



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

# **Att styra det oförutsedda**

**– krisberedskapen som politikområde  
i internationellt ljus**

Författare: Anders Ivarsson Westerberg och Torbjörn Nilsson

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2011

Kontaktperson: Ulf Eliasson, tfn 0730-26 10 82, [ulf.eliaasson@msb.se](mailto:ulf.eliaasson@msb.se)

Publ.nr: MSB278

ISBN: 978-91-7383-146-5

# Förord

Enligt regeringens beslut den 14 april 2010 (Fö2010/697/SSK) har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fått uppdraget att i samverkan med berörda myndigheter senast den 4 april 2011 föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap och hur dessa ska följas upp. Förslagen ska utformas med utgångspunkt i behovet av att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner när samhället befinner sig i ett krisläge och i individens grundläggande behov vid en sådan situation. MSB ska också föreslå hur ansvaret för att uppnå resultatmålen ska fördelas mellan berörda myndigheter. Projektledare och ansvarig utredare för detta arbete har varit fil.dr Ulf Eliasson, analytiker på MSB.

Som ett led i utredningsarbetet uppdrogs åt professor Torbjörn Nilsson och docent Anders Ivarsson Westerberg att genomföra en internationell komparativ studie av den politiska styrningen av krisberedskapen i ett antal länder. Studien har presenterats och diskuterats på MSB under våren 2011. Författarna svarar dock själva för sakinnehållet och det är författarnas egna analyser, tolkningar och slutsatser som presenteras i rapporten.

Pertti Nordman  
Chef för Avdelningen för utvärdering och lärande  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

# Författarpresentationer

**Torbjörn Nilsson**, professor i historia, Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola. Viktigaste forskningsområden är svensk och nordisk politik från 1800-talet och till idag. Har t.ex. utgivit läroboken *Hundra år av svensk politik* (Gleerups 2009), var huvudförfattare till *Nynäshamn och vägen hit* (Medströms 2010) samt redaktör för *Stockholm blir välfärdsstad. Kommunalpolitik i huvudstaden efter 1945* (Stockholmia 2011).

**Anders Ivarsson Westerberg**, docent i företagsekonomi, forskare vid Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola. Hans forskningsområden är organisationsteori, offentliga organisationer, politik och förvaltning. Har bl.a. publicerat boken *Makthavare i ministerns skugga* (Borea 2010), som behandlar statssekreterarnas roll i Regeringskansliet. Hans senast publicerade bok är *Ledning av företag och förvaltningar* (SNS 2011, tillsammans med Rolf Lind).

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. INLEDNING .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>II. BEREDSKAPSORGANISATIONEN I FYRA LÄNDER.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>STORBRITANNIEN.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>TYSKLAND.....</b>  | <b>11</b> |
| <b>NORGE .....</b>  | <b>15</b> |
| <b>SVERIGE.....</b>   | <b>19</b> |
| <b>III. PROBLEMBILD – LIKHETER OCH SKILLNADER .....</b>   | <b>21</b> |
| <b>IV. POLITISK STYRNING .....</b>  | <b>25</b> |
| <b>1. STÄRKT HORISONTELL STYRNING OCH SAMORDNING – FRÅN GOVERNMENT<br/>TILL GOVERNANCE.....</b> | <b>28</b> |
| <b>2. STÄRKT VERTIKAL STYRNING OCH SAMORDNING – UPPKOMSTEN AV<br/>”NYBYRÅKRATISM” .....</b>     | <b>29</b> |
| <b>V. VERTIKAL OCH HORISONTELL STYRNING AV KRISBEREDSKAPEN .....</b>                            | <b>33</b> |
| <b>KÄLLOR.....</b>  | <b>42</b> |

# Att styra det oförutsedda

## – krisberedskapen som politikområde i internationellt ljus

### **I. Inledning**

Synen på samhällets säkerhet har förändrats på ett genomgripande sätt de senaste tio åren. Ett antal dramatiska händelser har gjort att frågor om vår trygghet och säkerhet fått ökad uppmärksamhet. Terrorattacken i USA 11/9 2001, fågelinfluensan, galna kosjukan, tsunamin och andra naturkatastrofer samt den senaste finanskrisen har på ett påtagligt sätt visat att världen hänger ihop, och att en allvarlig händelse kan få återverkningar långt vidare än på en plats eller vid en tidpunkt. Idag är krismedvetandet högt i de allra flesta moderna stater. De förändringar som inletts i olika länder är påtagligt samstämmiga – krisberedskapen bygger på en utvidgad syn på säkerhetsfrågor, den omfattar en helhetssyn och internationalisering spelar en stor roll i utvecklingen.

På olika håll har staten byggt upp system för hur kriser ska hanteras. Ett nytt politikområde har därmed utvecklats och fyllts med innehåll. I det inbegrips strategier för krishantering, uppsättande av mål för krisberedskapen, tydliggörande av lednings- och ansvarsfunktioner på olika nivåer samt system för uppföljning och utvärdering.

Den här rapporten, som utarbetats på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, är en jämförande studie av styrningen av fyra länders krisberedskap.

Studien består av genomgångar av diverse skriftligt material om krisberedskapspolitiken i de fyra länderna, både i form av presentationer på hemsidor, informationsbroschyrer och rapporter, och bearbetningar som utredningar, forskningsrapporter och artiklar.

Först redogörs för beredskapsorganisationen och dess styrning i de fyra länderna. Därefter introduceras och diskuteras ett styrningsperspektiv som sedan används för att analysera ländernas krisberedskap. Två typer av styrmedel, vertikala och horisontella, renodlas och ställs mot ländernas förvaltningstraditioner, vilket ligger till grund för en

styrningsmatris. Utifrån inplacering av ländernas styrning av krisberedskapspolitiken i denna matris förs en diskussion om områdets karaktär, ländernas förvaltningstradition och de styrmedel som identifierats i studien. Ett huvudresultat är att det i Sverige och Norge finns en möjlig konflikt, en spänning, mellan de principer som lagts fast för krisberedskapen och det sätt på vilket styrningen utövas. Principerna om närhet, likhet och ansvar främjar en mer indirekt styrning som ligger i linje med områdets karaktär, till skillnad från den strävan som finns efter en starkare vertikal styrning. Svårigheten med att styra krisberedskapen ligger i ”att styra det oförutsedda”, något som är en självmotsägelse men som inte hindrar att man ändå tvingas försöka.

## **II. Beredskapsorganisationen i fyra länder**

Som ett första steg i undersökningen har en jämförelse mellan beredskapsorganisationen i fyra länder gjorts. Genomgången är tydligt inriktad på hur den förändrade hotbilden har vuxit fram och vilka organisatoriska lösningar som har använts. En sådan bakgrund är nödvändig för att förstå de styrningsproblem som sedan diskuteras närmare i rapporten.

Valet av länder, Storbritannien, Tyskland och Norge vid sidan av Sverige, bygger på att de är snarlika i fråga om utvecklingsgrad, politiska system och europeisk integration (trots att Norge står utanför EU), men samtidigt har tillräckligt skilda förvaltningstraditioner för att kunna säga något mer övergripande om samhällsberedskapen som politikområde. Och även för att ge perspektiv på de styrningsproblem och de vägval som gjorts i Sverige. För att klargöra de likheter och skillnader som finns har därför en liknande svensk översikt gjorts. Trots att uppgifterna i sig inte är nya finns det ett egenvärde i att presentera området utifrån liknande variabler som för de övriga tre länderna.

### **Storbritannien**

Synen på den nya hotbilden och samhällets sårbarhet förändrades drastiskt i Storbritannien åren kring tusenårsskiftet 2000. Bakgrunden var flera krislägen av olika typ, återkommande översvämningar (också de senaste åren), mul- och klövsjukan från 2001, de inhemska bensinprotesterna som tog sig våldsamma uttryck samt den 11 september samma år ansågs ha påvisat organiserings och

lagstiftningens otidsenlighet. Som särskilt sårbara sektorer har identifierats kommunikationer, räddningstjänst, energi, finansväsen, livsmedel, regering och offentlig sektor, allmän säkerhet, hälsa, transporter samt vattenförsörjning. Man talar om två former av attacker: fysiska respektive elektroniska.

Storbritanniens mål med krisberedskapen definieras som att skydda liv, och i möjligaste mån egendom, samt minska lidande, att stödja daglig normal verksamhet och snarast återskapa avbruten samhällsservice, samt att upprätthålla lagar och demokratins institutioner.

Som en följd av de nya hoten genomfördes snabba förändringar inom några få år. Krisberedskapen som fram till 2001 legat inom Home Office (Inrikesdepartementet), flyttades till ett nytt organ, direkt underställt regeringskansliet, Cabinet Office (CO). Nyskapelsen Civil Contingencies Secretariat, CCS, fick därmed det övergripande ansvaret för koordinering av krisberedskapsfrågor i Storbritannien. De enskilda departementen behöll ansvaret för kontinuerlig planering och beredskapen för sina respektive områden. Storbritannien tillämpar av tradition ministeransvar, enskilda ministrar kontrollerar underlydande förvaltning. Departementen är ofta mycket stora. Kritiken mot detta har lett till inrättande av fler fristående myndigheter.

Förändringarna vid 2000-talets början lade grunden till ett nytt krishanteringssystem med ett nytt regelverk, nya finansieringsprinciper, samverkansstrukturer och arbetsmetoder – men även ett nytt förhållningssätt till samhällets krishanteringsförmåga. ”De reformer som förelås representerar ett tydligt avståndstagande från det synsätt som tidigare präglade krisberedskapsarbetet, där det i första hand var det civila försvarets behov som var styrande.” (*Krisberedskap i omvärlden*, s 24). Den tidigare skiljelinjen mellan det civila försvaret och fredstida krishantering upphävdes.

Den nya övergripande lagen på området, Civil Contingencies Act 2004 (CCA 2004), ersatte flera äldre lagar som successivt införts under 1900-talet (Emergency Powers Act 1920, Civil Defence Act 1948, Civil Protection in Peacetime Act 1986, Civil Defence Grant Act 2002). Storbritannien som inte har någon egentlig skriven författning saknar konstitutionell reglering av nödtillstånd. CCA 2004 blev därför



relativt detaljerad på det området. Dess första del behandlar de räddningsverksamheter och lokala myndigheter som är ansvariga för riskbedömning, planering för kriser samt krisövningar. Den andra delen reglerar tillfälliga maktförhållanden vid en allvarlig nödsituation. Innebörden av begreppet definieras utförligt, likaså hur beslut kan tas i ett nödläge, för att senare konfirmeras i efterhand.

CCS huvuduppgift är att stärka landets beredskap inför olika typer av hot genom samverkan med andra organ inom och utanför regeringen. Målet är att säkerställa att regeringen kan fortsätta att fungera och upprätthålla offentliga funktioner under en kris, att garantera förbättrad uthållighet inom offentlig sektor, att identifiera och analysera potentiella hot samt att förbättra hela samhällets förmåga att möta hot. Konkret innebär det analys av hotbilder, informationsspridning, koordination med andra myndigheter (även lokala), internationellt samarbete (EU, Nato), krisövningar, samt säkerställande av infrastruktur vid nödsituationer.

Utöver att samordna departementens arbete och stödja regeringens arbete utgör CCS även en resurs för andra myndigheter och organ. Man rapporterar till en Security and Intelligence Coordinator, denne är samtidigt ordförande i den kommitté som ansvarar för antiterrorverksamhet och stödjer inrikesministern som är ordförande för CCC, Civil Contingencies Committee, den överordnade kommittén för krisberedskap. Om ett ledardepartement utses kan dess minister överta rollen som ordförande från inrikesministern. Säkerhetskoordinatören har getts en viktig roll i den nya strukturen. CCC skapades efter 11/9 2001 för att underlätta samordning mellan departementen. Vid en allvarlig kris samarbetar CCC nära med Cabinet Office Briefing Rooms (COBR), regeringens krishanteringsenhet.

Inom CCS finns också Emergency Planning College, som har en nyckelroll i att utveckla landets doktrin om säkerhet och hållbarhet. CCS har som helhet fått en stark ställning. Införandet av standarder och performance indicators – ett slags kriterier för att mäta departementens planering och förberedelsearbete – har diskuterats. CCS Policy Division har huvudansvaret för att utarbeta sådana centrala standarder. Tanken är att de ska handla om hur krisberedskapsplaner upprättas, riskanalyser samt miniminivåer för övning och träning. CCS har även ansvar (tillsammans med National

Audit Office) för att följa upp och utvärdera departementens verksamhet, förberedelser samt resursfördelning, även på den lokala nivån.

Principen om närhet och likhet är densamma som i Norge. Även systemet med ledardepartement (LGD) tillämpas. Det innebär att varje departement är berett på att samordna hela regeringens koordinerande arbete. Det kan vara komplicerat att utse LGD, hoten överlappar ofta olika ansvarsområden. Oklarheter om ansvarsfördelning är därför ett vanligt klagomål.

Om krisens karaktär inte direkt utpekar ett LGD avgör Cabinet Office tillsammans med premiärministern. LGD kan inrätta ett Science Advisory Group for Emergencies (SAGE), ett särskilt organ för vetenskapligt grundade analyser och rådgivning.

Huvudansvaret för IT-säkerhet ligger inom Home Office. Även andra departement är dock inblandade. Som nytt samordningsorgan finns Centre for the Protection of the National Infrastructure (CPNI), inrättat 2007. Även Cabinet Office och säkerhetstjänstens olika organ är indragna i skyddet på IT-området.

I England (men ej övriga Storbritannien) inrättades vid början av 2000-talet Government Offices for the Region (GOR), ett slags regionala regeringsfilialer. Liksom svenska länsstyrelser har de övergripande ansvar för regional utveckling. Varje regionkontor har representanter för nio departement (bl.a. Inrikes, Hälsa, Handel & Industri, Miljö samt Livsmedel & Jordbruk). Sedan 2003 ansvarar de även för samordningen av förberedelse- och planeringsarbete för krisberedskap. Olika regionala organ med myndigheter, företag (främst kommunikation) har inrättats som stöd. Den regionala nivån utgör en förbindelselänk mellan central och lokal nivå. Regionkontoren kan även utnämna s.k. Regional Nominated Co-ordinators (RNC), som vid kriser kan få stora befogenheter.

Det lokala självstyret är jämfört med Sverige av tradition starkt begränsat. Beredskapssystemets utveckling medförde dock en starkare satsning på olika former av myndigheter på lokal nivå. Hot-, risk- och sårbarhetsanalyser ska ta sin utgångspunkt i lokala förhållanden. Även den samverkan mellan offentlighet och privata krafter som de centrala styrdokumenterna efterlyst har delvis uppstått på lokal

nivå, vilket är i linje med britternas betoning av den lokala nivåns viktiga roll för beredskapspolitikens utformning.

## **Tyskland**

I Tyskland har politikområdet "civilt befolkningsskydd" eller krisberedskap vuxit fram de senaste 10-15 åren. Det har under den perioden tagits många initiativ som direkt eller indirekt berör skydd av kritisk infrastruktur. Ett första steg var det departementsöverskridande arbete som inleddes 1997 på initiativ av Inrikesministeriet, inspirerat av en amerikansk studie. Arbetet organiserades i form av en arbetsgrupp (AG Kritis), bestående av företrädare för berörda departement, en styrgrupp och ett kansli vid BSI (myndigheten för informationssäkerhet). Uppdraget som arbetsgruppen fick var:

- Beskriva möjliga hotscenarier för Tyskland
- Genomföra en hållbar analys av Tysklands kritiska sektorer
- Föreslå motåtgärder
- Skissa på ett "early-warning" system.

Terrorattentaten den 11/9 2001 underströk ytterligare vikten av arbetet som en del av den internationella bekämpningen av terrorism, vilket också ökade den gränsöverskridande dialogen på området. AG Kritis arbete blev en viktig utgångspunkt för alla vidare aktiviteter som sedan genomfördes av tyska myndigheter, även om någon officiell rapport aldrig publicerades. I Tyskland underbyggdes behovet av ett fungerande krishanteringssystem förutom av 11/9 också av de lärdomar som gjordes av översvämningarna av floderna Donau, Oder och Elbe. Efter översvämningarna 2002 tillsattes en särskild kommission, Kirchbachkommissionen, för att analysera den övergripande strukturen för det tyska skyddssystemet. Vid sidan av sitt huvudfokus på översvämningsskatastrofen tillhandahöll Kirchbachrapporten en övergripande analys av det existerande systemet och gjorde rekommendationer för framtida behov av information och teknologier vid liknande händelser. Rapporten fick stort genomslag och ledde till att många myndigheter utarbetade mål och system för krishanteringen.

Grundantagandet bakom det tyska krishanteringssystemet är att staten och samhället i stort är beroende av en fungerande och säker infrastruktur. Organisationer och inrättningar vars begränsade förmåga under kriser skulle hota samhällets tillgängliga resurser och få konsekvenser för allmänheten anses som kritiska. Enligt den tyska författningen är det statens uppgift att garantera den civila säkerheten och att befolkningen har tillräckligt med livsnödvändiga resurser (vatten, mat, energi etc). Följande infrastrukturella sektorer definieras som kritiska:

- Transporter och trafik
- Energi
- Farliga ämnen
- Telekommunikationer och IT
- Finansiella, monetära och försäkringssystem
- Förråd (vattenförsörjning, matförsörjning, hälsovård, räddningstjänst)
- Statliga myndigheter, förvaltning, och rättsväsen
- Media, forskning, kulturell egendom.

Ett led i arbetet var också att Europeiska rådet, EU:s institution för samråd mellan medlemsstaternas stats- och regeringschefer, år 2003 antog en gemensam säkerhetsstrategi för Europa. Syftet var att formulera innebörden av begreppen hot och störningar och hur de skulle bedömas. I Tyskland utarbetades en vitbok om säkerhet för detta ändamål. Säkerhetspolicyn är brett definierad och inkluderar militära, politiska, ekonomiska och diplomatiska aktörer samt potentiella risker. Man tillämpar ansvarighetsprincipen, dvs att det ministerium som ansvarar för området där det uppstår en kris har samordningsansvaret. Men förbundskanslern kan gå in och överta krisledningen om situationen är särskilt allvarlig. Ministerierna kan sätta upp en krishanteringsgrupp med kort varsel. Det finns kontaktpersoner på alla ministerier. Inrikesministeriet är chefsmyndighet för den interdepartementala nationella krisledningen.

År 2004 inrättades en central nationell myndighet för krisberedskapen, BBK (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) som en följd av det förändrade säkerhetsläget. BBK är motsvarigheten till svenska MSB, och tillsammans

med THW (Technisches Hilfswerke) har man ansvar för civil säkerhet och katastrofhjälp. THW har ett stort inslag av frivilligarbetare som mobiliseras vid kritiska händelser. Andra centrala myndigheter som spelar roll i krisberedskapsarbetet är BSI (informationssäkerhet) och BKA (kriminalpolisen). Enligt BBK:s årsredovisning är dess uppgifter att:

- Uppfylla regeringens mål när det gäller civilt skydd och samordning av internationellt samarbete, riskregister och nödfallsplanering, samordna civil, militär och polis
- Göra nationella och sektorsvisa riskanalyser,
- Utarbeta planeringskoncept och övergripande samordning för skydd av kritisk infrastruktur
- Tillhandahålla nationell information, kommunikation och resurser (och ledning) vid krishändelser
- Samordna teknisk forskning med hänsyn till civilt skydd och skydd mot massförstörelsevapen
- Tillhandahålla relevant utbildning om skydd mot hot för chefer på de högsta administrativa nivåerna
- Samordna EU:s integrationsprocess inom området förebyggande civil säkerhet
- Tillhandahålla katastrofmedicin

Det tyska förvaltningssystemet är decentraliserat och det finns ett betydande självstyre i förbundsstaterna (*Länder*), dvs delstaterna. På delstatsnivån organiseras därför krisberedskapen på skilda sätt. Den centrala förbunds nivån har hand om stödfunktioner till delstaterna i form av information, råd och resurser där samordning är en viktig del.

Under senare år har det bildats ett antal centra där Förbundsstaten och delstaterna samarbetar inom olika områden. Ett exempel är ett gemensamt informationscentrum GMLZ som ska öka samordningen mellan nationella, regionala, lokala och även övernationella organisationer vid extraordinära händelser. Internationell hjälp från Tyskland i händelse av katastrof hanteras genom GLMZ. Överhuvudtaget lyfts det

internationella inslaget fram i krisberedskapspolitiken, där hjälp vid katastrofhändelser världen över är ett viktigt inslag.

Två nyckeldokument lyfts fram för krisberedskapen. En nationell plan för skydd av informationssystemens infrastruktur (NSIP) 2005. Den innehåller tre strategiska mål: *förebyggande* (att skydda IT-infrastrukturen), *förberedelse* (att reagera effektivt på IT-säkerhetsincidenter) och *hållbarhet* (förstärka den tyska kompetensen vad gäller IT-säkerhet och att sätta internationella standarder). Detta skulle gälla alla offentliga myndigheter liksom alla företag och individer. Det andra nyckeldokumentet kallas Basskyddskonceptet, och är ett slags guide för företag och statliga myndigheter. Den har tagits fram i samarbete mellan Inrikesministeriet, BBK och Bundeskriminalamt (kriminalpolisen). I en 55-sidig skrift redogörs för åtta steg i planerings/analysprocessen:

1. Kategorisering av typer av händelse (risk), exempelvis naturkatastrof eller terrorism. Dessa delas upp i olika riskfaktorer: mänskliga, organisatoriska, natur/omvärld samt IT
2. Fastlägga skyddsnivåer. Både kvantitativa och kvalitativa standarder, t.ex. DIN 77200 som gäller beredskap, organisation, personal etc
3. Utveckling av skade- och påverkansscenarier
4. Analysera svagheter
5. Formulera skyddsåtgärder och utifrån dessa identifiera skyddsåtgärder
6. Samordning mellan statliga och privata åtgärder
7. Genomförande av åtgärder
8. Kvalitetsprövning av planeringsprocessen

Det bör påpekas att det inte någonstans finns konkreta, måttsatta mål i strategin för kritisk infrastruktur, basskyddskonceptet eller i riskanalysen. Däremot hänvisar man till standarder, normer och regelverk som finns inom varje särskilt område. Måttsatta mål kommer alltså in i själva implementeringsfasen, och används inte som styrmedel på den övergripande nivån.

Ett exempel på vad som i forskningslitteratur kallas PPP (Public-private partnership) är utvecklingen av en plan för skydd av kritisk infrastruktur på det tidigare nämnda

informationsområdet, vilket har följts av åtgärder för att implementera planen. I implementeringsstrategin kommer de konkreta, måttatta målen i slutet av dokumentet. Det finns många ”instrument” tillgängliga för detta, t.ex. Program och planer (nationella strategierna), specifika handlingsplaner (Basskyddskonceptet) samt standards, normer och regleringar (BSI informationsstandards eller DVGW:s gas och vattenföreningens ”risk management”). Sedan 2004 genomförs stora övningar för att testa krisberedskapen och samordningen mellan lokal, regionala, nationella och privata aktörer. Dessa går under namnet LÜKEX.

När det gäller lagstiftningen på området reviderades grundlagens avsnitt om befolkningsskydd 2009: ZSKG, ”Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes”. Grundlagen tillåter att undantagslagar kan tillämpas vid samhällskriser. I övrigt reglerar ett antal speciallagar delstaternas krishantering och hur man ska reagera på katastrofer. Delstaternas separata lagstiftning på specifika områden som t.ex. brandvärn och räddningstjänst kan se olika ut. I Bayern finns t.ex. lagar om katastrofhantering, brandtjänsten, reglering av katastrofhjälp, ambulans och räddningstjänst medan det i Bremen täcks in i en enda övergripande lag om katastrofer och hjälpinsatser. Regler finns också i delstaternas polislagar.

## **Norge**

När det kalla kriget upphörde kring 1990 aktualiserades frågan om samhällsberedskap på ett nytt sätt också i Norge. Buvikutvalget (= kommittén) väckte 1992 tanken på ett samordnande departement. Både Försvars- och f.d. Närings- och energidepartementet nämndes. Man stannade dock vid Justitiedepartementet. Rådet för civil beredskap skapades samtidigt som stöd. 1996 samlades departementets ansvar i Rednings- og beredskapsavdelingen. Man bör observera att departementen till skillnad från i Sverige har ett direkt politiskt ansvar för myndigheterna på området.

För att analysera de nya hot som samhället ställdes inför tillsattes 1999 sårbarhetsutvalget. Betänkandet *Et sårbart samfunn* innehöll en bred analys av hotbilder och förslag till nya organisationsstrukturer.<sup>1</sup> Sårbarheten ansågs bero på klimatförändringar och naturkatastrofer, föråldrad kritisk infrastruktur, terrorism och

---

<sup>1</sup> NOU 2000:24.

organiserad brottslighet, omorganisering, omreglering och outsourcing, globalisering, elektronisk kommunikation, underrättelsetjänst och ökat ömsesidigt beroende länderna emellan. Man resonerade i termer av *kritisk infrastruktur* (el, elektronik, vatten, transport, olja, gas, satellitkommunikation) och *kritiska samhällsfunktioner* (bank/finans, livsmedel, hälsa/socialt, polis, beredskap/räddningsinsatser, krishantering, regering/storting, rättsväsen, försvar, miljö, avfallshantering). Fem strategiska nyckelbegrepp formulerades: samarbete offentligt – privat, informationsutbyte, early-warning, harmonisering av lagar, offentligt ansvar för skydd av kritisk infrastruktur (Critical Infrastructure Protection, CIP). Mest kontroversiellt var förslaget om att beredskaps- och säkerhetsfrågor skulle placeras i ett nytt ”säkerhetsdepartement”.

Efter terroristdådet i New York 11 september 2001 fick frågan än mer fart och influerades också av amerikanskt säkerhetstänkande. Justitiedepartementet, som successivt alltmer fått den roll som skisserades av sårbarhetsutvalget, lämnade 2002 en rapport till Stortinget, ”Safety and Security of Society”. Följden blev inrättandet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB, 2003, under Justitiedepartementet. Det ersatte Direktoratet för civiltförsvar och beredskapsplanering samt Direktoratet för brand och elektrisk säkerhet. DSB skulle fungera som resurscentrum för beredskapsplanering samt ansvara för kontakt mellan centrala och regionala myndigheter under fredstida katastrofer. I den instruktion som gavs 2005 preciserades DSB:s ansvar för koordinering och tillsyn inom området samhällssäkerhet och civil beredskap.

Regeringen förklarade inför Stortinget sessionsåret 2003–2004 att det grundläggande målet för arbetet med samhällssäkerhet är att förebygga oönskade händelser och minimera konsekvenserna om sådana situationer ändå skulle uppstå. Vid följande års stortingssession diskuterades erfarenheterna från tsunamin. En nationell strategi för informationssäkerhet utarbetades 2003 och kompletterades senare med Nationella riktlinjer för förbättrad informationssäkerhet 2007–2010.



En ny utredning, *Når sikkerheten er viktigst* fick med sin problembeskrivning stor betydelse för den fortsatta utformningen av politiken.<sup>2</sup>

De flesta av de organ som Sårbarhetsutvalget föreslog för ett ”Sikkerhetsdepartement” ligger nu under Justitiedepartementet – polis, säpo, DSB, Norges nationella säkerhetsmyndighet (bildat 2003 för att koordinera IT-sikkerheten), räddningscentraler samt fylkesmännens (landshövdingarnas) beredskapsarbete.

Tre huvudprinciper präglar beredskapsorganisationen:

*Ansvar* = Den myndighet som normalt ansvarar för ett område har ansvar också vid kriser.

*Nærhet* = Kriser hanteras på lägsta möjliga nivå. Lokal kunskap tillvaratas.

*Likhet* = Krisorganisationen är så lik den normala organisationen som möjligt.

På nationell nivå verkar också en rad delvis nyskapade organ med sina specifika uppgifter. I mer komplexa kriser träder *Regeringens kriseråd (RKR)* in, ett överordnat administrativt organ bestående av chefstjänstemän vid statsministerns kontor och viktiga departement. Syftet är att förbättra samverkan inom regeringens organ. Det departement som är mest berört utses till *lederdepartement*. Vid en kris ska detta utarbeta lägesrapporter, värdera tilltänkta åtgärder, agera inom det egna området, samverka med andra departement samt samordna information till media och befolkning. Krisrådet och ledardepartementet bistås av Justitiedepartementets *krisstødsenhet*. Efter 11/9 2001 inrättades ett *Beredskapsutvalg* för information till politiska partier. Allt ingår i vad som betecknats som ett Nationellt beredskapssystem.

Tröskeln för sammankallande av krisrådet är relativt låg. Det har skett vid bombdåden i London 2005, evakueringen av norska medborgare från Libanon 2006, fågelinfluensans härjningar 2007 samt dricksvattensituationen i Oslo okt 2007.

DSB:s uppgifter är på ett allmänt plan att i linje med Justitiedepartementet koordinera samhällssikkerhet och beredskap på den civila sidan, grundlägga ett förebyggande arbete och god beredskap inom offentlig förvaltning och centrala samhällsfunktioner,

---

<sup>2</sup> NOU 2006:6.

föra en dialog med berörda organ med utgångspunkt från deras ansvar samt utarbeta förslag till departementet. Uppgifterna är vidsträckta, mer konkret ansvarar man t.ex. för att kunskapsmässigt följa sårbarhets- och beredskapsutvecklingen, bidra till koordinering av utredning och forskning, genomföra nationella beredskapsövningar, koordinera internationella övningar knutna till EU och NATO, bistå Justitiedepartementet i dialogen med Försvarsdepartementet om civilmilitärt samarbete samt bidra till koordinering av nationell assistans till EU, NATO, FN vid bilaterala åtgärder vid kriser. Tillsyn och uppföljning görs av DSB med hjälp av en egen koordineringsgrupp, bestående av Arbeidstilsynet, Statens forurensningstilsyn, Näringslivets sikkerhetsorganisasjon och Petroleumtilsynet.

Varje departement är ansvarigt för samhällssäkerhet och beredskap inom den egna sektorn. I det ingår inhämtning och bearbetning av information, beredning gentemot politiska ledningen, värdering och samordning av åtgärder, koordinering av information från underställda myndighet, utfärdande fullmakter samt utarbetande av en enhetlig informationsstrategi.

Organisering av uppgifts- och ansvarsfördelning är upp till varje departement. De flesta har valt att ge en bestämd avdelning ett ansvar för att samordna beredskapsarbetet. Allmänt gäller, i linje med ansvarsprincipen, att fackenheter upprätthåller ansvaret för sina normala områden, den samordnande avdelningen har en pådrivande och tillrättaläggande roll. Varje departement bör också kartlägga risker och sårbarhet inom den egna sektorn. Överordnade styrningsdokument innehåller beskrivningar av departementets beredskapsansvar, målsättningar samt den egna beredskapsorganiseringen, dessutom oftast en krishanteringsplan med eventuella avdelningsvisa krisplaner, informationsberedskap och civilt beredskapssystem (SBS).

Fylkesmannen har ett områdesansvar för samhällssäkerheten, via Justitiedepartementet och DSB. Samordning, tillsyn och stöd till kommunernas arbete ingår i ansvaret. Vid omfattande krissituationer ges fylkesmannen en koordinerande roll för krishantering på regional nivå och kan då disponera ett fylkesberedskapsråd. Kommunerna har alltid en lokal krisledningsroll vare sig krisen berör invånarna direkt eller indirekt. I utgångspunkten utgörs krisledningen av den ordinarie ledningen.

## Sverige

År 2002 introducerade den svenska regeringen ett nytt politikområde – skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. I samma proposition föreslogs inrättandet av en ny myndighet, Krisberedskapsmyndigheten, som skulle ha planerande uppgifter vid höjd beredskap och svåra påfrestningar i samhället.<sup>3</sup> Samtidigt redogjorde regeringen för preciserade ansvarsförhållanden och struktur för skilda delar av det som ansågs tillhöra politikområdet.

Grunden till beslutet var propositionen ”Fortsatt förnyelse av totalförsvaret”, där regeringen redogjorde för det nya säkerhetsläget och de konsekvenser som detta medförde.<sup>4</sup> Samordningen bedömdes vara av sådan karaktär och omfattning att den hörde hemma på myndighetsnivå och att uppgiften borde läggas på en planeringsmyndighet.

Den allmänna bakgrunden för att inrätta det nya politikområdet var det som alltid framhävs som argument i de andra länderna, att gränser löses upp mellan kriser, militära som civila, att gränser mellan länder har mindre betydelse och att kriser på ett område får återverkningar på andra områden. Världen och olika sektorer flyter samman, vilket kräver ett nytt sätt att tänka och organisera från staternas sida. Nyckelorden i propositionen var ömsesidigt beroende och sårbarhet, och terrorattentatet 11/9 lyfts knappast överraskande även här fram som exempel.

Att inrätta ett nytt politikområde gick hand i hand med hela omorienteringen av den svenska försvarsorganisationen som utretts och diskuterats inom Försvarsberedningen sedan 1990-talet, och kan på så vis ses som en konsekvens därav<sup>5</sup>.

Propositionen 2001/02:158 är själva grunddokumentet där huvudprinciperna läggs fast för området samt organiseringen på detsamma. Man lägger fast tre sådana för krishanteringen i Sverige: Ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.

---

<sup>3</sup> Prop. 2001/02:158

<sup>4</sup> Prop. 2001/02:10

<sup>5</sup> Ds 1999:2, prop 1998/99:74, Ds 2001:14

Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig. Närhetsprincipen innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Dessutom beslutade riksdagen i samband med propositionen 2001/02:14 att funktionsindelningen inom civilförsvaret skulle upphöra, och att området i fortsättningen skulle präglas av en helhetssyn på krisberedskapsfrågorna. Samtidigt menade man att krishanteringen skulle finnas på tre samhällsliga nivåer; lokal, regional och nationell nivå.

Som mål för politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar, angav regeringen att ”minska risken för och konsekvenserna av olyckor och svåra påfrestningar på samhället” och ”minska lidande och skadeverkningar av olyckor och katastrofer i andra länder.” Två perspektiv skulle prägla politiken, en helhetssyn samt ett underifrånperspektiv. Dessutom skulle skillnaderna mellan hanteringen av normala och extraordinära händelser minska.

Trots att ett av förslagen i utredningarna varit att den nya Krisberedskapsmyndigheten skulle överta andra närliggande myndigheters ansvarsområden blev det inte så. Regeringen ansåg t.ex. inte att Statens räddningsverks uppgifter borde ingå i den nya myndighetens ansvarsområde. Denna ordning blev utsatt för kritik av flera utredningar som identifierat brister i regeringens och Regeringskansliets förmåga att hantera kriser och föreslagit åtgärder på nationell nivå. Särskilt var det samordningen mellan de centrala myndigheterna som fick kraftig kritik av katastrofkommissionen efter tsunamin.<sup>6</sup> Regeringen ansåg därför att flera skäl talade för en sammanläggning av Krisberedskapsmyndigheten och Statens räddningsverk. Argumenten var att krisberedskapsarbetet hade utvecklats under de år som gått sedan Krisberedskapsmyndigheten bildades, och att utvecklingen inom EU gick från räddningstjänst mot ett bredare fokus på skydd och säkerhet. Flera allvarliga händelser t.ex. tsunamikatastrofen visade att gränsen mellan allvarliga olyckor och extraordinära händelser blivit allt mer diffus. Att skapa förutsättningar för att bättre hantera ett brett spektrum från olyckor i vardagen till allvarliga kriser i samhället skulle vara ett naturligt steg i den utvecklingen. Till det nya verkets uppgifter skulle läggas att vara en kontaktpunkt i det internationella samarbetet om säkerhet och

---

<sup>6</sup> SOU 2005:104.

krishantering. Resultatet blev MSB, myndigheten för samhällsskydd och beredskap som inledde sin verksamhet 1 januari 2009.

I utredningen om den nya krisorganisationen föreslogs även att ett krishanteringsråd skulle inrättas för samordning, överläggningar och ömsesidig orientering mellan regeringen och ett antal myndigheter vid kriser, att varje departement ansvarar för den egna krishanteringsförmågan och för att de riktlinjer som chefstjänstemannen för krishantering lämnar i dessa frågor följs samt att en grupp ska inrättas som vid kriser ansvarar för den strategiska samordningen inom Regeringskansliet. De tre grundprinciperna om ansvar, likhet och närhet följde med in i den nya organisationen.

Regeringskansliet ansvarar för krishanteringen på nationell nivå, och är stabsorgan till regeringen. Departementen ansvarar i enlighet med grundprincipen för kriser inom sina ansvarområden. På central myndighetsnivå är MSB samordnande myndighet, och har enligt instruktionen ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. På regional och lokal nivå har kommunerna och länsstyrelserna nyckelroller. I de fall kriser berör flera kommuner har länsstyrelsen samordningsansvaret.

De lagar och förordningar som reglerar krisberedskapen i Sverige är lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap samt förordningen om krisberedskap och höjd beredskap.<sup>7</sup> Dessutom finns det speciallagar som reglerar krissituationer, t.ex. Kommunallagen, Polislagen, Smittskyddslagen, Socialtjänstlagen, Hälso- och sjukvårdslagen samt lagen om skydd mot olyckor.

### **III. Problembild – likheter och skillnader**

Ovanstående genomgång visar på en rad likheter, men även på vissa skillnader mellan länderna. Ett allmänt drag är att bakgrunden till hur krisberedskapen är organiserad kan sökas i den internationella utvecklingen. Det kalla krigets slut och upplösningen av Sovjetunionen blev startpunkten för en förändrad hotbild i Europa. I Tyskland

---

<sup>7</sup> 2006:544, resp. 2006:942.

inleddes 1997 arbetet med en nationell strategi för krisberedskap. En grupp inom inrikesministeriet (AG Kritis) bildades för att utforma scenarier, identifiera kritiska sektorer, föreslå motåtgärder och skissa på ett "early-warning" system för Tyskland. Globaliseringens konsekvenser i form av teknologisk sårbarhet och finanssystemens oberäknelighet nämndes också i utredningar i olika länder, t.ex. Sårbarhetsutvalget i Norge där både terrorism och klimatförändringar lyftes fram.

Tanken att de nya storpolitiska förhållandena krävde ett nytänkande fanns alltså, men först efter flera dramatiska händelser under 2000-talets första år kom förändringsarbetet igång på allvar i de flesta länder. Det är knappast överraskande att vad som lyfts fram i de länder som här har undersökts närmare är attacken mot World Trade Center 11 september 2001, fågelinfluensan och tsunamin i Sydostasien i december 2004. Därutöver nämns också mer nationellt begränsade katastrofliknande händelser som översvämningarna av floden Elbe 2002 (Tyskland), översvämningar från år 2000 och framåt, sammanstötningar i samband med protester mot höjningar av bensinpriset 2001 samt terrorangreppet i London (Storbritannien). Även om länderna har drabbats olika formulerades den nya hotbilden på ett liknande sätt. En illustration av samstämmigheten, som också fördjupade denna, var den gemensamma säkerhetsstrategi för Europa som Europeiska rådet, EU:s organ för samråd mellan medlemmarnas stats- och regeringschefer, antog 2003. Den innebar att medlemsstaterna måste utgå från en liknande tolkning av de hot och störningar som finns samt utforma en enhetlig bedömning av situationen. Utvecklingen har som helhet inneburit att ett nytt politikområde har skapats, samhällsskydd och beredskap, inte bara nationellt, utan också på överstatlig nivå.

De nya, eller gamla utvidgade, hoten innebar en utmaning mot hur området var organiserat. Bristerna formulerades i Tyskland, Storbritannien och Norge som ett styrningsproblem. Nyckelord i de olika ländernas krisbeskrivningar kan sägas vara brister i fråga om koordinering, samverkan, enhetlighet och planering samt oklara gränser mellan ansvarsområden. Hur samarbetet mellan centrala och lokala myndigheter skulle utformas betecknades också som ett problem.

Ytterligare problem kan utläsas i de mål som anges för nya organ som föreslagits eller inrättats. De norska tankarna på ett "säkerhetsdepartement" som presenterades redan

innan 11 september byggde på betydelsen av en stark koordinering av verksamheten. Ansvar och samverkan ansågs fungera bättre om alla frågor på området samlades inom ett departement.

Det nyinrättade norska DSB, Direktoratet for samfunnsskydd og beredskap, gavs en koordinerande roll för samhällssäkerhet och beredskap på den civila sidan, som ett stöd för Justitiedepartementets övergripande ansvar. DSB skulle också ha ett särskilt ansvar för att planlägga och genomföra tvärsektoriella övningar. Samordning och övningar på internationell nivå (EU, Nato, FN) ingår också i dess ansvar. Det poängteras samtidigt att näringslivet ska integreras i arbetet.

Den uppräknig av kritiska samhällssektorer som görs i de engelska dokumenten skulle lika gärna kunna vara hämtade från något av de andra länderna.

Samstämmigheten är tydlig när det gäller vilka verksamheter som är särskilt sårbara – kommunikationer, räddningstjänst, energi, finansväsen, livsmedel, regering och offentlig sektor, allmän säkerhet, hälsa, transporter samt vattenförsörjning.

Gemensamt för länderna är också den relativa snabbhet som präglat förändringarna. Nya lagar och organisatoriska lösningar har kommit under ett knappt decennium från ingången till 2000-talet, då de nya hotbilderna blev mer tydliga, till idag. Man strävar också allmänt efter att behålla tidigare ansvarsområden för myndigheterna. Vad som byggs ut är således koordinerande och samordnande organ. De principer som gäller för svensk del har tillämpning också internationellt:

- Den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden gör det också under en krissituation (ansvarsprincipen).
- Under en kris ska samhällsfunktioner så långt som det är möjligt fungera på samma sätt som vid normala förhållanden (likhetsprincipen).
- En kris hanteras där den inträffar, av de närmast berörda och ansvariga (närhetsprincipen).

Likheterna är knappast överraskande. Behovet har uppstått som en följd av händelser runt om i världen som visar att olika slags kriser är gränsöverskridande och att

internationella gränsöverskridande insatser också behövs. Staterna har i enlighet med detta byggt upp egna nationella krishanteringssystem för att möta de nya utmaningarna och hoten, men samtidigt också sökt att utveckla det internationella samarbetet, en uppgift som tydligt formuleras i anvisningar och instruktioner för de nya samhällsorgan som inrättats. Just krisberedskapsområdet (crisis management) har pekats ut av forskare som ett kännetecken för moderna staters styrning.<sup>8</sup> Både hotens karaktär och organiseringen av politikområdet samhällsskydd och beredskap illustrerar därmed de likartade förhållanden som råder för högt utvecklade länder under den globalisering som samhällsutvecklingen präglats av de senaste decennierna.

Även om likheter i fråga om hotens karaktär, liksom i fråga om skyndsamheten av åtgärder, är slående blir ändå inte alla lösningar identiska. Skilda förvaltningstraditioner och skiftande förhållanden mellan t.ex. central och lokal nivå gör att skillnader ändå uppkommer.

De strukturer som skapas kan således se olika ut, men har ändå det gemensamt att de är nya. På så sätt uppkommer nya problem ifråga om samordning och avgränsning mellan olika ansvarsområden, problem som alla kan ses som *styrningsproblem*. Samhällsskydd och beredskap har blivit ett eget politikområde, präglad av samma sorts problem som andra områden. Samtidigt är dess karaktär lite speciell. Brister i fråga om styrning, samordning och tydliga ansvarsområden blir uppenbara vid kritiska lägen. Man kan hävda att området ligger i skärningspunkten mellan kontinuitet och förändring, en fast organisering med tydliga gränser och beslutsfunktioner ska finnas samtidigt med en beredskap för oväntade händelser, för katastrofer av olika slag. Det handlar om att styra det oförutsedda.

---

<sup>8</sup> Arjen Boin, Paul Hart, Eric Stern & Bengt Sundelius (2005): *The Politics of Crisis Management*. Cambridge: Cambridge University Press.



#### IV. Politisk styrning

De styrningsproblem som forskare och politiska organ diskuterar för förvaltning i allmänhet ställs på sin spets när det gäller samhällsskydd och beredskap. I följande avsnitt diskuterar vi vad politisk styrning är och vilka styrmedel som står till buds för stater. Vi inleder med en mer allmän styrningsdiskussion där vi också diskuterar styrningens förändring innan vi går in på de principiella styrningsproblemen inom krisberedskapsområdet och kopplar den till våra empiriska studier. Tre problem tas särskilt upp; balansen mellan autonomi och kontroll, statlig hierarki kontra nätverk samt målens betydelse och funktion för styrningen.

Styrning sker på flera olika *nivåer*, med en mängd olika *styrmedel*. Att styrningen är en grundläggande process i statsskicket kan man få en antydning om i en av våra grundlagar, Regeringsformen, där det i första paragrafen står ”regeringen styr riket”. Utgångspunkten är den ideala parlamentariska styrningskedjan där folkviljan idealt ska komma till uttryck i förvaltningens verksamhet.

Talar man allmänt om politisk styrning av förvaltningen kan man dela upp den i åtminstone tre nivåer som har olika abstraktionsgrad. För det första är hela förvaltningssystemet invävt i en kontext där yttre händelser, organisationer, idéer och trender påverkar – ett slags omvärldsstyrning. För det andra driver regeringar politik inom ett visst område eller sektor som är generell till sin karaktär, och för det tredje styr regeringar mer konkret myndigheter och offentliga organ inom dessa områden.<sup>9</sup>

När vi talar om styrning av förvaltningen utifrån den ideala parlamentariska styrningskedjan hamnar fokus på regeringens styrning *av* myndigheterna. Och talar man om styrning av myndigheterna är det lätt att tro att det är den enda styrningen som är relevant i sammanhanget, dvs att styrningen går uppifrån och ned, från regering till myndighet. Men det finns också andra styrrelationer som påverkar utfallet av politiken. En sådan är den som pågår inuti myndighetsorganisationerna. Därför kan vi tala att styrning sker både *av* och *inom* förvaltningsorganisationerna.

---

<sup>9</sup> Patrik Hall & Karl Löfgren (2006): *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.

Dessutom förekommer styrrelationer mellan förvaltning och medborgare, medborgare och riksdag samt riksdag och regering. Som en aktör i styrningen av det offentliga har också EU fått en allt större roll, en aktör som påverkar alla andra. Givetvis sker allt detta i en samhällskontext där en mängd händelser och andra omvärldsfaktorer påverkar styrrelationerna. Exempel på sådana är medierna, ekonomisk konjunktur, opinionsbildning etc.

I denna rapport står den politiska styrningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna i fokus. Regeringen har i denna styrningsprocess ett antal styrmedel till sitt förfogande. Enligt standardlitteraturen på området är följande politiska styrmedel viktigast:<sup>10</sup>

- Finansiell styrning
- Målstyrning
- Uppdragsstyrning
- Utnämningar
- Informella kontakter
- Regelstyrning
- Organisering

Ett sätt att belysa förhållandet mellan styrningsnivåer och styrmedel är att skilja mellan direkt och indirekt, respektive generell och specifik styrning. När politiska styrmedel som motsvarar de respektive nivåerna förs in uppstår följande matris:

---

<sup>10</sup> Olof Petersson & Donald Söderlind (1993): *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.  
Torbjörn Larsson (1994): *Det svenska statsskicket*. Lund: Studentlitteratur.

| STYRNINGSDIMENSIONER | Direkt   | Indirekt  |
|----------------------|--|---|
| <b>Specifik</b>      | Myndighetsstyrning:<br>regleringsbrev, uppdrag,<br>mål | Utnämningar,<br>organisering, personal                          |
| <b>Generell</b>      | Lagar, budget, strategier                              | Omvärldsstyrning:<br>ideologier, media,<br>internationalisering |

Figur 1.1 Styrningsdimensioner

Den direkta specifika styrningen riktar sig från regeringen till enskilda myndigheter och har ett konkret innehåll där departementen formulerar mål eller uppdrag som myndigheterna ska uppfylla. Detta kan ses som ett uttryck för den traditionella relationen mellan politik och förvaltning där politiken ”beställer” eller ”beordrar” myndigheterna att genomföra de politiska besluten. Går vi sedan ett steg nedåt i matrisen kommer vi till en generell direkt styrning. Den är likaledes ett uttryck för en traditionell hierarkisk styrning, med skillnaden att styrningen ofta riktar sig till sektorer eller politikområden snarare än specifika myndigheter. I den högra halvan av styrningsmatrisen återfinns de indirekta styrmedlen. Specifika sådana som riktar sig mot enskilda myndigheter är t.ex. utnämningar, organisering och en allmän personalpolitik. Sådana styrmedel kan vara svårare att använda eftersom det finns en vagare koppling mellan intention och utfall. Det går inte på samma sätt att förutse vad som sker när man t.ex. inrättar ett nytt organ på något område. Än vagare koppling blir det i den sista rutan som handlar om indirekta, generella styrmedel. Till dessa hör mer allmän opinionsbildning och ideologisk styrning som används i ett längre perspektiv och med betydande osäkerhet.<sup>11</sup> Styrmedlen är inte isolerade från varandra, utan används samtidigt i en styrmix när regeringen försöker styra politikens inriktning på något område. Den politiska styrningen är således en kombination av direkta, indirekta, specifika och generella styrmedel.

<sup>11</sup> Ibland används benämningen styrformer och man räknar då upp procedurstyrning, processtyrning, organisationsstyrning, personalstyrning och målstyrning som de vanligaste formerna. Se Olof Petersson (2003): *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS förlag.

Det råder betydande enighet om att styrningen av offentliga organisationer har genomgått stora förändringar de senaste decennierna. Det rör sig såväl om den politiska som den administrativa styrningen av och i myndigheterna.<sup>12</sup> Hur den har förändrats är däremot mer omtvistat. Vissa menar att nätverksstyrningen har förstärkts och mer eller mindre ersatt en traditionell hierarkisk styrning. Andra menar att den vertikala styrningen och samordningen istället har stärkts. Dessa olika tolkningar diskuteras nedan i form av två motsatta teser om förändringens karaktär.

### **1. Stärkt horisontell styrning och samordning – från government till governance**

I forskningslitteraturen finns en diskussion om att vissa av dessa styrmedel eller styrformer har ersatts av en annan typ av mer löslig och nätverkslik styrning. Bakgrunden är ett antal förändringar som tenderar att minska staternas förmåga till hierarkisk styrning av myndigheterna. Sådana förändringar är globalisering (internationalisering), decentralisering, ökade marknadsinslag i offentlig sektor och ny informationsteknologi. Man menar då att styrningen har gått från den traditionella governmentstyrningen mot en ny typ av styrning som gått under beteckningen governance. Vissa forskare menar att statens makt på så vis ”urholkas”.<sup>13</sup> Visserligen råder oenighet om vad governance mer precist är eller om det skett något skifte, men de flesta är överens om att inslagen av nya styrformer i den traditionella styrningen är betydande.<sup>14</sup> Vad innehåller då governancestyrningen? Den kontrasteras oftast mot den traditionella hierarkiska styrningen som utförs i form av lagar, regler, budget och organisering. Governance handlar då mer om att frivilliga regler som standarder och normer styr och att fler intressenter och partners som samverkar i nätverk påverkar verksamheten. Inte minst politikutvecklingen som sker inom EU, där kommittéer och arbetsgrupper organiseras med representanter för olika intressen, och lobbyverksamheten är omfattande, driver på denna utveckling. I styrningsmatrisen innebär detta en rörelse från direkt till indirekt samt från specifik till generell styrning.

---

<sup>12</sup> Christopher Pollitt & Geert Bouckaert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>13</sup> R.A.W. Rhodes (1996): The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.

<sup>14</sup> Jon Pierre & Göran Sundström (2010): *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.

## 2. Stärkt vertikal styrning och samordning – uppkomsten av ”nybyråkratism”

En annan styrningstrend sammanfattas ofta under beteckningen New Public Management (NPM). NPM innehåller ett kluster av idéer som är lånade från näringslivet och de privata företagens metoder att styra sina organisationer.<sup>15</sup> Det brukar emellertid påpekas att NPM egentligen vilar på två ben. Antingen har det varit det privata företaget som har fått vara förebilden, d v s ett företagsorienterat NPM-ideal, eller så har det varit marknaden med sin mångfald av aktörer, d v s ett marknadsorienterat NPM-ideal. Detta har setts som två olika vågor av NPM där det företagsorienterade NPM-idealet var det som först sköljde över exempelvis våra svenska kommuner.<sup>16</sup>

Enligt den brittiske förvaltningsforskaren Christopher Hood handlar grundidéerna bl a om att de traditionellt sett viktiga ledarskapsegenskaperna inom offentlig sektor, som exempelvis formulerandet av policydokument och skapandet av regler för hur saker och ting ska utföras, ska bytas ut mot en mer företagslik styrning som innefattar andra viktiga egenskaper såsom tydlig målformulering och noggrann uppföljning av måluppfyllelse.<sup>17</sup> En annan idé är att fokus bör flyttas från ”input” till ”output”. Med detta menas att offentlig sektor inte längre ska utöva styrning av sina verksamheter med fokus på resurser (exempelvis budgetstyrning för att ta ett exempel från den klassiska ekonomistyrningen), utan med fokus på vad som ska uppnås med verksamheten (formulerandet av mål, mätning av måluppfyllelsen och slutligen revidering av målen). En tredje grundidé är att de traditionellt sett offentliga verksamheterna inte nödvändigtvis måste utföras av stat, kommun eller landsting längre, utan istället ska utsättas för konkurrens och som ett resultat av detta kan läggas ut på privata utförare.

En fjärde stark idé i NPM är den ökade betoningen på ledningsroller och stärkt lokal nivå. Det innebär att politikernas styrande funktion ska förstärkas, vilket leder till ökad uppmärksamhet av centralisering, samordning och kontroll.

Förvaltningschefernas ledarskap ska bli bättre, de ska bli ”managers”. De ska få

---

<sup>15</sup> Roland Almquist (2006), *New Public Management*. Malmö: Liber.

<sup>16</sup> Henry Bäck & Torbjörn Larsson (2006): *Den svenska politiken – struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber.

<sup>17</sup> Christopher Hood (1991): ”A Public Management For All Seasons”. *Public Administration*, vol 69, s 3-19, dens. (1995): ”The New Public Management in the 80’s, a variation on a theme”. *Accounting, Organizations and Society*, vol 20, nr 2/3, s. 93-109.

utökade befogenheter och handlingsfrihet inom sina organisationer, vilket leder till en ”managerial state”.<sup>18</sup> Detta i sin tur gör att uppmärksamheten riktas mot decentralisering och delegering. På så sätt har NPM beskrivits som ett tveeggat svärd som förespråkar såväl centralisering som decentralisering.<sup>19</sup>

NPM anses skapa efterfrågan på revision och andra utvärderingsformer. Vissa forskare hävdar att detta lett till en utvärderings- och granskningskultur i offentlig sektor.<sup>20</sup> Utifrån styrningsmatrisen skulle en sådan utveckling förstärka de direkta och mer specifika styrmedlen, och således stärka den traditionella hierarkiska ansvars- och kontrollkedjan gentemot det som governancetesen förespråkar.

### **Sammanvävda mönster**

När teserna beskrivs i renodlade former framträder viktiga principiella skillnader. Men teserna utesluter inte varandra. Den förvaltningspolitiska utvecklingen ger snarare exempel på hur de två ofta kombineras och vävs samman.

Governancediskussionen tenderar att överbrygga de motsatta teserna, något som kan illustreras med hjälp av begreppsparet autonomi och kontroll. Det används för att beskriva förhållandet mellan de som formulerar mål och de som utför uppgifterna inom staten. Med sina mer lösliga samverkansformer och nätverksbaserade styrningsprocesser förknippas governance gärna med autonomi. I många europeiska länder har det funnits en trend att inrätta statliga organisationer som verkar på ett större avstånd från den politiska makten. I en svensk kontext är dock detta redan institutionaliserat i den dualistiska förvaltningsmodellen, med dess starka fristående ämbetsverk, och i förbudet mot ministerstyre.

Myndighetschefer får numera i större utsträckning själva bestämma över hur resurser ska användas för att uppnå de mål eller kontrakt som har satts upp av högre nivåer. När organisationerna på så sätt görs mer självständiga uppstår vad som kan betecknas som styrdilemman för en komplex modern stat. Dilemmat är att en ökad

---

<sup>18</sup> John Clarke & Janet Newman (1997): *The managerial state*. London: Sage.

<sup>19</sup> Tom Christensen & Per Laegreid (2001): *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

<sup>20</sup> Michael Power (1997), *The audit society - rituals of verification*. Oxford: Oxford university press.  
Charlotta Levay & Caroline Waks (2006): *Strävan efter transparens*. Stockholm: SNS förlag.

organisatorisk autonomi samtidigt kräver en ökad politisk kontroll, vilket ger ett antal efterföljande problem. I Sverige är statsförvaltningens mål- och resultatstyrningsmodell ett uttryck för denna styrdeologi. Idén är att regeringen i de årliga regleringsbrevan anger myndigheternas mål och vilka resursramar som de har till sitt förfogande, och att myndigheterna sedan återrapporterar resultat och måluppfyllelse i sina årsredovisningar. Liknande styrmodeller finns även i andra länders offentliga förvaltningar, t.ex. Tysklands *Die neue steuerungsmodelle*. Autonomi ökar behovet av utvärdering, vilket egentligen innebär en ökad kontroll, om än på ett annat sätt än de tidigare mer tydligt hierarkiska formerna.

Den sammansatta utvecklingen leder till att tolkningarna blir påtagligt skiljaktiga. Det finns både förespråkare för att det skett ett slags avbyråkratisering och de som hävdar motsatsen. Ett begrepp som använts är postbyråkratiska organisationer där experter snarare än hierarki är grund för handling, konsensus och dialog snarare än order och regelföljande beslutsprincip, samt individer belönas efter insatser snarare än fasta lönestrukturer.<sup>21</sup> I den postbyråkratiska organisationen är dessutom gränserna mer flytande och personalen mer flexibel eftersom den inte är bunden av traditionella rutiner såsom årliga budgetar. De som å andra sidan pekat på den ökade byråkratiseringen menar att den följt på en omorientering mot en mer företagsliknande förvaltning i linje med NPM, och som följd av detta utvecklas en form av byråkrati som samtidigt är centraliserad och decentraliserad.<sup>22</sup> Detta har observerats i studier av bl.a. skolor och sociala institutioner i Storbritannien, men antas ha en generell giltighet. Den nya managerialismen i den offentliga sektorn utlovar paradoxalt nog större frihet och autonomi för den lokala nivån samtidigt som den centrala managementnivån och politiken stärks.<sup>23</sup> Begreppet neobyråkrati har lanserats för att beskriva denna utveckling. De nya managementpraktikerna inom NPM skapar en ”ny-taylorism”, med arbetsuppgifter vars resultat tydligt kan mätas, likt industriarbetets starkt specialiserade och mätbara funktioner.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Charles Heckscher & Anne Donnellan (ed) (1994): *The post-bureaucratic organization: new perspectives on organizational change*. London: Sage.

<sup>22</sup> Catherine Farrell & Jonathan Morris (2003): "The 'Neo-Bureaucratic' State: Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work". *Organization*, vol 10 (1), s. 129-156.

<sup>23</sup> Christopher Pollitt (1993): *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change?* Oxford: Blackwell.

<sup>24</sup> Ibid, Hood 1991

## Genomslag i olika stater – förvaltningstraditionerna

En utgångspunkt i vår studie är frågan om i vilken utsträckning de internationella reformtrenderna får skilda konsekvenser när de tillämpas i olika länder. Många forskare menar att även om mycket ter sig likadant på ytan och i retoriken, tar sig reformer och styrmodeller olika uttryck i de enskilda staterna.<sup>25</sup> NPM-reformerna har t.ex. fått olika utformning, effekter och implikationer. Bestämmande faktorer är typ av beslutsfattande, socio-ekonomiska krafter, omvärldshändelser, existerande administrativa strukturer och kulturer samt vilka huvudaktörerna är i det politiska systemet. Andra forskare presenterar sex förklarande faktorer socioekonomisk och budgetmässig kontext, utgångsläget, institutionell och kulturell tradition, vilja och skicklighet hos de relevanta politiska, administrativa och socio-ekonomiska aktörerna, nationell och internationell diskurs.<sup>26</sup> I en enklare modell anges en kombination av nationell politisk-historisk kultur och nationell politik som ett slags filter för utifrånkommande reformkoncept och –program, vilket ger skilda tolkningar och modifieringar.<sup>27</sup> Även om faktorerna presenteras på skilda sätt rör det sig om en blandning av interna och externa sådana, samt om både socioekonomiska och kulturella drag i respektive land.

De länder som ingår i vår studie uppvisar delvis olika mönster i fråga om förvaltningstraditioner. Förvaltningssystemet i *Tyskland* präglas av federalism, maktindelning och lokalt självstyre samt byråkrati i weberiansk mening. Eftersom regionerna är självstyrande enheter med egen lagstiftning finns det stora variationer och en betydande komplexitet. Förändringarna de senaste decennierna präglas av nyckelord som modernisering och administrativ uppstramning, resultatorientering, affärsmässig redovisning, kundorientering, kvalitetsstandarder, utvärdering och konkurrensutsättning. Det är den lokala nivån som genomfört moderniseringen, främst med hjälp av en gemensam konsultorganisation (KGSt) där regioner och kommuner frivilligt deltagit. Till skillnad från *Tyskland* är *Storbritannien* höggradigt centraliserat. Traditionen innebär att den lokala nivån är styrd och kontrollerad av den centrala, vilket ger ett begränsat utrymme för självstyre. Förvaltningsreformer på senare tid har sitt ursprung i den anglosaxiska världen med dess betoning på

---

<sup>25</sup> Pollitt & Bouckaert 2004

<sup>26</sup> Hellmut Wollman (ed) (2003): *Evaluation in public-sector reform: concepts and practice in international perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.

<sup>27</sup> Christensen & Laegreid 2001.



managementidéer och marknad. Norge kan anses befinna sig emellan de andra två. Myndigheterna har en förhållandevis stark koppling till departementen. Uppgifter som i Sverige handhas av ämbetsverk sköts i Norge ofta av direktorat inom departementen. Samtidigt är det regionala och lokala självstyret klart mer utvecklat än i Storbritannien. Den nationella och politiska utvecklingen under 1800-talet gav en grund för ett starkt "Bygde-Norge" som delvis fortfarande finns kvar.

Bedömningen är ändå att Sverige och Norge i hög grad har påverkats och infört reformer av New Public Managementkaraktär i betydande omfattning i sina förvaltningar. Det handlar både om förändrade styrningsprinciper som mål- och resultatstyrning, och skapande av marknader inom det offentliga systemet som olika slags kundvalsmodeller, t.ex. skolpeng.

#### **V. Vertikal och horisontell styrning av krisberedskapen**

Ser vi då till styrningen av krisberedskapen och de styrformer som har betonats i de länder vi har undersökt ligger de väl i linje med de förändringsdiskussioner som förts om styrningen av offentlig sektor, såväl i Sverige som internationellt. Inslag av både horisontell och vertikal styrning och samordning av krisberedskapen finns i de olika länderna, men med skiftande volym och tyngd. Nedan diskuteras exempel på den vertikala styrningen i Storbritannien, Tyskland och Norge. Sedan följer liknande avsnitt för den horisontella styrningsformen. Avslutningsvis jämförs de olika länderna med varandra.

##### *Storbritannien – vertikalt*

- Krisberedskapens (Civil Contingencies Secretariat) position som direkt underställt Cabinet Office (motsvarande Statsrådsberedningen).
- Centrala organ för utveckling av doktriner om säkerhet och hållbarhet, respektive utarbetande av centrala standarder för krisberedskapsplaner, riskanalyser samt övning och utvärdering.
- Nytt samordningsorgan 2007 för IT-säkerhet, Centre for the Protection of the National Infrastructure (CPNI).
- Inrättandet av Government Offices for the Region (GOR), regionala regeringsfilialer, ansvarar för samordning av förberedelse- och planeringsarbete för krisberedskap.

- Enhetligare lagstiftning med en ny övergripande lag, Civil Contingencies Act, 2004.

#### *Tyskland – vertikalt*

- Statens författningsstadgade uppgift att garantera civil säkerhet och tillgång till livsnödvändiga resurser (vatten, mat, energi etc).
- Förbundskanslerns befogenhet att överta krisledningen vid allvarliga kriser.
- Inrikesministeriet chefsmyndighet för den interdepartementala nationella krisledningen.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, BBK, sedan 2004 central nationell myndighet för krisberedskapen.

#### *Norge – vertikalt*

- Centralt organ inrättat 2003, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB. Lyder under Justitiedepartementet och har ett vidsträckt ansvarsområde.
- Justitiedepartementets roll, samling av landets ”beredskaps- och räddningsorgan”.
- Andra delvis nyskapade organ på central nivå som Regeringens kriseråd, Justitiedepartementets krisstödsenhet och Beredskapsutvalget.
- Fylkesmannens områdesansvar för samhällssäkerheten.

#### *Storbritannien – horisontellt*

- Det centrala organet CCS samarbetar i hög grad med andra organ, både inom och utanför regeringen. På så sätt uppstår olika nätverk där politikområdet utformas.
- Samverkan mellan offentlighet och privata krafter uppmuntras i de centrala styrdokumenterna. Sådan samverkan har också uppstått på lokal nivå, vilket är i linje med britternas betoning av den lokala nivåns viktiga roll för krisberedskapen.

#### *Tyskland – horisontellt*

- Den centrala federala nivåns insatser sker i stor utsträckning via stödfunktioner till delstaterna i form av information, råd och resurser.
- Samordningen sker i form av strategier och koncept för framtagning av krisberedskapssystem (Basisshutzkonzepte) som riktar sig både till privata och offentliga organisationer
- Förbundsstaten och delstaterna har bildat ett antal organ för samverkan mellan nivåerna, t.ex. för information.

- Inom krisberedskapen finns ett stort inslag av privat/offentligt samarbete, delvis som en följd av att huvuddelen av landets kritiska infrastruktur är privatägd. Ministeriet ansvarar för infrastruktur och service, företagen för skyddet på respektive områden.
- Omfattande övningar genomförs i samverkan mellan å ena sidan lokala, regionala och nationella myndigheter, å den andra privata aktörer.

#### *Norge – horisontellt*

- Beredskapsorganisationen som helhet följer sedvanliga myndighetsgränser och är dessutom uppbyggd i linje med normal organisationsstruktur.
- Kriser hanteras på lägsta möjliga nivå. Lokal kunskap tillvaratas.

### **Likheter och skillnader**

I samtliga undersökta länder har man betonat samverkan mellan olika aktörer som befinner sig på olika samhällsnivåer och inom olika samhällssektorer. Styrfrågan och de styrmedel som aktualiserats handlar om hur man ska samordna alla dessa aktörer. Bilden som ges är den av ett komplext nätverk som innehåller en mängd aktörer. Samverkan mellan offentliga och privata aktörer lyfts fram, och är t.ex. i Tyskland en utgångspunkt för krisberedskapen. Styrmedlen riktar sig lika mycket mot privata företag som mot offentliga organisationer. Även det internationella samarbetet inom krisberedskapen är en grundbult.

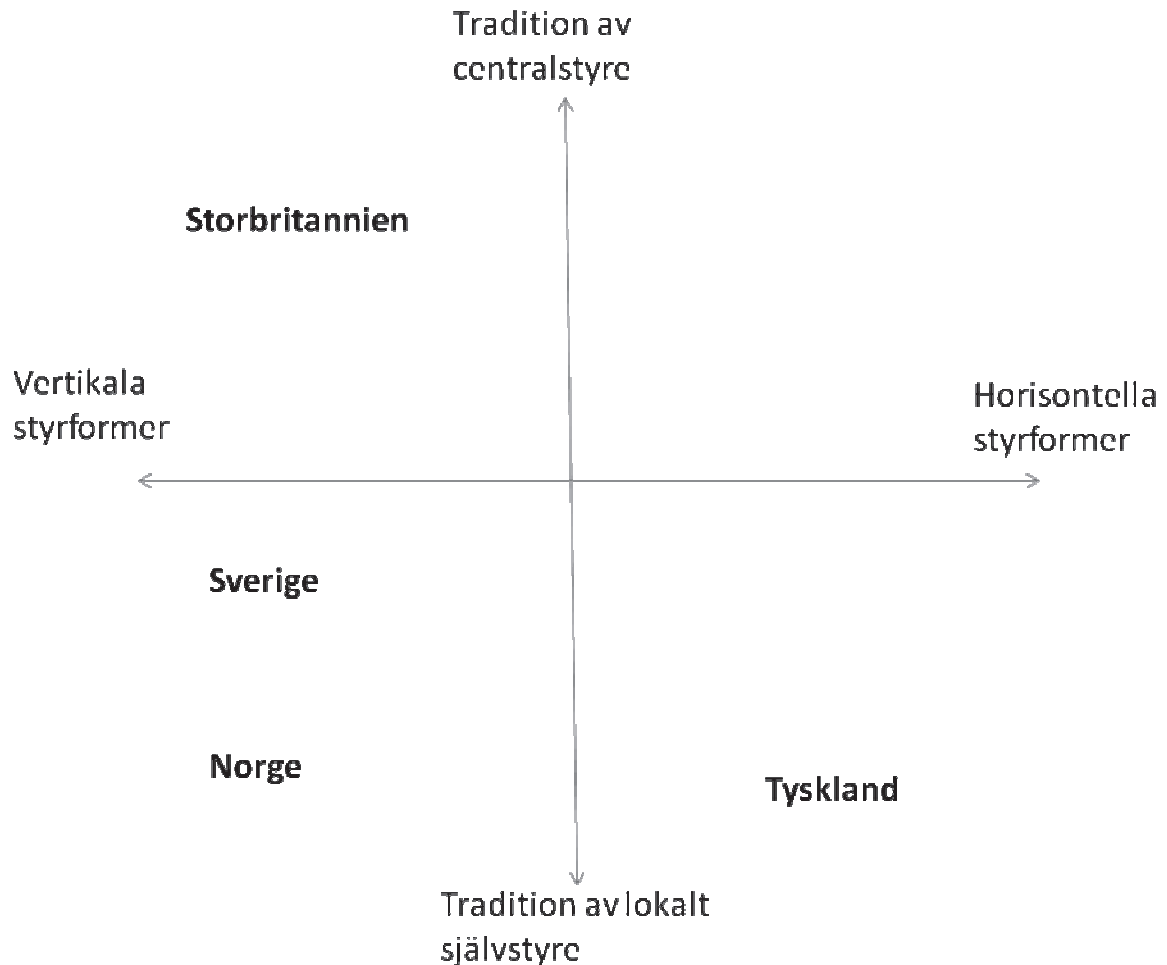
Krisberedskapsområdet visar upp en tydlig governanceorienterad styrning där samordning mellan olika aktörer på olika nivåer är viktigt. Samordningen sker på olika nivåer. Vi kan dels tala om en vertikal samordning som rör förhållandet mellan centrala, regionala och lokala förvaltningsnivåer, dels en horisontell samordning som sker mellan privata och offentliga aktörer. I den första dimensionen finns skillnader som beror på ländernas förvaltningssystem då det lokala självstyret skiljer sig åt. I Tyskland är det regionala självstyret starkt med självständiga delstater som utfärdar egna lagar och mer självständigt organiserar sina delstatsförvaltningar. I ett sådant system har den centrala förbundsstaten inga operativa uppgifter, utan en renodlad samordnings- och rådgivningsroll.

Som tidigare framhållits leder gärna dessa governanceliknande inslag till krav på utvärdering, något som i sin tur leder till utarbetande av målkriterier. Hur målen används kan dock skilja sig. I Norge (liksom i Sverige) har det funnits en idé om att tydliggöra målen för krisberedskapsområdet för att dessa ska kunna bli vägledande för strukturering, dimensionering och organisering av verksamheten. I Tyskland däremot har målen setts som resultatet av organiseringsprocessen, och man har i större utsträckning tagit fram koncept och procedurer som ska leda fram till målen. Det bör påpekas att det inte någonstans finns konkreta, måttsatta mål i strategin för kritisk infrastruktur, basskyddskonceptet eller i riskanalysen. Däremot hänvisar man till standarder, normer och regelverk som finns inom varje område. Måttsatta mål kommer alltså in i själva implementeringsfasen, och används inte som styrmedel på den övergripande nivån. Det förra kan ses som en process uppifrån och ned, det senare som en process i motsatt riktning, nedifrån och upp. Detta går i linje med hur förvaltningstraditionen ser ut i Tyskland där det lokala självstyret är starkt, och där moderniseringsprocessen som helhet kan ses som en process nedifrån och upp.

Samtidigt som området kan sägas präglas av en governanceorienterad styrning på grund av sin gränsöverskridande karaktär, inordnas politikområdet i den befintliga strukturen där de direkta och specifika styrmedlen dominerar. Således kan politikområdets karaktär i viss mån kollidera både med länders förvaltningstradition och dess styrningsstruktur.

Skillnader finns alltså mellan länderna, men som helhet är det ändå likheterna som är slående. Förklaringen kan vara att den gränsöverskridande och internationella karaktären på området är så stark. Både hotens karaktär och metoderna för att hantera dem övergår nationsgränserna. Som ett nytt politikområde är det också lättare att skapa institutioner som redan från start inriktas på samverkan över nationsgränser, inte minst inom EU. Reformtrender sprids och upptas snabbt på olika håll. Därmed uppstår lättare en likriktning inom området.

I nedanstående figur sammanfattas våra iakttagelser om styrningen på politikområdet samhällsskydd och beredskap i de länder vi undersökt.



På den lodräta axeln finns graden av centralstyrc respektive lokalt självstyrc som karakteristik av förvaltningstraditionen. Storbritannien med en tradition av starkt centralstyrc återfinns i övre delen, medan Tyskland med sitt regionala och lokala självstyrc är placerat i nedre delen av figuren. Sverige och Norge placeras också på undre halvan, med Sverige något högre i fråga om centralstyrning. Den vågräta axeln är graden av vertikala respektive horisontella styrformer inom politikområdet som sammanfattades punktvis ovan.

Det ska poängteras att det självklart förekommer en blandning av olika styrningsformer, samtidigt som förvaltningstraditionen kan bedömas på olika sätt. Det finns alltid utrymme för att diskutera tyngdpunkter och gränsvfall. Men det är ändå ett sätt att åskådliggöra skillnader mellan de olika länderna. Placeringen av länderna ska därför ses mer som relationer mellan länderna än som exakta mätpunkter.

Det förväntade resultatet av en sådan inplacering skulle vara att länder med relativt sett stort lokalt självstyre i högre grad skulle präglas av horisontella styrmedel vid inrättandet av ett nytt politikområde. Och omvänt skulle det förväntas att länder som av tradition är centralstyrda också skulle präglas av vertikala styrmedel när ett nytt politikområde inrättas eller uppstår. I figuren är dessa länder Tyskland respektive Storbritannien.

Vad som ”sticker ut” är således Sverige och Norge vars förvaltningstraditioner mer skulle peka mot att horisontella styrmedel används då ett nytt politikområde inrättas. Tar vi sedan med i analysen att politikområdet som sådant präglas av en gränsöverskridande karaktär och en mångfald av aktörer som samverkar är en governanceorienterad styrning något som går i linje med detta. Enligt vår teoretiska diskussion skulle man alltså förväntat sig en högre grad av horisontella styrformer i de båda länderna. De problembilder som har målats upp, både i svenska och norska utredningar, har dock medfört att man allt mer försöker stärka de vertikala styrformerna inom politikområdet, t.ex. genom att förstärka ledningsfunktioner och tydliggöra mål i syfte att styra bättre.

En förklaring till varför det ser ut som det gör kan vara att det statliga styrsystemet är starkt, och att när nya politikområden ska organiseras inordnas de helt enkelt i befintliga strukturer. Det är då helt rimligt att efterfråga tydligare mål, bättre ledning, tydligare ansvar etc., eftersom detta ingår i den statliga styrideologin. Det finns en önskan om att kunna upprätta kausala samband och förutse framtiden – en dröm om fullständig rationalitet. Krisberedskapsområdet utgör ett problem i det avseendet eftersom det finns en spänning i uppgiften att organisera för kriser som ännu ej uppstått. På ett sådant område som krisberedskap kanske man måste vara vag på den övergripande nivån. Uppgiften handlar om att förbereda ett antal procedurer, processer och möjliga scenarier snarare än att lägga fast en gång för alla exakt vad som ska produceras eller uppnås.

Det förefaller också finnas en *särkoppling*<sup>28</sup> på detta politikområde, det vill säga en skillnad mellan hur man talar om styrning och de förberedelser som faktiskt vidtas.

---

<sup>28</sup> Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: Wiley, 1989.

Det finns till och med anledning att tro att just politikområdet samhällsskydd och beredskap präglas av en särskilt stor särkoppling. Detta eftersom ett av styrningens problem är att organisationen sällan eller aldrig prövas i skarpt läge, utan huvudsakligen är av förebyggande karaktär. Då manifesteras med nödvändighet också styrningen i talet om hur man önskar att det ska fungera vid kriser eller katastrofer. Till viss del kan detta ses som ett slags symbolisk handling<sup>29</sup> som inte nödvändigtvis får sitt fasta uttryck i praktiken. Denna särkoppling kan vara mer eller mindre betydande i de stater vi undersökt, vilket kan överdriva de skillnader som diskuterades utifrån figuren. Det kanske låter mer som ”governance” i retoriken än hur det i praktiken fungerar i Tyskland, för att ta ett exempel. Och även om politikområdet framställs i enlighet med governanceperspektivets ideal om nätverksstyrning, gränsöverskridande och bottom-up-processer inordnas det i de traditionella statsförvaltningarna som präglas av vertikal styrning och top-down-processer. Detta blir tydligt i det svenska fallet där styrningen av samhällsskydd och beredskap gärna får en traditionell form när området inlemmas i förvaltningen som helhet.

### **Styrningens inre spänningar**

Vilka problem är det som kan uppstå, vad finns det för motsättningar mellan olika slags styrning? Frågan om autonomi kontra kontroll diskuterades tidigare i rapporten. Det finns en risk att decentraliseringen kan leda till ett upplevt ökat kontrollbehov från statsmakterna, vilket i sin tur kan få till följd att centralstyret förlamar lokala initiativ. Dessutom kan detta strida emot närhetsprincipen i krisberedskapen. Alltför starka centrala mål kan också leda till suboptimering, målförskjutning eller att man blir blind för oförutsedda händelser. Överlag finns det en möjlig konflikt, en spänning, mellan de principer som lagts fast för krisberedskapen och det sätt på vilket styrningen utövas. Principerna om närhet, likhet och ansvar främjar en mer indirekt styrning som ligger i linje med områdets karaktär. Svårigheten med att styra krisberedskapen ligger i ”att styra det oförutsedda”, något som är en självmotsägelse men som inte hindrar att man ändå tvingas försöka.

Det är möjligt att dessa inre motsättningar kommer att bli mer framträdande när politikområdet utvecklas vidare. Att sådant sker är dock knappast unikt för just

---

<sup>29</sup> Murray Edelman, *The symbolic uses of politics*. Chicago: University of Illinois press, 1985.

krisberedskapen som politikområde. Helt enhetliga och motsättningsfria organisationer och styrningsprocesser existerar sällan i den reella världen. Snarare är det komplexitet och spänningar som utgör det normala.



## Referenser

- Almquist, Roland (2006): *New Public Management*. Malmö: Liber.
- Boin, Arjen, Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2005): *The Politics of Crisis Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: Wiley, 1989.
- Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn (2006): *Den svenska politiken – struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per (2001): *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Clarke, John & Newman, Janet (1997): *The managerial state*. London: Sage.
- Edelman, Murray (1985): *The symbolic uses of politics*. Chicago: University of Illinois press.
- Farrell, Catherine & Morris, Jonathan (2003): "The "Neo-Bureaucratic" State: Professional Managers in Schols, General Practices and Social Work". *Organization*, vol 10 (1), s. 129-156.
- Hall, Patrik & Löfgren, Karl (2006): *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Heckscher, Charles & Donnellon, Anne (red) (1994): *The post-bureaucratic organization: new perspectives on organizational change*. London: Sage.
- Hood, Christopher (1991): "A Public Management For All Seasons". *Public Administration*, vol 69, s 3-19
- Hood, Christopher (1995): "The New Public Management in the 80's, a variation on a theme". *Accounting, Organizations and Society*, vol 20, nr 2/3, s. 93-109.
- Larsson, Torbjörn (1994): *Det svenska statsskicket*. Lund: Studentlitteratur.
- Levay, Charlotta & Waks, Carolina (2006): *Strävan efter transparens*. Stockholm: SNS förlag.
- Pierre, Jon & Sundström, Göran (2010): *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald (1993): *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, Olof (2003): *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS förlag.
- Pollitt, Christopher (1993): *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change?* Oxford: Blackwell.
- Pollitt, Cristopher & Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (1997), *The audit society - rituals of verification*. Oxford: Oxford university press.
- Rhodes, R. A. W. (1996): "The New Governance: Governing without Governmen". *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Wollman, Hellmut (ed) (2003): *Evaluation in public-sector reform: concepts and practice in international perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.

## **Källor**

### **Tyskland**

The crisis management system in Germany, 2010, Bundesministerium des innern  
Gesetz über den zivilschutz und die katastrophenhilfe des bundes, 2009  
Strategie für einen modernen bevölkerungsschutz, Bundesministerium des innern  
Nationale strategie zum schutz kritischer infrastrukturen (Kritis-strategie),  
Bundesministerium des innern  
Schutz kritischer infrastrukturen – basisschutzkonzept. Emphelungen für  
unternehmen, Bundesministerium des innern  
Zukunft vielfältig gestalten. Jahresbericht des bundesamtes für bevölkerungsschutz  
und katastrophenhilfe 2009  
Verordnung zur novellierung der trinkwasserverordnung vom 21 mai 2001, DVGW  
Organisation des krisenmanagements im bundesamt für verbraucherschutz und  
lebensmittelsicherheit (BVL). Bundesamt für verbraucherschutz  
und lebensmittelsicherheit, 2006.  
Krisenmanagement stromausfall, kurzfassung, Baden-Württemberg.

### *Hemsidor*

Bundesministerium des innern, (Inrikesministeriet)  
Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, (Den centrala myndigheten)  
Bevölkerungsschutz, (Samlad hemsida för civilskydd i Tyskland)

### **Storbritannien**

Civil Contingencies Act 2004: a short guide,  
Lagförslag stärker krisberedskapen i Storbritannien, i Krisberedskap i omvärlden.  
KBM:s temaserie 2003:3  
Emergency Response and Recovery. HM Government, 2010  
Grundläggande säkerhetsnivåer. Internationell kartläggning.  
Krisberedskapsmyndigheten, 2008  
Safety and Security of Society. Justitiedepartementets rapport till Stortinget, 2009.

### **Norge**

Når sikkerheten er viktigst. NOU 2006:6  
Departementens systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. DSB  
Veileder 2007.  
DSB Instruks 24/6 2005.  
Ett sårbart samfunn. NOU 2004:24  
Regelement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten.  
Finansdepartementet 2010.  
Militært stöd vid nationella civila kriser i de nordiska länderna. (Förf. Ann Östlund),  
FOI, 2009  
Vannforsyningens ABC. Folkhälsoinstitutet, 2009  
Storingsmelding nr 17, 2002-03

### *Hemsidor:*

Justis- og politidepartementet. [www.regeringen.no](http://www.regeringen.no)  
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. [www.dsb.no](http://www.dsb.no)

## Allmänt

Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. SOU 2008:61.

## Sverige

Ds 1999:2, Förändrad omvärld – omdanat försvar. Förvarsdepartementet:

Förvarsberedningens

Ds 2001:14, Gränsöverskridande säkerhet – gemensam säkerhet.

Förvarsdepartementet: Förvarsberedningens

Ds 2006:1, En strategi för Sveriges säkerhet. Förvarsberedningens förslag till reformer.

MSB, 2009, Att mäta sårbarhet mot naturolyckor – omsårbarhet som begrepp och indikatorer. MSB 0110-09.

Prop 1998/99:74, Förändrad omvärld – omdanat försvar. Förvarsdepartementet.

Prop 2001/02:10, Fortsatt förnyelse av totalförsvaret. Förvarsdepartementet.

Prop. 2001/02:158, Samhällets säkerhet och beredskap. Förvarsdepartementet.

Prop 2010/11:1, Budgetpropositionen, område 6: Försvar och samhällets krisberedskap.

SOU 2005: 104. Sverige och tsunamin. Katastrofkommissionens rapport.

## Hemsidor

Regeringskansliets hemsida

MSB:s hemsida

## Övrigt

*Krisberedskap i omvärlden. Samordningsstrukturer i fem länder.* KBM:s temaserie 2003:3

Lindholm Schulz, Helena, 2010, *Kunskapsöversikten: Civilt försvar, skydd mot olyckor och krisberedskap i ett globalt perspektiv*

*Euracom. Common areas of risk assessment methodologies.* Deliverable D2.1 2007

Rosenthal, Uriel, 2003, "September 11: Public administration and the study of crises and crisis management". *Administration & society* 2003 35:129

Ekevärn, Lisa, *Krishantering och krishanteringsfunktioner – en forskningsöversikt.*

Brunner, E and Suter, M, 2008, *International CIIP handbook 2008/2009: an inventory of 25 national and 7 international critical information infrastructure protection policies.* Zürich: ETH, The center for security studies.









Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)  
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 [www.msb.se](http://www.msb.se)  
Publ.nr MSB278 - Juni 2011 ISBN 978-91-7383-146-8