



Hotbildsentreprenörens verktygslåda

Johan Eriksson och Erik Noreen

KBM:S TEMASERIE | 2006:6



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM:S TEMASERIE | 2006:6

Hotbildsentreprenörens verktygslåda

Johan Eriksson och Erik Noreen

Titel: Hotbildsentreprenörens verktyglåda
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsillustration: AB Typoform
Upplaga: 2 000 ex

ISSN: 1652-2915
ISBN: 91-975934-2-7
KBM:s dnr: 0216/2002
Grafisk form: AB Typoform
Tryck: Edita, Västerås 2006

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från
Krisberedskapsmyndigheten, materieförvaltning.
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se
KBM:s temaserie 2006:6

Innehåll

KBM:s förord	5
Förord	6
Vad innebär hotbildernas politik?	8
Hur agerar framgångsrika hotbildsentreprenörer?	11
Tio strategier för framgångsrika hotbildsentreprenörer – en sammanfattning	14
1. Att skylla på någon – oavsett om det finns en fiende eller ej	14
2. Att använda hotbildsretorik och tänka på dess konsekvenser	15
3. Att smida medan järnet är varmt	17
4. Att ta äganderätten över ett hot	18
5. Att skapa allianser, även oheliga	19
6. Att tänka i termer av "vi och de andra"	21
7. Att använda analogier	23
8. Att utnyttja (och desarmera) mediernas logik	24
9. Att utnyttja (och desarmera) forskning och expertis	26
10. Att gilla läget – anpassa agerandet till omständigheterna	27
Hur kan hotbildsanalys göras ansvarfull och effektiv?	30
1. Anlita djävulens advokat!	30
2. Tydliggör hotbilders konsekvenser!	30
3. Kommunicera policyrelevant forskning!	31
Att läsa vidare	32
Kontakta oss	34

KBM:s förord

Denna skrift är ett resultat från det KBM-finansierade forskningsprojektet ”Hotbildernas politik”. Inom ramen för projektet har forskarna analyserat hur hotbilder skapas och under vilka omständigheter de hamnar på respektive avförs från den politiska dagordningen. Hur inflytelserika aktörer, så kallade hotbilds-entreprenörer, agerar då hotbildernas dagordning formuleras och förändras.

Skriften är baserad på den forskning som bedrivits inom projektet om kun-

skap och idéer kring hotbildsprocessers dynamik. Skriften är fri från snåriga teori- och metodresonemang, vilket gör den läsvänlig.

För den som vill fördjupa sig på området finns i slutet av skriften tips för vidare läsning, bland annat om det som utöver denna skrift publicerats inom ramen för projektet.

Författarna svarar för innehållet i rapporten.

Louise Mwinyipembe
Forskningssamordnare
Krisberedskapsmyndigheten

Förord

Hur kommer det sig att vissa hotbilder får politiskt genomslag, men inte andra? Vår utgångspunkt är att det inte finns något enkelt eller naturligt samband mellan ”verkliga” hot och de hotbilder som får uppmärksamhet av myndigheter, statsmakt och medier. Hotbilder filtreras genom byråkratiska, politiska, psykologiska och mediala processer. Mot denna bakgrund är huvudsyftet med rapporten att redogöra för olika strategier som hotbildsentreprenörer använder sig av när de försöker forma den politiska dagordningen. Vi beskriver tio sådana strategier, som handlar om bland annat retoriska grepp, ”timing”, medielogik och expertmakt. Därtill diskuterar vi kortfattat några allmänna råd för hur hotbildsanalys kan göras mer effektiv och ansvarsfull.

Skriften riktar sig framför allt till analytiker, informatörer, myndighetschefer och politiker som arbetar med hot- och riskanalys på alla nivåer – internationellt, nationellt, regionalt och lokalt. De resonemang och råd som

framförs är relevanta för alla slags sakområden inom vilka hot- och riskanalys genomförs – exempelvis säkerhetspolitik, infrastruktur, energi, kommunikation, information och medier samt miljö och hälsa. Skriften innehåller ingen fotnotsapparat och heller ingen uttalad teoretisk eller metodologisk diskussion. Eftersom vi riktar oss till en bredare och delvis annorlunda krets än våra kolleger inom samhällsvetenskaplig forskning har vi dessutom ansträngt oss för att skriva på ett sätt som är fritt från inomvetenskaplig jargong. Kvarvarande brister i detta eller andra avseenden är vi naturligtvis ensamma ansvariga för.

Till formen är detta alltså ingen forskningsrapport, utan snarare en policyorienterad skrift. Till innehållet är det dock forskningsbaserade argument och observationer som förs fram. Denna forskning har genomförts inom projektet *Hotbildernas politik*, som härmed avslutas. Ett stort tack riktas till Krisberedskapsmyndigheten och dess föregångare Överstyrelsen för civil beredskap, som i olika omgångar gett

finansiellt stöd till vår forskning. Forskningen har genomförts vid Utrikespolitiska institutet, Södertörns högskola och Uppsala universitet. Ett särskilt tack riktas till Utrikespolitiska institutet, som förvaltat projektet och dessutom huserat flera av våra medarbetare. Sist men inte minst vill vi tacka doktorand Roxanna Sjöstedt för

konstruktiva synpunkter på tidigare utkast av denna skrift.

Författare till skriften är *Johan Eriksson*, docent i statsvetenskap vid Södertörns högskola samt forskare vid Utrikespolitiska institutet, och *Erik Noreen*, docent i freds- och konfliktforskning vid Uppsala universitet.

Stockholm, augusti 2006

Vad innebär hotbildernas politik?

Att lyfta fram eller tona ned hot och risker handlar inte enbart om att påtala vad som är mer eller mindre farligt. Hotbilder är också uttryck för skilda idéer och intressen, samt olika psykologiska mekanismer. Hotbilder innebär även politiska risker och möjligheter. Låt oss illustrera detta med några uppmärksammade händelser.

När bomberna exploderat på pendeltågen i Madrid den 11 mars 2004 slog den spanska regeringen genast fast att det var den baskiska separatist-rörelsen ETA som låg bakom attentatet. Regeringen fick till och med FN:s säkerhetsråds stöd för en resolution som hävdade ETA:s skuld, något som visade sig vara felaktigt. Dådet var istället iscensatt av en islamistisk grupp med ideologisk anknytning till al Qaida. Redan innan detta kunde fastställas straffade väljarna premiärminister Aznar, som förlorade det stundande valet. I väljarnas ögon hade Aznar, genom sitt militära stöd till USA:s invasion av Irak, gjort Spanien till måltavla för den internationella terrorismen.

Flodvågskatastrofen i Sydostasien på annandag jul 2004, liksom Estoniakatastrofen 1994, var båda dramatiska händelser som inte enbart innebar ond, bråd massdöd. De ledde också till att begrepp som tidigare var okända för de flesta människor – tsunami och bogvisir – plötsligt var på var mans läppar. Inte långt efter flodvågskatastrofen inträffade en ny underjordisk jordbävning i Indiska Oceanen, som eventuellt hade kunnat orsaka en tsunami. Till skillnad från den nyligen inträffade katastrofen ledde rapporterna om denna jordbävning till att chefer på alla nivåer snabbt infann sig på sina myndigheter och formligen slet faxmeddelanden ur händerna på varandra. På liknande sätt ledde Estoniakatastrofen till att en rad incidenter med bristfälliga bogvisir på andra fartyg uppmärksammades veckorna strax efter tragedin. I båda fallen följde också långa politiska efterspel, där skuld och ansvar fördelades genom av regeringen tillsatta kommissioner och där företrädare för olika intressen försökte vinna politiska poänger.

Våren 2006 upptäcktes de första fallen av fågelinfluensa i Sverige. Medan vissa kvällstidningar använde krigsrubriker för att varna för en annalkande pandemi, försökte experter och vetenskapsjournalister snarare tona ned det hela, åtminstone som ett potentiellt hot mot människan. Åter andra, däribland en del riskforskare, ställde sig frågande till hur båda sidor egentligen kunde vara så säkra på sin sak. Med tanke på de skräckinjagande rubrikerna i vissa medier skulle man kunna tro att allmänhetens rädsla för fågelinfluensa ökade dramatiskt. Men så var alltså inte fallet. Forskning har visat att inte bara myndigheter utan också individer har en tendens att tona ned snarare än att överdriva olika hot. Myndigheter agerar ibland medvetet för att undvika panik, även om de egentligen tror att hotet är betydligt allvarigare än vad de vill erkänna. Märkligt nog tycks en fascination för hot och risker kunna förenas med en avsaknad av rädsla. Hotbilder säljer, men de gör inte nödvändigtvis människor rädda. På individplanet är den psykologiska reaktionen ofta att ”det händer andra men inte mig”, vilket kan förklara människors benägenhet att utsätta sig själva för risker (exempelvis genom att röka, ha oskyddat sex utanför stadiga förhållanden, eller köra bil utan att använda bilbälte).

Inför millennieskiftet 1999–2000 var oron stor inför vad ett retfullt datorproblem kunde tänkas ställa till med. Det spekulerades i att det så kallade år 2000-problemet (eller ”Y2K-buggen”) skulle kunna leda till alltifrån

elavbrott och krånglande bankomater till kraschande flygplan. Alla dessa problem skulle inte bara innebära enorma kostnader, utan också kunna leda till upplopp och allmänt kaos. Enligt vissa scenarier skulle detta kunna utnyttjas av kriminella nätverk och terroristgrupper. Miljontals kronor hade spenderats på att uppdatera system och förbereda myndigheter inför vad som skulle kunna hända. Men när röken från nyårsraketerna lagt sig infann sig ett stort lugn. Skräckscenarierna visade sig vara betydligt överdrivna. Datorbuggen var ett verkligt problem, men de hotbilder som utmålats besannades aldrig. Medan experterna hade varnat för att omkring 90 procent av världens datorer och andra maskiner som var beroende av datorer skulle krascha, blev resultatet snarare det motsatta. I Sverige, där förberedelserna varit omfattande, uppstod endast smärre störningar bland annat i en del sjukhusutrustning. Men även i de länder, myndigheter och företag där förberedelserna inte varit lika noggranna, var konsekvenserna små. Inom kort hade hotbilderna, liksom själva datorbuggen, fallit i glömska.

Konsekvenserna av terrorattackerna i USA den 11 september 2001 var inte bara att omkring 3000 människor dog och att flera hus kollapsade. De förödande attackerna möjliggjorde också en hel rad omfattande reformer och insatser. Utan ”9/11” hade följande beslut varit, om inte otänkbara, så åtminstone betydligt svårare att få politiskt stöd för: USA:s invasion av Irak, USA:s Patriot Act och Department of

Homeland Security, FN:s terrorlista, EU:s skärpta terrorlagar, samt förslaget att svensk militär kan användas för väpnade insatser mot terrorister. Vi diskuterar här inte om det fanns goda eller mindre goda skäl bakom dessa initiativ – det är en helt annan fråga. Vi vill enbart peka på hur en dramatisk händelse kan möjliggöra omfattande insatser och reformer, som dessförinnan skulle ha varit mycket svåra att genomföra, trots att sådana idéer och förslag diskuterats tidigare. Exempelvis diskuterades förslaget om ett Department of Homeland Security långt innan ”9/11”, men det var först efter terrorattentaten som Bush ville genomföra reformen.

Vad dessa exempel visar är att det knappast finns några naturliga eller enkla samband mellan å ena sidan de verkliga sannolikheterna eller konsekvenserna av olika hot, och å andra sidan det politiska genomslaget för en viss hotbild. Våra exempel demonstrerar mer specifikt att det kan straffa sig politiskt att snabbt binda sig vid en specifik hotbild, vilket reaktionerna på

terrorattackerna i Madrid 2004 visade. Hotbilder kan också få stor uppmärksamhet utan att nödvändigtvis väcka rädsla, vilket visas av reaktionerna på fågelinfluensan. Överdrivna hotbilder som kopplas till en given tidpunkt och sedan inte realiserats kan leda till antiklimax och att hotbilderna snabbt glöms bort, vilket anknyter till fenomenet ”den som ropar på vargen”. Vidare kan hotbilder kring tidigare relativt okända fenomen, till exempel tsunamis och krånglande bogvisir, få ett stort men temporärt genomslag i samband med katastrofer. Katastrofer kan också möjliggöra genomförande av kontroversiella reformer och riskfyllda internationella insatser, vilket visas av ”9/11”. Oavsett hur allvarliga följderna av ett realiserat hot är, exempelvis i form av antal döda, så är uppmärksammade hotbilder ofrånkomligen resultatet av psykologiska, politiska, byråkratiska och mediala processer genom vilka skilda tolkningar, idéer och intressen filtreras. Vi kallar dessa processer *hotbildernas politik*.

Hur agerar framgångsrika hotbildsentreprenörer?

Varför blir vissa hotbilder uppmärksammade och leder till politiska åtgärder, men inte andra? Vår utgångspunkt är att hotbilder inte kan tala för sig själva – ett påstående som kanske kan tyckas kontroversiellt då naturkatastrofer, terrorattacker, massmord och pandemier inträffar. Vi menar ändå att oavsett hur den enskilde drabbas av och upplever en specifik hotbild krävs det aktörer som uttalar, tolkar och lyfter fram (alternativt tonar ned) hotbilder för att de ska få genomslag. Därmed inte sagt att kriser, katastrofer, vetenskapliga upptäckter och andra händelser inte har någon betydelse för att hotbilder uppmärksammas. Tvärtom – sådana händelser öppnar ofta stora möjligheter för att en viss hotbild ska få genomslag. Poängen är att yttre händelser och strukturer, trots deras uppenbara betydelse, inte är tillräckliga för att hotbilder ska få genomslag i debatt och politik. Det måste alltid finnas aktörer som aktivt sållar, tolkar och förmedlar hotbilder. Även i de situationer där hotbildernas realitet förefaller uppenbara – som då terroristattacker sker eller pandemier bryter ut – finns alltid utrymme för olika sätt att tolka

och förstå verkligheten. Några tonar ned ett hot, andra utfärdar kraftfulla varningar och ytterligare andra undrar hur säker endera sidan egentligen kan vara på sin sak.

Mot denna bakgrund finner vi det väsentligt att fokusera på hur inflytelserika aktörer agerar då hotbildernas dagordning formuleras. Vi kallar dessa aktörer ”hotbildsentreprenörer”, vilket avser aktörer som aktivt sållar, tolkar och propagerar för (eller nedtonar) hotbilder. I princip kan vem som helst agera i rollen som hotbildsentreprenör, men när det gäller påverkan på statsmakternas och myndigheternas dagordningar är det självfallet vissa grupper som är mer inflytelserika än andra, såsom politiker, myndighetschefer, analytiker, lobbyister, forskare och journalister.

Vilka strategier använder sig hotbildsentreprenörer av? Under vilka omständigheter är dessa mer eller mindre framgångsrika? Vi diskuterar här tio strategier som finns i den framgångsrika hotbildsentreprenörens verktygslåda. Strategierna sammanfattas här i tabellform, och diskuteras därefter mer utförligt.

Strategi	Innebörd	Möjliga konsekvenser
1. Att skylla på någon – oavsett om det finns en fiende eller ej	Om aktörerna bakom ett hot kan identifieras, oavsett om det finns ett uppsåt eller inte, så är det lättare att få uppmärksamhet för hotbilden.	Om skyldiga kan utpekas är det också lättare att klargöra vem eller vilka som får ansvar att bemöta hotet. Att tidigt binda sig vid en bestämning av vem fienden är kan straffa sig politiskt, om bedömningen senare visar sig vara felaktig.
2. Att använda hotbilsretorik och tänka på dess konsekvenser.	Ordval och tonläge påverkar möjligheterna att få uppmärksamhet för en hotbild. Faror som betecknas som hot mot den nationella säkerheten gör anspråk på att tas på större allvar än andra faror.	Olika sorters retorik legitimerar olika sorters åtgärder. Krigsretorik underlättar militära insatser, brottsretorik banar vägen för polisiära lösningar. Retorik kan underlätta eller försvara samarbeten, liksom tona ned eller underblåsa konflikter.
3. Att smida medan järnet är varmt.	Kriser, maktskiften, remissomgångar och andra händelser är tillfällen då det är lättare att påverka dagordningen än annars. Tiden för påverkan är dock ofta knapp, så det gäller att ta tillfället i akt. Genomslaget kan vara stort men är ofta temporärt.	Att vänta på det gyllene tillfället kan vara demoraliserande även för den mest framgångsrike hotbildsentreprenör. Opportunism måste kombineras med långsiktighet och uthållighet.
4. Att ta ägan-derätten över ett hot.	Hotbilder som institutionaliseras har en stark position på dagordningen. Detta sker via fördelning av organisatoriskt ansvar, budgetposter, anställning av experter och upprättande av rutiner för hantering av hotbilden	Institutionaliserade hotbilder är svåra att utmana. Ofta krävs en större kris för att förändra den rådande strukturen. Myn-dighetsövergripande hotbilder kan vara nödvändiga för effektiv och mångsidig hantering, men samtidigt skapa osäkerhet och rivalitet.
5. Att skapa allianser, även oheliga.	Viktig strategi för aktörer som inte ensamma dominerar dagordningen. Det är ofta lättare att vara överens om en hotbild, än vad som bör göras åt den. Detta underlättar för politiska motståndare att gå in i oheliga hotbillsallianser.	Politisering undviks, vilket kan underlätta att en hotbild får en stark position på dagordningen, men samtidigt minska intresset för att debattera den. Oheliga allianser riskerar att få kritik, vilket leder bort uppmärksamheten från hotbilden.

Strategi	Innebörd	Möjliga konsekvenser
6. Att tänka i termer av "vi och de andra".	Kraftfullt verktyg för att få uppmärksamhet för en hotbild, särskilt då fiender kan utpekas. "Vi och de"-tänkande är även en vanlig reaktion i kriser och då plötsliga yttre hot upplevs.	Skapar sammanhållning för den grupp som betecknas som "vi" – interna skiljaktigheter hamnar i skymundan. Samtidigt genereras konflikter med grupper som utpekas som "de andra". Riskerar att underblåsa främlingsfientlighet.
7. Att använda analogier.	Tydliga, enkla och träffande analogier – avgränsade i tid och rum – gör det lättare att få uppmärksamhet för hotbilder som annars uppfattas som abstrakta eller irrelevanta.	Långsökta analogier kan göra att en hotbild uppfattas som mindre realistisk eller mindre relevant.
8. Att utnyttja (och desarmera) mediernas logik.	Medier ger ofta stort utrymme åt hotbilder. Uppmärksamhet i medier är särskilt viktigt för aktörer som kämpar mot en dominerande hotbild och vill framföra en alternativ uppfattning.	Hotbilder i medier riskerar att överdrivas och förenklas. Aktörer som representerar en etablerad hotbild kan misstänkliggöras som illojala om de för fram alternativa hotbilder i medier.
9. Att utnyttja (och desarmera) forskning och expertis.	Hänvisning till forskning och expertis skapar trovärdighet och gör det därför lättare att få uppmärksamhet för en hotbild. Ju större enigheten är bland experter, desto lättare är det att få genomslag för hotbilden.	Forskning som får genomslag kan lätt överdrivas och politiseras – dvs. användas som slagträn i politiska debatter.
10. Att gilla läget.	Tillämpningen av ovanstående strategier måste anpassas till rådande omständigheter, av vilka en del kan vara stabila och andra snabbt föränderliga.	Ett dynamiskt och ständigt anpassat agerande är pragmatiskt, men kan uppfattas som inkonsekvent och principlöst.

Tio strategier för framgångsrika hotbilds-entreprenörer – en sammanfattning

Vi vill betona att samtliga strategier inte nödvändigtvis rekommenderas. Översikten handlar snarare om vilka strategier vi observerat i vår forskning. Dessa har under vissa omständigheter visat sig vara framgångsrika för den som av olika skäl vill påverka dagordningen. Listan är inte fullständig och det har heller inte varit vår avsikt att täcka in allt. Här redovisas ändå ett brett spektrum av olika strategier som hotbildsentreprenörer använder sig av – i Sverige såväl som i andra länder, liksom på det internationella planet.

1. ATT SKYLLA PÅ NÅGON – OAVSETT OM DET FINNS EN FIENDE ELLER EJ

Om man ska lyckas få uppmärksamhet för en hotbild är det ofta framgångsrikt, ibland rentav ofrånkomligt, att skuldbelägga någon stat, organisation, grupp eller individ. De politiska konsekvenserna av en hotbild skiljer sig emellertid åt beroende på om det är en fiende som utpekas ("antagonistiska hot") eller om det är olyckliga omständigheter som anses ligga bakom ett hot ("strukturella hot"). De hotbilds-entreprenörer som försöker påverka den säkerhetspolitiska dagordningen talar nästan uteslutande om fiender – vare sig dessa är terrorister, fiendtligt sinnade stater, kriminella nätverk eller rentav

femtekolonnare inom den egna staten. Försvarsberedningen har sedan andra hälften av 1990-talet uttryckligen avgränsat det säkerhetspolitiska begreppet till sådana hot som är orsakade av fiendtligt sinnade aktörer. Socialpsykologisk forskning har också visat att det knappast finns något mer skrämmande än upplevelsen av att någon *medvetet* vill skada dig. Kanske är det därför som krig och terrorism prioriteras mycket högt på dagordningen, även om naturkatastrofer, epidemier och trafikolyckor är betydligt vanligare och generellt sett orsakar mer död och förödelse.

Upplevelsen av en *okänd* fiende kan orsaka mer rädsla än om fienden är känd. När man inte kan identifiera fienden är det också svårare att veta varför, hur och när denne okände fiende ska slå till. Ovissheten spär på rädslan, och ökar därmed möjligheten att få uppmärksamhet för hotbilden, även om den är diffus. För beslutsfattare, som har ett intresse av att mana till lugn och undvika panik, ligger det därför nära till hands att så tidigt som möjligt peka ut en tydlig fiende. Att detta är politiskt riskfyllt har vi redan pekat på, genom exemplet med den spanske premiärministern Aznar och attentaten i Madrid den 11 mars 2004.

Men även då det inte går att peka ut någon fiende förekommer skuldbeläggning. Viljan och även det politiska behovet att lägga skulden på någon individ, grupp eller organisation är alltid stor då hotbilder står i fokus. För vissa hotbilds-entreprenörer kan det vara ett försök att svärta ned aktörer inom

eller utom den egna organisationen som man har någon intressekonflikt med. Detta förekommer i såväl partipolitiken som byråkratin, organisationslivet och i mediernas värld. Den uppmärksammade tsunamikommissionen lade ovanligt tydligt skulden på ett antal namngivna beslutsfattare, och fokuserade inte enbart på strukturella fel och brister i krishantering. Efterspelet till en misslyckad hantering av realiserade hot brukar ofta leda till att någon person symboliskt får ta på sig skulden och därmed offras genom avsked eller omplacering, även om hanteringen och maktutövningen i praktiken var ett komplicerat samspel mellan en mängd olika aktörer. Kraven på att ministrar, andra beslutsfattare och handläggare ska avgå i samband med en dåligt hanterad kris är en vanlig respons från politiska motståndare och inte minst medier – den tredje statsmakten. Skuldbeläggning kan naturligtvis också ske när det handlar om antagonistiska hot. Trots att den omedelbara skulden läggs på den eller de som med uppsåt realiserar ett hot, så är situationen knappast politiskt riskfri för de drabbade. Den amerikanska 11-septemberkommissionen gav omfattande och mycket skarp kritik mot en lång rad chefer och myndigheter, för att de inte tagit föregående varningar om terrorangrepp från al Qaida på allvar. Bush-kritiker har heller inte varit sena med att utnyttja katastrofen för att skuldbelägga beslutsfattare inom amerikansk utrikespolitik – det vill säga att landets utrikespolitiska agerande skulle vara en grogrund till hat mot USA.

2. ATT ANVÄNDA HOTBILDS- RETORIK OCH TÄNKA PÅ DESS KONSEKVENSER

Det sätt man väljer att tala om hot och risker på har oundvikligen psykologiska och ofta även politiska konsekvenser. Oavsett hur mycket fakta man har på bordet till stöd för ett hot är varje formulering av hotbilden endast en tolkning. Den kan vara hur välgrundad som helst, men en hotbildsintreprenör får alltid vara beredd på att bemöta alternativa tolkningar och kritik. Beroende på den information, världsbild, identitet eller det intresse som en hotbildsintreprenör utgår ifrån, kan situationen tolkas på olika sätt – från att man kan påstå att hotet är över- eller underdrivet eller inte alls existerar, till att man hävdar att hotet är av annan karaktär och har andra konsekvenser än vad som påstås av andra.

Tage Danielssons kåseri om kärnkraftsolyckan i Harrisburg är ett lysande exempel på hur omstridd hotbilsretorik kan vara. Han raljerade över hur experter försökte tona ned händelsen genom att tala om den låga sannolikheten för att sådana olyckor sker: ”Det som hände i Harrisburg är så otroligt osannolikt att det egentligen nog inte har hänt!”

Verkligheten kan i princip tolkas på ett oändligt antal sätt, med ofta väldigt olika konsekvenser för hur människor reagerar. Att påstå att 90 procent av befolkningen kommer att överleva vid en kärnkraftsolycka får folk att reagera annorlunda än om man säger att tio procent kommer att dö. Båda tolk-

ningarna innebär samma sak, men den förstnämnda inger mer lugn än den sistnämnda. Kunskap om sådana psykologiska mekanismer kan utnyttjas i en rad sammanhang, alltifrån lansering av hotbildsanalyser till marknadsföring av produkter.

Om man säger att ”detta är ett nationellt säkerhetshot” gör man anspråk på en snabb prioritering av frågan och kan då också legitimera extraordinära åtgärder såsom sekretess, intrång i den privata integriteten och till och med våldsinsatser. Sådana åtgärder skulle i ett demokratiskt samhälle knappast kunna försvaras om man inte först utmålade ett problem som just ett nationellt eller möjligen internationellt säkerhetshot. Detta innebär inte att vi är kritiska mot att hotbildsintreprenörer formulerar hotbilder mot den nationella säkerheten. Det kan finnas såväl sakliga som osakliga skäl för detta – till exempel information om förestående terrorattacker eller rent partipolitiska skäl. Vi konstaterar endast att det är nödvändigt att tala om ”hot mot den nationella säkerheten” för att legitimera extraordinära åtgärder, oavsett om dessa är moraliskt försvarbara eller ej.

Hotbilsretoriken har också konsekvenser för vem eller vilka som får ansvaret för att hantera problematiken, vilket kan vara såväl en börda som något eftersträvanvärt för en myndighet (se punkt 4 nedan). Om ett dataintrång via Internet tolkas som ”informationskrigföring” ligger det nära till hands att militären får ett ansvar. Om samma incident istället tolkas som

”cyberbrottslighet” är det sannolikt att polisen kopplas in. Om däremot incidenten enbart ses som ett ”IT-problem” är det mer troligt att ansvaret stannar hos systemadministratörer.

Att ändra språkbruk kan alltså öppna nya möjligheter för olika aktörer. Ett exempel är hur försvarsindustri, försvarsforskning och andra aktörer som haft epitetet *försvar* i Sverige och andra länder under senare år allt mindre talar om *försvar* och istället talar om *säkerhet*. Detta är en uppenbar anpassning till den nya verklighet som stavas minskade försvarsanslag, ökad betydelse av civil-militär samverkan, samt den nya marknad för ”säkerhetsanalys” och diverse bevaknings- och larmsystem som blommat upp efter ”9/11”. Belysande är hur det amerikanska och patriotiskt klingande uttrycket *homeland security* börjat användas även på den europeiska kontinenten, men då främst av olika aktörer inom näringslivet. Om försvarsindustrin och försvarsforskningen inte ändrar sitt språkbruk finns risken att inte bara drabbas av minskade intäkter och anslag, utan också att gå miste om de nya finansieringsmöjligheter som den nya ”säkerhetsmarknaden” erbjuder. Återigen: vi är varken upprörda eller glada över en sådan retorisk anpassning, vi är endast ute efter att belysa hur effektfulla olika retoriska grepp kan vara.

Det ofrånkomliga valet av retorik har alltså uppenbara konsekvenser. Är man medveten om retorikens konsekvenser är det lättare att åstadkomma och undvika olika psykologiska och

politiska konsekvenser. Att välja språkbruk är förmodligen också den strategi som en hotbildsentreprenör enklast kan ändra och utnyttja.

3. ATT SMIDA MEDAN JÄRNET ÄR VARTM

En skicklig hotbildsentreprenör har tålmod och vet att ta tillfället i akt. Han eller hon väntar på en möjlighet att få uppmärksamhet för sin hotbild på samma sätt som en surfare väntar på en bra våg. När det händer något som bryter den vardagliga lunken i politiken och byråkratin – vilket kan vara alltifrån en terrorattack till en remissomgång – gäller det att agera.

Dramatiska händelser såsom krigsutbrott, terroristattacker, kärnkraftshaverier eller omfattande elavbrott öppnar stora möjligheter för att få uppmärksamhet för hotbilder som annars inte har prioriterats. Dramatiska händelser kan alltså inte enbart möjliggöra genomslag för en hotbild, utan också innebära att hotbilder som redan finns på dagordningen nedprioriteras eller helt avförs från dagordningen. När den ryska ubåten U 137 gick på grund i Karlskrona skärgård hösten 1981 fick ”ubåtshotet” snabbt en mycket starkare prioritering än det haft innan – en effekt som bestod i ett helt decennium, fram till kalla krigets slut. ”9/11” hade uppenbarligen en mycket tydlig effekt på omprioriteringen av hotbilder inte bara i USA utan i hela världen, inklusive FN och EU. Internationell terrorism lyftes fram som det centrala hotet, vilket också innebar att det blev svårare

att få samma uppmärksamhet för en rad andra hotbilder. Ett exempel är det dessförinnan mycket upphäussade cyberhotet – som efter ”9/11” inte alls syntes lika mycket i medierapportering och policydokument.

Det måste dock betonas att det inte är händelserna i sig som lyfter fram en viss hotbild. Händelsen kan kraftigt öka möjligheten att få uppmärksamhet för en viss hotbild, men bakom ett genomslag finns alltid aktörer som antingen känner sig tvingade att resonera om en hotbild, eller tar tillfället i akt för att lyfta fram en hotbild. Om någon inte känner sig tvingad att lyfta fram en viss hotbild, eller inte tar chansen att göra det, händer inte mycket med dagordningen. Hotbilder talar inte för sig själva, hur skrämmande och betydelsefulla de än kan vara.

Men det är inte enbart dramatiska och oförutsedda händelser som öppnar möjligheter. Även mer rutinmässiga och regelbundna händelser är viktiga, såsom budgetförhandlingar, remissomgångar och inte minst politiska val. Inom försvars- och säkerhetspolitiken rullar försvarsbesluten i en jämn flerårscykel. När beredningsarbetet och betänkanden är skrivna stängs det tillfälliga fönstret för påverkan, tills det blir dags att förbereda ett nytt försvarsbeslut.

Alla händelser innebär dock inte att en viss hotbild hamnar i blickfånget. Händelser kan också avdramatisera – göra det möjligt att tona ned en dominerande hotbild. Detta kan i sin tur öppna för en rad andra hotbilder, som dessförinnan inte fick samma upp-

märksamhet. Andra världskrigets slut undanröjde det nazistiska hotet mot Europa, men öppnade å andra sidan för en tydligare fokus på Sovjetunionen som militärt hot, liksom på den militärtekniska utveckling som kom att stavas kärnvapen, långdistansmissiler och kapprustning. Kalla krigets slut och Sovjetunionens sammanbrott undanröjde hotet om ett europeiskt storkrig som under hela efterkrigstiden totalt dominerat den säkerhetspolitiska dagordningen. Plötsligt började beslutsfattare, försvarspolitiker och säkerhetspolitiska planerare aktivt söka nya svar på frågan om vad som utgör ett säkerhetspolitiskt hot. Analytiker och forskare kände sig antingen tvingade, eller tog tillfället i akt att förespråka ett breddat säkerhetsbegrepp. Till detta räknades bland annat spridning av NBC-vapen, organiserad brottslighet, terrorism, cyberhot, epidemier, naturkatastrofer och miljöförstöring. Allt detta må ha existerat innan Berlinmurens och Sovjetunionens fall, men det krävdes ingenting mindre än ett slut på kalla kriget för att en breddad hotbild skulle få tydligt genomslag på den säkerhetspolitiska dagordningen.

Händelser som andra världskrigets och kalla krigets slut skiljer sig alltså i flera avseenden från katastrofer som "9/11" och andra världskrigets utbrott. De båda senare händelserna innebar en tydlig prioritering av en specifik hotbild, på bekostnad av andra. Andra världskrigets och kalla krigets slut, däremot, gav utrymme för en bredare diskussion om olika hotbilder. En specifik hotbild

kan återigen få dominerande status, vilket möjligen håller på att ske genom den tydliga fokuseringen på internationell terrorism. Att nå en dominerande ställning kan underlättas om en övergripande doktrin fastställs som lyfter fram just det hotet, om det råder konsensus bland experter och beslutsfattare, och om särskilda myndigheter tilldelas ansvar för att hantera hotbilden.

4. ATT TA ÄGANDERÄTTEN ÖVER ETT HOT

Ett säkert sätt att bekräfta en hotbilds position på dagordningen är att få ett formellt ansvar för att analysera och hantera just den hotbilden. Det handlar om att institutionalisera hotbilden genom att rutiner och särskilda budgetposter upprättas och att personal anställs eller tilldelas för uppgiften. Detta är naturligtvis betydligt lättare sagt än gjort. Men om man lyckas har man en relativt trygg position inte bara för hotbilden utan också för ens egen organisation.

Säkerhetspolisens traditionella äganderätt gällande terroristhot utmanas nu från flera håll. Flera militära företrädare och försvarspolitiker menar att militären bör få en ökad roll i terroristbekämpning, vilket tidigare varit tabu. Förespråkarna menar att Försvarmakten inte bara kan bidra med hotbildsanalys via militära under rättelse- och säkerhetstjänsten samt Försvarets radioanstalt, utan också med väpnade insatser om en terroristattack skulle inträffa. Bakgrunden till detta nya intresse är inte enbart att den inter-

nationella terrorismen ändrat karaktär. Till bilden hör också militärens ökade intresse för alternativa hotbilder i en tid då militära angrepp mot Sverige – den hotbild Försvarsmakten en gång byggdes upp för att bemöta – inte anses vara aktuella.

Äganderätten över en hotbild innebär dock sällan ett monopol för en enda myndighet. Ofta handlar det om kluster av myndigheter och organisationer som får olika och ibland överlappande roller att spela. Ett belysande exempel är hur äganderätten fördelats inom området IT-skydd och informationssäkerhet. Detta hett åtråvärda sakområde dök upp i samhällsdebatten under 1990-talet och var länge föremål för en omfattande revirstrid om vilken eller vilka aktörer som skulle få en roll att spela. Så småningom utkristalliserade sig en lösning där Krisberedskapsmyndigheten fick ansvar för samordning och planering, Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen för underrättelser och polisutredning, Post- och telestyrelsen för incidentrapportering, Statskontoret för utvärdering och stöd till styrning och Försvarets radioanstalt samt Försvarets materielverk för teknisktöd, signalspaning och ”red team”-aktiviteter. Även inom andra sakområden har en fördelning av äganderätten skett. Inom kärnkraftssäkerheten agerar exempelvis Strålskyddsinstitutet och Statens kärnkraftsinspektion. På smittskyddsområdet har Smittskyddsinstitutet och Socialstyrelsen viktiga roller att spela.

Motsatsen till såväl hotbildsmonopol som tydlig ansvarsfördelning finner man i USA:s hantering av terroristhotet, där ett mycket stort antal politiska utskott och kommittéer, myndigheter, organisationer, institut och företag är inblandade. För att råda bot på eländet med bristande samordning av underrättelser och insatser skapades efter ”9/11” mastodontministeriet Department of Homeland Security. Detta ministerium för inrikes säkerhet ansvarar inte bara för skydd mot terrorism utan också för skydd mot naturkatastrofer och en lång rad andra hot. Någon tydlig samordning eller förenkling av ansvarsförhållanden är dock svår att skönja. Det nya ministeriet har hittills mest fungerat som en paraplyorganisation. Mångfalden av aktörer som tilldelats eller själva anser sig ha en roll att spela i skyddet mot terrorism och andra hot har snarast ökat. I flera fall har detta skett genom politiska initiativ, som exempelvis skapandet av flera nya universitetsbaserade forskningscentra som helt inriktas mot ”homeland security”. Utvecklingen har inneburit en helt ny marknad, inte bara för forskare som alltid kämpat om knappa medel, utan också för företag som ser en möjlighet att sälja produkter och tjänster för underrättelse- och säkerhetssystem.

5. ATT SKAPA ALLIANSER, ÄVEN OHELIGA

Det brukar heta att ”ensam är inte stark” och det gäller framför allt då vi vill utveckla strategier gentemot det

vi uppfattar vara stora hot mot den nationella säkerheten. Vi finner flera exempel på detta i den internationella politiken. Ryska politiker varnade västländer redan ett par år före attentaten i New York och Washington 2001 för det terrornätverk som leddes av Usama bin Ladin och önskade dessutom ett organiserat samarbete med väst. Först efter den 11 september kom detta samarbete till stånd i form av en anti-terror koalition mellan Ryssland, USA och flera andra länder.

På sätt och vis kan denna koalition betecknas som ohelig. Den amerikanska administrationen har både före och efter terrorattentaten i USA förhållit sig skarpt kritisk till ryska militära offensiver mot självständighetskampen i Tjetjenien, men initialt tystnade denna kritik. Strax efter "9/11" betecknade även den amerikanska administrationen de muslimska rebellgrupperna i Tjetjenien som terrorister. När ett hot uppfattas som mycket allvarligt och anses vara riktat direkt mot den nationella säkerheten är naturligtvis bundsförvant i kampen mot detta i högsta grad välkomna. Sovjetunionen var en välkommen bundsförvant under det andra världskriget i kampen mot nazism och fascism likaväl som Ryssland idag är en bundsförvant i kampen mot väpnad fundamentalism.

I svensk säkerhetspolitik har allianser som överskridit de partipolitiska blockgränserna traditionellt varit vanliga. Under båda världskrigen slöt stora politiska majoriteter upp på neutralitetspolitiken. Under en stor del av efterkrigs-

tiden hette det att den svenska säkerhetspolitiska huvudlinjen "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig" stod över partipolitiska motsättningar. Föreställningen om Sovjetunionen som det stora hotet ifrågasattes endast av kommunister. En än mer övergripande enighet rådde kring hotbilden om supermakternas kärnvapenupprustning.

En modern hotbild som idag enar hela Sveriges riksdag är den globala spridningen av hiv/aids. Dess säkerhetspolitiska relevans betonades av Bill Clinton i slutet av dennes period som president år 2000 och i Sverige försökte kristdemokraterna sedermera sätta denna fråga i ett säkerhetspolitiskt sammanhang. I ett utskottsbetänkande från 2004/2005 enades samtliga partier om att betrakta hiv/aids som ett säkerhetspolitiskt hot. Bland annat hänvisar utskottet till Sveriges omedelbara närhet, framför allt Ryssland, där hiv/aids-fallen 2003 uppgår till närmare en miljon och ökar konstant. Ett Ryssland försvagat av sjukdom, förkortad medellivslängd och minskade födelsetal, blir ett instabilt Ryssland. Med andra ord, frågor som traditionellt stått utanför den säkerhetspolitiska sfären framställs som nya hot mot den ryska och internationella säkerheten.

Under 2003 uppmärksammades smittorisken även av Rysslands president Vladimir Putin som ett hot mot den nationella säkerheten och efter en trög inledning är Ryssland nu en av många aktörer i världen som bedriver hotbildspolitik om hiv/aids. För att denna ska bedrivas framgångsrikt måste

samarbete ske över nationella gränser, till exempel genom internationella aktörer som FN-organet UNAID, Världsbanken samt andra organisationer. Under 2006 har Rysslands federala regering tagit frågan på allt större allvar och till och med fört upp den på G8-mötets dagordning i S:t Petersburg. Men även regionala samarbetsprojekt är nödvändiga såsom det som nu sker mellan Sverige, Baltikum och Ryssland. Nationella gränser sätter knappast stopp för dödliga sjukdomar, droger eller människohandel – sammankopplade problem i den otrevliga katalog vi ibland betecknar som den breddade hotbilden.

Rysslands åtminstone retoriska svängning i hiv/aids-frågan skiljer sig därmed från det mycket hårt drabbade Sydafrika, där politiska och kyrkliga ledare fortsätter att tysta ned epidemins orsaker och konsekvenser.

6. ATT TÄNKA I TERMER AV "VI OCH DE ANDRA"

"När lorten trillar ner på direktörens hatt, då får vi en miljödebatt", hette det i en kuplett av en vänstergrupp på 1970-talet. Denna lustiga refräng visar på ett slående sätt nackdelen med att driva hotbildspolitiken inom ramen för ett "vi och de"-perspektiv. Det är först när vi alla upplever oss drabbade som hotbilden blir riktigt slagkraftig. Bilder på döende sälungar upplevdes som hjärtslitande över klassgränserna. Vändpunkten kom i samband med riksdagsvalet 1988 (det så kallade "sälvalet"), då miljöpartiet kom in riksdagen för första

gången. Så blev miljöfrågan en del av den breddade hotbilden i svenska säkerhetspolitiska utredningar under några år i slutet av förra seklet.

Hiv/aids uppmärksammades inte under Putinadministrationens första år som ett samhällsproblem från Moskvas horisont. Det var något som snarare drabbade sprutnarkomaner i relativt avlägsna regioner, såsom förslummade förorter till Irkutsk och Kaliningrad. Men när smittan börjar krypa närmare inpå Kremls murar är det dags att slå larm. Risken är nu stor att det är "vi" och inte bara "de andra" som drabbas.

Samma insikt om globala epidemiers konsekvenser uppstod när sarsepidemin för några år sedan slog hårt mot stora befolkningscentra på vitt skilda håll i världen – däribland Kanada och Kina.

"Vi och de"-perspektivet inom hotbildspolitiken är riskfyllt i och med att det kan öka spänningar i samhället, försvåra samarbete och till och med underblåsa konflikter. Inte desto mindre är det vanligt att beslutsfattare anlägger ett sådant perspektiv, framför allt då hotet anses drabba den egna identiteten och de värden som den egna gruppen anses omfatta. I nationella uppbyggnadsskeden har det ganska ofta förekommit att beslutsfattare och opinionsbildare utnyttjar folks förakt och rädsla för "de andra" för att stärka den egna nationella gruppen. Ett historiskt skrämmande exempel är det nazistiska Tyskland som under 1930- och 40-talen försökte bygga upp ett världsherravälde mot vilket judar utmålades som det främsta hotet.

Mera näraliggande och mindre dramatiska fall är de baltiska länderna, främst Estland och Lettland, med sina stora ryskspråkiga grupper som blivit kvar från Sovjettiden. Dessa grupper upplever i alla fall sig själva som diskriminerade då både Estland och Lettland infört exempelvis språktester som krav för att de före detta sovjetmedborgarna ska få baltiska medborgarskap. De ryskspråkiga minoriteterna och den ryska regeringen menar att de baltiska länderna på detta sätt piskar upp ”vi och de”-stämningar mellan balter och ryssar, vilket inte minst visar sig i opinionsmätningar där den överväldigande majoriteten ester och letter fortfarande i vårt nya millennium fruktar stormakten i öster. Som en motvikt till detta visar opinionsundersökningar i Ryssland att en majoritet av den ryska befolkningen ser de baltiska länderna som fiendligt inställda till Ryssland.

Detta visar att ”vi och de”-perspektivet kan vara känsligt. Uppenbarligen har den svenska regeringen dragit lärdom av detta då man till och med mot tryckfrihetens intentioner tillämpat censur mot nynazistiska nättidningar som publicerat karikatyrer på profeten Muhammed. Här har man uppenbarligen vägt olika demokratiska fri- och rättigheter mot varandra, men också vägt in säkerhetsrisker – det vill säga rädslan för attentat riktade mot Sverige till följd av en sådan publicering.

”Vi och de”-perspektivet får dessutom ofta ett stort men vanligen temporärt genomslag i samband med kriser och katastrofer. Forskning har

visat att nyhetsmedier just i kriser mer än annars markerar den nationella samhörigheten. Detta är fallet med BBC, som annars är känt för opartiskhet och tydlig distans till politiska ställningstaganden, men som just i kriser lyfter fram den nationella identiteten och samhörigheten. Detta observerades exempelvis under 1990-talets kris med galna ko-sjukan (BSE-smittan), som drabbade Storbritannien mycket hårt. I sådana kriser är det dock inte alltid som fiendlighet markeras mot andra grupper, även om många briter kände sig orättvist behandlade av övriga medlemsstater i EU.

Forskning om hur den nationella samhörigheten har utvecklats i den amerikanska kongressen före och efter ”9/11” visar att kongressledamöterna var extra benägna att betona ”vi”-känslan just efter dessa attentat. Inte långt efter ”9/11”-attentaten klargjordes vilka ”de andra” var: islamistiska fundamentalister i allmänhet, och nätverket al Qaida i synnerhet. Denna hotbild förenade som sagt ryssar och amerikaner. Kalla krigets ”vi och de andra” förenades i ett nytt ”vi” i kampen mot ett än hotfullare ”de andra” som liksom tidigare står på en helt annan värdegrund, politiskt såväl som religiöst. Skillnaden gentemot det kalla kriget är dock markant. Sovjetunionen och USA drabbade aldrig direkt samman i någon väpnad konflikt. Efter det kalla kriget har både Ryssland och USA drabbats av islamistiska terrorgrupper och dessutom stridit mot dessa på slagfält i Tjetjenien, Afghanistan och Irak. Men länderna

har hittills inte krigat på samma slagfält och meningsskiljaktigheter finns om de slåss på rätt slagfält och med rätt metoder. Paralleller till andra världskrigets allians gentemot axelmakterna låter sig lätt göras. Detta leder oss in på nästa avsnitt om historiska analogier.

7. ATT ANVÄNDA ANALOGIER

Ett väl beprövat retoriskt grepp bland beslutsfattare och opinionsbildare är att använda sig av analoga resonemang. Ofta använder politiker *historiska* analogier – gärna mycket enkla och slagkraftiga liknelser från historien – för att övertyga folket om bland annat hot och risker. Ett berömt exempel som diskuterats en hel del inom forskningen är den amerikanska administrationens ständiga hänvisande till analogier i samband med Vietnamkriget. Den amerikanske presidenten Lyndon B. Johnson försökte på 1960-talet få kongressens stöd för en storinvasion av Vietnam med hjälp av att jämföra Vietnam med Korea. Under Koreakriget hade amerikanerna inte lyckats driva bort kommunisterna och ena landet under en och samma demokratiska regim. Det misslyckandet ville man inte upprepa i Vietnam. Johnsons retoriska grepp gick hem hos kongressen inte minst för att hotbilden var så tydlig. Mot världens fria demokratier stod den ondskefulla kommunismen som försökte erövra den fattiga tredje världen. Att sedan varken Johnson eller dennes efterträdare Richard Nixon lyckades med sina föresatser är en annan sak.

Analogier bör som nämnts vara tydliga och blir därmed ofta starka förenklingar av verkligheten. Här får de som använder analogier tänka sig noga för eftersom analogin riskerar att bli väl långsökt. Det är viktigt att tydliggöra vissa aspekter av det skeende i den historiska händelse man använder som referens. När den amerikanske försvarsministern Donald Rumsfeld menar att *kriget mot terrorismen* påminner om *det kalla kriget* vill han förmodligen betona den långa tid det kommer att ta att bekämpa terrorismen. Det kalla kriget varade i över fyra decennier. Men här anas också en vilja att pressa in den internationella terrorismen i en gammal välkänd modell. Om kriget mot terrorismen skulle vara i princip detsamma som kalla kriget så kan också, underförstått, traditionella sätt att analysera och bemöta hotet fungera. Analogin går i så fall stick i stäv med de analyser som går ut på att den internationella terrorismen är av en helt annan karaktär än traditionella mellanstatliga konflikter. Rumsfelds analogi leder bort från den självklara tanken att terrorismen inte kan bekämpas med de traditionella metoder som nationalstaterna har haft till förfogande under det kalla kriget.

För att en historisk analogi ska bli slagkraftig och riktigt övertygande bör det inte ha gått för lång tid mellan ”nu och då”. När försvarsvänner i säkerhetspolitiska diskussioner jämförde nedbantningen av det svenska försvaret på 1990-talet med 1925 års så kallade nedrustningsbeslut var det möjligen bara en del militärhistoriskt

intresserade personer som omedelbart förstod liknelsen. När miljöpartiets Inger Schörling i den svenska riksdagen vid ungefär samma tid målade upp en hotbild om ett svenskt inträde i EU i termer av att regeringen ”säljer ut det som Sverige stått för sedan Gustav Vasas tid”, påminner retoriken om den som brukar användas av nynazistiska grupper. Det har sina risker att använda historiska analogier som även brukas av grupper man för allt i världen inte vill förknippas med.

När analogin är som bäst är den enkel på så sätt att den refererar till en specifik och väl avgränsad händelse snarare än ett långt historiskt skeende såsom det kalla kriget. Den får heller inte vara alltför anakronistisk – omständigheterna under 1500-talet och 1925 påminner inte speciellt mycket om 1990-talet. En betydligt mer välfunnen analogi i ett hotbildssammanhang är tsunamikatastrofens jämförelse med Estoniaförlisningen. Vi har här två fruktansvärda katastrofer som var och en skördade hundratals svenska dödsoffer. I båda fallen tycks den svenska regeringen ha blivit tagen på sängen. Uppenbarligen var dessa, med tanke på följderna i termer av antal döda och skadade, nya typer av olyckor för den svenska regeringen. Men erfarenheterna från Estoniaförlisningen, som inträffade drygt tio år före Tsunami-katastrofen, borde ha bidragit till att förbättra krisberedskapen inför den senare. Det är just denna sensmoral som analogin avser att belysa.

8. ATT UTNYTTJA (OCH DESARMERA) MEDIERNAS LOGIK

Ett vanligt påstående i dagens medialiserade värld är att ”om man inte syns, så finns man inte”. Översatt till hotbildsentreprenörens vilja att påverka dagordningen skulle detta kunna formuleras ”syns man inte i medierna, så kan man inte påverka dagordningen”. Det är en sanning med modifikation. Det är nämligen inte alltid som hotbildsentreprenören måste agera via medierna för att få uppmärksamhet för sin favorithotbild. I vissa lägen kan det till och med vara kontraproduktivt.

De situationer där medierna kan vara till hjälp är framför allt när man möter en ovilja hos myndigheter eller andra instanser att lyssna till det budskap man har. Exempelvis kan en annan, konkurrerande hotbild ha fått en så dominerande position att det är svårt att få gehör för den alternativa syn hotbildsentreprenören för fram. En debattartikel, en tidningsintervju eller – ännu hellre – en intervju i TV kan då skapa uppmärksamhet som åtminstone tvingar ens meningsmotståndare att lyssna och ta en på allvar.

Medierna uppmärksammar ofta det kritiska och provocerande. TV-journalister som arrangerar en debatt söker som regel efter parter med motstridiga uppfattningar, för att få till stånd en debatt som är mer energisk och mångsidig än ett samtal där alla nickar instämmande. Detta kan ge utrymme åt den hotbildsentreprenör som går mot strömmen. Men samtidigt går det

inte att komma ifrån att ett aktivt försök att verka via medier – exempelvis genom en debattartikel – också kan uppfattas som den svages strategi.

För den som tvärtom har access till maktens korridorer – och då menar vi inte mediernas utan lagstiftarnas och myndighetsutövarnas korridorer – kan ett aktivt deltagande i medier tvärtom vara onödigt, eller rentav motverka syftet att påverka dagordningen. Här gäller det inte att ”synas för att påverka”, utan tvärtom ”att verka utan att synas”. Det uppfattas lätt som illojalt om man som analytiker vid en myndighet går ut i medier och för fram en hotbild som kan tolkas som kritik mot rådande doktrin.

Medierna är naturligtvis också själva hotbildsentreprenörer, och för journalister ligger det nära till hands att lyfta fram det som uppfattas som dramatiskt. En intressant medieaktion var den samordnade publiceringen i flera av de största dagstidningarna den 30 november 1999, där gemensamt skrivna reportage lyfte fram rasismen som en stor hotbild, och där man även publicerade namn och bild på en lång rad organiserade nynazister och andra medlemmar av främlingsfientliga organisationer. Tidpunkten var väl vald, eftersom nynazister brukar organisera marscher och kransnedläggningar just på Karl XII:s dödsdag. Inte bara samordnade medieaktioner utan även enskilda mediers reportage skapar uppmärksamhet som mycket väl kan påverka den politiska dagordningen. Men, som sagt, mediernas förmåga att sätta dagordningen är en sanning med modifikation.

Även för medierna kan det vara riskabelt att gå ut för hårt med en viss hotbild, även om det tillfälligt skulle öka upplagan, tittar- eller lyssnarsiffrorna. Det kanske visar sig att hotbilden är överdriven eller till och med icke existerande, vilket skulle skada ryktet och därmed kanske även drabba försäljningen. Jyllandspostens ökända publicering av Muhammedteckningar hösten 2005 hade än värre konsekvenser. Publiceringen genererade direkta hot, inte bara mot tidningen och dess redaktion, utan mot hela danska samhället. Här skulle en variant av mediestrategernas tre standardråd för att undvika mediedrev (i det här fallet direkta hot om fysiska angrepp) kunna användas. Strategerna brukar hävda att den som drabbas bör (1) ”göra en pudel”, det vill säga omedelbart erkänna sitt misstag, (2) visa medkänsla med de drabbade (i det här fallet troende muslimer), samt (3) tala om åtgärder (till exempel införa en redaktionell regel om att inte publicera material som är stötande för religionsutövare eller etniska minoriteter).

I det journalistiska uppdraget ligger också att kritiskt granska den offentliga makten. En del journalister har gått ett steg längre och pekar på hur staten själv kan utgöra ett hot. I Sverige uppfattar många journalister Thomas Bodströms förslag om ökade möjligheter att bugga telefonsamtal och annan kommunikation som ett hot mot demokratin i allmänhet och den fria journalistiken i synnerhet. Allmänheten förefaller inte vara lika oroad, enligt olika undersökningar.

9. ATT UTNYTTJA (OCH DESARMERA)

FORSKNING OCH EXPERTIS

Forskning tolkas som djävulen läser bibeln. Det är inte alls säkert att ett forskningsresultat som uppmärksammas tolkas eller används på det sätt som forskaren själv hade för avsikt. Forskning om forskningskommunikation har visat att beslutsfattare och andra ”praktiker” – de gånger de faktiskt uppmärksammar forskning – använder den för en rad olika syften. Endast ett av dessa syften är att effektivisera hantering av samhällsproblem – vilket någon kanske trodde var, eller borde vara, det enda syftet. Andra sätt att använda forskning på är att legitimera politiska åtaganden, mobilisera stöd för reformer samt för att rikta kritik och fördela skuld. Forskning och expertis kan också användas för att fördröja eller undvika känsliga beslut. En populär metod för detta är att tillsätta en expertutredning. Kunskap är makt, och forskning ger auktoritet i argumentation och beslutsfattande, vilket gäller för hotbildspolitik liksom för all politik.

Den hotbildsentreprenör som antingen vill lyfta fram eller tona ned en viss hotbild gör gott i att anlita forskare som stödjer påståendet eller hänvisa till sådan forskning. Många exempel på detta finns i samhällsdebatten. Det finns fortfarande en del forskare som menar att rökning inte är särskilt farligt. På liknande sätt hörs ofta motstridiga expertröster om riskerna med ”mjuka” droger som exempelvis marijuana, om risken att bli smittad

med BSE om man äter kött, om gränsvärden för dioxiner och andra kemikalier, eller om riskerna med kärnkraft. I samband med kärnkraftsomröstningen 1980 mobiliserades forskare på båda sidor, för att stärka trovärdigheten i de egna påståendena och för att slå håll på motståndarens argument. Om det redan finns experter som påstår det man inte vill höra, så vill det till att mobilisera ännu starkare expertis som talar för den egna saken och som slår håll på motståndarens tolkningar och argument. Endast expertis kan effektivt bekämpa expertis.

Självfallet är det lättare för forskarsamhället att få genomslag för sina analyser om det råder konsensus bland forskarna. Av två skäl är konsensus emellertid en bristvara inom vetenskapen, dels på grund av att forskningsresultat ofta är osäkra, dels på grund av att skilda vetenskapliga perspektiv leder till olika tolkningar bortom den rent faktamässiga nivån. Att exempelvis bedöma risken för att Nordkorea skulle starta ett kärnvapenkrig är ingen enkel faktainsamlingsuppgift. Att analysera det komplicerade samspelet mellan teknologiska, byråkratiska, ekonomiska, politiska, psykologiska och kulturella mekanismer på såväl nationell som internationell nivå innebär att bedömningen är lika beroende av teoretiska och metodologiska utgångspunkter som av tillgången på rena faktauppgifter. Konsensus får heller inte förväxlas med vad som är en dominerande uppfattning. Sådana finns inom varje vetenskaplig disciplin, och utgör ofta

måltavlor för forskare som gör karriär genom att utmana de ledande forskningsparadigmen. Det är emellertid oftast de dominerande paradigmen som får makthavarnas öron och som institutionaliseras i rådgivning och statliga utredningar.

När forskningens relevans kommer på tal hörs ofta påståendet att forskare är dåliga på att kommunicera med praktiker, och samtidigt att praktiker är dåliga på att ta till sig relevant forskning. Det finns uppenbarligen en kulturell skillnad mellan den akademiska världen och policyvärlden. För akademiker räknas det sällan som en merit att kommunicera med praktiker. Det är teori- och metodutveckling som leder framåt i den akademiska karriären, inte rådgivning till praktiker eller författande av populärvetenskapliga skrifter. Och praktiker har sällan tid, tillräcklig kunskap eller intresse för att läsa vad forskare skriver och lyssna på vad de har att säga.

Men samtidigt ger som sagt hänvisning till forskning en auktoritet som stärker bedömningar av hotbilder. Forskning om forskningskommunikation visar också att forskning har mest att ge när det gäller analys av *problem* – exempelvis risker, sårbarheter och hot. Forskning kan hjälpa till med att ställa diagnoser – det vill säga aktivt delta i skedet innan beslutsfattare väljer åtgärder. Forskning är också betydelsefull för att peka på brister i och konsekvenser av politiska beslut.

Inflytelserika forskare får dock inte förväxlas med inflytelserik forskning.

Det fåtal forskare som faktiskt har makthavarnas öron, eller som själva hamnat i rollen som beslutsfattare, bidrar inte alltid med forskningsbaserade idéer och observationer. När förre försvarsministern och docenten i statsvetenskap Björn von Sydow fattade beslut om inriktningen av det svenska försvaret, eller bedömde risken för förluster i militära operationer i före detta Jugoslavien, är det inte troligt att han i första hand anknöt till relevant forskning. I beslutsfattande roller är det så många andra hänsyn som ska tas – inte minst av politisk karaktär (opinionsläget, förhållandet till andra stater, politiska partier, opinionen, medierna och byråkratin). Dessutom innebär tidspressen i policyvärlden att man sällan har tid att sätta sig i biblioteket för att läsa forskningsrapporter.

Hur forskning på bästa sätt kan kommuniceras är något vi återkommer till i den avslutande diskussionen, som handlar om hur hotbildsanalys kan göras mer effektiv och ansvarsfull.

10. ATT GILLA LÄGET – ANPASSA AGERANDET TILL OMSTÄNDIGHETERNA

All framgångsrik påverkan bottenar i en förmåga att förstå och anpassa sig till rådande omständigheter. Detta är vad uttrycket ”gilla läget” handlar om. I militära sammanhang – där uttrycket är mycket vanligt – kan detta handla om att anpassa en stridsplan till framför allt den tid som står till förfogande, men också till de personella och materiella resurserna, samt till terrängen och

underrättelser om fienden. Har man ett par dagar på sig kan stridsplanen bli välutvecklad och inkludera ett flertal ”om-fäll”. Har man bara ett par minuter på sig blir det till att vara kortfattad, improvisera och använda sig av intränade manövrer som kan iscensättas med hjälp av enkla och väl beprövade orderuttryck.

För en svensk hotbildsentreprenör som agerar i politiska, byråkratiska eller mediala sammanhang handlar ”att gilla läget” inte om väpnad strid, utan snarare om att anpassa agerandet till sakområdet, opinionsläget, aktörsläget och beslutsnivån. Ett sätt att agera som leder till genomslag för en hotbild inom ett sakområde, kanske inte är lika framgångsrikt i ett annat sakområde. Inflytelserika aktörer, dominerande institutioner och vad som räknas som etablerad kunskap skiljer sig ofta mellan sakområden. Om en hotbildsentreprenör har goda kontakter och kanaler för inflytande inom låt säga kärnkraftssäkerhet, har dessa förmodligen mindre eller kanske ingen betydelse om den hotbild man vill lyfta fram istället gäller sjösäkerhet.

Många hotbilder uppfattas dock ofta som ”tvärssektoriella” – ett populärt ord i myndighetsvärlden. Ett manifest hot om terroristangrepp med biologiska vapen berör såväl polis som myndigheter med ansvar för smittskydd. En hotbilds eventuella tvärssektoriella karaktär kan både utnyttjas och motverkas. Är man ute efter att bryta en myndighets hotbildsmonopol kan man argumentera för att frågan är av tvärssektoriell

karaktär, och därför inte enbart kan hanteras av just den myndigheten. Om man däremot av någon anledning inte vill ha något att göra med hotbilden, till exempel för att man vill prioritera helt andra frågor, kan man hävda att ”detta är inte vårt bord”. Alternativt kan man försöka omformulera hotbilden så att den blir relevant för ett annat sakområde. (Se även punkt 4, om att ta äganderätten över ett hot.)

Att gilla läget innebär också att inse skillnaden mellan om en hotbild är av avgränsad eller teknisk natur, eller om den har en övergripande karaktär. När det exempelvis talas om det ”säkerhetspolitiska läget” för landet ligger det nära till hands att försvarspolitikerna och höga chefer vid centrala myndigheter inom det säkerhetspolitiska etablissemangen har mer att säga till om än andra. Om det däremot talas om allvarliga sårbarheter som upptäckts i hur cURL hanterar TFTP-länkar är sannolikheten stor att det mest är systemadministratörer som uppmärksammar hotbilden. Om en hotbildsentreprenör vill lyfta upp den sistnämnda hotbilden till en mer övergripande politisk nivå, är det nödvändigt att frångå det tekniskt detaljerade språket och istället tala i allmänna ordalag om exempelvis sårbarheter i den svenska IT-infrastrukturen.

Till sist innebär att gilla läget att agerandet måste anpassas beroende på om hotbilden av flertalet aktörer uppfattas som kontroversiell, eller om det råder konsensus kring den. Är hotbilden kontroversiell är alliansbygget nödvändigt, och eventuellt kan även

medierna vara till hjälp (se punkt 5 och 8). En alternativ strategi är att försöka bryta ned hotbilden i ett antal mindre, gärna tekniskt komplicerade beståndsdelar. Detta kan göra det svårare att få uppmärksamhet för hotbilden på en övergripande politisk nivå, men det kan

vara ett sätt att bearbeta handläggare och experter inom olika myndigheter och organisationer. En sådan strategi kräver dock sakfrågespecifik kompetens, vilken ofta är tämligen teknisk, samt goda kontakter inom de sektorer man riktar sig mot.

Hur kan hotbildsanalys göras mer ansvarsfull och effektiv?

I denna avslutande diskussion skiftar fokus från observationer av hur framgångsrika hotbildsentreprenörer agerar till en normativ diskussion om hur hotbildsanalys kan effektiviseras och göras mer ansvarsfull. Vi har tre förslag – om behovet av kritisk granskning av hotbilder, om tydliggörande av hotbilders konsekvenser, samt om hur forskningskommunikation kan effektiviseras.

1. ANLITA DJÄVULENS ADVOKATER!

Sträva inte omedelbart efter konsensus om vilken hotbild som är den mest allvarliga, eller hur denna ska tolkas. Låt gärna någon eller några i den egna organisation spela rollen som djävulens advokat och därigenom få till uppgift att kritiskt granska grunderna för hotbildsanalysen, ta fram alternativa tolkningar och alternativa hotbilder. Bjud in och lyssna till externa bedömare och kritiker, som inte är bundna av den egna organisationens lojaliteter och politiskt pådyvlade sanningar. Satsa resurser på att analysera inte bara det sannolika, utan även det osannolika och kontroversiella!

Om dessa åtgärder inte vidtas, är risken stor att ett likriktat grupptänkande utvecklas. Det kan upplevas som bekvämt och effektivt om alla tänker likadant, men detta är rent förödande för en allsidig hotbildsanalys. Hur ska man annars kunna förbereda sig för det oväntade?

2. TYDLIGGÖR HOTBILDERS KONSEKVENSER!

Hotbildsanalys måste inte bara beakta de omedelbara sannolikheter och konsekvenser som den bedömda faran innebär, utan också sekundära och långsiktiga konsekvenser av att lyfta fram respektive tona ned en viss hotbild. Stänger man ned en hemsida som publicerar Muhammedbilder, därför att man är rädd för reaktioner i form av attentat med islamistiska förtecken, måste man också vara beredd att debattera yttrandefrihet och mer allmänt spänningen mellan demokrati och säkerhet. Internerar man ett stort antal människor som exempelvis drabbats av ett mycket smittsamt luftburet virus, måste man också bedöma risken för

upplopp och vara beredd att bemöta politisk kritik. Målar man upp hotbilder med anknytning till en flyktingvåg, måste man också fundera på om dessa hotbilder underblåser rasism. Att klargöra och bedöma sådana sekundära konsekvenser av hotbilder är en uppgift som passar särskilt bra för djävulens advokater.

3. KOMMUNICERA POLICY-RELEVANT FORSKNING!

Forskning är nästan aldrig så uppdaterad på det dagsaktuella att insiktsfulla rekommendationer kan ges för vilken väg som bör väljas i en konkret och aktuell situation. Däremot kan och bör forskare bidra med såväl kritik som problemanalys. Rollen som djävulens advokat, obunden av politiska och byråkratiska lojaliteter, gör universitets- eller institutforskaren till en ovärderlig tillgång i hot- och riskanalyser. Det är framför allt med de långa tidsperspektiven och de jämförande utblickarna som forskaren kan sätta in hotbildsanalysen i ett sammanhang som gör den enskilda händelsen begriplig. Men inte all kritik eller problemanalys är policyrelevant:

det är framför allt forskning som beaktar kontextens och situationens betydelse som har praktisk relevans.

För att policyrelevant forskning effektivt ska kommuniceras krävs att analytiker, informatörer och beslutsfattare får möjlighet att emellanåt kliva ur det eviga ekorrhjulet med ständigt nya, brådskande ärenden. Annars får de aldrig tid och möjlighet att läsa, reflektera, öva och pröva insikter från forskningen. Det mest effektiva sättet är att investera i återkommande seminarier och kurser, där praktiker möter forskare – intellektuellt nyfikna och öppna deltagare med olika yrkeskompetenser. Praktiker blir kunskapssökare snarare än makthavare som frågar forskaren om konkret hjälp. I en seminariesituation är det forskaren och vetenskaplig reflektion som dominerar. Att agera som seminarieledare och handledare är betydligt mer effektivt för kunskaps-spridning än att anlitas som expert i en praktikerdominerad berednings- och beslutsmiljö. Kurser och seminarier är de överlägset bästa formerna för kommunikation av forskningsrön – vida överlägsen rådgivarrollen!

Att läsa vidare

För den som vill fördjupa sig i hotbildspolitikens mysterier finns en hel del böcker, artiklar, rapporter och konferenspapper att läsa, både på svenska och på engelska. På svenska rekommenderar vi Wilhelm Agrells *Förvarning och samhällshot* (Studentlitteratur, 2005). Dessutom finns historiska analyser utgivna av Nordic Academic Press, däribland *Det röda hotet* (2003) av Ann-Marie Ekengren och Henrik Oskarsson, samt Sverker Oredssons *Svensk rädsla* (2001) och *Svensk oro* (2003). Internationellt finns en växande forskning om hotbildspolitik utifrån framför allt socialkonstruktivistiska och socialpsykologiska perspektiv. Särskilt inflytelserik är teorin om ”säkerhetisering”, lanserad av den så kallade Köpenhamnskolan. Se boken *Security: A New Framework for Analysis* (Lynne Rienner, 1998), av Barry Buzan, Ole Wæver och Jaap de Wilde. Analyser av amerikansk hotbildspolitik finns det relativt gott om. Se bland annat *Cultures of Insecurity: States, Communities and the Production of Danger* (University of Minnesota Press, 1999) av Jutta Weldes m.fl., samt *Improbable Dangers* (Palgrave, 1997) av

Robert Johnson. Mycket användbar är också *The Politics of Crisis Management* (Cambridge University Press, 2005), skriven av Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern och Bengt Sundelius. Även om temat i denna bok är krishantering snarare än hotbildspolitik så innehåller den teoretiska och empiriska analyser som säger mycket om hotbildspolitikens natur.

Vårt eget forskningsprojekt – *Hotbildernas politik* – har resulterat i ett femtiotal skrifter. Johan Eriksson sammanfattar det mesta av sin hotbildsforskning i *Kampen om hotbilden: rutin och drama i svensk säkerhetspolitik* (Santérus, 2004), som utifrån policyteorier analyserar den svenska hotbildspolitiken. Boken kommenterar hela efterkrigstiden och säkerhetspolitiken i sin helhet, men fokus ligger på utvecklingen efter kalla krigets slut och kampen för att göra IT och miljöproblem till säkerhetspolitiska frågor. Johan Erikssons intresse för IT-relaterade säkerhetsfrågor har också resulterat i antologin *International Relations and Security in the Digital Age* (Routledge, 2006), redigerad tillsammans med

Giampiero Giacomello. Redan 2001 utkom de första publikationerna från projektet: rapporten *Hotbildernas politik*, som utgavs av Utrikespolitiska institutets säkerhetspolitiska råd och markerade startskottet för projektet. Senare samma år utkom antologin *Threat Politics: New Perspectives on Security, Risk and Crisis Management* (Ashgate Publishing, redigerad av Johan Eriksson).

Erik Noreen har tillsammans med Susanna Björk och Stefan Lundblad skrivit *Hot, identitet och historiebruk. Analys av det säkerhetspolitiska språkets utveckling i Baltikum under 1990-talet* (Studentlitteratur, 2002). Boken innehåller en jämförande analys av hur hotbilder lyfts fram och tonats ned i de baltiska länderna under senare år – särskilt med hjälp av historiska analogier. Erik Noreen medverkar också bland annat i en antologi om rysk säkerhetspolitik i globalisering-

ens tidevarv: *Russia and the World: Security and Identity in an Era of Globalization* (Woodrow Wilson Center, 2006). Christopher Jones har skrivit en avhandling med titeln *The Nordic Way: The Role of Ideas and Policy Diffusion in Nordic Security Policy* (Manchester Metropolitan University, 2005). Avhandlingen analyserar hur såväl säkerhetsbegrepp som olika policies har spridits mellan de nordiska länderna och Baltikum genom olika läro- och påverkansprocesser. Särskild uppmärksamhet ägnas åt begreppen ”gemensam säkerhet” (common security) och ”säkerhet i samarbete” (cooperative security).

Projekttagarna har också publicerat ett flertal artiklar i vetenskapliga tidskrifter, däribland *Cooperation and Conflict*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *Journal of Peace Research*, *International Political Science Review* och *International Studies Perspectives*.

Kontakta oss

Projektledare *Johan Eriksson*, docent i statsvetenskap vid Södertörns högskola samt forskare vid Utrikespolitiska institutet:

Södertörns högskola
Statsvetenskapliga institutionen
141 89 Huddinge
johan.eriksson@sh.se
Tel 08-608 42 67
08-511 768 21

Utrikespolitiska institutet
Box 27 035
102 51 Stockholm
johan.eriksson@ui.se

Biträdande projektledare *Erik Noreen*, docent i freds- och konfliktforskning:

Institutionen för freds-
och konfliktforskning
Uppsala universitet
Box 514
751 20 Uppsala
erik.noreen@pcr.uu.se
Tel 018-471 23 56

KBM:S TEMASERIE

- 2006:6 Hotbilds-entreprenörens verktyglåda
- 2006:5 Vem gör vad inom EU?
Informationssäkerhetsfrågorna i fokus
- 2006:4 Terrorattackerna i London
Brittiska lokala och regionala myndigheters agerande
och lärdomar för det svenska krishanteringssystemet
- 2006:3 Så fungerar författningen vid kriser
En studie av hur statsmakterna hanterat morderna på Olof Palme och Anna Lindh
- 2006:2 Privat-offentlig samverkan
Från idé till fungerande praktik
- 2006:1 Kriskommunikation via webben
Studier av dubbelmordet i Linköping, Kemiraolycka och stormen Gudrun
- 2005:13 Tsunamins genomslag
En studie av svenska mediers bevakning
- 2005:12 Fred i det europeiska rummet
Konflikttrender i Europa, Mellanöstern, Afrika och Centralasien 1989–2003
- 2005:11 Hot- och riskrapport 2005
- 2005:10 Medborgare om våldsdåd
Reaktioner efter mordet på Anna Lindh och andra dåd
- 2005:9 Samverkan i organisation eller nätverk?
Fallen elektroniska affärer och elberedskap
- 2005:8 Mind the gap!
Hur bygger vi broar mellan stat och näringsliv i arbetet med krisberedskap?
- 2005:7 Hot på agendan
En analys av nyhetsförmedling om risker och kriser
- 2005:6 Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering
En studie av kriser i Sverige 1993–2003
- 2005:5 Förtroendekriser
Kommunikationsstrategier före, under och efter
- 2005:4 Efter flodvågskatastrofen
Svenska folkets åsikter om och förtroende för myndigheter, medier och politiker
- 2005:3 Propagandakriget i backspegl
En studie i påverkansförsök och svenska nyhetsmedier
- 2005:2 Allmänheten medverkar vid övningar
Erfarenheter från Övning Havsörn
- 2005:1 Beredskap mot skadlig kod
En kartläggning av IT- och informationssäkerheten inom större myndigheter
och statliga bolag i Sverige med fördjupad analys av skadlig kod

Hotbilds-entreprenörens verktyglåda

Hur kommer det sig att vissa hotbilder får politiskt genomslag, men inte andra? Vår utgångspunkt är att det inte finns något enkelt eller naturligt samband mellan "verkliga" hot och de hotbilder som får uppmärksamhet av myndigheter, statsmakt och medier. Hotbilder filtreras genom byråkratiska, politiska, psykologiska och mediala processer. Mot denna bakgrund är huvudsyftet med rapporten att redogöra för olika strategier som hotbilds-entreprenörer använder sig av när de försöker forma den politiska dagordningen. Vi beskriver tio sådana strategier, som handlar om bland annat retoriska grepp, "timing", medielogik och expertmakt. Därtill diskuterar vi kortfattat några allmänna råd för hur hotbildsanalys kan göras mer effektiv och ansvarsfull.

Skriften riktar sig framför allt till analytiker, informatörer, myndighetschefer och politiker som arbetar med hot- och riskanalys på alla nivåer – internationellt, nationellt, regionalt och lokalt. De resonemang och råd som framförs är relevanta för alla slags sakområden inom vilka hot- och riskanalys genomförs – exempelvis säkerhetspolitik, infrastruktur, energi, kommunikation, information och medier samt miljö och hälsa.

Till formen är detta ingen forskningsrapport, utan snarare en policyorienterad skrift. Till innehållet är det dock forskningsbaserade argument och observationer som förs fram. Denna forskning har genomförts inom projektet *Hotbildernas politik* som finansierats av Krisberedskapsmyndigheten.

Författare är *Johan Eriksson*, docent i statsvetenskap vid Södertörns högskola samt forskare vid Utrikespolitiska institutet, och *Erik Noreen*, docent i freds- och konfliktforskning vid Uppsala universitet.

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00
Fax 08-593 710 01

kbm@krisberedskaps
myndigheten.se

www.krisberedskaps
myndigheten.se

ISSN 1652-2915
ISBN 91-975934-2-7