



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

FORSKNING

Så stoppas smygande kriser från att explodera i akuta samhällskriser

15 strategier



Så stoppas smygande kriser från att explodera i akuta samhällskriser

Tidsperiod: 2019–2023

Utförare: Försvarshögskolan

Ansvarig: forskare/författare Magnus Ekengren

Kort sammanfattning: Klimatförändringar, pandemier och cyberattacker är exempel på smygande kriser som kan få förödande konsekvenser om de inte hanteras i tid. Denna rapport sammanfattar ett forskningsprojekt om hur dessa kriser ska kunna identifieras och stoppas innan det är för sent.

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB:s Kontaktpersoner: Jan-Olof Olsson, jan-olof.olsson@msb.se

Foto omslag: Birger Lallo, Johnér bildbyrå

Text: Magnus Ekengren

Publikationsnummer: MSB2340 – oktober 2024

ISBN-nummer: 978-91-7927-493-1

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

Förord

Utgångspunkten för detta forskningsprojekt är att världen står inför hot av bibliska proportioner. Våra samhällens säkerhet och välbefinnande står på spel på grund av klimatförändringarna, den växande globala migrationen, terrorism, pandemier, cyberkriser, artificiell intelligens och den ökande ojämlikheten i världen. Frågan som vi har sökt finna svar på är enkel: varför prioriterar inte regeringar dessa växande hot och behandlar dem som de storskaliga smygande samhällskriser de är?

Bakgrunden till projektet är att vårt forskarteam (undertecknad och professorerna Arjen Boin, Universitet i Leiden, och Mark Rhinard, Stockholms universitet) tidigare har studerat Europeiska unionens förmåga att hantera gränsöverskridande hot och kriser. Vi upptäckte att många av dessa gränsöverskridande kriser ofta hade en lång historia, vilket gjorde det svårt att skilja mellan det som ledde fram till krisen, den faktiska akuta krisen och dess slut. Det var så vårt vetenskapliga intresse för de långsamt verkande, smygande kriserna föddes.

Vi vill framföra ett stort tack till MSB som på ett framsynt sätt finansierade detta forskningsprojekt. Myndighetens intresse för smygande kriser hade väckts av erfarenheterna av migrationskrisen 2015 där kunskapen om flyktingströmmarna var stor och varningssignalerna många men Sverige ändå överraskades av omfattningen. Konsekvensen blev akut kris för Sveriges gränskontroll, ordningsmakt och sociala myndigheter. Under tiden för vårt forskningsprojekt kom Covid-19-krisen smygande 2019–2020 och förvandlades till en utdragen kris som fortfarande kastar en lång skugga över våra samhällen. Vi lärde oss mycket av att själva genomleva en smygande kris som snabbt utvecklades bortom kontroll till en djup och utdragen samhällskris. När vi studerade hur regeringar och myndigheter mötte denna smygande kris blev det tydligt att hanteringen präglades av senfärdigt och otillräckligt agerande – trots god kunskap om det växande hotet. Den bristfälliga hanteringen ledde till att legitimiteten för våra politiker, myndigheter och experter tog stor skada. Vi insåg att detta hade hänt tidigare (exempelvis vid Galna-kosjukan på 1990-talet, finanskrisen 2008 och just migrationskrisen 2015) och att det nu sker inom allt fler policyområden.

Med hjälp av en grupp excellenta forskningsassistenter samlade vi in fakta och analyserade olika fall av smygande kriser för att finna mönster och möjligheter för våra beslutsfattare att agera snabbare. Resultatet är en samling forskningsrapporter och publikationer som gjorts lättillgängliga genom att de lagts ut öppna på nätet (*open access*) för enkel nedladdning (se referenser i slutet av denna rapport).

Projektet har drivits av följande forskningsfrågor:

- Varför uppmärksammar våra beslutsfattare och myndigheter inte de långsamt framväxande hoten mer trots att de har god kunskap om dem?
- Varför agerar de inte när de får tydliga varningssignaler i form av förbådande incidenter eller kriser på andra platser i världen till följd av de globala hot vi gemensamt står inför?
- Är vårt politiska system, vår förvaltning och de befintliga metoderna för risk- och krishantering helt enkelt inte utformade för att hantera smygande kriser?
- Vad betyder detta för vår krisberedskap och samhälleliga motståndskraft?

Vårt projekt har funnit svar på dessa frågor och formulerat ett antal strategier som kan användas för att stoppa smygande kriser från att explodera i akuta samhällskriser. Denna rapport sammanfattar våra resultat och dessa strategier.

Stockholm, 2024-04-29

Magnus Ekengren

Professor och projektledare, Institutionen för statsvetenskap, Försvarshögskolan

Innehåll

SMYGANDE KRISER.....	6
Långsamt brinnande, osynliga och gränsöverskridande	6
Tilliten står på spel	7
Nationella stuprör hindrar smygande krishantering.....	7
Vikten av att stärka föreställningsförmågan	8
Kunskap som leder till handling.....	8
Vikten av att stärka övertalningsförmågan	9
15 STRATEGIER FÖR ATT STOPPA SMYGANDE KRISER	10
Strategi 1: Fokusera på att både motverka hotet och anpassa samhället.....	10
Strategi 2: Peka på verkliga exempel.....	10
Strategi 3: Sätt upp politiska mål för hanteringen av smygande kriser	11
Strategi 4: Arbeta med forskarna inte bara med vetenskaplig fakta	11
Strategi 5: Gör plats för eldsjälar på både politisk och administrativ nivå.....	11
Strategi 6: Angrip motverkande samhällsvärden	11
Strategi 7: Lyft fram konsekvenserna av att inte agera	12
Strategi 8: Fånga allmänhetens uppmärksamhet efter förebyggande incidenter och varningssignaler.....	12
Strategi 9: Håll det kollektiva minnet av historiska utbrott av smygande kriser vid liv	12
Strategi 10: Etablera ett nära samarbete med kollegor som har upplevt utbrott	12
Strategi 11: Stärk föreställningsförmågan, använd konsten som inspiration	13
Strategi 12: Se anpassning som ett experiment. Acceptera misslyckanden ...	14
Strategi 13: Begränsa omfattningen och börja lokalt	14
Strategi 14: Stärk förmågan till krisigenkänning	14
Strategi 15: Arbeta tillsammans med det privata näringslivet	14
VIDARE LÄSNING.....	15
Mer läsning	15

Smygande kriser

Långsamt brinnande, osynliga och gränsöverskridande

Det är de små kriserna vi bör oroa oss mest för, skriver David Omand. Omand har tidigare varit chef för Storbritanniens *Government Communications Headquarters* (GCHQ), en av Storbritanniens tre underrättelsetjänster. Relativt små störningar kan signalera att mycket värre saker är på gång. Sir Omand (2023: 3) förklarar:

"Det är de långsamma kriserna som kan utgöra de största problemen, just på grund av att de har förbisetts, ignorerats eller helt enkelt inte uppfattats som en stor risk – vilket har gett dem tid att utvecklas så att situationen gradvis förvärras. När den akuta krisen sen till slut bryter ut kan problemen vara så djupt rotade att de är näst intill olösliga."¹

Vi har sett många av dessa **"långsamt brinnande"** eller smygande kriser på senare tid. Den växande globala migrationen är en smygande kris, liksom den ökande omfattningen av multiresistenta bakterier och vår växande sårbarhet när det gäller cyberhot och miljöförstörelsen. Den organiserade brottslighetens effekter och framväxten av artificiell intelligens är andra observerbara hot som ständigt växer.

Större samhällskriser är även ofta resultatet av **"osynliga"** smygande och utdragna samhällsstörningar som klimatförändringar, störningar i energi- och informationsnät, cyberhot och långsam spridning av smittsamma sjukdomar. Störningar inom våra kommunikations-, betal- och cybersystem är andra dolda smygande kriser.

De långsamt växande och osynliga smygande kriserna är i växande omfattning **gränsöverskridande**. De överskrider både geografiska gränser och gränserna mellan samhällssektorer genom att slå mot många sektorer samtidigt eller sprida sig från en sektor till en annan och få multipla följeffekter. Många av dagens hot utgörs av permanenta internationella kriser, som den globala uppvärmningen, som får lokala utbrott och kan leda till multipla kriser. Covid-19 började som ett till synes litet problem långt bort från Europa och Sverige men ledde till akuta samhällskriser på en rad områden som vård, äldreomsorg, skola, transporter och ekonomi. Problemet är att nationella myndigheter ofta känner till internationella kriser men reagerar först när de når den nationella gränsen. Detta gör att myndigheterna endast behandlar symtomen istället för de underliggande globala orsakerna.

En kris som drabbar Sverige startar idag ofta utanför landets gränser eller inom sektorer som traditionellt inte anses vara källor till samhällskris, för att i ett senare skede utvecklas till en akut kris på svenskt territorium eller inom centrala områden för rikets och samhällets säkerhet. Ett exempel är den smygande kris för Sveriges säkerhet som utgörs av att Transportstyrelsen gav ett privat företag placerat i Rumänien, Tjeckien och Serbien uppdraget att hantera myndighetens sekretess-

¹ David Omand (2023). *How to survive a crisis*. London: Penguin.

belagda uppgifter. Ett annat exempel är *WannaCry* cyberattack 2017 som föregicks av en stöld av dataprogram från USA:s *National Security Agency* (NSA) några månader före attacken. Vi definierar en smygande kris som:

"Ett hot mot våra gemensamma samhällsvärderingar och livsuppehållande system som utvecklas över tid och rum, förebyggas av mindre incidenter, är föremål för varierande grad av politisk och samhällelig uppmärksamhet och hanteras senfärdigt och/eller otillräckligt av myndigheter."²

Tilliten står på spel

Förutom de skador som exempelvis smittsamma sjukdomar och skogsbränder orsakar på såväl hälsa som ekonomi riskerar även allmänhetens förtroende för politiker och myndigheter att sjunka. Om inte våra beslutsfattare blir bättre på att hantera de smygande kriserna kan det innebära ett stort underkännande av dagens statsmakt och i förlängningen urholka demokratin. En anledning till att våra beslutsfattare inte hanterat de smygande kriserna på det sätt som krävs för att stoppa dem är bristen på långsiktigt tänkande och internationella förmågor. De politiska mandatperioderna är ofta bara på tre-fyra-fem år och nationella politiker har endast ansvar för nationell beredskap vilket allvarligt försvagar incitamenten att agera globalt.

Andra orsaker till att det är svårt att hantera smygande kriser är att den beslutsfattare som definierar ett fenomen som en smygande kris också får förväntningar på sig att göra något åt saken. Att äga frågan och ta på sig ansvaret för att lösa krisen kan leda till att man själv får bära skulden om ansträngningarna inte lyckas. Smygande kriser understryker betydelsen av ett politiskt ledarskap som vågar ta långsiktigt ansvar.

Nationella stuprör hindrar smygande krishantering

Projektet visar hur nationalstaten, som bygger på gränsdragningar mot omvärlden och mellan sektorer, har mycket begränsad kapacitet för att hantera den här typen av gränsöverskridande kriser. Dagens internationella krishanteringssystem är stöpt i nationalstats-”stuprör” vilket förhindrar den överföring av resurser och kompetens från nationell till global nivå som krävs för att få till stånd effektiva smygande krishanteringsmekanismer.

Det krävs ett tydligt europeiskt och internationellt ledarskap som kan förklara för medborgarna varför de ska ge upp sin nationella suveränitet och exempelvis satsa på ett gemensamt brandflyg och gemensamma lager för vaccin och läkemedel inom EU och bindande klimatmål på FN-nivån.

² Arjen Boin, Magnus Ekengren och Mark Rhinard (red.) (2021, s. 3). *Understanding the creeping crisis*. Palgrave Macmillan (allmänt tillgänglig).

Projektet pekar på att kostnaden för oförmågan och ”icke-agerandet” på internationell och europeisk nivå inom smygande krishanteringen är stor. Ett samhälle med alla de positiva sidor som öppna gränser ger förutsätter att medborgarna även är beredda att ge den makt, myndighet och de resurser som krävs för att hantera de negativa sidorna av öppenheten.

Vikten av att stärka föreställningsförmågan

Projektet har även undersökt svårigheterna med att föreställa sig *när* den smygande krisen kan explodera och vilka de *nationella och lokala konsekvenserna* kan bli. ”Vi såg den komma, vi förstod, men agerade inte förrän vi kände den in på huden i vårt dagliga arbete”, var ett ofta förekommande svar i intervjuerna med tjänstepersoner och experter som hanterade covid-19-pandemin. De ansvariga på regional nivå hade fakta, information och siffror på spridningen från andra länder, men det genererade inte handling. Det saknades ett proaktivt förhållningssätt. Kunskapen visade sig vara alltför abstrakt och statisk för att förhindra den förträngningsmekanism som innebar att man tänkte: ”det händer inte här, i vårt eget land”. Det var inte förrän pandemin fick direkta effekter på det egna ansvarsområdet, eller när man på video och film såg de konkreta konsekvenserna i andra länder, som man fattade beslut och agerade. Och då var det ofta för sent. Projektet visade på behovet av att stärka förmågan att tidigt kunna föreställa sig konsekvenserna av smygande krisers utbrott.

Kunskap som leder till handling

Våra resultat indikerar att vi behöver ifrågasätta sättet på vilket dagens vetenskap och forskning presenteras eftersom den inte tycks uppbåda det agerande som krävs för att undvika de långsiktiga hot vi står inför. En av projektets viktigaste slutsatser är att vi måste fundera över vilken typ av kunskap vi behöver för att utlösa handling.³ Eftersom man i smygande kriser inte på samma sätt som i akuta kriser känner sig tvingad att agera omedelbart krävs det en djupare, känslomässig förståelse och rädsla för vad som kan hända i framtiden. För detta behövs en ny typ av kunskap som bättre kan gestalta de långsamt verkande hoten och stärka vår föreställningsförmåga – ”det kan hända här”!

Resultaten pekar på möjligheten av en vetenskaplig kunskap som i högre grad är baserad på den operativa krishanterningsnivåns ”know-how” och ”know-when” – förståelse av dessa krisers förlopp och utbrott. En annan väg framåt är en ökad användning inom nationella myndigheter av rapporter om krisutbrott grundade på ögonvittnesskildringar och återberättelser från de som är direkt drabbade och från krishanterare på plats. Ett ökat internationellt utbyte mellan nationella tjänstemän redan under utbrottet är ytterligare en möjlighet för att stärka föreställningsförmågan hos de som ännu inte drabbats på hemmaplan. En annan är användning av ny digital teknik för att modellera, illustrera och visualisera hotutvecklingen i tid och rum.

³ Se det just påbörjade MSB-finansierade forskningsprojektet ”Unravelling the Secrets of Crisis Detection and Decisive Action” (2024–2027) som söker svara på frågan vad det är som gör (bl.a. vilken typ av kunskap) att vissa organisationer och myndigheter agerar snabbare och mer effektivt än andra för att avvärja kriser.

Syftet är att frammana ett proaktivt förhållningssätt i det egna landet, den egna regionen, det egna sjukhuset och den egna personliga situationen på liknande sätt som akuta kriser gör. Behovet av ömsesidiga lärdomar erhållna genom internationella krishanteringsövningar och samarbeten inom internationella organisationer, som EU, FN och Världshälsoorganisationen (WHO) är stort.

Vikten av att stärka övertalningsförmågan

Att våra beslutsfattare inte agerar i tid beror även på att de inte är politiskt tvingade att agera just nu. Akuta kriser skapar en känsla av rädsla hos allmänheten som leder till krav och förväntningar på att regeringen vidtar omedelbara åtgärder. När det gäller smygande kriser saknas denna kollektiva upplevelse av ett akut hot och våra politiska ledare verkar ibland vara ganska lättade över avsaknaden av uppmärksamhet eftersom relativt få kräver att de behöver agera.

Varför ska de ens agera? Projektet kartlägger anledningarna till att det politiska priset för att visa sig handlingskraftig mot smygande kriser kan ha ett högt pris. Åtgärden kan visa sig vara ineffektiv eller få oavsiktliga konsekvenser. Om insatsen blir lyckad kommer allmänheten sannolikt inte att tydligt se att en för dem 'osynlig' kris har avväjts. Det finns många orsaker till varför exempelvis kommunala beslutsfattare inte fattar beslut om klimatanpassning för att avvärja framtida kriser i form av översvämningar och skred. Det är svårt att sätta konkreta mål eftersom det är vanskligt att uppskatta hastigheten och effekterna av klimatiförändringen, bedöma omfattningen och kostnaden för möjlig framtida skada samt mäta effektivitet och framgång för specifika åtgärder. Politiskt är det svårt att budgetmässigt prioritera klimatanpassningsåtgärder för att avvärja framtida kriser framför mer omedelbara behov som satsningar på skola, vård och omsorg och annan kommunal service. Det är även en fråga om rättvis fördelning inom kommunen: "varför skall denna del av stad X skyddas mot översvämning och inte vår stadsdel?" "Varför skall jag inte få bygga i det strandnära området när det redan ligger villor där?"

Kort sagt, det är mer sannolikt att det är politiskt mer fördelaktigt att *inte* agera än det skulle vara att ingripa i rätt tid. Detta är ett omvänt kollektivt handlingsproblem. Våra beslutsfattare måste på ett helt annat sätt än i akuta kriser *övertygas* med kostnadsuppskattningar av framtida klimatorsakade kriser och *övertalas* av visionära ledare och eldsjälur på lokal nivå att stoppa den smygande krisen i tid. Begreppet smygande kris kan hjälpa oss att övertyga och stärka föreställningsförmåga hos våra beslutsfattare. Till skillnad mot tidigare avvägning mellan kriser med stor påverkan men liten sannolikhet och kriser med liten påverkan men hög sannolikhet, har smygande kriser både stor påverkan och hög sannolikhet (*High Impact and High Probability*). Genom att tala om smygande kris snarare än risk eller sårbarhet flyttas fokus. Från att tänka att det finns en risk av en framtida kris, som kanske inte inträffar oavsett om våra beslutsfattare agerar eller inte, till att förstå hotet som en smygande kris som *kommer att explodera om de inte agerar*. Det är ett sätt att tänka som skiljer sig från traditionell hot-, risk- och sårbarhetsanalys. Inför vår tids existentiella hot ställer begreppet smygande kris krav på våra ledare att agera: "Om ni inte agerar nu kommer stora kriser att inträffa!"

15 strategier för att stoppa smygande kriser

Vår forskning har lett fram till 15 olika strategier som beslutsfattare kan använda för att söka stoppa smygande kriser från att explodera i akuta samhällskriser.⁴

Strategi 1: Fokusera på att både motverka hotet och anpassa samhället

Prioritera det förebyggande arbetet genom att vidta åtgärder som motverkar orsakerna till akut kris (minska utsläppen, skapa brandväggar mot cyberhot) men även stärker samhällets motståndskraft (resiliens) för att minimera skadorna av utbrott.

Strategi 2: Peka på verkliga exempel

Ge konkreta exempel på kriser och katastrofer som berott på otillräckligt och senfärdigt agerande. Lyft samtidigt fram exempel på framgångsrika åtgärder som bromsat/stoppat smygande kriser från att explodera, exempelvis klimatanpassade modellstäder (*best practices*), som kan inspirera och anpassas till de aktuella nationella och lokala behoven.



Vy över centrala Halmstad med gräsbevuxna byggnader.

⁴ Se mer om dessa strategier i den kommande vetenskapliga artikeln "Making policymakers stop creeping crises – The case of climate change adaptation" av Magnus Ekengren.

Strategi 3: Sätt upp politiska mål för hanteringen av smygande kriser

Även om det är svårt att sätta exakta mätbara mål för anpassningen till klimatförändringen, pandemier och cyberhot är det viktigt att kostnader för dessa smygande kriser tas med i budgeten under respektive utgiftsområde. Genom att utarbeta årliga och fleråriga riktlinjer och budgetar även för de smygande kriserna ges dessa samma legitimitet som andra politiska målsättningar och kan debatteras och hanteras enligt etablerade rutiner.

Strategi 4: Arbeta med forskarna inte bara med vetenskaplig fakta

Ta tidigt in relevanta forskare i tjänsteperson-teamet för ett nära och kontinuerligt samarbete i syfte att möta den aktuella smygande krisen. Ge forskarna tillgång till beslutsfattarnas beslutsunderlag och var öppen med vad de gör. Låt forskarna vara en fullvärdig partner i det gemensamma anpassningsarbetet. Etablera ”medforskning” där forskare och tjänstepersoner genomför forskningen i mycket nära samarbete på de smygande krisområden där det är möjligt (exempelvis i kommunernas klimatanpassning).

Strategi 5: Gör plats för eldsjälar på både politisk och administrativ nivå

Ett starkt politiskt stöd (helst från högsta nivå) är avgörande för att säkerställa ett långsiktigt engagemang för den anpassning som krävs för att stoppa smygande kriser. Politiska beslutsfattare kan göra verklig skillnad genom att placera smygande kriser högt på den politiska dagordningen, prioritera dem i årsbudgeten och visa resten av förvaltningen att de tas på allvar. De kan också se till att eldsjälar och "förändringsagenter" bland tjänstepersonerna får starkt stöd och uppmuntras genom "välsignelse" från den politiska nivån. Politikerna bör även skapa incitament för tjänstepersonerna och experterna att stanna länge på samma post inom förvaltningen för att säkerställa kontinuitet och ett institutionellt minne för den långsiktiga hanteringen av smygande kriser.

Strategi 6: Angrip motverkande samhällsvärden

En smygande kris säger oss något om hur vi lever och vad vi gemensamt värnar om. Klimatförändringarna är problematiska eftersom vi måste ändra vår livsstil för att mildra effekterna av hotet. Covid-19-pandemin har visat hur ovillig den rika delen av världen är att ge upp sina privilegier för att begränsa ett allvarligt hälsohot. Normer och värden som skapar kollektiva ”blinda fält” måste problematiseras. En rådande norm i moderna samhällen som också medför hot är kravet på effektivitet och kostnadsminimering. Våra beslutsfattare bör gå i bräschen för att angripa samhällsliga värderingar som inte längre gynnar oss och förklara vilka förändringar som måste göras för att stoppa de smygande kriserna.

Strategi 7: Lyft fram konsekvenserna av att inte agera

När en smygande kris förvandlas till en akut kris kommer kritikerna att peka på de förbisedda möjligheterna att stoppa hotet tidigare. Detta leder till en uppfattning om att olika institutioner misslyckats, vilket undergräver legitimiteten för den politiska ledningen och i slutändan demokratin och rättsstatsprincipen. Smygande kriser kan ge djupa skador på institutioner som vuxit fram under årtionden. Våra beslutsfattare bör framhålla för allmänheten att om man misslyckas med att stoppa smygande kriser så bryter man mot det sociala kontrakt som håller ihop samhället.

Strategi 8: Fånga allmänhetens uppmärksamhet efter förebyggande incidenter och varningssignaler

Fånga allmänhetens uppmärksamhet efter mindre utbrott av smygande kriser genom att framhålla att frågan inte är "om" utan "när" samhället kommer att drabbas av en stor samhällskris.

Strategi 9: Håll det kollektiva minnet av historiska utbrott av smygande kriser vid liv

Bygg på de specifika historiska erfarenheterna av lokala kriser och samhällets kollektiva minne för att främja en kultur av medvetenhet om exempelvis klimatförändringshotet. På så sätt stärks uppmärksamheten på de långsiktiga hoten vilket underlättar tidiga, effektiva och ofta kostsamma anpassningsåtgärder.

Strategi 10: Etablera ett nära samarbete med kollegor som har upplevt utbrott

Gör konsekvenserna av att inte agera kända genom att öka medvetenheten om erfarenheter från andra delar av världen som redan har drabbats av översvämningar, pandemier, cyber- och migrationskriser. Skapa forum för att underlätta det regionala, nationella och internationella utbytet av erfarenheter från smygande kriser för att stärka ett proaktivt förhållningssätt. Använd kunskap, information och varningssignaler från andra delar av världen som grund för nationellt och lokalt beslutsfattande i stället för att vänta tills krisen når den egna gränsen. Om möjligt, besök platser där en smygande kris briserar för att stärka förmågan att kunna föreställa sig konsekvenserna av att inte agera i tid på hemmaplan. Många europeiska hälsomyndigheter skulle sannolikt ha agerat tidigare under covid-19-pandemin om de hade fått uppleva de konkreta konsekvenserna i Wuhan i Kina i januari 2020 på plats, eller varit i Italien i början av februari.

Strategi 11: Stärk föreställningsförmågan, använd konsten som inspiration

Ju större hotet och dess konsekvenser är desto mer saknar vi vokabulär för att beskriva och föreställa oss det som väntar oss. Vi saknar språk för att beskriva dystra framtidsbilder.⁵ Det uppenbara – att komma med rationella argument – räcker inte. Tidningarna pratar om "klimatnödläget" men det kommer tyvärr inte att räcka. Vi behöver stärka våra beslutsfattares och allmänhetens förmåga att föreställa sig konsekvenserna av smygande krisers explosioner, men även möjliga lösningar och goda framtidsscenarier. Här kan konsten och skönlitteraturen vara till stor hjälp. Konsten förmedlar visioner på sätt som talar till både förnuft och känsla.



Husvägg med muralmålning av stormvindar över en sanddyn.

⁵ Amitav Ghosh (2016). *The great derangement: Climate change and the unthinkable*. The University of Chicago Press.

Strategi 12: Se anpassning som ett experiment. Acceptera misslyckanden

Tidiga och effektiva åtgärder i smygande kriser är mycket ofta resultatet av experiment och oförväntade upptäckter. De uppnås genom att testa sig fram (*trial-and error*), lära av misslyckanden och pröva nya lösningar. Beslutsfattare bör se smygande kriser som en labbmiljö där man kan testa olika åtgärder. Smygande kriser lämpar sig väl för detta ”smygande” angreppssätt eftersom de ofta utvecklas långsamt vilket gör att kostnaderna för att testa åtgärder är relativt låga i tidiga stadier av framväxten. Beslutsfattare bör ta fram arbetshypoteser för sina experiment och skapa vägar för återkoppling och en ’förlåtande’ förvaltningskultur som uppmuntrar prövande och accepterar misslyckanden. De bör proaktivt be om återkoppling från allmänheten och experter, vilket är ett utmärkt sätt att skapa en tätare dialog mellan beslutsfattare och medborgare i hanteringen av smygande kriser.

Strategi 13: Begränsa omfattningen och börja lokalt

Stora hot kan kräva storskaliga lösningar, men dessa är – nästan per definition – svåra att genomföra. Alltför stora politiska ambitioner kan dö en snabb död i genomförandefasen. Konsten att genomföra ligger i att inse vad som är genomförbart för att stoppa smygande kriser. Det bästa sättet att upptäcka vad som kan fungera är att pröva olika initiativ på lokal nivå där återkopplingen bäst kan följas upp.

Strategi 14: Stärk förmågan till krisigenkänning

Konsten att upptäcka kriser kan inte definieras genom certifierade processer och rutiner. Det är fortfarande en konst som är svår att återskapa och lätt att misslyckas med. Våra politiska beslutsfattare bör verka för en professionalisering av denna verksamhet och skapa strukturer och rutiner som stärker den institutionella krisigenkänningen. De kan här ta intryck av risk- och krishanteringsexperterna som har genomgått en imponerande professionalisering under åren. Man kan också arbeta med att institutionalisera relationerna med forskarna för att ge möjlighet till långsiktigt samarbete, vilket är av största vikt för att förstå dynamiken i långvariga, smygande kriser.

Strategi 15: Arbeta tillsammans med det privata näringslivet

I smygande kriser som klimatförändringar ser beslutsfattare ofta privata aktörer som en antagonistisk kraft. Detta kan vara rätt eller fel men att behandla näringslivet som fienden kommer definitivt inte att leda till ett smidigt samarbete. En smygande kris hanteras bäst genom att alla aktörer som kan bidra deltar. Offentliga beslutsfattare bör redan från början involvera så många parter som möjligt även om vissa parter kan ha bidragit till det hot som de försöker hantera.

Vidare läsning

Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020) "Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis", *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2): 116–138. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/rhc3.12193>

Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (eds) (2021) *Understanding the Creeping Crisis*, London: Palgrave. https://www.researchgate.net/publication/351456371_Understanding_the_Creeping_Crisis

Boin, A. & Rhinard, M. (2023) "Crisis management performance and the European Union: the case of COVID-19", *Journal of European Public Policy*, 30:4, 655–675. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2022.2141304>

Ekengren, M. Engström, A. Rhinard, M. (2021) "Coronapandemin – en smygande kris vintern 2020", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Årgång 123 Nr. 5 (särskild utgåva), sidorna 33–66.

Mer läsning

Bengtsson, L., Borg, S. and Rhinard, M. (2019) "Assembling European Health Security: Epidemic Intelligence and the hunt for cross-border health threats", *Security Dialogue* 50(2): 115–130. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0967010618813063>

Bengtsson, L. and Rhinard, M. (2019) "Securitization Across Borders: the case of 'health security' cooperation in the European Union", *West European Politics*, (42)2: 346–368.

Blondin, D., Boin, A. (2020) "Cooperation in the Face of Transboundary Crisis: A Framework for Analysis", *Perspectives on Public Management and Governance*, gvz031. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz031>

Boin, A. et.al (2020) "Beyond COVID-19: Five commentaries on expert knowledge, executive action, and accountability in governance and public administration", *Canadian Public Administration*, Vol. 63, Issue 3, pp. 339–368. First published online: 1 September 2020.

Boin, A., Ekengren, M., Rhinard, M. (2021) "Understanding and Acting Upon a Creeping Crisis", in Boin, A. Ekengren, E., and Rhinard, M. (eds) *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave, pp. 1–18.

Boin, A., Ekengren, M., Rhinard, M. (2021) "Understanding Creeping Crises: revisiting the puzzle", in Boin, A. Ekengren, E., and Rhinard, M. (eds) *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave, pp. 165–178.

Boin, A., Lodge, M. & Luesink, M. (2020). "Learning from the COVID-19 crisis: An initial analysis of national responses". *Policy Design and Practice*, 3(3): 189–204. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2020.1823670>

Boin, A. & Lodge, M. (2021) “Responding to the COVID-19 crisis: a principled or pragmatist approach?”, *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2021.1942155.

Boin, A. & Lodge, M. (2020) “COVID-19 as the ultimate leadership challenge: making critical decisions without enough data”, *Blog* 29 March, London School of Economics. <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/covid-19-as-the-ultimate-leadership-challenge/>

Boin, A., Overdijk, W., Van der Ham, C., Hendriks, J. and Sloof, D. (2020). *COVID-19: Een analyse van de nationale crisisrespons*. Leiden: Crisis University Press.

Boin, A. & Rhinard, M. (2023) ”Crisis management performance and the European Union: the case of COVID-19”, *Journal of European Public Policy*, 30:4, 655–675. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2022.2141304>

Boin, A. and Schmidt, S.K. (2021) “The European Court of Justice: Guardian of European integration”, in Boin, A., Fahy, L. and ‘t Hart, P. (eds) *Guardians of Public Value: How Public Organizations Become and Remain Institutions*. Palgrave MacMillan, pp. 135–159.

Boin, A. and ‘t Hart, P. (2022) ”From crisis to reform? Exploring three post-COVID pathways”, *Policy and Society*, Volume 41, Issue 1, pp. 13–24. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab007>

Bossong, R. and Rhinard, M. (2020) “External Security Logics and the Pursuit of Internal Security in Europe”, in D. Bigo et al. (eds) *The Routledge Handbook of Critical European Studies*. London: Routledge.

Ekingren, M. and Hollis, S. (2019) “Explaining the European Union’s Security Role in Practice”, *Journal of Common Market Studies*, Published on line: 28 August. <https://doi.org/10.1111/jcms.12946>

Ekingren, M. et.al. (2022) “Orsakerna till EU-ländernas skilda hantering av Covid-19-krisen – en forskningsagenda för jämförande studier”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 124(1), sidorna 275–280.

Ekingren, M. (2023) “Why are we surprised by extreme weather, pandemics and migration crises when we know they will happen? Exploring the added value of contingency thinking”, in *Journal of Contingency and Crisis Management*, 1–14. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-5973.12515>

Ekingren, M. (kommande 2024) ”Making policymakers stop creeping crises – The case of climate change adaptation”.

Ekingren, M. and Rhinard, M. (kommande) “Entering the era of long-lasting international creeping crises: Covid-19, the Anthropocene and the promise of the creeping crisis concept”.

Ekingren, M. and Engström, A. (kommande) “The challenge of imagining the improbable: Why Covid-19 became a creeping crisis for Sweden”.

Hollis, S. and Ekingren, M. (kommande 2024) “A contingent turn? – Exploring an age-old concept for a new reality”, in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*.

- Honarmand, A. and Rhinard, M. (2020) “Key Actors in Crisis Management: the European Union”, in E. Stern (ed.) *The Oxford Encyclopedia of Crisis Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Kantorowicz, J., Kuipers, S., Liem, M. and Boin, A. (2023) ”Divergent shifts in fear of terrorism”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 31(1): 149–155.
- Landström, Y. and Ekengren, M. (2021) “Migration, Borders, and Society”, in Boin, A. Ekengren, E., and Rhinard, M. (eds) *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave, pp. 87–104.
- Larsson, S. and Rhinard, M. (2020) “Conclusion: convergence and divergence in Nordic Societal Security”, in S. Larsson and M. Rhinard (eds) *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*. London: Routledge.
- Nugent, N., Patterson, W., and Rhinard, M. (eds) (2023) *Crises and Challenges for the European Union*. London: Bloomsbury.
- Olczak, N. (forthcoming) ”Framing to fail? Analysing the framing of viral infectious diseases by the United States government during the Obama administration”.
- Olczak, N. and Rhinard, M. (forthcoming) ”Explaining Variance in Governmental Responses to a Creeping Crisis: The Case of Antimicrobial Resistance”.
- Rhinard, M. (2019) “The Crisification of Policy-Making in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, 57(3), 616–633.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12838>
- Rhinard, M. (2020) “Societal Security in Theory and Practice”, in S. Larsson and M. Rhinard (eds) *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*. London: Routledge.
- Rhinard, M. and Sundelius, B. (2021) “Bound to Lead: Transatlantic Resilience and Critical Societal Functions”, *Insight and Analysis Article*, Washington, DC: The Wilson Center. Available at <https://www.wilsoncenter.org/article/bound-lead-transatlantic-resilience-and-critical-societal-functions>
- Rhinard, M. and Vashishtha, S. (2021) “Big Data as a Creeping Crisis”, in Boin, A. Ekengren, E., and Rhinard, M. (eds) *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave, pp. 69–86.
- Rhinard, M. et al. (2023) ”European emergency managers on social media: institutional arrangements and guidelines”, in *International Journal of Emergency Management*.
- Torpan, S., Hansson, S., Rhinard, M. (et al.) (2021) “Handling false information in emergency management: A cross-national comparative study of European practices”, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Volume 57, 15 April, 102151, pp. 1–9.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

I samarbete med:



Försvvarshögskolan



Universiteit Leiden



THE SWEDISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publikationsnummer MSB2340 – oktober 2024 ISBN-nummer 978-91-7927-493-1