



Systembundna sårbarheter i svenskt krishanteringssystem

Abstract: 2001 publicerades Säkerhet i en ny tid SOU 2001:41 från 2001, även kallad Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Utredningen ledde till införandet av tre grundprinciper som idag styr ansvarskedjorna i det svenska krishanteringssystemet; ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Denna studien undersöker om grundprinciperna som legat till grund för svenskt krishanteringssystem de senaste 20 åren leder till sårbarheter längre ner i systemets led. Studien förklarar hur formuleringen av de tre grundprinciperna påverkar ansvarskedjor i systemet genom att undersöka metodmaterial och applicera det på Sveriges hantering av Covid-19. Detta utförs för att bidra till ytterligare lärdomar om grundprinciperna genom att svara på frågan hur institutionella sårbarheter i svenskt krisberedskapssystem och dess ansvarskedjor kan förstås med hjälp av sårbarhetsparadigmen. Studien landar i en förklaring till hur problematik på operativ nivå härstammar från grundprinciper som producerar systembundna sårbarheter inom krishanteringssystemet.

Författarens namn: Karl Hallberg

Självständigt arbete, 15 hp

Statsvetenskap med inriktning krishantering och säkerhet

Påbyggnadskurs

HT 2021

Handledare: Edward Deverell

Antal ord: 10170

Innehållsförteckning

Introduktion	3
Inledning.....	3
Problemformulering	5
Syfte	6
Studiens forskningsmässiga kontext.....	7
Politisk krishantering	7
Tidigare forskning om svensk krishantering och dess grundprinciper	9
Studiens förhållande till tidigare forskning	10
Avgränsning.....	10
Teori	12
Introduktion till sårbarhetsparadigmen.....	12
Hur teorin bidrar till studien.....	14
Teorins ramverk i studien.....	14
Politisk styrning i sårbarhetsparadigmen.....	15
Metod	16
Studiens övergripande design	16
Studiens urval av empiriskt material	16
Precisering av fallstudiet som forskningsdesign	17
Operationalisering	19
Analys.....	19
Syftet med metodmaterialet	19
Ansvar för samverkan i kris.....	21
Allas ansvar är ingens ansvar	23
Avslutning	29
Diskussion och slutsatser	29
Vidare forskning	31
Referenser	32
Tryckta källor	32
Elektroniska källor	33

Introduktion

Inledning

Svensk krishantering har de senaste åren mött ett antal kriser där den kommunala, regionala och nationella kapaciteten för krishantering har satts på prov. Fenomen som en pandemi, terrorattentat (MSB, 2018:8) och flertalet skogsbränder (MSB, 2020:3) har alla uppfattats av samhället som kriser. Storleken på dessa kriser och deras inverkan på samhället har varit så pass påfrestande att krishanteringen har tvingats involvera flera olika aktörer från flera av samhällets sektorer och nivåer. På fält har aktörer från offentligheten i form av polis, sjukvård och räddningstjänst svarat. Myndigheter har samverkat med civilsamhälle och politiker har stiftat nya lagar för att skapa möjligheter att hantera dessa påfrestningar på samhället (Coronakommissionen, 2021:98). Den allomfattande krishanteringen strävar efter att drivas i enlighet med svensk krishanteringsstrategi, det vill säga att offentliga aktörer förväntas samverka med varandra. Denna samverkan ska ske både sektorer emellan samt involvera aktörer från privat och civil sektor (SOU 2001:41, 2001:17).

För att skapa en förståelse för det svenska krishanteringssystemet kan blicken vändas till dess tre grundprinciper; ansvars-, likhets- och närhetsprincipen, vilka svensk krisberedskap bygger på. Grundprinciperna har sin härkomst från att regeringen år 2000 gav i uppdrag till Försvarsdepartementet att utreda förutsättningarna för en ny krishanteringsstrategi genom sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Utredning resulterade i *Säkerhet i en ny tid SOU 2001:41* och stadgade de tre grundprinciperna har sedan dess lagt grunden för utvecklingen av de ramverk, metoder och handböcker vilka alla offentliga aktörer har utgå ifrån. Tillsammans utgör dessa Sveriges krishantering inför kriser och katastrofer. För att stärka samverkan inom krishanteringssystemet och dess aktörer emellan utfördes ett gemensamt arbete med syftet att ta fram riktlinjer att utgå ifrån. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* kom ut år 2017 som ett resultat av detta. I denna studie fokuseras det istället på grundprincipernas roll för de metoder som alla offentliga aktörer har att förhålla sig till i krishantering.

De tre principerna lyder som följande:

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och

krigssituationer. 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. (SOU:2001.41, 2001:18)

Enligt Asp et al kan ansvarsprincipen ses som den huvudsakliga grundprincipen och de övriga två, likhets- och närhetsprincipen, som ytterligare förtydliganden om innebörden av vilka ramar som det svenska risk- och krishanteringssystemet bygger på. Författarna menar att en mindre komplicerad definition av systemet kunde skrivas, som att ordinarie förvaltningsstrukturer gäller i kris och att inga andra lagar eller undantagstillstånd införs under samhällspåfrestningar (Asp et al, 2015:15)

Metodmaterialet *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* är framtaget av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och tar avstamp utifrån grundprinciperna. Underlaget ämnar ge riktlinjer för hur relevanta aktörer skall samordna sin samverkan gentemot andra involverade potentiella partners. MSB har som uppgift att samordna inblandade aktörer vid samhällsstörningar och har till följd av sitt uppdrag skapat detta metodmaterial som stöd för alla tänkbara aktörer.

Den här studien bidrar till en djupare förståelse för hur svenska grundprinciper inom krishantering påverkar hur metodmaterial riktat till inblandade aktörer formas. Grundprinciperna, i dess nuvarande utformning ligger som grund för det svenska krishanteringssystemet och beslutas om på de nivåer som berör hur metodmaterial för samverkan skapas utifrån antaganden om hur ansvarskedjor vid samverkan i krishantering bör se ut.

Tidigare studier har utförts på empiriska fall, exempelvis skogsbranden i Västmanland 2014, utförd av Asp et al. Denna studie skiljer sig då den avgränsas till att se på hur metodmaterialet *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* förhåller sig till verkligheten och vilka sårbarheter som lett till samhällsstörningar som kan spåras till de tre grundprinciperna. Vidare kom *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* ut år 2017, det vill säga efter det att branden och dess efterföljande läroprocesser var över. Därför borde materialet kunna antas ta hänsyn till de lärdomar och utformats därefter.

Problemformulering

Svenska krishanteringssystem är ett forskningsområde vilket ofta analyseras ur ett perspektiv baserat på resiliensbegreppet (MSB. 2018:1) Den kunskap som har byggts upp under lång tid i Sverige har baserats på ett perspektiv vilket grundar sig i att resiliens byggs av robusta och flexibla beståndsdelar som tillsammans skapar en stabil enhet. Därför försöker aktörer och beslutsfattare att forma nya funktioner eller metodmaterial för att göra krishantering bättre. Detta arbete utförs då på ett lägre plan än den strategiska politiska styrningen (governance). Utifrån den tidigare forskningen om krishantering och det svenska krishanteringssystemet har den strategiska utformningen av Svensk krishantering, det vill säga de tre grundprinciperna, ifrågasatts efter bland annat skogsbranden i Västmanland 2014 där framförallt ottydligheter kring samverkan lyftes (Asp et al 2015:139).

Kritiken har vidare bestått av att aktörerna ändå inte förhöll sig till hur ansvarsprincipen delegerade vem som bar huvudansvaret för ett problem, utan snarare agerade för att lösa krisen där och då (Ibid). När Coronakommissionen delger sin utvärdering av hanteringen av Covid-19 som släpptes den 18 oktober 2021 finns det likheter i kritiken. Bland annat har det saknats en samlad bild över lagerhållning av läkemedelsprodukter och andra förbrukningsvaror som används inom vården (Coronakommissionen 2021:182). Att dessa samverkansproblem kvarstår trots att ett nytt metodmaterial framtaget av över 70 aktörer och bestående av över 200 sidor för att redogöra för hur samverkan under krishantering skall ske skapar en undran över var grundproblemet i systemet ligger.

Utvärderingsarbetet utförts av myndigheterna själva samt andra aktörer för att dra lärdomar om vilka svårigheter svensk krishanteringsstrategi möter när den används i verkligheten. Lärdomarna från exempelvis rapporten om branden i Västmanland 2014 *Bara skog som brinner?* har till exempel utmynnat i kritik mot ansvarsprincipen, den av de tre som kan anses vara den högst definierande grundprincipen av krishanteringssystemet (Asp et al 2015:15). Vidare mottog även närhetsprincipen, det vill säga den som stadgar det geografiska ansvaret till närmsta aktören, kritik i samma rapport (Asp et al 2015:139). När MSB samtidigt under åren 2012–2014 (senaste reviderat 2018) utformar sitt nya metodmaterial *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* utgår det från grundprinciperna vari ansvarsprincipen ingår.

Istället för att förändra den strategiska styrningen och de sedan tidigare kritiserade grundprinciperna varpå systemet vilar, har nya mindre byggstenar, där metodmaterialet kan räknas in, skapats och reviderats. Att fortsätta arbeta med att förändringar inom ett system, trots kritik mot systemets grundprinciper, kan uppfattas som märkligt. Detta ligger som grund för en undran om grundprinciperna utgör som en strategisk sårbarhet för svenskt krishanteringssystem.

Syfte

Utifrån lärdomar som tillskansats från tidigare arbeten undersöker denna studie sambanden mellan sårbarheter i metodmaterialet och de tre grundprinciperna utifrån sårbarhetsparadigmen som teori. Forskningsfrågan som styr studien formuleras som följande: hur kan grundprinciperna i svenskt krishanteringssystem leda till institutionella sårbarheter i svenska krishanteringssystemets metodmaterial? Genom att granska hur *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* bidrar till att stärka och förtydliga ansvarskedjorna i svensk krishantering ämnar den här studien bidra till en djupare förståelse för hur svenska grundprinciper inom krishantering påverkar utformningen av metodmaterial riktat till inblandade aktörer formas. Grundprinciperna, i dess nuvarande utformning ligger som grund för det svenska krishanteringssystemet och det är Försvarsdepartementet, vilka står bakom utredningen, och den politiska styrningen, vilka slutligen beslutar om införandet av grundprinciperna som står för den initiala strategiska grunden för svenskt krishanteringssystem.

Studien syftar därför till att undersöka vilka de svaga länkarna är i svenskt krishanteringssystem och dess ansvarskedjor. Detta för att belysa och skapa ytterligare lärdomar kring hur grundprinciperna för strategin i svenskt krishanteringssystem leder till sårbarheter längre ned i systemets hierarki. Denna studie undersöker om gamla principer rörande Sveriges krishantering, vilka kritiserats av framstående forskare såsom Bynander (Bynander, 2020:72) och Asp et al (Asp et al, 2014:139), kan beskrivas och förklaras som institutionaliserade sårbarheter i samhället. Metodmaterialet gällande svenskt krishanteringssystem som undersöks i denna studie jämförs med empiri hämtad från utvärderingen Coronakommissionens rapport *Sverige under pandemin volym 1 smittspridning och smittspårning* ämnar ge svar på om grundprinciperna i svensk krishantering leder till att metoderna som tillhandahålls krishanterande aktörer innehåller sårbarheter.

Ambitionsnivån för denna studie är att slutligen mynna ut i ett kunskapsbidrag som finner en kausalitet mellan grundprinciper, en otydlig hierarki i krishanteringssystemet och sämre krishantering. Med andra ord undersöker studien hur grundprinciperna påverkar innehållet i metodmaterialet och till sist vad det får för konsekvenser för krishanteringssystemet. Denna studies syfte och slutgiltiga bidrag ämnar dels vara att rama in vilka sårbarheter det svenska krishanteringssystemet lider av på grund av dess tre grundprinciper och dels att förklarar hur dessa sårbarheter är systembundna som resultat av politisk strategisk styrning.

Studiens forskningsmässiga kontext

Politisk krishantering

Krishanteringsstudier som ämne är intressant för forskare från flera bakgrunder. I och med att en kris både kan leda till påfrestningar på flera olika nivåer ger den därför upphov till förändringar på samhället som är intressant för samhällsvetare, organisationer vilka undersöks av organisationsteoretiker eller vidare av implementeringsforskare som intresserar sig för de förändringar som sker efter en kris. Inledningsvis kan det konstateras att krishanteringsstudier är ett tvärvetenskapligt forskningsämne som intresserar många (Deverell, 2015:6–7).

Politisk styrning i krishantering har länge varit ett område av intresse för forskare och beskrivs dels som hur den politiska styrningen agerar under krisen, men även med vilka beslut som fattas efter krisen och hur de fattas (Boin et al 2020:133). Krishantering behövs när en oförutsedd, extraordinär eller ovanligt stor samhällspåfrestning sker. I och med att samhällskontexten förändras när en kris sker förändras även styrningen av samhällsfunktioner. Därför kan krishantering beskrivas som extraordinär samhällsförvaltning (Boin et al 2020:4).

Forskning behandlar även individuellt lärande och erfarenhet som en faktor för krishanteringens utveckling och framgång. En duktig ledare kan bidra till en välfungerande och effektiv organisation som därav får möjlighet att hantera krisen. Om krishanteringssystemet ger upphov till otydliga ansvarskedjor och splittring kan en kompetent ledare tillsammans med en i övrigt lyckad ledning skapa en uppfattning av tydlighet och enighet (Bynander 2020:75). Att förlita sig på en persons kompetens är däremot inte hållbart för ett samhälles krishantering. Därför är det kompetensen hos den politiska styrningen och den strategiska utformningen av krishanteringssystemet det som i längden kan definieras som

den viktigaste parametern för att kriser skall kunna hanteras. Den politiska styrningen stakar ut strategin för hur en kris skall bemötas, oavsett om det sker på internationell, nationell, regional eller lokal nivå. Strategin för krishanteringssystemet är det som ytterst påverkar det slutgiltiga resultatet av hur en kris utspelar sig (Boin et al 2020:12–13).

Krishantering handlar inte bara om hur kriser hanteras i stunden, utan kan även vara en katalysator för nya reformer gällande krishanteringssystemet eller samhället i stort. Krisen kan i sig skapa ett utrymme där det politiskt är möjligt att använda de lärdomar som krisen har gett upphov till för att driva igenom nya reformer. Förändringen som sker baseras på en uppfattning av brister i krishanteringen där rådande strukturer, strategier och politisk styrning har misslyckats med att hantera krisen (Boin et al 2020:134). I och med att kriser återkommer i liknande eller nya skepnader förnyas ständigt krishanteringssystem. Dock kan dessa politiska förändringar ofta drivas av viljan att visa sig handlingskraftig som politiker och riskerar därför att prioriteras framför vikten av att göra mer långsiktiga förändringar (Boin et al 2020:132–133). Inom utvecklingen av hur strategin för krishanteringen ska utformas finns det alltså motsättningar. Det behövs både en flexibel hantering i stunden då en kris sker, men också en långsiktighet för systemet i stort. Vidare kan kriser komma att påverka opinionen bland folket. Kriser kan även skapa en vilja bland opinionen att förändra förhållanden som styrande makthavare vill behålla, till exempelvis är ett maktskifte efter en kris inte eftersträvansvärt för en sittande regering (Boin et al 2020:134).

I och med att en kris inträffar efterfrågas och utkrävs ansvar från makthavare och beslutsfattare. Under en kris är det därför viktigt för nyckelpersoner att agera, enligt allmänhetens uppfattning, rätt. Uppfattningen av vad som är rätt klagörs oftast i efterhand när krisen har gått vidare till ett nytt normalläge och är därför svårt att förutse. För makthavare efter en kris är det därför viktigt att forma en bild av att krishanteringen har gått rätt till, att de som sittande makt har agerat oklanderligt. Samtidigt vill opinionen framställa det som att krisen har hanterats undermåligt och att makten behöver bytas ut (Boin et al 2020:18)

Precis som inledningen säger om att kriser är intressant för många olika forskare, är forskare även överens om att ett krishanteringssystem behöver ge inblandade aktörer möjligheter till samverkan. Eftersom kriser per definition påfrestar samhällsfunktioner utöver det vanliga, ofta påverkar flera sektorer och sträcker sig över ansvarsområden behöver de hanteras med hjälp av samverkan (Bynander, 2020:1).

Tidigare forskning om svensk krishantering och dess grundprinciper

I en svensk kontext sker krishantering på en administrativ nivå, alltså av tjänstepersoner inom respektive ansvarig aktör. Politiker har inte mandat att sätta undantagslagar eller besluta om hur de ansvariga tjänstepersonerna ska åta sig att hantera krisen (Bynander, 2020:71). Grundprinciperna har tidigare beskrivits som en förklaring av att svensk förvaltningsstruktur ser likadan ut när den utför krishantering som den gör i normalläge. I tillägg till denna struktur finns en kontraktbaserad ordning inom svensk offentlig förvaltning som bygger på att privata aktörer utför offentlighetens tjänster (Svedin, 2015:99).

Ansvarsprincipen förklaras som den mest definierande principen för krishanteringssystemet, likhets- och närhetsprincipen är kompletterande till den för ytterligare tydlighet att ordinarie verksamhet bedrivs under krishantering och även är den som hanterar krisen (Asp et al, 2014:15). Denna struktur leder till att många av de aktörer som utför samhällets tjänster inte ligger under den offentliga styrningen att kontrollera. Utifrån tidigare forsknings definition av ansvars-, närhets- och likhetsprincipen kommer den här studien att gemensamt kalla dem för det tre grundprinciperna. Definitionen ämnar förtydliga att det är grundprinciperna och de ordinarie förvaltningsstrukturerna som menas.

Ur ett krishanteringsperspektiv fungerar den kontraktbaserade ordningen på samma sätt som under normalläge. Det är de kontrakterade privata aktörerna som behåller den ordinarie verksamheten. Krishanteringssystemet är därför genom sin nuvarande struktur sektoröverskridande både i krissituationer som under normalläge. Denna struktur ger upphov till ett ännu större behov av en väl fungerande samverkan, inte bara när verksamheten sköts till vardags, utan också när den skall hantera extraordinära händelser (Svedin, 2015:100–101).

Eftersom samverkan är en grundpelare för svensk offentlig förvaltning och även krishantering behöver en klargörelse göras om vad som menas med begreppet. Svedin beskriver det som *arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål eller ett gemensamt syfte* (Ibid). Bynander och Norstedt problematiserar begreppet och användningen av det. Enligt dem har det i många fall urvattnats till att kunna innefatta ett alltför brett spektrum. De menar att samverkan i krishantering dels sker i en väldigt komplex miljö och dels är komplext som koncept, där aktörer och sektorer på olika nivåer, både vertikalt och horisontellt, skall arbeta tillsammans

(Bynander et al, 2020:1). I samverkan behövs samförstånd mellan de olika nivåerna, vilka alla bidrar med olika perspektiv. Från den operativa personalen som handlar “här och nu” till den strategiska och långsiktigt planerande ledningen som behöver balansera den nuvarande hanteringen med det framtida perspektivet (Bynander et al, 2020:3–4).

De mest liknande tidigare studier och rapporter, vilka har behandlat de tre grundprinciperna i svensk krishantering, har utförts efter kriser som förekommit i Sverige. Ett av flera exempel är *Bara skog som brinner?* om skogsbranden i Västmanland 2014, utförd av Viktoria Asp, Fredrik Bynander, Pär Daléus, Jenny Deschamps-Berger, Daniel Sandberg och Erik Schyberg.

Studiens förhållande till tidigare forskning

Denna studie skiljer sig från dessa tidigare arbeten då den avgränsas till att se på hur metodmaterialet *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* som fall förhåller sig till ett empiriskt exempel och de tre grundprinciperna. Den undersöker därmed inte främst vad grundprinciperna har för effekt direkt på den faktiska krishanteringen som sker under krisens gång. Istället hamnar fokus på metodmaterialet vars funktion är att filtrera strategin grundprinciperna lägger grunden till i syfte att skapa riktlinjer vilka aktörerna kan arbeta från. I denna studie fokuseras det på de kausala sambanden mellan grundprinciperna och de sårbarheter som finns i metodmaterialet som alla offentliga aktörer har att förhålla sig till i krishantering.

Studiens utformning medför ett behov att förhålla sig till tidigare forskning på flera nivåer. Studien använder tidigare arbeten för att undersöka hur sårbarheter i krishanteringen under Covid-19 kan spåras till de tre grundprinciperna. Den tidigare forskningen som presenteras i det här kapitlet har redan visat på hur samverkan är en grundbult i svenskt krishanteringssystem och att samverkan har en koppling till de tre grundprinciperna. Därför förhåller sig denna studie till denna tidigare forsknings lärdomar om samverkan och fortsätter spårningen av sårbarheter i svenskt krishanteringssystem.

Avgränsning

Studien kommer inte att inbegripa hela det svenska krishanteringssystemet och kommer heller inte att undersöka mer specifikt mänskliga faktorer. De juridiska lagar som omfattar svensk

krishantering kommer även dessa att stå tillbaka för studiens intresse. Istället kommer fallstudiens fokus att riktas mot metodmaterialet *Gemensamma grunder för samverkan och ledning*. Inom detta kommer materialet att undersökas

Med stöd av det empiriska materialet Coronakommissionen producerat i form av *Sverige under pandemin Volym 1 Smittspårning och smittskydd* samt *Sverige under pandemin Volym 1 Smittspridning och sjukvård*. Med hjälp av sårbarhetsparadigmen som teori och perspektiv kommer det svenska krishanteringssystemet och dess grundprinciper att granskas.

Granskningen avgränsar sig till att kartlägga vilka ansvarskedjor som finns och hur verkligheten förhåller sig till metodmaterialet. Utifrån den kartläggningen utforskas vilka sårbarheter som utkristalliseras i ansvarskedjorna och hur dessa kan härledas till de tre grundprinciperna.

Studien fokuserar inte på att se till mindre eventuella fel som kriskommissionen hittat, vem som gjort dem eller hur dessa begåtts. Empirin kommer istället mer ingående att behandlas som en källa som bidrar till att belysa hur brister som förekommer inom krishanteringssystemet kan spåras till att vara en del av större processer och hur dessa processer kan spåras till de tre grundprinciperna. I vissa fall kan även mer specifika brister som förekommit vara intressanta. Detta om de visar sig vara viktiga delar av processspårningen där de utgör en potentiellt intressant del av ett större händelseförlopp.

I studiens använda teori förekommer viss kritik mot resiliensbegreppet i form av perspektiv från sårbarhetsparadigmen, dock är denna studie inte en automatisk hängivelse till och underskrift på den kritiken. Snarare ämnar studiens slutresultat fungera som ett ytterligare perspektiv och nyansering på hur svensk krishantering kan beskrivas, förstås och möjligtvis revideras. Kritiken i denna studie kan istället läsas som resultatet av flera års ensidigt perspektiv på hur ett krishanteringssystem ska konstrueras.

Med sårbarhetsparadigmen som teori hade en annan rimlig väg att gå varit att undersöka coronapandemins uppkomst och spridning över världen för att spåra grundorsaken, alltså sårbarheten, till att ett virus kan sprida sig till den grad att det blir en pandemi. Detta hade anspelat till en större del av teorin. Dock ämnar denna studie att ge ett bidrag till forskning på svenska risk- och krishanteringssystem och därför är det mer intressant att se till de sårbarheter som kan identifieras inom sagda system samt vad för konsekvenser de får i en allomfattande kris. Vidare är det intressant att undersöka vilka ytterligare nivåer

sårbarhetsparadigmen kan appliceras på. Denna studie ger, tack vare sin avgränsning, därför både en större förståelse för svenska risk- och krishanteringssystem samt sårbarhetsparadigmen som teori.

Teori

Introduktion till sårbarhetsparadigmen

Denna studie ämnar förstå de tre grundprinciperna i svenskt krishanteringssystem utifrån sårbarhetsparadigmens teoretiska perspektiv. Sårbarhetsparadigmen som en bredare teori beskriver samhällets inbyggda sårbarheter utifrån hur strukturer i samhällets uppbyggnad leder till att exempelvis naturligt förekommande väderfenomen blir katastrofer. Kelman använder sig exempelvis av flodvallsproblemet för att visa på hur misslyckad krishantering kan leda till nya framtida kriser. Flodvallarna har byggts för att hålla översvämningar borta och därför vågar människor bosätta sig bakom dessa. När sedan en kraftigare översvämning än beräknat sker och flodvallarna fallerar blir katastrofen mycket större på grund av att fler människor har bosatt sig bakom dem. Det vill säga att de krishanterande system och insatser som en gång har genomförts för att minska kriser i framtiden kan leda till värre eller andra typer av katastrofer (Kelman, 2020:103–104).

Sårbarhetsparadigmen har delvis uppstått som ett svar på resiliensbegreppet. Forskare som ansluter sig till sårbarhetsparadigmen menar att katastrofer inte beror på *hazards*, utan på sårbarheter. De menar att naturligt förekommande fenomen, exempelvis en sjukdom i denna studiens empiriska exempel, inte skulle behöva bli en katastrof om samhället inte var sårbar inför den (Kelman et al 2016:130). Sårbarhet refererar till ett tillstånd som drabbar personer eller platser och har sin grund i långtgående processer. Tillståndet kan härstamma från exempelvis förtryck, fattigdom eller negligering. Gemensamt beskrivs det härstamma från politiska beslut, policys eller strategi (Lewis et al, 2010:193)

Resiliens är ett vanligt förekommande begrepp inom kris- och katastrofforskning och beskriver ett samhälles uppbyggnad, inre struktur och funktioner som välfungerande. Resiliensbegreppet behandlar hur en aktör, grupp eller ett samhälle bygger upp resilienta strukturer, motståndskraft och samhällets totala motståndskraft mot katastrofer. Det beskrivs av flera som bestående av robustness (robusthet), redundancy (redundans), rapidity (snabbhet) och resourcefulness (rådighet eller uppfinnserikedom) (Bergstrand et al, 2015:397).

Ilan Kelman kritiserar resiliensbegreppet i sin bok *Disaster by choice* som förlegat och menar istället att kriser och katastrofer behöver kunna förstås ur ett sårbarhetsperspektiv. Kelman bygger en argumentation för sårbarhetsparadigmen som teori som handlar om att samhällen drabbas av kriser och katastrofer på grund av inbyggda sårbarheter i samhället som härstammar från politiska beslut. Dessa sårbarheter är resultat av tidigare politiska beslut vilka i sin tur leder till att samhället utgörs av system där sårbarheter medvetet och omedvetet byggs in. Dessa sårbarheter leder i sin tur till att samhället blir känsligt för påverkan från yttre faktorer och inre ändringar, vilket i sin tur leder till att kriser och katastrofer inträffar (Kelman, 2020:36–37).

Sårbarhetsparadigmen driver istället en annan analys av samhället och katastrofers ursprung ur ett annat perspektiv. Utifrån sårbarhetsparadigmens perspektiv påverkar politiska beslut från makthavare hur resurser fördelas, sociala, juridiska och strategiska system skapas samt hur politiska system fungerar. Systemen leder tillsammans med naturliga förändringar i samhället till fenomen som uppfattas som katastrofer. Katastrofen har enligt sårbarhetsparadigmen inte samma definition som resiliensbegreppets teori erbjuder, där är det den enskilda händelse som sker när en skog brinner, en sjukdom sprids eller en annan specifik samhällspåfrestande händelse beskrivs som *katastrofen*. Sårbarhetsparadigmen beskriver istället *katastrofen* som en långtgående process vari enskilda eller flera handlingar, aktörer och beslut leder fram till att människor drabbas av samhällsförändringar (Comfort, 2011:40).

Utifrån sårbarhetsparadigmen beskrivs kriser och katastrofer som pågående processer, snarare än enskilda händelser. Processen påbörjas redan i beslutsfattandet och pågår fram tills dess att en katastrof uppfattas inträffa och fram tills dess att ett nytt beslut fattas. Därför menar de som ansluter sig till sårbarhetsparadigmen att nya beslut behöver fattas av makthavare för att hela tiden minska de sårbarheter vi skapat inför kriser och katastrofer i samhället samt undvika att nya uppstår (Kelman, 2020:82). Resiliensbegreppet som beskriver behovet av samt hur att bygga ett starkt samhälle med kompetensen och resurser med vilka det kan hantera kriser. I jämförelse med resiliensbegreppet strävar sårbarhetsparadigmen att beskriva vilka delar av systemen varpå det är uppbyggt som skapar mottaglighet för att utsätta sig självt för kriser och katastrofer.

Hur teorin bidrar till studien

Sårbarhetsparadigmen som teori är inte utformad för att undersöka organisatorisk design, utan används för att undersöka och förklara samhällsliga strukturer samt hur dessa leder till att kriser och katastrofer sker. Vad som därför är viktigt att komma ihåg i denna studie är att det inte är en undersökning av en krisorganisation eller organiseringen av flera krishanterande aktörer. Snarare handlar denna studie och dess teori om att undersöka de effekter grundprinciperna har på metodmaterialet och de processer som förekommer i pandemihanteringen. Teorin behandlar i stort samhällsliga sårbarheter som införts på grund av politiska beslut. De tre grundprinciperna vilka står under denna studies lupp härstammar från politiska beslut och ger därför denna teoretiska paradigms bäring i studien. Vidare det är intressant att reda ut hur teorin är applicerbar på den strategiska strukturens tillstånd inom det svenska samhällets krishantering. Denna ytterligare teori sätter svenska kris- och riskhanteringssystem på prov från nya perspektiv och kan därför hjälpa till att utveckla kunskapen inom detta område vilket fyller syftet med att bidra till nya lärdomar.

Teorins ramverk i studien

Ben Wisner, JC Gillard och Ilan Kelman presenterar i sitt paper *Framing disaster: Theories and stories seeking to understand hazards, vulnerability and risk* ett ramverk utifrån vilket sårbarhetsparadigmen kan förstås. De kallar ramverket för *The triangle of vulnerability* (sårbarhetstriangeln) där sårbarheter beskrivs härstamma ur triangelns tre hörn; politiska strukturer, sociala strukturer och ekonomiska strukturer.

De politiska strukturerna är det översta hörnet i sårbarhetstriangeln och stadgar mycket av det som omfattar de två andra. Det är också den som denna studie fokuserar på, men för att ge en bild av teorins ramverk i sin helhet beskrivs här den sociala och ekonomiska strukturen kort. Det sociala hörnet handlar om hur strukturer rörande klasstillhörighet, förhållanden mellan majoritets- och minoritetsgrupper, genus, religion och tradition (Wisner 2008:24). Det ekonomiska hörnet besitter en del likheter med det sociala, men skillnaderna berör exempelvis fördelningen av ekonomiska tillgångar istället för social klasstillhörighet och även andra faktorer såsom statens skulder och hur dessa påverkar deras sårbarhet (Ibid).

För att beskriva det politiska hörnet kan blicken delvis vändas till det individuella planet där en människas möjlighet att påverka samhällets politiska dimensioner tas i beaktning. Det kan

exempelvis vara skillnader i var den politiska makten ligger geografiskt och att vissa därför har större möjlighet att påverka än andra (Ibid). En viktig del av det politiska benet är landets styrelseskick och vem som styr. Denna studie behandlar hur styrningen sker, något som beskrivs väl av det engelska ordet *governance*, det vill säga, hur den politiska ledningen ser ut. För denna studie blir detta ytterst relevant då vi ser hur de tre grundprinciperna, vilka kommit till ur politiska beslut, formar det svenska krishanteringssystemet (Ibid).

Inom sårbarhetsparadigmens ramverk beskrivs hur naturen utgörs av två faktorer; *resurser* och *hazards* (Wisner et al, 2008:17). Den mest jämförbara svenska översättningen till *hazards* är *faror*. Av ramverket specificeras åtta stycken olika variabler som leder till sårbarheter;

1. Den naturliga miljön vilken påverkas av hur det politiska och ekonomiska systemet på lokal till internationell nivå är utformat runt de som omfattas av sårbarheten samt hur de sociala processerna gällande ojämlikhet sett till människor exponeras för hazards.
2. Den naturliga miljön är i sin tur rumsligt varierande sett till om den tillgodoser människor med resurser eller utsätter dem för hazards.
3. *Resurserna* kommer från möjligheter såsom bördiga jordar, naturrikedomar som kan utvinnas, vatten med mera.
4. Naturens *hazards* kan vara klimatrelaterade, geomorfologiska, geologiska, biologiska och astronomiska. Vad de har gemensamt är att de är naturligt förekommande.
5. Sociala ojämlikheter utsätter människor olika mycket för naturens hazards och ger en ojämn fördelning av dess resurser.
6. Identiteter som medför fördelar eller nackdelar beroende på kontext. Dessa kan exempelvis vara klass, kön eller ras. De kan samverka intersektionellt och leda till mer eller mindre sårbarheter.
7. Sociala system, maktstrukturer, politisk styrning, kulturella värderingar och religion. Det är denna variabel som studien fokuserar på och då främst hur den politiska styrningen genom grundprinciperna påverkar krishanteringssystemet.
8. Politiskt styrelseskick och ekonomiskt system på vertikal skala från lokal till internationell (Ibid).

Politisk styrning i sårbarhetsparadigmen

Teorins ramverk argumenterar för att det är mänskliga val inom det politiska systemet som utsätter samhällen och individer för sårbarheter. Först och främst är det politiska systemets

utformning avgörande, exempelvis kan demokrati och diktatur producera sårbarheter på olika sätt (Wisner et al, 2012:18). Dessa beslut får enligt teorin större genomslag desto högre upp i systemets hierarki de fattas. När ett beslut fattas högt upp på en strategisk nivå om hur grundprinciperna skall definieras får de i sin tur genomslag på alla nedanstående processer, aktörer och människor som ingår i systemet. De tre grundprinciperna är vad varpå metodmaterialet och vidare krishantering i Sverige skall grundas på och är en av de högre beståndsdelarna i krishanteringssystemet i Sverige. I den svenska kontexten är detta krishanterande system ett löst sammansatt nätverk baserat på samverkan mellan flera sektors uppdrag, vilja och intresse att hantera konflikten. och är därför intressant att undersöka.

Metod

Studiens övergripande design

Valet av fallstudie som metod motiveras delvis med att en vidare förståelse av de tre grundprincipernas inverkan på svenskt krishanteringssystem behövs. I tidigare fallutvärderingar har kritik lyfts mot vissa av dessa, främst ansvarsprincipen (Asp et al, 2015: 26). Ytterligare ett argument för denna fallstudie är att denna studietyp ger forskare bättre lärandemöjligheter för sårbarhetsparadigmen som teori (Flyvbjerg, 2006:223). I denna studie väljs därför inte en specifik kris eller händelse ut som fall att undersöka, utan metodmaterialet *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* som ämnas användas av inblandade aktörer under alla typer av kriser som kräver samverkan. Detta för att undersöka de tre grundprinciperna leder till systembundna sårbarheter.

Studiens urval av empiriskt material

Det kan eventuellt argumenteras för att generaliserbarheten av denna studie påverkas av att fallet som den hanterar består av ett metodmaterial baserat på en relativt unik kontext, då svensk krishantering skiljer sig mycket från andra länders. Dock är det rimligt att hävda att denna typ av fall har ett viktigt bidrag att komma med då den i en specifik kontext kan förklara hur strategiska sårbarheter kan få konsekvenser för ett helt krishanteringssystem. Vidare är generaliserbarheten i enskilda fallstudier inte så låg som den av vissa hävdas (Flyvbjerg, 2006:228) Denna argumentation för designen av fallstudien bygger på Flyvbjergs argumentation för tillämpningen av fallstudier. Av Flyvbjerg hävdas att sociala studier saknar

hårda bevis och att generella modeller, såsom i naturvetenskap, därför inte går att skapa. Forskning inom dessa områden handlar därför om att skapa vidare lärdomar om ämnet, snarare än att bevisa generella regler inom det (Flyvbjerg, 2006:223–224).

Fallstudien som genomförs i denna studie undersöker metodmaterialet *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Metodmaterialet i fråga figurerar därför som fallet och undersöks utifrån sårbarhetsparadigmen som teori. För att konkretisera fallet används det empiriska materialet *Sverige under pandemin Volym 1 Smittspridning och smittskydd* från Coronakommissionen. Sveriges hantering av pandemin har valts ut för att undersöka om de förväntade sårbarheterna i svensk krishanteringens ansvarskedjor kan spåras till grundprinciperna som en högt stående faktor i krishanteringssystemet. Pandemin är en kris som har påverkat alla sektorer i Sverige på ett eller annat sätt och materialet ger en samlad bild av hur offentliga aktörer har agerat samt vilka svårigheter de har stött på.

Metodmaterialet kommer att sammanfattas och dess metoder kommer att jämföras med hur pandemin har hanterats. Metodmaterialet är intressant att undersöka då det har skapats utifrån de tre grundprinciperna, men efter kritik mot dessa har framförts i tidigare utredningar om svenskt krishanteringssystem, främst om samverkanssvårigheter samt att det komplexa systemet leder till förvirring kring ansvarsområden (Asp et al, 2014:151). Metodmaterialet bör antagans ta denna kritik i beaktning och därmed leda aktörer till bättre förhållanden i pandemihanteringen. Om metodmaterialet visar sig otillräckligt för att lösa dessa tidigare kritiserade kan en argumentation föras vidare kring hur grundprinciperna leder till dessa fortsatta problem inom krishanteringssystemet.

Precisering av fallstudiet som forskningsdesign

Fallstudien specificerar sig genom en processtrategi där undersökningen handlar om *hur* grundprinciperna leder till sårbarheter i svensk krishantering via det metodmaterial som fallstudien undersöker (Lindvall, 2007:274). Processtrategin tillämpas för att det intressanta i denna studie är *hur:et*, det vill säga att undersöka de processer som sker vid samhällsstörningar mellan grundprinciperna och krishanteringen när samhällsstörningar hanteras. Strategin ämnar skapa lärdomar kring hur processer sker i krishanteringen på grund av grundprinciperna och vilka konsekvenser det får för krishanteringen. För att undersöka sårbarheter inom ett system är fallstudien som strategi effektiv då den ger möjlighet att dyka

djupare i processerna som sker inom systemet (Flyvbjerg, 2006:235–236). Därav är metodmaterialet som står som grund för dessa processer intressant att undersöka.

Denna fallstudie exkluderar att utföra en djupare periodiseringsstrategi, då det av följande förklaring redan anses utföras väl att iallafall delar av grundprinciperna leder till systembundna sårbarheter i svensk krishantering. Det fastslås redan efter skogsbranden i Västmanland 2014 att ansvarsprincipen leder till sämre samverkan inom krishantering i en svensk kontext (Asp et al, 2014:3). Författarna beskriver ansvarsprincipen som ett förtydligande av svensk förvaltningsstruktur och krisberedskapsförordningen. Samtidigt är ansvarsprincipen motsägelsefull. Trots att den stadgar att ordinarie förvaltningsstruktur skall gälla under kris och att myndigheter skall med ordinarie verksamhet besitta kapacitet att hantera samhällsförändringar stiftas återkommande nya lagar vid oförutsedda påfrestningar på samhället (Asp et al, 2014:26). Även riksrevisionen ramar in ansvarsprincipen som en problematisk grundprincip i de kriser där statens strategiska ansvar behövs (Asp, 2014:28). Med Asp et al som underlag anses denna fråga redan besvarad och studien fokuserar därför på att fortsätta detta område genom andra fallstudiestrategier.

Denna studie leder därför vidare till djupare förståelse av *hur* grundprinciperna har inverkan på krishanteringens metodmaterial. För att göra detta följer studien en processtrategisk design. I denna studie appliceras sårbarhetsparadigmen på en fallstudie gällande den svenska krishanteringens grundprinciper och om hur deras styrning av svensk krishantering ger upphov till sårbarheter inom den nedanstående strukturen. Fallet som undersöks i studien är MSB:s metodmaterial *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

Metodmaterialet analyseras genom att använda det empiriska materialet *Sverige under pandemin Volym 1 Smittspridning och smittskydd*. Det empiriska materialet ställs mot metodmaterialet för att härleda spår av vilka effekter grundprinciperna haft på dessa fall genom att undersöka vad metodmaterialet säger om ansvarskedjor i krishantering. Dessa ansvarskedjor jämförs med det empiriska materialet för att söka efter var i processerna svårigheter kan härledas till de tre grundprinciperna. Vidare kommer metodmaterialet samt exempelbeskrivningen av pandemin att granskas ur sårbarhetsparadigmens öga i syfte att precisera de systembundna sårbarheter de tre grundprinciperna ger upphov till. På detta sätt testas sårbarhetsparadigmen som teori. Ytterligare ger fallstudiet möjligheten att spåra de

processer som sker utifrån metodmaterialet och bidra till en tydligare kartläggning av processerna som analyseras utifrån sårbarhetsparadigmen.

Studien strävar efter att slutligen ge svar på om vissa händelser i kriserna som beskrivs i exempelfallet inte hade skett om inte grundprinciperna existerat i sin nuvarande form. Detta svar anknyter till den *kontrafaktiska teorin* som ämnar ge svar på om situationen utspelat sig till det bättre om de sårbarheter som antas ligga till grund för delar av krisen inte hade existerat. En väl genomförd fallstudie skall slutligen kunna nysta ut och kunna argumentera för detta kontrafaktiska samband (Lindvall, 2007:271). Att nå ett svar där problem i krishanteringssystem hade kunnat uteslutas om inte grundprinciperna styrts svenskt krishanteringssystem ger studien mer bärighet i sitt bidrag. Vidare lämnar det efter sig fler samt större lärdomar om både sårbarhetsparadigmens validitet samt bygget och utvecklingen av svenskt krishanteringssystem.

Operationalisering

Denna studies operationalisering omfattas av två definitioner. Den första operationaliseringen omfattar Coronakommissionens rapport där precisering av ansvarskedjor inom krishantering eftersträvas utkristalliseras. Två begrepp har identifierats som genomgående huvudproblem i rapporten; ansvarsförvirring och samverkansproblematik. Dessa begrepp kommer att beskrivas utifrån de processer de uppstår i, vilka förväntas kunna härledas till metodmaterialet. Metodmaterialets syfte och dess metoder för inriktning och samverkan som ämnar lösa ansvarsförvirringen och samverkansproblematiken jämförs med rapporten från Coronakommissionen. Om det utifrån detta finns tydliga likheter mellan rapportens material och kritik mot svenskt krishanteringssystem i samband med tidigare krishantering kan en slutsats argumenteras för en för att sårbarheterna kan spåras till en systembundenhet. Denna operationalisering syftar till att kartlägga de ansvarskedjor som omfattat krishantering i exempelbeskrivningen.

Analys

Syftet med metodmaterialet

Metodmaterialet *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* är skapat med grundprinciperna som utgångspunkt och kom först ut år 2014 efter två års arbete

lett av MSB tillsammans med ungefär sjuttio aktörer från samhället som räknas ingå i det svenska krishanteringssystemet (MSB, 2018:7). Materialet som denna studie använder sig av reviderades senast år 2018 (MSB, 2018:3). De tre principerna lyder som följande:

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. 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. (SOU:2001.41, s.18)

Syftet med materialet är att skapa ett gemensamt tankesätt för samverkan och inriktningar bland dessa aktörer när de samverkar under krishantering (MSB, 2018:7). Stora delar av samverkan dikteras av den utökade ansvarsprincipen. Utökningen av ansvarsprincipen innebär att offentliga aktörer inte bara har ett ansvar för sitt egna område, utan också ett ansvar att samverka med aktörer vars verksamheter de delar ett beroende med (MSB, 2018:24). I inledningen av materialet beskrivs de gemensamma grunderna med rubrikerna (MSB, 2018:11):

Inriktning och samordning utifrån en helhetssyn

Ett aktörsgemensamt språk för att undvika missförstånd

Ökad kännedom om aktörers roller och mandat

Förhållningssätt som underlättar inriktning och samordning

Arbetsätt som effektiviserar kontakter, överenskommelser och gemensam analys

Sätt att arbeta med lägesbilder för att ge överblick över helheten

Gemensamma mål för kunskapsutveckling

(Ibid)

Rubrikerna följs av utgångspunkter som inledningsvis beskriver skyddsvärdet av samhället. Som första prioritet sätts människors liv och hälsa följt av samhällets funktionalitet (MSB, 2018:15). Dessa två är också de som är mest intressanta i studien. Det följs av vilka brister

och utvecklingsbehov materialet utgår ifrån. I metodmaterialet ringas *samverkansproblematik* och en avsaknad av en tydlig ansvarbeskrivning vilket leder till *ansvarsförvirring* in som två nyckelproblem. Utifrån frågeställningen är just krishanteringssystemets ansvarsfördelning och systemets kompetens att tolka de tre grundprinciperna samt hur samverkan sker under pandemin intressanta. Därför kommer dessa två begrepp att vara vägledande i bearbetningen av metodmaterialet (MSB, 2018:18). Delar av materialet som specifikt eftersträvar att lösa dessa två begrepp kommer att eftersökas och utvecklas ytterligare för att ligga som grund för analysen.

Ansvar för samverkan i kris

Metodmaterialet gör det tydligt att för myndigheter stadgar ansvarsprincipen att samverkan ska vara en del av ordinarie verksamhet. Samhällets funktioner och delar är så pass interdependenta att en myndighets ansvar inte kan uppfyllas utan att den samverkar med andra myndigheter (MSB, 2018:29). Folkhälsomyndigheten står därför inte själv för smittskydd och smittspårning, men har det samordnande ansvaret för det, både i Sverige och med övriga EU. I kontakt med EU och WHO har Folkhälsomyndigheten ett ansvar att övervaka den epidemiologiska utvecklingen internationellt. Att sälla, sortera och prioritera bland information för att presentera eventuella faror mot Sverige ingår i detta ansvar. Myndigheten har i uppdrag att föra vidare denna information vidare till andra aktörer och genom att driva ett samverkansansvar med dessa sprida informationen till befolkningen (Coronakommissionen, 2021:124).

Därför är samverkan inte ett unikt arbetssätt för krishantering, snarare ska det vara en naturligt integrerad del av det dagliga arbetet vid normalläge. Av denna anledning uppmanas myndigheter att samverka med aktörer från andra sektorer som civilsamhället och företag för att skapa ett gemensamt ansvar och en samstämmig helhetssyn (Ibid). Ett fetstilt stycke belyser att ingen aktör äger en kris, det finns både regler och andra arbeten som stadgar att krishanteringen är ett delat ansvar aktörer emellan (MSB, 2018:30). Att initiera samverkan är tjänsteman i beredskaps (TiB) uppgift hos de myndigheter som är ålagda att ha en sådan. TiB:ens uppgift är att så fort en kris misstänks initiera samverkan med andra berörda aktörer, leda och styra den tills dess att ordinarie ansvarig tjänsteperson är tillgänglig. Uppdraget innebär att undvika förseningar i samverkan om ordinarie ansvarig person inte är på arbetsplatsen (Ibid).

I Sverige sitter folkhälsomyndigheten på det samlade ansvaret för att följa utvecklingen av pandemins spridning, utveckla handlingsplaner för vilka restriktioner och rekommendationer som politiker rekommenderas införa. Ytterligare är den ansvarig för den strategiska utvecklingen av smittspårning samt samordna den totala sjukvården i Sverige (Coronakommissionen, 2021:123). Det operativa smittskyddsarbetet ligger på respektive regions egna smittskyddsläkare. Denna roll ansvarar för att förse befolkningen med information om hur de kan undvika att bli smittade och hur de ska agera för att inte smitta andra (Coronakommissionen, 2021:108–109). I enlighet med vad metodmaterialet stadgar äger ingen aktör ensam ansvaret för krishantering under pandemin, utan det är ett delat ansvar. Det övergripande paraplyperspektivet och övergripande nationella samordningen kommer dock från Folkhälsomyndigheten.

Folkhälsomyndigheten står därför inte själv för smittskydd och smittspårning, men har det samordnande ansvaret för det, både i Sverige och med övriga EU. I kontakt med EU och WHO har Folkhälsomyndigheten ett ansvar att övervaka den epidemiologiska utvecklingen internationellt. Att sälla, sortera och prioritera bland information för att presentera eventuella faror mot Sverige ingår i detta ansvar. Myndigheten har i uppdrag att föra vidare denna information vidare till andra aktörer och genom att driva ett samverkansansvar med dessa sprida informationen till befolkningen (Coronakommissionen, 2021:124).

Att initiera samverkan tidigt är viktigt för att den gemensamma insatsen ska omfattas av likvärdiga ansträngningar. På grund av den växande interdependens i samhället där ett problem på en plats kan leda till konsekvenser långt bort behöver aktörer, även lokala, föra kommunikation med varandra. För att möjliggöra tidig kommunikation behöver aktörer känna till andra aktörers behov och vilka kriser som riskerar att få spridning i samhället. Samverkan behöver alltså omfattas av en samtidighet, det vill säga att aktuella aktörer inleder sina insatser vid samma tidpunkt. Samhällets aktörer behöver enligt materialet kunna kommunicera direkt med varandra och även förutse de andras handlingar vid en kris (MSB, 2018:67). Metodmaterialet förespråkar därför att aktörer ska arbeta för en gemensam helhetssyn. Det räcker inte att en aktör har en bild av de egna resurserna och det egna behovet vid en kris, ytterligare behöver alla aktörer i samhället också känna till varandras behov (MSB, 2018:36). Utöver den gemensamma helhetssynen på resurser och behov krävs även en gemensam uppfattning om vilka värden som är skyddsvärda i krisen (MSB, 2018:37) och rangordna dem efter en prioriteringslista (MSB, 2018:38). Den gemensamma helhetssynen på

resurser, behov och skyddsvärden hjälper aktörerna att tillsammans inrikta insatsen mot en och samma tyngdpunkt för att öka effekten av sina insatser (MSB, 2018:37).

Folkhälsomyndigheten har flera viktiga aktörer att samverka med inom krishanteringssystemet. En av dessa är MSB. Eftersom Folkhälsomyndigheten har det ordinarie ansvaret för pandemihantering och smittskyddsfrågor har MSB inget direkt ansvar i pandemin, däremot har dess arbete och funktioner betydelse för hanteringen av den. Bland annat ansvarar den för den viktiga kommunikationskanalen Krisinformation.se. MSB kan även bidra i samverkansarbetet under en kris och kan därför vara behjälplig under pandemin (Coronakommissionen, 2021:133). Aktörers otillräckliga kunskap om andra aktörers ansvarsområden, mandat och arbetssätt identifieras som en brist inom krishanteringssystemet. MSB kan till viss del hjälpa till med detta stöd under en kris. Metodmaterialet menar att aktörer även behöver arbeta mer tillsammans under normalläge. Mer specifikt uppmuntras till fler gemensamma aktiviteter med ett mer omfattande informationsutbyte. Mer likartade interna strukturer och arbetssätt mellan aktörerna skulle även detta underlätta vid samverkan (MSB, 2018:17).

En av de viktigaste funktionerna regionerna ansvarar för är deras respektive smittskyddsläkare. Smittskyddsläkaren har eget mandat i sin myndighetsutövning när det kommer till att isolera en patient för att förhindra smittspridning. Ansvaret för smittskyddet är tvådelat mellan regionen och smittskyddsläkaren. Det strategiska ansvaret för att planeringen och organisationen utförs ligger på regionens ansvar medans smittskyddsläkaren har ansvaret att leda arbetet. Att smittskyddsläkaren ansvarar direkt inför regionen och inte har staten som huvudman har kritiserats under pandemin. På grund av att varje region har ett enskilt ansvar ser smittskyddet olika ut i landets regioner (Coronakommissionen, 2021:138 & 139). Till skillnad från regionernas utbredda ansvar inom smittskydd och sjukvård ansvarar kommunerna endast för skolvaccinationer. Utöver den sjukvården kommunerna driver i normalläge har de inget utökat ansvar vad gäller katastrofmedicinsk beredskap (Ibid).

Allas ansvar är ingens ansvar

Arbetsättet som beskrivs i metodmaterialet bygger på aktörsgemensamma former. Det innebär att alla aktörer som ingår i krishanteringen tillsammans skall ha tre gemensamma delar; inriktnings- och samverkanskontakt, inriktnings- och samverkansfunktion och stöd till inriktnings- och samordningsfunktionen. Kontaktpunkten kan beskrivas som den kontaktväg

varje aktör skall ha till sig, exempelvis kan det vara ett telefonnummer till TiB eller en annan inom verksamheten som har i specifikt uppdrag att kunna leda kontakten vidare till rätt del av organisationen (MSB, 2018:79). När samverkan har initierats mellan en grupp aktörer sätts en temporär inriktnings- och samordningsfunktionen ihop med personal från varje delaktig aktör. Funktionens uppgift är att bidra till en gemensam helhetssyn med perspektiv från varje aktör. Utifrån de olika perspektiven kan sedan prioriteringar om skyddsvärden och resurser göras (Ibid). Funktionen inrättas enligt det geografiska områdesansvaret enligt följden kommun på lokal nivå, länsstyrelse på regional nivå och MSB på nationell nivå (MSB, 2018:80).

Det kan argumenteras för att sårbarhetsparadigmens ramverk skulle mena att det i regionernas åtskilda arbetssätt finns en sårbarhet som härstammar från den politiskt strategiska styrningen. Trots vad metodmaterialet säger om vikten av att aktörer strukturerar sina organisationer på lika sätt finns det skillnader i regioners motsvarande verksamheter, både när det kommer till organisationsstruktur samt mandat inom dem. Detta är uppenbarligen ett fel i systemet som det finns en medvetenhet om. I ett förarbete inför smittskyddslagen diskuterades problematiken med att smittskyddsläkare saknade en oberoende ställning inför regionerna som huvudmän. Att påtala brister hos sin egna huvudman till densamme ansågs problematiskt. Ändå beslutade regeringen att inget skall göras åt problemet 2001 (Coronakommissionen, 2021:138).

Regionernas och dess smittskyddsläkare kritiserar avsaknaden av ett övergripande ansvar för det helhetliga smittspårnings- och provtagningssystemet. De menar bland annat att digitala stödsystem är för dåliga i förhållande till systemets omfång. Utöver kritik mot specifika system och andra resurser har den politiska styrningen, enligt dem, lett till att regioner har tvingats skapa egna riktlinjer i smittspårningen samt en förvirring om prioriteringsordningen för riktlinjer (Coronakommissionen, 2021:288). De rapporterade svårigheterna i smittspårnings- och provtagningssystemet kan härledas dels till regionernas olika sätt att strukturera sin smittspårning och provtagning. Med olika strukturer är det svårare att komma fram till ett helhetligt system.

Utifrån sårbarhetsparadigmens ramverk för hur grunder till sårbarheter kan spåras hittas den politiska styrningen över den professionella kompetensen hos regionala och lokala aktörer. Sårbarheten som uppstår av regionala skillnader i vad som anses viktig infrastruktur i krishanteringssystemet härstammar från politiska beslut att inte skifta ansvaret från regionen som huvudman till staten. Studien börjar utkristallisera ansvarsförvirring och

samverkansproblem, vilka beskrevs i inledningen av kapitlet, som två problem som tidigare har identifierats i krishanteringssystemet under andra typer av kriser visar sig vara återkommande.

För att stärka den gemensamma helhetssynen inom krishanteringssystemet åläggs ansvaret om lägesbilder under krishantering enligt de tre grundprinciperna. Vid en kris som har en viss geografisk bundenhet åläggs ansvaret enligt närhetsprincipen, det vill säga till den närmsta aktören. Det kan exempelvis vara länsstyrelsen i det specifika området (MSB, 2018:138). Om krisen sker på nationell nivå är det den myndighet vars verksamhet håller det ordinarie ansvaret, det vill säga enligt ansvarsprincipen (MSB, 2018:137). Länsstyrelsens ansvar för den regionala krishanteringens gör den till en viktig aktör för samverkan i pandemihanteringen. Utöver dess breda uppdrag och regionala förankring innefattar Länsstyrelsens uppdrag att samordna stat, regioner och kommuner samt arbeta för att stärka deras samverkan. Under pandemin har Länsstyrelsen på uppdrag av regeringen startat och driver fortfarande ett samordningskansli där lägesrapporter förmedlas från ungefär 20 aktörer inom respektive län (Coronakommissionen, 2021:136). En ny verksamhet utanför ordinarie förvaltning har alltså tillkommit inom krishanteringssystemet.

Samordningskansliet upprättades av Länsstyrelsen i Halland och ger lägesrapportering minst två gånger i veckan (Coronakommissionen, 2021:325). Verksamheten drivs digitalt av medarbetare från olika länsstyrelser och med olika bakgrunder arbetar tillsammans. Uppdraget har till stor del omfattats av lägesrapportering gällande lagerförhållanden av skyddsmaterial hos den kommunala sjukvården. (Coronakommissionen, 2021:351). Trots dessa gemensamma lägesbilder har en utmaning varit att tillgå dessa för alla inblandade aktörer på grund av att vissa aktörer inte har tillgång till viss information som går under sekretess (Coronakommissionen, 2021:353). Samordningskansliet har grundats för att skapa en gemensam helhetsbild och trots den kontinuerliga lägesrapporteringen kan inte alla aktörer ta del av den.

I samordningskansliets fall uppstår en intressant vinkel från sårbarhetsparadigmen ramverk om hur ett samhälle kan utvecklas mot säkerhet. Regeringens uppdrag att starta ett samordningskansli byggdes på behovet av lägesbilder som alla aktörer kunde ta del av för att skapa en mer gemensam helhetsbild över pandemin. I och med detta frångår krishanteringssystemet sin likhetsprincip. Verksamheten sköts inte längre enligt ordinarie

struktur till förmån för en bättre grund för samverkan, men andra systembundna hinder i form av sekretess förhindrar ändå alla att ta del av helhetsbilden.

Materialet varnar för en perspektivförskjutning av lägesbilden när den passerar olika aktörer i kommunikationskedjan. Att aktörer har ansvar för olika områden och därför läser lägesbilder från olika perspektiv som kan skilja sig åt leder det till att materialet kan tolkas annorlunda och riskerar därför att förändras under kedjans gång (MSB, 2018:143). En aktör vars ansvar uppfattas inbegripa en större del av krisens karaktär än andra organisationer kan ofta skapa en starkare eller argumentera för en viss lägesbild som resulterar i en dominerade lägesbild vilken omfattar alla aktörer. Av detta kan resultatet bli att vissa aktörers ansvarsområden prioriteras över andra i den gemensamma insatsen (MSB, 2018:144).

När ansvaret för lägesbilder ligger på regional nivå finns det en risk att dessa skiljer sig åt när det kommer till vilket perspektiv de skapas ifrån. Utan ett tydligt nationellt ansvar för helhetssynen på pandemin i Sverige som skapas från en aktör är det svårt för aktörerna längre ner i den vertikala hierarkin att skapa likvärdiga lägesbilder. Ytterligare riskerar vissa bilder att få större genomslag än andra med tanke på att regioner i Sverige kan sitta på olika resurser i skapandet av lägesbilderna. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* förutsätter att aktörer individuellt skall ha en situationsförståelse och gemensamt med andra inblandade aktörer dela en helhetsbild. Bynander motsätter sig detta och menar istället att svensk krishantering omfattas av en otydlig ansvarsfördelning. Bynanders kritik baseras på att aktörer, inblandade i släckningsarbetet och den omgivande krishanteringen av skogsbranden i västmanland 2014, inte ens efter flera dagars arbete tillsammans kunde fastställa vem som var ansvarig för vad i samverkansarbetet (Bynander, 2020:75–76). Ett snabbt släckningsarbete av en skogsbrand kan leda till många besparingar. Den främsta är människoliv. På liknande sätt kan pandemi föreställas, en tidigt återhållen smitta kan skapa möjligheter att förstå den och bättre förmåga att hantera den. I detta exemplet saknas en gemensam struktur för initierandet av samverkan och en avsaknad av en gemensam helhetssyn.

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar ger förslag på att aktörer skall vara öppna inför andra aktörers perspektiv och medvetna om att för stor tilltro till eller ett ensidigt fokus på den egna situationsförståelsen kan leda till en sämre hantering av krisen (2017:41–42). Handboken vill ge riktlinjer till en öppen och tillitsbaserad krishantering mellan offentliga aktörer (2018:43–44), denna skall motverka ensidiga perspektiv och

konflikterande prioriteringsordningar. Dock ger handboken i kapitlet om detta förhållningssätt inget konkret svar för vem som ansvarar för att en gemensam situationsförståelse eller helhetssyn skall uppnås.

Regionens viktigaste uppdrag att förmedla sjukvård till befolkningen. Regionerna ansvarar även för den katastrofmedicinska krisberedskapen. Regionens sjukvård ska enligt sitt ansvar besitta en krisberedskap som tillåter att hantera följderna av en kris. För pandemin relevanta förmågor ska sjukvården kunna samverka horisontellt och vertikalt för att täcka det sjukvårdsbehov som finns. Det innebär exempelvis omplacering av patienter, samordna resurser så att de används där de behövs som mest, samverka olika vårdenheter emellan för att arbeta behovsbaserat samt att i förväg ha en planering för ökad användning av medicinsk utrustning och förbrukningsmaterial. För att uppnå de kraven som ställs på sjukvården förväntas dess aktörer att kunna samverka väl med varandra (Coronakommissionen, 2021:136–137).

Ansvaret för att kunna skydda riskgrupper anses av regeringen att ligga på de regionala och kommunala huvudmännen (Coronakommissionen, 2021:206). Människor i tillstånd som ökar risken för svårt insjuknande är de som räknas till riskgrupper och kan beskrivas som de mest sårbara enligt Coronakommissionen (2021:230). Var denna sårbarhet härstammar ifrån kan däremot anses diskuterbart enligt sårbarhetsparadigmen. Att endast se till personens sårbarhet utifrån ett individperspektiv anses otillräckligt och sårbarheten behöver istället spåras till ett bredare och djupare samhällsperspektiv (Wisner et al, 2012:19). Den politiska styrningen argumenteras för att vara en anledning på makro-nivå till att individer utsätts för sårbarheter (Ibid:20).

Till skillnad från inriktnings- och samverkansfunktionen som är temporär under krishanteringen behöver samverkan som aktivitet mellan aktörer pågå även under normalläge. Dels för att de tre grundprinciperna stadgar att verksamheten skall drivas enligt samma struktur under krishantering som under normalläge. Dela för att inkorporerad samverkan, kontaktpunkter och att arbeta på ett sätt som möjliggör kompatibilitet mellan aktörernas verksamheter beskrivs av metodmaterialet som avgörande för att närmare samverkan även skall fungera vid tidspressade och nya situationer som i krishantering. Samverkan i normalläget kan ske via gemensamma överenskommelser, konferenser eller andra initiativ, vem som ansvarar för den samverkan framgår däremot inte (MSB, 2018:82). Återigen finns en efterfrågan, i det här fallet från metodmaterialet, på mer samverkan från

krishanteringssystemets aktörer, men ansvaret för att den samverkan skall pågå kontinuerligt under normalläge är otydligt.

En möjlig förklaring till att samverkan mellan dessa aktörer inte är tillräckligt stark under normalläge kan förklaras med hur Bryson et al förklarar hur *sector failure* behöver ske innan samverkan mellan sektorer initieras. I detta fall handlar det nödvändigtvis inte bara om olika sektorer, men också regioner som inte är vana vid att samverka. *Sector failure* som begrepp beskriver hur en sektor eller grupp aktörer behöver uppfatta att de själva inte kan hantera en kris och därför vänder sig till andra aktörer utanför det vanliga samverkansnätverket för att uppbringa ytterligare resurser till krishantering. Samverkan mellan sektorer tenderar att fungera bättre när berörda aktörer redan ingår i existerande gemensamma nätverk med varandra (Bryson et al, 2006:46). För det svenska krishanteringssystemet, där det saknas tillräcklig samverkan vid ordinarie verksamhet i normalläge för att hantera påfrestningarna som kommer med en kris, innebär det att krisen redan har eskalerat till en svårhanterlig nivå innan samverkan börjar byggas upp. De tre grundprinciperna kommer därför behöva kringgås för att uppnå samverkan, men det kan ofta komma att göras senare än vad som är önskvärt.

I boken *Collaborative Crisis Management* kritiserar Fredrik Bynander i sitt kapitel *Vertical Collaboration During the 2014 Swedish Wildfire* en av tre grundprinciper i svensk krishantering, ansvarsprincipen (Bynander 2020:71). I kapitlet driver Bynander en argumenterande diskussion om att en revidering av denna princip behöver komma till stånd för att en mer effektiv samverkan mellan aktörer skall vara möjlig i framtiden. Det framgår utifrån intervjuer att samverkan hindrades på grund av, från brandchefens håll, rädslan för att komplicerade byråkratiska processer skulle ta värdefull tid och hindra dem i släckningsarbetet. Skogsbranden i Västmanland är ett exempel på situationer där krishantering på lokal nivå i Sverige inte fungerat och krisen därefter fått stora regionala konsekvenser.

Analysen landar därför i att svenskt krishanteringssystem, med sina grundprincipstadgade ansvarskedjor lägger mycket vikt vid att alla aktörer ska ansvara för samverkan. När en viktig aktör inom systemet inte visar sig mottaglig för att initiera samverkan tidigt i en kris öppnar det upp för att få konsekvenser genom flera delar av krishanteringssystem. Att det finns likheter mellan problemens typ, samverkansproblem och ansvarsförvirring, öppnar upp för en avslutande diskussion och slutsatser utifrån de kausala samband som hittats mellan dessa problem och de tre grundprinciperna.

Avslutning

Diskussion och slutsatser

Utifrån studiens ledande frågeställning om huruvida grundprinciperna leder till sårbarheter i svenskt krishanteringssystem har ett flertal exempel lyfts. Först och främst påvisar Coronakommissionens rapport på att svenskt krishanteringssystem omfattas av en förvirring hos dess aktörer kring vem som har ansvar för vad. En problematik som analysen finner är att svenskt krishanteringssystem bygger på två viktiga byggstenar; samverkan och ordinarie förvaltningsstrukturer. Paradoxalt nog saknas det förtydliganden om ansvar för samverkan vid normalläge. Enligt grundprinciperna och metodmaterialet ska ansvaret i kris tas av den som har det vid normalläge. Det är även tydligt med att samverkan behöver ske under normalläge för att fungera väl under krishantering, men metodmaterialet hjälper inte aktörer att förstå vem som har det ansvaret. Vidare finns det inte bara en förvirring kring vem som har ansvaret, utan också en efterfrågan på ett tydligare ledarskap i samordningen av krishantering. Som exemplet med smittskyddsläkare runt om i landet vilka saknar en överordnad ansvarig för den helhetliga smittspårnings- och provtagningsstrategin.

Den gemensamma helhetsbilden som behövs för att aktörer i krishanteringssystemet ska kunna samordnas och inriktas byggs inte heller den på kontinuerlig samverkan under normalläge. Samordningskansliets uppdrag att producera dessa lägesbilder kan antas vara svårt att uppfylla för dess personal från ungefär 20 olika aktörer som helt plötsligt skall bedriva en verksamhet som är bärande för krishanteringen. Oavsett har regeringen inte följt krishanteringssystemets ordinarie struktur där redan befintliga aktörer med ordinarie ansvar ska lösa krisen, istället har en helt ny verksamhet startats för att att samordning ska kunna ske. Detta går hand i hand med vad Bynander skriver om branden i Västmanland 2014, att krishanteringen inte handlade om att följa grundprinciperna, utan istället om att hitta sätt att i stunden lösa de problem som uppstår i en kris. Oavsett om det är bättre att ett krishanteringssystem tillåter att nya aktörer skapas eller befintliga att omorganisera sig i nya konstellationer så visar detta på att svenskt krishanteringssystem inte agerar efter dess grundprinciper.

Tillsammans med det teoretiska ramverket som sårbarhetsparadigmen erbjuder och underlaget som omfattar denna studie visar analysen på att det finns en tydlig ansvarsförvirring och

Samverkansproblematik som går att återfinna under tidigare krishantering inom samma system. Vissa av de svårigheter krishanteringssystemet upplever under hanteringen av pandemin påtalades redan under lärandet från skogsbranden i Västmanland. Metodmaterialet som har utvecklats och implementerats sedan dess har ämnat lösa dessa problem, men har uppenbarligen inte nått fram till ett önskvärt resultat. Med tanke på att de problem som är återkommande rör två av de främsta ledorden i svenskt krishanteringssystem; ansvar och samverkan, visar det sig tydligt att dessa är systembundna problem. Det finns tydliga tendenser som visar hur dessa problem kan spåras till grundprinciperna och att grundprinciperna därmed leder till att krishanteringssystem som omfattas av sårbarheter.

Studien har i sin design hanterat forskningsfrågans *hur* så till vida att den förklarar en korrelation mellan de tre grundprinciperna och flera systembundna sårbarheter i svenskt krishanteringssystem som i sin tur gör Sveriges befolkning mer sårbar inför en pandemi sett till studiens fall. Krishanteringssystemet visar sig omfattas av samverkansproblematik och ansvarsförvirring som är bortom ett metodmaterial att lösa. Under krisens gång har det visat sig, precis som under tidigare kriser, att aktörerna inom krishanteringssystemet behöver gå utanför dess ramar i syfte att hantera krisen.

Studien har även öppnat upp för att svara på den kontrafaktiska delen av designen. Exempelvis kan det anses rimligt att hävda att om grundprinciperna inte funnits hade inte regionernas smittskyddsläkare upplevt avsaknaden av ledning i smittspårnings- och provtagningsarbetet. En tydligare ledning i det arbetet hade kunnat styras av en nationell plan från Folkhälsomyndigheten. Ansvar som så tydligt läggs på regionerna i detta avseende skulle kunna plockas upp av Folkhälsomyndigheten där en struktur förmedlas nedåt via en central punkt i en paraplystruktur. Kanske hade inte heller regionerna arbetat separat i silos med olika struktur och därför istället varit mer kompatibla med varandra när samverkan initierades.

Vad studien vidare behöver erkänna är att alla problem som finns inom krishanteringssystemet kanske inte är direkt bundna till de tre grundprinciperna. För Sveriges del var det länge sedan landet drabbades av en smitta så stor att det krävts samhällsomvälvande restriktioner för att hantera denna och alla brister i arbetet kan inte tillskrivas de tre grundprinciperna. Däremot kan många av dem spåras till politiska beslut. När smittskyddsläkare ute i regionerna påtalade problemet med att de ska påtala brister hos sina huvudmän till desamma huvudmännen valde regeringen att inget göra åt saken. När kriser

annars kan vara en katalysator för förändring av politiskt styrda verksamheter verkar svenskt krishanteringssystem omfattas av en frånvaro av politisk vilja att göra förändringar i systemets utformning.

Studien har förtydligat mycket av de slutsatser som tidigare arbeten kommit fram till. Att svenskt krishanteringssystem omfattas av problem som kan härledas till dess grundprinciper. Samverkansproblemen bygger i mångt och mycket på att den ordinarie förvaltningsstrukturen inte omfattas av tillräckligt mycket samverkan för att vara effektiv. Utifrån de tre grundprinciperna som krishanteringssystemet bygger på idag behöver tydligare ansvarsbeskrivningar för samverkan under normalläge. Metodmaterialet som har ämnat lösa de problem som tidigare har identifierats

Det sårbarhetsparadigmen har bidragit till i studien är dock att ge en tydligare syn på att förändringar som görs på aktörsnivå inom systemet och nya metodmaterial ändå inte verkar ha tillräcklig effekt på de problem som tidigare har rapporterats om. Resultatet av denna studie visar sig vara att grundprinciperna leder till systembundna sårbarheter och att dessa är svåra att lösa.

Vidare forskning

Som följd av denna studie kan vidare forskning ta ett par alternativa spår. Dels kan den undersöka politikernas intressen i att ett krishanteringssystem bygger på de tre svenska grundprinciperna. Är det lättare för politiker att undvika ansvarsutkrävande efter en kris om det kan hävdas att ansvaret för krishantering ligger på ordinarie verksamheter? En sådan studie kan, istället för att rikta in sig på att undersöka krishanteringssystemet dyka ner i hur den politiska och mediala diskursen om ansvarsutkrävande har tagit form under pandemin. En sådan studie är intressant då det, oavsett politiskt styre, alltid kan antas vara i regerande makts intresse att inte kunna utkrävas ett lika stort ansvar under krishantering. Eftersom krishantering är ett så väldigt komplext ämne med flera dimensioner och ofta innehållande brister kan det vara bekvämt för sittande politiker att distansera sig från ansvaret.

En annan ingång för en vidare studie är att ytterligare utveckla sårbarhetsparadigmen som teori för att undersöka hur politisk strategisk styrning kan leda till att utsätta befolkningar för sårbarheter. Att tala om att endast personer är sårbara och vidare prata om hur ett system kan vara sårbart kan möjliggöra för en större kompetens och därigenom förändring av system som

innehåller systembundna fel. Denna studie kan fortsätta bygga på en svensk kontext och de tre grundprincipernas utformning för att fortsätta problematisera och sedan förklara hur dynamiken mellan aktörer och dess samverkan kan ta form under normalläge för att fungera

Referenser

Tryckta källor

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. och Sundelius, B. (2017, 2 upplagan) *The politics of crisis management*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bynander, F., Nohrstedt, D. (2020) *Collaborative Crisis Management: Inter-Organizational Approaches to Extreme Events*. New York: Routledge.

Deverell, E., Hansén, D. och Olsson, E-K. (2015) *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.

Kelman, Ilan. (2020) *Disaster by choice, how our actions turn natural phenomenon into catastrophes*. Oxford University Press

Lindvall, J. (2007) *Fallstudiestrategier*. Statsvetenskaplig Tidskrift 2007, årg 109 nr 3

M. Bryson, J, C. Crosby, Barbara, Middleton Stone, Melissa. (2006) *The Design and Impementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature*. University of Minnesota

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2018) *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar Utgåva 4*. Advant Produktionsbyrå Tryck: DanagårdLiTHO

Statens Offentliga Utredningar. (2021) *Sverige under Pandemin volym 1 Smittspridning och Smittskydd*

Elektroniska källor

Asp, V., Bynander, F., Daléus, P., Deschamps-Berger, J., Sandberg, D. och Schyberg, E. (2015) *Bara skog som brinner?.* Stockholm: FHS/Crismart

Bergstrand, Kelly, Mayer, Brian, Brumback Babette & Zhang, Yi. (2015). *Assessing the Relationship Between Social Vulnerability and Community Resilience to Hazards. Social Indicators Research, Vol. 122, No. 2, pp. 391-409.*

Flyvbjerg, B. (2006). *Five Misunderstandings About Case.Study Research. Qualitative Inquiry. Vol 12 (2), s. 219-245.*

Kelman, I., Gaillard, J. C., Lewis, J., Mercer, J. (2016) *Learning From The History Of Disaster.* Springerlink.com

Lewis, J., Kelman, I. (2010) *Places, people and perpetuity: Community capacities in ecologies of catastrophe.* Hämtad från <https://www.acme-journal.org/index.php/acme/article/view/866>

L. Comfort , B. Wisner , S. Cutter , R. Pulwarty , K. Hewitt , A. Oliver-Smith , J. Wiener , M. Fordham , W. Peacock & F. Krimgold (1999) *Reframing disaster policy: the global evolution of vulnerable communities, Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards, 1:1, 39-44, DOI: 10.3763/ehaz.1999.0105*

Wisner, B., Kelman, I. (2012) *Framing disaster: Theories and stories seeking to understand hazards, vulnerability and risk.* Hämtad från: https://www.researchgate.net/profile/Ben-Wisner/publication/311535065_Framing_disaster_theories_and_stories Seeking_to_understand_Hazards_vulnerability_and_risk/links/584f18b908aecb6bd8d026d9/Framing-disaster-theories-and-stories-seeking-to-understand-Hazards-vulnerability-and-risk.pdf