



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Makt och normer i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning under kriser

Populärvetenskaplig rapport

Makt och normer i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning under kriser

Tidsperiod: 2017–2023

Utförare: Forskare vid Lunds universitet och Göteborgs universitet

Ansvarig: Misse Wester, Mathias Ericson, Maja Svenbro, Christian Uhr

Kort sammanfattning: Den här rapporten sammanfattar resultat och insikter från forskningsprojektet "Makt och normer i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning under kriser". Syftet med de studier som utförts inom projektet har varit att identifiera och beskriva hur makt och normer påverkar hanteringen av kriser i ett svenskt sammanhang. Rapporten bygger på studier av en rad olika befarande kriser och kriser som inträffat i Sverige under åren 2014–2022.

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB:s Kontaktpersoner: Pia Håkansson, 010-240 35 93, Cecilia Möller, 010-240 52 35

Text: Misse Wester, Mathias Ericson, Maja Svenbro och Christian Uhr

Publ. nr: MSB2277

ISBN: 978-91-7927-453-5

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

Förord

Forskningsprojektet ”Makt och normer i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning under kriser inleddes 2017” och när det nu avslutas sex år senare har ett antal kriser hunnit uppstå både inom och utanför Sveriges gränser. Skogsbränder, översvämningar, energikriser och väpnade konflikter är numera vanliga inslag i vår vardag. Att förebygga och hantera dessa kriser är en fråga för hela samhället, men vem som ska göra vad är inte helt enkelt att avgöra.

Det här projektet har i ett antal studier försökt belysa hur maktrelationer mellan krishanteringens aktörer påverkar hur kriser hanteras, och vad det får för praktiska konsekvenser för de drabbade, för de professionella, och för samhället i stort. Resultaten visar att det ofta existerar en outtalad norm, där vissa organisationer som polis, militär och räddningstjänst ses som naturliga aktörer vars perspektiv, lösningar och strategier blir dominerande. Andra kompetenser och alternativa sätt att hantera eller prioritera vid en kris faller undan, och ses inte som lika relevanta.

I denna rapport försöker vi visa att denna norm i många fall kan vara problematisk då en eller ett fåtal aktörer får nästintill monopol på att definiera vad en kris består av. Det här påverkar vilka kompetenser eller resurser som ses som umbärliga, och hur prioriteringar ska göras. Vi menar att detta riskerar en ensidig syn på en komplex situation, där kriser förstås på ett begränsat sätt, och där åtgärderna begränsas till en viss aktör, eller ett begränsat antal aktörers, resurser och tankesätt. Med andra ord: om det enda verktyg som finns i verktygslådan är en hammare, ser alla problem ut som en spik.

Det behövs medvetna strategier för att en mångfald av aktörer gemensamt identifierar krisen och de olika behov som uppkommer i samband med den. Genom att belysa maktrelationer och utmana normer kan vi skapa förutsättningar för en mer inkluderande krishantering som mer effektivt använder samhällets samlade resurser.

Stockholm, 2023-10-05

Misse Wester

Professor, Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet

Innehåll

INLEDNING	5
Bakgrund till projektet	5
Vad är krishantering?	6
Vad är genus?	6
PROJEKTETS RESULTAT	8
Samverkan	8
Vem får ta plats?	8
Lockande kriser	10
Inriktning	12
Vad ska hanteras?	12
Resursfördelning	13
SLUTSATSER	14
Framtida forskning	14
REFERENSER	16

Inledning

Den här rapporten sammanfattar resultat och insikter från forskningsprojektet "Makt och normer i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning under kriser". Syftet med de studier som utförts inom projektet har varit att identifiera och beskriva hur makt och normer påverkar hanteringen av kriser i ett svenskt sammanhang. Rapporten bygger på studier av en rad olika befarande kriser och kriser som inträffat i Sverige under åren 2014–2022.

Bakgrund till projektet

Forskningsprojektet "Makt och normer i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning under kriser" (hädanefter "Makt och normer") har inriktats av följande forskningsfrågor:

- Hur påverkas aktörer som engageras i samverkan och ledning i samband med hantering av samhällsstörningar av genusgrundade normer och maktrelationer?
- Vad får dessa normer och maktrelationer för praktiska konsekvenser i svensk krishantering?

Vi har dragit lärdomar från olika kriser, bland annat skogsbränderna 2014 och 2018, flyktingsituationen 2015, pandemin 2020, samt den satsning som gjorts på återuppbygandet av totalförsvaret som initierades 2016.

Många olika metoder har använts för att samla in material till våra studier. Vi har genomfört observationer av övningar, intervjuat personer som arbetar med krishantering, analyserat dokument, tidningsartiklar och pressträffar. För att förklara och förstå vad vi sett har vi använt teorier och begrepp hämtade från den större vetenskapliga litteraturen och gjort analyser av den rådande diskursen, det vill säga hur vi definierar och förstår vår omvärld i koppling till kriser och krishantering.

Innan vi presenterar forskningsresultaten ges en kort bakgrund till området krishantering samt vad det innebär att använda begreppet genus i sin forskning.

Vad är krishantering?

Krishantering ses här som ett samlingsbegrepp för de aktiviteter och åtgärder som olika aktörer involveras i före, under och efter kriser. I svensk krishantering används begreppen *inriktning* och *samordning* för att beskriva hur man uppnår de effekter man vill åstadkomma för att hantera en kris så bra som möjligt. *Inriktning* avser här såväl en beskrivning av vad som ska göras och hur olika aktörer agerar i praktiken – *gör de rätt saker?* Med *samordning* menas att resurser gör rätt aktiviteter på rätt plats i rätt tid – *gör de saker på rätt sätt?* Samverkan och ledning är verktyg för att åstadkomma inriktning och samordning i olika organisatoriska sammanhang. Den principiella skillnaden mellan ledning och samverkan är att ledning utgår från formella mandat, det vill säga att en aktör har rätt att säga till andra vad de ska göra. Samverkan bygger i stället på att olika organisationer kommer överens med varandra om vad som ska göras.

Även om det kan låta enkelt, så är krishantering är komplext. Många aktörer ska gemensamt avgöra hur en kris bäst ska hanteras, vilka resurser som krävs för detta, och ofta under stor tidspress och med många osäkerheter. I dessa miljöer blir relationer mellan olika aktörer (individer och organisationer) viktiga, och i det samspelet kan maktförhållanden bli tydliga. Vem eller vilka som avgör om, eller vad, en kris består av och hur den bäst ska hanteras kan betraktas genom ett maktperspektiv.

Vad är genus?

I relation till krisberedskap kan ett *genusperspektiv* hjälpa oss att bättre förstå varför aktörer uppfattas på olika sätt hur genusordningar påverkar vilka former av samverkan och ledning som anses lämpliga eller olämpliga, samt hur genus hjälper oss ställa frågor om vilka (eller vems) hjälpbehov som identifieras.

Vårt projekt har vilat på genusteoretiska perspektiv som ställer frågor om hur samhället och dess centrala institutioner formas. Inom området krisberedskap så går det exempelvis att hämta kunskap från feministisk forskning som beskriver hur relationen mellan den som beskyddar och den som skyddas i sig är en ojämlik relation som har med genus att göra. Att vara den som skyddar är knutet till normer om maskulinitet medan den som behöver bli skyddad och är sårbar sätts i en feminiserad och underordnad roll i relation till den som skyddar. Ur ett genusperspektiv går det att förklara hur beskydd i sig är ett sätt att utöva makt, med normer om att den som skyddas väntas vara lojal och acceptera beskyddarens perspektiv (Young 2003). Det kan hjälpa oss förstå de antaganden som etableras i krishantering kring vad hoten är, vad som ska skyddas, och vem som har förmågan att skydda, och varför dessa antaganden accepteras (Wibben 2016). Genus handlar alltså i detta forskningsprojekt om mycket mer än mäns och kvinnors olika könstillhörighet. I stället anläggs perspektivet att normer om manligt och kvinnligt återskapas och normaliseras i samhället, exempelvis i frågor om hur en kris ska hanteras. Vi ansluter oss också till genusperspektiv som betonar att genus inte kan skiljas från andra maktordningar som klass, rasism, sexualitet, storstadsnormer och ålder.

Forskningsprojektet bygger vidare på internationell forskning som på olika sätt visar hur genus är ett relevant perspektiv på hantering av kriser och katastrofer (Bradshaw 2015; Griffin 2015; Fordham, 1998; Pease & Enarson 2016; Tyler & Fairbrother 2013). Den forskning som fokuserar på samhällsstörningar ur ett genusperspektiv betonar att de olika sociala roller som tilldelas män och kvinnor förstärks i en akut situation. Det kan handla om hur genus skapar igenkänning och formar legitimitet inom olika professioner och organisationer, eller att vissa sårbara grupper och former av sårbarheter osynliggörs och inte räknas med som relevanta. Genus kan också hjälpa oss förstå och få syn på hur skillnad görs mellan viktiga och mindre viktiga hot. Listan kan göras lång och det är därför, som vi visar i forskningsprojektet, viktigt att förstå genus som en av de mekanismer som påverkar krishantering i en svensk kontext.

Projektets resultat

I följande avsnitt beskrivs projektets bidrag till hur vi kan förstå relationer mellan krishanteringens aktörer, och vad det har fått för praktiska konsekvenser för krishantering. Avsnitten bygger både på den forskning vi själva har utfört och positionerar även våra resultat i relation till det större internationella vetenskapliga fält som inspirerat oss. Vi har valt att sammanfatta våra resultat under två huvudrubriker – *Samverkan* och *Inriktning* – som är centrala begrepp inom krishantering.

Samverkan

Väldigt få samhällskriser kan hanteras av en enskild aktör, vilket gör att samverkan mellan olika aktörer – som också har olika resurser – är viktig. Den svenska krishanteringsmodellen betonar att alla aktörer ska arbeta för att få en gemensam bild av vad som ska skyddas och hur samhällets förmågor ska användas. Det innebär att det inte nödvändigtvis finns en chef som utifrån mandat bestämmer över andra aktörer, eller deras resurser, utan att dessa beslut ska tas tillsammans.

Vem får ta plats?

För att få till ett aktörsgemensamt arbete innan en kris inträffar kan olika aktörer ingå i gemensamma samverkansgrupper, där de exempelvis kan öva tillsammans. Under projektets gång har vi bland annat undersökt ljudupptagningar från de nationella samverkanskonferenser som var del i hanteringen av flyktingsituationen 2015 och observerat samverkansstaber under skogsbränderna 2018 samt ett antal övningar, där totalförsvaret och terroristattacker varit teman för övningarna.

I dessa observationer har vi kunnat se att vissa aktörer ”tar mer plats” än andra, trots att en uttalad ambition är att fatta gemensamma beslut. Det är främst de maskulint kodade professionerna, som polis och Försvarmakten, som tar den största platsen och får ett indirekt mandat att sätta tonen för vad som ska göras (inriktningen) (Ericson & Wester 2020, Ericson, Svenbro & Wester 2022, Svenbro kommande). Det kan te sig naturligt att se att just dessa, mer operativt orienterade, organisationerna är bäst lämpade att hantera terror eller höjd beredskap. Samtidigt skapar det problem och hinder för att arbeta med samverkan på det sätt som det varit tänkt. Det väcker frågor om hur makt och normer utmanar de rutiner och arbetsformer som sägs råda.

Ett resultat vi vill lyfta fram är att mjuka och hårda värden lätt ställs mot varandra när olika aktörer skall samverka och inriktning bestäms. Genusperspektivet hjälper oss att sätta ord på och beskriva högst centrala spänningar, exempelvis vad det innebär att civila samhället förväntas bistå Försvarmakten snarare än tvärt om (Ericson, Svenbro & Wester 2022). Dessa spänningar kan inte skiljas från vidare samhällsförändringar och förändringar i vad som ses om legitima och illegitima hotbilder (Ericson 2018, 2020a, 2021, Martinsson & Ericson 2022). Ett talande exempel är hur totalförsvärsövningar utmanar rutiner och mål med verksamhet inom civila myndigheter, exempelvis genom ökade krav på sekretess. Ideal om ett öppet samhälle vänds till något hotfullt och farligt, snarare än som värden att

värna om. Rent konkret skapar den förändrade synen på öppenhet med information också merarbete för enskilda verksamheter och minskar möjligheterna för aktörer att fritt utbyta information. De civila myndigheter som ska stå för det civila försvaret, får fler skyldigheter och regler att följa – men inte ökade resurser som kan hjälpa dem hantera den ökade arbetsbelastningen (Ericson 2020b, Ericson, Svenbro & Wester 2022).

Ett annat resultat som vi vill lyfta fram är att olika aktörers kompetens inte tas tillvara. Att försvara demokrati och yttrandefrihet är exempelvis något som bibliotekarier, bildningsförbund och skolpersonal hanterar på en nästan vardaglig grund. De har erfarenhet av att hantera polarisering, desinformation och kulturkrigsfrågor – som ju gärna lyfts fram av Försvarsmakten som centrala i de nya formerna av krigföring (Ericson 2018, 2020a). Denna erfarenhet och kompetens är dock inget vi sett har bedömts som relevant och lyfts fram som en del i totalförsvarsförmågan. De bjuds in att delta men förväntas inte kunna bidra med perspektiv då det civila försvarets uppgift huvudsakligen anses vara att bistå det militära försvaret – på det militära försvarets villkor. Här finns genusbaserade maktordningar i synen på säkerhet där vissa kompetenser, erfarenheter och utarbetade strategier inte ses som betydelsefulla i försvaret av det öppna samhället. Det kan ju så klart vara fallet, att de erfarenheter som finns bland lärare, bibliotekarier eller socialsekreterare inte är relevant. Men vår slutsats är att dessa professioner inte ens finns med i diskussioner överhuvudtaget – trots att de samverkande aktörerna ska arbeta gemensamt för att ta fram strategier för att möta framtida hot. Denna obalans i maktrelationer har vi försökt göra synlig.

Enighet

Ett område som kom att intressera oss alltmer under forskningsprojektet var hur de som leder exempelvis en stab eller en övning ibland försöker skapa en enighet och mobilisera en gemensam ”entusiasm” inför den hotbild de presenterar. Enighet och entusiasm är intressanta begrepp eftersom de drar gränser, eller gör skillnad mellan vad som innesluts och vad som är ovidkommande eller störande perspektiv. Deltagarna väntas inordna sig och bidra till en positiv anda, exempelvis känna en stolthet över att ingå i ”det olympiska laget” som ska försvara Sverige vid ett eventuellt krig (Ericson, Svenbro & Wester, 2022). Att deltagare ska känna samma entusiasm, ända ner på nivån av personliga känslor, går emot idén om samverkan som uppsamling av olika aktörer med olika perspektiv. Forskningsprojektet beskriver krav som ställs, ibland uttalade och ibland mer subtila. Exempelvis kan en kritisk kommentar i en samverkanssituation snabbt förändra stämningen i de rum där beslut fattas och få till följd att vissa deltagare inte lyssnas på (Wester & Ericson 2020).

Det finns gott om historiska exempel som visar att det kan finnas betydande utmaningar med att tidigt låsa sig till en problemformulering och specifika lösningar till det, där hanteringen av orkanen Katrina är ett. Snarare ser vi det som en tillgång för krishanteringsresurserna om maktrelationer kan synliggöras, så att fler aktörer bjuds in i planering och förberedelser för att ge sina perspektiv och göra sina resurser tillgängliga. Att olika meningar och perspektiv per automatik skulle leda till en försämrad förmåga finns det få bevis för.

En annan aspekt av enighet i krishantering är vad vi valt att kalla en slags *festivalstämning*, vilket var en metafor som deltagare i studien själva använde. Festivalstämningen står för att man samlas och deltar i en gemenskap där alla arbetar för en god sak. Att arbeta operativt i hantering av en samhällskris beskrivs av deltagare i studien som en lättnad över att få slippa allt det vardagliga som hör arbetet till, eftersom man kan fokusera på det som är ”på riktigt” (Ericson 2020a, 2020b). Detta innebär – ofta outtalat – att det arbete som hanterar förebyggande åtgärder och myndighetens vardagliga rutiner inte ses som lika attraktivt eller meningsfullt. Här finns också en genusdimension, mellan en maskulint laddad aktionorienterad hållning och en mer feminint laddad planerande och reflekterande hållning.

Vi menar att detta medför att vissa händelser ter sig mer lockande än andra att engagera sig i, vilket inte bäddar för en gemensam eller likvärdig hantering av samhällets utmaningar. Detta kan i förlängningen leda till att vissa aktörer helt utesluts från vissa händelser, på oklara grunder. Det påverkar också att kriser värderas olika, ofta utan att vi tänker på det. När det uppstår en festivalstämning, där alla väntas komma samman och jobba för samma sak, så blir det också mycket svårt att lyfta kritik eller peka på delar i hanteringen som inte tas omhand. Den som pekar på brister blir obekvämt och kan avfärdas som ett hinder för hanteringen i stället för en resurs.

Lockande kriser

Våra resultat visar också att kriser i sig inte är jämlika. Alla kriser väcker inte samma engagemang och här kan den operativa logiken och genusmönster ses som en viktig del (Ericson 2020b, 2021). Det är bara vissa kriser som skapar en slags festivalstämning och där man som krishanterande aktör får ökad status genom sin medverkan (Ericson, Uhr & Wester, inskickat manus). Andra kriser beskrivs i stället som ”skitkriser” eller kriser där hanteringen blir för politiskt laddad (Ericson 2020b).

En kris som är avgränsad i tid samt har en tydlig hotbild och lösning väcker större engagemang än en kris som är långdragen, har en oklar utbredning och inte kan knytas till en enkelspårig lösning (Ericson 2020a, Ericson, Uhr & Wester, inskickat manus). En skogsbrand är ett exempel på den förra medan flyktingkrisen är exempel på den senare. I kriser där olika intressen ställs mot varandra blir hanteringen mer svår att organisera. Forskningsprojektet beskriver att det inom krishanteringsprofessionen finns en norm om att vara neutrala och arbeta utifrån generiska rutiner och modeller. Det kan i sig få konsekvenser som att man värjer sig för att delta i kriser som är mer komplexa ur ett makt- och normperspektiv (Ericson 2018, 2020b). Att vissa händelser blir mer lockande, enligt vad vi valt att kalla den operativa logiken, innebär att den kunskap och de resurser som finns inte utnyttjas på bästa sätt i en akut situation. Det är därför viktigt att utmana självbilden av neutralitet och identifiera makt och normer i de professionella rollerna.

Här är det också intressant att se vilka aktörer som ses som legitima att hantera en kris, och vilka som inte gör det. Inte bara från organisationerna själva utan också från ett samhälleligt perspektiv. Laddningen i en kris bestäms inte av aktörerna

själva utan av samhället i stort, där vissa kriser blir till dramatiska momentum medan andra normaliseras och passerar mer obemärkt (Ericson 2022). Exempelvis har vi undersökt hur Folkhälsomyndigheten under covid-19-pandemin tog ett stort ansvar för den svenska pandemihanteringen, vilket ledde till många debatter inom och utanför Sverige. Här visar vår forskning att för att en aktör ska vara legitim ska den uppvisa att den har rätt kunskap och kompetens för att hantera krisen. Att expertis på virussjukdomar får inflytande under en pandemi är kanske inte så kontroversiellt, men denna kris visade tydligt att den kunskap som Folkhälsomyndigheten tog fram inte ansågs vara tillräcklig, då den ifrågasattes i debatten mellan journalister och myndighetsföreträdare (Svenbro & Wester, 2022). Att ifrågasätta kunskap är ett naturligt inslag inom vetenskapen, men det får sällan genomslag i det offentliga rummet som det fick under pandemin.

Här kan man fråga sig om andra krishanterare – som räddningstjänst eller Försvarsmakten – ifrågasätts på samma sätt när det gäller specifika krishanteringsåtgärder. Under flyktingkrisen fick Migrationsverkets lägesbilder och prognoser kritik för att vara bristfälliga, medan Polisen kunskapsunderlag inte ifrågasattes på samma sätt (Svenbro 2022). Här blir det tydligt att viss kunskap kan ifrågasättas, men annan kan inte det.

När analyser och slutsatser blir debatterade i offentligheten blir det enklare att diskutera och kritisera beslut som fattas i en kris. Denna debatt och genomlysning blir dock inte möjlig om beslut fattas på hemlig eller otillgänglig information. Våra resultat visar också att sakkunskap inte svarar på alla frågor som uppkommer i en kris. Frågor som rör etiska spörsmål, som vems liv som prioriteras över ett annat eller vilka samhällsfunktioner som är viktiga relativt andra, är frågor som krishanteringssystemet är dåligt rustade att svara på. Detta är något som vi undersökt i relation till hanteringen av flyktingsituationen där frågor om vems liv som är skyddsvärt sattes i perspektiv, med skifte från att skydda flyktingar till att minska flöden (Svenbro & Wester, manuskript), och skydda nationen Sverige eller en viss idé om den (Ericson 2018). På likande sätt präglades hanteringen av pandemin av frågor om vilka liv som är sörjbara liv, med dödstal reducerade till normalkurvor (Svenbro 2022, Svenbro & Wester 2022).

Inriktning

En stor del av vår forskning har fokuserat på vilka konsekvenser av krisen som olika aktörer har uppmärksammat, och vad det innebär när det gäller inriktning av krishanteringen. Inriktning rör bland annat hur avvägningar och beslut om vilka resurser att sätta in för att möta en kris. Kriser ger upphov till en mängd olika konsekvenser som inte alla kan mötas. I vår forskning så har vi försökt identifiera vilka konsekvenser som ansetts mest prioriterat att hantera, ibland på bekostnad av andra.

Vad ska hanteras?

Vad som ska hanteras i hanteringen av en kris är inte förbestämt. Hanteringen kan ses om en dialog om vad som ska hanteras för att kunna säga att hanteringen fungerar, dvs. pågående gränsdragningar om vad krisen är. Ett exempel hittar vi i våra analyser av hanteringen av flyktingkrisen 2015. I de samverkansmöten som hölls på ibland daglig, men senare veckovis basis, bland de aktörer som arbetade med situationen kunde vi se hur fokus förflyttades från flyktingars behov och civilsamhällets behov av samordning till att bli en polisiär fråga och en ekonomisk fråga, inte minst försäkringsfrågor. Dessa förändringar kan te sig dramatiska men görs i små steg och med subtila medel under den femmånaders period som studien pågick. Successivt flyttades civilsamhällets problembilder ut i periferin samtidigt som de mer polisiär och ekonomiska perspektiven etablerades som den sanna berättelsen om vilka problem som var viktigast att hantera till följd av den dramatiska ökningen av antalet flyktingar hösten 2015. Utmaningarna kom att handla om att ta fram rätt antal sovplatser, transportmedel och kontroll av hur många flyktingar som rörde sig inom Sverige (Wester & Ericson, 2020).

Det kan så klart vara viktigt att ge individer ett så bra mottagande som möjligt, men frågan om mottagande kom att definieras från ett polisiärt perspektiv samtidigt som andra aktörer och inte minst också flyktingars egna behov fick väldigt lite utrymme. I samverkansmötena beskrivs civilsamhället och inte minst frivilliga som anarkister och ett hot mot rikets säkerhet, vilket säger något om nivån på motsättningar och splittringstendenser i inriktningen för krishanteringen i samband med flyktingsituationen. Utöver samverkanskonferenserna har forskningsprojektet även undersökt hur krishanteringsåtgärderna formar lokala geografiska platser, som tågstationer eller institutionsbyggnader, när ett flöde av flyktingar innesluts och kontrolleras för att skapa ordning i ett upplevt kaos. Skapande av ordning i det fysiska rummet kan ses som en form av inriktning i hanteringen som även bidrar till hur krisen uppfattas, särskilt när den tänkta ordningen störs och de kontrollerade platserna bedöms som ohanterliga och ovärdiga (Svenbro & Wester, manuskript).

Resursfördelning

I återuppbyggandet av totalförsvaret ser vi att inriktningen av resurser blir anpassat för att svara på Försvarmaktens behov. Redan innan ansökan att ingå i försvarsalliansen Nato, hade Sveriges riksdag ökat anslagen till Försvarmakten från 60 till 89 miljarder mellan 2021 och 2025. Detta kan jämföras med anslag som avsätts till MSB för att bygga upp det civila försvaret som uppgår till 4,2 miljarder under samma tidsperiod. Vårt forskningsprojekt visar att inriktning inte bara handlar om ekonomi, utan även om en betydande förskjutning i arbetets inriktning och professionen som sådan, där det ställs krav på personer som arbetar med samhällsskydd och beredskap att ändra rutiner och prioriteringar utifrån totalförsvarets behov (Ericson, Svenbro & Wester, 2022; Svenbro, inskickat manus).

Som tidigare nämnts har vi också kunnat se att inriktning av resurser tycks vara lättare att uppnå bland de mer maskulint kodade verksamheterna, där exempelvis pumpar, generatorer, och brandflyg är centrala resurser har enklare att få tillskott än exempelvis vården eller socialtjänsten. Om man på ett rättframt sätt kan argumentera för att ett visst antal tekniska hjälpmedel behövs, eller kan motivera vissa investeringar för att det går att kvantifiera hur mycket det bidrar till en förstärkt krishantering, så är det också enklare att få gehör för sina förslag (Ericson 2020a, 2020b). Att formulera kvalitativa mål, som minskat utanförskap, värnade om jämlikhet, eller att upprätthålla demokratiska värden är svårare att äska resurser för.

Vi uppfattar en trend där framtidens hot möts bäst med en ökad investering i hårda säkerhetslösningar och militära medel. Denna typ av inriktning av våra gemensamma resurser kallas övergripande för en ”säkerhetsisering” (på engelska *securitization*) av krishantering. Det innebär bland annat att de flesta resurser riktas mot att försvara landet mot angrepp med utgångspunkt i delvis svårgenomträngliga sannolikhetsresonemang.

Eftersom monetära medel är begränsade blir den naturliga konsekvensen att andra skyddsvärden än nationell suveränitet nedprioriteras. Tankarna om att ”kriget är dimensionerande”, och ”klarar vi kriget så klarar vi allt” påverkar samtalet om hur vi ska öka samhällets krishanteringsförmåga och vilka som bör ta mest plats (Ericson, Svenbro & Wester, 2022; Svenbro, inskickat manus). Vi ser att en konsekvens av denna logik är att framtida hot och kriser ska mötas med en viss typ krishantering där mer maskulint kodade professioner får de problemformuleringsprivilegium som ligger till grund för arbete med inriktning och samordning.

Slutsatser

Vi har i detta projekt visat på maktrelationer och genusmönster som påverkar vad som ses som en viktig i hantering av en kris, både med avseende på vad som ska göras och vem som ska göra det. Här har vi kunnat se att vissa aktörer har enklare att motivera vad de behöver för att kunna bidra till samhällets krishantering. Exempelvis har räddningstjänsten relativt enkelt att förklara sina resurser och behov i termer av personal och utrustning, medan skolor och hemtjänst har svårare att formulera sina då de inte kan kvantifieras på liknande sätt. Att på ett enkelt och rättframt sätt kunna motivera sin roll i krishanteringen gör att vissa aktörer ses som mer naturliga att få en plats vid bordet än andra. Men det går att ifrågasätta om det verkligen är ”naturligt” eller om det snarare handlar om en förenklad och kanske okritisk inställning till vem eller vad som behövs i en kris.

Ur ett akademiskt perspektiv kan man tala om en påtaglig diskursförändring i Sverige, det vill säga vad man väljer att tala om och fokusera på. I allt större utsträckning läggs fokus på olika typer antagonistiska hot och säkerhetsrisker, som samhällshotande brottslighet, våld och krig, och totalförsvarets roll för att hantera dessa. Diskursförändringen kopplar alltså till hur man talar om kriser och krig, vilka hot som bedöms som mest relevanta att arbeta med, men också till krishanteringsideal i form såsom vilket ledarskap som premieras och vilken krishanteringsmetodik som föredras.

Forskningsprojektet visar att maktrelationer kan vara väldigt subtila men få långtgående effekter. Forskningsprojektet visar också att det kan vara svårt att urskilja makt och normer för dem som inte drabbas eller gynnas av dem. Därför är makt och normperspektiv är viktiga perspektiv att inkludera i en gemensam hantering. Annars blir frågan: gemensam hantering för vem?

Framtida forskning

Sedan projektstarten har en rad händelser, exempelvis pandemin och Rysslands invasion av Ukraina, lett till samhällsförändringar som skapat nya förutsättningar för att bedriva forskning och praktiskt arbeta med krishantering. Sverige går just nu igenom en krishanteringsreform med nya strukturer och nya myndigheter. Tillförseln av ekonomiska resurser leder till både samordnade och osammanhängande initiativ för att på både lång och kort sikt öka den fredstida krishanteringsförmågan och förmågan till totalförsvaret vid militära angrepp.

Sammantaget ser vi att den empiriska miljö som projektet utgått ifrån är i en intensiv förändringsfas, som inkluderar maktrelationer, spänningar och till viss del konflikter (personella, ideologiska, ekonomiska mm). Aspekter av makt och normer alltså mer aktuella än någonsin. Det handlar inte bara om att förstå fenomen, utan också behov av att hitta verktyg för att exempelvis konstruktivt hantera friktioner och fördröjningar i den intensiva utvecklingen som pågår. Inte minst behöver vi förstå och diskutera makt och normer för att skapa till transparens i policybeslut och vidmakthållande av demokratiska grundprinciper. Exempel på viktiga frågor att (fortsätta) ställa är: Vem har makten att leda den

pågående förändringen? På vilka grunder då? Hur hanteras eventuellt motstånd? Vilka normförskjutningar sker och vilka blir konsekvenserna av normförskjutningarna på individ, grupp och samhällsnivå?

Det genomförda projektet berör frågorna ovan, och mer därtill, men vi menar att den dynamiska omvärlden kräver att svaren på denna typ av frågor kontinuerligt uppdateras. Samtidigt finns det fenomen inom ramen för makt och normer som upprepar sig. Vissa friktioner som med all sannolikhet ligger framför oss är utifrån befintlig forskning möjliga att förutse och kanske delvis förebygga. Forskningsprojektet har hjälpt till att bygga kunskap om dessa fenomen. Denna kunskap är som vi ser det angelägen att omhänderta det pågående praktiska arbetet med att höja Sveriges förmåga att hantera olika former av hot.

Sammanfattningsvis menar vi att det finns ett stort behov av fortsatt praktisk forskning om makt och normer kopplat till svensk krishantering. Ett konkret förslag är en fortsättning där forskare med kunskap om området engageras i pågående utvecklingsprocesser för kontinuerligt uppdatera tillgänglig kunskap, kommunicera relevant och etablerad kunskap, samt synliggöra perspektiv i beslutsprocesser som behöver präglas av eftertänksamhet, utan för den skull senfärdighet.

Referenser

- Bradshaw, S., & Fordham, M. (2015). Double disaster: Disaster through a gender lens. In *Hazards, risks, and disasters in society* (pp. 233–251). Academic Press.
- Enarson, E. (1998). Through women's eyes: A gendered research agenda for disaster social science. *Disasters*, 22(2), 157–173. Open access: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-7717.00083>.
- Ericson, M (2018). 'Sweden Has Been Naïve': Nationalism, Protectionism and Securitisation in Response to the Refugee Crisis of 2015. *Social Inclusion* 6(4): 95–102. DOI: 10.17645/si.v6i4.1512. Open access: <https://www.cogitatiopress.com/socialinclusion/article/view/1512>.
- Ericson, M (2020a). "Maskulinitetsperspektiv på identifiering av riskområden" i *Genus, risk och kris*. Lund: Studentlitteratur. Sidorna 123–142. ISBN: 9789144124995
- Ericson, M (2020b). Gendering risk and vulnerability: Tensions and conflicting views in crisis preparedness work in Sweden. *Gender, Work and Organization*. 27(6):1308-1320. ISSN: 0968-6673. Open Access: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/gwao.12487>.
- Ericson, M (2021). Vad var det vi sa? Affekt, krisberedskap och hopp om krisen. *Kulturella perspektiv*, Vol. 30:1–8. ISSN 1102-7908. Open access: <https://publicera.kb.se/kp/article/view/1486>.
- Ericson, M., Uhr, C. & Wester, W. (*submitted*) Wildfire festivals – How crisis management professionals monitor affect, power relations and the right spirit.
- Ericson, M., Svenbro, M. & Wester, M. (2022). Total defense as happy objects: Gendering mobilization of civil defense in Sweden, *Critical Military Studies*, 1–16. Online Publication. Open access: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23337486.2022.2156837>.
- Ericson, M & Wester, M (2020). "Samverkan kring flyktingsituationen: en kris för vem?" i *Genus, risk och kris*. Lund: Studentlitteratur. Sidorna 97-121. ISBN: 9789144124995.
- Fordham, M. H. (1998). Making women visible in disasters: problematising the private domain. *Disasters*, 22(2), 126–143. Open access: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-7717.00081>.
- Griffin, P. (2015). Crisis, austerity and gendered governance: A feminist perspective. *Feminist review*, 109(1), 49–72.
- Martinsson, L. & Ericson, M. (2022). 'Fight Pandemics with Protective Masks or Gender?' Emerging Collective Identities and Anti-gender Movements on Twitter during the COVID-19 crisis in Sweden. *Feminist Media Studies*, online. Open access: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14680777.2021.2009898>.

- Pease, B & Enarson, E. (Eds.). (2016). *Men, masculinities and disaster*. Routledge.
- Svenbro, M. (2022) How Many? Calculative Practices in the Response to the Refugee Crisis of 2015. *Scandinavian Journal of Public Administration* 26.2 (2022): 23–40. Open access: <https://publicera.kb.se/sjpa/article/view/7021>.
- Svenbro, M. (*submitted*). In the grey zone: threat representations and security practices in the Swedish process of militarization. Submitted Feb 2023.
- Svenbro, M. & Wester, M. (*submitted*). "Refugee? Welcome to Malmö" – How crisis takes place and makes place. To be submitted Oct 2023.
- Svenbro, M., & Wester, M. (2022). Examining Legitimacy in Government Agencies' Crisis Communication. *International Journal of Strategic Communication*, 17(1), 54–73. Open access: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1553118X.2022.2127358>.
- Tyler, M., & Fairbrother, P. (2013). Bushfires are "men's business": The importance of gender and rural hegemonic masculinity. *Journal of Rural Studies*, 30, 110–119.
- Wibben, A. T. (2016). Opening security: Recovering critical scholarship as political. *Critical Studies on Security*, 4(2), 137–153.
- Young, I. M. (2003). The logic of masculinist protection: Reflections on the current security state. *Signs: journal of women in culture and society*, 29(1), 1–25. Open access: <https://www.jstor.org/stable/10.1086/375708>.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap