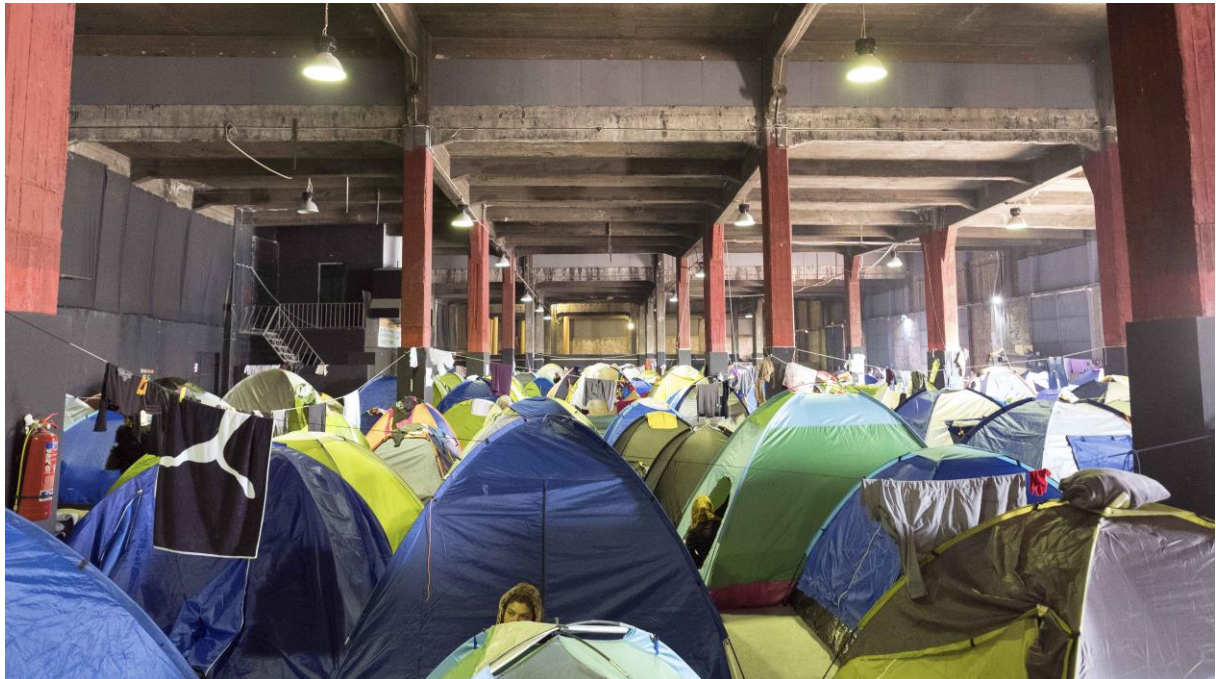


Civilskyddssamarbete i Europeiska unionen

Hur tillit och administrativ kultur påverkar krishantering



Sten Widmalm, Thomas Persson och Charles Parker

Resultat från *Personaprojektet*

Projektrapport: Socialt kapital, förvaltningstraditioner och krishantering i EU 2014-2018

Uppsala universitet

Professor Sten Widmalm, docent Thomas Persson, och docent Charles Parker

Syftet med *Personaprojektet* har varit att kartlägga faktorer som främjar effektivt samarbete mellan civilskyddsmyndigheter i EU. Vårt fokus har riktats mot faktorer som tillit och administrativ kultur, och projektet har studerat hur dessa faktorer kan påverka förutsättningarna för effektiv krishantering. Personaprojektet har undersökt hur socialt kapital och förvaltningstraditioner skapar förutsättningar för att få detta samarbete att fungera effektivt, vilket tidigare inte tillägnats stor uppmärksamhet inom forskningen. Framför allt visar rapporten den viktiga roll som förtroende, nätverk och förvaltningskultur spelar för hur väl EU:s samarbete för civilskydd fungerar. Dessutom beskrivs möjligheterna till fortsatt samarbete mellan EU-länderna inom detta viktiga område.

MSB:s kontaktperson: Johan Berglund, 010-240 41 61

Foto: Sten Widmalm

Publikationsnummer MSB1308, ISBN-nummer: 978-91-7383-888-7

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna forskningsrapport. Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Innehållsförteckning

Förord	iv
Inledning	1
<i>Bakgrund och syfte</i>	1
<i>Empiriskt och teoretiskt fokus</i>	2
Huvudresultat - Nya perspektiv på civilskyddssamarbete	4
Konsekvenser av projektets resultat	17
<i>Skiljelinjer, framtidsutsikter för samarbete och möjligheterna till förändring i EU</i>	18
<i>Betydelsen av "mjuka" faktorer för samarbete: Passar de ihop?</i>	21
<i>New Public Management och samarbete: ett varnande exempel</i>	26
Våra resultat, rescEU och framtiden för det europeiska civilskyddssamarbetet	28
Mot ett Europa som skyddar sina medborgare? Slutliga reflektioner om vägen framåt	31
Referenser som ingår i denna rapport och som har använts i projektet	33
Publikationer inom projektet	40
Samverkansaktiviteter, presentationer mm	41
<i>Webbplats för projektet</i>	41
Figurer	
1: Tillit till civilskyddet – i det egna landet och EU centralt	7
2: Tillit till EU-organ minus tillit det egna landets civilskyddsorgan	8
3: Tillit till egna medarbetare och graden av hierarki på arbetsplatsen	9
4: Öppenhet på arbetsplatsen	10
5: Skiljelinjer mellan regioner gällande socialt kapital och förvaltningstraditioner i Europa	11
6: Tillit till andra länder i civilskyddsfrågor	12

Förord

Denna slutrapport riktas särskilt till vår finansierare MSB och de myndigheter och samhällsaktörer som MSB samarbetar med. Därutöver har vi genomfört ett flertal samverkansaktiviteter och publicerat texter som riktar sig till en bredare såväl som en mer specialiserad publik. Alla aktiviteter och publikationer är sammanställda i slutet av denna rapport under rubriken ”Samverkansaktiviteter och publikationer.”

Således tillhandahåller vi här en sammanfattande översikt av våra forskningsresultat. För den som vill fördjupa sig ytterligare i hur vi kommit fram till våra slutsatser vill vi särskilt rekommendera artiklarna som publicerats i vetenskapliga tidskrifter och i boken ”Civil Protection Cooperation in the European Union” som ges ut av förlaget Palgrave Macmillan.¹ Studiens genomförande har som tidigare nämnts finansierats av MSB. Vi är djupt tacksamma för det stöd och förtroende vi erhållit.

Projektet har genomförts av forskare vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, med finansiering från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och i samarbete med ett flertal krisberedskapsmyndigheter inom EU. Ett särskilt tack går till alla de personer som deltagit i vår undersökning – alla enkätrespondenter och intervjupersoner som så generöst delat med sig av sina åsikter om och erfarenheter av civilskydd och krishantering. Vi vill också tacka alla tjänstemän som hjälpt oss att genomföra studien i civilskyddsmyndigheter i Bulgarien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Portugal, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern, och Österrike, samt tjänstemän verksamma vid Generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (GD ECHO).

Stödet och intresset från MSB har under arbetets gång varit mycket betydelsefullt. Här vill vi särskilt nämna Anneli Bergholm Söder, Johan Berglund, Arya Honarmand, Björn Kerlin, Helena Lindberg, Bodil Lundberg, Sara Myrdal, Marie Norrby, Nils Svartz och Camilla Öngörur. Det samma gäller för kollegerna vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala: Shirin Ahlbäck Öberg, Frederike Albrecht, Sverker Gustavsson, Christer Karlsson och Daniel Nohrstedt, samt Niklas Bremberg, Anna Michalski och Niklas Nilsson som medverkade till publiceringen av vårt kapitel i årsboken för det Svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap (SNES).

Projektet har i forskningsarbetet fått stöd av flera forskningsassistenter som deltagit i projektet vid olika tidpunkter. Många tack till Ana Covaciu, Axel Dalman, August Danielson, George Kyroglou, Johanna Petersson och Carina Portin. Peter Mayers har granskat flera av våra texter - både innehållet och språk - på ett sätt som vi är oerhört tacksamma för. Vi är också tacksamma för den hjälp vi fått av Johanna Petersson och Bernard Vowles med att översätta och

¹ Widmalm, S. et al., 2018b

förbättra våra texter, och för det stöd vi fick i slutet av arbetet från Kungliga Vetenskapssamhället i Uppsala som generöst lånade ut Stenhuset för vårt slutseminarium. Vi vill vidare nämna och tacka medlemmarna i ”Survey Gizmo support team”, som hjälpte oss att lösa särskilda utmaningar med undersökningsdesignen för vår enkätstudie. Slutligen vill vi också tacka för de konstruktiva kommentarer vi fått från de anonyma granskare som läst och kommenterat våra artiklar, samt redaktörerna Tom Christensen och Sophia Vanhoonacker, liksom även Jemima Warren och Oliver Foster som hjälpt oss vid Palgrave Macmillan.

Inledning

Bakgrund och syfte

Europeiska unionen har under de senaste åren skakats av en rad kriser - Euroområdet finanskras, Brexit, flykting- och migrationskrisen - som har utmanat dess legitimitet och väckt kritiska frågor om unionens förmåga att lösa problem. Allvaret i den nuvarande situationen fångades väl av Europeiska kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker, när han 2016 i sitt årliga tal om tillståndet i unionen sade att "aldrig tidigare har jag sett så lite samförstånd mellan våra medlemsländer. Så få områden där man är enig om att arbeta tillsammans". Han beskrev vad EU går igenom som en "existentiell kris".²

EU och dess medlemsstater har trots dessa utmaningar åtagit sig att skydda sina medborgare, bland annat genom att bistå varandra i händelse av kris. Ett Europa som skyddar sina medborgare måste kunna reagera effektivt när kriser inträffar och EU har därför utvecklat en särskild civilskyddsmekanism för samordning av katastrofinsatser. Således motiverade MSB sin anslagsutlysning för fem år sedan utifrån en bedömning om att det saknades kunskap om hur samarbetet inom unionen för ett gemensamt civilskydd fungerar. Personaprojektet ger nu några svar på frågor om vilka förutsättningarna är för effektivt samarbete inom länder, mellan länder och med de EU-organ som har en koordinerande roll i civilskyddssamarbetet.

Denna text sammanfattar de viktigaste forskningsresultaten från *Personaprojektet* vars huvudsakliga syfte har varit att kartlägga faktorer som främjar effektivt samarbete mellan civilskyddsmyndigheter i EU. Vårt fokus har riktats mot faktorer som tillit och administrativ kultur, och projektet har studerat hur dessa faktorer kan påverka förutsättningarna för effektiv krishantering. Projektet har undersökt hur socialt kapital och förvaltningstraditioner skapar förutsättningar för att få detta samarbete att fungera effektivt, vilket tidigare inte tillägnats stor uppmärksamhet inom forskningen. För att uppnå detta mål har vi gjort tre sammanhängande bidrag till forskningsområdet:

- * För det första har vi kartlagt de viktigaste likheterna och skillnaderna mellan de europeiska ländernas arbete på detta område och rapporterat vilka länder som har högst förtroende och vilka länder som litar på varandra.
- * För det andra har vi undersökt de "mjuka" faktorer – tillit och offentlig förvaltningskultur – som främjar effektivitet i civilskydd och krishantering, både nationellt och på EU-nivå.

² Juncker, 2016

* För det tredje har vi tagit reda på vilka faktorer som är avgörande för tilltron till nationell såväl som EU-gemensam samordning inom civilskyddsområdet.

Empiriskt och teoretiskt fokus

I denna rapport redogör vi för de utmaningar som EU och dess medlemsstater står inför i sin strävan efter ett mer effektivt civilskyddssamarbete för att bättre skydda sina medborgare. Vårt arbete har väglett av en ambition att bidra med insikter om vilka slags samarbetsstrukturer som finns i Europa inom detta område - i enskilda länder, mellan länder och på EU-nivå - och vilken roll förtroende, gemensamma normer, nätverk och administrativ kultur spelar för civilskyddssamarbetet.

I tidigare studier av samarbetsförmåga vid kriser har tonvikten bland annat legat på formella samarbetsavtal mellan stater och med EU, tillgången till fysiska och ekonomiska resurser för att hantera krissituationer, samt de protokoll och riktlinjer som åtföljs inom civilskyddsmyndigheter och organisationer – faktorer som ofta omnämns som ”hårda”. Vår huvudsakliga utgångspunkt för denna studie har varit att istället lägga fokus på vad som ofta kallas ”mjuka faktorer”, vilka kan vara väl så centrala för förmågan att samarbeta i tider av kris. Till dessa hör den offentliga förvaltningskulturen och socialt kapital i olika former; tjänstemäns och individers tillit till varandra och till institutioner, och förtroendet bland medborgarna för att uppnå effektivt civilskyddssamarbete. Vi har särskilt inspirerats av och tagit avstamp i forskning om krishantering.³ Vi kombinerar erfarenheter och forskningsresultat från det området med kunskaper och insikter från forskning om den offentliga förvaltningen⁴, och studier om socialt och institutionellt kapital.⁵ Genom att sammanföra insikter från alla dessa områden har vi utformat de analytiska verktyg som använts i vår empiriska studie.

För att få svar på våra frågor har vi i Personaprojektet använt oss av fältstudier, intervjuer och en omfattande enkätundersökning bland tjänstemän vid civilskyddsmyndigheter i stora delar av EU. Detta har gett oss unika kunskaper om vilka aspekter av civilskyddssamarbetet som fungerar bra och vilka utmaningar som kan anses vara särskilt problematiska eller utmanande.⁶ Vi har tagit fram nya empiriska underlag som inhämtats genom intervjuer genomförda vid Generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (GD ECHO) och med tjänstemän vid civilskyddsmyndigheter i nitton

³ Boin et al., 2013; Bossong och Hegemann 2015; Ansell et al 2010; Comfort et al. 2010

⁴ Christensen et al., 2016a, 2016b; Painter och Peters 2010; Peters 2010; Persson et al. 2017

⁵ Putnam, 1993, 2000; Rothstein, 2011; Rothstein och Uslaner, 2005

⁶ Widmalm, S. et al., 2018b

medlemsstater. Enkätundersökningen omfattar 670 tjänstemän som arbetar med civilskyddsfrågor i sju av de undersökta medlemsstaterna. Det insamlade undersökningsmaterialet har givit oss unika möjligheter att blottlägga mönster som beskriver hur civilskyddssamarbete i EU fungerar, vad som kan påverka effektiviteten för EU:s civilskyddssamarbete, och vad som inverkar på tjänstemännens uppfattning om legitimiteten för EU:s ansträngningar inom området.

Utifrån en samlad bild av dessa data och våra forskningsresultat diskuteras vilka lärdomar som kan dras och vilka de viktigaste utmaningarna är för civilskyddssamarbetet i EU. Vi diskuterar också hur våra resultat bidrar till förståelsen av det nya förslaget från kommissionen (*rescEU*), där planer på fördjupat EU-samarbete inom civilskyddsområdet utvecklas. Vi reflekterar även över vilka andra krishanteringsutmaningar som EU står inför och hur detta kan kopplas samman med EU-projektets framtid.

Rapporten är disponerad på följande sätt: *Till att börja med* ger vi en beskrivande översikt över våra resultat med avseende på socialt kapital, traditioner i den offentliga förvaltningen, samarbetsmönster mellan EU:s medlemsstater, uppfattningar om olika former av tillit, samt hur dessa faktorer relaterar till uppfattningar om effektivitet i civilskyddssamarbete och i krishantering.

Därefter presenterar vi ett antal slutsatser gällande sådana faktorer som enligt våra resultat kan underlätta EU:s samarbete kring civilskyddsfrågor. Arbetet med civilförsvaret bygger i stor utsträckning på principer som kan beskrivas som regler, institutioner, avtal och standardiserade operativa förfaranden. Som vi visar i denna rapport är dock samarbete på detta område också mycket beroende av mänskliga relationer. För att samarbete ska fungera krävs tillit. Vi visar i denna rapport att sådan tillit utvecklas genom interaktion och mellanmänskliga relationer, vilket innebär att samarbete är något som måste underhandlas. Vad denna insikt berättar för oss är att civilskyddsarbete på många sätt också är politiskt. Vissa relationer kan byggas på enkla förhandlingar som genomförs på ett auktoritärt sätt. Men de kan också växa och sprida sig i ett mer demokratiskt sammanhang, som bygger på gemensamma regler, kommunikation och öppenhet. Detta betyder dock inte att vi bör avvisa sådana saker som professionalism eller hierarki på detta område. Men det betyder, som vi argumenterar nedan, att relationerna måste förhandlas fram på flera nivåer för att samarbetet ska vara effektivt. Institutioner kan stärka civilskyddet och skapa en grund för det, men i sista hand handlar civilskydd alltid om de människor som tillhandahåller det. Enligt vårt synsätt är demokratin ett viktigt villkor för effektivt samarbete på detta område.

Som Amartya Sen visat är demokratiska stater bättre än auktoritära på att undvika hungersnöd och även på att hantera stora kriser när de uppstår.⁷ I en demokrati kan yttrandefrihet och fritt informationsutbyte möjliggöra tidiga varningssignaler om kommande kriser, vilket underlättar samordning och därigenom gör motåtgärder effektiva. Våra slutsatser är nära kopplade till Sen. De visar nämligen att effektivt samarbete beror på de relationer vi har diskuterat här, mellan individer och de stater de representerar inom ramen för ett flernivåsystem som EU. Dessa relationer bygger på förtroende, öppenhet och professionalism på ett sätt som styrs av en tydlig kommandokedja, men som fortfarande tillåter ett fritt flöde av information. Därför måste alla förslag om civilskyddsreformer inkludera lösningar för att skydda vissa kritiska funktioner, särdrag och värden.

Avslutningsvis blickar vi framåt genom att diskutera hur ett förslag som nyligen presenterats av kommissionen och som avser att fördjupa civilskyddssamarbetet, *rescEU*, kan ses i ljuset av våra resultat. Vi diskuterar hur detta förslag kan bidra till att förbättra samarbetet kring civilskydd och krishantering i EU och vad som kan stå i vägen för en framgångsrik implementering.

Huvudresultat - Nya perspektiv på civilskyddssamarbete

Resultaten från vår egen undersökning visar att bland de nationella tjänstemän som arbetar inom fältet har en stor majoritet en relativt hög tillit till EU:s civilskyddssamarbete. De tjänstemän vi intervjuade menade att personligt förtroende ofta är viktigare än formella protokoll och officiella avtal. Dock har praktiska aspekter och gemensamma intressen också betydelse.

Intervjuerna visar att många var av uppfattningen att det är viktigt för effektivt samarbete att länderna är "likasinnade" och att det finns en ömsesidig tillit. Men gemensamma intressen kan

även få länder som är olika att samarbeta. Ett exempel på detta är hanteringen av floden Donaus återkommande översvämningar. Donau flyter genom ett antal länder som varit djupt åtskilda av kalla kriget. Ändå övertrumpas historiska såväl som institutionella skiljelinjer av

Personligt förtroende är oftare viktigare än formella protokoll och officiella avtal. Det är lätt för stater som liknar varandra, som uppfattas som "likasinnade", att ingå samarbete. Men ett uttalat och tydligt definierat *gemensamt intresse* i en krishanteringsfråga styr parter in i samarbete på ett sätt som överbryggat strukturer och kulturer som är olika.

⁷ Sen, 1999

gemensamma intressen. Samarbetet mellan dessa länder fungerar väl och man lyckas fördela de resurser som finns för att hantera översvämningskatastrofer på ett effektivt sätt. Med andra ord, när en kris direkt påverkar flera länder på liknande sätt är förutsättningarna goda för att samarbete i olika former ska uppstå, trots kulturella, socioekonomiska och politiska skiljelinjer. Även länder som har organiserat sitt civilskydd på olika sätt kan hitta samarbetsformer så länge förutsättningarna för samarbete är tydligt definierade.

Krisens natur kan naturligtvis vara av avgörande betydelse. En katastrof orsakad av naturen, som exempelvis en översvämning eller en skogsbrand, kan vara oförutsedd och många olika parter har starka incitament för att samarbeta kring krishanteringsinsatser. Frågor kan bli mer konfliktfyllda när känsliga politiska och ekonomiska faktorer står på spel och om konsekvenserna av en kris är ojämnt fördelade mellan länder. Flyktingkrisen visar på dessa problem på ett dramatiskt sätt. I skrivande stund ter sig frågan om hur invandring och flyktingar ska hanteras vara en utmaning för unionen som ställer begreppen solidaritet och gemensamt ansvar på sin spets och riskerar att äventyra hela EU:s framtid.

Intervjuerna som ligger till grund för denna studie genomfördes främst med seniora tjänstemän och personer i ledande ställning, vilka eventuellt kan ha synpunkter som skiljer sig något från den bredare gruppen tjänstemän som ingick i enkätstudien. Trots detta framkom både i enkätstudien och i de intervjuer vi gjorde att det finns ett förtroende för och värdesättande av EU:s civilskyddssamarbete. De flesta tjänstemän som vi talade med angav

Det finns ett förtroende för och värdesättande av EU:s civilskyddssamarbete. Tjänstemännen som vi talade med angav tydligt sin uppskattning för samarbetet på området. Centret för samordning av katastrofberedskap (ERCC) uppfattades i allmänhet som användbart och GD ECHO betraktades som en värdefull arena för samarbete och gemensamma åtgärder.

tydligt sin uppskattning för samarbetet på området. Centret för samordning av katastrofberedskap (ERCC) uppfattades i allmänhet som användbart och GD ECHO betraktades som en värdefull arena för samarbete och gemensamma åtgärder. De vi intervjuade sa att de använde och uppskattade övervaknings- och informationsverktygen och tjänsterna från EU, såsom det gemensamma kommunikations- och informationssystemet för nödsituationer (CECIS), liksom även ECHO Daily Flash, Global Disaster Alert and Coordination System (GDACS), EFAS för översvämningar, och EFFIS för

bränder. Den allmänna uppfattningen var att EU:s civilskyddssamarbete utgör ett värdefullt instrument för informationsutbyte, utbildningsinsatser, ger tillgång till knappa resurser, och är en viktig källa för expertis gällande existerande civilskyddspraxis.

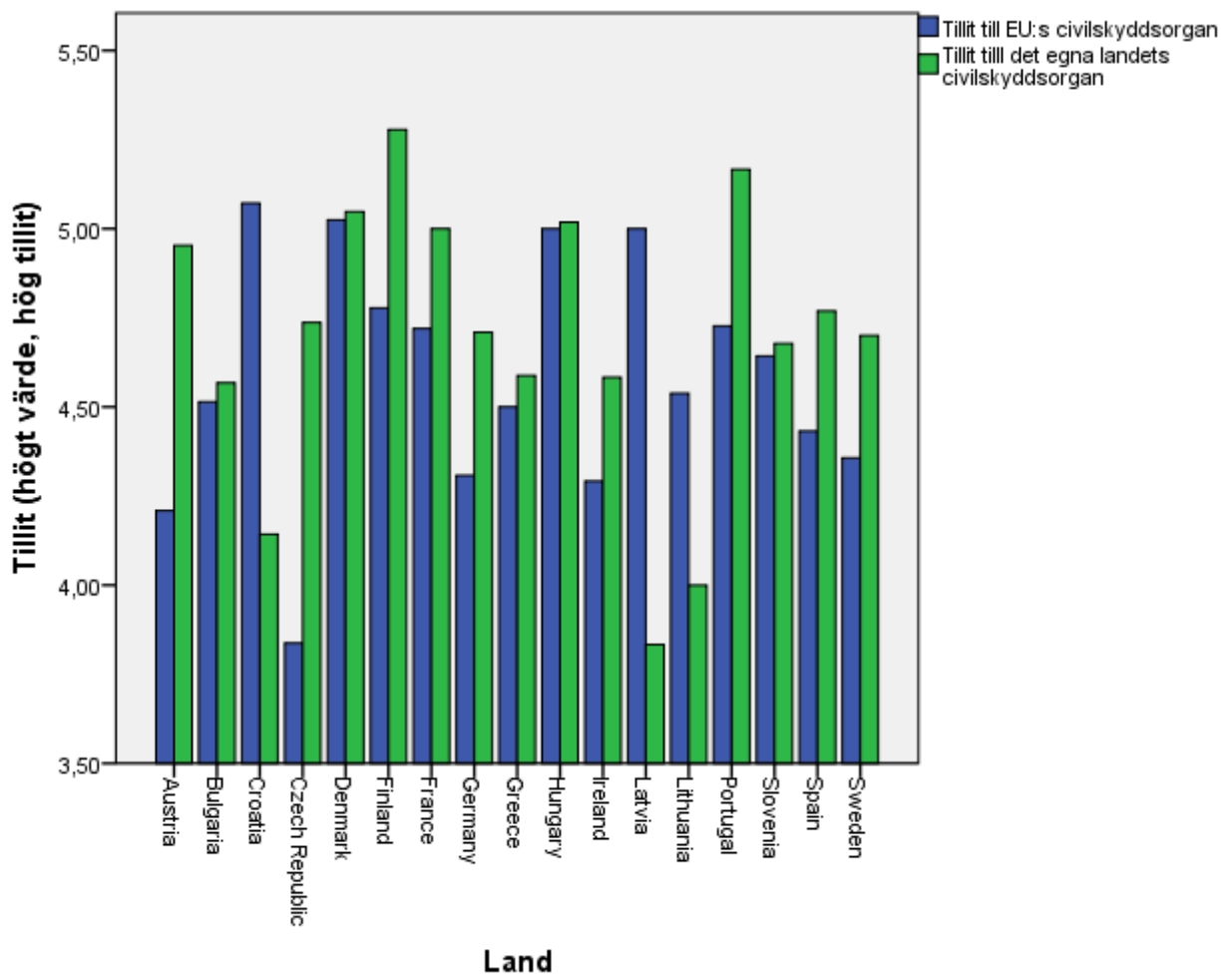
Många av de intervjuade varnade dock för att EU och dess krishanteringsmyndigheter ibland reagerar trögt och vissa klagade över att EU:s arbete är för byråkratiskt, särskilt när det gäller delning och aktivering av resurser. Bekymmer uttrycktes också över principen om

EU och dess krishanteringsmyndigheter reagerar ibland trögt och EU:s arbete är för byråkratiskt, särskilt när det gäller delning och aktivering av resurser. Att få principen om ”frivillighet” accepterad och att få arbetet med den frivilliga resurspoolen att fungera, utgör stora utmaningar.

”frivillighet” och utmaningen att få arbetet med den frivilliga resurspoolen (”voluntary pool”) att fungera. Våra resultat visar att EU och dess medlemsländer i sin framtida politik måste ta itu med dessa frågor. Dessutom måste kunskapen om civilskyddssamarbetet spridas ända ner på medborgarnivå för att ge fortsatt legitimitet för EU:s insatser på detta område. Allmänhetens stöd krävs för att få medlemsstaterna att stödja de föreslagna åtgärder som är avsedda att ytterligare förbättra kapaciteten och effektiviteten i

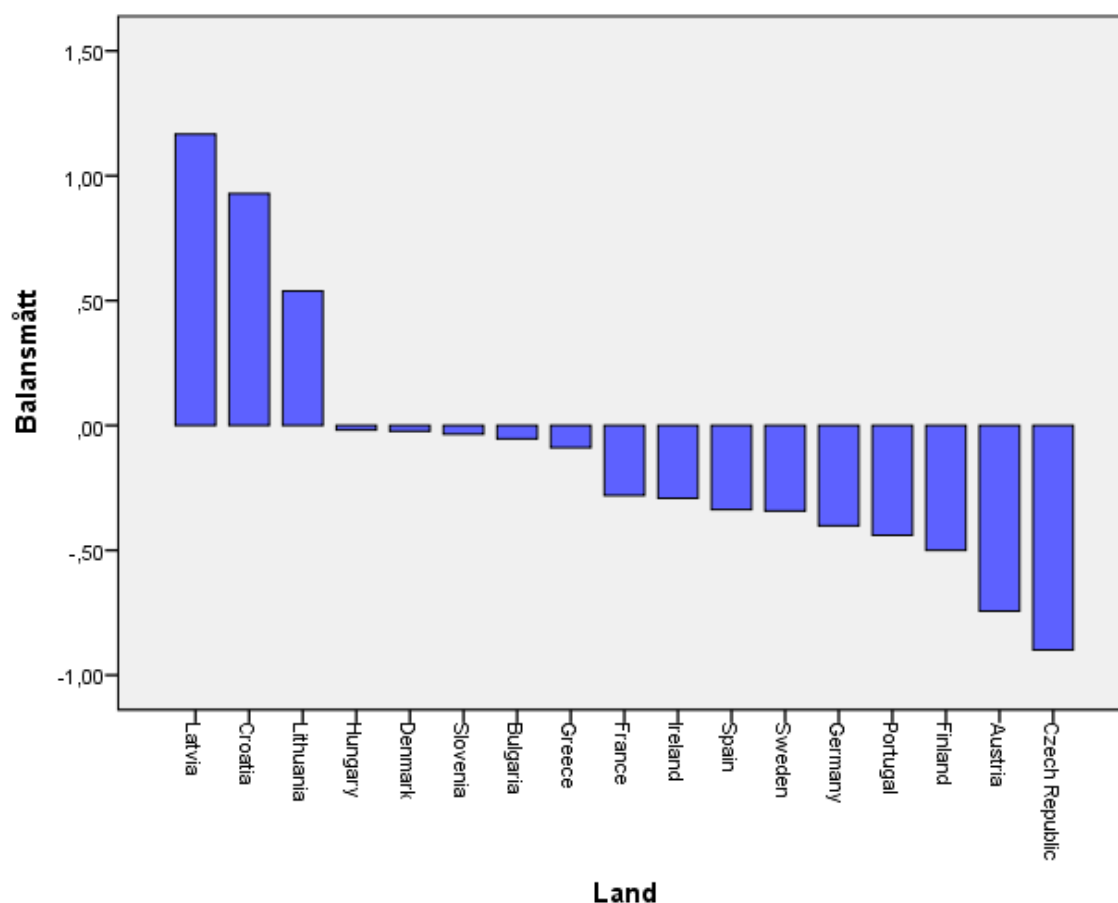
EU:s samarbete för civilskydd. Vi återkommer till flera av dessa utmaningar nedan.

Enkätstudien som gjordes med 670 tjänstemän i EU:s civilskyddsmyndigheter bekräftade många av intrycken från intervjuerna. Med tanke på den tonvikt som läggs på tillit blev vi mycket positivt överraskade av upptäckten att förtroendet för nationella civilskyddsmyndigheter och även förtroendet för EU:s centrala organ inom detta område var högt i den undersökning vi genomförde. I enkätundersökningen använde vi i stor utsträckning en Likertskala som går från värdet noll till sex. Av figur 1 framgår det att tilliten är hög till det egna landets civilskyddsmyndighet bland tjänstemännen i nästan alla länder som ingår i undersökningen, även om det finns viss variation mellan länderna. I figuren framgår det också att tilliten är hög till EU:s centrala organ för civilskydd, även om den genomsnittliga nivån är något lägre på EU-nivån än på nationell nivå. Medelvärdet, där högre värden anger mer tillit, är 4,6 respektive 4,7.



Figur 1: Tillit till civilskyddet - i det egna landet och till EU centralt

Utöver detta kan vi i figur 2 se, då vi subtraherar värdet för tillit till EU från värdet för tillit till egna landet att det bland några länder som är unga EU-medlemsstater och som har sämre ekonomi, är vanligare att lita mer på EU:s centrala organ för civilskydd än det egna landets. I de äldre EU-medlemsstaterna är det omvända förhållandet vanligare – även om skillnaden nästan aldrig blir större än ett skalsteg.



Figur 2: Tillit till EU-organ minus tillit det egna landets civilskyddsorgan

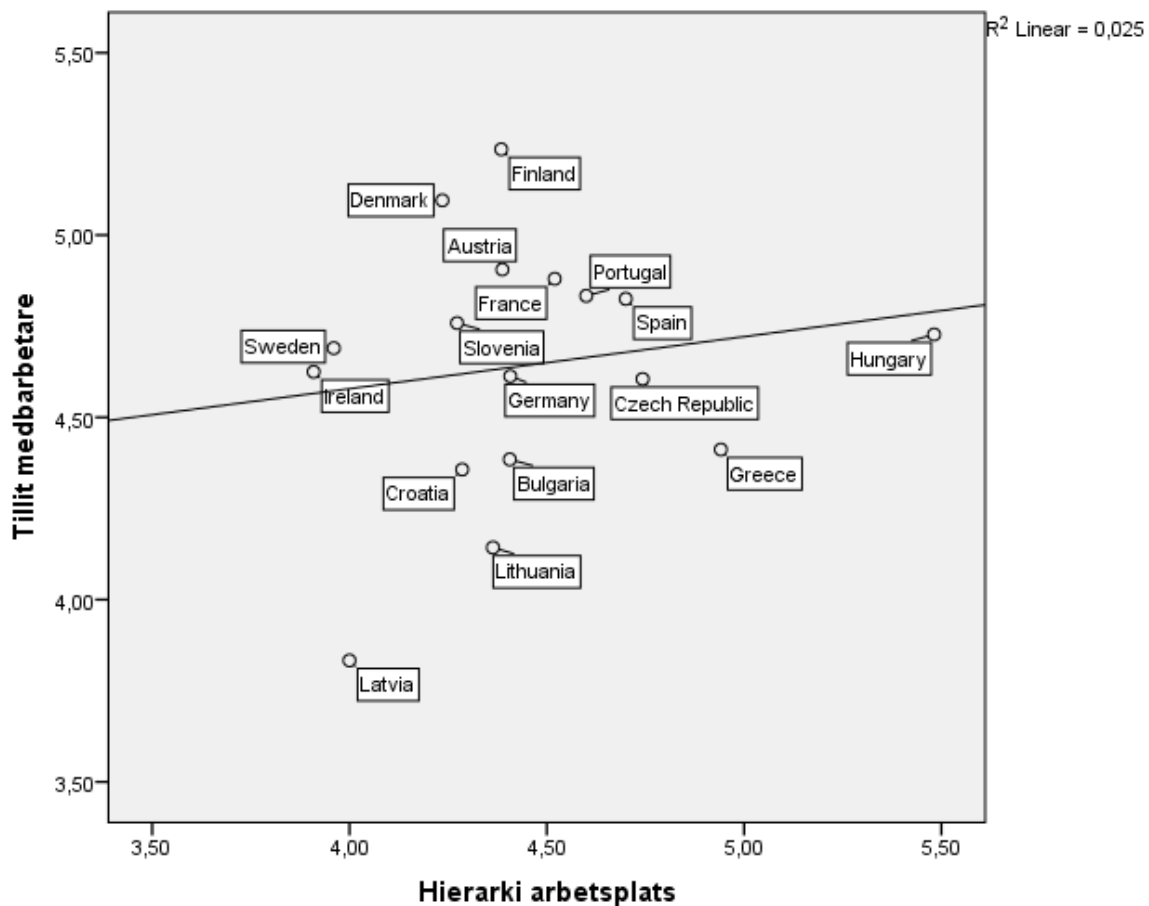
Senare i denna rapport diskuterar vi vikten av förtroendebaserade relationer, och hur ömtåliga

Förekomsten av tillit kan vara den viktigaste resursen för att utveckla EU-samarbetet ytterligare.

de kan vara. Men till att börja med kan vi konstatera att vi hittat betydligt mer av denna viktiga resurs än vi förväntade oss, och att den höga graden av tillit tyder på att det finns en stor potential för samarbete inom EU på detta område. Faktum är att förekomsten av tillit i dessa relationer kan vara den viktigaste resursen

för att utveckla EU-samarbetet ytterligare.

Vi fann också att hierarkiska relationer ansågs vara viktiga i flera av de civilskyddsmyndigheter vi besökte. Med tanke på verksamhetsområdets karaktär och dess nära anknytning till vissa ännu mer hierarkiska organisationer (så som militären) är detta i sig inte särskilt överraskande. Mer oväntat var dock att vi fann att *hierarki* och *tillit* inte verkar stå i konflikt med varandra.



Figur 3: Tillit till egna medarbetare och graden av hierarki på arbetsplatsen

Tvärtom, vilket framgår av figur 3, och även av mer avancerade statistiska modeller som använts i vår analys, så är hierarkiskt ordnade relationer positivt korrelerad med tillit bland de tjänstemän som besvarat vår enkät. Inom civilskyddsområdet verkar det alltså som att en tydlig kommandokedja skapar förtroende för verksamheten. För den som arbetat länge i

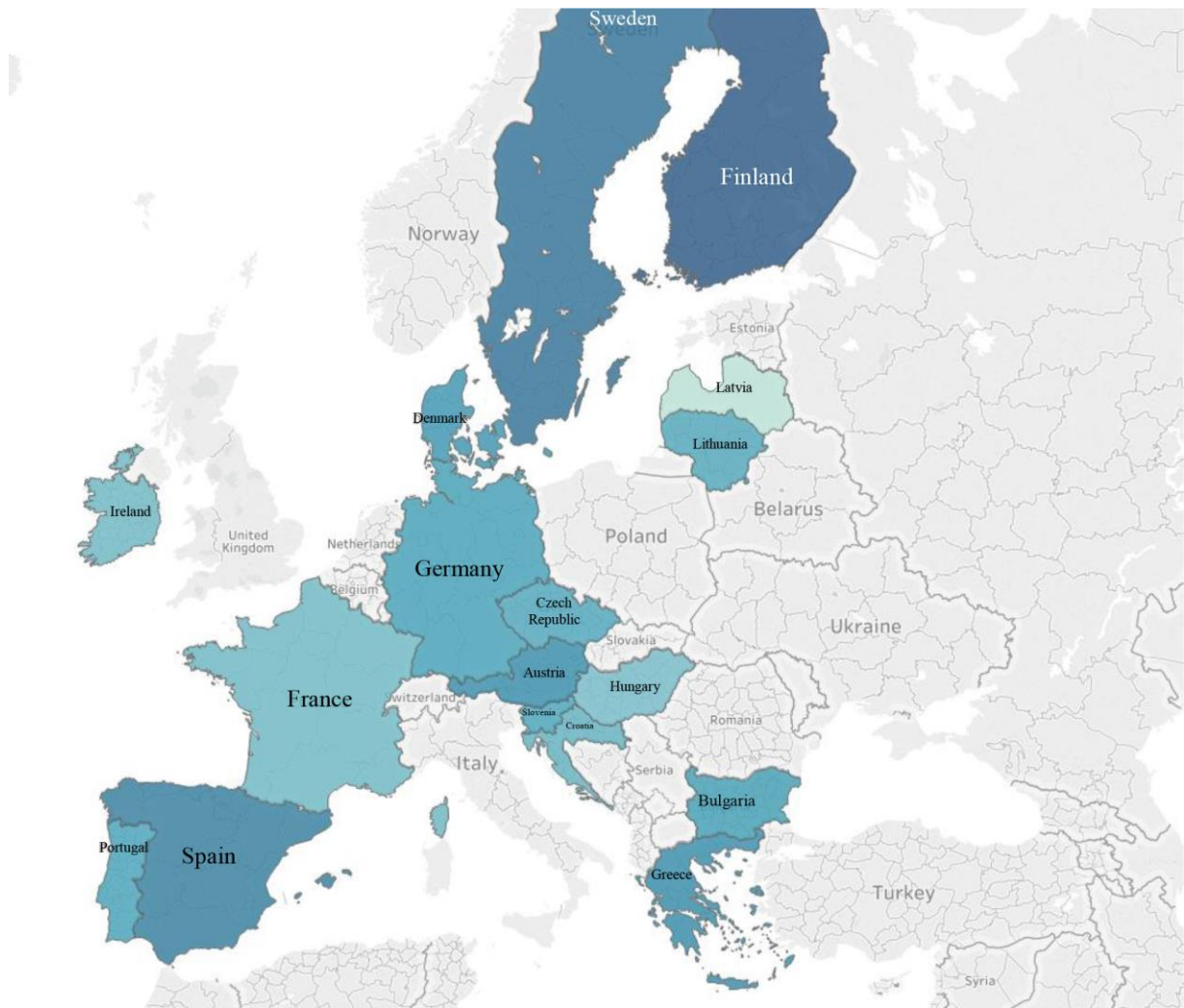
Uppenbarligen står inte *hierarki* och *tillit* i konflikt med varandra för krishantering. En tydlig kommandokedja skapar förtroende för verksamheten.

krishanteringssituationer kan slutsatsen kanske närmast betraktas som trivial. Emellertid ser vi att förespråkandet för platta och icke-hierarkiska relationer inom vissa delar av förvaltningen – särskilt där så kallade New Public Management-reformer (NPM) genomförts – mycket väl kan föreslås även inom civilskyddsområdet. Detta är därför ett viktigt

resultat i vår undersökning, som vi kommer att få anledning att återvända till i vår diskussion om politik och reformer längre fram.

Vidare finner vi intressanta mönster i svaren på vår enkät som indikerar att EU är uppdelat på många sätt. Bland de svarande tjänstemännen varierar graden av upplevd

öppenhet på arbetsplatsen, vilket låter sig illustreras av figur 4 där mörkare nyanser av blått representerar större öppenhet.

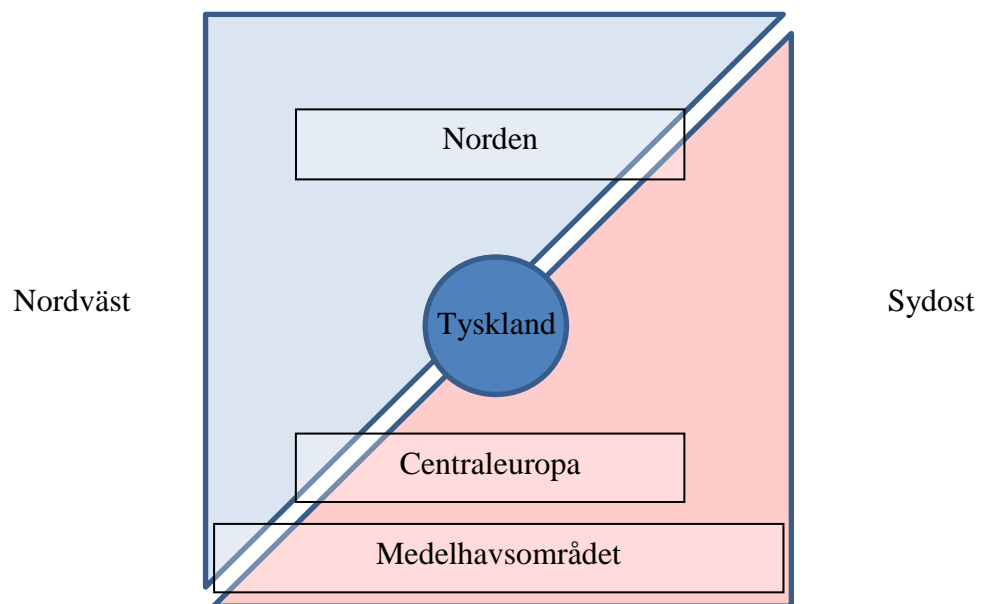


Figur 4: Öppenhet på arbetsplatsen

Detsamma gäller graden av upplevd nivå av korruption. Även uppfattningar om hur högt professionalism värderas i den egna organisationen varierar. Det finns helt klart skillnader i organisationskulturer i den offentliga förvaltningen inom EU, liksom skillnader i hur dessa kulturer manifesteras. Men även om forskning om de offentliga förvaltningarnas europeiska traditioner ofta påpekar att de stora skillnaderna i förvaltningskultur härstammar från historiska skillnader mellan arvet från Napoleontiden, anglosaxiska drag och skandinavisk tradition, har vi inte funnit någon tydlig bekräftelse på att sådana uppdelningar har betydelse i frågan om civilskydd. Den största variationen följer andra skiljelinjer.

I figur 5 illustrerar vi hur skiljelinjerna går och vilka delar som tycks hålla ihop med avseende på tillit och förvaltningskultur. Resultatet av intervjuerna och enkätstudien pekar på vissa gemensamma förhållanden i den norra delen av Europa (från Finland till Irland) vad

gäller synen på samarbete och vilka länder som är "likasinnade". I Centraleuropa håller några länder ihop mer än andra. Även om Tyskland är med på ett hörn så är det i huvudsak länder i den s.k. Visegrádgruppen som håller ihop. I de södra delarna av Europa hittar vi en axel som länkar samman medelhavsländerna, men den är rätt så svag.



Figur 5: Skiljelinjer mellan regioner gällande socialt kapital och förvaltningstraditioner i Europa

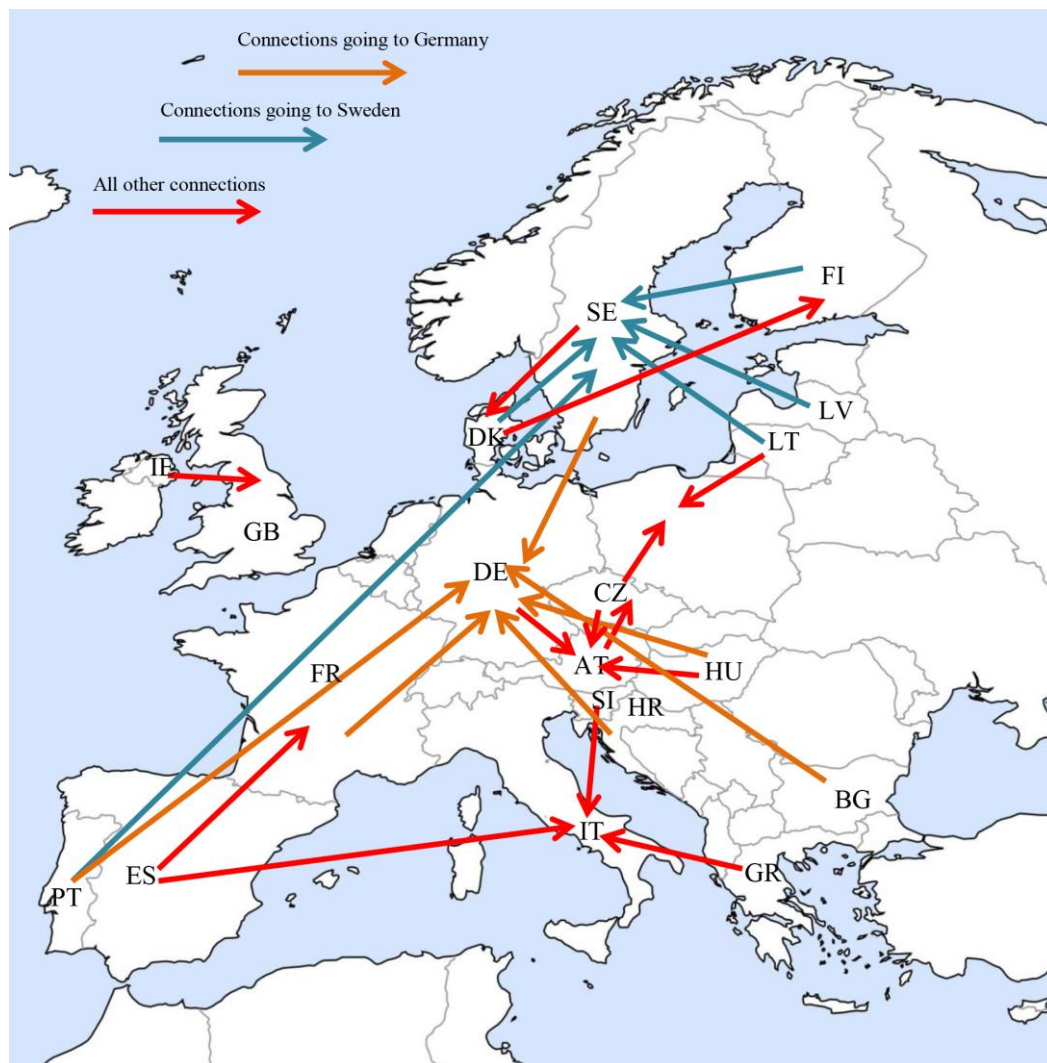
De stora skillnaderna är mellan Nordväst där vi räknar in de gamla EU-medlemsstaterna som har hög BNP och som har varit demokratier länge, och Sydost där många stater tidigare tillhörde Östblocket och som har svagare ekonomier. Utan tvivel intar Tyskland en central roll i sammanhanget vilket framgår om vi ser på hur tilliten "riktas" inom EU.

I vår enkätundersökning lät vi deltagarna ange hur mycket de litar på andra länder i civilskyddssamarbetet. I figur 6 visar pilarna hur de allra starkaste tillitsrelationerna går från olika stater inom EU till andra stater inom EU. I norr ser vi hur de Skandinaviska länderna bildar en grupp, även om det bör tilläggas att den regionen tycka ha bra kontakt med Tyskland och Irland. I de södra delarna av Europa finner vi en slags spegelbild, men som baseras på svagare band och relationer. Sverige visade sig vara klart överrepresenterat bland de mindre staterna vad gäller antalet relationer med andra länder. Resultatet kan påverkas av att våra intervjupersoner var medvetna om att studien var baserad i Sverige, och att den var resultatet

av ett svenskt initiativ. Men det är också uppenbart att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) investerat i samarbete och utbildning inom unionen – på bred front. Det

Sverige har lyckats väl med att bygga ett omfattande nätverk, men de enskilda relationerna till omvärlden är rätt svaga i sig. Det är uppenbarligen Tyskland som framstår som den centrala noden och den mest betrodda parten i detta universum.

framgår även av undersökningen att banden mellan olika länder och Sverige ofta är svagare, åtminstone jämfört med dem mellan Tyskland och andra EU-medlemsstater. Man kan säga att Sverige har lyckats väl med att bygga ett omfattande nätverk. Däremot är de enskilda relationerna till omvärlden rätt svaga i sig. Det är uppenbarligen Tyskland som framstår som den centrala noden i detta universum. Många länder riktar sin tillit till Tyskland, och det är starka kopplingar som framträder i undersökningen.



Figur 6: Tillit till andra länder i civilskyddsfrågor

Tyskland framträder här som det land som har högst tillit bland andra länder. I vissa fall, som i Österrike och Ungern, speglar detta gamla förbindelser med Tyskland. Men Tyskland anses i allmänhet vara den mest betrodda partnern av de övriga medlemsstaterna.

Den mest påtagliga skiljelinjen som framgår av våra resultat är som sagt den mellan det gamla ”öst och väst.” De stater som en gång tillhörde östblocket är i allmänhet fattigare än de gamla medlemsländerna i väst, och deras demokratiska strukturer är betydligt bräckligare.

Den mest påtagliga skiljelinjen är den mellan det gamla ”öst och väst.” Värderna som professionalism, opartiskhet, öppenhet, jämlikhet och tillit är mindre etablerade i öst än i väst.

I vår studie urskiljer sig östländerna som en egen grupp i frågor som rör tillit och förvaltningskultur inom civilskyddsområdet. Våra resultat pekar på att värden som professionalism, opartiskhet, öppenhet, jämlikhet och tillit är mindre etablerade i öst än i väst.

Ett mål med denna studie var att belysa hur och i vilken utsträckning socialt kapital (i termer av tillit mellan individer) samt den offentliga förvaltningens struktur och kultur är knutna till uppfattningar om effektiviteten hos civilskyddsorganen på nationell nivå och på EU-nivå. För att undersöka detta studerade vi fyra grundläggande dimensioner som mäter måluppfyllelsen i genomförandet (”performative dimensions”):⁸

- (1) förmågan att övervinna motstridiga problemdefinitioner i situationer som kännetecknas av osäkerhet (”distributed sense-making”);
- (2) förmågan att agera i samförstånd med relevanta aktörer (”coordination, cooperation and communication”);
- (3) förmågan att reagera på lämpligt sätt (”the ability to respond appropriately”);
- (4) förmågan att dela och distribuera resurser genom tydligt beslutsfattande och lämpliga förfaranden (”surge capacity, supply logistics and scaling procedures”).

Vi gjorde mätningar längs varje dimension på grundval av ett antal frågor i enkätundersökningen, som användes för att skapa fyra indikatorer på effektivitet gällande såväl nationell som europeisk nivå.⁹

Detta förfarande resulterade i ett antal intressanta slutsatser kring vad socialt kapital och förvaltningskultur spelar för roll för effektiviteten i utförandet, och hur dessa faktorer är

⁸ Ansell et al., 2010

⁹ Parker, C.F. et al., 2018; Persson, T. et al., 2017

inbördes relaterade. Den viktigaste slutsatsen från vår analys av enkätmaterialen är att både tillit och organisatoriska faktorer är viktiga för uppfattningen av effektivitet bland civilskyddspersonal. En slutsats som är särskilt intressant är den som vi tidigare nämnde: ju

* Ju mer hierarkisk och regelstyrd en organisation är, desto mer tenderar tjänstemän att se den som effektiv.

* Ju mer en organisation kännetecknas av lojalitet, autonomi, och professionalism, desto mer effektiv anses organisationen vara.

* Tillit till kollegor i organisationen respektive generell tillit till andra människor korrelerar med högre nivåer av den upplevda effektiviteten.

mer hierarkisk och regelstyrd en organisation är, desto mer tenderar tjänstemän att se den som effektiv.

Dessutom fann vi att ju mer en organisation kännetecknas av lojalitet, autonomi, och professionalism, desto mer effektiv anses organisationen vara. Således är både förvaltningens organisation och dess kultur starkt förknippad med den upplevda effektiviteten i organisationen. Men vi finner också att tillit till kollegor i organisationen respektive generell tillit till andra människor är korrelerade med högre nivåer av den upplevda effektiviteten.

Så vilka faktorer betyder då mest för effektiviteten? Våra resultat visar att organisatoriska faktorer, inklusive förvaltningskulturen, är något

viktigare än tillitsrelaterade faktorer på nationell nivå, medan de två typerna av faktorer är lika viktiga på EU-nivå (i stort sett lika hög förklaringskraft). Tvärt emot vad tidigare forskning visat¹⁰, fann vi att en hierarkisk och regelstyrd organisation visade sig vara fullt kompatibel med hög tillit, lojalitet och professionalism. Förekomsten av båda dessa faktorer tillsammans korrelerade med hög grad av upplevd effektivitet vid utförandet av nyckeluppgifter av nationella myndigheter och EU-organ för civilskydd.¹¹

¹⁰ Alter och Hage, 1992; Fukuyama, 1995; Kramer, 1999, 2004; Goldsmith och Eggers 2004

¹¹ Parker, C.F. et al., 2018; Persson, T. et al., 2017

Vi har också undersökt de faktorer som gör det möjligt för tjänstemän att hysa tillit till EU som en ledande aktör inom civilskyddsområdet. Detta gjordes genom att undersöka om nationella skillnader i tillit och offentlig förvaltningskultur är förknippade med olika nivåer av förtroende för institutioner på EU-nivå inom detta område. Våra resultat visar att både tillitsfaktorer och organisatoriska faktorer spelar roll för förtroendet

Våra resultat visar att både tillitsfaktorer och organisatoriska faktorer spelar roll för förtroendet för institutioner på EU-nivå. Ju mer tjänstemännen litar på sina egna nationella institutioner för civilskydd, desto mer tenderar de också att lita på motsvarande institutioner på EU-nivå.

för institutioner på EU-nivå. När det gäller tillitsfaktorerna visar våra resultat tydligt att ju mer tjänstemännen litar på sina egna nationella institutioner för civilskydd, desto mer tenderar de också att lita på motsvarande institutioner på EU-nivå. Det starka sambandet mellan hur tjänstemän och praktiker bedömer sina egna nationella institutioner och hur de bedömer de överstatliga institutionerna ger tydligt stöd för den så kallade kongruenshypotesen (att det finns en överensstämmelse mellan hur människor bedömer nationella institutioner och EU-institutioner), som andra forskare har påvisat gällande medborgarnas förtroende för vissa institutioner inom EU:s flernivåsystem.¹²

Intressant nog verkar motivationen hos den civilskyddspersonal som deltog i vår studie följa en omvänd logik jämfört med den som finns bland medborgarna inom detta område. I en delstudie i projektet har vi nämligen visat att EU-medborgare med lågt förtroende för sina egna nationella civilskyddsinstitutioner är de som uttrycker starkast stöd för EU-samordnat civilskydd.¹³ Detta resultat följer den så kallade kompensationshypotesen (att det finns en motsättning mellan hur människor bedömer nationella institutioner och EU-

För att kunna lita på att institutioner på EU-nivå kan hantera kriser i hela unionen, måste också nationella institutioner vara betrodda av de personer som arbetar inom dem. Men för att EU-samarbetet ska ha legitimitet inom EU-länderna så måste de nationella aktörerna betros av medborgarna.

institutioner). Ökat samarbete på unionsnivå blir sålunda en utväg för medborgare som anser att deras egna nationella institutioner är bristfälliga. Men bland tjänstemän finner vi således motsatsen: de som har störst förtroende för sina egna nationella civilskyddsmyndigheter är också de som tror starkast på motsvarande EU-organ inom detta område. Dessa resultat har långtgående konsekvenser för utsikterna att EU:s civilskyddsmekanism ska fungera som ett uttryck

¹² Muñoz et al., 2011

¹³ Persson et al., 2017

för europeiskt samarbete och solidaritet. Om vi ska kunna lita på att institutioner på EU-nivå kan hantera kriser i hela unionen, måste också nationella institutioner vara betrodda av de personer som arbetar inom dem. Men för att EU-samarbetet ska ha legitimitet inom EU-länderna så måste de nationella aktörerna betros av medborgarna. Att synkronisera hela civilskyddssamarbetet så att alla nivåer – EU:s centrala aktörer, de nationella aktörerna, och medborgarna – förstärker varandra med tillit som skapar legitimitet är ett minst sagt komplicerat och utmanande projekt.¹⁴

Det starkaste förhållandet vi kunde hitta gällande tillitsfaktorer i vår studie var emellertid sambandet mellan interpersonellt förtroende (hur mycket tjänstemän litar på sina kollegor i institutionerna på EU-nivå) och institutionellt förtroende (hur mycket de litar på de institutioner där EU-tjänstemännen arbetar). Det här är inte överraskande. En stark korrelation mellan de två måtten på förtroende är förväntad. Vår multivariata analys visar att interpersonellt förtroende är positivt korrelerat med institutionellt förtroende, vilket överensstämmer med vad andra har funnit.¹⁵ Däremot indikerar våra resultat att generell tillit till andra människor inte påverkar graden av tillit till EU:s institutioner. Att ha förtroende för människor i allmänhet påverkar inte väsentligt hur experter på fältet bedömer EU:s civilskyddsmyndigheter. Vi finner således inte belägg för något ovillkorligt ”tillitssyndrom” (ju mer man litar på andra människor, desto mer litar man även på EU); det är snarare det specifika förtroendet för personer som arbetar med civilskyddsfrågor som är det avgörande för om tjänstemännen litar på EU:s civilskyddsorgan.

- * Generell tillit till andra människor påverkar inte graden av tillit till EU:s institutioner.
- * Ju mer EU:s institutioner kännetecknas av öppenhet och professionalism, desto mer tenderar tjänstemännen att lita på dem.
- * Både socialt kapital och förvaltningskultur spelar roll för att främja förtroendet för civilskyddsinstitutionerna i EU

När det gäller organisatoriska faktorer visar våra resultat dessutom att den offentliga förvaltningskulturen på europeisk nivå är avgörande för tilliten till EU:s institutioner. Ju mer EU:s institutioner kännetecknas av öppenhet och professionalism, desto mer tenderar tjänstemännen att lita på dem. Autonomi verkar däremot inte ha någon sådan effekt. Våra resultat tyder således på att den totala effekten av faktorer som har med

¹⁴ Widmalm, S. et al., 2018; Persson, T. et al., 2017; Parker, C.F. et al., 2018

¹⁵ Se t.ex. Norris, 2017

administrativ kultur att göra är mindre viktiga för förtroendet för EU:s civilskyddsorgan än faktorer som handlar om tillit. Vår huvudsakliga slutsats är dock att både socialt kapital och förvaltningskultur spelar roll för att främja förtroendet för civilskyddsinstitutionerna i EU.¹⁶

Dessa resultat ger nya och viktiga insikter om i vilken utsträckning socialt kapital och förvaltningskultur är relaterade till det förtroende för civilskyddsmyndigheter på EU-nivå som nationella tjänstemän inom området har. Våra slutsatser bör beaktas för de rekommendationer som ges om den framtida utvecklingen av samarbetet på EU-nivå inom detta område. Att främja professionalism och öppenhet i systemet är viktigt, liksom även att bygga förtroende för det europeiska civilskyddssystemet.

Konsekvenser av projektets resultat

Vår studie har bidragit med viktiga insikter om vilka typer av samarbetsstrukturer som finns i Europa inom civilskyddsområdet, och vi har utarbetat en teoretisk ram för att förklara dem. Inspirerad av andra forskare inom området¹⁷ har vi föreslagit att vägen framåt är att kombinera insikter från studier av krishantering¹⁸ med studier från socialt kapital¹⁹ och offentlig förvaltning.²⁰ Vi menar att traditionella studier på krishanteringsområdet inte riktat tillräcklig uppmärksamhet mot så kallade ”mjuka” faktorer, såsom social tillit och organisationskultur i den offentliga förvaltningen. Dessa teoretiska utgångspunkter har väglett vår empiriska undersökning, vilket resulterade i de intressanta resultat som beskrivits ovan. I det följande avsnittet diskuterar vi betydelsen av våra resultat och de konsekvenser de har för det framtida EU-samarbetet på detta område.

Våra resultat indikerar att det finns goda möjligheter för fördjupat samarbete inom området, men det finns också betydande utmaningar att hantera. Framtida reformer på detta område bör exempelvis beakta viktiga lärdomar från vår och andras forskning som visar att organisatoriska reformer riskerar att undergräva just de faktorer som vi har identifierat som särskilt värda att bevara. Slutligen reflekterar vi kring vägen framåt för fortsatt EU-samarbete inom detta område. Här diskuteras bland annat hur de reformer som nyligen föreslagits av EU-kommissionen för att ytterligare förbättra civilskyddssamarbetet överensstämmer med de resultat vi har funnit i vår studie.

¹⁶ Parker, C.F. et al., 2018; Persson, T. et al., 2017

¹⁷ Boin et al., 2013

¹⁸ Ansell et al., 2010, Comfort et al., 2010

¹⁹ Putnam 1993, 2000; Rothstein, 2011; Rothstein och Uslaner, 2005

²⁰ Christensen et al. 2016a, 2016b; Painter och Peters, 2010; Peters, 2010; Persson et al., 2017

Skiljelinjer, framtidsutsikter för samarbete och möjligheterna till förändring i EU

Civilskyddet i EU är baserat på samarbete mellan nationella myndigheter och EU-organ. Vår studie av dessa relationer har varit fruktbar i många avseenden. Vissa avgörande slutsatser förtjänar särskilt att diskuteras.

Vi fann att det finns starka band mellan civilskyddsmyndigheter i flera länder, som ofta baseras på historisk, geografisk och kulturell samhörighet. Dessa samarbetsmönster har utvecklats genom långvarig erfarenhet av gränsöverskridande kriser som exempelvis

* Starka band mellan civilskyddsmyndigheter baseras ofta på historisk, geografisk och kulturell samhörighet.

* Tjänstemän från välmående länder uttryckte misstanken om att mindre framgångsrika medlemsstater utnyttjar EU-systemet istället för att utöka sin egen kapacitet och genomföra nödvändiga reformer.

* I några av de mindre ekonomiskt välmående länderna betraktades EU som ett slags moralpolis som saknade förståelse för hårda realiteter och resursbrist.

översvämningar och skogsbränder, vilka man ansett bäst hanteras genom gränsöverskridande samarbete. Således har grannländer ofta utvecklat rutiner och procedurer för att bekämpa kriser tillsammans. Några av dessa samarbeten formaliseras i avtal, men oavsett hur de formaliseras så är de alla grundade på en hög grad av tillit. Ett slående exempel på denna typ av samarbete finns, som vi redan nämnt, mellan länderna längs Donau, vars återkommande översvämningar hanteras gemensamt. Liknande samarbeten finns på

andra håll i Europa. Framväxten av dessa samarbetsformer utgör en viktig grund för att bygga vidare samarbeten på EU-nivå. Utgångspunkten för samarbetet är att det finns en ömsesidig tillit och att det bygger på de gemensamma behov som identifieras i medlemsstaterna.

Men det finns också hinder för vidare samarbete i ett bredare EU-sammanhang, som följer av geopolitiska och historiska faktorer liksom skillnader i demokratisk och ekonomisk utveckling mellan länderna. Till exempel har vår studie påvisat en djup klyfta mellan de gamla medlemsstaterna i Västeuropa och de nya medlemsstaterna i Östeuropa. Hanteringen av den stora flyktingkrisen under de senaste åren har tydligt illustrerat den skarpa splittringen mellan i huvudsak de gamla medlemsstaterna och de nya.²¹ Våra intervjuer blottade en skiljelinje, där tjänstemän från välmående länder uttryckte misstanken om att mindre

²¹ Krastev, 2017; Zaun, 2018

framgångsrika medlemsstater utnyttjar EU-systemet istället för att utöka sin egen kapacitet och genomföra nödvändiga reformer.²² I några av de mindre ekonomiskt välmående länderna betraktades EU som ett slags moralpolis som saknade förståelse för hårda realiteter och resursbrist. Dessa skiljelinjer utgör stora utmaningar för EU som på något sätt måste bemötas för att kunna förbättra civilskyddssamarbetet. Vissa medlemsstaters – framför allt

Orsakerna till oenigheten inom krishanteringsområdet har att göra med skillnader i värderingar, ekonomisk utveckling, regimtyp och geografisk position i samspel med historien.

Visegrådländernas – ovilja att stödja en gemensam flyktingpolitik som bygger på solidaritet och delat ansvarstagande är ett tydligt exempel på de hinder som föreligger för fördjupat EU-samarbete. Även om det inte bryter sönder EU inifrån att medlemsländerna

inte kan enas om en gemensam politik på ett sådant viktigt område, pekar det ändå på att det finns klara begränsningar för eventuella försök att uppnå en högre grad av samarbete inom unionen. Det är tydligt att orsakerna till oenigheten på detta område har att göra med skillnader i värderingar, ekonomisk utveckling, regimtyp och geografisk position i samspel med historien. Utan överdrift kan vi säga att skiljelinjerna är formade av krafter som är ”stigberoende”, det vill säga historiska händelser och de val som då görs har återverkningar för i vilken riktning utvecklingen går, och det är mycket svårt att avvika från detta inslagna spår under mycket lång tid. Robert Putnam visade i sin studie av Italien hur faktorer som kan spåras tusen år tillbaka i tiden fortfarande påverkar landet djupt, med stora skillnader mellan nord och syd i demokratiska och ekonomiska prestationer.²³ Sådana berättelser bör dock inte tas som kvitto på att förändring inte kan inträffa. Den historiska determinismen blir till slut alltid motbevisad. Efter andra världskriget ansåg till exempel många statsvetare och ekonomer att utrymmet för ekonomisk eller demokratisk utveckling i Tyskland och Japan var högst

Förändring är med all sannolikhet möjlig, men underliggande konflikter och skillnader måste tas på allvar. En viktig aspekt att tänka på är den centrala roll som Tyskland spelar även inom detta område för europeiskt samarbete.

begränsat. När vi funderar över forskningsresultaten från den studie som presenteras här, måste vi därför ha perspektiv på möjligheterna till reformer. De förutnämnda djupa skiljelinjerna utgör inte ett oöverstigligt hinder. Förändring är med all sannolikhet möjlig, men

underliggande konflikter och skillnader måste tas på allvar.

²² Widmalm, S. et al., 2018b

²³ Putnam, 1993

En annan viktig aspekt att tänka på är den centrala roll som Tyskland verkar spela även inom detta område för europeiskt samarbete. Det höga förtroende som tjänstemän i civilskyddsmyndigheter i Europa har för Tyskland i detta avseende är slående, samtidigt som tjänstemän i Tyskland är bland de som uttrycker starkast skepticism mot samarbete på EU-nivå inom detta område. Vi måste dock komma ihåg att urvalet av tyska tjänstemän i vår studie var högst begränsat. Men faktum kvarstår att tjänstemän i många EU-medlemsstater hyser högt förtroende för tyskt civilskyddsarbete, vilket understryker Tysklands centrala betydelse för ett utvidgat samarbete på detta område.

Precis som den europeiska integrationen har utvecklats gradvis i nästan sju årtionden, måste samarbetet inom området för civilskydd och krishantering också utvecklas gradvis och i linje med vad EU:s medborgare vill ha. Vi har pekat på att institutionella förhållanden kan förefalla mycket svåra att förändra. De individer som verkar inom dessa myndigheter och organisationer kan dock vara mycket dynamiska och villiga att anpassa sig till nya förhållanden. Förvisso finner vi stöd för ”Miles lag”, som hävdar att människor oftast tar ställning på ett sätt som styrs av den institutionella kontext de befinner sig i. I ett sammanhang där den offentliga förvaltningen inte strävar efter opartiskhet i verksamhetsutövningen och bidrar till att bekämpa korruption, kommer individer sannolikt inte att sträva efter att förändra detta eftersom kostnaden för den enskilde individen blir för hög. Men däremot är chansen stor att individer som har bakgrund i ett sådant sammanhang och som sedan blir en del av ett samarbete som präglas av meritokrati, professionalism och öppenhet, ganska snabbt kommer att anpassa sig till de nya förhållandena. Sammanhanget formar den roll individer har – deras *persona* om man så vill. Vi antar normer, värderingar,

Sammanhanget formar den roll individer har – deras *persona* om man så vill. Individer tar med sig erfarenheter och lärdomar när de rör sig mellan olika miljöer. Därför bör vi inte underskatta den praktiska betydelsen av att nationell civilskyddspersonal ”lånas ut” till EU-institutioner, som exempelvis GD ECHO, eller till projekt för gemensam utbildning av personal i EU. Dessa utbyten kan överbygga motsättningar mellan medlemsländerna.

samt gör bedömningar och interagerar med andra beroende på i vilka sammanhang vi befinner oss. Men det är självklart så att individer ändå tar med sig erfarenheter och lärdomar när de rör sig mellan olika miljöer. Därför bör vi inte underskatta den praktiska betydelsen av att nationell civilskyddspersonal ”lånas ut” till EU-institutioner, som exempelvis GD ECHO, eller till projekt för gemensam utbildning av personal i EU. Dessa utbyten kan

överbygga motsättningar mellan medlemsländerna, vilket bekräftades i några av våra

intervjuer. Även vår enkätundersökning visade att bland de personer som deltagit i arbete inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism bedömdes effektiviteten i EU:s civilskyddsorgan vara högre än motsvarande bedömningar hos de personer som inte deltagit i EU:s civilskyddsarbete. Emellertid fann vi också i enkätstudien att erfarenhet av utbildning på EU-nivå faktiskt bidrar negativt till den upplevda effektiviteten hos EU:s institutioner. Bland de personer som deltagit i EU-utbildningar bedömdes nämligen effektiviteten i EU:s civilskyddsorgan vara lägre än motsvarande bedömningar hos de personer som inte deltagit i EU-utbildningar. Om gemensam civilskyddsutbildning ska kunna främja integration och effektivitet, måste EU-institutionerna som ansvarar för denna utbildning vara förebilder för ett gott styre och ett effektivt civilskydd.

Betydelsen av ”mjuka” faktorer för samarbete: Passar de ihop?

Det faktum att människor snabbt anpassar sig till nya omgivningar betyder också att det är viktigt att se bortom den institutionella utformningen. Denna studie har inriktat sig särskilt på vissa egenskaper, värderingar, preferenser och upplevelser hos enskilda individer som arbetar med civilskydd och krishantering. Dessa faktorer kan bidra till att underlätta eller hindra samarbete. Bland de viktigaste elementen är *tillit*. Lyckligtvis är det något som vi fann en hel del av när vi genomförde intervjuerna och enkätundersökningen, vilket vi rapporterat ovan. När statsvetare diskuterar hur man bygger demokrati eller främjar en hållbar ekonomisk utveckling, pekar vi ofta på att utmaningen är att övertala människor att arbeta för det gemensamma bästa snarare än för sin egen kortsiktiga vinst. Hur får vi till exempel alla att rösta? Hur delar vi och hanterar ändliga resurser när avsteg från gemensamma regler kan ge stora individuella fördelar? Dessa problemställningar rör vad som i allmänhet benämns *det kollektiva handlandets problem* ("collective action"). Studier av krishantering och civilskydd är intimt förknippade med att lösa dilemman av detta slag.

De flesta undersökningar om hur man löser problem av det här slaget betonar vikten av att bygga upp förtroende mellan individer. Men att göra detta i praktiken är svårt. Liksom vissa andra dygder som ofta framhävs i studier av demokrati – till exempel politisk tolerans – tar förtroende mycket lång tid att bygga upp. Spelteoretiska studier, såsom Robert Axelrods klassiker *The Evolution of Cooperation*²⁴, har betonat att tillit är helt centralt och samtidigt påpekat de förutsättningar som är nödvändiga för dess framväxt. I enstaka spelsituationer kommer två spelare som står inför "fångarnas dilemma" alltid att inta positioner som är minst

²⁴ Axelrod, 1984

fördelaktiga för båda. Axelrods experiment visade att tillit endast kan upprättas genom så kallade upprepade spel. I verkligheten innebär det att man behöver bygga upp relationer långsamt och stegvis genom interaktion och utbyte av värdefulla resurser. Det är besvärligt men det kan göras. Det hjälper säkerligen att upprätta kontrakt och uppföljningssystem, som Elinor Ostrom klargjorde i en annan klassiker, *Governing the Commons*.²⁵ Utmaningen är att hitta sätt att göra detta i det verkliga livet och därmed bygga upp tillit. Vi har dock funnit att tillit redan existerar i betydande omfattning i många civilskyddsmyndigheter, både bland individer och i förhållande till centrala EU-organ. Med tanke på hur svårt det är att bygga upp förtroende är det viktigt att inse värdet av att detta höga förtroende redan existerar. En av de viktigaste resurserna för att utvidga samarbetet inom civilskyddsområdet är således redan närvarande. Det är dock inte troligt att detta förtroende kommer att räcka för att överbrygga de djupa skiljelinjer som finns mellan medlemsstaterna i öst och väst, som nämns ovan. Men det är säkerligen ett steg på vägen eftersom vi vet att tillit kan bidra till att övertrumfa betydelsen av formella regler för krishantering och civilskydd, och därmed överbrygga de motsättningar som påvisats.

Vi finner således ett starkt förtroende bland kollegor i civilskyddsmyndigheter, både

Vi finner ett starkt förtroende bland kollegor i civilskyddsmyndigheter, både på nationell nivå och på EU-nivå. Ju mer tjänstemännen litar på sina egna nationella myndigheter inom detta område, desto mer tenderar de också att lita på motsvarande institutioner på unionsnivå. Och omvänt, om förtroendet för nationella myndigheter eroderas, verkar förtroendet för samarbete på EU-nivå också minska.

på nationell nivå och på EU-nivå. Detta resultat kommer säkert att välkomnas av dem som vill utvidga EU:s gemensamma civilskyddsarbete. Det som är särskilt intressant i sammanhanget är den starka kopplingen mellan hur offentliga tjänstemän och utövare bedömer sina egna nationella myndigheter och hur de bedömer de överstatliga institutionerna. Våra

resultat visar en stark nationell länk i den bedömning som tjänstemännen gör: ju mer de litar på sina egna nationella myndigheter inom detta område, desto mer tenderar de också att lita på motsvarande institutioner på unionsnivå. Och omvänt, om förtroendet för nationella myndigheter eroderas, verkar förtroendet för samarbete på EU-nivå också minska. Detta konstaterande har omfattande betydelse för EU:s möjlighet att fungera som en ledande aktör för civilskyddsarbetet i Europa. Om EU-institutionerna ska kunna hantera gränsöverskridande kriser i hela unionen, måste de som arbetar inom de nationella myndigheterna hysa tillit till

²⁵ Ostrom, 1990

sina egna organisationer. Civilskydd och krishantering är trots allt i stor utsträckning en kompetens som idag finns hos medlemsstaterna.

Våra resultat visar också att om EU:s institutioner ska uppfattas som effektiva och

* Civilskydd och krishantering är trots allt i stor utsträckning en kompetens som idag finns hos medlemsstaterna.

* Förtroendenivån måste vara hög, inte bara för organ på EU-nivå utan också för nationella myndigheter. Transparens och professionalism är också viktiga förutsättningar för att EU:s institutioner ska uppfattas som effektiva och legitima.

* Mjuka faktorer är helt avgörande för att uppnå effektivt och legitimt civilskydd i Europa.

legitima på detta område är både socialt kapital och organisatoriska faktorer viktiga. Förtroendenivån måste vara hög, inte bara för organ på EU-nivå utan också för nationella myndigheter. Transparens och professionalism är också viktiga förutsättningar för att EU:s institutioner ska uppfattas som effektiva och legitima. Dessa resultat är helt i linje med slutsatser från tidigare studier som visat att ”mjuka” faktorer är viktiga för krishantering och civilskydd.²⁶ Genom att foga samman

viktiga insikter från studier av socialt kapital, offentlig förvaltning och krishantering, och därefter tillämpa dem i vår egen forskning om civilskyddssamarbete i EU, kan vi dra slutsatsen att mjuka faktorer är helt avgörande för att uppnå effektivt och legitimt civilskydd i Europa. EU och dess medlemsstater står inför flera utmaningar i arbetet med att utveckla ett närmare samarbete för att skydda sina medborgare. Samarbetet inom detta område kommer emellertid inte att vara effektivt eller legitimt om inte de faktorer som vi diskuterat ges tillräcklig uppmärksamhet.

Så kan de höga förtroendenivåer vi uppmätt användas för att testa olika reformer för att utvidga och förbättra samarbetet på detta område?

Här menar vi att det är viktigt att inte ryckas med i reformiver utan att förstå något mycket viktigt när det gäller förtroende för institutioner: tillit har asymmetriska egenskaper. Den tar lång tid att bygga upp, men vad som ofta förbises är emellertid hur sårbar tilliten också är. Den kan snabbt brytas ner och förstöras. Av det skälet är det särskilt viktigt att noggrant tänka igenom hur framtida reformer ska utformas. Vi behöver undersöka vad som fungerar i kombination med den värdefulla tilliten och rent av förstärker den. Vi vill här påminna vad forskning om den offentliga sektorn redan har lärt oss om reformer, nämligen att även med de bästa avsikterna kan reformer undergräva tillit och därmed leda till andra oönskade resultat.

²⁶ Christensen et al., 2016a

Låt oss därför först erinra om den fråga som vi tidigare har berört om hierarkiskt organiserade arbetsplatser påverkar förtroende.

Bevaras det samarbete som bygger på tillit bäst genom att man monterar ned hierarkiska strukturer på arbetsplatsen? En stark trend i styrningen av den offentliga förvaltningen har varit att försöka efterlikna styrningen inom kommersiella företag. Framgången hos företag som Google, Apple och Facebook har länge hänförs till deras okonventionella, kreativa, öppna och platta organisationsmodeller. I företagsstudier framhålls den icke-hierarkiska modellen som ett ideal.²⁷ Faktum är dock att många företag som ansetts vara kreativa, jämlika och öppna faktiskt har behållit starka hierarkier.²⁸ Trots det har många länder varit angelägna om att experimentera med plattare styrningsmodeller inom den offentliga förvaltningen. En viktig orsak till detta är att mycket av forskningen om sambandet mellan förtroende och hierarki tycks visa på att dessa två element motverkar varandra. Den slutsats som dras är därför att en nedmontering av hierarkier tjänar till att stärka tilliten inom olika organisationer. En platt organisationsstruktur förväntas generera förtroende genom öppen interaktion och ett fritt flöde av information.

Hur det generellt sett fungerar när offentliga myndigheter tillämpar sådana reformer kan inte utvärderas här. Däremot visar våra resultat att det inte finns något stöd för antagandet att förtroende och hierarki är oförenliga när det gäller just organisationer för civilskydd och krishantering. Snarare tyder våra resultat på att dessa faktorer verkar ömsesidigt förstärkande. Det kan mycket väl vara sant att forskningsenheten i ett IT-företag kan dra nytta av en mindre hierarkisk struktur, men en organisation med ansvar för skyddet av civilbefolkningen kan kräva en tydlig hierarki för att kunna reagera snabbt och effektivt i en krissituation. Således

* Vi har inte hittat något som tyder på att tillit och hierarkier motarbetar varandra inom detta område, tvärtom bidrar detta till tydliga ansvarsförhållanden.

* Vid oklara ansvarsförhållanden är tvärtom risken stor att offentliga myndigheter – inklusive de som är ansvariga för civilskydd och krishantering – inte kommer att kunna identifiera vem som var ansvarig för vad när något gick fel.

kan en tydligt definierad hierarkisk organisation inom civilskyddsområdet uppnå en hög grad av förtroende. Detta kan också fungera bra i en förvaltningskultur där professionalism och öppenhet är högt värderade. Vi har inte hittat något som tyder på att tillit och hierarkier motarbetar varandra inom detta område, tvärtom bidrar detta till tydliga ansvarsförhållanden. En sådan struktur kan skapa förtroende och

²⁷ Walsh, 2017

²⁸ Thompson och Vogelstein, 2018

därmed underlätta samarbete. Det understryker samtidigt att möjligheten till ansvarsutkrävande är en hörnsten i en modern, rationell, demokratiskt styrd offentlig förvaltning. Vid oklara ansvarsförhållanden är tvärtom risken stor att offentliga myndigheter – inklusive de som är ansvariga för civilskydd och krishantering – inte kommer att kunna identifiera vem som var ansvarig för vad när något gick fel. Därmed försvåras också möjligheten att förhindra att liknande fel begås i framtiden. I sammanhanget bör forskaren Christopher Hood nämnas, eftersom han varnar oss för risken att aktörer kan skylla ifrån sig för att undvika att få skulden ("blame avoidance"), vilket är en kraftfull norm som styr människors beteende i moderna offentliga organisationer.²⁹ Detta kan givetvis vara ett stort problem för alla myndigheter men för en organisation som är ansvarig för civilskydd och krishantering kan det få katastrofala följder.

I vår undersökning har vi funnit olika uppfattningar om hur hierarkiska de olika

Att upprätthålla en tydlig hierarki och genomföra sin verksamhet huvudsakligen genom att följa regler och protokoll är förenligt med att upprätthålla tillit i relationerna mellan tjänstemän.

Tillit kan utvecklas i en myndighet med en hierarkisk struktur. Tjänstemän förknippar dessa kvaliteter med ett effektivt civilskydd på både nationell och europeisk nivå.

civilskyddsmyndigheterna är. Att upprätthålla en tydlig hierarki och genomföra sin verksamhet huvudsakligen genom att följa regler och protokoll verkar emellertid vara förenligt med att upprätthålla tillit i relationerna mellan tjänstemän. Denna bedömning är i linje med slutsatserna från tidigare studier som visat att hanteringen av kriser skapar "en

efterfrågan på tydligt ledarskap och central styrning, tydliga ansvarsområden och kommandokedjor genom hierarkiska strukturer".³⁰ I motsats till forskare som hävdar att hierarkier är ogynnsamma för förtroende³¹, fann vi att en hierarkisk organisationsstruktur är förenlig med höga nivåer av tillit, liksom med sådana faktorer av organisationskultur som lojalitet och professionalism. Detta tyder på att en sund organisationskultur kan trivas även i en myndighet med en hierarkisk struktur. I själva verket förknippar tjänstemän just dessa kvaliteter med ett effektivt civilskydd på både nationell och europeisk nivå.

²⁹ Hood, 2011

³⁰ Christensen, 2016b:317; Rykkja och Lægreid, 2014

³¹ Fukuyama, 1995; Kramer, 1999, 2004

New Public Management och samarbete: ett varnande exempel

I denna studie har vi lärt oss att vissa organisatoriska egenskaper och vissa värden hos tjänstemän är enklare att förena – och är mer värdefulla – än vad många forskare inom offentlig förvaltning tidigare förstått. Här är det viktigt att betona civilskyddsområdets

Reformering av den här sektorn i enlighet med en idealiserad bild av framgångsrika företag som verkar på en fri marknad, kan enkelt fördärva det som finns av förtroende, professionalism och fungerande hierarkier.

speciella karaktär. Sektorn lämpar sig illa för den typ av likriktat tänkande som har präglat reformer av offentlig styrning under de senaste decennierna. Reformering av den här sektorn i enlighet med en idealiserad bild av framgångsrika företag

som verkar på en fri marknad, kan enkelt fördärva det som finns av förtroende, professionalism och fungerande hierarkier.

Det är med andra ord viktigt att reformivrare är medvetna om vad som utgör grunderna för samarbete på detta område. För närvarande finns det en överhängande risk att reformer i medlemsstaterna och på central nivå i EU kommer att utformas i enlighet med det dominerande NPM-paradigmet. I stora delar av unionen innehar New Public Management-idéer en hegemonisk ställning när det gäller reformer av den offentliga förvaltningen, även om det finns skillnader mellan medlemsstaterna även i detta avseende.³² NPM ses fortfarande av många som ett bra sätt att styra den offentliga förvaltningen och göra den effektiv. Storbritannien, som i allmänhet gått i bräschen för marknadsiseringen av den offentliga sektorn, har gått långt i privatiseringen och marknadsanpassningen även av civilskyddssektorn. Men även andra länder följer i den riktningen. Därför kommer det inte som någon överraskning om framtida reformförslag för ökat EU-samarbete på civilskyddsområdet betonar NPM. Utöver en mer allmän kritik av NPM menar vi att det finns skäl att vara försiktig med reformer som baseras på dessa idéer särskilt inom civilskyddsområdet.

För det första riskerar incitament som främst är inriktade på kortsiktiga belöningar på individnivå att resultera i undanträngningseffekter, det vill säga att andra viktiga värden hamnar i skymundan och att en ”målförskjutning” äger rum. I den här studien har vi sett vikten av tillit, samarbete och lojalitet, där individer identifierar sig starkt med ett etos inom de civilskyddsmyndigheter de verkar. Om detta förtroende förstörs riskerar det att leda till

³² Greve et al., 2016; Hammerschmid et al., 2016

både sämre effektivitet och en minskande legitimitet, och det blir dessutom väldigt svårt att få tillbaka förtroendet igen.

För det andra innebär NPM-reformer ofta att stora administrativa enheter bryts ner till mindre enheter. Relationen mellan dessa mindre enheter utmärks sedan av konkurrens, inte av samarbete. NPM-idealet motsätter sig hierarkier och professionalism, vilket enligt vår studie värderas högt och dessutom är starkt förknippade med effektivitet i arbetet med civilskydd och krishantering. Det kan i teorin låta som en bra idé att lösa upp institutionella gränser för att underlätta samarbete. Risken med reformer som innebär decentralisering och avsiktligt uppluckrande av gränserna mellan offentligt och privat är dock att möjligheten till ansvarsutkrävande försvåras. Således är den huvudsakliga slutsatsen från vår studie att vägen framåt för EU-samarbete inom civilskyddsområdet inte bör handla om ”modernisering” i enlighet med populära reformidéer inom den offentliga förvaltningen. Om alla EU-medlemsstater genomför NPM-reformer kommer de sannolikt att bli mer lika varandra, men inte nödvändigtvis mer effektiva.

Vidare har vi lärt oss att skillnader i den offentliga förvaltningens organisation och kultur inte hindrar samarbete mellan myndigheter och institutioner på nationell och europeisk nivå. Tvärtom kan olika institutioner fungera bra tillsammans så länge de har gemensamma mål och en gemensam förståelse för vad deras uppdrag är. Det största hindret för samarbete som vi har observerat har att göra med bredare obalanser och skillnader, många av dem av strukturell natur, mellan EU:s medlemsstater, exempelvis gällande ekonomiska förutsättningar. Sådana klyftor kan säkerligen utgöra ett hinder för att arbeta mot gemensamma mål. EU:s förmåga att agera inom civilskyddsområdet – och legitimiteten i det arbetet – är beroende av kapaciteten och funktionen hos medlemsstaternas civilskyddsmyndigheter. Vi har påvisat att stora skillnader mellan dessa institutioner i de olika medlemsstaterna minskar chanserna för ett framgångsrikt samarbete. Vi menar därför att den pågående förstärkningen av unionens kapacitet inom detta område bör åtföljas av kapacitetsuppbyggnad i medlemsstaterna. Om inte klyftan i nationella möjligheter kan överbryggas samtidigt som EU:s roll utökas, finns risken att vissa medlemsstater börjar ifrågasätta den utökade rollen för EU på detta område. Utmaningen för EU är därför att hitta den rätta balansen mellan nationell kapacitetsuppbyggnad och ökad EU-samordning baserad på ett delat ansvar för civilskydd och krishantering. Vi avslutar denna rapport genom att ställa frågan: kan det nya projektet *rescEU* vara svaret?

Våra resultat, rescEU och framtiden för det europeiska civilskyddssamarbetet

Vilka konsekvenser har då våra resultat för civilskyddssamarbetet på EU-nivå? Eftersom vår studie fokuserat på attityder hos utövare och tjänstemän på den funktionella och operativa sidan istället för de politiska beslutsfattare som i slutändan kommer att bestämma EU:s roll på detta område, måste vi vara försiktiga med de slutsatser vi drar om vad det betyder för EU:s framtida planer. Det finns dock viktiga implikationer av våra resultat att dra för diskussionen om hur civilskyddssamarbetet skulle kunna utvecklas i framtiden.

Det är exempelvis intressant att överväga de styrkor och svagheter som vi påvisat i relation till EU:s senaste utvärderingar av civilskyddsmekanismen. Europeiska revisionsrätten³³ berömde nyligen civilskyddsmekanismen för hur samordningen av katastrofinsatser hittills fungerat. Denna rapport fokuserade till stor del på insatser i katastrofsituationer utanför EU, där samarbetet befanns vara ”allmänt effektiv”³⁴, Europeiska kommissionen³⁵ har därtill granskat de framsteg som gjorts när det gäller att bygga upp EU:s krishanteringsförmåga. Rapporten drog slutsatsen att även om ”goda framsteg” hade gjorts för att uppnå initiala målsättningar gällande kapacitetsbyggande kvarstod vissa problem och EU:s förmåga att agera var fortfarande inte tillräcklig inom ett antal områden, särskilt med avseende på brandbekämpningsplan och förmågan att ge flyktingar skydd och humanitärt bistånd.³⁶

Kommissionen drog också slutsatsen att den frivilliga resurspoolen, samtidigt som den har ökat EU:s responskapacitet genom att samla över 90 resurser och insatsfunktioner i form av medicinska team, sök- och räddningsteam, evakueringsteam, skogsbrandsbekämpningsteam, högkapacitetspumpar och vattenreningsutrustning från de deltagande medlemsstaterna, är den frivilliga resurspoolen under vissa omständigheter fortfarande otillräcklig och har därför inte kunnat leverera som man hade hoppats i avgörande stunder. Medlemsstaterna är inte skyldiga att erbjuda hjälp och kan ofta inte göra det, även när civilskyddsmekanismen har aktiverats. När flera medlemsländer står inför katastrofer samtidigt, levererar mekanismen ”ofta inte de förväntade resultaten”.³⁷ Till exempel har 17 ansökningar om hjälp gjorts till följd av skogsbränder 2017 och i endast 10 fall har stöd erhållits och ibland ansågs svaret vara ”för långsamt”.³⁸

³³ Europeiska revisionsrätten, 2016

³⁴ Europeiska revisionsrätten, 2016:6

³⁵ Europeiska kommissionen, 2017b

³⁶ Europeiska kommissionen, 2017b:8

³⁷ Europeiska kommissionen, 2017f:3

³⁸ Europeiska kommissionen, 2017f:3

I ett försök att ta itu med kvarvarande brister och svårigheter i EU:s civilskyddsarbete har kommissionen³⁹ lagt fram ett nytt förslag för att ytterligare stärka förmågan att hantera naturkatastrofer. Förslaget ingår i Juncker-kommissionens övergripande program för ett ”Europa som skyddar” och syftar till att öka den nationella civilskyddskapaciteten, skapa en reserv av nya civilskyddskapaciteter som koordineras av GD ECHO och förbättra förmågan att förebygga och förbereda sig för katastrofer.⁴⁰

I syfte att förbättra systemet har EU varken valt en helt decentraliserad nätverkslösning eller försökt att göra hela systemet mer hierarkiskt genom att ge GD ECHO funktionen av en nätverksledande organisation.⁴¹ Istället har kommissionen föreslagit att civilskyddssamarbetet ska stärkas både underifrån och uppifrån.⁴² Underifrån går planen ut på att förbättra den nationella kapaciteten genom att ge finansiering för att uppgradera medlemsstaternas tillgångar och resurser. Den uppgraderade nationella kapaciteten skulle i sin tur bli tillgänglig för en gemensam europeisk resurspool. Uppifrån går planen ut på att ge EU en egen oberoende insatskapacitet, som skulle skapa en reserv av tillgångar som exempelvis brandbekämpningsflygplan, vattenpumpar, sök- och räddningsteam samt fältsjukhus. Dessa resurser skulle hanteras av GD ECHO och ERCC och kunna sättas in vid behov på begäran av medlemsstaterna.

Våra resultat tyder på att varje försök att vidareutveckla civilskyddssamarbetet måste ta hänsyn till den starka kopplingen mellan den nationella nivån och EU-nivån och förbättra den nationella kapaciteten i de svagaste medlemsstaterna. Detta är avgörande för att förbättra förtroendet för och effektiviteten i EU:s gemensamma civilskydd. Eftersom EU inte kan separeras från sina nationella system måste varje steg för att stärka EU-samarbetet på central nivå ta hänsyn till den nationella nivån, i synnerhet inom ett område där medlemsstaterna har den huvudsakliga kompetensen. Det som verkligen är avgörande för att förbättra det europeiska civilskyddet är således att fokusera på att stärka kapaciteten på nationell nivå, samt att se till att denna kapacitet kan bli del av en gemensam resurs för civilskydd och krishantering. En lärdom av denna studie är att en ”fungerande solidaritetsmekanism måste ha en tillräckligt stark incitamentsstruktur som uppmuntrar till att dela resurser över gränserna”.⁴³ Enligt den nya planen skulle befintliga resurser i medlemsländerna bli en del av

³⁹ Europeiska kommissionen, 2017g

⁴⁰ Europeiska kommissionen, 2017g

⁴¹ Se Boin et al., 2014b

⁴² Europeiska kommissionen, 2017c, 2017d, 2017f, 2017g

⁴³ Europeiska kommissionen, 2017f:3

den gemensamma kapaciteten, i utbyte mot EU-finansiering för anpassning, reparation, transport och drift och kunna sättas in i händelse av en kris eller katastrof.⁴⁴

Den andra huvuddelen i detta förslag är att skapa särskilda resurser och ledningsorgan för krishantering på unionsnivå.⁴⁵ Planen kräver specifika resurser och tillgångar – brandflygplan för skogsbränder, högkapacitetspumpar, sök- och räddningsteam, fältsjukhus och akutsjukvårdsteam – som ska sättas under EU:s operativa kontroll genom GD ECHO, som då kommer att ha förmågan att bestämma om deras användning i krissituationer.

Ett återkommande klagomål som vi stött på i vår undersökning är problemet med krånglig och trög EU-byråkrati. Ett viktigt mål med rescEU-förslaget är också att skapa ett system som är enklare, mer användarvänligt, och som leder till ”ett snabbare och mer lämpligt agerande”.⁴⁶ Med kommissionens egna ord:⁴⁷ ”Ett Europa som skyddar måste också kunna reagera omedelbart på katastrofer utan en lång kedja av byråkratiska förfaranden.” RescEU kommer att försöka ”lösa detta problem genom att tillhandahålla en robust och trovärdig omedelbar insatskapacitet som kan användas på begäran av stater som inte kan hantera en katastrof och får otillräckligt externt bistånd”.⁴⁸

Kommissionens tudelade strategi – att stärka den nationella civilskyddskapaciteten samtidigt som man förbättrar den operativa förmågan på EU-nivå – stämmer överens med andra observationer som bland annat gjort gällande att myndighetsskapande (”agencification”) av nätverk kan skapa system som är ”unikt anpassade” för EU:s organisatoriska och politiska realiteter.⁴⁹ I själva verket skulle rescEU-förslaget ge EU mer utrymme att agera självständigt, en något mer hierarkisk karaktär och även öka EU:s inflytande över professionaliseringen och standardiseringen av civilskyddet i Europa genom utbildningsprogram och standardisering av nationella strategier för att förebygga kriser. Till exempel innehåller planen en bestämmelse som skulle göra det möjligt för kommissionen att begära, övervaka och rapportera om genomförandet av nationella beredskapsplaner. Även om kommissionens betydelse skulle öka skulle den göra det utan att ta det politiskt känsliga steget till att formellt utgöra den ledande organisationen för nätverket. Om förslaget godkänns av medlemsstaterna och genomförs fullt ut, så tyder våra resultat på att detta förslag, så länge det inte försummar betydelsen av de faktorer som vi funnit starkt förknippade med effektivitet

⁴⁴ Europeiska kommissionen, 2017g

⁴⁵ Europeiska kommissionen, 2017f:4

⁴⁶ Europeiska kommissionen, 2017f:5

⁴⁷ Europeiska kommissionen, 2017f:5

⁴⁸ *ibid.*

⁴⁹ Boin et al., 2014:431

och legitimitet, sannolikt skulle kunna bidra till att ytterligare effektivisera civilskyddet på både nationell och europeisk nivå.

Slutligen, även om förslaget syfte verkar lovande på papperet, pekar våra resultat på att kvarstående problem med EU:s civilskydd inte kan lösas enbart genom kapacitetsuppbyggnad och förtydligade av de institutionella förutsättningarna för krishantering. Medlemsstaterna och unionen får inte negligera de faktorer som vi har lyft fram som viktiga för samarbete kring civilskydd och krishantering.

Mot ett Europa som skyddar sina medborgare? Slutliga reflektioner om vägen framåt

Denna rapport har beskrivit de utmaningar som EU och dess medlemsstater står inför när det gäller att skydda sina medborgare från katastrofer genom att samarbeta inom civilskyddsområdet. Genom fältbesök, intervjuer och en omfattande enkätundersökning bland tjänstemän vid civilskyddsmyndigheter i hela Europa har vi kommit fram till ny kunskap om hur systemet för civilskydd och krishantering fungerar, både på nationell nivå och på EU-nivå. Framför allt har vi påvisat den viktiga roll som förtroende, nätverk och förvaltningskultur spelar för hur väl EU:s samarbete för civilskydd fungerar. Dessutom har vi pekat på möjligheterna till fortsatt samarbete mellan EU-länderna inom detta viktiga område. Vilka är då de mer generella lärdomarna av Personaprojektet, inte minst gällande fortsatt europeisk integration inom civilskyddsområdet?

Under sina mer än 60 år har EU lyckats med målsättningen att undvika krig inom sitt territorium, befästa demokratin i medlemsstaterna och främja fortsatt marknadsintegration inom unionen. Men EU har nyligen konfronterats med flera stora kriser som har ökat motsättningarna mellan medlemsstaterna och utmanat gemenskapen och solidariteten inom unionen. Starka meningsskiljaktigheter om lösningen på den ekonomiska och finansiella krisen, stora skillnader i hanteringen av migrations- och flyktingkrisen, samt uppkomsten av EU-kritiska populistpartier och inte minst Storbritanniens beslut att lämna unionen har sammantaget bidragit till att EU är mer ifrågasatt än någonsin tidigare.

De många kriser som EU står inför ställer unionen vid ett vägskäl. När unionen väljer väg framåt tror vi att samarbete inom civilskyddsområdet kan fungera som ett lackmustest för EU:s framtida roll. EU och dess medlemsstater utsätts för mängder av säkerhetsshot som exempelvis naturkatastrofer, pandemier och terrorattacker. Dessa hot mot säkerheten är högst påtagliga för medborgarna och enligt undersökningar från Eurobarometern förväntar sig en stor majoritet av européerna att medlemsstaterna ska hantera dem gemensamt. Hur väl

unionen kan leva upp till sitt löfte om ett ”Europa som skyddar” genom att effektivt hantera kriser av detta slag, kommer därför att spela en stor roll för att avgöra EU:s framtida roll i medborgarnas liv. Om EU kan hantera kriser genom samarbete och solidaritet, kan ett mer enat EU bli resultatet. Men om kriserna överträffar EU:s förmåga att lösa problem och skydda sina medborgare kommer skiljelinjerna att växa och EU:s legitimitet att ifrågasättas ytterligare.

I slutändan är medlemsstaterna ansvariga för att skydda sina medborgare och upprätthålla sin nationella suveränitet. Vilket framgår av denna rapport har emellertid EU utvecklat viss kapacitet och en betydande samordningsfunktion för att hantera kriser och katastrofer. När det gäller frågor som rör delegering av uppgifter och resurser till EU, är medlemsstaterna alltid vaksamma för att inte förlora sin suveränitet. Men just i tider av kris tenderar ofta integrationen mellan EU:s medlemsstater att fördjupas. Framtiden kommer att visa om EU befinner sig i ett sådant kritiskt skede och om medlemsstaterna därmed visar sig vara villiga att ge EU mer befogenheter, eller om skepticismen mot Bryssels makt är för stark. Under alla omständigheter kommer EU:s framtida roll sannolikt att avgöras av viljan bland medlemsstaterna att samarbeta för att hålla Europa säkert och skydda sina medborgare.

Referenser som ingår i denna rapport och som har använts i projektet

- Adger, W.N. (2003), 'Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change', *Economic Geography*, 79 (4), 387–404.
- Ahlbäck Öberg, S. and Widmalm, S. (2013) 'NPM på svenska' in M. Zaremba (ed.), *Patientens pris*, Stockholm: Weyler förlag.
- Ahlbäck Öberg, S. and Widmalm, S. (2016) 'Om att göra rätt även när ingen ser på', *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 118(1): 7-17.
- Alexander, D. (2002) 'From civil defence to civil protection – and back again', *Disaster Prevention and Management – An International Journal*, 11 (3), 209-213.
- Aldrich, D.P. (2012) *Building Resilience. Social Capital in Post-Disaster Recovery*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Almond, G.A. and Verba, S. ([1963] 1989) *The Civic Culture – Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Newbury Park: Sage Publications.
- Alter, C. and Hage, J. (1992) *Organizations Working Together: Coordination of Interorganizational Networks*, Beverly Hills, CA: Sage.
- Anderson, C. (1998) 'When in doubt, use proxies: Attitudes toward domestic politics and support for European Integration', *Comparative Political Studies*, 31(5), 569–601.
- Ansell, C., Boin, A., and Keller, A. (2010) 'Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195-207.
- Armingeon, K. and Ceka, B. (2013) 'The loss of trust in the European Union during the great recession since 2007: The role of heuristics from the national political system', *European Union Politics*, 15(1), 82–107.
- Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Co-operation*, London: Penguin Books.
- Backman, S. and Rhinard, M. (2018) 'The European Union's capacities for managing crises', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(2): 261-271.
- Bernitz, U., Mårtensson, M., Oxelheim, L., and Persson, T. (eds) (2018) *Bridging the Prosperity Gap in the EU: The Social Challenge Ahead*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Best, H., Lengyel, G., and Verzichelli, L. (eds) (2012) *The Europe of Elites: A Study into the Europeanness of Europe's Political and Economic Elites*, Oxford: Oxford University Press.
- Beyers, J. and Trondal, J. (2004) 'How Nation States 'Hit' Europe: Ambiguity and Representation in the European Union', *West European Politics*, 27(5): 919-942.
- Boin, A., 't Hart, P., and McConnel, A. (2009) 'Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests', *Journal of European Public Policy*, 16 (1), 81-106.
- Boin, A. and M. Lodge (2016), 'Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration', *Public Administration*, 94 (2), 289–98.
- Boin, A., Comfort, L. K., and Demchak, C. C. (eds) (2010) *Designing resilience: Preparing for extreme events*, Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- Boin, A., Ekengren, M., and Rhinard, M. (2013) *The European Union As Crisis Manager: Patterns and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A. and 't Hart, P. (2010) 'Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research', *Australian Journal of Public Administration*, 69(4): 357–371.
- Boin, A., 't Hart, P., and Sundelius, B. (2006) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Boin, A., Rhinard, M., and Ekengren, M. (2014a) 'Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(3): 131–142.
- Boin, A., Busuioc, M., and Groenleer, M. (2014b) 'Building European Union capacity to manage transboundary crises: Network or lead-agency model?', *Regulation & Governance*, 8(4):418-436.
- Bonadeo, A. (1973) *Corruption, Conflict, and Power in the Works and Times of Niccoló Machiavelli, Publications in modern philology/University of California*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Bossong, R. and Hegemann, H. (2013) ANVIL Deliverable 4.1: Synthesis Report on Comparison of Civil Security Systems.
- Bossong, R. and Hegemann, H. (eds) (2015) *European Civil Security Governance: Diversity and Cooperation in Crisis and Disaster Management*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bremberg, N. and Britz, M. (2009) 'Uncovering the Diverging Institutional Logics of EU Civil Protection', *Cooperation and Conflict*, 44(3): 288-308.
- Buchanan, J. M. and Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Minneapolis: Liberty Fund.
- CEP Handbook 2009 – Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries. (2009), Published by: The Swedish Civil Contingencies Agency (MSB), Stockholm.
- Cerni B. and M. Savic (2015), 'Migrant Crisis Intensifies in Balkans as EU Wrangles on Solution', *Bloomberg*, 26 October, accessed 25 November 2015 at <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-10-26/migrant-crisis-intensifies-in-balkans-as-eu-wrangles-on-solution>.
- Christensen, T., Læg Reid, P. and Rykkja, L. H. (2016a) 'Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy', *Public Administration Review*, 76(6): 887–897.
- Christensen, T., Danielsen, O. A., Læg Reid, P., and Rykkja, L. (2016b) 'Comparing coordination structures for crisis management in six countries', *Public Administration*, 94(2): 316–332.
- Comfort, L., Boin, A. and Demchak, C. 2010. *Designing Resilience*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Commission of the European Communities (2012) *Civil protection*, Special Eurobarometer 383 (June 2012), Brussels: European Commission, Directorate-General for Communication.
- Commission of the European Communities (2013) *New legislation to strengthen European policy on disaster management*, Memo/13/1120, Brussels, 10 December 2013.
- Commission of the European Communities (2015) *Civil protection*, Special Eurobarometer 433 (May 2015), Brussels: European Commission, Directorate-General for Communication.
- Commission of the European Communities (2017a) *Civil Protection*, Special Eurobarometer 454 (May 2017), Brussels: European Commission, Directorate-General for Communication.
- Commission of the European Communities (2017b) *Europeans' attitudes towards security*, Special Eurobarometer 464b (May 2017), Brussels: European Commission, Directorate-General for Communication.
- Council of the European Union. (2014) 'The EU integrated political crisis response arrangements', <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/2014/eu-ipcr/>.

- Desmet, P., van Spanje, J., and de Vreese, C. (2012) 'Second-order' institutions: national institutional quality as a yardstick for EU evaluation', *Journal of European Public Policy*, 19(7): 1071-1088.
- European Commission. (2013) 'New legislation to strengthen European policy on disaster management', Memo/13/1120, Brussels, 10 December.
- European Commission. (2017a) 'Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face', Brussels, 23.5.2017, SWD(2017) 176 final.
- European Commission. (2017b) 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress made and gaps remaining in the European Emergency Response Capacity', 17.02.2017.
- European Commission. (2017c) 'rescEU: European Commission proposes to strengthen EU disaster management', http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4732_en.htm?locale=en.
- European Commission. (2017d) 'rescEU: a new European system to tackle natural disasters', https://ec.europa.eu/echo/news/resceu_en.
- European Commission. (2017e) 'EU: a world leader in helping those affected by crises', europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-2661_en.pdf.
- European Commission. (2017f) 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions, Strengthening EU Disaster Management: rescEU Solidarity with Responsibility', Brussels, 23.11.2017, COM(2017) 773 final.
- European Commission. (2017g) Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism, Brussels, 23.11.2017, COM(2017), 772 final 2017/0309 (COD).
- European Commission. (2018) 'EU Civil Protection Mechanism', http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en.
- European Court of Auditors. (2016) Special Report: Union Civil Protection Mechanism, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_33/SR_DISASTER_RESPONSE_EN.pdf.
- European Parliament and Council. (2013) Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism (OJ, L 347, 20.12.2013).
- Easton, D. (1965) *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Egeberg, M. (2011) 'Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making', *Journal of European Public Policy*, 6(3): 456-474.
- Erlingsson, G. Ó., Fogelgren, M., Olsson, F., Thomasson, A., and Öhrvall, R. (2015) 'Att bolagisera kommunal verksamhet. Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati?', *Statsvetenskaplig tidskrift* 117(4): 555-585.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Fukuyama, F. (1992) *The end of history and the last man*, London: Hamish Hamilton.
- Fukuyama, F. (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press.
- Galaz, V., Moberg, F., Olsson, E., Paglia, E., and Parker, C. (2011) 'Institutional and Political Leadership Dimensions of Cascading Ecological Crises', *Public Administration*, 89(2): 361-80.
- Goldsmith, S. and Eggers, W.D. (2004) *Government by Network*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Greve, C., Lægreid, P., and Rykkja, L. H. (2016) *Nordic administrative reforms: lessons for public management*, London: Palgrave Macmillan.

- Griffith, A. I., and Smith, D. E. (eds) (2014) *Under New Public Management - Institutional Ethnographies of Changing Front-Line Work*, Toronto Buffalo London: University of Toronto Press.
- Gruening, G., (2001) 'Origin and theoretical basis of new public management', *International Public Management Journal*, 4(1):1-25.
- Hall, Patrik. 2012. *Managementbyråkrati - Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., and Bezes, P (eds) (2016) *Public administration reforms in Europe: the view from the top*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Hardin, R. (2004) *Distrust, Volume III in the Russel Sage Foundation Series on Trust*, New York: Russel Sage Foundation.
- Harteveld, E., van der Meer, T., and De Vries, C.E. (2013) 'In Europe we trust? Exploring three logics of trust in the European Union', *European Union Politics*, 14(4): 542-565.
- Hayek, F. A. (1960) *The constitution of liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hood, C. (2011) *The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*, Princeton: Princeton University Press.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2005) 'Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration', *European Union Politics*, 6(4): 419-443.
- Huntington, S. P. (1991) *The Third Wave*, Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Juncker, J.C. (2016) 'Towards a better Europe - a Europe that protects, empowers and defends', State of the Union speech, Strasbourg, 14 September.
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm
- Kaplan, R. D. (2012) *The Revenge of Geography: What the Map Tells us about Coming Conflicts and the Battle Against Fate*, New York: Random House.
- Kapucu, N. (2006) 'Interagency Communication Networks During Emergencies: Boundary Spanners in Multiagency Coordination', *American Review of Public Administration*, 36(2): 207-225.
- Kapucu, N., and Y. Ustun. 2017. Collaborative crisis management and leadership in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 40(7):329-341.
- Kaufman, H. (2006) *The Forest Ranger: a study in administrative behavior*, New York: Resources for the Future.
- Kirchner, E. J., Fanoulis, E., and Dorussen. H. (2015) 'Civil security in the EU: national persistence versus EU ambitions?', *European Security*, 24(2): 287-303.
- Kramer, J. M. (1998) 'The Politics of Corruption', *Current History*, 97(621):329-334.
- Kramer, R. (1999) 'Trust and Distrust in Organizations', *Annual Review of Psychology*, 50:569-598.
- Kramer, R. (2004) 'Collective Paranoia: Distrust between Social Groups' in R. Hardin (ed.) *Distrust*, New York: Russell Sage Foundation, pp.136-166.
- Krastev, I. (2017) *After Europe*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Kritzinger, S. (2003) 'The Influence of the Nation-State on Individual Support for the European Union', *European Union Politics*, 4(2): 219-241.
- Kuhn, T. S. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Kuipers, S., Boin, A., Bossong, R., and Hegemann, H. (2015) 'Building Joint Crisis Management Capacity? Comparing Civil Security Systems in 22 European Countries', *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 6(1): 1-21.

- Lapuente, V., and Nistotskaya, M. (2009) 'To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22 (3), 431-458.
- Lebow, R. N. (1981) *Between Peace and War*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Levi, M. (1998) 'A State of Trust', in V. Braithwaite and M. Levi (eds) *Trust and Governance*, New York: Russell Sage Foundation, pp. 77-101.
- Levi, M. and Stoker, L. (2000) 'Political Trust and Trustworthiness', *Annual Review of Political Science*, 3: 475–507.
- Lindgren, L. (2014) *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*, Lund: Studentlitteratur.
- Lilla, M. 2017. *The once and future liberal - After identity politics*. New York: Harper Collins.
- Machiavelli, N. (1981) *The Prince*, London: Penguin Books.
- McGuire, M., J. Brudney, and B. Gazley (2010) 'The "new emergency management": Applying the lessons from collaborative governance to twenty-first-century emergency planning'. In *The future of public administration around the world*, ed. R. O'Leary, D. Van Slyke and S. Kim, 117–128. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Macmullen, R. (1988) *Corruption and the Decline of Rome*, New Haven and London: Yale University Press.
- Mattsson, B-M. (2015) *Neutralitetens tid: Svensk utrikespolitik från världssamvete till medgörlig lagspelarare*, Stockholm: Forum.
- Mital, S. N. (2000) *Kautiliya Arthashastra*, 11 vols. Vol. 11, PHISPC Monograph Series on History of Philosophy, Science and Culture in India, New Delhi: Centre for Studies in Civilization.
- Missiroli, A. (2006) 'Disasters Past and Present: New Challenges for the EU', *Journal of European Integration*, 28(5):423-436.
- Moynihan, D. P. (2008), Combining Structural Forms in the Search for Policy Tools: Incident Command Systems in U.S. Crisis Management. *Governance*, 21(2):205-229.
- Muñoz, J. (2017) 'Political trust and multilevel government', in S. Zmerli and T. van der Meer (eds) *Handbook on Political Trust*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 69–88.
- Muñoz, J., Torcal, M., and Bonet, E. (2011) 'Institutional trust and multilevel government in the European Union: Congruence or compensation?', *European Union Politics*, 12(4): 551-74.
- Newton, K. and Norris, P. (2000) 'Confidence in public institutions. Faith, culture, or performance?', in S.J. Pharr and R.D. Putnam (eds) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton: Princeton University Press, pp. 52–73.
- Newton, K. and S. Zmerli (2011) 'Three forms of trust and their association', *European Political Science Review*, 3(2): 169–200.
- Newton, K., Stolle, D., and Zmerli, S. (2018) 'Social and political trust' in E. M. Uslaner (ed.) *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*, Oxford: Oxford University Press.
- Nohrstedt, D., Bynander, F., Parker, C., 't Hart, P. (2018) 'Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems—A Systematic Literature Review', *Perspectives on Public Management and Governance*, doi:10.1093/ppmgov/gvx018
- Norris, P. (2017) 'The conceptual framework of political support', in S. Zmerli and T. van der Meer (eds) *Handbook on Political Trust*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 19–32.

- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nowak, A. (ed.) (2006) *Civilian Crisis Management: The EU Way*, Chaillot Paper No 90, Paris: Institute for Security Studies.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons The Evolution of Institutions for Collective Action, Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, V. and Ostrom, E. (1971) 'Public choice: a different approach to the study of public administration', *Public Administration Review*, 31(2): 203–216.
- Painter, M. and Peters, G.B. (eds) (2010) *Tradition and Public Administration*, London: Palgrave Macmillan.
- Parker, C. F. (2015) 'Complex Negative Events and the Diffusion of Crisis: Lessons from the 2010 and 2011 Icelandic Volcanic Ash Cloud Events', *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*, 97(1): 97-108.
- Parker, C. F. and Stern, E. K. (2002) 'Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise', *Political Psychology*, 23(3): 601–30.
- Parker, C.F., Stern, E., Paglia, E., and Brown, C. (2009) 'Preventable Catastrophe? The Hurricane Katrina Disaster Revisited', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(4): 206–220.
- Patton, A. (2007) 'Collaborative emergency management'. In *Emergency management: Principles and practice for local government*, ed. W. Waugh and K. Tierney, 71–84. Washington, DC: ICMA.
- Persson, T., Parker, C., and Widmalm, S. (2017) 'Social Trust, Impartial Administration and Public Confidence in EU Crisis Management Institutions', *Public Administration*, 95(1): 97–114.
- Peters, G. (2000) *Governance and Public Sector Management: Four Main Administrative Traditions*, accessed 31 May 2017 at <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20134002~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305,00.html#1>.
- Peters, B. G. (2010) *The Politics Of Bureaucracy - An introduction to comparative public administration*, sixth ed, London: Routledge.
- Peters, B.G. and Pierre, J. (eds) (2007) *Handbook of Public Administration*, London: SAGE.
- Pierre, J. and Peters, B.G. (2000) *Governance, Politics and the State*, London: Palgrave Macmillan.
- Power, M. (1997) *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone*, New York: Simon & Schuster.
- Rondinelli, D. A. (1981) 'Government Decentralization in Comparative Perspective - Theory and Practice', *International Review of Administrative Science*, 47(2):133-145.
- Rose-Ackerman, S. (1999) *Corruption and Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenthal, U., Charles, M.T., and 't Hart, P. (eds) (1989) *Coping with Crises*, Springfield, Il: Charles C. Thomas.
- Rothstein, B. (2011) *The Quality of Government*, Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, B. and Stolle, D. (2008) 'The state and social capital: An institutional theory of generalized trust', *Comparative Politics*, 40(4): 441–459.
- Rothstein, B. and Uslaner, E. (2005) 'All for All. Equality, Corruption, and Social Trust', *World Politics*, 58(1): 41-72.

- Rykkja, L.H. and Læg Reid, P. (2014) 'Coordinating for Crisis Management in Norway after the Terrorist Attack in 2011', in P. Læg Reid, K. Sarapuu, L.H. Rykkja and T. Randma-Liiv (eds) *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.66-77.
- Sánchez-Cuenca, I. (2000) 'The Political Basis of Support for European Integration', *European Union Politics*, 1(2): 147-71.
- Sanders, D. and Toka, G. (2013) 'Is anyone listening? Mass and elite opinion cueing in the EU', *Electoral Studies*, 32(1): 13-25.
- Steenbergen, M.R., Edwards E.R., and De Vries, C.E. (2007) 'Who is Cueing Whom? Mass-Elite Linkages and the Future of European Integration', *European Union Politics*, 8(1): 13-35.
- Tarschys, D. (1983) *Den offentliga revolutionen*, 2nd ed., Stockholm: Liber förlag.
- Trondal, J. (2011) 'Beyond the EU membership-non-membership dichotomy? Supranational identities among national EU decision-makers', *Journal of European Public Policy*, 9(3): 468-487.
- Uslaner, E. M (2002) *The Moral Foundation of Trust*, New York: Cambridge University Press.
- Uslaner, E. M. (2018) 'The Study of trust' in E. M. Uslaner (ed.) *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*, Oxford: Oxford University Press.
- von Hayek, F.A. (1960) *The constitution of liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Van der Meer, T. and S. Zmerli (2017) 'The deeply rooted concern with political trust', in S. Zmerli and T. van der Meer (eds) *Handbook on Political Trust*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 1-18.
- Walsh, D. (2017) 'Rethinking Hierarchy in the Workplace', *Stanford Graduate School of Business*, September 15, Accessed 29 June, 2018: URL: <https://www.gsb.stanford.edu/insights/rethinking-hierarchy-workplace>
- Waugh, W. L., and G. Streib. 2006. 'Collaboration and leadership for effective emergency management', *Public Administration Review* 66(SI):131-40.
- Widmalm, S. (2008) *Decentralisation, Corruption and Social Capita: From India to the West*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: SAGE Publications.
- Widmalm, S. (2016) 'After NPM, curb your enthusiasm over the Principal Agent Theory', *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 118(1): 127-143.
- Widmalm, S. (2016) 'Åtstramningspolitiken hotar den grekiska demokratin', *Respons*, No. 3.
- Widmalm, S., and Oskarsson, S. (eds) (2010) *Prometokrati: Mellan Diktatur och Demokrati*, Lund: Studentlitteratur.
- Widmalm, S., Persson, T., and Parker, C. F. (2018) 'The EU's civilian crisis management capacity and the challenge of trust', in A. Bakardjieva Engelbrekt, A. Michalski, N., Nilsson, and L. Oxelheim, (eds) *The European Union: Facing the Challenge of Multiple Security Threats*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Wilkinson, A. (2016) 'The Brexit Vote Is Really About Just One Thing', *New Republic*, June 21. Accessed 29 June, 2018. <https://newrepublic.com/article/134507/brexit-vote-really-just-one-thing>.
- Young, O. R. (1994) *International governance*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Young, O. R. (2001) 'Inferences and Indices: Evaluating the Effectiveness of International Environmental Regimes', *Global Environmental Politics*, 1(1):99-121.
- Zaun, N. (2018) 'States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System', *Journal of Common Market Studies*, 56(1): 44-62.
- Závecz, G. (2017) 'Post-communist societies of Central and Eastern Europe', in S. Zmerli and T. van der Meer (eds) *Handbook on Political Trust*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 440-460.

Publikationer inom projektet

- Widmalm, S. (2018) "New Public Management som överideologi", i "Yrkesmänniskan i den kapitaliserade välfärden." Redaktör: Carl Cederberg. Utkommer 2019.
- Widmalm, S., Persson, T., and Parker, Charles C.F. (2018a) *The EU's civilian crisis management capacity and the challenge of trust*, i Bakardjeva Engelbrekt, Antonina, Michalski, Anna and Oxelheim, Lars (eds) *The European Union: Facing the Challenge of Multiple Security Threats*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Widmalm, S., Parker, C.F., and Persson, T. (Forthcoming, 2018b). *Civil Protection Cooperation in the European Union: How Administrative Culture and Social Trust Matter for Crisis Management*. Palgrave, London.
- Parker, C.F., Persson, T., and Widmalm, S (2018) "The Effectiveness of National and EU-level Civil Protection Systems: Evidence from 17 Member States", *Journal of European Public Policy*, online first, <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1523219>.
- Persson, T., Parker C.F. and Widmalm, S. (2017) "How trust in EU institutions is linked to trust in national institutions: Exploring mechanisms behind confidence in EU governance among national-level public officials", submitted manuscript.
- Persson, T., Parker, C.F. and Widmalm, S. (2017) "Social trust, impartial administration and public confidence in EU crisis management", *Public Administration* 95(1): 97-114.
- Widmalm, S., Persson, T. och Parker, C.F. (2016) "EU:s civila krishanteringsförmåga och tillitens utmaningar" i Bakardjeva Engelbrekt, A., Michalski, A. och Oxelheim, L. (red), "EU och de nya säkerhetshoten: Europaperspektiv 2016". Stockholm: Santérus förlag.
- Widmalm, S. (2016) After NPM, curb your enthusiasm over the Principal-Agent theory. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (118:1).
- Widmalm, S. (2016) Åtstrammingspolitiken hotar den grekiska demokratin. *Tidskriften Respons*. Nr. 3.
- Widmalm, S. (2016) IMF, EU och den grekiska demokratin. *Tidskriften Respons*. Nr. 4.
- Widmalm, S., Persson, T. och Parker, C.F. (2016) "Bilda humanitär EU-allians", *Uppsala Nya Tidning* (UNT) 2016-02-03.
- Widmalm, Sten (2015) Den bräckliga tilliten. *Psykisk hälsa*. Nr. 3.

Samverkansaktiviteter, presentationer mm

- Widmalm, Sten. Presentation om "Tillit och Tolerans", för Länsförsäkringar. Visby, 2 oktober, 2018.
- Widmalm, S. Presentation. "Yrkesmänniskan i den kapitaliserade välfärden", Symposium, 28 November, 2017, organiserat av "Centrum för praktisk kunskap", Södertörns Universitet.
- Parker, C., and Persson, T. (2017) 'The Effectiveness of National and EU-level Civil Protection Systems: Evidence from 17 Member States', Manuskript presenterat vid "The 75th annual MPSA conference in Chicago," 6-9 april, 2017.
- Widmalm, S. (2016), Presentation av bokkapitlet "EU:s civila krishanteringsförmåga och tillitens utmaningar" i samband med bokseminarium om "EU och de nya säkerhetshoten", Stockholm den 3 februari 2016 (tillgänglig på <http://www.svtplay.se/klipp/6291843/eu-och-de-nya-sakerhetshoten-del-1>).
- Persson, T. (2016), Presentation av bokkapitlet "EU:s civila krishanteringsförmåga och tillitens utmaningar" i samband med bokseminarium om "EU och de nya säkerhetshoten", Göteborg den 10 februari 2016.
- Widmalm, S. (2016), Presentation av bokkapitlet "EU:s civila krishanteringsförmåga och tillitens utmaningar" i samband med bokseminarium om "EU och de nya säkerhetshoten", Malmö börshus den 24 maj 2016.
- Widmalm, S., Parker, C. and Persson, T. (2016), Presentation av Persona-projektet i samband med referensgruppsmötet i Uppsala den 14 december 2016 i Uppsala.
- Widmalm, S. (2016), Presentation av artikel om förvaltningskultur och incitamentsrukturer inför särskilt symposium i Uppsala, den 18 mars 2016 som behandlade New Public Management.
- Persson, T., and Parker, C. (2015), "Social trust, impartial administration and public confidence in EU crisis management institutions". Paper presented at the APSA Annual Meeting in San Francisco, September 3-6, 2015.
- Persson, T., and Parker, C. (2015), "The effect of social trust and administrative culture on crisis management in the EU". Paper presented at the 73rd annual MPSA conference in Chicago, April 16-19, 2015.
- Widmalm, S., Parker, C. och Persson, T. (2015), Presentation av Persona-projektet i samband med MSB:s forskardagar i Stockholm den 12 november 2015.
- Widmalm, S., Parker, C. and Persson, T. (2015), "Social capital, administrative traditions and crisis management in the EU - project conjectures and operationalizations", Persona Working Paper 1:1, presented at the Political Science Department in Gothenburg, 4 March, 2015.
- Persson, T. and Parker, C. (2014), Presentation av Persona-projektet i samband med NordForsk-konferens den 26-27 november i Stockholm.
- Widmalm, S., Parker, C. and Persson, T. (2014), Presentation av Persona-projektet i samband med referensgruppsmötet i Uppsala den 3 november 2014.

Webbplats för projektet:

<http://persona.statsvet.uu.se/>