kinds of organized non-governmental energy-use stakeholders to promote outreach, transversal co-creation, and collaborative governance. The government succeeded in its meaning-making efforts and created a strong narrative (sermon), which clearly pointed out the serious anticipated effects of the crisis in Sweden, according to which it became obvious that households and commerce needed to save energy in order to secure oil supply for industry to protect jobs and impede mass unemployment.

## En kris som kräver brett och djupt engagemang

Oljekrisen 1973 är en av de mest centrala händelserna under 1900-talets ekonomiska historia.

Lennart Schön, *En modern svensk ekonomisk historia*, 2014: 438

Evert Vedung är professor emeritus vid Statsvetenskapliga institutionen och Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), Uppsala universitet. Dan Hansén är verksam vid Statsvetenskapliga avdelningen, Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan.  
E-mail: evert.vedung@ibfu.se; dan.hansen@fhs.se

En typ av annalkande kriser förutsätter engagemang av individer i en hel befolkning för att deras effekter ska stävjas. Den idag så aktuella globala uppvärmningen är ett exempel. Dess konsekvenser bedöms bli förödande, såvida inte enskilda människor i hushåll, företag, offentliga organ och civila samhällets institutioner förmår ändra sina slentrianer och rutiner. Vanligare är en annan typ av kriser, som hanteras av ledare och experter på elitnivå enbart, utan att vanliga människor i folkdjupen behöver engageras. Vårt bidrag fokuserar på verkningsfull politisk styrning i kriser som kräver brett och djupt folkligt engagemang över hela det politiska territoriet.

Vår artikel är en analys av det svenska fallet oljekrisen 1973-74. Här lyckades regeringen aktivera inte bara myndigheter, näringsidkare, fack och civilsamhälle utan även enskilda medborgare i hem, på jobb och längs vägar till insatser för att drastiskt minska sin användning av bensin, diesel, brännolja, fjärrvärme och oljeeldad elektricitet, och därmed undanröja en verkligt allvarlig bristsituation.

Begreppet *kris* stammar från grekiskans *krisis*, som betyder beslut, rättegång, domslut och dispyt men även vändpunkt. Ordet hänsyftar på en utslagsgivande situation, där en oviss utgång innebär hot men medger hopp. Det finns en nära relation mellan kris och krishantering; utgången påverkas av hur hotet hanteras. Jämför också med grekiskans (sedermera även engelskans) *disaster* (dis=dålig och aster=stjärna), som ödesmättat tillskriver himlakropparnas inbördes relation en avgörande betydelse, som ligger bortom mänsklig förmåga och agens. Hur ska en politisk ledning i ett svårt läge kunna styra handlandet hos ett helt folk?

Oljekrisen i Sverige, som pågick under perioden 6 oktober 1973 – 31 mars 1974, är ett fall där *krisis* inte ledde till *disaster*. Tillverkningsindustrin och kommuner med ansvar för fjärrvärme drabbades av stora problem. Svårigheter uppstod för vanligt folk med oljeeldning och bil och för allmänna transporter i samhället. Men jobben kunde kortsiktigt räddas och framför allt undveks en formell elransonering, som skulle ha hemsökt landets befolkning på djupet i hem, på gator och torg, vid inköp, i skolor och institutioner och på arbetet.

## Tre chocker skapar svensk oljekris 1973-74

Med början i oktober 1973 utmanas svensk oljeanvändning och oljepolitik av tre samordnade chocker. Den ena är en effekt av dittills aldrig skådade prisökningar på råolja, stegvis frampressade av oljeproducerande arabländer i Mellanöstern. Den andra är en konsekvens av ett totalt exportstopp – embargo – riktat mot USA och Nederländerna, infört av oljerika arabländer. Den tredje orsakas av ett antal successiva, tumskruvsliknande nedskärningar av oljeexporten, vidtagna av arabiska oljelevererande stater. De tre chockerna är arabisk-initierade stridsåtgärder till stöd för Egypten och Syrien i deras anfallskrig mot Israel. Det hela inleds med prisvapnet (Bjereld 1989: 197-215).

## OPEC:S OCH ARABLÄNDERNAS PRISCHOCKER

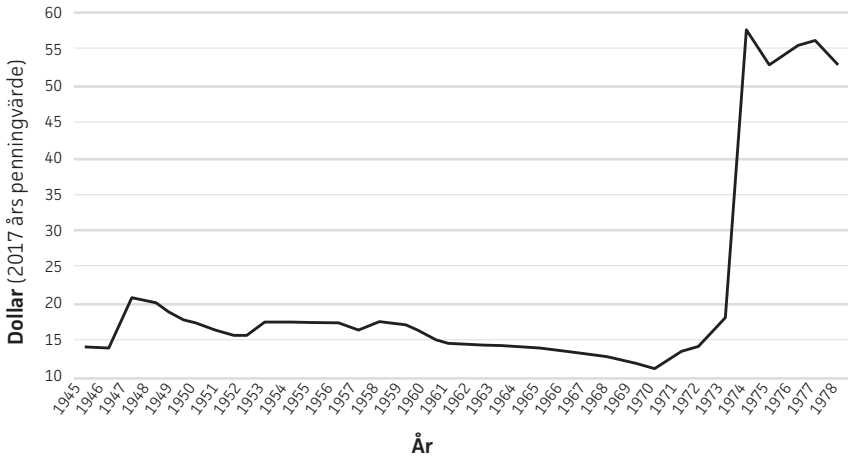
Allt sedan Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) och dess arabiska systerorganisation, Organization of Arab Petroleum Exporting Countries (OAPEC) bildades 1960, hade prissättningen på råolja stått i centrum för förhållandet mellan de oljerika länderna och de stora oljebolagen. Mellan 1955 och 1970 sjönk det reella exportpriset på råolja stadigt samtidigt som de reella inköspriserna på de oljesäljande ländernas importvaror stadigt steg (Penrose 1976: 39 ff).

Genom ett avtal i Teheran 1971 mellan OPEC och oljebolagen bestämdes att de exporterande staterna skulle få 2,5 procent årlig kompensation för inflationen (Penrose 1976, 43). Detta visade sig fort otillräckligt; efter en dollardevalvering 1973 fick OPEC:s medlemmar en 11,9-procentig, tillfällig kompensation i form av prisökningar på råoljan. Den 15-16 september 1973 beslöt OPEC-staterna bjuda in oljebolagen för en revidering av Teheran-avtalet. Överläggningar råkade inledas i Wien två dagar efter Egyptens och Syriens koordinerade militära kniptångsattack mot Israel den 6 oktober. OPEC-staterna, drivna av sina arabiska medlemmar, ville burdust höja priset på råolja som politisk bestraffning av israelvänliga, oljeberoende västländer i det uppblossande kriget. De begärde 100 procent ökning av råoljepriset, vilket oljebolagen avslag efter samråd med västvärldens regeringar. Förhandlingarna bröts.

Den 16-17 oktober, på en sammankomst i Kuwait, marscherade gulfstaterna i OPEC vidare på den inslagna krigsstigen. Unilateralt höjdes priset på råolja med nära 70 procent, från 3,01 dollar per fat till 5,12 dollar per fat. Vid ett möte den 24-25 december chockhöjdes priset ännu en gång, nu till hela 11,65 dollar per fat från den 1 januari 1974. Därmed hade de oljeproducerande arabstaterna ensidigt höjt råoljepriset med hela 400 procent på ett par månader (Penrose 1976: 46 ff).

De chockartat stora och dramatiskt införda prishöjningarna blev utomordentligt kännbara för industriländerna i väst, däribland Sverige, som ju saknar petroleumtillgångar och var extremt oljeberoende. 75 procent av landets totala energibehov 1973 utgjordes av olja (Levin 2014:87.) Figur 1 illustrerar oljeprisets chockhöjningar under krisen.

Figur 1. Tolkningsram för frivillighetens spänningsfält i krishantering



### ARABLÄNDERNAS EMBARGO- OCH NEDSKÄRNINGSSCHOCKER

Den 6 oktober 1973 anfölls Israel från två håll: i söder längs Suezkanalen av Egypten, i norr på Golanhöjderna vid Tiberias sjö av Syrien. Medan det s.k. Oktoberkriget ännu rasade beslöt arabländerna på det nyss nämnda mötet i Kuwait den 16–17 oktober att använda även oljetillförseln – och inte bara priset – som politiskt vapen mot Israels vänner i väst. En resolution antogs om reduceringar av oljeproduktionen med fem procent per månad. Den 19 oktober beordrade Saudiarabien tvärstopp för all oljeexport till USA. De andra arabstaterna vid Persiska viken samt Algeriet och Libyen följde omedelbart Saudiarabiens exempel. Besluten var gensvar på president Richard Nixons löfte att förse Israel med vapen för 2,2 miljarder dollar (Vernon 1976a: 284; SOU 1975:60: 78).

Redan den 22 oktober slöts vapenstillestånd mellan Israel och Egypten/Syrien. Men arabstaterna utvidgade sitt oljekrig; industriländer visade föga vilja att erkänna palestinierna som part i konflikten och förmå israelerna dra sig tillbaka från ockuperade områden nära Kairo och Damaskus. På ett nytt möte i Kuwait den 4–5 november begränsades den månatliga utförseln till ”ovänligt sinnade stater” med 25 procent av nivån den 1 oktober. Samtidigt utökades totalstoppet av oljeexport även till Nederländerna (SOU 1975:60, 78 f).

Arabländernas dramatiska prishöjningar, nedskärningar och embargon ger nu politiska vinster. Den 6 november, dagen efter det andra Kuwaitmötet avslutande, förutskickar Europeiska Gemenskapen att en kommande FN-resolution nr 242 ska följas. Detta blidkar arabländerna, som den 18 november ställer in den 25-procentiga månatliga minskningen för december; i stället ska den genomföras i januari. Därmed har konflikten passerat sin kulmen. Den 22 december inställs den 25-procentiga reduktionen också för januari. Framöver ska produktionen

ligga cirka 15 procent under nivån för 1 oktober. En allvarligt menad arabisk nedmontering av krispolitiken är därmed inledd (SOU 1975:60, 79).

Nedmonteringen fortsätter. Den 17 mars hävs USA-embargot. Den 11 juli 1974 upphör bojkotten mot Nederländerna. Därmed är den arabiska embargopolitiken till ända (Vernon 1976a: 284; Prodi & Clô 1976: 101). Men prishöjningarna kvarstår.

### **OLJECHOCKERNAS VERKNINGAR SKAPAR KRIS I SVERIGE**

Prishöjningarna slog igenom omgående i Sverige och förväntades i sinom tid kraftigt påverka oljans roll i ekonomin och därmed drabba varje hushåll, företag, institution och organisation i hela riket. Utförselneddragningarna och de två specifika exportstoppen befarades indirekt och med fördröjning slå hårt mot landet. Dessa oroande framtidsbilder kastade sin skugga tillbaka på 1973-74 års svenska beslutsfattare.<sup>1</sup>

Den uppkomna situationen uppfyller de subjektiva kriterierna för *vad som konstituerar en kris* (Sundelius et al. 1997). En kris sägs föreligga då beslutsfattare, i detta fall inte bara Sveriges regering, riksdag, myndigheter, institutioner, företag och civila samhällets organisationer utan även vanliga människor i deras egenskap av nyttjare av bensin och brännolja, upplever att stora värden står på spel, att stor tidspress råder samt att situationen präglas av stor osäkerhet – i detta fall om vilka effekter oljeshockerna kommer att få för Sverige samt om följderna av vidtagna svenska motåtgärder ska räcka till för att mildra eller tygla krisen.

## **Syfte och avgränsningar**

Syftet med denna artikel är att analytiskt karakterisera de svenska statsmakternas hantering av det hotfulla oljeläget mellan 6 oktober 1973 och 31 mars 1974. Vi ska också i grova drag klargöra utfallet, som blev positivt givet omständigheterna, samt diskutera förklaringar till detta i termer av framgångsfaktorer i den förda krispolitiken.

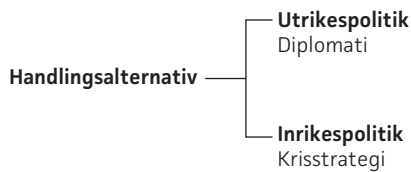
En ambition är att beskriva politikens tillkomstprocess och inverkan på utfallet med metoden *processpåring* (Stern & Sundelius 2002; Bennett 2010; Collier 2011). Politiska ingripandens tidsanpassning spelar en roll. "Timing matters", som det heter i litteraturen (Pierson 2004:97; Vedung 2009b:81, 96, 97). Därför följs de svenska statsmakternas agerande detaljerat över tid från krisens inledning fram till dess slut. Regeringens handlingsalternativ klargör, dissekeras och återberättas. En bärande tanke är att chockvägornas konsekvenser ställer beslutsfattarna inför upprepade vad-gör-vi-nu-situationer, där vägval, följderna av dessa och chockvägornas förändringar skapar nya

1 T.ex. Carlsnaes 1988 om Sveriges sårbarhet för externa oljestörningar.

vad-gör-vi-nu-situationer, som leder till nya vägval, följder osv (Stern 1999: 53). Det är därför viktigt att identifiera aktörer, handlingsalternativ och vägval i varje delskeende, eftersom dessa kan inverka på den följande krispolitikens innehåll, implementering och utfall.

Den svenska regeringens handlingsvägar i utgångsläget bestod i att antingen via utrikespolitik och diplomati hålla sig väl med aktuella arabstater och deras allierade (Bjereld 1979: 216 ff), eller bedriva inrikespolitik och utveckla en krisstrategi (figur 2). Denna studie fokuserar helt på den senare inrikespolitiska, krisstrategiska utvägen.

Figur 2. Utrikespolitiska och inrikespolitiska handlingsalternativ i utgångsläget



## Källor

Källsituationen är gynnsam. Skeendet självt har alstrat ett rikt dokumentariskt material. Det föreligger i stor utsträckning sorterat, avtryckt och tillgängligt i stencilerade rapporter initierade och utförda av myndigheter men utan ISBN-identifikationer. Eftersom krisen utspelar sig i den predigitala eran är dessa källor inte digitaliserade och därmed inte tillgängliga i cyberrymden. I föreliggande fall har det tidigare samlats ihop och använts i Jansson 1989, Barklund 1987 och Nydén 1983 samt i Vedung 1982a och b, 1992a, 1993a, 1993b: 41, 1994, 1995a samt 1999.

I varje *processpåring* (se avsnitt 3) är kronologiska förlopp och därmed datering centrala. I fallet oljekrisen gäller detta både Mellanöstern och Sverige. Här har vetenskaparen oerhörd hjälp av samtida kalendarier liksom av rena kvarlevor i form av dokument från den undersökta tidsepoken. Verksamhetsberättelser från tillfälligt knänsatta krismyndigheter, sammanställda strax efter krisens slut, har kraftigt underlättat. Här kan vi särskilt nämna veritabla dokumentsamlingar/utvärderingsrapporter från Bränslenämnden (BN 1974) och Transportnämnden (TN 1974:1, 1974:2 och 1974:3). En särställning intar den utomordentligt fullmatade, cirka 600 sidor digra rapporten från Elransoneringsnämnden (SERN 1975). Vid sidan av berättande källor i form av analyser av krisen tillkomna strax efteråt innehåller de också kopior av originalhandlingar (kvarlevor) såsom regeringsbeslut och pressmeddelanden till massmedia under själva krisen. Exemplifiering kan hämtas ur Centrala Driftledningens



slutredovisning till regeringen i oktober 1974, ett år efter det arabiska oljekrigets utbrott (CDL 1974).

Till den här gruppen hör också tre regeringstillsatta utredningar i efterhand (SOU 1975, 1976 och 1977). Ulf Bjerelds gedigna doktorsavhandling "Svensk Mellanösternpolitik" (1989: 197-215) är naturligtvis i vårt perspektiv en berättande källa men har ändå varit viktig för dateringar, bakgrund samt korta och långa effekter.

## Regeringen informerar sig

För att fatta träffsäkra beslut om offentliga ingripanden behöver regeringar kunskaper om det aktuella problemfältet. I oktober 1973 reagerade de svenska statsmakterna påfallande kvickt för att informera sig men avvaktade med motåtgärder (Pearson & Nydén 1980, 414). Samma dag som Oktoberkriget bröt ut, dvs. redan den 6 oktober, genomförde personal vid handelsdepartementet en snabb kontroll av beredskapsläget (CDL 1974: 3ff).

Den 15 oktober, två dagar innan OPEC:s första chockhöjning av priset och OAPEC:s första månatliga nedskärning av oljeutförseln, hölls överläggningar mellan företrädare för regeringen och de två fasta, statliga beredskapsmyndigheterna Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) och Transportnämnden (TN) om förberedelser för en möjlig ransonering av bensin och diesel. Efter som oljemarknaden i Sverige behärskades av de stora multinationella oljekoncernerna Esso, Gulf, Shell, BP-British Petroleum och Texaco (Caltex) samt det svenskägda OK, konstaterades att regeringen måste vända sig till dem för att få information om försörjningsläget. Tekniskt uttryckt: situationen präglades av en enorm *informationsasymmetri* mellan den centrala svenska statsmakten och den icke-statliga, privata oljesektorn – till statsmaktens nackdel.

Drygt tre veckor senare beslöt Överstyrelsen den 9 november fordra in uppgifter från samtliga oljebolag om lager, import och export. Oljeindustrin visade samarbetsvilja. Den 15 november kunde siffror och trender föredras för handelsminister Kjell-Olof Feldt i s-regeringen Olof Palme. I december månad förväntades tillförseln till Sverige av oljeprodukter sjunka kraftigt (SOU 1975:61, 446, 604).<sup>2</sup> Termen "förväntades" bör noteras, ty *krispolitik* kan innebära beredskap inför vad som ännu inte inträffat men som kan komma att ske. Med andra ord antecipering och agerande i framtidens skugga (Vedung 2016: 50 f, 121 ff; se även Wildavsky 1988).

Dagen efter, den 16 november, är central i den svenska krispolitiken 1973. Vad som då händer ska vi ta upp i nästa avsnitt.

2 KOF handelsminister 1970-75, OP statsminister 14 okt 1969-8 okt 1976.

## EN TVEHÖVDAD KRISPOLITIK

I det osäkra läget bestämmer sig statsmakterna den 16 november 1973 för en *tvehövdad krispolitik* (figur 4). Två styrmedelspaket initieras samtidigt. I det ena anlägger regeringen ett snabbt och mjukt perspektiv på krishantering. Den antar ett cirkulär om energisparande i statsförvaltningen, som några dagar senare följs av tre andra mjuka styrmedel. Tillsammans handlar det om en kvartett styrmedel med åtföljande implementeringsorgan, som träder i kraft genast eller inom några dagar.

Regeringens andra styrmedelspaket kännetecknas av ett trögt och hårt perspektiv. Den inleds med en lång process för att aktivera *vilande statliga krislagar*. Allmänna förfogandelagen och allmänna ransoneringslagen måste göras operativa. Båda är vilande s.k. fullmaktslagar, enligt vilka riksdagen ger regeringen makt att bestämma på områden, där riksdagen annars har laglig rätt att besluta. År 1973 innebär det också att en ny allmän elransoneringslag måste stiftas och förklaras operativ. Allt detta tar tid för det förutsätter bl.a. propositioner av regeringen till riksdagen och i riksdagen utskottsbehandling och beslut i plenum. Tidigast inom loppet av tre-fyra veckor kommer krislagarna att kunna sättas i kraft. Mer om detta i texttrutan "Tre fullmaktslagar under oljekrisen 1973-74".

Om riksdagen säger ja till krislagarna, kan regeringen tillsätta särskilda, interimistiska statliga krisorgan med uppgift att utveckla och sjösätta ett antal kraftfullt reglerande styrmedel av typen ransoneringar av bensin, brännolja och oljeproducerad elektricitet. Detta kommer att kräva ytterligare några veckor av intensiv verksamhet. Genom de två tidsutdräkterna kommer det tröga/hårda styrpaketet att börja verka först efter en dryg månad.

De nu nämnda dubbla tidsutdräkterna är grunden till att den svenska regeringen den 16 november 1973 initierar en *tvehövdad krispolitik*. Den garderar sig för alla eventualiteter med en långsiktig huvudlinje med tungt reglerande styrmedel i händelse krisen i ett senare skede ska visa sig riktigt svårbemästrad samtidigt som den också inför snabbt och mjukt verkande styrmedel, som förhoppningsvis ska bli så effektfulla att de hårda styrmedlen inte ska behöva sättas in. För en lite större utläggning av distinktionen mellan hårda och mjuka styrmedel hänvisas till texttrutan, "Styrmedelstríaden kápp, morot, predikan".

Den tvehövdade krispolitiken bars upp av *en sakinriktad oljesparteorí*. Olja skulle inte sparas likformigt i alla branscher och alla användningar. Svenskarna måste spara i hem, kontor och lokaler för att storindustrin skulle få sitt och jobben räddas. Eller mer utförligt: svenska folket måste minska sin oljeanvändning i hemmen, i skolor och andra institutioner, på kontor, i butiker, på vägar och i småindustrier för att den stora exporterande industrin om möjligt skulle kunna behålla sin normala oljetilldelning och därmed säkra jobben.

### Tre fullmaktslagar under oljekrisen 1973-74

Ett inslag som skiljer krispolitik från annan offentlig policy är att den kan förutsätta aktivering av *etablerade men vilande statliga styrsystem av typen fullmaktslagar*. Styrmedel och styrorgan existerar som vilande och på papperet och är därmed redo att vid behov tas i bruk och bli operativa. Men det krävs särskilda beslut enligt i förväg fastlagda procedurer för att detta ska ske (Deverell, Hansén & Olsson 2016: 9). Med tanke på att denna beslutsgång kan dra ut på tiden, talar vi här om *tröga styrmedel och styrorgan* i motsats till *snabba* som beslutas och verkar omedelbart.

Först måste allmänna förfogandelagen och allmänna ransoneringslagen bli operativa. Båda är vilande s.k. fullmaktslagar, som gör det möjligt för regeringen att, helt eller delvis, åsidosätta riksdagen på områden, där folkrepresentationen annars har laglig rätt att besluta.

För att allmänna förfogandelagen ska bli reellt gällande krävs alltid riksdagens godkännande (SFS 1954:279). För allmänna ransoneringslagen gäller lindrigare bestämmelser. Om Sverige skulle råka i krig träder allmänna ransoneringslagen automatiskt i kraft utan att riksdagen behöver höras. Vid fara för krig kan regeringen besluta att lagens bestämmelser ska gälla under förutsättning att den inom en månad låter riksdagen ta ställning.

Lagen berör också ett tredje fall, då det inom landet uppkommit knapphet eller betydande fara för knapphet på förnödenhet, som erfordras för krigsbruk eller ekonomisk försvarsberedskap eller som eljest är av vikt för befolkningen och produktionen. Om denna knapphet uppstått på grund av krig vari landet befunnit sig eller krig mellan främmande makter eller "annan utom riket inträffad utomordentlig händelse", då kan regeringen efter riksdagens godkännande tillämpa lagen för högst ett år i taget (SFS 1954:280).

Det var den sista harangen i denna tredje bestämmelse, som regeringen den 16 november 1973 åberopade i sina propositioner att riksdagen måtte medge att allmänna förfogandelagen och allmänna ransoneringslagen försattes i kraft. Dessutom begärde regeringen att riksdagen skulle stifta en ny, tredje fullmaktslag, allmänna elransoneringslagen, samt gå med på att även den blev reellt gällande. Först när riksdagen godkänt de tre nu antydda propositionerna kunde regeringen peka ut interimistiska krisorgan för att utveckla och iscensätta ransoneringar.

Sammanfattningsvis behövde regeringen inte ändra i rådande, fundamentala statliga institutionella ordningar på krisområdet med ett större och ett mindre undantag. Det mindre var en smärre förändring i allmänna ransoneringslagen för att möjliggöra en ransonering av fjärrvärme (5.4.4). Det större var att regeringen tvingades utveckla ett förslag till en helt ny allmän elransoneringslag som i princip förutsattes bli vilande men som regeringen begärde att riksdagen omgående måtte aktivera. Regeringen måste alltså något justera och komplettera landets *ordningspolitik* under oljekrisen 1973.

## Styrmedelstriaden käpp, morot, predikan

Vid sidan av organisering, har den offentliga makten tre och endast tre grundläggande redskap till sitt förfogande: regleringar, ekonomiska styrmedel och information. Staten kan antingen tvinga oss, dela ut och ta ifrån oss nyttigheter eller övertala oss. Att regera innebär att bruka käppar, ge och ta morötter eller predika. Käpp, morot och predikan är den politiska maktutövningens urformer.

Ponera att staten vill minska oljeanvändningen. Staten kan förbjuda den för vissa ändamål, t.ex. i oljeeldade elkraftverk (reglering), fördyra den med en skatt (ekonomiskt) eller uppmana användare att övergå till eldrivna transporter (information).

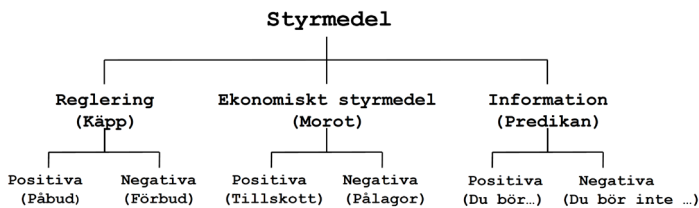
*Regleringar* (kätten) är föreskrifter som målgruppen måste åtlyda. En reglering är tvingande; den åtföljs av hot om negativa sanktioner i form av böter, fängelse eller annan bestraffning mot den som inte fogar sig. Föreskrifterna om handlandet och föreskrifterna om sanktioner konstituerar tillsammans regleringen.<sup>3</sup>

*Ekonomiska styrmedel* (moroten) innebär att styraren genom att tillföra eller beröva någon materiella resurser gör det önskvärda handlandet eller tillståndet mer attraktivt. Både de materiella resurserna och regelverket enligt vilket de materiella resurserna tillförs eller berövas räknas till styrmedlet. Ekonomiska styrmedel gör det billigare eller dyrare att vidta en bestämd åtgärd.<sup>4</sup>

*Informativa styrmedel* (predikan) slutligen innebär försök till påverkan genom att övertyga, övertala eller faktaupplysa. Muntlig rådgivning, utbildning och nyhetsförmedling räknas hit. Informativa styrmedel är kunskapsöverförande eller pläderande.

Alla tre styrmedlen kan vara negativt eller positivt formulerade (se figur 3). Regleringar kan förbjuda och påbjuda. Information kan råda eller avråda. Positiva ekonomiska styrmedel tillför aktören en materiell resurs, negativa fräntar henne materiella tillgångar.

Figur 3. Styrmedelstriaden med positiva och negativa varianter



Ill.: Tage Vedung efter förlagor av Evert Vedung.

Källa: Vedung 1998b:113 ff och 1998a:21 ff.

Den indelningsgrund som treschemat vilar på är styrteknikens bindningsgrad för målgruppen. Regleringar är mest tvingande för adressaterna (hårdast), ekonomiska styrmedel mindre tvingande (mindre hårda) och information minst tvingande (frivilliga, mjuka, inte tvingande alls). Ett förbud mot försäljning av cigaretter är mer tvingande än en skatt på försäljningen, som i sin tur är mer tvingande än information om att man inte bör köpa dylika njutningsmedel, eftersom nyttjandet är farligt för hälsan.<sup>5</sup>

3 Mer om sanktioner i Vedung 1998b: 114 och 1997:124. – "Restriktioner" användes under oljekrisen 1973-74 för att beteckna helheten av förbud, påbud och formellt starka böra-satser (Vedung 1982a: 50 f).

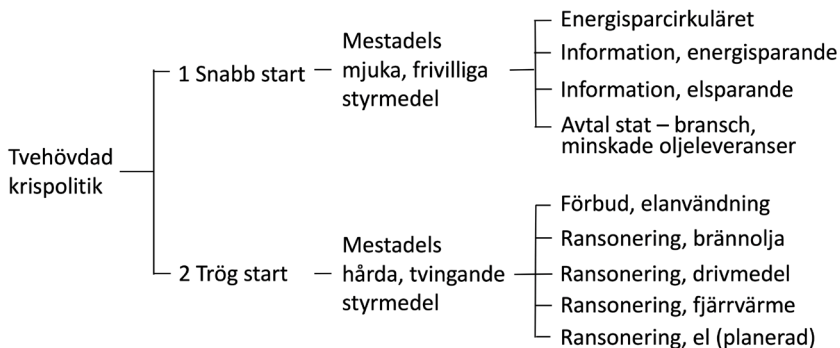
4 Mer om skattefallet i Vedung 1998b: 115 och 1997:124.

5 Invändningar mot triaden med motargumenteringar i Vedung 1998b:116 f och 1997: 127 ff.

## TVEHÖVDADE STRATEGIN, FÖRSTA HUVUDLINJEN: EN KVARTETT SNABBA/MJUKA STYRMEDEL

Den första huvudlinjen i den tvehövdade krispolitiken innebar att regeringen satte in en kvartett snabba/mjuka styrmedel. I kvartetten ingick en cirkulärskrivelse till statsmyndigheterna om energisparande, en sparkampanj för bensin och brännolja, en sparkampanj för elektricitet och ett särskilt avtal mellan staten och oljebolagen att de senare skulle avsevärt minska oljeveranserna till sina kunder. Att de fyra getts beteckningen *snabba* beror på att de gjordes verksamma omedelbart eller snart. De var "mjuka" i sitt sätt att införas eller verka, dvs det handlade om en frivillig överenskommelse, icke-tvingande information samt allmänna förbud och påbud som lätt kunde följas. Starttiden var 16 november 1973, på dagen en månad efter arabstaternas första chockhöjning av oljepriset. Figur 4 visar regeringens hela tvehövdade strategi, inklusive dess första huvudlinje.

Figur 4. Den tvehövdade strategin med 1) snabba/mjuka respektive 2) tröga/hårda styrmedel



Ill.: Tage Vedung efter förlagor av Evert Vedung.

### ***Energisparcirkuläret till statsmyndigheterna den 16 november***

Regeringen inledde sin krisoffensiv i det snabba/mjuka styrmedelsperspektivet med en förordning till statens egna myndigheter (men inte till allmänheten) om energisparande. Redan följande dag trädde den (*energisparcirkuläret*) i kraft. "Snabb start" handlade det om.

Cirkuläret ordade om "besparingsåtgärder" vid "förbrukningen" av energi. Portalparagrafen innehöll ett generellt påbud: "myndighet skall iaktta största möjliga sparsamhet vid förbrukningen av energi". En reglering således enligt styrmedelstriaden och därmed ett principiellt hårt styrmedel som måste följas (Textruta 2 Styrmedelstriaden). Å andra sidan preciserades inte cirkulärets ordvändning "största möjliga sparsamhet". Sakinnehållet ter sig därmed mjukt och rätt lätt att åtlyda.

Men förordningen inrymde också ett antal mer specificerade bindande normer:

- ”Rumstemperaturen i kontorsbyggnad, som uppvärms med olja eller elektrisk kraft, får under arbetstid *inte* överstiga +20 C”
- ”Fasadbelysning samt reklam- och skyltbelysning *skall* hållas släckt” (förf. kurs.)

Dessa mer detaljerade normer var, som i de två exemplen, formulerade som förbud (”får inte”) respektive påbud (”skall”). Enligt triaden således ytterligare regleringar och därmed hårda styrmedel. Sakmässigt ter de sig dock ganska lätta att leva upp till. Mjukt innehåll alltså, sakmässigt.

Därtill kommer att resterande normer i cirkuläret uttryckte icke-bindande rekommendationer enbart, ty de var lösare i konturerna och avfattade som böra-satser. På natten och under helger borde temperaturen helst inte uppgå till mer än 17 grader. Förbrukningen av drivmedel borde sänkas. Kollektiva transportmedel borde i största möjliga utsträckning nyttjas vid resor. Möjligheter till samåkning och samtransport borde tas till vara. Dessa normer var inte tvingande regleringar utan informerande styrmedel – och därmed mjuka enligt styrmedelstriaden – trots att de ingick i en statlig förordning.

Huvudmotiveringen bakom förordningen var att statsmyndigheterna skulle vidta åtgärder som skulle leda till oljesparande. I argumenteringen fanns emellertid också andra motiv. Om staten föregick med gott exempel och sparade, så kunde detta, *såsom en bieffekt*, stimulera inomstatliga aktörer att frivilligt vidta ytterligare åtgärder som skulle spara mer. Dessutom borde cirkuläret, igen *såsom en bieffekt*, kunna stimulera utomstatliga offentliga aktörer t.ex. av typen kommuner att spara, på frivillig väg.

Men framför allt ska rundskrivelsen ses som en teknik att *legitimera* andra statliga styråtgärder riktade mot allmänheten och civila samhället eller mot offentliga sektorn utanför den statliga sfären (”Se här, vi har nu gjort vad vi kan, nu är det er tur att dra ert strå till stacken, därför inför vi nu dessa drastiska åtgärder!”). Staten ville sopa rent framför sin egen dörr för att sedan med kraft kunna kräva att andra måste sopa rent framför sina dörrar.

Tillsynsmyndighet för energisparcirkuläret var den permanenta statliga myndigheten Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (SFS 1973:821).<sup>6</sup>

Rundskrivelsens mottagande och eventuella verkningar utvärderades inte av Överstyrelsen själv summativt och formellt när krisen var över.<sup>7</sup> Däremot

6 Cirkuläret har ändrats men gäller än i mars 2019 under namnet energisparförordningen. Den ingår därmed i den permanenta politiken för energihushållning och oljeersättning, som inleddes 1974 och tog fart med det stora energibeslutet 1975 (Vedung 1993a:18–20).

7 *Summativ* utvärdering utförs när evaluanden (det som utvärderas) pågått en tid och stabiliserats eller avslutats; den syftar till lärande inför omprövning i nästa beslutsomgång. Den lämpar sig för krispolitik, eftersom denna ofta avslutas och övergår till vilande. Summativ kan ställas mot *löpande* (ongoing) utvärdering, som utförs kontinuerligt under evaluandens implementering och syftar till att producera ett informationsunderlag för att om möjligt ge positiv feedback under resans gång till slutmottagare för att stärka deras agerande för ett önskvärt utfall eller till förvaltningspersonal för justering av interventionens pågående implementering.

har den analyserats i Barklund 1987, Nydén 1983 och Vedung 1994. En litteraturöversikt ges i Vedung 1992a: 18–20.

### **Informationskampanj den 20 november för bensin och brännolja**

En kampanj för bred informationsspridning i syfte att spara bensin, diesel och andra drivmedel samt flytande bränsle (läs: brännolja) för uppvärmning var det andra inslaget i det snabba/mjuka styrmedelspaketet. Den inleddes raskt med en fälttågsplan den 20 november och en första annons i landets dagstidningar den 22. Även här dyker Överstyrelsen upp, nu som ägare av den energisparkommitté, som myndigheten hastigt inrättat den 16 november, då regeringen påbörjade sin krispolitiska offensiv, och som nu gavs ansvaret för drivmedels- och bränslekampanjen (CDL 1974:4). Eftersom kampanjen dessutom handlade om enbart mjuka, informativa påverkansinstrument kan hela operationen tveklöst inordnas i det snabba/mjuka styrmedelspaketet.

ÖEF:s energisparkommitté var organiserad på ett utomordentligt speciellt sätt. Här fanns naturligtvis företrädare för statliga krisansvariga som handelsdepartementet (regeringskansliet), Överstyrelsen själv och Transportnämnden. Som övriga ledamöter uppträdde också företrädare för organiserade, icke-statliga användargrupper som Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, Värmeverksföreningen, Industriförbundet, Svenska Petroleuminstitutet (branschorganisation för drivmedels-, bränsle- och smörjmedelsföretag) och en privat elproducent som Gullspångs Kraft som företräder branschen oljekraftverk. Uppenbarligen försökte regeringen/staten leda sitt eget informationsfälttåg genom att koptera icke-statliga organiserade intressenter i distribution och användning av olja. Intressenterna representerar primär och sekundärkommuner, näringslivet, kraftproducenter och enskilda oljeanvändare (figur 5).

Figur 5. Överstyrelsens centrala energisparkommitté ca 16 november 1973

<b>Centrala staten:</b>	Regeringskansliet, handelsdept, 1 st Överstyrelsen, 2 st Transportnämnden, 1 st
<b>Primär- &amp; sekundärkommuner:</b>	Kommunförbundet, 1 st Landstingsförbundet, 1 st
<b>Näringslivets branschorgan:</b>	Centrala Driftledningen CDL, 1 st Värmeverksföreningen, 1 st Industriförbundet, 1 st Svenska Petroleum Institutet, 1 st
<b>Enskild kraftproducent:</b>	Gullspångs Kraft, 1 st
<b>Fackföreningsrörelsen:</b>	LO, 1 st TCO, 1 st

Källa: Jansson 1989: 22–24. Figuren visar läget den 16 november då kommittén inrättades och regeringen inledde sin tvehövdade motoffensiv med samtidiga beslut om ett snabbt/mjukt respektive trögt/hårt styrmedelspaket.

Sammansättningen leder tanken till *nätverksstyrning* eller *gränsöverskridande interorganisatorisk samverkan* ("collaborative governance" innan denna fackterm fanns). De enskilda intressenterna kan placeras under fenomenet *dolda byråkrater* (Vedung 1987).

Denna karakteristik får ytterligare stöd av hur kampanjen tänktes arbeta. Uppifrån tilldelades den ett påfallande precist sparmål. Användningen av *drivmedel och flytande bränsle* måste minska med 15 procent i förhållande till samma period året innan. Under detta tydliga mål gavs kampanjfolket helt fria händer att självt välja metoder och lösningar för att uppfylla betinget.

Poängerna med denna tvärorganisatoriska sammansättning var flera. Genom att engagera folk från viktiga branscher av oljeanvändare vill man bl.a. främja måluppfyllelse och kostnadseffektivitet samt ge legitimitet åt åtgärder som annars kunde väcka misshag.

ÖEF:s informationskampanj upphörde den 16 januari med en sista lägesrapport. Interventionen utvärderades aldrig i formell och summativ mening, när krisen väl klingat ut. I det avseendet liknar den energisparcirkuläret men avviker från flera andra större insatser under oljekrisen 1973-74 som evaluerades flitigt.

### ***Informationskampanj den 20 november för elsparande***

Regeringens tredje styrmedel i det snabba/mjuka styrmedelspaketet var också en informationskampanj men för elsparande och med Centrala Driftledningen (CDL) som pådrivare. CDL var ett *icke-statligt samarbetsorgan* för producenter av elkraft i Sverige. I riket fanns vid den här tiden privata, kommunala och statliga elproducenter. Den privata kraftindustrins talan i centrala CDL fördes av Bålforsen och Gullspång för att nu bara nämna några stora, den kommunalas av Skellefteå Kraft och Sydkraft (ägt av sydsvenska kommuner) och den statliga av Vattenfall. Den 16 november 1973 gav regeringen denna organisation för samverkan mellan privat, kommunalt och statligt i uppdrag att driva en informationskampanj för elsparande. Denna statsinitierade insats blev en genuin, kort/mjuk styranordning; den sjösattes noterbart kvickt (efter fyra dagar) och distribuerade sparråd för el, dvs. mjuka styrmedel (predikan) (CDL 1974: 3 f.; bil. 3.4.1).

För ändamålet lät CDL bilda en tillfällig elsparkommitté som krisaktör. Även här var det snabba ryck. Bildandet hade skett dagen innan, dvs den 19 november 1973 (CDL 1974:4) och första budskapet kunde alltså skickas ut den 20. Kommittén bestod av ett kansli, som dagligen komponerade och spred sparbudskap, och en beslutande församling.

Av den beslutande församlingen utgjordes en medlem av CDL själv som moderorganisation medan de övriga utgjordes av icke-statliga intressenter (figur 6), ett mönster som väl känns igen från ÖEF:s nyss nämnda



energisparkommitté (figur 5). Enda undantaget bland dessa övriga var statliga Vattenfall i sin egenskap av producent och distributör av elektrisk kraft. Vattenfall var f.ö. också medlem av CDL som moderorganisation.

Figur 6. CDL:s centrala elsparkkommitté, ledamöter, den 19 november 1973

<b>Statliga myndigheter:</b>	Inga
<b>Elbranschorganisation:</b>	Centrala DriftLedningen CDL, 1 st
<b>Övr elbranschorganisationer:</b>	Sv. Kraftverksföreningen, 1 st Sv. Elverksföreningen, 1 st
<b>Elföretag anslutna t CDL Privata:</b>	Bålforsens Kraft AB, 1 st Stora Kopparbergs Bergslags AB, 1 st AB Skandinaviska Elverk, 1 st
<b>Kommunala:</b>	Skellefteå Kraftverk, 1 st Sydsvenska kraft AB, 1 st Stockholms energiverk, 1 st
<b>Statliga:</b>	Vattenfall, 1 st

Källa: CDL 1974:6. En person från CDL fungerade som kommitténs sekreterare (ej medtagen i figuren). Den 14 dec 1973 tog SERN över huvudansvaret i elfrågor fr ÖEF, men delegerade samma dag elsparandet till CDL:s centrala elsparkkommitté (Jansson 1989: 10-12).

Centrala driftledningen, Svenska Kraftverksföreningen (som organiserar privata och kommunala men inte statliga kraftproducenter) och Svenska Elverksföreningens (vars medlemmar huvudsakligen är kommunala elverk) företrädades av en person vardera. CDL:s icke-statliga intressentföretag representerades av sex ledamöter. Av dessa kom en vardera från tre privata kraftföretag (Bålforsen, Stora Kopparberg, Skandinaviska Elverk) och en vardera från tre kommunala producenter av elkraft (Skellefteå Kraftverk, Sydkraft, Stockholms energiverk). CDL:s enda statliga intressentföretag, Vattenfall, representerades av en person. Elsparkkampanjens övergripande strategi bestämdes formellt och reellt i stor utsträckning av enskilda, vilka på statens uppdrag agerade som dolda byråkrater.

Sammansättningen leder också här tanken till *gränsöverskridande interorganisatorisk samverkan*.

Även när det gäller relationen styrning uppifrån – handlingsutrymme finns likheter med ÖEF:s energisparkommitté. Men elsparkkommitténs autonomi var större. Målet för informerandet angavs bara som en allmän färdriktning. Elanvändningen skulle pressas ned, föresatte man sig, utan att ange till vilken nivå eller med hur mycket detta skulle ske (CDLs elsparkkommitté 1974:02:01 sammanträde 4; Jansson 1989: 8 ff). Likheten var att i båda kampanjerna gavs personalen helt fria händer att välja medel och metoder efter eget gottfinnande.

*Varför spara el?* Elsparande på frivillig väg för att undvika tvingande ransonering av elektricitet var det viktigaste inslaget i regeringens tvehövdade

krispolitik. Ransonerings måste ske i form av statlig tilldelning av kvoter till varje person och hushåll, vilket skulle bli utomordentligt ingripande i vanliga människors liv. Bensin i all ära men alla hushåll i landet var inte bilburna eller beroende av resor med bussar och motorcyklar. Elektricitet hade en särställning. Alla hade elektricitet i sina hem och på sina jobb.

Men varför spara el när vi har en oljekris, kunde någon invända. Svar: el hängde ihop med olja. Driftåret 1973–74 erhöles 20 procent av rikets elström från oljeeldade svenska kraftverk. En minskad oljetillförsel utifrån, ackompanjerad av mastiga prishöjningar på olja för uppeldning av fastigheter, skulle öka nyttjandet av el för uppvärmning. Om elkraft fick användas fritt framöver vintern, så skulle den delvis komma att täckas med oljeproducerad elkraft. El måste därför sparas för att spara olja och olja måste sparas för att industrin skulle få sitt och kunna klara jobben (CDL 1974: 3 och bil 3.6.1; Jansson 1989: 7 ff).

### ***Avtal stat-bransch den 27 november om nedskurna oljeleveranser***

Den fjärde och sista *snabba/mjuka styranordningen* i regeringens kortsiktiga krispolitik var ett framförhandlat, frivilligt *avtal med oljebolagen om nedskärningar av leveranser*. Uppgårelsen av den 27 november innebar att bolagen lovade staten att genomföra en 25-procentig reduktion av tillförseln av eldningsolja till sina kunder. När detta iscensattes i december gick oljekrisen från att vara ett hot till att bli skarp verklighet. I praktiken blev det en bränsleransonerings (Lunner 2018:20 f).

Här ser vi ånyo ett högintressant exempel på att privata bolag som Esso, Gulf, Shell, BP och Texaco (Caltex) samt konsumentkooperativa OK och andra bensinmacksföretag, åtar sig att utföra statliga förvaltningsåtgärder. I vårt tidigare exempel från Elsparkkampanjen var det statliga, kommunala och privata svenska elbolag, som skötte offentlig implementering; här är det utländska och svenska icke-statliga oljebolag. Annorlunda uttryckt: offentlig förvaltning utanordnades till privata bolag (outsourcing). Oljebolagens försäljare kom att fungera som statliga myndighetspersoner (jfr Pearson & Nydén 1980: 415).

Statens motiv var desamma som i den redan analyserade situationen med elbolagen. Oljebolagen kunde branschen, centrala statsmakten kunde den inte, en informationsasymmetri som talade för bolagen. Branschen hade upparbetade kanaler ut till oljeanvändarna, centrala staten inte. Via dessa kanaler kunde branschen nå relevanta oljeanvändare snabbt, vilket centrala staten inte kunde, ty det tar tid att bygga upp en ny byråkrati med nya styrmedel och i en kris gäller det att agera kvickt. Och centrala staten sparade pengar genom att slippa etablera en ny förvaltning, som till sin natur skulle bli tillfällig. Och dessutom fanns för regeringen ett annat möjligt motiv, som vi också redan varit inne på: undvika-att-få-skulden (blame avoidance); utanordning till enskilda ger centrala politiker ett skydd, om krispolitiken skulle gå snett, ty då kunde de

skylla på profithungriga utländska oljebolag, som sätter sitt snäva egenintresse framför landets och svenska folkets välfärd.

Delegering av statlig implementering till oljebolagen ställer naturligtvis särskilda krav på utvärderingar av måluppfyllelsen. Avtalet har emellertid aldrig utvärderats summativt genom någon systematiskt upplagd granskning i efterhand. Som återförande revisionsberättelse nöjde sig regering och riksdag med det allmänt kända goda resultatet och de i massmedia mycket omrapporterade processaktiviteterna.

### **TVEHÖVDADE STRATEGIN, ANDRA STYRMEDELSPAKETET: EN KVARTETT TRÖGA/HÅRDA STYRMEDEL**

Det andra styrmedelspaketet i den tvehövdade krispolitiken innebar att regeringen sjösatte fyra tröga/hårda styrmedel. Ett knippe förbud mot användning av elektricitet trädde i kraft den 2 januari 1974. Sex dagar senare åtföljdes detta av motvilliga beslut att införa tre ransoneringar: på bensin och andra drivmedel, på eldningsolja och på värme från fjärrvärmeverk.

Som vi redan sett kom alla fyra styrinsatser till i kraft av fullmaktslagar vars igångsättningsprocess regeringen hade initierat den 16 november och som den 14 december ledde till att lagarna blev gällande. Strax därefter aviserades de fyra insatserna men praktiskt kunde de börja fungera först den 2 respektive 8 januari. Det är denna dubbla tidsutdräkt som renderar dem epitetet "tröga". Eftersom alla fyra var regleringar och därmed måste åtlydas betecknas de också "hårda".

Samtidigt tilläts den pågående elsparkampanjen genom CDL och dess elsparkkommitté fortsätta med förstärkning och utan tidsfördröjning. Det skedde genom beslut den 14 december i en vad-gör-vi-nu-situation för hela krispolitiken.

### ***För att minska ransoneringsrisken uppmanas CDL den 14 december att intensifiera sin elsparkampanj***

Den 14 december inrättades, som vi redan sett, en särskild krisnämnd för att handha en eventuell elransonering (CDL 1974, bil. 3.4.2; SFS 1973:902). Beslutet skedde i anslutning till att den nya allmänna elransoneringslagen antogs och sattes realt i kraft. Den nya Statens Elransoneringsnämnd (SERN) skulle enligt sin instruktion ansvara även för det frivilliga elsparandet (CDL 1974: 903). Därför överfördes samma dag den permanenta Överstyrelsens hittillsvarande huvudansvar för krispolitiken på elområdet till den interimistiska SERN.

I december aviserade SERN även en elransonering, som beräknades bli införd i januari. Men en sådan ville SERN och regeringen mycket gärna undvika. I samband med SERN:s bildande gavs den redan intrimmade elsparkkommittén i näringslivsorganet CDL i uppdrag att också fortsättningsvis handha statens kampanjande för elsparande men med tillägget att genom sitt informerande minska eller eliminera risken för en elransonering. Den nya

vad-gör-vi-nu-situationen ledde alltså till att den pågående elsparkkampanjen pålades ansvaret att informera bort risken för en elransonering (CDL 1974: 7).

Det som hände var att kampanjens sparambition höjdes. Fram till nu hade målet angetts som en allmän färdriktning. El skulle sparas utan att det nämndes till vilken nivå eller med hur mycket. Nu ersattes färdriktningsmålet av ett tydligare och mer högtflygande intervallmål. Det ska sparas minst 10, gärna 12-13 procent av den normala elåtgången (CDLs elsparkkommitté 19740201 sammanträde 4; Jansson 1989: 8 ff).

Organisatoriskt förstärktes elsparkkommittén med en förträdare för SERN som tillfällig högsta elkrismyndighet och med ett ledamotskap till statliga Vattenfall som högsta myndighet för rikets elektricitetsberedskap i normala tider. I övrigt behölls inriktningen intakt med stark representation av icke-statliga intressenter. Allt detta framgår av figur 6, om SERN och Vattenfall sätts in vid Statliga myndigheter med ett representantskap vardera medan figuren i övrigt får se ut precis som förr. Även efter ombildningen bestämdes elsparkkampanjens övergripande strategi således i stor utsträckning av enskilda, vilka på statens uppdrag agerade som dolda byråkrater.

När en månad förflutit – den 16 januari – beslöt SERN, i en vad-gör-vi-nu-situation, att tillsviare skjuta upp den förutskickade elransoneringen. Det frivilliga elsparandet och elrestriktionerna hade pressat ner elanvändningen till nivåer, som en ransonering var tänkt att nå; därför behövde denna komplimenterade och för hushållen närgångna och tvingande reglering inte införas. Men det frivilliga sparandet måste fortsätta, ja, intensifieras. Den 17 januari startade därför CDL en andra annonskampanj i de större dagstidningarna. När fälttåget avslutades den 9 mars med en tackannons, så hade någon elransonering aldrig behövt införas. Det stora målet för kampanjandet uppnåddes därmed. Detta är krispolitikens främsta framgång under oljekrisen 1973-1974.

Elsparkkampanjen har utvärderats summativt på flera sätt (CDL 1974, SERN 1975; översikt i Vedung 1993a: 34-35).

### ***Förbud den 2 januari 1974 mot användning av elektricitet ("elrestriktionerna")***

Den 2 januari 1974 trädde ett tjugotal *förbud mot användning av elektricitet* i kraft. Den samtida benämningen var *elrestriktionerna*. Beslutet hade fattats den 18 december av Elransoneringsnämnden. Att restriktionerna ges beteckningen tröga/hårda styrmedel i den tvehövdade krisstrategin beror på dels tidsutdräkten för deras tillkomst och försättande i operativt skick, dels att de är

regleringar och därmed tvingande (textruta 2). De viktigaste elrestriktionerna har summerats i figur 7.

Figur 7. Restriktioner mot användning av el från 2 januari 1974 till, respektive, 6 februari, 18 februari och 9 mars

Tillämpningsområde	Styrmedel: Reglering - förbud
<i>Elvärme</i>	
Obebodda fritidshus	Förbud med vissa undantag för att förhindra egendomsskada
Garage	Förbud
Motor- och kupévärmare	Förbud med vissa undantag vid lägre yttretemperatur än $-10^{\circ}\text{C}$ och vid medicinska skäl
Extra elvärmeapparater	Förbud med vissa undantag vid medicinska skäl
Lager, upplag, magasin o.dyl.	Förbud med vissa undantag
Trottoar, gångbana, väg	Förbud
Snösmältning	Förbud
<i>Belysning</i>	
Ljusskyltar, fasadbelysning, affischtavlor, utomhusjul-granar	Förbud med vissa undantag betr. vägledningsskyltar
Skyltfönster	Förbud under icke-öppet-hållningstid
Gata, väg, parkeringsplats	Förbud mot högre effekt än $0.25\text{ W/m}^2$ eller alt. hälften av den normalt installerade effekten. Vissa undantag betr. gångtunnlar m.m.
Belysning utomhus	Förbud under dygnets ljusa timmar
Arbets-, butiks- och kontorslokal	Förbud mot högre effekt än $10\text{ W/m}^2$ (under icke-öppet-hållande högst $2\text{ W/m}^2$ om säkerhetsskäl så påkallar)
Trafikutrymmen inomhus t.ex. trappor och korridorer	Förbud mot högre effekt än $2\text{ W/m}^2$ SERN 1973:1; även 7 f.
Idrottsanläggningar utomhus	Förbud mellan kl 22 och gryningen (SERN 1973:1; även 7 f).

Källa: Vedung 1982a: 57; även SERN 1973:1 samt 7 f; restriktionerna hade aviserats av SERN redan den 18 december 1973. Jfr Vedung 1993a:12-14.

Förbuden avsåg elektricitet för såväl belysning som värme. I flera fall föreskrev regleringarna i detalj vad slutanvändarna inte fick göra.

Motiven bakom förbuden är klart intressanta. Att den målgrupp som restriktionerna avsåg skulle spara el erkändes, men det var inte den tänkta huvudeffekten. Huvudidén var att nattsvarta skyltfönster, julgranar utan ljus och kolsvarta gator utan belysning skulle noggsamt noteras av andra elanvändare, höja deras känsla av kris samt göra dem mer benägna än eljest att själva vidta elsparåtgärder.

Men framför allt skulle folk i gemen bli mycket mer mottagliga för de andra styrmedlen, och särskilt då informationen för elsparande. I grunden ingick

de i strategin att minska risken för elransonering, som ju kring nyåret var regeringen hetast åtrådade mål (CDL 1974:8). *Elrestriktionerna var hjälpstymedel för elsparkkampanjen, vars syfte i sin tur var att spara bort risken för elransonering.* Här föreligger ett tydligt exempel på att de korta/mjuka styrmedelsinsatserna hakade i de tröga/långa. Den tvehövdade krispolitikens två delar hängde ihop. Den var ett utslag av regeringens samlade systemsyn på krispolitiken.

Elförbuden blev kortvariga. Genom att elsituationen gradvis förbättrades skingrades också farhågorna för elransonering. Den 6 februari slopades restriktionerna för gatu- och vägbelysning, den 18 februari alla de övriga utom beträffande extra värmeelement och elångpannor. Den 9 mars trädde de sista ur kraft. Elförbuden var därmed helt borta.

Restriktionerna har utvärderats summativt. Resultaten har presenterats i den digraste av alla verksamhetsrapporter, som nyttjats i denna undersökning (SERN 1975: 45; jfr Jansson 1989: 75-80 och Vedung 1993a: 12-14). Resultaten tyder på att förbuden verkat främst genom att generera frivilligt elsparande såsom bieffekter av den krisstämning de bidragit till att suggerera fram.

### ***Ransonering den 9 januari 1974 av drivmedel***

Elransonering behövde regeringen till sin stora lättnad aldrig tillgripa. Däremot nödgades den i slutänden, motvilligt, införa ransonering av drivmedel, brännolja och fjärrvärme.

En ransonering av bensin och diesel hade aviserats i den vad-gör-vi-nu-situation, som uppstod när den vilande allmänna ransoneringslagen sattes i kraft den 11 december, i samband med att riksdagen då godkände regeringens proposition av den 16 november. Den 8 januari, nästan en månad senare, sattes den kraft. På grund av styranordningens utdragna tillkomstprocess och dess tvingande karaktär hör drivmedelsransoneringen tveklöst hemma i det tröga/hårda styrmedelspaketet.

Målet för regleringen var anmärkningsvärt exakt formulerat. För perioden 8 januari - 28 februari sattes sparmålet till en nivå 13,3 procent lägre än normalförbrukningen för samma period året innan.

Ransoneringen sköttes av Bränslenämnden, det tillfälliga krisorgan som inrättats genom en regeringens kungörelse den 14 december. Den fick överta huvudansvaret från statens permanenta myndighet ÖEF. Den nya krisnämnden fick till uppgift att fördela landets förråd av drivmedel på olika sektorer i samråd med Transportnämnden och Jordbruksnämnden, som båda var permanenta statliga förvaltningsorgan. Bränslenämnden fastställde alltså den försörjningsmässiga ramen för tilldelning av drivmedel. Inom den fick Transportnämnden, i sin egenskap av permanent organ, ansvaret för det rent praktiska genomförandet av drivmedelsransoneringen (SFS 1973:1080).

Drivmedelsransoneringen blev mycket kortvarig och upphörde redan den

30 januari 1974. Den har utvärderats summativt och rönen redovisats i tre stencilerade rapporter från Transportnämnden samt i Bränslenämndens utvärderingsrapport (TN 1974:1, 2 och 3; BN 1974; översikt i Vedung 1983a: 14-15).

### ***Ransoneringsrapport den 8 januari 1974 av brännolja***

I regeringens tröga/hårda krispolitiska styrmedelspaket ingick också den ransoneringsrapport av olja för uppvärmning, som trädde i kraft samma dag som ransoneringsrapporten av drivmedel. Den tillkom med stöd av allmänna ransoneringslagen, som riksdagen gjorde reellt gällande den 11 december på basis av en regeringens proposition den 16 november. Regleringen handhades av den nyinrättade Bränslenämnden.

Målstrukturen för bränsleransoneringsrapporten avspeglar tydligt det sakinriktade narrativet bakom hela energikrispolitiken. Svenskarna skulle spara i hem och kontor för att storindustrin skulle få sitt och jobben räddas. Storanvändarna i industrin tilldelades därför 90 procent av vad de nyttjat under samma period år 1973 medan tilldelningen till villor, flerfamiljshus, kontor, anläggningar tillhörande kommuner och landsting samt småindustrier drogs ner till 75 procent av normalförbrukningen (BN 1974: 13, 15, 19 f).

Bränsleransoneringsrapporten 1974 blev mer långlivad än drivmedelsransoneringsrapporten och avskaffades först den 15 mars. Den har utvärderats summativt och fynden gjorts tillgängliga i en diger stencilerad lunta från Bränslenämnden (BN 1974; Vedung 1993a: 15-16).

### ***Ransoneringsrapport den 8 januari 1974 av fjärrvärme***

Det tröga/hårda styrmedelspaketet innehöll också en ransoneringsrapport av värme från fjärrvärmeverk. Den aviserades i kraft av den förut omtalade förändringen i allmänna ransoneringslagen, införd den 28 december 1973 (SFS 1973:1182; se textruta 1). Även för värmeransoneringsrapporten ansvarade den tillfälliga Bränslenämnden. Liksom bränsleransoneringsrapporten sattes den i verket den 8 januari.

Liksom för bränsle- och drivmedelsransoneringsrapporterna var målet för fjärrvärmeransoneringsrapporten precis angivet. Abonnent av värme från fjärrvärmeverk fick under perioden fram till den sista februari förbruka högst 79 procent av den värmemängd han normalt skulle ha behövt under perioden. Motsvarande värden för mars var 86 procent i de båda nordligaste länen och 82 procent i övriga län (BN 1974: 24 ff samt BN 1974:4 och 1974:13 i BN 1974).

Fjärrvärmeransoneringsrapporten upphävdes den 15 mars, samma dag som bränsleransoneringsrapporten. Den har utvärderats summativt i Bränslenämndens utvärderingsrapport (BN 1974; Vedung 1993a: 16).<sup>8</sup>

8 Mellan februari och april 1974 existerade faktiskt ett femte trögt styrmedel: ett clearingsystem. Firmor som köpte oljeprodukter utomlands till högre priser än de kunde sätta i Sverige fick ett särskilt statligt clearingbidrag för att täcka förlusten. Av utrymmesskäl utelämnas det här. (CN 1974). Det finns dock med i figur 7.

\* \* \*

Den förda svenska oljekrispolitiken 1973-1974 fick ett lyckosamt slut. Prisökningarna slog naturligtvis igenom; dem kunde och ville regeringen inte göra något åt. Ransoneringar av bensin och diesel infördes i januari men endast för tre veckor. Brännolja och fjärrvärme ransonerades också men bara under ett par månader. Den stora segern vanns genom att elransonering undveks helt bl a genom storartade sparinsatser. Faktorer i omgivningen bidrog till att regeringen och landet slapp undan med blotta förskräckelsen. Vintern 1973-74 omtalas som osedvanligt mild. Men inom dessa ramar tycks krispolitiken ha inverkat positivt.

### FRAMGÅNGSFAKTORER

Inom en kronologisk ram försiktigt uppdelad på etapper med ett antal på varandra följande vad-gör-vi-nu-situationer har vi gett en beskrivande framställning av de tre arabiska oljeshockerna och de svenska statsmakternas tvehövdade krispolitik för att stävja chockernas befarade negativa effekter. Nu byter vi perspektiv. Med systematisk disposition ska vi avslutningsvis skriva fram fyra framgångsfaktorer bakom det lyckade utfallet.

### REGERINGENS ÖVERGRIPANDE KRISNARRATIV SOM KOM ATT ALLMÄNT OMFAMNAS

Att landets folk och eliter kom att sluta upp kring den krisberättelse, som regeringen skapade och ofta påtalade blev en framgångsfaktor. Berättelsen handlade om faktorerna bakom krisens uppkomst, dess reala och anteciperade verkningar för Sveriges del samt hur dessa måste bekämpas och motverkas av alla genom att sluta upp bakom den tvehövdade krispolitik som statsmakterna förde.

När de tre chockvågorna nådde Sverige var landet politiskt polariserat. Partisystemet var fortfarande nedfruset i ett nedärvt fempartisyndrom med ett socialistiskt och ett borgerligt block. Efter de allmänna valen i september 1973 fördelade sig de 350 riksdagsmandaten jämt mellan de två blocken (socialister:  $v_{pk}+s=175$  mandat och borgerliga:  $fp+c+m=175$  mandat) i den s.k. lotteririksdagen.<sup>9</sup> Socialdemokraterna med Olof Palme som statsminister satt kvar i regeringsställning, vilket ifrågasattes av centerledaren Thorbjörn Fälldin, som företrädde det största oppositionspartiet. Det politiska läget var upplagt för konflikt och fingerpekande. Men av sådant märktes föga medan krisen pågick. Det kan till stor del förklaras av regeringens, och särskilt statsminister Palmes och handelsminister Kjell-Olof Feldts förmåga att skapa en meningsfull och trovärdig ramberättelse om landets utsatthet och hur den borde värnas.

9 Inför de allmänna valen i september 1976 reducerades riksdagens platser till 349, i syfte att undvika dylika jämviktsslagen för framtiden.



Meningsskapande har med *berättelser* eller *narrativ* att göra. Ett narrativ kan delas upp i två delar. För det första måste ledare formulera en övertygande skildring, som klargör vad som hänt och varför, vilka konsekvenserna kan komma att bli, hur krisen kan lösas och av vem. För det andra måste de själva leverera i enlighet med budskapet, varvid ord och handlingar, även symboliska och rituella, har en avgörande betydelse (Boin et al. 2017: 80).

Som ett led i meningsskapandet ”begärde” statsminister Palme TV-tid för ett tal till nationen, vilket väckte förundran hos radioledningen. Palme stod dock på sig. I tider av kriser och stora problem för landet är samspel mellan politik och massmedier en nödvändighet, hävdade han. Talet hölls mitt i den värsta krisstämningen den 19 december 1973.

I sitt anförande betonade Palme det allvarliga läget, att det skulle innebära påfrestningar och smärtsamma ingrepp i den standard människor vant sig vid; att alla måste ta sitt ansvar i solidaritet för att bemästra energiförsörjningen och rädda industrin, klara jobben och hålla kommunikationsmedlen igång (Peterson 2002: 222).

I detta narrativ är fyra inslag särskilt meningsbärande. Det *första* är regeringens normativa oljesparteori, som tidigare berörts i förbigående. Svenskarna måste spara i hem, kontor och lokaler för att storindustrin ska få sitt och jobben räddas. Eller mer utförligt: svenska folket måste minska sin oljeanvändning i hemmen, i skolor och andra institutioner, på kontor, i butiker, på vägar och i småindustrier för att den stora exporterande industrin ska få sitt och därmed säkra jobben.

Bränsleransoneringen får illustrera. Mål och målstruktur i den var utomordentligt tydliga. Storanvändarna i industrin tilldelades 90 procent av vad de nyttjat under samma period år 1973, medan tilldelningen till villor, flerfamiljshus, kontor, anläggningar tillhörande kommuner (läs skolor, servicehus för äldre) och landsting (läs sjukhus) samt småindustrier var bara 75 procent av normalförbrukningen. Därmed skulle de centrala industrijobben säkras, det var poängen (BN 1974: 13, 15, 19 f).

Narrativets *andra* ingrediens, en kortversion av regeringens tvehövdade krispolitik, har utförligt analyserats i det föregående. Den innefattade en mer långsiktig och en mer kortsiktig styrprocess som båda igångsattes samtidigt och tänktes haka i och långsiktigt stödja varann. Den långsiktiga skulle ta tid och bli tvingande. Den kortsiktiga skulle nyttja väntetiden till att med mjuka styrmedel onödiggöra införandet längre fram av ett antal mycket ingripande och tvingande ransoneringar.

Den *tredje* mer specifika komponenten om frivilligt elsparande som medel att undvika en tvingande och djupt inträngande elransonering har vi också ordat om tidigare. Vi har också visat att den bidrog till måluppfyllelsen: någon elransonering behövde aldrig införas.

Den *fjärde* beståndsdelens handlade om att städa i sitt eget hus innan man

begär att andra ska städa i sina. Staten själv måste vara god förebild för andra för att lyckas förmå dessa andra till åtgärder som ger goda resultat. För att påverka andra måste staten ta täten och bli en förebild. Särskilt elsparcirkuläret fyllde denna förebildsfunktion i regeringens narrativ. Att staten sparade energi genom att inomhustemperaturen i myndigheternas kontor och lokaler sänktes och de offentliganställda åkte kollektivt till sina jobb var inte oviktigt. Men förhoppningen om att detta skulle göra intryck på andra och göra dem mer mottagliga för statliga budskap måste anses som det större målet.

Hotfulla situationer leder ofta till nationell uppslutning (s.k. Rally-Round-the-Flag Syndrome), men nationell uppslutning kan inte tas för given. Faktum är att inte ens i krissituationer kan produktiv samverkan mellan aktörer alltid komma till stånd, eftersom aktörer som förväntas samverka inte är riggade för att snabbt ställa om fokus. De kan själva utgöra ganska komplexa system med trögheter och stigberoenden (Boin m.fl. 2017: 71 ff). Men i fallet Sverige och oljekrisen 1973-74 skedde en sådan uppslutning.

### **IMPLEMENTERING GENOM ICKE-STATLIGA INTRESSETER**

Avgörande roller i den svenska krispolitikens implementering 1973-74 spelade *icke-statliga organiserade aktörer*. Att berörda, enskilda branschorganisationer och företag stödde eller deltog aktivt i utveckling och implementering av statens krispolitik är andra viktiga framgångsfaktorer.

För att avvärja oljekrisens verkningar måste regeringen skaffa sig aktuell och pålitlig information om oljeläget. Om lager, import och export av olja visste de privata oljebolagen allt, regeringen intet. En formidabel *informationsasymmetri* rådde, till regeringens nackdel. Men oljebolagen var samarbetsvilliga. De multinationella BP-British Petroleum, Esso, Gulf, Shell och Texaco (Caltex), det svenskägda OK och andra koncerner ställde hjälpsamt och frivilligt relevant information till regeringens förfogande.

Samma samarbetsvilja visade oljekoncernerna med avseende på följsamhet mot statens vidtagna krisåtgärder. I novemberförhandlingarna accepterade oljekoncernerna utan knot att implementera regeringens önskemål om 25 procent reduktion av deras oljeleveranser till kunder.

Energisparkommittén inom Överstyrelsen för ekonomiskt försvar ansvarade för statens agitation för brett oljesparande. Dess sammansättning var utomordentlig korporativ med representanter för oljebrukare som Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, Värmeverksföreningen, Industriförbundet, Svenska Petroleuminstitutet (branschorganisation för drivmedels-, bränsle- och smörjmedelsföretag) och en enskild kraftproducent som Gullspångs Kraft vid sidan av handelsdepartementet (regeringskansliet), Överstyrelsen själv och Transportnämnden. Samverkan med staten och mellan organisationerna inbördes tycks ha fungerat väl utan vare sig konflikter eller gnissel.

Hur var det med elbranschen? Den var lika samverkansbenägen. Den för

regeringen så viktiga elsparkkampanjen drevs redan från dag 1 av Centrala Driftledningens elsparkkommitté, inte av något principiellt statligt organ som exempelvis Statens Elransoneringsnämnd SERN. I elsparkkommittén samverkade Svenska Elverksföreningen, Svenska Kraftverksföreningen, Svenska värmeverksföreningen, Vattenfall och Föreningen för elektricitetens rationella användning för elsparande.

Även i själva sparaktiviteterna som rekommenderades av kommittén deltog branschorganen genom sina medlemsföretag ända ner på nivån elanvändare eller frontbyråkrater för andra elanvändare. En del av dessa branschintressenters informationsinsatser gjordes oberoende och vid sidan av elsparfälttågets informationsapparat. Klart är att elbranschen aktivt och hjälpsamt stöttade statens elsparpolitik och bidrog verksamt till dess framgång.

Det goda resultatet berodde också på CDL-folkets erfarenhet av tidigare nödlägen. Så hade CDL på våren 1973 *dragit lärdomar* från en elkris som inträffat år 1970 när man tillsammans med Svenska Elverksföreningen hade tillsatt en särskild elsparkkommitté.<sup>13</sup> Därför började CDL-folket inte från noll i november 1973 utan kunde raskt ta itu med organisering och kampanjande (Jansson 1989: 6, 87-90).

Allt detta sammantaget gjorde slutresultatet ovanligt positivt. Folk sparade el som aldrig förr. De uppställda målen nåddes med råge. Svenska folket sparade 15 procent eller mer jämfört normal användning. En tjänsteman hävdade på fullt allvar att informationens starka genomslag nödgade de ansvariga att i slutänden bromsa upp den värsta sparivern. Folk började tro att landet drabbats av en elkris, inte en oljekris (Jansson 1989: 67).

*Varför hjälper privata aktörer staten?* El- och oljebranschens medvetenhet om att kriser innebär *upprepade spel* torde ha inverkat. Om vi samarbetar nu, så vinner vi goodwill och undviker badwill i befolkning och statsinstitutioner, vilket i nästa spelsituation kan bli mycket fördelaktigt för oss.

Dessutom, vad vore alternativet? Sannolikt statliga tvångsåtgärder (regleringar, käppen) som kunde bli etter värre. Oljebolagen handlade också i medvetenhet om detta framtidsscenario, som kastade sin skugga tillbaka till nuet och talade för samverkan. Framtidens skugga som drivkraft för privata att hjälpa staten! Annorlunda uttryckt: ett undvikandemotiv spelade en roll.

*Staten* å sin sida drevs sannolikt av blandade motiv för att nyttja branschen. För samverkan talar att branschen hade upparbetade kanaler ut till de rätta slutanvändarna, vilket staten saknade. Därtill kommer att branschen kunde nyttja dessa kanaler omgående, vilket staten inte kunde ty det tar tid bygga upp en ny byråkrati med nya styrmedel. För staten kan motivet undvika-attfå-skulden dessutom ha spelat in. I ett osäkert läge kan det för politiker i staten vara förmånligt att lämna ifrån sig risker och ansvar på enskilda (Vedung 2016: 141, 88).

Avgörande i andra kriser liksom under oljekrisen är parternas insikt om sitt

ömsesidiga beroende och den tillit de känner för varandra (Klijn et al. 2010; Boin & Bynander 2014). Noterbart 1973 är det omedelbara upprättandet av provisoriska interorganisatoriska krisorganisationer med starka icke-statliga inslag, som gavs fria tyglar att utforma insatser under övergripande men distinkta och kvantitativt mätbara mål i utfall i form av tydliga sparbetning. Styrningen var med andra ord av det informativa, frivilliga, icke-hierarkiska slaget (predikan), vilket i det rådande krisläget torde ha bidragit till det beredvilliga deltagandet (Chisholm 1989).

### UTVÄRDERINGAR SOM VERKTYG FÖR LÄRANDE OCH ANPASSNING

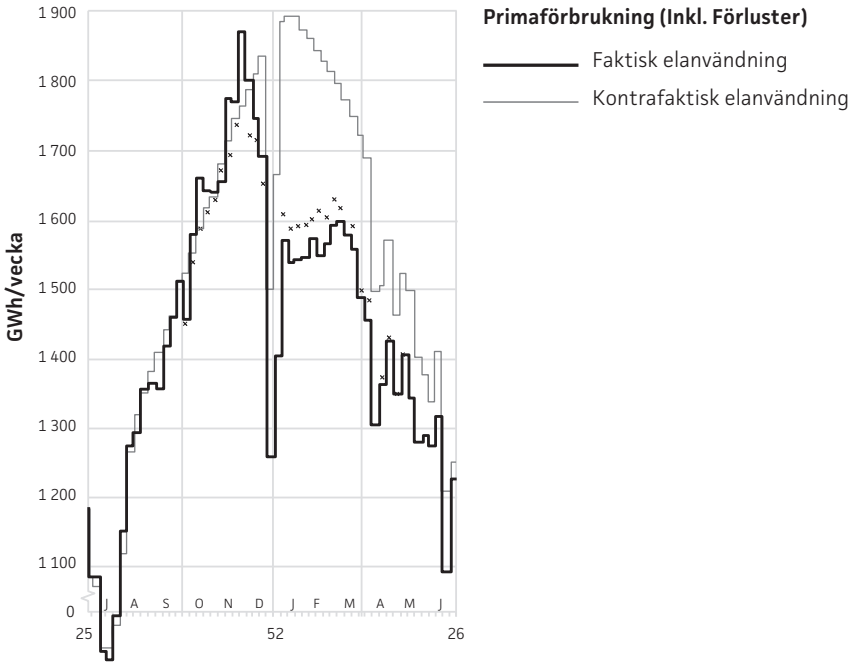
En klokt avfattad utvärderingsverksamhet kan bidra till styrningens genomslag och effekter. Vårt exempel får bli utvärderandet kring CDL:s elsparkkampanj. Möjligen är detta också en egenhet i *svenskt* utvärderande.

Merparten av de snabba/mjuka styrinsatserna tycks inte ha utvärderats formellt, vare sig formativt eller summativt. Ett remarkabelt undantag är elsparkkampanjen, som omsorgsfullt dokumenterades och utvärderades. CDL:s kampanj utvärderades summativt ex post facto. Den utvärderades också formativt och löpande, dvs. kontinuerligt under krisens förlopp.

Med hjälp av den utmärkt pålitliga och omfattande svenska elstatistiken kunde CDL åstadkomma fantastiska mätserier, som visar den faktiska elanvändningens utveckling dag för dag, rentav timme för timme. Här stod utvärderarna på relativt säker mark. Utifrån seriens faktiska utseende mellan 1 juli 1972-30 juni 1973 (då ingen krispolitik förekom), extrapolerade man fram en prognosticerad *kontrafaktisk* utveckling för samma period 1973-1974, korrigerad för temperaturvariationer (milda vintern!). Här var osäkerheten större. Denna prognosticerade, extrapolerade utveckling jämfördes i vart fall med den faktiska elanvändningen under samma period. I utvärderingslärans terminologi erhöles på detta sätt en situation med reflexiv kontroll: ett *kontrafaktiskt* fall (vad som skulle ha hänt om *inte*, dvs den prognosticerade, extrapolerade utvecklingen *utan elsparkkampanj*) kunde jämföras med den faktiska utvecklingen med elsparkkampanj, varvid skillnaden, med viss osäkerhet, skulle kunna tillskrivas elsparkkampanjen samt naturligtvis också kontexten runt omkring (den allmänna krisstämningen).<sup>10</sup>

10 Vedung 2009: 219 samt 241-247 reflexiv kontroll (extrapolering).

Figur 8. Kontrafaktisk versus faktisk elanvändning i Sverige juni 1973-juni 1974



Källa: CDL 1974, Elsparandet 1973/74, bilaga 5.1.

Fram till mitten av november, då statliga krisinsatser ännu saknas, är den verkliga användningen större än den prognosticerade normala för samma tid. Från mitten av november, då elsparkampanjen startar och ända fram till dess slut i början av mars, är den verkliga användningen dramatiskt mindre än prognosen. Elsparkampanjen tycks ha fått en rejäl effekt, stärkt av den allmänna kris-kontexten. Den stora nedgången i slutet av december för prognosen och än mer för den verkliga användningen avser jul- och nyårshelgerna när näringslivet går på sparlåga. Allt detta framgår av diagrammet i figur 9 från den summativa utvärderingen ex post facto.

Kan vi lita på att diagrammet överensstämmer med verkligheten? Befogade invändningar kan resas mot framräkandet av det kontrafaktiska fallet (Jansson 1989: 69-73). Klart är dock att kampanjen har reducerat elanvändningen. Och det är inte ofta i svensk offentlig politik, som det kontrafaktiska alternativet till en faktisk utveckling har räknats fram i en utvärdering på detta intressanta, om ock icke helt oantastliga sätt (CDL 1974: 8 ff; Vedung 1993a: 35; Jansson 1989: 69-73).

Utvärderandets andra säregenhet är den *löpande formativa utvärderingen* med kontinuerlig återföring av resultatinformation i realtid till allmänhet och andra slutmottagare. Detta åstadkoms genom att differensen mellan de faktiska

sifforna med kampanj och de kontrafaktiska för en normal utveckling utan elsparkkampanj upprepade gånger redovisades till den statliga televisionen och andra massmedia, vilka spelade med och publicerade resultaten.<sup>11</sup> På detta sätt blev kampanjens adressater informerade om att deras ansträngningar gav resultat, vilket i sin tur sannolikt stimulerade dem till ytterligare ansträngningar under kampanjens gång. Denna positiva feedback från kampanjledningen i realtid bidrog förmodligen till det utmärkta resultatet (Jansson 1989: 99 tabell 8).

Centrala Driftledningens elsparkkommitté sysslade år 1973-74 med en variant av *ongoing evaluation* och resultatåterföring i realtid nästan 40 år innan systemet infördes i utvärderingspolitiken för EU:s strukturfonder för programperioden 2007-2013.

### **MASSMEDIAS FÖRMEDLING AV STYRINSATSER, MÅLGRUPPERS GENSVAR OCH RESULTAT I UTFALL**

Massmedias *frivilliga deltagande som spridare* av statlig information är absolut centralt för de statliga sparkampanjernas framgångar. Det som här avses är betydelsen av särskilt televisionens men även tidningarnas och radions uppträdande som frivilliga mellanlänkar för att de statsanktionerade budskapen ska nå ut till sina målgrupper och påverka deras agerande. "[The mass media] may not be successful much of the time in telling people what to think, but [they are] stunningly successful in telling [their] readers what to think about," har två amerikanska kommunikationsforskare förkunnat (Dearing & Rogers 1996: 8). Men att massmedia bestämmer vad människor samtalar om kan också påverka deras uppfattningar, attityder och handlande, om kontexten är den rätta.

Massmedia spelade fyra roller i statligt informerande under oljekrisen 1973-74:

1. spridare *via sin nyhetsförmedling av information om statliga styrinsatser*, som förmedlats av styransvarig kampanjpersonal, implementerare och intresserade stödjare via presskonferenser, pressmeddelanden och intervjuer
2. spridare *via sin nyhetsförmedling av information om målgruppers gensvar* (feedback) – som förmedlats av kampanjledning – tillbaka till mellanlänkar och spridningspersonal eller om mellanlänkars gensvar tillbaka till spridningspersonal
3. spridare *via sin nyhetsförmedling av information om styrinsatsers utfallsresultat* – som förmedlats av kampanjledning – tillbaka till styrinsatsernas målgrupper och mellanlänkar

11 19731213, 1220; 19740115, 0123, 0206, 0228 enligt Jansson 1989: 99.

4. spridare av statliga styrinsatser *via annonsering*; kampanjledning, personal och mellanlänkar ingår överenskommelser med tidningarna om att mot betalning trycka upp kampanjernas budskap; eller den statliga televisionen övertalas att införa s.k. anslagstavlor

Här ska rollerna 1, 2 och 3 beröras. I summativa utvärderingar sedan krisen blåst över betonas att kampanjledningarnas budskap till allra största delen spreds till befolkningen *via roll 1* massmedias nyhetsförmedling. Media erhöll sin information genom skriftliga meddelanden eller direkta möten mellan kampanjpersonal och journalister på presskonferenser. De ansvariga för sparkampanjerna bedyrar att massmediernas förmedlingsroll var en nödvändig förutsättning för kampanjen att nå framgång (Jfr Vedung 1995 a och b).

I slutrapporten från elsparkampanjen 1973-74 poängterar kampanjledningen den vitala roll som massmedias nyhetsförmedling intar i statliga spridningsprocesser (roll 1):

Det är icke möjligt att nå ut med denna information [om elförsörjningssituationen] utan stöd av massmedia. Pressen, radio och TV måste därför erbjudas nyhetsmaterial omkring sparkampanjen som de finner vara av intresse att publicera ... Pressmeddelanden med varierande innehåll bör därför fortlöpande utsändas, i kampanjens början helst varje dag (CDL 1974:14).

Om kommunikationsprocesser kan generellt påstås, att ju mer orienterade de är mot feedback och återföring, desto effektivare blir de. I *roll 2* ovan ges mellanlänkar, kampanjpersonal och kampanjledning möjlighet att kontrollera huruvida slutmottagare respektive mellanlänkar verkligen nås av budskapen samt hur de gensvarar. Denna feedback talar förhoppningsvis om för respektive mottagare huruvida något brustit ifråga om informationsspridning och responser längre ned i kedjan samt i vilka avseenden detta kan rättas till under kampanjens fortsättning. Resultatanalys och snabb återföring av information om underhandsresultat ger möjlighet till självkorrigering.

*Roll 3*, återföring av insikter om styrinsatsers utfallsresultat till målgrupp och mellanlänkar, syftar till att delge slutanvändarna korrekt och lättbegriplig information om kampanjens utfall på själva sparandet. Centralt är, att denna återföring av uppgifter uppifrån och ner till målgruppen sker kontinuerligt; uppgifterna om de vidtagna insatsernas resultat stärker då adressaternas beslutsamhet och kan i sin tur inspirera till ytterligare insatser. Adressaterna erhåller återkommande ett kvitto på vad deras personliga ansträngningar lett till, vilket stärker motivation och målmedvetenhet. Just i detta avseende är 1973-74 års elsparkampanj ett föredöme. Nära nog varje vecka informerades spararna om utfallet av sina mödor i form av faktiskt sparande jämfört med ett prognosticerat fall som sades visa hur elanvändningen skulle ha sett ut utan

sparkampanj och krissituation. Skillnaden blev ett mått på sparkampanjens effekter på sparandets storlek.

## Slutdiskussion

I denna artikel har vi dykt djupt ner i den svenska hanteringen av oljekrisen 1973-74. De tre externa chockerna hotade särskilt industrins verksamheter, vilket kunde leda till arbetslöshet och i förlängningen äventyra välfärdssystemet. Regeringen visade prov på strategisk fingertoppskänsla när den genom predikan och andra mjuka styrmedel förmådde allmänhet, samhällets fria associationer, små näringsidkare, kontorspersonal och bilister att frivilligt reducera sin oljeanvändning, i syfte att låta storindustrin få sitt och slippa låta käppen, i form av ransoneringar, brutalt dansa över rikets befolkning. Vi har pekat ut några faktorer bakom denna lyckosamma strategi. Regeringen förmådde konstruera ett trovärdigt narrativ om orsaker och verkningar, bland annat genom att själv föregå med gott exempel. Genom förhandling lyckades den övertyga oljebranschen att skära ner på sina oljeleveranser. Den förmådde inkludera icke-statliga organiserade aktörer inklusive företrädare för produktion, distribution och användning av energi att ingå i sina krisorganisationer och därmed visa ansvar. Massmedier ställde upp som spridare av statens budskap i sin nyhetsförmedling. Regeringens krisorgan försåg genom kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar massmediala aktörer med information som bekräftade att allmänhetens energisparande gav reell effekt, vars förmedling till användarna sannolikt eldade dem till ytterligare ansträngningar.

Till sin natur skiljer sig de externa oljechockerna på 70-talet från de dagsaktuella klimatförändringarna. De förra var mer konkreta, direkta och oomtvistade. Krispolitiken som redogjorts för i denna artikel säger emellertid något om förutsättningar för ett politiskt styre att prioritera givet en annalkande allvarlig bristsituation. Sådana kan uppstå på lokal, regional och nationell nivå, t.ex. i klimatförändringarnas spår. Prioriteringarna kan skifta beroende på vad bristen består av, men med all sannolikhet förutsätter hanteringen ett brett och djupt folkligt engagemang

## Referenser

- Barklund, Ulrika, 1987. *Kan staten styra sig själv? Fallet energisparförordningen*. Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen, rev. C-uppsats, aug 1987. [Uppsala: Evert Vedungs arkiv].
- Bennett, Andrew, 2010. "Process tracing and causal inference", i Brady, Henry E. & Collier, David (red.), *Rethinking Social Inquiry*, 207-19. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2nd ed.
- Bjereld, Ulf, 1989. *Svensk Mellanösternpolitik. En studie av Sveriges agerande och ställningstaganden gentemot konflikterna i Mellanöstern 1947-1985*. Stockholm: Carlssons.



- BN 1974. Bränslenämnden, *Bränslenämndens utvärderingsrapport*. Stockholm: Bränslenämnden, 1974-06-24, Dnr 1182.
- BN 1974:4. "Meddelande" i BN 1974, Bränslenämnden, *Bränslenämndens utvärderingsrapport*. Stockholm: Bränslenämnden, 1974-06-24, Dnr 1182.
- BN 1974:13. "Meddelande" i BN 1974, Bränslenämnden, *Bränslenämndens utvärderingsrapport*. Stockholm: Bränslenämnden, 1974-06-24, Dnr 1182.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt, 2017. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure* (2nd edition). Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen & Bynander, Fredrik, 2014. "Explaining Success and Failure in Crisis Coordination", *Geografiska Annaler, Serie A, Fysisk geografi*, 97(1): 123-35.
- Carlsnaes, Walter, 1988. *Energy Vulnerability and National Security: the Energy Crises, Domestic Policy Responses and the Logic of Swedish Neutrality*. London: Pinter.
- CDL 1974. Centrala Driftledningen, *Elsparandet 1973/74: Rapport från CDLs elsparkansli över verksamheten november 1973 - mars 1974*. Stockholm: Centrala Driftledningen, CDL Publikation TR nr 4 oktober 1974.
- Chisholm, Donald, 1989. *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley, CA.: University of California Press.
- CN 1974. Clearingnämnden, *PM angående dokumentation och utvärdering av erfarenheterna från clearingn för oljeprodukter*. Stockholm: Clearingnämnden, 1974-09-19.
- Collier, David, 2011. "Understanding Process Tracing", *PS: Political Science and Politics*, 44 (4): 823-830.
- Dearing, James W. & Everett M. Rogers, 1996. *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Deverell, Edward, 2015. "Att lära av kriserfarenheter", s 185-217 i Deverell, Edward, Hansén, Dan & Olsson, Eva-Karin (red.), *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.
- Deverell, Edward, Hansén, Dan & Olsson, Eva-Karin, 2015. "Perspektiv på krishantering - introduktion", s 5-18 i Deverell, Edward, Hansén, Dan & Olsson, Eva-Karin (red.), *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.
- Elransoneringsnämnden, se SERN.
- Florén, Anders, Ågren, Henrik & Erlandsson, Susanna, 2018. *Historiska undersökningar: Grunder i historisk teori, metod och framställningsätt*. Lund: Studentlitteratur, upplaga 3.
- Jansson, Tommy, 1989. *Elsparokampanjen 1973*, Styrmedelsprojektet. Uppsala: Evert Vedungs arkiv, publicerad rapport.
- Klijn, Erik-Hans, Edelenbos, Julian & Steijn, Bram, 2010. "Trust in Governance Networks: Its Impact and Outcomes", *Administration and Society*, 42(2): 193-221.
- Krisis, grekiska, <https://en.wiktionary.org/wiki/%CE%BA%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B9%CF%82> (besökt 20190615).
- Levin, Mikael, 2014. *Att elda för kråkorna?: Hushållens energianvändning inom bostadssektorn i Sverige 1913-2008*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för geografi och ekonomisk historia.
- Lunner, Erik, 2018. *Oljekrisens akuta och långsiktiga verkningar: En kvalitativ studie om hur oljekrisen påverkade Umeå kommun*. Umeå: Umeå universitet, Ekonomisk historia.

- Nydén, Michael, 1983. *Utvärderingar av Energisparförordningen*, odat., sannolikt 1983. [Uppsala: Evert Vedungs arkiv].
- Pearson, Frederic S. & Nydén, Michael, 1980. "Energy Crisis and Government Regulations: Swedish and Dutch Responses in 1973", *West European Politics* 3: 406-420.
- Penrose, Edith, 1976. "The Development of Crisis", s 39-57 i Vernon, Raymond, utg., *The Oil Crisis*. New York: W.W Norton.
- Peterson, Thage G., 2002. *Olof Palme som jag minns honom*. Stockholm: Bonniers.
- Prodi, Romano & Clò, Alberto, 1976. "Europe", s 91-112 i Vernon, Raymond, utg., *The Oil Crisis*. New York: W. W. Norton.
- RRV 1985:58. Riksrevisionsverket, *Offentlig styrning – en fråga om alternativ*. Stockholm: Liber. Manus: Rolf Sandahl.
- Schön, Lennart, 2014. *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling undet två sekel*. Lund: Studentlitteratur, 4:e uppl.
- SERN 1975. Statens ElransoneringsNämnd, *Rapport om verksamheten december 1973 – november 1974*. Stockholm: Statens elransoneringsnämnd (Elransoneringsnämnden), januari 1975.
- SERN 1973:1. Meddelande nr 1 den 18 december 1973, i SERN 1975, bil. 5.1. Stockholm: Statens elransoneringsnämnd, (Elransoneringsnämnden), januari 1975.
- SFS. *Svensk författningssamling*.
- SOU 1975:60-61. *Energiberedskap för kristid: Betänkande från energiberedskapsutredningen (EBU)*. Stockholm: Liber.
- SOU 1976:67. *Beredskapslagning av olja, kol och uran: Betänkande av 1975 års oljelagringskommitté*. Stockholm: Liber.
- SOU 1977:45. *Information vid kriser: Rapport från arbetsgruppen för informationsberedskap på energiområdet*. Stockholm: Liber.
- Stern, Eric, 1999. *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach*. Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University.
- & Sundelius, Bengt, 2002. "Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program", *International Studies Perspectives* 3:771-88.
- Sundelius, Bengt, Stern, Eric & Bynander, Fredrik, 1997. *Krishantering på svenska: teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- TN 1974:1. Transportnämnden, *Drivmedelsransoneringen januari 1974*. Stockholm: Transportnämnden, 1974-08-22.
- TN 1974:2. Transportnämnden, *Drivmedelsransoneringen januari 1974: Effekter på kollektivtrafiken*. Stockholm: Transportnämnden, 1974-12-20.
- TN 1974:3. Transportnämnden, *Drivmedelsransoneringen januari 1974: Effekter på företag*. Stockholm: Transportnämnden, 1975-03-05.
- Vedung, Evert, 1982a. *Energipolitiska utvärderingar 1973-1981*, Stockholm: Liber. Delegationen för energiforskning, rapport nr 52, (174 sidor).
- 1982b. "Evaluering af kampanjer", i *Energisparekampanjer i Norden: Erfaringer og analysemetoder*, 27-32. Köpenhamn: Nordisk Ministerråd.
- 1987. "Dolda byråkrater", i Leif Lewin (red.), *Festskrift till professor skytteanus Carl Arvid Hessler: Utgiven till 80-årsdagen den 10 februari 1987*, 215-229. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- 1993a. *Utvärderingar av svensk energipolitik: En kommenterad bibliografi*. Stockholm: Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), R 1993:34 (49 sidor).

- 1993b. *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi*. Stockholm: SNS förlag. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1195887/FULLTEXT01.pdf> (hämtat 20190227).
- 1994. *Staten som självreglerare: Fallet energisparförordningen*, Uppsala: Evert Vedung privata arkiv, opublicerad rapport.
- 1995a. "Informativa styrmedel", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 76(3): 325-345.
- 1995b. "Tre förutsättningar för effekter av offentlig information", *Inforum: Tidsskrift för offentlig information* 19(5): 12-13.
- 1997. *Public Policy and Program Evaluation*. Piscataway, NJ.: Transaction.
- 1998a. "Policy Instruments: Typologies and Theories", s 21-58 i Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C & Vedung, Evert (red.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, NJ & London: Transaction.
- 1998b; 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur, 2:a resp. 3:e omarbetade upplagan.
- 1999. "Constructing Effective Government Information Campaigns for Energy Conservation and Sustainability: Lessons from Sweden", *International Planning Studies* 4(2): 237-251.
- 2002. "Styrmedel", i Boverket, Energimyndigheten & Naturvårdsverket, utg., *Effektivare energi i bostäder: En antologi om framtidens styrmedel*, 94-113. Eskilstuna: Energimyndigheten. <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:70630/FULLTEXT01.pdf> (hämtat 20190304).
- 2009. se Vedung, Evert 1998b.
- 2009b. "Två globala policyströmmar - nationella sammankopplingar och lokala konjunktioner", s 81-99 i Mette Anthonsen & Sverker C Jagers (red.), *Rätt grönt: Vänbok till Lennart J Lundqvist*. Göteborg: Göteborgs universitet, Göteborg Studies in Politics, 120.
- 2016. *Implementering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vernon, Raymond (red.), 1976. *The Oil Crisis*. New York: W.W. Norton.
- 1976b. "The Distribution of Power", s 245-257 i Vernon, Raymond (red.), *The Oil Crisis*. New York: W. W. Norton.
- Wildavsky, Aaron B., 1988. *Searching for Safety*. Piscataway, N.J.: Transaction.

### *Efterord*

Utförliga kommentarer och förslag till förbättringar har levererats av redaktörerna Edward Deverell och Eva-Karin Olsson, Försvarshögskolan, samt av en anonym granskare. Tage Vedung, Uppsala, har svarat för slutlig tillverkning av figurer. För StvT:s räkning har Magnus Jerneck föreslaget tekniska förbättringar och nedskärningar. Till dessa fem riktar vi ett varmt tack.

Skildringen bygger på Everts tidigare alster om oljekrisen 1973 (1982a, 1982b, 1987, 1994) och styrning/styrmedel (1977, 1998a, 1998b, 2009 samt 2002). Evert kläckte idén att medverka i temanumret och komponerade en första version. Vid granskningen föreslogs förbättringar. Redaktörerna tillrådde också att Dan skulle medverka med insikter från senare litteratur om krishantering. Detta har påverkat bl.a. artikelns inledning och avslutning om krisens karaktär samt det övergripande narrativets roll i analysen av framgångsfaktorer. Vidare har Dan, i samråd med Evert och utifrån redaktörernas förslag, bidragit till en mer strukturerad text.

Uppsala och Stockholm den 12 augusti 2019

Evert Vedung & Dan Hansén

# Uppsatser



# En skola i samhällets tjänst eller för individen?

*Om relationen mellan politik och pedagogik i skolans styrdokument sedan 1940-talet*

Susanne Dodillet

## **A school in society's service or for the individual? On the relationship between politics and pedagogy in educational regulatory documents since the 1940s**

Schooling can be given a *political* meaning which means it can aim to educate citizens according to a given vision of society. Schools can also be formed in accordance with the *educational* ideal of individual liberation and aim to shape autonomous individuals independently of any particular political vision. In this article, the theoretical distinction between political and educational school policies developed by Benner and Sladek in their comparative studies of the educational systems of Western Germany and the GDR, is used to analyze Swedish educational policy since 1940. The analysis shows that the emancipatory approach pursued in the beginning of the period under study was successively replaced by the political ideal of mobilizing education to bring about a more democratic society. The article reminds of the alternatives to this political concept of schooling that has become hegemonic in Swedish educational policy and it describes how this normalization has taken place.

Ska det vara skolans uppgift att fostra goda medborgare? Svaret på denna fråga framställs ofta som självklart av såväl skolpolitiker som forskare i Sverige. "Varje politisk regim är angelägen att forma det uppväxande släktet genom lämpliga värderingar", hävdade nyligen statsvetaren Gunnar Falkemark i en debatt om skolpolitiken (Falkemark 2016: 77). "Det är viktigt att se att styrdokument alltid är politiska, att de har [...] mål som handlar om vilket samhälle som ska skapas", generaliserar genusvetaren Lena Martinsson och pedagogen Eva Reimers i sin annars normkritiska bok om skolan (Martinsson & Reimers 2014: 206). "Skolans uppdrag att fostra medborgare" menar de, "kan beskrivas som globalt" (Martinsson & Reimers 2014: 27). Andra reproducerar idén om skolan som ett verktyg för förverkligandet av ett visst politiskt ideal genom att kartlägga skiftningar i dessa visioner (t ex Carlbaum 2012; Dahlstedt & Olson 2013; Englund

Susanne Dodillet är verksam vid Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs universitet.  
E-mail: susanne.dodillet@ped.gu.se

1986). Föreliggande artikel påminner om att det finns alternativ till den politiska skola som beskrivs i dessa citat och hur den blivit normen för svensk skolpolitik under de senaste decennierna.

Frågan om hur den svenska skolan ska fostra goda medborgare har under lång tid varit central inom svensk utbildningsvetenskaplig och statsvetenskaplig forskning (Englund 1986, 1991, 1994; Ekman 2007; Isling 1980; 1988). Föreliggande studie rör sig därmed på väl upptrampad mark och det är begripligt om läsaren undrar vad ytterligare en genomgång av efterkrigstidens skolpolitiska diskussion kan tillföra. Studien tar avstamp i en kritisk läsning av denna omfattande tidigare forskningen som affirmativ såtillvida, att den antingen direkt eller indirekt bejakar detta uppdrag eller bidrar till att det utförs så bra som möjligt. Detta gäller forskning som utvärderar hur skolorna tar sig an uppdraget (Almgren 2006; Broman 2009; Ekman 2011; Persson 2010), forskning som kartlägger vad uppdraget mer exakt består av (Carlbaum 2012), men även texter som pekar på hinder som står i vägen för ett framgångsrikt fostransarbete så att lärare kan ta hänsyn till dessa svårigheter när de försöker utveckla barn till medborgare (Ekman & Pilo 2012). Tomas Englund, den förmodligen mest inflytelserike forskaren inom detta område i Sverige, har följt upp sin forskning om skolpolitikens medborgarideal med ett eget idéprogram för skolans uppdrag att fostra demokratiska medborgare (Englund 2000). Ett tecken på forskningens affirmativa karaktär är också att den ofta bedrivs i samverkan med Skolverket och andra myndigheter med syfte att utveckla skolans medborgarfostrande funktion (t ex Ekman & Todosijevic 2003; Ekman 2011; Englund 2000).

I fokus för den föreliggande studien står istället själva idén att skolan ska forma medborgare enligt ett särskilt samhällsideal, vilket alltså brukar tas för givet i svensk forskning och skoldebatt (Gustavsson 2016). Jag visar att det fanns en tid där denna idé var ifrågasatt, och följer processen genom vilken den återigen tog plats i svensk skolpolitik under 1960-talet. Artikeln utgör på så sätt ett bidrag till den radikala kritiska forskningstraditionen (Dodillet & Lundin 2016) som också beskrivits som skeptisk pedagogik (Ruhloff 2003; Fischer 1989). Forskningen inom denna tradition handlar om att blottlägga outtalade försanthållanden bakom skolpolitiska mål och pedagogiska strategier. I linje med detta syftar föreliggande artikel inte till att besvara frågan jag inledde med, utan till att göra den tillgänglig för en förnyad diskussion.

Analysen som presenteras här särskiljer sig även från tidigare undersökningar genom att inte ta för givet att Sverige är en demokrati, vilket har varit en central utgångspunkt för forskning om skolans uppdrag åtminstone sedan 1980-talet (Ekman & Todosijevic 2003; Ekman 2011). Denna forskning bygger på en typologisering där "demokrati" framställs som väsensskild från andra politiska regimer, i synnerhet "diktatur". Detta är en typologi som även förmedlas inom skolan. Också där presenteras "demokrati" som en självklarhet,



snarare än en samhällsordning som kan se ut på många olika sätt som alla har för- och nackdelar (Nordmark 2015; Wicke 2019). Även författare som är medvetna om att demokrati inte är ett tydligt begrepp utan har konkurrerande innebörder som genomgår konjunkturen också i skolans styrdokument (Ekman & Pilo 2012: 28-49), kan tala om den just rådande ordningen som "demokratin" i bestämd form singular, och som medborgarfostrans självklara och i grunden oproblematiska utgångspunkt (Ekman & Pilo 2012: 185-208). Jag betraktar idén att "demokratin" har förverkligats i befintliga politiska strukturer som ett uttryck för den ovan beskrivna tendensen inom utbildningsvetenskaplig och statsvetenskaplig forskning att fylla en ideologisk och legitimerande samhällsfunktion.

Såväl i forskning som i skolan gör föreställningen om demokratin som diktaturens motsats det svårt att problematisera "den svenska demokratin". Där rekommenderas lärare och elever att skapa mening inom de ramar som styrdokumentet formulerar, snarare än att utmana dessa ramar genom politisk handling. Där ifrågasätts normer i linje med en politisk agenda (man försöker hitta den ideala innebörden av god medborgarfostran), snarare än att denna policy själv betraktas som norm. Det kritiska perspektiv på svensk skolpolitik som presenteras i föreliggande artikel syftar till att problematisera idén om "den svenska demokratin" och skolans och skolforskningens ambition att bidra till fostran av "demokratiska medborgare". Studien visar att den politiska ambitionen att stärka "den svenska demokratin" låser demokratisk fostran till demokratiska doktriner (jmf Gustavsson 2016).

Min analys av den skolpolitiska ambitionen att fostra demokratiska medborgare utgår från ett analytiskt ramverk som utvecklats av tyska pedagoger efter murens fall för att undersöka relationen mellan totalitära och demokratiska tendenser i den pedagogiska teoridiskussion som fördes i den sovjetiska ockupationszonen mellan 1945 och 1949 och därefter i DDR (Benner & Sladek 1998). Dietrich Benner och Horst Sladek undrade huruvida bilden av utbildningspolitiken och pedagogiken i DDR som ett hegemoniskt, socialistiskt idébygge behövde revideras när de östtyska arkiven öppnades. Mer konkret undrade de om utbildningssystemet i DDR kunde beskrivas som genompolitiserat eller om det var möjligt att spåra även en reflekterande pedagogisk praktik, teoridiskussion och forskning. Genom sin genomgång av det historiska materialet kunde Benner och Sladek identifiera exempel på kritiska analyser av den socialistiska skolpolitiken också i DDR. På motsvarande sätt söker jag i denna artikel undantag från den reflekterande praktiken och skolpolitiken i Sverige. Tyskarnas begreppsapparat är präglad av de gränsdragningar som kännetecknade den politiska diskussionen i det delade Tyskland där Västtyskland skapade sin identitet och frihetliga demokrati i avgränsning mot den socialistiska DDR i Öst och tvärtom. Det verkar som om den ständiga kontrasteringen de båda tyska länderna emellan har gjort tyska pedagoger särskilt uppmärksamma på

frågan om relationen mellan stat och skola, politik och pedagogik. Det är med andra ord värt att undersöka frågan: Hur framstår den svenska skolpolitiken sedan 1940-talet utifrån de teoretiska kategorier som Benner och Sladek har arbetat fram?

## Två idéer om skolans uppgift

Innan jag presenterar Benner och Sladeks begreppsapparat, ska det sägas några ord om användningen av begreppen politik och pedagogik i denna artikel. När jag talar om politik och pedagogik syftar jag på två olika diskursordningar eller system, där pedagogik handlar om *individens* utveckling till självständiga vuxna, medan politik handlar om *kollektivet*, dvs samhällets utformning (Fischer 1993). Pedagogiska och politiska ambitioner kan enligt denna definition hållas isär, men de kan också kopplas ihop och formar då vad Benner och Sladek kallar för en "statspedagogik". Begreppet syftar på ambitionen att fostra individen till medborgare i en specifik politisk ordning. Maria Olson har istället använt begreppet "socialisation" i sin problematisering av den utbildningspolitiska ambitionen att anpassa elever efter en specifik samhällsvision (Olson 2009). Donald Broady (1984) och Michael Gustavsson (2016) blottlägger de politiska målen med idén om "demokratisk fostran" genom att kontrastera denna utbildningspolitik mot den klassiska bildningstanken med dess avsaknad av specifika mål.

När Benner och Sladek talar om statspedagogik, talar de om en teoretisk modell. Mänskligt lärande är komplext och livet i moderna samhällen är differentierat, vilket gör det omöjligt att helt förverkliga idén om ett statspedagogiskt utbildningssystem. Inte heller min framställning kommer handla om huruvida det svenska utbildningssystemet de facto fostrar barn enligt ett visst samhällsideal. Svaret på denna fråga är att svenska elever möts av en mångfald av inspirations- och kunskapskällor både inom och utanför skolan, inte minst det senare. Istället lyfter denna artikel fram samspelet mellan politik och pedagogik i svenska läroplaner och andra skolpolitiska nyckeltexter.

### EN STATSPEDAGOGISK SKOLA

Med statspedagogik avser Benner och Sladek ett system där staten utropar en viss samhällelig ordning till målet för människans vara, och tillskriver utbildningssystemet syftet att fostra den människotyp som är kapabel att skapa, representera, och föra vidare denna ordning. Det är en pedagogik som syftar till att stärka ett specifikt statsskick. Paul Wandel, den första presidenten för centralförvaltningen för folkbildning i den sovjetiska ockupationszonen, citeras av Benner och Sladek för att illustrera idén om en statspedagogisk utbildningspolitik. Enligt Wandel var det "ett historiskt faktum, att det hittills inte har funnits och inte heller finns något skolsystem i något land, vars utbildningsmål och

karaktär inte varit anpassade till respektive stat och de rådande samhälleliga förhållandena.” (Wandel 1946, cit. enligt Benner & Sladek 1999: 39) En senare företrädare som Benner och Sladek citerar är Karl-Heinz Günther som under många år har varit vicepresident för DDR:s pedagogiska vetenskapsakademi och som också efter murens fall försvarade att den pedagogiska vetenskapen i DDR självklart bejakade staten den tjänade. Borde den istället ha skapat legitimitet för den västtyska staten, frågade han polemiskt i en tillbakablick 1993 (jmf. Benner & Sladek 1998: 40).

En statspedagogisk politik är totalitär på så sätt att den tror sig kunna styra all mänskligt görande mot ett av staten bestämt mål. Därvid gör den statspedagogiska modellen ingen skillnad mellan individuella viljor och intressen och statens, utan staten tycks utgöra helheten av allt mänskligt handlande och önskan, en helhet som ska återskapas med hjälp av utbildningssystemet som formar medborgaren utifrån samhällskollektivets ideal.

I en idealtypisk statspedagogisk ordning syftar inte bara allt lärande i skolan, utan också lärandet i alla andra kulturella sfärer till att förverkliga statligt definierade mål: såväl arbete, religion, konst, etik som moral ska befrämja statens samhällsvision. Detta samspel organiseras genom direkt påverkan av dessa diskurser/system, men också genom indirekt påverkan via utbildningssystemet. Utbildningssystemet förväntas här förmedla de värden och förhållningssätt som medborgarna behöver för att utveckla rätt förståelse för de nämnda områdena och ska på så sätt bidra till en gemensam värdegrund för samhällets alla delar.

Utbildningssystemet är enligt den statspedagogiska modellen det centrala verktyget för implementeringen av den politiska visionen om ett gott samhälle. Man skulle kunna kalla detta samhällssystem för pedagogiserat såtillvida att det satsar på pedagogiska åtgärder som den huvudsakliga lösningen på alla möjliga slags oönskade vanor och företeelser, såväl hos den enskilda individen som hos samhället i stort. I ett statspedagogiskt system kan utbildningssystemet användas för att förmedla utvalda normer och värden, för att optimera samhällets sociala skiktning, eller för att tillfredsställa samhällets efterfrågan på särskilda kompetenser. En grundläggande tanke bakom den statspedagogiska modellen är att samhället den siktar mot är i allas intresse och överlägsen andra sociala ordningar. Den enskildes dygder och värderingar är här i samklang med den allmänna samhällsordningen. Ibland används ordet demokrati för att beskriva att alla inkluderas i denna samlevnadsform som återspeglar kollektivets intresse. Privata initiativ och andra konkurrerande modeller framstår utifrån den statspedagogiska logiken som odemokratiska, partikularistiska och därmed hotfulla.

## EN FRIHETLIG SKOLA OCH EN REFLEKTERANDE PEDAGOGIK

Ett alternativ till en statspedagogisk skola är ett frihetligt utbildningssystem som erkänner olika parallella källor till kunskap och normer. Exempel på dessa alternativa kunskapskällor är familjen, muséer och teatrar, universitet, media, arbetslivet och religiösa samfund (Benner & Sladek 1998: 23). Istället för att utbilda individer till medborgare i en föregiven samhällsordning är utbildningssystemets syfte i denna modell att introducera individen i olika normsystem och samhällsvisioner och att på så sätt utveckla en mångfald av självständigt tänkande, bildade subjekt, kapabla att påverka sin och samhällets framtid i en ännu obestämd riktning.

I Benner och Sladeks modell av ett frihetligt utbildningssystem finns ingen enkelriktad påverkan av staten på utbildnings- och bildningsprocesser, och inte heller påverkar utbildningssystemet linjärt andra samhälleliga sfärer. Istället för att tillskriva skolan en överordnad betydelse för befästandet av samhällets värdegrund utgår en frihetlig utbildningspolitik från att varje människa formar sina individuella övertygelser genom att delta i flera olika sammanhang. Här finns det ingen hierarki mellan samhällets olika sfärer, utan de står likvärdiga bredvid varandra. Skolan handlar här inte om förmedlingen av en övergripande helhet, eller gemensam värdegrund. Istället får den uppgiften att ge eleverna inblick i olika områden och kulturer av mänskligt handlande, deras olika normer, samt i de avstämningssproblem som förekommer dessa områden emellan. På så sätt förväntas den frihetliga skolan förbättra individernas möjlighet till egna val och ställningstaganden.

Den reflekterande pedagogik som kan kopplas till ett frihetligt utbildningssystem försöker inte förverkliga ett visst sätt att organisera människors samvaro (den är alltså inte affirmativ), utan upplyser om växelverkan mellan olika samhälleliga sfärer för mänskligt tänkande och handlande och uppmärksammar motsägelserna inom och mellan dessa sfärer. Målet är här att bryta upp hierarkin mellan den normsättande instansen och de områden som utsätts för detta normerande för att skapa en icke-hierarki mellan alla områden för mänskligt tänkande och handlande.

I Sverige företrädde 1946 års skolkommision direkt efter kriget, med fascismen i färskt minne, en frihetlig position när den underströk att skolans uppgift ”att fostra demokratiska människor” inte fick misstolkas som uppmaning till skolan att

förkunna demokratisk-politiska doktriner. Undervisningen får inte vara auktoritär, vilket den skulle bli, om den ställdes i en politisk doktrins tjänst, vore denna doktrin än demokratins egen. Demokratisk undervisning måste tvärtom vila på objektiv vetenskaplig grundval. Den skall hos lärjungarna befrämja aktning för sanningen och lust att söka den. Lärjungarna äger rätt

till saklig upplysning om de stora ideologiska och samhälleliga stridsfrågorna och bör på grundval härav själva sedan arbeta sig fram till en personlig uppfattning. Om skolan – såsom väl alla torde vara ense om – hos lärjungarna skall grundlägga vördnad och aktning för vårt folks och mänsklighetens kulturarv, för människovärde, frihet och fred, bör det och kan det ske endast på denna fria väg. Blott genom en fri uppfostran kan skolan skapa förutsättningarna för – såsom skolutredningen uttryckt det – ’en på medborgarnas egen insikt och vilja grundad samhällsutveckling’” (SOU 1948:27: 3).

Skolkommissionen tog alltså avstånd från fostran till en bestämd samhällsordning. Istället för att implementera en särskild värdekanon hos eleverna, skulle det bli skolans uppgift att introducera eleverna i det aktuella kunskapsläget samt att upplysa om olika ideologiska positioner. Genom att få kunskap om den historiska, ekonomiska, politiska, kulturella, religiösa och sociala bakgrunden till de viktigaste samhällsfrågorna skulle det bli möjligt för eleverna att bilda sig en egen uppfattning. En solid kunskapsbas framstår här som en förutsättning för individers möjlighet att utveckla samhället mot en ännu okänd framtid.

## Syfte och källmaterial

Idén om skolan i samhällets respektive individens tjänst skulle kunna undersökas med många olika teman i fokus. I denna text står skolans demokratiska uppdrag i centrum och frågorna jag ämnar besvara är följande: I vilken utsträckning knyter diskursen om skolans demokratiska uppdrag i policytexter an till en pedagogisk idé om demokratisk fostran som syftar till att utveckla individens förmåga att fatta självständiga beslut samt att ge uttryck för och försvara sin ståndpunkt? Eller: Får ett sådant pedagogiskt projekt i styrdokumentet konkurrens eller slås det till och med ut av en politisk idé om demokratisk fostran enligt vilken skolan ska fostra medborgare för en särskild ”demokratisk” samhällsordning? Med andra ord: Skulle den svenska skolan under årtiondena sedan 1940-talet nöja sig med att bemyndiga individen till reflektion och egna ställningstaganden eller anmodades skolan också att fostra henne till anpassning efter en politisk doktrin?

Analysen baserar huvudsakligen på de svenska läroplanerna för grundskolan sedan 1960-talet (Lgr 62; Lgr 69; Lgr 80; Lpo 94; Lgr 11). För att contextualisera dessa texter har detta källmaterial kompletterats med två statliga utredningar som föregick läroplanerna (SOU 1948:27; SOU 1992:94), samt två tolkningsanvisningar som utbildningsdepartementet skickade ut till landets alla skolor i samband med att två av dessa läroplaner publicerades (Utbildningsdepartementet 1979; Zackari m fl 2000). Slutligen tar jag hänsyn till ett

mindre antal kommenterande texter publicerade av Skolverket och som del av en statlig utredning (Englund 1999; Englund 2000; Skolverket 1999). Med utgångspunkt i ovan beskrivna teoretiska ramverk presenteras nedan både exempel på idén om en frihetlig skola i dessa texter, och brott mot ambitionen att förbereda elever för självständiga ställningstaganden till en ännu oviss framtid.

## Demokrati i en frihetlig skola och som statspedagogik

Med ett citat från Skolkommissionen som arbetade mellan 1946 och 1948 visade jag ovan att det fanns en frihetlig linje när det gäller demokratifrågan i utbildningspolitiken i Sverige vid denna tid. Jag har också antytt att denna politik utvecklades i direkt opposition mot skolpolitiken i dåtidens totalitära stater. Redan skolkommissionens föregångare, Skolutredningen som arbetade mellan 1940–1946, tog i sin slutrapport explicit avstånd från idén om en skola där ”undervisningens innehåll har tillrättalagts för att inympa den samfundsåskådning, som varje statsmedborgare skall omfatta” och där ”ungdomen [...] sålunda redan från barnsben fostrats till att bekänna *en* tro, *en* övertygelse, *en* politisk uppfattning” (SOU 1946:31: 17). Idén om skolan som verktyg för människans styrning mot ett visst samhällsideal förekommer inte enbart i totalitära stater utan också i demokratier, visste Skolutredningen och pekade ut en ”framstående amerikansk pedagog”, för att understryka att försöket att reducera människan till en kugge i samhällsmaskineriet är lika problematiskt i detta fall.

En framstående amerikansk pedagog har i ett av sina arbeten uttalat, att skolan är ett betydelsefullt instrument för nationen: genom uppfostran söker en nation klargöra och bestämma det slags kunskap och ideal, som skall ingjutas hos ungdomen. Sanningen härav är obestridlig. Det bör dock icke förglömmas, att det icke är allenast för samhället och staten, som människan lever, utan även för sig själv, för sin egen personlighetsutveckling, för sina närmaste, för sitt hem (SOU 1946:31: 21).

Skolkommissionen betonade att individen kunde ha andra intressen än samhället och staten. Människan definieras här inte som del av *en* kollektiv helhet, utan genom sin individuella personlighet, och genom sin förmåga att skapa och ingå i *olika* sociala sammanhang och relationer värda att bejakas. Skolan skulle inte ”utgå från en definitivt fastställd samhällsorganisation och samhällsuppfattning”, utan ”skapa förutsättningar för en på medborgarnas egen insikt och vilja grundad samhällsutveckling” (SOU 1946:31: 17–18).

När 1940-talets skolpolitiker beskrev hur skolan kunde hjälpa individerna att komma fram till en egen ståndpunkt och att göra egna etiska

ställningstaganden, betonade de vikten av gedigna kunskaper och intellektuell utbildning.

Genom denna utbildning skall ungdomen erhålla kunskap och färdighet för att orientera sig i livet och, i mån av förutsättningar och levnadskall, vidare uppbygga den grund av insikt och vetande, varpå den mänskliga kulturen vilar. Den intellektuella utbildningen skall framför allt inriktas på att väcka och vidga intresset för fortsatt kunskapsinhämtande, skapa och vidmakthålla frihet och självständighet i omdömet, utveckla förmågan att kritiskt granska och sovra och därigenom både underlätta den personliga åsiktsbildningen och förebygga slentrianmässigt vanetänkande och undfallenhet för ensidig propaganda (SOU 1946:31: 18).

Utifrån dessa utdrag ur 1940-talets utredningar skulle man kunna tro att utbildningssystemet som byggdes upp i Sverige de efterföljande decennierna skulle följa en pedagogisk logik och fokusera på individens upplysning och utveckling till självständiga vuxna och inte ta hänsyn till politiska idéer om formeringen av ett idealsamhälle. Så blev emellertid inte fallet.

### **DEN FRIHETLIGA SKOLANS UPPLÖSNING (1960- TILL 1980-TALET)**

Redan för styrdokumentet från 1960-talet, årtiondet där 1940-talets förslag om en gemensam grundskola för alla slutligen implementerades, gäller att det krävs stor välvilja för att spåra efterkrigstidens frihetliga tankar om skolans demokratibidrag. Vissa centrala formuleringar i den första läroplanen för den nya grundskolan (Lgr 62) kan med denna välvilja läsas som en fortsättning på 1940-talets idé om den frihetliga skolans demokratibidrag. Jag citerar i det följande ett stycke om skolans demokratiska fostran ur Lgr 62 som i modifierad form också förekommer i alla senare läroplaner, och därmed lämpar sig för analysen av skolpolitikens förhållande till demokrati över tid. Under rubriken "Mål och riktlinjer" beskrivs där skolans uppgift att genom undervisning om demokratiernas grundläggande principer bidra till utvecklingen av elevens "känslö- och viljeliv". Skolan anvisas att "ge" eleven

en god uppfattning om de moraliska normer, som måste gälla i sammanlevnaden mellan människor och som bär upp rättsordningen i ett demokratiskt samhälle. Han måste bli fullt medveten om innebörden av etiska begrepp som rättvisa, ärlighet, hänsyn och tolerans [...] (Lgr 62: 16).

Den reviderade läroplanen från 1969 har en snarlik formulering:

Skolan skall ge honom en god uppfattning om de värderingar och

principer som bär upp rättsordningen i vårt demokratiska samhälle. Han måste bli fullt medveten om innebörden av begrepp som rättvisa, ärlighet, hänsyn och tolerans [...]” (Lgr 69: 13)

I båda formuleringar begränsas skolans ”etiska fostran” till att upplysa eleven om de moraliska normer, värderingar och principer som bär upp i det ena fallet rättsordningen i demokratiska samhällen generellt, och i det andra fallet rättsordningen i den svenska demokratin. Till denna fostran räknar läroplanerna gedigna kunskaper om olika etiska begrepp. Eleven ”måste bli fullt medveten om innebörden” av dessa begrepp, står det i Lgr 69. Begreppens innebörd framstår därvid som otvetydig och det underförstådda målet med medvetandegörandet verkar vara att eleven ansluter sig till deras mening och kommer att försvara den – enligt Lgr 62 ”måste” de normer skolan ska upplysa om gälla i ett demokratiskt samhälle. Men, i citaten ovan finns inget explicit krav om att eleven verkligen ansluter sig till detta ideal. Värderingarna tillskrivs i första hand ”rättsordningen”, inte samhället eller individen.

Andra formuleringar i 1960-talets läroplaner visar emellertid att det inte var nog med att eleverna hade en god uppfattning om rättsordningen, vilket skulle vara ett legitimt utbildningsmål även för en frihetlig skolpolitik. De skulle också ansluta sig till och efterleva vissa särskilt utpekade etiska principer. I Lgr 62 kom detta till uttryck i en formulering om skolans ansvar att ”grundlägga och vidareutveckla sådana egenskaper hos eleverna som [...] kan bära upp och förstärka demokratins principer om tolerans, samverkan och likaberättigande mellan kön, nationer och folkgrupper.” (Lgr 62: 18) Också Lgr 69 listar upp en rad normer som skolan ska ingjuta hos sina elever:

Den skall skapa förståelse för de grupper som har särskilda problem i det svenska samhället. Den skall verka för jämställdhet mellan könen. Den skall främja elevernas känsla av internationellt medansvar. Skolan skall också hos eleverna inpränta aktning för sanning och sanningssökande, allvar inför problemställningarna, tolerans och respekt för andras uppfattningar. Den skall söka ge eleverna vilja till saklig bedömning, kritiskt sinnelag och lust till engagemang (Lgr 69: 42).

Genom att anvisa skolan att påverka elevers egenskaper, vilja och känslor, samt att ”inpränta” aktning, allvar, tolerans och respekt i sina elever lämnade beslutsfattarna (oavsett de eftersträfvade värdenas kvalitet) den frihetliga ambitionen i 1940-talets skolutredningar.

Avståndstagandet från en frihetlig skola kommer även till uttryck i Lgr 69 där människors individuella frihet och självständighet underordnas den sociala gemenskapen, såsom i följande citat:



Samlivet i det demokratiska samhället måste utformas av fria och självständiga människor. Men friheten och självständigheten får inte utgöra självändamål. De måste vara grundvalen för samarbete och samverkan. [...] Betydelsefullt är, att eleverna vänjes till hjälpsamhet mot och samarbete med alla människor (Lgr 69: 14).

Friheten villkoras här av beredskapen till samarbete inte enbart med utvalda vänner eller kollegor utan "med alla människor". Samarbetsvilja och solidaritet med hela gemenskapen, inte individens rätt att företräda sina övertygelser också när de innehåller partikulära särintressen, blir här till demokratins viktigaste kännetecken. Hjälpsamhet och samarbete är satta som utbildningsmål även för de elever som har välgrundade invändningar mot denna fostran.

I de följande läroplanerna konkretiserades skolans fostransupdrag ytterligare och distansen till 1940-talets frihetliga ambition växte. Ovan citerade stycke ur Lgr 62 och Lgr 69 om skolans demokratiska fostran återkom i läroplanen från 1980 i följande version:

Skolan skall fostra. Det innebär att skolan aktivt och medvetet skall påverka och stimulera barn och ungdomar att vilja omfatta vår demokratis grundläggande värderingar och låta dessa komma till uttryck i praktiskt, vardaglig handling (Lgr 80: 18).

Uppdraget kan nu inte längre tolkas som begränsat till att göra elever medvetna om utvalda demokratiska principer och dess motsvarande rättsordning, utan kräver explicit skolans direkta påverkan på elevernas viljebildning. Medan det demokratiska i de tidigare versionerna utgjordes av en rättsordning vars principer eleverna behövde känna till och leva med, men inte nödvändigtvis ställer sig bakom, betonas nu vikten av att varje enskilt barn faktiskt håller med om en särskild demokratisk ordning ("vår demokrati") och dess värderingar. Demokratien förvandlas från ett politiskt system med tillhörande rättssystem till ett kollektiv som slutar sig samman kring gemensamma normer. Enligt Lgr 80 fick skolan inte "ställa sig neutral eller passiv i fråga om det demokratiska samhällets grundläggande värderingar", utan skulle se till att dessa värden inte bara företrädes av rättsordningen, utan av varje enskild individ (Lgr 80: 19).

Idén om samhället som en gemenskap med ett enhetligt normsystem kommer också till uttryck i formuleringen ovan om att "demokratins värderingar" ska komma "till uttryck i praktiskt, vardaglig handling". På ett annat ställe i läroplanen förtydligas att skolan skall fostra eleverna "till goda arbets- och fritidsvanor och till ett demokratiskt handlingssätt" (Lgr 80: 15). De demokratiska värdena ska med andra ord inte bara känneteckna skolans verksamhet, utan förväntas forma elevernas handlingar såväl inom som utanför skolan. I Lgr 80 görs ingen skillnad mellan statens och individens intressen, uppgifter och ansvarsområden. "Demokratins värderingar" förväntas istället genomsyra hela

samhället, vilket motsvarar idén om ett helhetsperspektiv i Benner och Sladeks definition av en statspedagogisk utbildningspolitik.

## **BEGRÄNSAD VÄRDEPLURALISM – DEMOKRATISK FOSTRAN PÅ 1980-TALET**

Huruvida den utbildningspolitiska ambitionen att ingjuta demokratins värderingar hos den nya generationen kan beskrivas som demokratisk eller inte har varit föremål för debatt. Filosofen Roger Fjellström som företräder en frihetlig syn på skolan påpekar att

det finns faktiskt i grundlagarna saker som ger formella motiv emot både demokratisk och humanistisk fostran. Elever är inte offentliganställda fast de går i offentliga skolor. De har inte, lika lite som andra, en medborgerlig skyldighet att verka i enlighet med principerna för det offentliga. Det är något som samhället bara kan *önska* av dem. I ett demokratiskt samhälle får medborgare hysa vilka åsikter de vill. De har inte ens en förpliktelse att delta i det politiska livet genom att exempelvis rösta (Fjellström 2004: 196).

Enligt Fjellströms definition utgör läroplanens krav om att fostra elever "att vilja omfatta vår demokratiska grundläggande värderingar" en odemokratisk handling. Andra beskriver Lgr 80 istället som den "pluralistiska demokratifostrens" genombrott (t ex Englund & Englund 2012: 9). Forskare har då kontrasterat 1980-talets skolpolitik mot tidigare årtiondets krav om skolans neutralitet i värdefrågor. Neutralitetspolitiken har därvid kritiserats för att utgå från enbart ett värdemått, nämligen tron på "objektiv vetenskaplighet", en tro som dess kritiker förknippar med överklassens patriarkala intressen (ibid).

Tolkningen av Lgr 80 som det bättre exemplet på värdepluralism lyfter fram läroplanens beskrivning av undervisningen som ett lagarbete där vetenskapens primat tonats ner och alla förväntas göra sin röst hörd och pröva sina tankar. Denna tolkning bortser emellertid från det faktum att Lgr 80 begränsade värdepluralismen när den förutsatte att alla slöt upp kring "demokratins väsentliga värden". Dessa värden var inte längre förhandlingsbara. Sådär stod det i läroplanen:

Skolan skall vara öppen för att skiljaktiga värderingar och åsikter *framförs* och hävda betydelsen av ett personligt engagemang. Samtidigt skall skolan hävda vår demokratiska väsentliga värden och klart ta avstånd från allt som strider mot dessa (Lgr 80: 20f, min kursivering).

Att avståndstagandet från allt som strider mot "vår demokratiska väsentliga värden" inte enbart gällde skolans verksamhet utan också eleverna framgår

av formuleringen om skolans uppdrag att "påverka och stimulera barn och ungdomar att vilja omfatta vår demokratis grundläggande värderingar" som citerats ovan. Enligt Lgr 80 hade skolan till och med "rätt att förvänta sig [...] att även föräldrar accepterar och söker främja demokratins principer och regelsystem." (Lgr 80: 19) Om föräldrarna förmedlade samma syn på demokrati som skolan kunde eleverna "få uppleva att hemmet och skolan är delar av samma omvärld." (Lgr 80: 19) Idén om demokrati som tar form i denna skolpolitik kan beskrivas som totalitär såtillvida att den utgör en politisk ideologi som definierar både samhälleliga och enskilda relationer, vilket skiljer sig från det svaga sambandet mellan privat moral och samhällsmoral som enligt Benner och Sladeks definition kännetecknar frihetliga utbildningssystem.

Öppenheten mot "skiljaktiga värderingar" gällde i citatet ovan deras *framförande* och hade didaktiska grunder. Genom att framföra värderingar som strider mot "vår demokrati" skulle eleverna få möjlighet att få dessa belysta och därmed hjälp att "med minsta möjliga tvång" utveckla en demokratisk personlighet (Lgr 80: 19). Teorin bakom denna form av demokratisk fostran redovisade Utbildningsdepartementet i skriften *Skolan skall fostra*, en liten debattskrift som skickades till landets alla skolor 1979. Broschyren var författad av den så kallade Normgruppen, en "arbetsgrupp kring normbildning och normöverföring i skolan" bestående av lärare, rektorer och andra sakkunniga som den moderata skolministern Britt Mogård hade tillsatt (Utbildningsdepartementet 1979). Mogårds efterträdare, folkpartisten Birgit Rodhe, gav ut skriften innan Mogård efterträdde henne igen och slutligen undertecknade den nya läroplanen. Avsnittet om "Fostran och utveckling" i Lgr 80 (sidorna 18–21) utgör till stora delar en sammanfattning av *Skolan skall fostra* och inleds – som redovisats ovan – just med denna uppmaning.

I *Skolan skall fostra* förtydligade Utbildningsdepartementets arbetsgrupp vad elevernas demokratiska fostran skulle handla om: "Lagarbetet är både målet och medlet för demokrati" heter det där (Utbildningsdepartementet 1979: 49). Demokrati framstår här som en gemenskap där alla är med och drar mot samma håll, där individen ser sina intressen förverkligade i samhällsgemenskapens intressen och där hon erkänner den gemensamma strävan mot samhällets bästa som sin viktigaste handlingsmaxim. Det självklara målet för skolan var enligt Normgruppen att förverkliga detta ideal, dvs att motverka idéer som kunde hota beslutsfattarnas idé om samhället som en intressegemenskap. Detta gällde dels individens egen ovilja att inordna sig och förverkliga kollektiva beslut, dels diskriminerande föreställningar som hotade att utesluta någon annan ur gemenskapen (t ex fördomar mot kvinnor eller invandrare). Båda dessa hot skulle skolan neutralisera med hjälp av det av gruppen förespråkade "lagarbete" som också beskrevs som "själva grunden för att en människa skall kunna utvecklas till en hel personlighet" (Ibid.).

Tesen om lagarbete som en förutsättning för människans personlighetsutveckling innebar att Normgruppen ifrågasatte idén om människans personlighet som något individuellt. "Det 'mänskliga' finns inte fristående, inte vid födseln. Det är något som barnet bara kan förvärva ur gemenskap", står det i *Skolan skall fostra* (Utbildningsdepartementet 1979: 35). Enligt broschyrens antropologi är människans vilja kulturellt konstruerad och samvetet kan liknas vid en internalisering av kollektiva normer. Förekomsten av individuella särintressen framstod i detta sammanhang som resultat av en felaktig uppfostran. God uppfostran skulle enligt broschyren utgå från frågan "Vad bör vi göra för att det skall bli så bra som möjligt för så många som möjligt?" för att hjälpa eleven att utveckla förmågan "att tänka och handla förnuftigt" (Utbildningsdepartementet 1979: 40). Elever som motsatte sig detta kollektivistiska ideal betraktades som bristfälligt utvecklade och i behov av mer demokratisk fostran.

Demokratisk fostran ansågs beroende av omvärldens goda exempel samt av elevens aktiva medverkan i demokratiska processer. Enligt *Skolan skall fostra* krävde fostran av demokratiska människor att individen möter en motsvarande omgivning:

Barn och ungdomar kan bara stimuleras att vilja bli demokratiska människor och handla demokratiskt genom de förebilder och modeller som de vuxna ger dem (Utbildningsdepartementet 1979: 51, understrykning i original).

Helst skulle eleverna skyddas från invändningar och ifrågasättanden av samhällets "demokratiska värderingar" då dessa kunde leda till förvirring och störa den önskade personlighetsutvecklingen. De ovan nämnda kraven om samsyn mellan föräldrar och skolan när det gäller "vår demokratis väsentliga värden" får sin förklaring i detta tankesätt. Normgruppen betonade vikten av "fasta normer" när det gäller vuxenvärldens fostransansvar (Utbildningsdepartementet 1979: 37ff).

Aktiv medverkan i demokratiska processer framstår i *Skolan skall fostra* som ett sätt att demokratisera också de elever som ännu inte har tillägnat sig de rätta värderingarna. Genom deltagandet i aktiviteter som har kollektivets bästa som moralisk utgångspunkt och leder till ett gemensamt beslutstagande skulle eleverna fostras mot detta mål. Den demokratiska processen det är tal om här har ingen öppen utgång, utan ett konkret didaktiskt mål: att eleven anammar "vår demokratis väsentliga värden". Den ovan citerade uppmaningen i Lgr 80 till skolan att "vara öppen för att skiljaktiga värderingar och åsikter *framförs*" får här en förklaring. Framförandet av dylika idéer förväntades leda till att eleverna i samtal med andra inte bara prövar, utan också omprövar sina tankar. "Barnet [...] lär i första hand genom att få pröva sig fram med andra, göra misstag och själv upptäcka hur saker är och borde vara", skriver Utbildningsdepartementets arbetsgrupp (Utbildningsdepartementet 1979: 35). Hur saker "borde

vara” var därvid redan avgjort när det gäller ”samhällets grundläggande värden”. Hur saker och ting skulle tolkas och hanteras inom denna ram däremot, skulle avgöras i en gemensam diskussion.

Normgruppen klargjorde också att skolan skulle se till att även de elever som tyckte sig ha goda skäl att ifrågasätta värdeordningen, eller av okunskap avvek från den, till slut följde dess principer. I de fall där varken goda förebilder eller deltagandet i diskussioner ledde till detta resultat, uppmanades skolan att göra avsteg från sitt ”demokratiska” arbetssätt. När lagarbetet inte gav önskad effekt, skulle skolan istället jobba med ”en positiv känslkontakt” som verktyg för att påverka individen, rekommenderade gruppen. ”Barnet vill då ställa upp för den vuxne och därmed för regeln, även om han eller hon inte tycker likadant eller inte i detalj förstår varför regeln måste följas”, står det i *Skolan skall fostra* (Utbildningsdepartementet 1979: 41). Normgruppen förklarade också att:

Det finns många situationer – exempelvis när det gäller skydd mot faror eller efterlevnad av demokratiskt fattade beslut – där en regel måste följas, även om inte alla är villiga att acceptera den utifrån sina egna, personliga värderingar eller inte förstår varför regeln har tillkommit (Utbildningsdepartementet 1979: 41).

Det demokratiskt tillkomna beslutets primat rekommenderades här att, oberoende av dess innehåll, gälla före individens invändningar, vilka de än kunde vara.

### **STATSPEDAGOGIKEN DÖLJS MEN FORTBESTÅR (1990-TALET)**

Det är lätt att uppfatta demokratifostran som skrevs fram i de ovan refererade skolpolitiska dokumenten som manipulativ och indoktrinerande. Demokratiska värderingar skulle ”inpräntas” i individen och hennes följsamhet garanteras med mindre ”demokratiska” verktyg där de mer ”demokratiska” inte ledde till önskad effekt. Dokumenten från 1990-talet och framåt höll fast vid den statspedagogiska ambitionen om en skola för demokrati, men flyttade ansvaret för detta projekt från staten till medborgarna. Skolpolitikens statspolitiska karaktär blev därmed svårare att upptäcka. Som jag kommer visa syftade skolan dock fortsatt till att göra elever till deltagare i ett givet politiskt projekt snarare än till att upplysa och bemyndiga individen att utveckla ett eget förhållningssätt till sin omvärld.

Grundskolans läroplan Lgr 80 ersattes i samband med 1990-talets stora skolpolitiska förändringar av en läroplan för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94. Den svenska skolpolitiken övergav vid denna tid den centrala regelstyrningen av skolan och skapade ett mål- och resultatstyrt skolsystem där privata och kommunala aktörer uppmanades att tävla mot varandra i utvecklingen av den mest effektiva skolan. Den nya läroplanen skulle hålla samman det nya decentraliserade och delvis privatiserade skolsystemet genom ett gemensamt

fostransuppdrag. Enligt direktiven till den så kallade Läroplanskommittén som fick i uppdrag att arbeta fram den nya läroplanen skulle skolan ”inte vara värderingsmässigt neutral” (Dir 1991:117, i SOU 1992:94: 330) utan utgå från ”[d]e grundläggande värderingar som kommit till uttryck i skollagen och våra nuvarande läroplaner” (Dir 1991:9, i SOU 1992:94: 323). Direktiven formulerades av socialdemokraten Göran Persson (Dir 1991:9, i SOU 1992:94: 320), och kompletterades efter ett regeringsbyte några månader senare av moderaten Beatrice Ask (Dir 1991:117, i SOU 1992:94: 329). Hennes tilläggsdirektiv förändrade inte de statspedagogiska inslagen i utredningens uppdrag.

Läroplanskommittén tillgodosåg direktiven genom att introducera idén om en för hela samhället gemensam ”värdegrund” som skolan fick i uppdrag att gestalta. Under rubriken ”Skolans värdegrund och uppgifter” som kom att inleda Lpo 94 lades fast att

Skolan har en viktig uppgift när det gäller att förmedla och hos eleverna förankra de värden som vårt samhälle vilar på (Lpo 94: 5).

Enligt Läroplanskommittén skulle värdegrunden ”ha en aktivt påverkande roll för läroplanens övriga delar [...]” (Skolverket 1999: 12) I läroplanskommitténs slutrapport beskrevs värdena som ingår i värdegrunden som ”oförflyttliga” så till vida som att de ”i en given kulturkrets gäller under alla omständigheter. De utgör medborgarnas samfälliga moraliska fond [...]” (SOU 1992:94: 47). Enligt kommitténs huvudsekreterare Berit Hörnqvist och dess ordförande Ulf P. Lundgren fanns det inga rationella skäl att förhandla bort dessa värden (Skolverket 1999: 11). Enligt deras av Skolverket utgivna kommentar till läroplanen skulle de *Ständigt. Alltid!* genomsyra skolans verksamhet (ibid.).

Lpo 94 ersattes 2011 av en ny läroplan för grundskolan, Lgr 11. Ordalydelsen i de inledande delarna om ”Skolans värdegrund och uppgifter” är i princip identiska dessa läroplaner emellan, vilket är anledningen till att de avhandlas tillsammans i min genomgång.

På ett liknande sätt som i 1970- och 1980-talets styrdokument var det enligt Lpo 94 och Lgr 11 medborgarnas plikt att anamma en viss värdegrund, snarare än statens att ge individen utrymme för sina individuella övertygelser och värderingar. ”Skolan skall aktivt och medvetet påverka och stimulera eleverna att omfatta vårt samhälles gemensamma värderingar”, förklarar både Lpo 94 och Lgr 11 (Lpo 94: 12; Lgr 11: 12). Referensen till rättsordningens principer som grund för demokratin som hade kännetecknat 60-talets läroplaner har i Lpo 94 ersatts av hänvisningar till det demokratiska samhället som en värdegemenskap. Inom denna värdegemenskap framstår fostran till delaktighet i, och medansvar för, vissa ”demokratiska” ideal som objektivt riktig och därmed okontroversiell. Idén om en gemensam värdegrund är enligt Lpo 94 och Lgr 11 i

samklang med idealet om "saklighet och allsidighet" och med kravet på skolan att "vara öppen för skilda uppfattningar" (Lpo 94: 6). Läroplanerna betonade:

Alla föräldrar skall med samma förtroende kunna skicka sina barn till skolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller andra åskådningen (Lpo 94: 4; Lgr11: 8).

Under 1990-talet får skolan alltså en för alla giltig värdegrund som tycks okontroversiell och förväntas återspegla alla medborgares "moraliska fond" (se ovan). Den tycks vara gemensam och tycks ha funnits där från början, men är likväl någonting som skolan behöver påverka eleverna att omfatta.

Vad står då den värdegrund för som introducerades under 1990-talet? Innehållet är svårångat. Betydelsen diskuteras enbart sparsamt i styrdokumentet och värdena som knyts till värdegrunden varierar olika definitioner emellan. Även om värdegrunden framställs som en samling etablerade, gemensamma värden, representerar den skiftande visioner. Medan skolans demokratiska fostran under 1960- och 1970-talet främst hade handlat om värden som solidaritet, tolerans och jämlikhet, tillkom i Lpo 94 ansvarstagande, delaktighet och inflytande som ideal. Att denna förskjutning inte hade sitt ursprung i en pedagogisk ambition att hjälpa barn att bli myndiga vuxna, utan lanserades i det politiska syftet att förverkliga en specifik samhällsvision, framgår såväl av de politiska direktiven till läroplanskommittén, dess slutrapport som den färdiga läroplanen. Sådär skrev Göran Persson i direktiven till läroplanskommittén:

Förutsättningen för en god inläring ökar när eleverna får möjlighet till att utöva inflytande och ta ansvar för sin egen utbildning. Kravet på att utbildningen skall byggas upp med utgångspunkt i ett reellt elevinflytande är också betingat av de krav på kompetens vad gäller medinflytande och ansvarstagande som ställs i samhälls- och arbetslivet. Därmed kan utbildningen förstärka den demokratiseringsprocess som pågår i samhället (Dir 1991:9, i SOU 1992:94: 323-324).

Inflytande och ansvarstagande presenteras i detta citat inte som individuella fri- och rättigheter som en demokratisk rättsordning garanterar, utan instrumentaliseras. I den första meningen är det inläringen som ska bli bättre med hjälp av dessa demokratiska former eller värden, i andra meningen presenteras de som kompetenser som efterfrågas av samhället och arbetslivet, och i den tredje blir de till ett sätt att stödja den redan pågående samhällsutvecklingen. Personligt ansvar och inflytande blir här till instrument för samhällsförbättring och förlorar därmed sitt egenvärde. Då målen i citatet ovan inte definieras av individen själv, utan ansvarstagandet förväntas bidra till förverkligandet av mål och krav som ställs av andra (läroplanen, samhället, arbetslivet och

demokratin), får ansvarstagande och inflytande här också ett mer begränsat verkningsområde än i en demokratisk ordning där de som rättigheter garanterar den myndiga individen att få göra sin röst hörd och påverka sin situation i vilken riktning det vara månne.

Också betoningen av elevens inflytande och egna ansvar i läroplanskommitténs slutrapport kan tolkas som ett försök att anpassa individen till en viss samhällsordning snarare än att stärka hennes intellektuella förutsättningar att fatta självständiga beslut.

Utvecklingen i samhället innesluter ökade krav på medborgerligt inflytande och att kunna välja mellan alternativ. Skolan har en viktig roll i att ge medborgerlig bildning. Detta innebär bl.a. att kunna, vilja och våga använda det talade och skrivna språket, ha förmåga till kritisk granskning och att kunna möta och värdera argument. Det innebär också en vana att fungera i demokratiska former och en delaktighet i vårt kulturarv i vid mening. Kraven på inflytande och eget ansvar ställs också alltmer i arbetslivet, där människors kompetens, förmåga att värdera kompetens samt kommunikations- och samarbetsförmåga accentueras (SOU 1992:94: 14).

I citatets första mening är samhällsutvecklingen subjektet som kräver ett ökat inflytande av medborgarna. När läroplanskommittén i andra meningen betonar skolans ”roll i att ge medborgerlig bildning” och sedan räknar upp en rad kompetenser, motiveras dessa alltså inte av individens myndiggörande, utan av en redan pågående samhällsutveckling som kräver att människor är kapabla att välja mellan alternativ. Vari denna samhällsutveckling exakt består, framgår inte av citatet, men det finns skäl att anta att de politiska ställningstaganden som föranledde det tidiga 1990-talets valfrihetsreformer tillhör förändringen som åsyftas här (SOU 1990:44). Att ”[k]raven på inflytande och eget ansvar” i Läroplanskommitténs slutrapport refererar till samhällets efterfrågan på en viss människotyp framgår ur citatets sista mening där dessa demokratiska värden explicit relateras till arbetslivets krav på människors ”kommunikations- och samarbetsförmåga”. Även kritiskt tänkande och förmågan att värdera argument underordnas i citatet ovan en extern nytta. Där handlar båda om att utveckla ”en vana att fungera i [de] demokratiska former” skolan uppfostrar till, snarare än att kunna ta ett steg tillbaka, titta på samhället med en kritisk blick utifrån, att genomskåda och eventuell kritisera dess principer, samt att utveckla ett eget förhållningssätt till sin omgivning.

Också i Lpo 94 och Lgr 11 underordnas individens frigörelse samhällets behov:



Det svenska samhällets internationalisering och den växande rörligheten över nationsgränserna ställer höga krav på människors förmåga att leva med och inse de värden som ligger i en kulturell mångfald. Medvetenhet om det egna och delaktighet i det gemensamma kulturarvet ger en trygg identitet som är viktig att utveckla, tillsammans med förmågan att förstå och leva sig in i andras villkor och värderingar (Lpo 94: 5; jmf. Lgr 11: 7).

Även här är de just rådande politiska förhållandena – denna gång globaliseringen – subjektet som får definiera syftet med skolan. I Lpo 94 framstår internationaliseringen och den växande rörligheten över nationsgränser som givna faktorer. Det är dessa samhälleliga scenarier och dess behov som individerna fostras till att möta. När eleverna uppmuntras att förstå andras levnadsvillkor och värderingar sker detta alltså inte för att hjälpa varje barn att få perspektiv på sin egen tillvaro och därmed möjligheten att välja en egen väg i framtiden. Istället förväntas skolan att anpassa människorna till en särskilt politisk ordning. Eleverna ska "inse de värden som ligger i en kulturell mångfald" och de ska få trygghet av "delaktighet i det gemensamma kulturarvet". Idéer som skulle kunna diskuteras utifrån olika ideologiska ingångar, såsom idén om kulturell mångfald och idén om ett "eget" respektive "gemensamt" kulturarv, blir här till oförytterliga värden som alla ska fostras till.

I min läsning underordnas individens frigörelse i Lpo 94 alltså samhälleliga krav. Denna tolkning skiljer sig från tidigare framförda analyser av denna tid som en där individen ställdes i centrum. Så skriver till exempel Fredrik Alvéni i sin avhandling om skolans medborgarfostran: "Skolans kärnuppdrag presenterades i både läroplan 1994 och 2011 som att tillhandahålla individen möjligheter att utvecklas för att sedan själv kunna forma samhället i framtiden" (Alvéni 2017: 129). Vad min framställning visar är att denna möjlighet att forma samhället i framtiden var villkorat av en värdegrund som uppdaterades kontinuerligt i enlighet med den senaste omvärldsanalysen.

En annan spridd tolkning av Lpo 94 i tidigare forskning är Tomas Englund's tes om 1990-talets valfrihetsreformer som uttryck "för en ny syn på utbildning som 'private good' till skillnad från det länge dominerande 'public good'." (Englund & Englund 2012: 14). Englund skriver även om ett skifte från en "samhällscentrerad demokratisyn" till en "individualistisk demokrati- och rättighetssyn" (Englund & Englund 2012, 13), samt från "ett politiskt perspektiv där medborgarens framtida politiska roll fokuserades" till "ett marknads-perspektiv där medborgarens ekonomiska roll" stod i centrum (Englund 1999: 25). Han beklagar att förändringarna sedan 1990-talet lett till "en skoltillvaro utan social mening, en mening som knyter ansemliga delar av skolans verksamhet och innehåll till den framtida medborgarrollen" (Englund 1999: 36). Enligt denna tolkning har skolan avpolitiserats såtillvida att den blivit mer

individ- och mindre samhällsfokuserad under 1990-talet. Utifrån min tolkning framstår 1990-talets skolpolitik däremot inte som väsensskilt från skolpolitiken under de föregående två decennierna. Istället träder den politiska styrningen av skolan fram som ett kontinuum. Nu som förr utbildas eleverna inte främst till självständiga individer utan framför allt till produktiva medlemmar i ett givet samhällskollektiv. Visionen om det ideala samhället skiftade visserligen, men inte tron på skolan som verktyg att förverkliga en politisk vision. Denna observation bekräftar tesen om långtgående överensstämmelser mellan högerns och vänsterns utbildningspolitik som statsvetaren Johan Wennström nyligen ställt upp i sin avhandling (Wennström 2019).

### **DELIBERATIV DEMOKRATI SOM STATSPEDAGOGIK (ÅREN OMKRING 2000)**

För att underlätta och stimulera skolornas arbete med att omsätta läroplanernas krav om värdegrunden i praktisk handling, utropade utbildningsdepartementet 1999 till "Värdegrundsåret". Återigen skapades en liten arbetsgrupp för normarbete på departementet, Värdegrundsgruppen. I samarbete med andra departement, myndigheter och tio gymnasieelever sammanställde gruppen *Värdegrundsboken – om samtal för demokrati i skolan*. Boken syftade "till att stimulera till fördjupade samtal och dialoger om vad värdegrunden betyder i skolans arbete" och distribuerades år 2000 till landets samtliga skolor (Zackari et al 2000: bokomslag). Den kan på så sätt jämföras med Normgruppens *Skolans ska fostra*, som hade skickats ut till skolorna 1979.

Idén om deliberativ demokrati som lanserades av Värdegrundsgruppen utvecklades i polemik mot den "funktionalistiska demokratiuppfattningen" som hade dominerat samhällsdebatten under efterkrigstiden (Englund 1999: 17). Mer konkret presenterades den deliberativa demokratiuppfattningen som alternativ till begränsningen av demokratibegreppet till principen om parlamentarism och majoritetsstyre som nu kritiserades som elitstyre. Den deliberativa strategin fokuserade istället på folkets engagemang och deltagande i det politiska beslutsfattandet. Medan det funktionalistiska demokratibegreppet stod för en styrelseform, beskrevs den deliberativa demokratin som "ett levnadssätt som alla uppväxande medborgare skall bli delaktiga i" (ibid.). Det räckte inte längre att alla hade möjlighet att påverka beslutsfattandet i allmänna val, utan nu skulle demokratin förverkligas genom deltagande i deliberativa samtal eller "kollektiva viljebildningsprocesser" (Englund 1999: 40), där olika värderingar och förhållningsätt offentliggjordes och prövades i "en kollektiv strävan efter att finna värden och normer som alla kan enas om" (jmf Englund 2000: 5).

Också av dess förespråkare beskrevs idén om deliberativ demokrati som normativ (Englund 1999). När deliberativa ideal normerar relationen mellan staten och medborgarna begränsas individens handlingsutrymme. I ovan beskrivna form kräver den deliberativa demokratin deltagande i ett ständigt pågående politiskt samtal som ska leda till kompromisser som inkluderar alla

och formar samhället till en värdegemenskap. Enbart den som engagerar sig i det gemensamma politiska livet betraktas utifrån denna politiska doktrin som ansvarsfull, demokratisk och värdig. Den deliberativa demokratin som presenterades här har ett totalitärt anspråk såtillvida att den förväntades gälla i alla områden av det mänskliga livet och för alla. Den beskrevs som "ett levnads-sätt". Människan ifrågasattes såväl när hon var beredd att lämna över ansvaret för avgörandet av politiska frågor till det politiska etablissemangen som när hon vägrade att ingå i en politisk konsensusbildning. Den deliberativa ordningen skulle välkomnas även av den vars övertygelser, behov eller intressen missgynnades av principen om kollektiv viljebildning. I alla fall tog teorin inte hänsyn till att deliberativa kompromisser på samma sätt som majoritetsbeslut kan strida mot minoritetens och individens intressen. Genom att betona individens politiska aktiviteter före rättsordningens principer flyttade den deliberativa teorin dessutom ansvaret för demokratin från staten till individen. Nu var det inte längre staten som garanterade individen demokratiska fri- och rättigheter, utan individen tillskrevs ansvaret att genom sitt deltagande i deliberativa samtal förverkliga visionen om en deliberativ-demokratisk samhällsordning.

Internationellt har det deliberativa demokratiidealet fått stor spridning under 1990-talet (Gutmann & Thompson 1996), men också problematiserats (Macedo 1999). Det intressanta här är dock inte möjliga invändningar mot detta ideal, och inte heller dess styrkor, utan dess betydelse för skolpolitiken. Som filosofen Pia Nykänen påpekar innebär den politiska visionen om en deliberativ demokrati inte nödvändigtvis "att en 'deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter' också bör tillskrivas utbildningsväsendet som ideal" (Nykänen 2009: 55). Just denna överföring gjordes dock i skolans styrdokument – till exempel av Skolverkets tjänstemän som förklarade:

Inom modernare demokratiforskning har en s.k. deliberativ demokratisyn utvecklats, vilken sätter kommunikationen, samtalet, i centrum. [...] Genom att applicera denna demokratisyn på utbildningsväsendet vidareutvecklas och tydliggörs förskolors och skolors demokratiska uppdrag (Skolverket i Englund 2000: 4).

Den deliberativa demokratisynen blev till ett värde som skulle förmedlas i skolan och genomsyra hela verksamheten. Uppmaningen till lärarna att implementera demokratiska arbetsformer som ingår i både Lpo 94 och Lgr 11 kan i kombination med Skolverkets anvisningar tolkas som ett statspedagogiskt försök att fostra till lojalitet med denna deliberativ-demokratiska samhällsvision. Sådär står det i läroplanerna:

Undervisningen skall bedrivas i demokratiska arbetsformer och förbereda eleverna för att aktivt delta i samhällslivet. Den skall utveckla deras förmåga att ta ett personligt ansvar.

Genom att delta i planering och utvärdering av den dagliga undervisningen och få välja kurser, ämnen, teman och aktiviteter, kan eleverna utveckla sin förmåga att utöva inflytande och ta ansvar (Lpo 94: 5; jmf Lgr 11: 8).

Vid första ögonkastet kan detta citat framstå som en uppmaning till fritt meningsutbyte och mer inflytande för skolornas elever. Utifrån Skolverkets anvisningar om förverkligandet av en deliberativ-demokratisk ordning däremot, framstår det påtalade handlingsutrymmet och möjligheten till eget ansvarstagande inte som självändamål och inte heller som en uppmaning till eleverna att omgestalta sin omgivning. När läroplanen lägger fast att undervisningen "skall bedrivas i demokratiska arbetsformer" kan detta istället tolkas som ett försök att vänja eleverna vid det politiska kravet om deras aktiva deltagande i en särskild samlevnadsform, "samhälslivet". Även formuleringen om ett personligt ansvarstagande i andra meningen kan tolkas som en uppmaning till förverkligandet av idealet om ett aktivt deltagande och syftar då inte till en beredskap hos eleverna att ta ansvar för sina handlingar och då även för sådana som strider mot den rådande samhällsvisionen. Även citatets andra del illustrerar att inflytandet som eleverna skulle fostras till handlade om anpassningen till och ansvarstagande för en redan fastlagd ordning. Enligt denna skulle eleverna lära sig att utöva inflytande och ta ansvar genom att delta i den gemensamma planeringen och utvärderingen av en verksamhet som de är tvungna att delta i – "den dagliga undervisningen". Medbestämmandet och inflytandet gäller kurser, ämnen, teman och aktiviteter som erbjuds inom och tillhör denna föregivna, obligatoriska ram.

Läroplanernas krav om elevernas ansvarstagande för den rådande skolpolitiken, dess mål och syften står i kontrast till idén om utbildningssystemet som ett pedagogiskt projekt där staten tar ansvar för elevernas utbildning så att dessa i sin tur kan ta ansvar för sina olika sätt att förhålla sig till detta system, må det vara genom ett avståndstagande och vägran, underordning och anpassning, försök att förändra, eller ett bejakande och försvar. I de citerade läroplanerna osynliggörs beteenden, övertygelser och önskningar som ifrågasätter skolans syften och logik och därmed överskrider det givna systemet. Istället uppmanas lärarna att "utgå från att eleverna kan och vill ta ett personligt ansvar för sin inläring och för sitt arbete i skolan." (Lgr 11: 15) Det personliga engagemanget förväntas även här gälla mål (skolarbete och inlämning) som definierats av andra. Läroplanens idé om deltagande och personligt ansvar handlar med andra ord om individens anpassning till en samhällelig ordning som kräver denna form av engagemang snarare än om hennes möjlighet att hitta sitt eget sätt att förhålla sig till resten av samhället.

Överföringen av den deliberativa doktrinen till skolans värdegrund gör ansvarstagandet för just denna politiska vision och dess idé om en kollektiv

viljebildning till ett för alla förpliktigande krav. I enighet med detta ger styrdokumentet fostran inom den deliberativa synen på demokrati ett tydligt försteg före undervisningen om den demokratiska rättsordningen och dess principer. I *Värdegrundsboken* beskrivs detta såhär:

I en kommunikativ skoldemokrati som bygger på samtalet, räcker det inte med formella strukturer för inflytande eller att lära om demokrati som system. Det handlar för skolans del om att på djupet konfrontera och pröva elevernas värderingar och föreställningar. Det handlar om att levandegöra demokrati och att arbeta i demokratiska arbetsformer. Värdegrunden handlar om att göra kunskap till insikt och därmed känsla. Detta innebär, enligt vårt synsätt, att undervisningen och all övrig verksamhet inte kan vara värdeneutral (Zackari et al 2000: 41).

För att förbereda eleverna för livet i en deliberativ demokrati krävs enligt denna skrift en skola som på djupet konfronterar och prövar elevernas värderingar och föreställningar. Denna konfrontation och prövning framställs som ett demokratiskt förfaringsätt. Enligt denna syn på demokrati räcker det inte med att acceptera ett majoritetsbeslut även om man inte stödjer det, utan individen ska lära sig en praktik där hennes värderingar och föreställningar påverkas av mötet med andra. Först genom deltagandet i deliberativ konfrontation och prövning kan individen förvandla sina kunskaper till den insikt och känsla som avkrävs individen av *Värdegrundsboken*. Den deliberativa värdegrunden handlar om öppenheten för denna prövande och konsensusskapande praktik och dess underliggande värden. Undervisningen får inte vara värdeneutral utan behöver förmedla beredskap till kompromiss och samförstånd, dialog, flexibilitet och anpassningsförmåga. *Värdegrundsboken* lyfter även fram vikten av att "respektera och tolerera varandras åsikter och synsätt" (Zackari et al 2000: 69). Betoningen av respekt och tolerans handlar därvid inte om att acceptera att människor alltid kommer tycka olika i centrala samhällsfrågor, utan om människors beredskap att möta varandra i deliberativa samtal som syftar till att minska differenser snarare än att bevaka dem. Såhär står det också i *Värdegrundsboken*:

I den kommunikativa och pluralistiska demokratin är öppenhet, fysisk, psykisk och kulturell tillgänglighet ett måste. Samtalet måste vara ömsesidigt och främjas av en vilja till samförstånd (Zackari et al 2000: 96).

Och:

Ett demokratiskt samtal innefattar inte bara rätten att tala och bli hörd. Man måste också lära sig konsten att lyssna och inte minst

vara öppen för argument och låta sig påverkas av den man samtalat med (Zackari et al 2000: 27).

I texterna om den deliberativa värdegrunden dominerar samarbetsviljan före värden som personlig integritet och civilkurage. Värdegrunden handlar varken om att upptäcka sin toleransgräns eller om att försvara sina övertygelser, utan om att skapa samförstånd.

Kritiker har beskrivit den deliberativa värdegrunden som en satsning på "en form av social kompetens, nämligen att eleverna kan tala och samarbeta i grupp, bidra till, omfatta och följa gemensamt fattade beslut." (Fjellström 2004: 190) Betoningen på dialog och sammanhållning har därvid beskrivits som "en ganska speciell utformning av demokrati" och en där

[d]et som tidigare var centrum, *makt* och i synnerhet den avgörande samhällliga makten, har glidit ut i periferin. Det handlar inte längre om fördelning, omfång och intensitet i den samhällliga makten, utan om individers öppenhet, smidighet och foglighet i de nära, mikrosociala sammanhangen. Förskjutningen drar uppmärksamheten från det förra.

Den här förändringen är kontraproduktiv om man är ute efter att stärka folklig makt, självständighet och kritiskt tänkande i samhället. Den är problematisk för att den upphöjer *en* komponent i demokrati till överordnad ideologi (Fjellström 2004: 190).

Implementeringen av den deliberativa demokratin som skolans värdegrund kan beskrivas som en statspedagogisk strategi så tillsvida att den utgör ett försök att fostra elever enligt en partikulär demokrati- och samhällssyn. Som andra statspedagogiska strategier misstänkliggör denna de som inte vill eller kan delta i makthavarnas politiska projekt. Slutligen kännetecknas idén om den deliberativa värdegrunden av en latent – delvis även explicit – misstro mot kunskap och vetenskap. På så sätt står den i opposition till de frihetliga idéer som präglade den svenska skolpolitiken åren efter andra världskriget. Värdegrundsgruppen beskrev denna skillnad på följande sätt:

[S]kolan måste försvara demokratiska värden, även när de kommer i konflikt med kravet på objektivitet i undervisningen. Detta krav härstammar från den s.k. sociala ingenjörskonsten och skolkommissionen 1946 som ansåg att skolan inte får förkunna doktriner, inte ens demokrati, till förmån för objektiv vetenskaplighet. Kravet på objektivitet har ifrågasatts av flera som befarar att utbildningsväsendet tvingats värna mer om värdeneutralitet än demokrati. Vi ansluter oss till denna kritik [...] (Zackari & Modigh 2000: 72).

En skola som strävar efter att förmedla det vetenskapliga kunskapsläget utan att ta ställning för en särskild värdegrund framställs i *Värdegrundsboken* som ett potentiellt hot mot demokratin. Denna kritik mot en värdeneutral skola bortser från att skolans fokusering på kunskapsläget skulle uppmuntra eleverna att dra egna moraliska slutsatser. År 1946 betraktade skolkommissionen denna värdepluralism som bättre lämpad att säkra demokratins framtid än förkunnelsen av en doktrin, ”vore denna doktrin än demokratins egen.” (SOU 1948:27: 3)

## Slutsatser

I denna artikel har svenska läroplaner och andra skolpolitiska nyckeltexter analyserats utifrån Dietrich Benner och Horst Sladeks distinktion mellan politiska och pedagogiska mål för skolan. Analysen visade att den *pedagogiska* strävningen att fostra barn till myndiga vuxna som präglade svensk utbildningspolitik under 1940-talet tonades ner under de följande decennierna till förmån för en *politisk* vision av en skola i demokratins tjänst, dvs en skola som fostrar ”demokratiska medborgare”. I såväl skolpolitiska som utbildningsvetenskapliga texter har denna politiska fostran motiverats med hänvisning till att den utgör en nödvändig förberedelse av individen inför livet i den svenska demokratin.

Den idé om demokratisk fostran som idag genomsyrar skolans styrdokument omfattar både ett innehåll, dvs en demokratisk värdegrund, och en form, dvs demokratiska förfaranden som ska förmedlas till och praktiseras av eleverna. Medan den innehållsliga sidan har skiftat från en starkare betoning av solidaritet, tolerans och jämlikhet under 1960- och 1970-talen till värden som ansvarstagande, delaktighet och inflytande under 1990-talet, har den eftersträvarade demokratiska formen varit relativt konstant. Enligt styrdokumenterna ska skolans undervisning förbereda eleverna för att kunna delta i ett gemensamt meningsskapande och beslutsfattande med kollektivets bästa som central referenspunkt. Konsensus är ett återkommande värde i den svenska skolpolitiken. Lärarna anmodas i styrdokumenterna att minska oenigheter eleverna emellan med hjälp av gemensamma diskussioner och genom ett inkluderande debattklimat.

Den kollektivistiska idén om fostran till samförstånd och den återkommande uppmaningen till lärarna att låta eleverna pröva sina tankars lämplighet i samtal med varandra, tar i de svenska styrdokumenterna plats på bekostnad av andra demokratiska principer. Till exempel spelar pedagogiska ideal som individens autonomi och självständighet, på samma sätt som förmågan att visa civilkurage en underordnad roll i skolans styrdokument. Analysen som presenterats i denna artikel visar att denna observation är giltig såväl för 1960-talet – då individens autonomi och självständighet underordnades idealen om ett jämlikt samhälle – som för 2000-talets fostran till entreprenörskap. Medan pedagoger och statsvetare i tidigare studier identifierat systemskiften i

skolpolitiken sedan andra världskriget pekar föreliggande studie ut ambitionen att anpassa eleven till det rådande samhällsidealet som en konstant i skolans styrdokument efter 1940-talet.

## Referenser

- Almgren, Ellen, 2006. *Att fostra demokrater. Om skolan i demokratin och demokratin i skolan*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Alvén, Fredrik, 2017. *Tänka rätt och tycka lämpligt. Historieämnet i skärningspunkten mellan att fostra kulturbärare och förbereda kulturbyggare*. Malmö: Malmö universitet.
- Benner, Dietrich & Sladek, Horst, 1999. *Vergessene Theoriekontroversen in der Pädagogik der SBZ und DDR 1946-1961*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Broady, Donald, 1984. "Om bildning och konsten att ära", *Kritisk utbildningstidskrift* 8 (35-36), s. 4-15.
- Broman, Anders, 2009. *Att göra en demokrat? Demokratisk socialisation i den svenska gymnasieskolan*. Karlstad: Karlstad universitet.
- Carlbaum, Sara, 2012. *Bli du anställningsbar lille/a vän? Diskursiva konstruktioner av framtida medborgare i gymnasieformer 1971-2011*. Umeå: Umeå universitet.
- Dahlstedt, Magnus & Olson, Maria, 2013. *Utbildning, demokrati, medborgarskap*. Malmö: Gleerups.
- Dodillet, Susanne & Lundin, Sverker, 2016. "Kritiska perspektiv på svensk utbildningsvetenskap", *Educare* (16) 1, s. 7-13.
- Englund, Tomas, 1986. *Curriculum as a Political Problem: Changing educational conceptions, with special reference to citizenship education*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Englund, Tomas, 1991. *Den medborgerliga läroplanskodens konceptioner: patriarkalisk, vetenskapligt-rationell, demokratisk*. Örebro: Örebro universitet.
- Englund, Tomas, 1994. *Samhällsorientering och medborgarfostran i svensk skola under 1900-talet*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Englund, Tomas, 1999. "Den svenska skolan och demokratin – möjligheter och begränsningar", s. 13-50 i SOU 1999:93, *Det unga folkstyret*. Stockholm: Fritzes.
- Englund, Tomas, 2000. *Deliberativa samtal som värdegrund – historiska perspektiv och aktuella förutsättningar*. Stockholm: Skolverket.
- Englund, Anna-Lena & Englund, Tomas, 2012. *Hur realisera värdegrunden? Historia, olika uttolkningar: vad är 'värdegrundsstärkande'?*. Örebro: Örebro universitet.
- Ekman, Anders, 2011. *Skolan och medborgarskapandet. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Skolverket.
- Ekman, Anders & Sladjana, Todosijevic, 2003. *Unga demokrater: en översikt av den aktuella forskningen om ungdomar, politik och skolans demokrativärden*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Ekman, Tiina, 2007. *Demokratisk kompetens. Om gymnasiet som demokratiskola*. Göteborg: Göteborgs universitet/Statsvetenskapliga institutionen.
- Ekman, Joakim & Pilo, Lina, 2012. *Skolan, demokratin och de unga medborgarna*. Malmö: Liber.



- Falkemark, Gunnar, 2016. "Den ofrånkomliga värdegrunden", *Nordisk Tidskrift för Allmän Didaktik* (2) 1, s. 74-78.
- Fischer, Wolfgang, 1989. *Unterwegs zu einer skeptisch-transzendental-kritischen Pädagogik. Ausgewählte Aufsätze 1979-1988*. St. Augustin: Academia.
- Fischer, Wolfgang, 1993. "Einige Bemerkungen über die (Un-)Verträglichkeit von Pädagogik und Politik", s. 191-210 i Fischer, Wolfgang & Ruhloff, Jörg (red.), *Skepsis und Widerstreit. Neue Beiträge zur skeptisch-transzendental-kritischen Pädagogik*. Sankt Augustin: Academia-Verlag.
- Fjellström, Roger, 2004. *Skolområdets etik. En studie i skolans fostran*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustavsson, Michael, 2016. "Lärarens demokratiska uppdrag. Värdegrund och ideologi", *Tidskrift för politisk filosofi* (3) 20, s. 11-24.
- Gutmann, Amy & Thompson, Dennis, 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Belknap Press.
- Isling, Åke, 1980. *Kampen för och mot en demokratisk skola 1*. Stockholm: Sober.
- Isling, Åke, 1988. *Kampen för och mot en demokratisk skola 2*. Stockholm: Sober.
- Jakobson, Hanna, 2018. "261 tjänstemän oroliga inför regeringsbildning", *Dagens Nyheter* 26 september.
- Lgr 62. *Läroplan för grundskolan*. Stockholm: Skolöverstyrelsen.
- Lgr 69. *Läroplan för grundskolan*. Stockholm: Skolöverstyrelsen.
- Lgr 80. *Läroplan för grundskolan*. Stockholm: Skolöverstyrelsen.
- Lpo 94. *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet*. Stockholm: Skolverket.
- Lgr 11. *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*. Stockholm: Skolverket.
- Macedo, Stephen, 1999. *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: University Press.
- Martinsson, Lena. & Reimers, Eva, 2014. *Skola i normer*. Malmö: Gleerup.
- Nordmark, Jonas, 2015. *Med en framtida demokrat som adressat. Föreställningar om framtid i svenska samhällskunskapsböcker 1992-2010*. Västerås: Mälardalen University Press.
- Nykänen, Pia, 2009. *Värdegrund, demokrati och tolerans. Om skolans fostran i ett mångkulturellt samhälle*. Stockholm: Thales.
- Olson, Maria, 2009. "Democratic Citizenship – A Conditioned Apprenticeship. A Call for Destabilisation of Democracy in Education", *Journal of Social Science Education* (8) 4, s. 75-80.
- Persson, Lars, 2010. *Pedagogerna och demokratin. En rättsociologisk studie av pedagogers arbete med demokratiutveckling*. Lund: Lunds universitet.
- Ruhloff, Jörg, 2003. "Problematisierung von Kritik in der Pädagogik", s. 111-123 i Benner, Dietrich, Borrelli, Michele, Heyting, Frieda & Winch, Christopher (red.), *Kritik in der Pädagogik*. Weinheim: Beltz.
- Skolverket, 1999. *Ständigt. Alltid!*. Stockholm: Skolverket.
- SOU 1946:31. *Skolans inre arbete. Synpunkter på fostran och undervisning*. Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1948:27. *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*. Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.

- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport.* Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1992:94. *Skola för bildning. Läroplanskommitténs huvudbetänkande.* Stockholm: Allmänna förlaget.
- Utbildningsdepartementet, 1979. *Skolan skall fostra. En debattskrift.* Stockholm: LiberFörlag.
- Wennström, Johan, 2019. *Interpreting Policy Convergence Between the Left and the Right.* Linköping: Linköping University.
- Wicke, Kurt, 2019. *Läroböcker, demokrati och medborgarskap. Konstruktioner i läroböcker i samhällskunskap för gymnasiet.* Göteborg: Göteborgs universitet.
- Zackari, Gunilla & Modigh, Fredrik, Ohlson Wallin, Elisabeth & Stalfelt, Pernilla, 2000. *Värdegrundsboken – om samtal för demokrati i skolan.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

# Statsvetenskapliga förbundet

*Förbundsredaktör: Katarina Roos*

## Statsvetenskapliga förbundets årsmöte 2019

av Katarina Roos

Planen för förbundssidorna inför det här numret var att de skulle innehålla en kort rapport från Statsvetenskaplig förbundets årsmöte och konferensen samt en text om öppen publicering och implementeringen av Plan S. Det senare temat får dock lov att vänta eftersom jag denna gång valde att titta närmare på vilken typ av papper som presenterades på Swepsa. Med typ avses inte innehållsmässiga aspekter utan hur många papper som var ensam-/samförfattade, av hur många och inom vilka arbetsgrupper. Först följer dock en rapport från Swepsa 2019 och förbundets årsmöte. Varmt tack till Jan Olsson som har bidragit med text om panelsamtalet och keynote-föreläsningen av Mats Svegfors.

### EN VÄLBESÖKT KONFERENS

Värdar för Statsvetenskapliga förbundets årsmöte 2–4 oktober 2019 var Linköpings universitet. Själva arrangemanget hölls på Campus Norrköping. Det var ett välbesökt och tillika uppskattat arrangemang.

Vid årsmötet genomfördes en paneldiskussion på temat *Hur studeras politik i andra discipliner och vad kan vi lära av det?* Jan Olsson var moderator och de fyra paneldeltagarna var professor Mats Benner, sociologi och forskningspolitik, Lunds universitet; docent Anna Bredström vid Institute for Research on Migration, Ethnicity and Society, REMESO, Linköpings universitet; professor Björn-Ola Linnér, Centre for Climate Science and Policy Research, Linköpings universitet;

och professor Johanna Rickne, nationalekonom vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. Paneldeltagarna inledde med att berätta om sin egen politikrelevanta forskning med fokus på teman, perspektiv och metoder. De fick vidare reflektera över sin egen forskning jämfört med statsvetar-kollegornas (likheter och skillnader?) liksom eventuella samarbeten med statsvetare. Avslutningsvis diskuterades framtida forskningsbehov om politik. En tydlig slutsats var att statsvetarna har mycket att vinna på kommunikation och samarbete över ämnesgränserna i studiet av politik. Panelen avslutades med en allmän diskussion med flera inspel från konferensdeltagarna.

En personlig och underhållande keynote föreläsning gavs av Mats Svegfors på temat *Kan Sveriges styras?* Svegfors diskuterade föreläsningstemat genom att bjuda på sina breda och långa erfarenheter från svenskt samhällsliv (chefredaktör, landshövding, statssekreterare, utredare med mera). Ett ledmotiv var att styrning är svårt och komplicerat och att den enkla styrningsmetaforen ofta leder tanken fel, en insikt som kan vinnas både genom praktisk erfarenhet och akademiska studier.

### FÖRBUNDETS ÅRSMÖTE - FÖRÄNDRINGAR I STYRELSEN

I vanlig ordning hölls årsmötesförhandlingar för Statsvetenskapliga förbundet i anslutning till konferensen och det blev ett antal förändringar i styrelsen. Jan Olsson (ORU) som varit ordförande för Swepsa sedan årsmötet i Karlstad 2017 avgick som ordförande. Till ordförande valdes istället Patrik Hall (MU), som ingått i styrelsen som ledamot sedan förra

årsmötet i Malmö. Monika Berg (ORU) som varit sekreterare/kassör för förbundsstyrelsen under de senaste två perioderna avgick och ersattes av Magnus Erlandsson (MU). Sammansättningen bland ledamöterna förändrades också i och med årsmötet. Fyra ledamöter lämnade styrelsen: Dan Hansén (FHS), Mikael Granberg (KAU), Jonna Johansson (HH) samt Terence Fell (MDH). Följande nya ledamöter valdes in: Kjell Engelbrekt (FHS), Annika Fredén (KAU), Sara Svensson (HH), Gustav Sundqvist (MDH) samt Martin Karlsson (ORU). Förutom dessa ingår också följande personer som omvaldes som ledamöter: Annica Sandström (LTU), Niklas Bolin (MIU), Douglas Brommesson (LU), Johan Eriksson (SH), Magnus Hagevi (LNU), Maria Jansson (SU), Khalid Khayati (LIU), Anna Michalski (UU), Henrik Oskarsson Ekengren (GU), Katarina Roos (UMU), Alexander Ryan (MIU, doktorandrepresentant) samt Thomas Larue (sekretariatschef Riksdagen) och Peter Santesson (opinionschef Demoscop), båda allmänrepresentanter.

Vid årsmötet tillkännagavs också Statsvetenskapliga förbundets pris för bästa uppsats i *Statsvetenskaplig tidskrift* för årgång 120, 2018. Priset tilldelades denna gång Maria Strömvik för uppsatsen "Kunskap och demokrati i EU-kommuner". Motiveringen hade följande lydelse: *Ett teoretiskt välgrundat och elegant iscensatt principiellt problem, parat med en gedigen empirisk analys på ett tidigare underproblematiserat område, gör Maria Strömviks uppsats "Kunskap och demokrati i EU-kommuner" till obligatorisk läsning för alla som sysslar med kommuner och lokal demokrati, forskare såväl som praktiker.* För den som ännu inte läst Maria Strömviks uppsats finns alltså skäl att göra det nu.

### PERSPEKTIV PÅ PAPPER

Det var en välbesökt konferens med totalt nio arbetsgrupper. Enligt listan med abstracts

på konferensens hemsida var antalet presentationer 82, men en sammanställning av arbetsgruppernas program visar att det totala antalet uppsatser uppgick till 93. Totalt var det nio arbetsgrupper: Environmental Politics (12), Gender Politics and Theory (7), Governance and public administration (9), International Relations and European Politics (9), Migration, agency-making, diaspora and transnational relations (7), Political Theory, Political Ideologies and Political Language (12), Political Behavior and Parties (19), Power and the Political (8) samt Public Administration and Management Practices (10). Siffran inom parentes anger antalet paperpresentationer i schemat för respektive arbetsgrupp. De flesta hade mellan 7 och 12 papper att hantera medan en arbetsgrupp hade hela 19 uppsatser på programmet.

Här var det tänkt att texten om Swepsa 2019 skulle ta slut. När jag började gå igenom materialet väcktes emellertid en tanke. Jag bestämde mig för att göra en systematisk sammanställning av uppsatserna utifrån titel och antal författare för att se hur många papper som är samförfattade och hur många som är författade på engelska. Eftersom förbundssidorna i två tidigare nummer ägnats åt jämställdhetsperspektiv på svensk statsvetenskap (nummer 2, 2018) och genusperspektiv på publicering i internationella, statsvetenskapliga tidskrifter (nummer 3, 2018) var det nästintill omöjligt att inte betrakta materialet med dessa glasögon. Uppsatserna grupperades utifrån ett antal kategorier<sup>1</sup> på basis av författarens/författarnas kön. Forskarens namn har legat till grund för kategoriseringen kvinna-man, ett tillvägagångssätt med brister då det bygger på antagandet att namn avspeglar könstillhörighet. Det bygger också på en binär kategorisering i kvinna-man, trots att vare sig kvinnor eller män är homogena grupper. Det är också välkänt att andra sociala positioner

1 Ensam författare man, ensam författare kvinna, två författare båda män, två författare båda kvinnor, två författare en kvinna och en man, tre författare samtliga män, tre författare samtliga kvinnor, tre författare mixad konstellation, fyra författare samtliga män, fyra författare samtliga kvinnor samt fyra författare mixad konstellation.

såsom etnicitet, klass och ålder samverkar med kön, vilket resulterar i komplexa maktstrukturer av över- respektive underordning. Kategorin kvinnor-män är således en förenkling men såväl viktig som ändamålsenlig för det här syftet.

I vilken grad de papper som presenterades vid Swepsa 2019 kan betraktas som representativa och huruvida de mönster som framträder äger giltighet i andra kontexter låter jag vara osagt. I den bästa av världar hade en systematisk sammanställning bakåt i tiden gjorts, vilken hade möjliggjort komparation över tid. Då det finns en diskrepans mellan listan över abstracts och arbetsgruppernas program valde jag att använda programmen eftersom de torde vara av senare datum och därmed mer tillförlitliga.<sup>2</sup>

#### **MÅNGA PAPPER ÄR SAMFÖRFATTADE MEN EN ENSAM FÖRFATTARE FORTFARANDE NORM**

Det faktum att konferensen heter Swepsa är ett uttryck för internationaliseringen av svensk statsvetenskap och det signalerar att konferensen är öppen för forskare från andra länder. Det stora flertalet av dem som lägger fram papper är dock knutna till ett svenskt lärosäte. Det råder inte någon tvekan om att landets statsvetare har anpassat sig till samtidens publiceringsmönster. 80 av titlarna är på engelska, endast 12 har svenska titlar.<sup>3</sup> En rimlig tolkning är att slutprodukterna av de engelskspråkiga uppsatserna är avsedda för internationell publicering. Av de papper som har svenska titlar är det nio som har en ensam författare medan endast tre är samförfattade. Normen förefaller fortfarande vara en, ensam författare då 57 (61 procent) av de totalt 93 uppsatserna har just det. Enkel matematik ger vid handen att resterande 36 papper har fler än en författare. Den vanligaste författarkonstellationen är en duo. 24 uppsatser har två författare. 10 uppsatser har tre författare

och tre papper är resultat av så många som fyra författare.

Det råder stora skillnader i antalet ensam-/samförfattade titlar mellan de olika arbetsgrupperna och det är framförallt två arbetsgrupper som utmärker sig. I arbetsgruppen Gender, politics and theory är samtliga papper författade av en ensam författare. I gruppen Political Behavior and Parties är istället tre av fyra uppsatser resultat av samförfattande i någon form. I arbetsgrupperna Environmental Politics samt Public Administration and Management practices är omkring hälften av titlarna samförfattade. I de resterande fem arbetsgrupperna är två papper samförfattade, vilket motsvarar ungefär vart femte respektive vart tredje papper beroende på arbetsgruppens storlek.

#### **JÄMN KÖNSFÖRDELNING OCH SAMTIDIGT SKEV KÖNSFÖRDELNING BLAND FÖRFATTARNA**

Utifrån den information som finns att tillgå på konferensens hemsida framgår inte hur många kvinnor respektive män som deltog i/ presenterade papper på konferensen. I programmen för respektive arbetsgrupp finns uppgifter som gör det möjligt att sammanställa uppgifter om författare. I de fall där det är en ensam författare är det med största sannolikhet också samma person som deltog i konferensen och presenterade papperet, men i de fall där det finns fler än en författare går det inte att avgöra vem eller vilka som faktiskt deltog i/ presenterade papperet på konferensen. Sammanställningen av arbetsgruppernas program resulterar i 139 författare (till totalt 93 papper) varav 74 är män och 65 är kvinnor. Det finns alltså en viss skevhet men den är inte anmärkningsvärd.

Omkring 60 procent av alla papper är, som tidigare framgått, författade av en ensam forskare. Bland dessa är könsfördelningen i det närmaste jämn. Omkring 30 procent av

2 Materialet finns att tillgå hos förbundsredaktören.

3 Ett papper saknar titel i programmet och kunde inte kategoriseras.

titlarna har en manlig författare och 30 procent en kvinnlig författare. Inom respektive arbetsgrupp finns dock skillnader. Den största skevheten finns i arbetsgruppen Gender, politics and theory där sex av sju papper är författade av en ensam kvinnlig forskare.

Den vanligaste typen av författarkonstellation bakom samförfattade papper är en duo. 24 papper har två författare. Bland de totalt 36 samförfattade bidragen, dvs. papper som har två till fyra författare framträder ett intressant mönster. En majoritet av teamen bakom titlarna består nämligen av könshomogena författarkonstellationer. 13 forskarteam består helt av män, 9 team består helt av kvinnor medan resterande 14 är mixade, dvs de består av minst en man och minst en kvinna. Det finns också en annan intressant omständighet. Samtliga nio papper som är författade av kvinnliga team återfinns i två av arbetsgrupperna. I arbetsgruppen Environmental Politics är hälften av alla papper som presenterats samförfattade av författarkonstellationer bestående av två kvinnor. I arbetsgruppen Public Administration and Management Practices presenterades tre papper, vilka författats av tre olika team bestående av enbart kvinnor. Det är alltså enbart i dessa arbetsgrupper som det finns "all-female" författarkonstellationer. I två av arbetsgrupperna, Governance and Public Administration samt Political Theory, Political Ideology and Political Language är de fåtal samförfattade papper som presenterades, skrivna av team bestående av enbart män. I den förstnämnda arbetsgruppen är även flertalet av de ensamförfattade uppsatserna skrivna av män. I Political Behavior and Parties som storleksmässigt är den absolut största arbetsgruppen, är 14 av 19 papper samförfattade. Bakom sex av dessa finns en författarkonstellation bestående av enbart män. Resterande är samförfattade av mixade team. Eftersom männen är fler än kvinnorna utgör kvinnorna likväl en minoritet bland författarna och förstanamnet på samtliga papper är också en man.

Av de åtta papper som har en författarduo bestående av en kvinna och en man, står den

kvinnliga forskaren som förstanamn på sex av dessa. Bland de sex författarkonstellationer där antalet ingående forskare är fler än två och där minst en kvinna/minst en man ingår, är mönstret istället det omvända. Förstanamnet på dessa sex uppsatser är i samtliga fall en man.

### **NORMER KRING FÖRFATTARSKAP**

För tjugo år sedan 1999, hölls Statsvetenskaplig förbundets årsmöte i Uppsala. Hur många papper var ensam- respektive samförfattade då? Rimligtvis har den senare kategorin ökat sin andel av totalen. Normen en ensam författare är alltså stark men som genomgången visat verkar den vara starkare i vissa och svagare i andra arbetsgrupper. I en arbetsgrupp var nästan alla uppsatser samförfattade medan ingen var det i en annan, vilket avspeglar olika traditioner som vuxit fram inom olika statsvetenskapliga sub-discipliner. Forskning som använder statistiska metoder som främsta analysverktyg har kanske i högre grad anammats naturvetenskapliga publiceringsideal med samförfattande än mer kvalitativt orienterad forskning?

En systematisk genomgång av artiklar publicerade i högrankade statsvetenskapliga tidskrifter visade att den vanligaste typen av artikel är ensamförfattad av en man. Den näst vanligaste formen är en artikel publicerad av ett forskarteam bestående av enbart män. Den minst vanliga kategorin är samförfattade artiklar av ett team med enbart kvinnor (Teele & Thelen 2017). Materialet som ligger till grund för den här texten är konferenspapper och inte redan publicerade artiklar i internationella, högrankade tidskrifter så jämförelsen haltar. Vi kan dock anta att flertalet papper är arbetsprodukter som presenteras i syfte att utvecklas till publiceringsbara texter. Den manliga hegemoni som den internationella studien (Teele & Thelen 2017) fann vara rådande, bekräftas inte. Resultaten från den refererade studien bekräftas på en punkt och det är att kategorin papper författade av "all-female" team utgör den minsta andelen

av såväl totalen som av de samförfattade uppsatserna. Samtliga av dessa återfanns i två av arbetsgrupperna och samma författarnamn återkommer på fler än ett sådant samförfattat papper. Kanske är de forskningsledare som medvetet väljer att samarbeta med just andra kvinnliga kollegor? Flertalet i arbetsgruppen är kvinnor och kanske är samförfattandet ett uttryck för att kvinnor utgör majoritet inom hela forskningsområdet.

Majoriteten av de papper som är samförfattade är resultat av arbete i samkönade författarkonstellationer. Hur kommer det sig och varför utgör inte andelen mixade författarkonstellationer en högre andel? Hur kommer det sig att kvinnliga forskare är förstanamnet på flertalet av de papper som är skrivna av en mixad duo medan en man är förstanamn på samtliga uppsatser som har mixade författarkonstellationer med fler än två forskare?

En viktig faktor i sammanhanget handlar om vilka forskare som rekryteras till forskningsprojekt och till samförfattande av papper. Kön spelar roll för vem som (inte) blir rekryterad. Kvinnor har generellt sett lägre sannolikhet än män att rekryteras till forskarteam som siktar på att publicera i högrankade tidskrifter. Tidigare forskning har också visat att metodologisk ansats verkar könssegregerande. Kvinnor som grupp använder oftare kvalitativa metoder i högre utsträckning än män som generellt sett tenderar att använda kvantitativa metoder (Teele & Thelen 2017). I tillägg till det finns en statushierarki. Forskning som tar sin utgångspunkt i siffror och matematiska funktioner har högre status än forskning som använder ord och språk som sitt främsta analysverktyg, vilket gör att män i högre utsträckning än kvinnor bedriver forskning som anses ha hög status inom ämnet.

#### **ARBETSSPRÅK OCH PUBLICERINGSSPRÅK**

Det stora antalet papper på Swepsa som är författade på engelska vittnar om att svenska statsvetare i hög grad är internationellt orienterade. Jag noterade också att konferensens

svenska hemsida innehöll ett minimum av information. Besökaren uppmanades istället att klicka sig vidare till konferensens engelska sida där konferensprogram, arbetsgruppernas program och all praktisk information fanns att tillgå på just engelska. I tillägg till internationalisering kan användningen av engelska också ses som ett uttryck för inkludering. Engelska som arbetsspråk kan möjliggöra för fler forskare att delta aktivt.

Det engelska språkets utbredning som publiceringsspråk hänger samman med de meriteringssystem som skapat en incitamentsstruktur, vilken premierar internationell publicering. Detta har tillsammans med den teknologiska utvecklingen gjort att forskning från alla världens hörn nu finns tillgänglig några klick bort, åtminstone för oss som genom vår professionstillhörighet har exklusiv tillgång till universitetsbibliotek och en hel värld av vetenskapliga tidskrifter. Det betyder emellertid också att målgruppen för forskning i hög grad blir andra forskare inom forskarsamhället. Samtidigt har forskare i allmänhet och forskare i statsvetenskap i synnerhet, ett samhällsuppdrag att sörja för att forskningsresultaten kommer samhället till del. Här föreligger en målkonflikt mellan karriärutveckling och samhällsuppdrag.

Jag deltog nyligen i Nordiska kommunforsarkonferensen som årligen samlar ett nätverk av kommunforskare från de fem nordiska länderna. Det är en mer eller mindre uttalad förväntan att deltagarna ska presentera och diskutera sina papper på skandinaviska. Jag har varit på de flesta årliga sammandrag under den senaste tjuugoårsperioden och kan konstatera att andelen papper författade på engelska har ökat stadigt. Det har också blivit vanligare att någon arbetsgrupp har engelska som arbetsspråk, vilket dels beror på att fler europeiska forskare deltar, dels på att språkanvändningen och språkkunskaperna i de nordiska länderna tycks ha förändrats över tid. I den arbetsgrupp som jag ledde presenterade en forskargrupp två papper som behandlade implementering av förändrad

lagstiftning. Uppsatserna var skrivna på ett nordiskt språk eftersom författarna avsåg att publicera dem i en nationell tidskrift som når praktiker och yrkesverksamma inom den sektor som ska genomföra lagändringen. Författarna hade ett policyfokus och ville primärt nå den yrkesgrupp som ska tolka och genomföra lagstiftningen på kommunal nivå men också de ansvariga beslutsfattarna. Båda kommentatorerna föreslog emellertid att forskargruppen borde omvärdera ställningstagandet och istället sikta på internationell publicering eftersom de menade att texterna kunde utvecklas för att bli mer teoretiskt relevanta. Mellan raderna kunde man också utläsa en kritik mot en, vad som uppfattades, alltför låg ambitionsnivå i relation till texternas kvalitet och potentiella bidrag. Detta är naturligtvis bara ett exempel, men som sådant visar det ändå på ett återkommande dilemma. För vem/vilka ska forskningen vara relevant och vad är det som driver forskningen? Driver vi forskning primärt för forskarsamhället eller avnämare i samhället? Vad är det som driver och motiverar forskning? Nyfikenhet, samhällseliga behov, finansieringssystem, meriteringssystem, egenintresse? Det är en fråga som kan kräva viss självrannsakan. Många gånger hanteras sannolikt målkonflikten mellan karriärutveckling och samhällsnytta genom dubbla publiceringsstrategier, dvs. både vetenskaplig publicering på engelska och (populärvetenskaplig) publicering på det egna språket för att tillgodose olika avnämares intressen och behov.

För den som siktar på vetenskaplig publicering på svenska kan dock utbudet av tillgängliga tidskrifter utgöra ett hinder. Många tidskrifter har strävat efter att säkra sin kajplats i det internationella publiceringslandskapet och antalet tidskrifter som accepterar manus på svenska har blivit allt färre. Forskning som beskriver svenska förhållanden, som inte har en komparativ ansats eller som

inte syftar till teoretisk eller metodologisk utveckling har svårt att väcka intresse i en internationell läsekrets och därmed även hos tidskrifternas redaktörer. Forskning i vilken beskrivningen har ett egenvärde riskerar att bli såväl icke-meriterande som svårpublicerad och samhället går miste om viktig grundforskning. I ett sådant publiceringslandskap fyller Statsvetenskaplig tidskrift en mycket viktig roll, som tillhörande en krympande grupp av tidskrifter som accepterar manus på svenska.

I en avhandling från 2016 undersöker Linus Salö engelskans utbredning inom olika akademiska discipliner i Sverige (Salö 2016). Han bekräftar bilden av att engelskan numera är det dominerande språket vid akademisk publicering, men lyfter samtidigt fram att forskare kan ha kommunicerat på flera olika språk under arbetsprocessen fram till den färdiga produkten och att svenska fortsatt är det dominerande språket mellan svensktalande forskare. Så någon omedelbar risk för att engelskan tränger undan svenskan föreligger inte. Salös avhandling synliggör också att vi måste särskilja mellan arbets- och publiceringsspråk.

Engelska blir allt vanligare som publiceringsspråk, vilket har sina för- respektive nackdelar. Frågan är om något annat riskerar att gå förlorat? Jag tänker på de språkliga nyanser som skapar mening och fungerar som kontextuella markörer, nyanser som torde vara särskilt viktiga inom samhällsvetenskap och humaniora. Överlever och bibehåller de sin mening när forskning kommuniceras på mer eller mindre välutvecklad skolengelska? Det finns idag gott om översättningstjänster som kompenserar för knackig skolengelska, men precis som i filmen med samma namn, finns en risk att något centralt blir "Lost in Translation". För övrigt är det nästintill ett ödets ironi att Salös avhandling är skriven på... ja du gissade rätt, engelska!



**LITTERATURFÖRTECKNING**

Salö, Linus, 2016. *Langugages and Linguistic Exchanges in Swedish Academia: Practices, Processes, and Globalizing Markets*. Doctoral Dissertation. Centre for Research on Bilingualism. Department of Swedish Language and Multilingualism. Stockholm University.

Teele, Dawn, L., & Thelen, Kathleen, 2017. *Gender in the journals: Publication Patterns in Political Science*. PS: Political Science & Politis 50(2), s 433-447.

Katarina Roos är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.  
E-post: katarina.roos@umu.se



# Översikter och meddelanden

## Hur deliberativt är det akademiska seminariet?

Zohreh Khoban

Jag har nyligen disputerat vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Min avhandling tar sin utgångspunkt i teorier om diskursetik, kommunikativt handlande och deliberativ demokrati. Under avhandlingsarbetet har jag stött på många texter om människors vilja och förmåga att deliberera. I dessa texter tas ofta det akademiska seminariet upp som ett typexempel på ett deliberativt forum – särskilt bland dem som är pessimistiskt inställda till möjligheten till deliberation utanför akademien. Men hur deliberativt är egentligen det akademiska seminariet? Detta är inget jag studerar i min avhandling. Jag har dock reflekterat över frågan, och tänkte att den kunde intressera andra statsvetare.

Svaret på hur deliberativt det akademiska seminariet är beror givetvis på vilken kontext man utgår ifrån. Jag kommer här att utgå ifrån mina egna erfarenheter från statsvetenskapliga seminarier i Uppsala och London. Vidare beror svaret på vad som menas med deliberation. Vanligtvis beskrivs deliberation som ett jämlikt samtal där deltagarna är villiga att lyssna på varandra, ange skäl för sina åsikter, samt ompröva dem i syfte att fatta väl övervägda beslut i en specifik fråga. Enligt denna definition uppfyller ofta den gängse idén om det akademiska seminariet deliberationskriterierna. I praktiken är det inte ovanligt att samtalen präglas av ojämlikhet grundad i exempelvis kön och akademisk titel. Men i teorin verkar vi vara överens om att vi under seminarier bör behandla varandra jämlikt och respektfullt, förklara hur vi har tänkt, och vara öppna för kritik och förslag.

Det finns dock en annan, kritisk-teoretisk, idé om deliberation. Enligt denna idé är deliberation en gemensam ansträngning för att både identifiera och ta itu med viktiga frågor. Tanken är att vi behöver kommunicera med varandra, inte bara för att lösa problem, utan också för att bättre förstå vilka problem vi står inför. Jag har undantagsvis deltagit i akademiska seminarier där själva forskningsproblemet diskuterats. Men de flesta av gångerna har nästan all seminarietid gått åt att diskutera lösningar på ganska låsta frågeställningar och färdigskurna forskningspussel. I bästa fall har dessa seminarier handlat om att hjälpa en kollega att till exempel vässa argument eller förbättra metoden. I värsta fall har de liknat ett förhör, där ett projekt granskats i sömnarna och författaren fått stå till svars.

Behöver vi då verkligen tänka tillsammans för att utforma frågeställningar? Det beror förstas på vad syftet med frågeställningarna är. Enligt Uppsala universitets måldokument är universitetets uppgift att vinna och förmedla kunskap till mänsklighetens gagn och för en bättre värld. Som statsvetare är vi vana vid att förhålla oss till denna uppgift, och vi förväntas beskriva relevansen av vår forskning. Men enligt min erfarenhet diskuterar vi sällan detta under seminarier. Om samhällsrelevans och motiveringar kommit på tal så har det varit för att någon destruktivt ifrågasatt en frågeställning eller ett helt forskningsfält. Eller så har motiveringar diskuterats i strategiska ordalag – så kallad framing. ”Det beror på vilken tidskrift han ska skicka in till”, som en professor sa till mig när jag föreslog ett alternativt sätt att närma sig en kollegas forskningsfråga.

Det är bra att olika tidskrifter och forskare fokuserar på olika ämnen och ställer olika slags frågor. Syftet med att diskutera

forskningsfrågor bör inte vara att komma överens om en enda fråga som vi alla måste besvara. Men forskningsfrågorna bör heller inte betraktas som ett publikationsfrämjande eller idéhistoriskt smörgåsbord som vi snabbt plockar något ifrån medan vi rusar till metoderna och slutsatserna. Om vi vill vinna kunskap för en bättre värld, är det viktigt att vi frågar engagerat och eftertänksamt, i samtal med forskare (och icke-forskare) som har andra perspektiv, erfarenheter och kunskaper än vad vi själva har.

Att fråga engagerat och eftertänksamt förutsätter att vi emellanåt vill och kan teoretisera. Det är inte helt lätt. För det första är vi ovana. Som Richard Swedberg poängterar i sin artikel *Theorizing in sociology and social science: Turning to the context of discovery*, är vi mer vana vid att utgå ifrån redan etablerade teorier, som vi sedan använder för att formulera och testa hypoteser. Vidare kan det vara obekvämt att teoretisera. Som Murray David påpekar i artikeln *That's interesting: Towards a phenomenology of sociology and a sociology of phenomenology*, kräver intressant teoretiserande att vi söker bortom vissa av de teoretiska antaganden som vår publik för närvarande tar för givna. Sammantaget vilar alltså en fruktbar frågeprocess på en insikt om att det är ointressant att ställa frågor genom att bekräfta alla aspekter av våra kollegors världsbild, och svårt att vinna ny kunskap genom att endast stå på gigantens axlar – hur många de än må vara. Tänk så spännande och lärorikt det vore att delta i seminarier som präglas av en sådan attityd!

Jag förstår att vi inte bara vill ägna oss åt att fråga. Vi vill också svara – tydligt, noggrant och tillförlitligt. Och vi vill kommunicera våra svar till omvärlden. Detta är centralt i vårt arbete, och det akademiska seminariet är ett utmärkt forum för att utveckla dessa aspekter av forskningen. Men som Roland Paulsen, Yannis Gabriel och Mats Alvesson belyser i sin bok *Return to meaning: A social science with something to say*, blir metoder, slutsatser och publiceringar viktiga först när vi har

formulerat frågor som är relevanta att besvara.

Ett deliberativt akademiskt seminarium, i den mer kritisk-teoretiska bemärkelsen, kräver att vi betraktar seminariet som en gemensam ansträngning till både relevanta frågor och skickliga genomföranden. Jag menar inte att vi alltid ska prata om frågeställningar och samhällsproblem. Ibland är syftet med seminarier att till exempel diskutera en viss typ av metod. Men mitt intryck är att vågskålen med samtal om genomförande överlag är väldigt mycket tyngre än den med samtal om själva frågeställningarna och forskningspusslen. Jag tror att vi kan finna balans med hjälp av seminarier som främst syftar till att formulera forskningsfrågor. Förra året anordnades faktiskt en sådan seminarieserie i Uppsala! Jag tror också det vore bra att som regel alltid ägna tid åt att diskutera (obs inte hålla förhör om) samhällsrelevans när vi samlas kring (tidiga) textutkast. Ett konkret förslag jag har vad gäller forskarutbildningen är att ersätta det årliga metodinternatet, där förstaårsdoktorander från olika statsvetenskapliga institutioner samlas, med ett internat där det ges möjlighet att diskutera samhällsproblem utifrån forskningsfrågor av intresse, och forskningsfrågor utifrån samhällsproblem som engagerar. För egen del tror jag att min avhandling hade gynnats av fler sådana samtal. De hade krävt mer tålamod och mod, både från mig och min omgivning. Men jag tror att den typen av diskussioner är outhärliga för att vinna viktig kunskap. Dessutom skulle fler gemensamma ansträngningar att stärka frågeställningar leda till att det akademiska seminariet verkligen förtjänar den deliberativa stämpeln som vi redan satt på våra diskussioner.

#### REFERENSER

- David, Murray, 1971. "That's interesting: Towards a phenomenology of sociology and a sociology of phenomenology". *Philosophy of the social sciences*, 1(2), 309-344.
- Paulsen, Roland, Gabriel, Yannis & Alvesson, Mats, 2017. *Return to meaning: A social science with something to say*. Oxford University Press.

Swedberg, Rickard, 2012. "Theorizing in sociology and social science: Turning to the context of discovery", *Theory and society*, 41(1), 1-40.

Zohreh Khoban är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.  
E-post: zohreh.khoban@statsvet.uu.se



# Litteraturgranskningar

Litteraturredaktör: Björn Östbring

## **Holmqvist, Mikael, 2018. *Handels – maktelitens skola*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis.**

Anmälan av Mikael Börjesson

Handelshögskolan i Stockholm (ofta benämnd Handels kort och gott) är en på många sätt unik institution i det svenska högskolelandskapet. Den är den enda självständiga handelshögskolan i Sverige,<sup>1</sup> tillsammans med Jönköping University och Chalmers Tekniska Högskola ett av tre icke-offentliga lärosäten i en i övrigt starkt offentligt dominerad högskolesektor och den i förhållande till sin storlek viktigast bland institutioner som förbereder för näringslivets ledande positioner. Sett till studentrekrytering är dess ekonomiutbildning en av de svåraste utbildningarna i landet att komma in på och den kan i många avseenden räknas som en elitutbildning.

Givet Handels status och särart är det märkligt att inte fler studier gjorts av lärosätet. Mikael Holmqvist, professor i företags ekonomi vid Stockholms universitet, bryter i många avseende ny mark med sin omfattande bok, *Handels – maktelitens skola*. Boken har ett ambitiöst upplägg, de 480 sidorna omfattar femton kapitel som täcker tillblivelse och historik, organisation, forskning och utbildning, studenter, lärare, forskare, studentkår, förhållande till näringsliv och ägare, med mera. Det är en lovvärd ambition. För att göra en institution som Handelshögskolan

begriplig behöver den sättas in ett sammanhang. Eller rättare sagt flera sammanhang. I Holmqvists bok belyses skolans förhållande till inte minst näringslivet och makteliten, men även högskolevärlden och forskningen. Vi får många detaljer om Wallenbergfärens betydelse för grundläggandet och utvecklingen av skolan, de nära kopplingarna till näringslivet i stort och till specifika företag genom skapande av professorer och särskilda utbildningsinriktningar, lärosätets rekrytering av lärare och professorer som på många punkter avviker från procedurer och förfaranden vid statliga lärosäten, studentkårens synnerligen starka ställning och den generella tystnadskultur som råder innanför skolans väggar. Men för den som tar sig genom den bitvis lite mångordiga framställning framträder en tydlig logik i analysen – boken mynnar ut i en långtgående reformagenda för Handelshögskolan som i korta drag går ut på att göra lärosätet mer likt ett statligt universitet än en skola för makteliten och särskilt för näringslivets högsta sfärer. Förebilderna som ställs fram är Copenhagen Business School och London School of Economics and Political Science, vilka framstår som mer autonoma i förhållande till näringslivet och med en större bredd i den disciplinära repertoaren. Jag ska inte här ge mig i kast med att värdera om denna reformagenda är rimlig och önskvärd eller inte. Den fråga jag ställer mig är vad denna konstruktion med egentligen två böcker i en – en lång analys av skolan och en

1 I Sverige återfinns ekonomiutbildningar inom universitet och högskolor. Detta innebär att vi har företeelser som Handelshögskolan vid Göteborgs universitet och Ekonomihögskolan vid Lunds universitet som alltså inte är egna lärosäten utan fungerar som fakulteter inom universitet, med ett mindre mått av självständighet. Vid andra lärosäten som Uppsala universitet och Stockholms universitet utgör företagsekonomi och nationalekonomi separata institutioner inom den samhällsvetenskapliga fakulteten och är alltså inte sammanförda till en egen enhet.

avslutande pamflett för förändring, eller till och med revolution – gör för verket.

Jag kan inte riktigt skaka av mig misstanken att boken till stor del skrivits baklänges, där analysen läggs tillrätta för att leda fram till slutsatsen att skolan sitter i knät på näringslivet, vilket sedan leder fram till behovet av den beska kur som ordinerar. Jag är inte ensam om denna misstanke – Handelshögskolans rektor gav uttryck för en vass kritik i en debattartikel i DN ("Boken om Handels befäster fördomar och stereotyper", 2018-10-05) och även om jag inte ställer upp på Lars Strannegårds slutsats att bokens svagheter helt rycker undan mattan för de analyser som där läggs fram, tycker jag att det är olyckligt att genrerna kombineras och korten blandas samman.

Problemet som jag ser det är att den vetenskapliga studien av Handelshögskolan inte fullt ut håller måttet, vilket kanske beror på att denna varit av underordnad betydelse. Eller att det gått för fort. Boken har karaktär av ett råmanus och hade behövt en ordentlig genomskrivning och redigering. Den är nu skriven enligt principen att läsaren i kapitel efter kapitel serveras en stor mängd rådata, citat från webbsidor, skönlitterära verk (jag har inte vågat räkna ut hur stor del av Johanna Nilssons fina roman *Rebell med frusna fötter* som citeras och hänvisas till, den nämns i minst 11 fotnoter), publikationer, intervjuer, debattböcker, affärspress, som nästan alla pekar i samma riktning som författarens utvecklade argumentationslinje. Här önskar jag som läsare både en mer systematisk genomgång av källorna och att författaren ansträngt sig mer i bearbetningen av materialet, till exempel med hjälp av textanalytiska metoder och statistiska analyser. Jag efterfrågar också ett bredare underlag av källor som kan visa på en mer komplex bild, vilket skulle ligga till grund för mer sammansatta resonemang och analyser. För att ta ett exempel. I det historiska avsnittet om Handelshögskolans tillblivelse mynnar analysen ut i att allt ska ses som försök att höja av näringslivets,

kommersens och handels sociala status. Det finns en risk för att allt för enkelt hamna i en helt cynisk analys. Socialt erkännande ses som något som söks utifrån medvetet och noga kalkylerade handlingar. Med Bourdieus begreppsapparat kan man tala om *illusio*, drivkrafter som inte låter sig reduceras till egennyttig strävan. Det sociala spelet i samhällets toppskikt handlar inte bara om att berika sig ekonomiskt utan minst lika mycket om anseende, ära och berömmelse och det är inte underligt att många eftersträvar detta, även – och kanske inte minst – de som bygger sin tillvaro på att tjäna pengar. Generellt tror jag det är man som samhällsforskare bör undvika att för mycket fastna i intentionerna, motiven utan hellre studera konsekvenserna och praktikerna.

Givet bokens undertitel, maktelitens skola, är det rimligt att ställa sig frågan i vilken utsträckning Handelshögskolan verkligen är just detta. Här framstår kapitel 13, vars rubrik är densamma som bokens titel, *Handels – maktelitens skola*, som väl vagt och klen underbyggt. Det handlar mer om att placera in studien av Handels i förhållande till författarens tidigare studier av Samhall och Djursholm (vilket förvisso ger vissa intressant insikter om likheterna mellan de socialt vitt skilda företeelserna Samhall och Handels), än att leda i bevis att Handels är just maktelitens skola. Här kan man tänka sig att andra utbildningar som pol-mag-programmet i Uppsala eller nationalekonomi vid Stockholms universitet eller teknisk fysik vid KTH är viktigare utbildningar för större grupper inom makteliten. Men vi vet inte riktigt eftersom det inte undersöks. Det beror också på hur man definierar makteliten. I Holmqvist bok blir makteliten mer eller mindre synonym med näringslivets toppar och ledande familjer. En precisering till just denna grupp hade gjort etiketteringen mer trovärdig. Därmed hade ledande politiker, höga tjänstemän i statlig förvaltning och andra som intar uppsatta positioner inom andra sfärer, kunnat uteslutas från definitionen.



Bristerna i det vetenskapliga hantverket är olyckliga i sammanhanget. De skymmer det faktum att boken också innehåller många intressanta fynd, hypoteser och idéer som är värda att utveckla vidare. För att bara nämna några: den tydliga dominansen av national-ekonomi över företagsekonomi, studenternas instrumentella hållning till sina studier, att grundutbildningsnivån utgör tyngdpunkten vid skolan, den i en svensk kontext säregna organisationen med de täta banden till och beroendet av näringslivet och de ekonomiska och symboliska implikationerna därav, den starka ställning som studentkåren intar och betydelsen av festerna och sidoaktiviteterna. Jag tror att det ligger mycket i dessa resultat och det är synd att de inte beläggs bättre och mer metodiskt.

Författaren påpekar faktiskt avslutningsvis att boken bör ses som ett första steg mot fortsatta analyser av Handelshögskolan. Det finns som sagt en stor potential här. Vi får bara hoppas att den bitvis hätska debatt och antagonism som boken resulterat i inte ska stå i vägen för framtida forskning, och att Handelshögskolan framgent kan se ett värde i detta och inte sluta sig inåt. Den idé om komparationer mellan lärosäten som lyfts fram i avslutningen är lovande. Det skulle vara intressant att jämföra prestigefyllda fackhögskolor som Handels, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan eller Kungl. Konsthögskolan med varandra. Det är inte säkert att Handelshögskolan är en extrem i alla avseenden. Näringslivet investerar betydligt större summor i forskning som bedrivs vid Karolinska institutet och Kungl. Tekniska högskolan än i den som utförs av forskare vid Handelshögskolan. Man kan också jämföra utbildningar med varandra mer systematiskt. Det finns exempelvis många likheter mellan ekonom- och lärarutbildningar vad gäller fokuseringen på praktik och yrkesrelevans. Intressant nog sker en rad satsningar för att öka kontakterna mellan högskolan och lärarutbildningarna å ena sidan och avnämarna och praktikerna å den andra sidan. Detta

närmande skulle kunna ses som minst lika problematiskt som när Handelsstudenterna integreras i företagsvärlden, men få protester hörs.

Dikotomin privat och offentligt behöver problematiseras ytterligare, inte minst när det gäller frågan om undervisningens och forskningens autonomi. När politiker ser Vetenskapsrådet som ett instrument för att driva forskningen i politiskt önskvärda riktningar och dessutom minskar anslaget kan man fråga sig om inte privata medel blir alltmer betydelsefulla för den autonoma samhällsvetenskapliga grundforskningen. På motsvarande sätt utgör offentlig lärosäten minst av allt en frizon skyddad från new public management. På förhållandevis kort tid efter autonomireformen 2011 har många statliga lärosäten, som Shirin Ahlbäck Öberg och Elin Sundberg visat, sett till att kraftigt avlöva sina kollegiala system. Därmed minskar skillnaderna mellan offentligt och privat, i bemärkelsen att det offentliga på eget bevåg blir mer likt det privata. Det är inte minst här som Holmqvists studie av Handels blir riktigt intressant, som ett exempel på vad privata alternativ till statliga universitet egentligen innebär. Aningslösheten är ofta stor.

Mikael Börjesson är professor i utbildningssociologi vid Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala universitet.  
E-post: mikael.borjesson@edu.uu.se

**Bertelman, Tomas, 2019. *Från ett kallt krig till ett annat*. Stockholm: Medströms Bokförlag.**

Anmälan av Christer Jönsson

För femtio år sedan arrangerade Utrikespolitiska föreningen i Lund en studiecirkel om Sovjetunionen. Flera av studenterna som deltog var speciellt intresserade av landets utrikespolitik och sammanställde antologin *Sovjets utrikespolitik* (Studentlitteratur, 1972).

Bland författarna fanns historikerna Kristian Gerner och Ingmar Oldberg, undertecknad och två andra statsvetare som sedermera kom att göra betydande diplomatiska karriärer där deras tidigt förvärvade Rysslands-kunskaper kom väl till pass: Hans Magnusson och Tomas Bertelman.

Bertelman avslutade sin karriär som Sveriges ambassadör i Moskva 2008-12, och nästan halva hans yrkesliv hade direkt eller indirekt koppling till Ryssland. Hans bok är ett välkommet tillskott till den inte särskilt omfattande litteraturen på svenska om vår stora och problematiska granne. Under hela sin tid inom utrikesförvaltningen bibehöll Bertelman kontakten med forskningen, vilket är beundransvärt och inte särskilt vanligt bland diplomater, som ofta beskriver sin arbetssituation som "one damn thing after another". Hans konstruktiva sammankoppling av forskning och praktik gör boken läsvärd för såväl en intresserad allmänhet som en mera specialiserad statsvetenskaplig publik.

Boken har ett originellt upplägg. I stället för löpande text består den av en samling rapporter och texter från 1983 till 2012, som återges i originalskick. I två inledande avsnitt sätts först dessa in i sitt politiska sammanhang, och sedan diskuterar Bertelman utvecklingen under Putin efter 2012. Detta upplägg har såväl nackdelar som fördelar. Å ena sidan kan speciellt de allra tidigaste bidragen kännas något nattståndna, och upprepningar kan inte undvikas. Å andra sidan ger rapporternas autenticitet en god bild både av tidsandan och UD-kulturen. Det måste framhållas att Bertelman är en synnerligen god skribent, och rapporterna är skrivna under en tid då informationstrycket och tidspressen var mindre "och då bisatser ännu var tillåtna i skrift i en utsträckning som skulle göra dagens stressade mottagare otåliga" (s 10).

Om nu boken kan karakteriseras som en mosaik, där bitarna är av delvis olika karaktär, framträder ändå ett tydligt mönster. Bertelman betonar historiens betydelse för vår förståelse av Ryssland. Tre hörnstenar – envælde,

imperium och byråkrati – utgör Rysslands "järntriangel" eller "genetiska kod". Även i interna ryska diskussioner, framhåller Bertelman, talar man om "eviga ryska drag" och om en utveckling som inte är progressiv utan rör sig i cykler, cirklar och gamla hjulspår.

Geopolitiskt har Ryssland under flera århundranden varit en del av Europa – man har deltagit i den europeiska stormaktspolitiken och i praktiskt taget alla stora europeiska krig. Men det Ryssland som växte fram ur furstendömet Moskva är i fråga om förhållandet mellan stat, samhälle och individ snarare en del av Asien. Likt asiatiska despoter fick de ryska härskarna oinskränkt makt och kontroll över samtliga resurser och hela samhället. Expansionen över enorma landmassor innebar att Ryssland blev ett imperium innan det blivit en nation. Som Bertelman skriver, "att försvara imperiets integritet och tillväxt blev den främsta uppgiften, som betingade den ryska statens utveckling: den stora statliga byråkratin, den stora armén, den centraliserade kontrollapparaten, och förtrycket också" (s 315).

Det historiska arvet har således, enligt Bertelmans analys, gjort Ryssland illa rustat för en globaliserad värld byggd på fria flöden, ömsesidiga beroenden och transnationella nätverk. Som Moskva-ambassadör kunde Bertelman följa det moderniseringsprojekt som Medvedev, Putins "stand-in" på presidentposten 2008-12, försökte genomföra. Det handlade, som Bertelman rapporterade hem om, framför allt om "vertikal modernisering", "selektiva åtgärder uppifrån för att höja den teknologiska nivån i det ryska näringslivet" (s 305). Det inbegrep inte försök att skapa ett innovativt klimat baserat på friare andliga villkor.

När Bertelman lämnar Moskva har Putin återinträtt som president och inga omvälvande förändringar har skett under Medvedev. I sin avskedsdepesch i juli 2012 förutser Bertelman att systemet inte kommer att reformera sig självt. Dock pekar han på att "det pågår en smygmodernisering av Ryssland

hela tiden, underifrån, vid sidan av makten och i motsatsställning till den” (s 329). Det framtida Ryssland växer fram i landets storstäder. I Storstads-Ryssland, skriver han, äger nu den första sociala differentieringen rum sedan decennierna före revolutionen. Det är här ett modernt samhälle kan växa fram, och det är här samhället gör sig hört på ”nätet och gatan”. Medelklassens sena ankomst i storstäderna har emellertid ännu inte förändrat ”det andra Ryssland” där Putin har sitt starkaste stöd.

Vilken roll har då ett Ryssland präglad av historiska traditioner och misslyckad modernisering på den internationella arenan idag? Bertelman tecknar en bild av ett nytt kallt krig präglad av en ny variant av asymmetrisk krigföring. Med en BNP som motsvarar exempelvis Spaniens och sitt ensidiga råvaruberoende saknar Ryssland resurser för att spela den stormaktsroll man eftersträvar. Men Väst uppfattas som försvagad av uppslitande motsättningar och bristande tillit till de egna institutionerna. Medan konfliktovilja dominerar i splittrade demokratier, är konfrontation, baserad på den historiskt rotade föreställningen om en fientlig omvärld, Putins sätt att kompensera den egna svagheten och säkra folkligt stöd för den rådande ordningen. I detta nya kalla krig kan nästan vad som helst omvandlas till vapen. Pengar, information, infrastruktur och annat kan användas för att utnyttja de öppna samhällenas sårbarhet. Av Bertelmans analys följer att Västs bästa politik gentemot Putins Ryssland vore att minska den egna sårbarheten och stärka det som varit de västliga samhällenas främsta tillgång: sammanhållning, stabila institutioner, social tillit och medborgerligt förtroende.

Utöver att analysera det ryska samhällets karaktär och skillnaderna mellan det tidigare och nuvarande kalla kriget bidrar Bertelmans bok också till förståelsen av svensk-ryska relationer. En fyllig rapport från 1985 behandlar sovjetisk syn på svensk neutralitetspolitik under 40 år – från Stalintidens principiella tvivel och fördömande kritik, via

ett erkännande blandat med skepsis under Chrusjtjovepoken, till ett mera förbehållslöst erkännande under Brezjnevtiden. ”Det kunde vara värre, men det skulle kunna bli bättre” kan ses som en sammanfattning av den sovjetiska inställningen till den svenska utrikespolitiken (s 184). Såväl den socialdemokratiska inrikespolitiken som den svenska neutralitetspolitiken sågs som resultat av motstridiga externa krafter snarare än självständigt handlande subjekt.

Som kanslichef i riksdagens utrikesutskott var Bertelman delaktig i omformuleringarna av den svenska säkerhetspolitiska doktrinen 1992, då neutralitetspolitiken förvandlades ”från mål till möjlighet”. De dramatiska omvälvningarna i Östeuropa 1989-91 gjorde denna förändring möjlig, och förhandlingarna med EU gjorde den nödvändig. I ett initierat kapitel beskriver Bertelman debatten och motsättningarna kring doktrinskiftet och de skolastiska strider som det gav upphov till.

Tomas Bertelman är ett utmärkt exempel på vilka bestående insatser en välutbildad statsvetare kan göra i utrikesförvaltningen. Av hans bok kan vi statsvetare lära oss mycket inte bara om Ryssland och om UD-tjänstgöringens villkor utan även om hur man kan presentera insiktsfulla analyser på ett jargongfritt och tillgängligt språk.

Christer Jönsson är professor emeritus vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.  
E-post: christerjonsson@svet.lu.se

**Fernández, Christian, 2018.**  
***Tänka fritt eller tänka på andra: Om politisk korrekthet, yttrandefrihet och tolerans.*** Lund: Studentlitteratur.

Anmälan av Johan Karlsson Schaffer

Hur ska ett tolerant samhälle väga värdet av yttrandefrihet mot värdet av hänsyn till

yttrandenans konsekvenser? Den frågan väcks av Christian Fernández i boken *Tänka fritt eller tänka på andra: Om politisk korrekthet, yttrandefrihet och tolerans* (Studentlitteratur 2018). Fernández sätter två syften för boken: (1) att undersöka kopplingen mellan politisk korrekthet (PK) och yttrandefrihet samt (2) att demonstrera att tolerans är värdefullt för att hantera spänningen mellan PK och yttrandefrihet. Boken består av tre delar: Del ett reder ut begreppet PK, med fokus på debatt i USA sedan 1980-talet och något senare i Sverige. Del två analyserar relationen mellan yttrandefrihet och PK. Del tre diskuterar hur ett tolerant samhälle ska hantera den spänning mellan yttrandefrihet och hänsyn till andra som Fernández menar att debatten om PK handlar om. De tre delarna har en sinsemellan ganska olika metodik: Den första, begreppsutredande delen ger bland annat ett slags idéhistoria till hur uttrycket PK har använts och förändrats över tid, med akademisk litteratur och presstexter som källmaterial, som mynnar ut i ett försök att precisera vad PK egentligen betyder. Den andra delen analyserar bland annat olika argument för (men få emot) yttrandefrihet, hämtade från klassiker på området som Mill, Feinberg och Scanlon, och försöker härleda hur dessa argument skulle värdera fenomenet politisk korrekthet. Den tredje delen är mer uttalat normativ än de båda tidigare och försöker bena ut hur ett tolerant samhälle (eller en tolerant stat) bör förhålla sig till yttranden som underminerar respektive underbygger dess egen värdegrund. Här landar Fernández i vad som kanske skulle kunna kallas en liberal-paternalistisk hållning: Den toleranta staten bör motverka kränkande yttranden och främja sådana som bidrar till ett tolerant samhälle.

En viktig behållning i boken är onekligen Fernández begreppsutredningar. Här finns ett antal försök att presentera analytiska distinktioner och dimensioner, gärna i form av fyrfältare, tabeller och diagram. Fernández går

igenom omfattande debatter i politisk teori och summerar dem i överskådlig form och använder en mängd empiriska exempel från den allmänna debatten i Sverige och USA som får åskådliggöra olika poängar eller positioner. Boken är dessutom skriven i en tillgänglig prosa, utan krumbukter, i en essäistisk stil som resonerar med läsaren. Det gör också texten transparent.

Ambitionen i boken är mycket lovvärd: Att använda den politiska teorins bibliotek och verktyg för att analysera ett aktuellt och viktigt fenomen i samtiden. När den politiska teorin konsoliderats som statsvetenskaplig subdisciplin har den tyvärr allt mer kommit att bli abstrakt och idealiserande, att fjärma sig alltmer från verkliga politiska frågor av första ordningen till förmån för metateoretiska spörsmål och att hellre använda hypotetiska fall och tankeexperiment än empiriska premisser hämtade från verkligheten (Schaffer 2015). Så icke i det här fallet: Fernández använder inte bara exempel från debatter som utspelar sig i pressens kultur-, debatt- och ledarsidor, utan ger sig i samspråk med dem. Boken kan läsas som ett debattinlägg – i ordets mest positiva mening – och blir därmed också relevant långt utanför de akademiska seminarierummen. Det rättfärdigar också att den är skriven på svenska, eftersom den talar till en svensk politisk kontext och en svensk offentlighet på ett sätt som en engelskspråkig bok på internationellt förlag svårligen hade kunnat göra.

Hade å andra sidan boken varit skriven för en internationell statsvetenskaplig publik hade Fernández troligen behövt positionera sig tydligare i relation till tidigare forskning, på ett sätt som hade bidragit till att klargöra både hans egen position och bokens bidrag. Nu får läsaren själv i hög grad bedöma vad som är nytt och annorlunda i bokens argument. Är bidraget att förmedla en i huvudsak amerikansk politisk-teoretisk litteratur genom en tillämpning i svensk kontext? Eller ska de olika begreppsutredningarna också

ses som ett självständigt bidrag till den teoretiska litteraturen? I sådan positionering ingår också att förklara varför vissa till synes relevanta litteraturer valts bort. Fernández rör sig i huvudsak inom den breda liberala mittfåran av politisk teori och det vore intressant att få veta mer om hur han menar att hans egen position är överlägsen alternativa perspektiv på vad ett tolerant demokratiskt samhälle kräver av staten och medborgarna, som exempelvis en agonistisk demokratisyn à la Chantal Mouffe (2009).

Det är, som det sägs, en grannliga uppgift att ta sig an fenomenet politisk korrekthet. Hur väl lyckas då Fernández med det han föresätter sig? Jag ska här belysa några av de vägval Fernández gör och de slutsatser vägvalen leder honom till. Några av de frågor jag vill väcka har att göra med bokens fundamentala premisser, några med dess tillvägagångssätt och några med dess normativa slutsatser. Låt oss börja med den premiss som både strukturerar och rättfärdigar bokens tredelade närmast dialektiska upplägg. I bokens inledning slår Fernández fast att "[d]ebatten om PK utspelar sig i hög grad som en motsättning mellan 'yttrandefrihetsfundamentalister', som inte vill kännas vid några begränsningar av den egna rätten att fylla offentligheten med sina oförvanskade åsikter och övertygelser, och 'PK-fundamentalister', som anser att publikens subjektiva upplevelser, känslor och anseende har prioritet i alla sammanhang" (s. 15; jfr s. 102f).

Jag har svårt att känna igen mig i denna beskrivning av pågående debatter i samhället där uttrycket politisk korrekthet används – och 185 sidor senare har jag inte heller blivit övertygad om att det finns en debatt som ser ut så som Fernández beskriver den. För det första: De som använder sig av det retoriska greppet att kritisera något de kallar politisk korrekthet är sällan några passionerade, principfasta (eller om man så vill fundamentalistiska) försvarare för yttrandefrihet. Förvisso använder de ibland yttrandefriheten som ett försvar för sin egen rätt att yttra sig

i offentligheten, men lika ofta tycks de vilja inskränka yttrandefriheten för andra. Ta till exempel Fremskrittspartiet, som gärna åberopar en absolut rätt till yttrandefrihet när det gäller blasfemi (det vill säga: en absolut frihet att kritisera islam), men som inte har mycket till övers för andras rätt att yttra sig kritiskt om FRP. Så har exempelvis ledande företrädare för partiet hävdade att det att påtala kopplingen mellan terroristen Anders Behring Breivik och FRP är lika avskyvärt som terordåden 22 juli 2011, pressat SAS att kassera en hel upplaga av sin resetidning för att den nämnde Vidkun Quisling och FRP på samma uppslag och demonstrativt eldat upp missgagnliga lokaltidningar. Partiet har också verkat för att frånta islamister rätten att yttra sig i offentligheten. Att sätta likhetstecken mellan PK-kritiker och yttrandefrihetsfundamentalister är därmed en förenkling som inte tjänar syftet att reda ut vare sig vad PK-kritik eller yttrandefrihetsförsvar går ut på. För det andra är det lika olyckligt att kalla den andra sidan i den påstådda debatten för PK-fundamentalister. I den ringhörnan tycks Fernández ibland placera liberala universalister (t ex: s. 189) jäms med identitetspolitiska separatister, utan att redogöra för hur de två positionerna i både den politiska debatten och den politiska teorin ofta är varandras raka motsatser (jfr. Barry 2001). Härmed tycks han alltför lättvindigt acceptera de självutnämnda PK-kritikernas påståenden om att den politiska korrektheten existerar och om vad som kännetecknar den.

I den mån det är korrekt att beskriva detta som en debatt – som *en* debatt, snarare än flera, och som en *debatt*, snarare än parallella ekokammare – är det snarare en debatt mellan två substantiella uppfattningar om vilka yttranden som bör favoriseras, tolereras respektive motverkas i det offentliga samtalet, för att använda Fernández användbara distinktion: Somliga vill att kommunen hissar regnbågsflaggan, andra enbart svenska flaggan. Somliga vill att förskolan förmedlar progressiva genusnormer, andra vill att den

förmedlar traditionella könsroller. Somliga vill driva ut koloniala och heteronormativa synsätt från universiteten, andra vill bannlysa genusvetenskap och postmodernism. Kort sagt: En motsättning mellan oförenliga föreställningar om vilka åsikter och värderingar som bör vara socialt sanktionerade – inte en debatt mellan PK-fundamentalism och yttrandefrihetsfundamentalism.

En annan premis för boken är att politisk korrekthet finns och har ett innehåll. Tidigt i boken slår Fernández fast att "PK är en social norm [som påverkar] vad vi väljer att säga och hur vi säger det" (14, jfr. s 75). Emellertid varken prövar eller belägger boken påståendet att politisk korrekthet är en social norm som påverkar hur vi uttalar oss i offentligheten. Kanske är det inte heller bokens syfte, men hade boken åtminstone givit läsaren skäl att acceptera en central och kontroversiell premis hade den fortsatta prövningen stått på en stabilare grund. Att hur vi uttrycker oss delvis påverkas av sociala normer och psykologiska mekanismer tycks förstås rimligt och har undersökts i många olika typer av forskning (t ex forskning om konformism, tystnadsspiralen eller kognitiva förspänningar). Men kan vi likställa kognitiva och socialpsykologiska mekanismer, som påverkar hur människor uttrycker politiska åsikter i offentligheten, med det som PK-kritikerna kallar politisk korrekthet? Det skulle i så fall kräva en helt annan typ av prövning och bevisföring än den som finns i den här boken.

Låt oss se på ett av de många empiriska exempel Fernández nämner (s. 108): Var det politisk korrekthet – en opportunistisk rädsla att straffas för att yttra en åsikt som avviker från den dominanta linjen – som gjorde att politiker före 2015 ogärna talade i termer av volymer i flyktingmottagandet? Eller sa de som hellre talade om asylrätt än om volymer helt enkelt vad de menade – vad de, i ljuset av vad de då visste och ville, ansåg vara det rätta? Och att fler i dag talar i termer av volymer, beror det på att fjäll har fallit från deras ögon, att de slagit sig fria från den politiska

korrekthetens bojar – eller att det i dag är mer opportunt att tala om volymer? En mer rimlig förklaring är väl att politiker både före och efter 2015 gjorde komplexa avvägningar mellan uppriktigt övertygelse och strategisk opportunism. Vilken roll sociala normer och konformitetsmekanismer spelar i de avvägningarna kan vi inte sluta oss till genom att enbart läsa debatter där någon beskyller andra för att vara politiskt korrekta.

Så finns det en substantiell politisk korrekthet? Fernández ägnar en del av boken åt att beskriva den politiska korrekthetens ideologi, vilken han menar uppstod ur mötet mellan kontinental filosofi och amerikansk identitetspolitik på 1980-talet. Fernández är tydlig med att det politiska innehållet i PK i princip är variabelt och öppet, men att det i dag har kommit att förknippas med politiska vänsteridéer (76f). Dess bärande idé är, menar han, att låta diskriminerade och förfördelade grupper närvara och synas i offentligheten. Den här analysen tycks bygga på antagandet att vi kan fastställa vad den politiska korrekthetens ideologi är genom att studera debatter där folk använt sig av det retoriska greppet att kalla fenomen för politiskt korrekta för att därigenom försöka tolka vilka specifika politiska åsikter dessa fenomen står för. Problemet med det tillvägagångssättet är att det tillmäter den retoriska strategin att stämpla saker som politiskt korrekta alltför stor tillförlitlighet. Radikal relativism och identitetspolitisk separatism är marginella randfenomen, inte en offentligt sanktionerad ideologi. Att läsa dem genom linsen politisk korrekthet gör inte heller nödvändigtvis deras ideologiska innehåll rättvisa – de förtjänar granskning och kritik oberoende av om de är en måltavla för den retoriska strategin att utmåla dem som politiskt korrekta. Att tillvägagångssättet brister i tillförlitlighet demonstreras också av att resultatet tycks högst tvetydigt: Fernández tycks, som sagt, mena att PK-ideologin inbegriper både en liberal universalism och identitetspolitikens krav på särbehandling av minoriteter. Båda de positionerna är

ju onekligen föremål för påståenden om politisk korrekthet, men är de därmed en gemensam ideologi? Tänkbara alternativa slutsatser hade kunnat vara att PK-kritikerna buntar ihop sina motståndare utan större urskillning (och att vi därför inte kan ta deras påståenden om det politiskt korrekta för god fisk), att det inte finns någon PK-ideologi med ett specifikt innehåll eller, mer försiktigt, att vi inte kan utläsa huruvida den finns och vad den har för innehåll ur offentliga debatter där den retoriska strategin att kalla saker och ting för PK förekommit.

Den sista delen av boken är nog den mest tankeväckande. Här knyter Fernández ihop säcken mellan politisk korrekthet, yttrandefrihet och tolerans och landar i ståndpunkten att det toleranta samhället (det vill säga: staten?) ”värnar yttrandefrihetens mjuka gränser genom värde- och kunskapsförmedling i kombination med ett försvar för åsiktspluralism och en levande offentlighet” (s. 102). Fernández försvarar dels att staten bör bekämpa intolerans ”genom att skydda individer och grupper mot grova kränkningar, och genom att bestraffa oacceptabla uttryck för rasism, främlingsfientlighet, kvinnoförakt och så vidare” (s. 175). Dels hävdar han att staten inte bara får utan för toleransens skull måste favorisera yttranden som bygger på tillförlitlig kunskap och liberala värden, som framförs med saklighet och förnuft. Jag tolkar detta som ett försvar för *status quo*, med udden riktad mot både PK-kritiker och identitetsvänster: Det sätt på vilka staten i dag främjar vissa åsikter, motverkar andra och tillåter allt däremellan är rimligt. Jag hade dock gärna sett Fernández diskutera faktiska eller tänkbara invändningar mot hans slutsats – inte i första hand från högerpopulister eller identitetsvänster, utan från ett mer konsekvent liberalt försvar för yttrandefriheten, som ser faror både när staten inskränker yttrandefriheten (t ex förbud mot hets eller förtal) och favoriserar yttranden som representerar förment goda värden. Resonemanget väcker också viktiga frågor om vad toleransen kräver inte bara

av staten, utan av oss medborgare. Hur bör vi förhålla oss till åsikter som vi djupt ogillar eller som yttras för att sära oss?

På det hela taget är det här en läsvärd bok, vilken som synes väcker intressanta frågor och inbjuder invändningar – precis som varje god resonerande och argumenterande bok bör göra. En stor del av behållningen av *Tänka fritt och tänka på andra* är just att boken visar hur värdefull och spännande politisk teori kan vara om den bara vågar ge sig i kast med samtidens politiska utmaningar och debatter.

#### REFERENSER

Barry, Brian. 2001. *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Polity.

Mouffe, Chantal. 2009. *The Democratic Paradox*. London, New York: Verso.

Schaffer, Johan Karlsson. 2015. “Om urvalets problem: att undervisa inom och utom den politiska teorins kanon.” *Statsvetenskaplig tidskrift* 117 (3): 429–45.

Johan Karlsson Schaffer är verksam vid Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet.  
E-post: j.k.schaffer@gu.se

**Waldron, Jeremy, 2016. *Political Theory – Essays on Institutions*. Cambridge, MA: Harvard University Press.**

Anmälan av Joakim Nergelius

Den åtminstone i den anglosaxiska världen kände och inflytelserike nyzeeländske rättsfilosofen Jeremy Waldron har under de senaste decennierna, då han tjänstgjort som professor i New York och Oxford, gjort sig bemärkt som en ganska vältalig företrädare för vad vi här kan benämna en slags traditionell rättspositivism. I synnerhet har han utmärkt sig för ofta välformulerade och intressanta, men också filosofiskt i grunden ganska traditionella

angrepp på det starka rättighetstänkandet i modern anglosaxisk moralfilosofi, liksom på domstolarnas ökande makt och den allmänna tendensen till s.k. *judikalisering* av det politiska livet. Det sagda bör kanske sättas in i ett (idé)historiskt perspektiv.

Samtidigt som domstolarna i USA, med Supreme Court i spetsen, i över 200 år haft en oerhört stark ställning i samhällslivet, med en tidigt erkänd rätt att åsidosätta grundlagsstridiga lagar, så har denna domstolsmakt sedan länge ifrågasatts i den konstitutionella debatten. Startskottet för denna kritiska underström i den amerikanska doktrinen – som fått betydligt större teoretiskt än praktiskt genomslag – kan nog sägas ha varit en artikel av James Bradley Thayer i *Harvard Law Review* 1893.<sup>2</sup> Därefter har ett antal kända forskare, som Alexander Bickel och Bruce Ackerman, mer eller mindre gjort karriär på att ifrågasätta Högsta domstolens brist på demokratisk legitimitet, medan andra, som Ronald Dworkin, engagerat trätt till domstolsmaktens försvar. Debattens intensitet kan förvåna en utomstående betraktare; ett exempel är att den med tiden avsatt ett flertal stickspår, av vilka den alltjämt livliga och praktiskt viktiga diskussionen om huruvida den amerikanska konstitutionen bör tolkas utifrån sin ordalydelse eller efter nutida förutsättningar är en.

I denna livliga debatt har Waldron ända sedan 1990-talet utifrån sin filosofiska position intagit en efterhand allt mer central roll, samtidigt som han på ett intressant sätt kombinerat sin kritik mot domstolsmakt med ett mer moralfilosofiskt präglat angrepp mot rättighetsorienterade filosofer som John Rawls och dennes många efterföljare. Även den som i likhet med mig inte delar särskilt många av Waldrons filosofiska utgångspunkter måste beundra hans flit, mångsidighet och förmåga att kombinera renodlat filosofisk med mer konstitutionell argumentation.

Den bok med den lite underfundiga titeln *Political political theory* som alltså gavs ut 2016 består av tolv skilda essäer, av vilka flera tidigare varit publicerade (alternativt framförda som anföranden vid olika konferenser). Materialet är således inte helt nytt. Bokens övergripande tema och röda tråd kan dock sägas vara en önskan om att den politiska teorin eller filosofin i högre grad än vad som hittills varit fallet bör ägna sig åt konstitutionella och institutionella frågor – dvs studiet av institutioner i vid mening – snarare än moralfilosofi och dylikt. I stället för att analysera vad som utgör det goda livet – vilket som bekant skiljer sig åt individer emellan – bör den politiska filosofin lägga mer kraft på hur detta goda liv, genom institutionella arrangemang, ska kunna uppnås för så många som möjligt, menar Waldron. Den politiska filosofin bör kort sagt bli mer politisk och något mindre idealistisk till sin karaktär.

Så långt är allt gott och väl. Det bör också framhållas att Waldron i den mycket idérika boken faktiskt hinner begrunda båda dessa aspekter på "det goda livet", eller det goda samhället om man så vill. Idéer och impulser för filosofer och andra saknas sannerligen inte. Ändå framstår bokens innehåll nu, 2019, från flera olika utgångspunkter som ganska problematiskt.

Det är alltid förenat med vissa problem att recensera och bedöma verk som har några år på nacken, ett problem som inte direkt minskar när det som här är fråga om texter som tidigare publicerats från 2006–2015.<sup>3</sup> Därtill kommer dock att Waldrons konstitutionella käpphäst framför andra, ett försvar för det mer eller mindre oinskränkta majoritetsstyrets demokratiska legitimitet och lagstiftningsprocessens inneboende rationalitet, i kombination med kritik mot maktindelning i allmänhet och amerikansk domstolsmakt i synnerhet, framstår som enerverande ensidig

2 Vars fulla titel är *The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law*, *Harvard Law Review* 1893 s. 129–56.

3 Ett avslutande kapitel om Hannah Arendt är till och med ännu äldre (från 2000).



och rentav otidsenlig efter 2016 års anglosaxiska och även globala politiska konvulsioner, i form särskilt av Brexit och inte minst Trumps utifrån Waldrons legitimitets- och majoritetskriterier egentligen djupt orättvisa valseger. På några ställen framstår Waldrons argumentation faktiskt som smått absurd, just för att dessa aspekter på majoritetsstyrets förmenta välsignelser inte alls problematiseras. Samtidigt utgör andra delar av boken alltjämt mycket spännig och stimulerande läsning.

Bland de delar som sålunda är allmänt intressanta att läsa men inte kommer att beröras närmare nedan kan nämnas kapitlet om tvåkammerssystem (kap. 4), liksom de idéhistoriskt klart ambitiösa studierna, i bokens två avslutande kapitel, av två av den politiska filosofins 1900-talsgiganter (och antagonister), Isaiah Berlin och Hannah Arendt.

Även om boken alltså består av ett flertal ganska disparata texter så återkommer ändå, i övriga delar, som väntat vissa av Waldrons kända käpphästar. Detta gäller exempelvis likställandet av konstitutionalism med en begränsad statsmakt (*limited government*, s. 23), vilket tycks mig helt adekvat då det handlar om själva statsapparatusens storlek och omfång (stark domstolsmakt fungerar bevisligen lika bra i välfärdsstaten Tyskland som i USA), men inte som grund för kritik mot domstolsmakten som sådan. Denna kritik mot domstolarnas förment odemokratiska makt återkommer dock på flera ställen i boken (se t.ex. s. 41 ff), utan att jag kan se att den redan breda diskussionen i ämnet berikas eller förnyas nämnvärt. Mer framgångsrikt är däremot försvaret för själva lagstiftningsprocessen som sådan (kap. 6-7, betitlade "Representative Lawmaking" respektive "Principles of Legislation", med en grundläggande distinktion mellan lagen och själva processen där den frambringas).<sup>4</sup> Lagstiftningen

är för Waldron inte minst ett uttryck för s.k. "affirmative empowerment" (jfr s. 36), som inte kan tillgodoses på annat håll i en fungerande demokrati. Här har han otvivelaktigt vissa poänger; även den som i grunden gillar domstolsmakt bör värna lagstiftningens integritet och genomslagskraft. Det bör också understrykas att Waldron inte är emot konstitutionalism i sig, som ett uttryck för att konstitutioner är viktiga, utan endast vänder sig mot vad han upplever vara ett missbruk av begreppet i viss amerikansk doktrin.

Dock framstår alltså en del i boken som föråldrat och delvis problematiskt, eftersom utvecklingen både i USA och Storbritannien sedan 2016 nog innebär att vissa av Waldrons teorier måste ses i ett nytt ljus. Att exempelvis tala om konstitutionalism som "a dead dogma" (s. 23), varigenom dess försvarare försöker tvinga den som tycker att "the government shouldn't be allowed to do just anything into an acceptance of the doctrine that it is unwise to allow the government to do a lot" (s. 32), är kanske formuleringar som Waldron i dag skulle vilja fila lite närmare på.

Och om det är lätt att förfasas över utvecklingen i USA under Trump, vad ska man då säga om Ungern, Turkiet eller Ryssland? När Waldron med emfas vänder sig mot varningar för majoritetstyranni om domstolsmakten försvagas och väljer att räkna upp ett antal andra tänkbara skyddsmekanismer för en fungerande demokrati (s. 234), så är det faktiskt rätt slående hur lätt just sådana mjuka element trampas på av allsköns diktatorer och semiditon i världens alla hörn. Även om Waldron medger att något sådant som majoritetstyranni faktiskt kan existera (s. 236), så understryker han samtidigt att termen inte ska begagnas "simply to mark the speaker's disagreement with the outcome of a majority decision". Men nog borde en internationellt

4 Se särskilt s. 153 f. Här understryks bl.a. (se s. 146 f), med hänvisning till Bentham, behovet av närmare vetenskapliga studier kring denna process. Det kan nämnas att 2007-10 utkom i Holland en tidskrift betitlad "Legisprudence", som ambitiöst tog sig an denna uppgift. Såvitt känt tycks den tyvärr inte ha fått någon direkt efterföljare.

ledande rättsfilosof nu, år 2019, ha anledning att problematisera denna begreppsbildning ganska avsevärt? Även situationen i Storbritannien är för övrigt bitvis beskriven i vad som i dag framstår som ganska förskönande ordalag (se t.ex. s. 200).

Som denna korta översikt visar erbjuder denna intressanta bok rik läsning och åtskilliga ideologiska och konstitutionella impulser, oavsett om läsaren gillar dess innehåll och tankevärld eller inte. De kritiska synpunkter som framförts ovan bottnar kanske mer i den snabba omvandling och dramatiska

omvandlingar som inte minst den anglosaxiska världen utsatts för sedan 2016, snarare än brister i framställningen som sådan. Utvecklingen sedan dess i Storbritannien, USA och flera andra här nämnda länder har kort sagt inte försvagat konstitutionalismens sak. Förhoppningsvis kan Waldron återkomma till ämnet och då även ta dessa oroande faktorer i beaktande.

Joakim Nergelius är professor i rättsvetenskap vid Örebro universitet.

E-post: joakim.nergelius@oru.se

**Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!**  
**[www.statsvetenskapligtidskrift.org](http://www.statsvetenskapligtidskrift.org)**