

Kris i samhället

En intervjustudie om samhällets krishanterares
syn på begreppet kris i samhället

CHRISTOFFER WEDEBRAND, BJÖRN NEVHAGE OCH MISSE WESTER



Christoffer Wedebrand, Björn Nevhage och Misse Wester

Kris i samhället

En intervjustudie om samhällets krishanterares syn på begreppet kris i samhället

Bild/Cover: © 2014 Alexey Akindinov. *Chernobyl: Last day of Pripyat*. Källa:
<http://www.akindinov.com/images/phocagallery/gallery/Chernobyl/chernobyl.jpg>. Licens och friskrivningsklausul: Attribution-ShareAlike 4.0 International,
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>.
Bildbank: WikimediaCommons.

Titel	Kris i samhället
Title	Societal crisis
Rapportnr/Report no	FOI-R--4288—SE
Månad/Month	Juni
Utgivningsår/Year	2016
Antal sidor/Pages	73
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
FoT-område	Välj ett objekt.
Projektnr/Project no	I105161
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Inom det svenska krishanteringssystemet används flera olika centrala begrepp. Exempelvis extraordinära, allvarliga och särskilda händelser. Samt inte minst kris. Begreppen återfinns bland annat i juridiska föreskrifter som reglerar verksamheten för kommunala, regionala och centrala aktörer. På så vis kan de antas påverka vad dessa aktörer gör. I vissa fall vållar definitioner oreda. Men en god definition kan tänkas medföra positiva effekter för krisberedskapen. Genom att klargöra saker och ting. Vägleda aktörernas handlande. Samt hjälpa dem förstå varandra.

I en tidigare studie undersökte *Totalförsvarets forskningsinstitut* (FOI) på uppdrag av *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) innebörden av ett centralt begrepp inom det svenska samhällets krisberedskap. Nämligen just kris i samhället. Föreliggande studie kan ses som en fortsättning på densamma. Huvudfokus ligger på att undersöka hur begreppet förstås av de offentliga aktörer vilka kan anses ha i uppdrag att hantera kriser i det svenska samhället.

Studiens övergripande syfte är att finna kriterier som kan ligga till grund för en definition av begreppet. Ett syfte är dessutom att försöka ta ställning till kriterierna i fråga. I studien kombineras två skilda metoder. Dels en begränsad litteraturstudie, dels intervjuer som tolkas med hjälp av tematisk analys. På grundval av den tematiska analysens resultat förs en fördjupad diskussion.

Intervjuerna visade att begreppet kris i samhället kan tolkas på en rad olika sätt. Sammantaget uttryckte de intervjuade studiedeltagarna skilda ståndpunkter gällande kriterier för begreppet inom temana hot, brådska, avbrott, överraskning, osäkerhet, omfattning och samverkan. En fråga gällde dessutom om en situation är en kris i samhället bara av det skälet att den upplevs vara det.

I den fördjupade diskussionen utreder vi och tar ställning till flera av studiedeltagarnas ståndpunkter. Somliga ståndpunkter delar vi medan vi motsätter oss andra. Vidare skiljer vi mellan två typer av kriterier; dels kriterier för krisbegreppet rent generellt, dels vissa hypotetiska kriterier för begreppet kris i

samhället mer specifik. Dessutom påtalar vi behovet av vidare utredning av särskilt somliga av kriterierna.

På grundval av analysen och den efterföljande fördjupade diskussionen anser vi att kriser hotar omfattade mål och värden. Därigenom utgör de avbrott från det normala. Vidare präglas kriser av brådska, i meningen att man ligger eller riskerar hamna efter ett pågående händelseförlopp som leder till ett möjligt negativt utfall. Dessutom är utfallet, vad som i slutändan händer, osäkert vid kriser. Angående när kriser i allmänhet blir kriser i samhället i synnerhet, kan det anses ske då särskilda samhällsvärden hotas, då krisen når en viss omfattning, eller då hanteringen av krisen kräver samverkan mellan flera aktörer. Eller så är det när allt detta händer på en och samma gång.

Vårt sätt att se på kris ligger på många sätt nära andra forskares definitioner. Men det särskilda med vårt synsätt anser vi vara att vi har utrett kopplingarna mellan de i definitionen ingående kriterierna och så relaterat dem sinsemellan, nyanserat deras innebörd och därmed preciserat vad vi närmare bestämt menar. Samt alltså att vi har funnit tänkbara kriterier för när kriser övergår till att bli kriser i samhället.

Nyckelord: Kris, kris i samhället, definition, hot, brådska, avbrott, överraskning, osäkerhet, samhällsvärden, omfattning, samverkan.

Summary

A range of central concepts are used within the crisis management system of Sweden. For example so called extraordinary and serious events. As well as crisis, of course. Among other things, the concepts are used in regulations that control the activities of municipal, regional and national public actors. Hence, they might be supposed to affect what these actors actually do. Sometimes definitions cause confusion. But a good definition can possibly lead to positive effects for the crisis management. By clarifying things. Guiding the actions of the actors. And by helping them to understand each other.

In an earlier study, the *Swedish Defense Research Agency* (FOI), at the request of the *Swedish Civil Contingencies Agency* (MSB), examined a central concept for the crisis management of the Swedish society. Namely societal crisis. The present study can be viewed as a continuation of this. Focus is put on investigating how the concept is understood by those public organizations, who could be argued to have the responsibility of managing crises in the Swedish society.

The study's main objective is to find criteria to a definition of the concept. Another objective is try to take a stand upon the criteria. The study combines two kinds of methods. Namely a limited literature review, as well as interviews which are analyzed using thematic analysis. An in depth discussion is carried out on the basis of the results of the thematic analysis.

The interviews showed that the concept of societal crisis can be interpreted in various ways. Taken together, the participants expressed different opinions regarding criteria for the concept in the thematic areas of threat, urgency, disruption, surprise, uncertainty, magnitude and collaboration. Also, a specific question was whether a situation becomes a societal crisis only because of the fact that it is perceived to be so.

In our discussion we examine the views of the participants, and also take a stand upon several of them. While we share some views we oppose others. Further, we

distinguish between two different kinds of criteria; on the one hand criteria for the concept of crisis on a general level, and on the other hand some hypothetical criteria for the concept of societal crisis more specifically. Also, we point out the need for further research regarding especially some of the criteria.

On the basis of the analysis and the discussion, we argue that crises threaten embraced goals and values. Thereby they constitute disruptions in relation to normality. Further, crises are characterized by urgency, in the sense that one has fallen or risks falling behind an ongoing sequence of events leading up to a possible negative impact. Also, the result or turn-out is uncertain during crises. Regarding when crises in general becomes societal crises more specifically, according to our results, it could be argued to happen when certain societal values are threatened, when the crisis reaches a certain magnitude, or when the management of the crisis requires collaborative efforts between several actors. Or it's when all of this happens at the same time.

Our way of viewing crises has a lot in common with other researchers' definitions. But what we argue is distinct about our perspective, is that we have investigated the connections between the criteria of the definition and thereby put them in relation to each other, nuanced the meaning of the criteria, and thereby also specified what we mean. And also that we have found hypothetical criteria for when crises evolves into societal crises.

Keywords: Crisis, societal crisis, definition, threat, urgency, disruption, surprise, uncertainty, societal values, magnitude, collaboration.

Innehållsförteckning

1	Inledning	9
1.1	Bakgrund	9
1.2	Syfte och frågeställning	11
2	Metod	13
2.1	Kvalitativ ansats	13
2.2	Litteraturstudie.....	13
2.3	Kvalitativa intervjuer	14
2.3.1	Motivering och val av datatyp och insamlingsmetod.....	14
2.3.2	Motivering och val av urvalsstrategi.....	15
2.3.3	Motivering och val av studiepopulation och urvalskriterier	15
2.3.4	Analys av intervjudata	19
3	Om begreppet kris i samhället	21
3.1	Resultat från litteraturstudie	21
3.2	Tematiskt ramverk.....	23
4	Tematisk analys	26
4.1	Inledande kommentarer	26
4.2	Analysens resultat	27
4.2.1	Kriser i samhället utgör hot	27
4.2.2	Kriser i samhället präglas av brådska	30
4.2.3	Kriser i samhället utgör avbrott från normala situationer	32
4.2.4	Kriser i samhället är överraskande.....	33
4.2.5	Kriser i samhället präglas av osäkerhet	34
4.2.6	Kriser i samhället har en viss omfattning	35
4.2.7	Kriser i samhället kräver samverkan	37
4.2.8	Kriser i samhället är objektiva företeelser	38
4.3	En mångfald av synsätt.....	39
5	Fördjupad diskussion	40
5.1	Diskussionens syfte och upplägg	40
5.2	Om hotet.....	40
5.3	Om brådskan.....	45

5.4	Om avbrottet från det normala	47
5.5	Om överraskningen.....	48
5.6	Om osäkerheten.....	49
5.7	Om omfattningen och samverkan	50
5.8	Om objektiviteten	51
6	Slutsatser	53
	Referenser	59
	Bilaga A: Föregripande av viss kritik	62
	Bilaga B: Kris i samhället Intervjuguide	66

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Att definiera saker och ting – alltså att säga vad de är – orsakar lätt huvudbry. Kanske har du som läsare just nu ett bord framför dig. Ett bord som du har ställt eller lagt olika föremål på. Som din kaffekopp, häftapparat eller denna rapport. Kanske har du också en ganska klar bild av vad ett bord är för något. Men tänk efter: Vad är ett bord *egentligen*? Ett svar är att de är skivor med fyra ben. Med en sådan definition blir dock frågan om inte bord kan ha tre, två eller ett ben – eller om de måste ha ben över huvud taget. Ett annat svar är att bord är ytor man kan placera föremål på, som du kanske har gjort med din kaffekopp. Men då blir istället frågan om inte hatthyllor, golv och stolar också utgör bord. Hur man än vrider och vänder på det dras man med avgränsningsproblem. ”Varför måste vi ens definiera saker och ting?”, kanske någon utbrister, ”Det är ju bara krångligt!”

Inom Sveriges krishanteringssystem används en mängd olika begrepp. De återfinns bland annat i juridiska dokument som reglerar verksamheten för kommunala, regionala och centrala aktörer. För att bara nämna några har vi begrepp som extraordinära, allvarliga och särskilda händelser. Liksom incident-, kontinuitets- och riskhantering. Alla dessa begrepp har mer eller mindre tydliga definitioner. Men varför bör vi då ha dem?

Låt oss som exempel titta på den kommunala nivån: Ett tänkbart skäl är att definitioner klargör skyldigheter. Kommuner är ålagda att hantera extraordinära händelser. Men utan en uppfattning om vad som ryms inom begreppet, tycks det inte finnas några gränser för kommunernas ansvarsområde. Ett annat tänkbart skäl är att definitioner påverkar vilka resurser som kan användas under krishantering. För när en situation bedöms vara en extraordinär händelse kan man fatta beslut om att inrätta en särskild krisledningsnämnd. Men återigen, en sådan bedömning förutsätter att vi har en någotsånär klar uppfattning om begreppets innebörd. Ett

ytterligare tänkbart skäl är att definitioner påverkar planeringsarbetet. Det förefaller svårt att förebygga extraordinära händelser, om vi inte har en aning om vad de är för något. Och hur ska vi kunna samverka och nå samförstånd sinsemellan, om vi inte menar samma sak med alla dessa begrepp?

Även om vi upplever definitioner som krångliga, verkar det alltså som att de spelar viss roll. Visserligen ställer de ibland till med oreda. Men i bästa fall kan de klargöra saker och ting. Vägleda vårt handlande. Och hjälpa oss förstå varandra.

*Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tidigare fått i uppdrag att analysera begreppen kris och nationell händelse. I dialog med MSB utvecklades arbetet till att analysera deras befintliga definition av begreppet kris i samhället, samt att identifiera alternativa kriterier för en ny definition. Resultaten presenterades i FOI memo 5326 *Identifiering och test av alternativa kriterier för begreppet "kris i samhället"*.¹*

Bakgrunden till uppdraget var att MSB såg ett behov av att revidera de befintliga bedömningsgrunder, som för närvarande sätter ramarna för vilka risker och andra oönskade händelser som väljs ut för djupare analys vid arbetet med den *nationella risk- och förmågebedömningen* (NRFB). Närmare bestämt: 1) kris i samhället och 2) nationell händelse.² MSB uttryckte att det fanns stora problem avseende avgränsningar utifrån ovanstående två bedömningsgrunder, i synnerhet som 1) antalet händelser som faller inom dem blir enormt då de passar in på ett stort antal händelser, 2) typen av händelser som kan påverka politiska eller sociala skeenden inte anges i klartext utan förväntas uppskattas på ett synnerligen otydligt sätt och 3) händelser som i sig själva eller i sina konsekvenser inte är avgränsade i tid gör

¹ Nevhage, Björn & Molin, Lena & Wester, Misse (2015) *Identifiering och test av alternativa kriterier för begreppet "kris i samhället"*, proj.nr. E13450, memo nr. FOI Memo 5326, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 4

² Winehav, Magnus & Lindstedt, Ulrika & Källström, David & Borg, Kerstin (2014), *Risker och förmågor 2013: Redovisning av regeringsuppdrag om nationell- risk och förmågebedömning*, publ.nr. MSB658 april 2014, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, s. 17, 98

det svårt att urskilja en specifik händelse liksom även de specifika konsekvensernas egenskaper från andra förändringsprocesser i samhället.³

Enligt ovan verkar det rimligt att anta att definitioner spelar roll, även om de ibland är krångliga att arbeta med. Särskilt kan väl detta antas gälla ett för samhällets krisberedskap⁴ så centralt begrepp, som just kris i samhället.

Föreliggande studie kan ses som en fortsättning på nämnda memo. Men den är utförd på FOI:s egna initiativ, och saknar formell koppling till memots uppdragsgivare. I studien sökte vi genom intervjuer ta reda på hur begreppet kris i samhället förstås av tjänstemännen vid de myndigheter och andra offentliga organisationer, som kan anses ha i uppgift att hantera just kriser i samhället. Målet med intervjuerna var att finna tänkbara kriterier för en definition av begreppet, liksom att finna nyanser inom dessa kriterier. Eftersom det är oklart vad kriser i samhället egentligen är, ansåg vi dessa aktörers perspektiv vara relevant. Åtminstone för att få ingångsvärden till en begreppsdiskussion.

Rapporten ska ses som ett inlägg i en pågående diskussion om innebörden av begreppen kris eller kris i samhället. Som sådan vänder den sig huvudsakligen till akademiska forskare inom krishanteringsfältet. Men vår förhoppning är att också andra intresserade läsare ska ha glädje av den.

1.2 Syfte och frågeställning

Det övergripande syftet med studien var att finna kriterier till begreppet kris i samhället, för att i förlängningen kunna nå en teoretiskt förankrad och praktiskt användbar definition. Med att definitionen ska vara teoretiskt förankrad avser vi att den ska utgå från vetenskaplig litteratur inom området krishantering och närliggande fält, men samtidigt beakta de krishanterande samhällsaktörernas

³ Ibid s. 4-5

⁴ Krishantering och krisberedskap förstås synonymt i föreliggande rapport.

perspektiv. Med att den ska vara praktiskt användbar avser vi att den bland annat ska kunna vara MSB behjälplig inom ramen för arbetet med NRFB – liksom även vara till nytta för andra aktörer som arbetar med krisberedskap. Ett syfte var dessutom att försöka ta ställning till identifierade kriterier. Så skedde genom en fördjupad diskussion, som tog sin utgångspunkt i vår tolkning av de synsätt studiedeltagarna uttryckte vid intervjuerna.

Vi hävdar att rapporten har en såväl praktisk (samhällelig) som teoretisk (inomvetenskaplig) relevans. Den bör anses praktiskt relevant eftersom vi alltså härigenom sökt åtgärda ett av MSB upplevt problem inom ramen för NRFB, och därigenom förhoppningsvis bidra till ett säkrare samhälle. Den bör anses teoretiskt relevant eftersom ingen tidigare studie oss veterligt på detta breda sätt har sökt förankra en definition av begreppet kris eller kris i samhället inom såväl det teoretiskt akademiska som praktiskt professionella krishanteringsfältet.

Forskningsfrågorna var:

- 1) Hur förstås begreppet kris i samhället inom den offentliga profession som har i uppgift att hantera kriser i det svenska samhället?
- 2) Hur bör en definition förhålla sig till dessa synsätt?

2 Metod

2.1 Kvalitativ ansats

För att uppfylla studiens övergripande syfte använde vi oss av två kombinerade metoder. Närmare bestämt dels en mindre litteraturstudie, dels intervjuer som analyserades med hjälp av en tematisk analys. Den huvudsakliga metoden var mot bakgrund av syftet just intervjuerna.

Studien hade en kvalitativ ansats. Kvalitativa metoder anses lämpliga att använda de gånger det som ska undersökas är bristfälligt förstått och definierat, eller då det undersökta är djupt rotat i studiedeltagarnas personliga kunskap eller förståelse, samt då deltagarna fyller en specialiserad roll i samhället och deras uppfattningar därmed är av särskilt intresse.⁵ Vi bedömde därför ett kvalitativt angreppssätt som rimligt. Som antytts saknas för närvarande en gemensam förståelse och definition av begreppet kris i samhället. Dessutom ville vi alltså undersöka hur begreppet förstås inom den profession som kan anses ha i uppgift att hantera kriser i det svenska samhället, varför just deras perspektiv var av intresse.

2.2 Litteraturstudie

I arbetet med rapporten genomförde vi en begränsad litteraturstudie, genom läsning av främst vetenskapliga artiklar. Anspråket med litteraturstudien var på intet sätt att representativt söka redogöra för hur man ser på begreppen kris eller kris i samhället inom akademien. Snarast var syftet endast att på grundval av identifierade definitioner formulera ett initialt och hypotetiskt tematiskt ramverk att använda i analysen av det empiriska materialet (och därmed även finna nyanser

⁵ Ritchie, Jane & Lewis, Jane & McNaughton Nicholls, Carol & Ormston, Rachel (2014) *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students & Researchers*, uppl. 2, Los Angeles: Sage Publications Ltd, s. 37-38

inom dessa teman), liksom att använda stoffet från definitionerna för att vid behov stimulera intervjuerna med studiedeltagarna.

2.3 Kvalitativa intervjuer

2.3.1 Motivering och val av datatyp och insamlingsmetod

En skiljelinje går mellan s.k. naturligt förekommande data (data som existerar oberoende av forskningsprocessen) och genererad data (data som skapas i och med forskningsprocessen). Särskilda egenskaper med genererad data anses bland annat vara att den nedtonar forskarens roll till förmån för deltagarna, som därmed ges utrymme att direkt och uttalat delge sina tolkningar och förståelser.⁶ Att insamla genererad data bedömdes lämpligt, då vi önskade undersöka hur begreppet kris i samhället förstås av nämnda tjänstemän.

Närmare bestämt använde vi oss under datainsamlingen av intervjuer. Även om fokusgrupper anses vara lämpliga bland annat då det fenomen som undersöks är av abstrakt och begreppslik natur, anses de samtidigt mindre lämpliga då studiedeltagarna är geografiskt utspridda, eller då det råder maktrelationer dem emellan.⁷ Att begreppet kris i samhället kan anses komplext talar visserligen för att vi borde använt oss av fokusgrupper. Å andra sidan bedömde vi intervjuer som mest lämpliga, dels då vi ansåg det vara svårt att sammanföra relevanta aktörer, dels då det genom deras respektive ansvarsområden antogs skulle råda maktrelationer dem emellan med eventuell negativ inverkan på resultaten.⁸

Intervjuguiden bifogas som *Bilaga B: Kris i samhället Intervjuguide*, och i densamma finns specificerat vad varje kluster av frågor fyllde för funktion. Att notera angående guiden är att endast frågorna på den första nivån (markerade med

⁶ Ibid s. 53-55

⁷ Ibid s. 56-59

⁸ Ibid s. 56-59

svart punkt) var sådana vi ställde till alla deltagare, medan övriga nivåers frågor var ställdes vid behov.⁹

2.3.2 Motivering och val av urvalsstrategi

Som urvalsstrategi använde vi oss av en förening av medvetet urval och bekvämlighetsurval. Vid medvetna urval väljs deltagarna medvetet, alltså eftersom de representerar en specifik typ i relation till vissa nyckelkriterier. Vid bekvämlighetsurval väljs deltagarna på grundval av vem som är tillgänglig.¹⁰ Då vi alltså ville undersöka hur begreppet kris i samhället används av tjänstemännen vid de offentliga aktörer som kan anses ha i uppgift att hantera kriser i samhället, ansåg vi det medvetna urvalet vara den bäst lämpade strategin. Inom dessa ramar sökte vi sedan upp de personer med vilka FOI hade etablerade kontakter.

Närmare bestämt intervjuades 10 personer. Vid kvalitativa urval är storleken som regel tämligen liten. Det beror bland annat på att syftet vid sådana studier inte är att uttala sig om det studerade fenomenets omfattning, utan snarare dess natur. Det räcker därför att fenomenet förekommer endast en enda gång, för att hamna på den analytiska kartan. Urvalsstorleken bör avgöras mot bakgrund av faktorer som populationens heterogenitet (ju större ju fler deltagare), antalet urvalskriterier (ju fler ju fler deltagare) och tillgängliga resurser.¹¹ På grund av begränsade resurser i synnerhet i form av tid, då studiedeltagarna torde kunna anses relativt lika i det avseendet att de alla representerade offentliga krishanteringsaktörer, liksom till följd av relativt få urvalskriterier enligt nedan, bedömde vi urvalet som tillräckligt.

2.3.3 Motivering och val av studiepopulation och urvalskriterier

Det första steget i utformningen av urvalet är att definiera studiepopulationen; alltså den övergripande helhet från vilket urvalet tas. Att fastställa

⁹ Vi utgick härvidlag från praktiska föreskrifter i bl.a.: Ibid s. 148-149

¹⁰ Ibid s. 112-116

¹¹ Ibid s. 117-118

studiepopulationen kräver överväganden om vilken population som i relation till forskningsfrågorna kan ge den rikaste och mest relevanta informationen, liksom om det finns subgrupper till populationen som av skilda skäl bör exkluderas, eller om det omvänt finns ytterligare grupper som bör inkluderas.¹²

Studiepopulation var alltså enligt ovan tjänstemännen vid de offentliga aktörer som kan anses ha i uppdrag att förebygga eller hantera kriser i samhället – på antingen lokal, regional eller central nivå. Eventuella subgrupper vi valde att exkludera var privata aktörer och/eller frivilliggrupper. Dessa aktörer kan förvisso anses utgöra mycket viktiga beståndsdelar i Sveriges krisberedskapssystem. Likaså kan man hävda att de offentliga aktörernas engagemang i en kris somliga gånger följer först som en reaktion på de frivilligas insatser och krav. Vi vill alltså på intet sätt förringa dessa aktörers betydelse för samhällets krisberedskap. Men framförallt av praktiska skäl var vi tvungna att avgränsa oss. I sammanhanget av denna begränsade studie såg vi inte heller några andra grupper att inkludera.

För att finna tänkbara sätt att se på begreppet kris i samhället, valde vi alltså att intervjua representanter från offentliga aktörer som kan anses ha i uppgift att hantera just kriser i samhället – vad dessa kriser nu än må vara. Vi menar inte att aktörernas perspektiv nödvändigtvis är det enda rätta. Som för övrigt framgår i analysen nedan uttryckte de vitt skilda ståndpunkter, vilket gör det svårt att ens tala om aktörernas perspektiv som någonting enhetligt. Men eftersom de kan anses ha i uppgift att hantera kriser i samhället är deras synpunkter relevanta att beakta.

En avgörande fråga är såklart om intervjuade aktörer verkligen kan anses ha i uppgift att hantera kriser i samhället. Frågan diskuteras utförligt i *Bilaga A: Föregripande av viss kritik*, och sker främst med utgångspunkt i vissa juridiska dokument. Sammanfattningsvis menar vi att det åtminstone givet dessa dokument inte föreligger några hinder för att anse att aktörerna fyller en sådan uppgift.

¹² Ibid s. 120-121

Nedan redogörs de formella urvalskriterier som vägledde valet av deltagare. Sådana kriterier avgör vilka inom den övergripande studiepopulationen som behöver representeras, och med vilken grad av mångfald. Vid medvetna urval väljs som nämnts deltagarna ut eftersom de representerar en typ i relation till vissa nyckelkriterier – alltså eftersom de äger egenskaper som är relevanta för studien. Kriterierna bör därför säkerställa att urvalet av deltagare främjar en förståelse av det fenomen man undersöker. Ett andra krav är dock att kriterierna gör urvalet så heterogent som möjligt inom ramarna för den definierade studiepopulationen, för att främja en allsidigare belysning av det studerade fenomenet i fråga.¹³

Ett primärt urvalskriterium var att deltagaren verkade eller nyligen verkat (sedan som mest ett år) inom en organisation som arbetar inom krishanteringsfältet (t.ex. genom sitt sektors- eller geografiska områdesansvar). Ett andra primärt urvalskriterium var att deltagaren som person inom organisationen fyllde en krishanterande funktion, i meningen inom densamma hade i uppgift att uttolka och/eller praktiskt tillämpa begreppet kris i samhället eller närliggande begrepp (som extraordinär händelse).

Ovanstående urvalskriterier var primära i meningen att samtliga deltagare var tvungna att uppfylla dem. Ett sekundärt kriterium var att deltagarens organisation var verksam på en av tre administrativa nivåer, och att varje nivå i slutändan representerades. Möjliga värden för denna variabel var lokal, regional och nationell nivå. Detta kriterium var sekundärt, i meningen att inte varje deltagare var tvungen att uppfylla alla dess värden men dock åtminstone ett av dem.

I *Figur 1: Urvalsmatris* nedan sammanställs urvalskriterierna överskådligt. De två övre raderna betecknar de primära urvalskriterierna, medan den nedre betecknar det sekundära urvalskriteriet med antalet studiedeltagare angivna inom parentes.

¹³ Ibid s. 116, 131-133, 135

Cellen ”Övrigt” i matrisen betecknar en studiedeltagare som inte ville delta i egenskap av representant för en organisation, utan som ”privatperson med kunskaper och erfarenheter inom krishantering”.



Figur 1: Urvalsmatris avseende studiedeltagare

De primära kriterierna såg vi som relevanta då studiedeltagarna kunde anses tillhöra studiepopulationen – och därmed vara relevanta för studiens syfte och forskningsfrågor – endast så långt desamma uppfyllde dem. Det sekundära kriteriet såg vi som relevant då det medförde en högre grad av heterogenitet i urvalet än vad som annars vore fallet, med en förhoppningsvis allsidigare belysning av det studerade fenomenet (dvs. begreppet kris i samhället).

Mer konkret kontaktades de deltagare som verkade eller nyligen verkat inom en organisation vars verksamhet till del regleras av juridiska dokument som *lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, *förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion*, *förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*, med flera, vilka ålägger offentliga aktörer på såväl lokal, regional som nationell nivå att bedriva verksamhet som bl.a. syftar till att hantera kriser.

Exempel på offentliga aktörer inom det svenska krisberedskapssystemet från vilka vi intervjuade representanter är därför på lokal nivå kommuner

(säkerhetssamordnare), på regional nivå länsstyrelser (beredskapshandläggare), och på nationell nivå centrala myndigheter.¹⁴

2.3.4 Analys av intervjudata

Intervjudata analyserades tematiskt. Så kallad tematisk analys innebär att med stigande abstraktionsnivå successivt indela data i tematiska områden. Så sker genom att man förser data med etiketter alltefter hur man tolkar dess innebörd, varmed de datafragment förenas i grupper som behandlar samma ämne. Etiketterna i fråga kan antingen vara ordagranna redogörelser av studiedeltagarnas egna uttryckssätt, eller vara formuleringar som på en högre abstraktionsnivå än den ordagranna lydelsen fångar datas djupare innebörd. Men etiketterna kan även vara på förhand givna genom att vara härledda från exempelvis litteraturen.¹⁵

För att uppnå en systematik i arbetet men samtidigt göra rättvisa åt datas innebörd valde vi att förena de två senare tillvägagångssätten. På så vis fick studien en såväl deduktiv som induktiv prägel. Den var deduktiv genom att vi på grundval av de genom litteraturstudiet identifierade kriterierna för begreppet kris eller kris i samhället formulerade ett initialt ramverk utifrån vilket vi analyserade och tematiskt indelade data. Den var induktiv genom att vi även riktade särskild uppmärksamhet mot om studiedeltagarna tillskrev begreppet kris i samhället definierande kriterier som inte identifierades genom litteraturstudiet. På detta sätt sökte vi konstruera ett övergripande ramverk av tvärsnittstyp för systematiskt kunna bedöma vidden av datas innebörd, och så finna teman i data som inte uppträdde på ett ordnat sätt.

¹⁴ Om dessa aktörers roll inom den svenska krisberedskapen, se: Deschamps-Berger, Jenny (2015) *Förutsättningar för krisberedskap i Sverige*, FHS bet. 930/2011, Försvarshögskolan/CRISMART, s. 23-27, 31-32

¹⁵ Ritchie, Jane & Lewis, Jane & McNaughton Nicholls, Carol & Ormston, Rachel (2014), s. 271-272

Sammantaget använde vi oss alltså av en kvalitativ analys av tematisk typ, med såväl induktiva som deduktiva inslag. Rent praktiskt följde vi de två analysstegen 1) datahantering och 2) abstraktion och tolkning.¹⁶

Avseende datahantering bekantade vi oss först med intervjudata, vilken vi sedan initialt insorterade i det tematiska ramverk vi konstruerade på grundval av de genom litteraturstudien identifierade kriterierna, ett ramverk vilket vi även sökte utbygga genom att rikta särskild uppmärksamhet mot eventuella nya kriterier som påtalades av studiedeltagarna. Dessa resultat utvärderade vi sedan kritiskt, för att undersöka eventuella andra möjliga sätt att sortera data på ett mer koherent sätt. I nästa steg – abstraktion och tolkning – analyserade vi på ett än djupare sätt sorterad data, med syftet att skapa och tolka mer analytiska teman. Mer konkret undersökte vi härvidlag inom varje tema alla relevanta datafragment, för att undersöka vidden av och mångfalden hos de synpunkter studiedeltagarna uttryckte. Därigenom rörde vi oss från studiedeltagarnas faktiska ord, till att destillera mer abstrakta teman och begrepp som täckte in de underliggande dimensioner som förekom inom det övergripande temat i fråga. Vi var två stycken som läste och indelade råmaterialet i teman, medan en tredje person stämde av gjorda indelningar.

¹⁶ För analysstegen se: Ibid s. 278-282, 310-311

3 Om begreppet kris i samhället

3.1 Resultat från litteraturstudie

Syftet med litteraturstudien var att finna somliga enligt forskare definierande kriterier för begreppen kris eller kris i samhället, för att på grundval av dem bilda ett initialt och hypotetiskt tematiskt ramverk att använda i en första sortering och analys av intervjudata. Ambitionen med litteraturstudien var på intet sätt att representativt återge hur forskare som grupp använder begreppet. Nedan redogörs ett axplock av ordagranna och ej översatta definitioner från litteraturstudiet.

Hermann föreslår följande definition: "[...] a situation that threatens the high priority goals of the organization, restricts the amount of time available for response, and surprises decision-makers by its occurrence, thereby engendering high-levels of stress."¹⁷ Sammantaget anses alltså kriser utgöra eller präglas av 1) hot, 2) brådska och 3) överraskning.

Milburn, Schuler och Watman föreslår följande definition: "[...] we define an organizational crisis as: (a) opportunity for the organization to attain its current goals; or (b) demand or threat on the organization which either prevents the organization from attaining its goals or actually removes or reduces an organization's ability to attain its goals, that the organization seeks to resolve because the outcomes at stake are important and the resolution strategy is uncertain."¹⁸ Sammantaget anses alltså kriser utgöra eller präglas av 1) möjligheter (att uppnå rådande mål), 2) hot och 3) osäkerhet.

Keown-McMullan föreslår följande definition: "[...] it appears that for a situation to develop into a crisis there must be three elements present [...]: (1) a triggering

¹⁷ Refererad i: Milburn, Thomas W & Schuler, Randall S & Watman, Kenneth H (1983) "Organizational Crisis. Part I: Definition and Conceptualization", *Human Relations*, vol. 36:12, s. 1141-1160, s. 1143

¹⁸ Ibid s. 1144

event causing significant change or having the potential to cause significant change. Once this trigger is perceived by those in the organization it will cause a crisis if: (2) management feel that they are unable to cope with the change which has taken place; and (3) the trigger is so significant as to pose a threat to the survival of the organization.”¹⁹ Sammantaget anses alltså kriser utgöra eller präglas av 1) förändring/avbrott (i relation till en normal situation), 2) upplevd oförmåga att hantera förändringen/avbrottet och 3) hot.

Seeger, Sellnow och Ulmer föreslår följande definition: ‘Organizational crises are “specific, unexpected and non-routine events or series of events that create high levels of uncertainty and threaten or are perceived to threaten an organizations’ high priority goals”’²⁰ Sammantaget anses alltså kriser utgöra eller präglas av 1) överraskning, 2) avbrott (i relation till det normala), 3) osäkerhet och 4) hot.

Boin, ’t Hart, Stern och Sundelius föreslår följande definition: “Crises occur when core values or life-sustaining systems of a community come under *threat*. [...] Crises typically and understandably induce a sense of *urgency*. [...] In a crisis, the perception of threat is accompanied by a high degree of *uncertainty*.”²¹ Sammantaget anses alltså kriser utgöra eller präglas av 1) hot, 2) brådska och 3) osäkerhet.

Pearson och Clair föreslår följande definition: “An organizational crisis is a low-probability, high-impact situation that is perceived by critical stakeholders to threaten the viability of the organization and that is subjectively experienced by these individuals as personally and socially threatening. Ambiguity of cause, effect and means of resolution of the organizational crisis will lead to disillusionment or

¹⁹ Keown-McMullan, Caroline (1997) ”Crisis: when does a molehill become a mountain?”, *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, vol. 6:1, s. 4-10, s. 8-9

²⁰ Seeger, Matthew W & Ulmer, Robert R (2001) “Virtuous Responses to Organizational Crisis: Aaron Feuerstein and Milt Cole”, *Journal of Business Ethics*, vol. 31, s. 369-376, s. 369

²¹ Boin, Arjen & ’t Hart, Paul, & Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2005) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 2-3

loss of psychic and shared meaning, as well as to the shattering of commonly held beliefs and values and individual basic assumptions. During the crisis, decision making is pressed by perceived time constraints and colored by cognitive limitations.”²² Sammantaget anses alltså kriser utgöra eller präglas av 1) låg sannolikhet, 2) hot, 3) osäkerhet(/tvetydighet/begränsad förståelse), 4) brådska.

Olsson föreslår följande definition: ”In this paper, crises are [...] not only perceived as threats, but also as opportunities for communities, organisations [sic!] and individual actors both to strengthen resilience and increase their reputation and agency.”²³ Sammantaget anses alltså kriser utgöra eller präglas av 1) hot och 2) möjligheter.

3.2 Tematiskt ramverk

Som en första sammanställning av de enligt forskarna definierande kriterierna sammanfattade vi dem enligt nedan. Kris eller kris i samhället kan alltså anses utgöra eller präglas av åtminstone:

- 1) Hot (mot prioriterade mål, organisationens överlevnad, systemets struktur och grundläggande värden och normer, osv.)
- 2) Möjligheter (att uppnå rådande mål, för samhällen och organisationer och individer att styrka sin resiliens och sitt rykte och sin handlingsfrihet, osv.)
- 3) Brådska (genom begränsad tid för respons, osv.)
- 4) Överraskning (genom krisens inträffande, genom att vara oväntade, osv.)
- 5) Låg sannolikhet

²² Pearson, Christine M & Clair, Judith A (1998) “Reframing Crisis Management”, *The Academy of Management Review*, vol. 23:1, s. 59-76, s. 66

²³ Olsson, Eva-Karin (2014) “Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 22:2, s. 113-125, s. 114

- 6) Osäkerhet (avseende strategi för hantera krisen, krisens orsaker och konsekvenser, omständigheter i allmänhet, osv.)
- 7) Avbrott (i relation till normala situationer och rutiner, osv.)
- 8) Upplevd oförmåga att hantera avbrottet

På grundval av dessa kriterier formulerade vi nedanstående initiala och hypotetiska tematiska ramverk, att använda i analysen. Somliga av kriterierna slog vi samman, dels då vi upplevde dem mycket lika, dels för att få ett mer lätthanterligt ramverk. Det hypotetiska tematiska ramverket blev som följer:

- 1) Kriser i samhället utgör hot
 - a. Därmed kan omfattade²⁴ mål och värden påverkas negativt
 - b. Därmed kan de även utgöra möjligheter, då hot per definition inte har på förhand bestämda utfall, men dock potential att leda till negativa utfall
 - c. Därmed kan det uppstå brister i förmågan att hantera dem, då de inte annars skulle utgöra hot, eftersom utfallet då vore på förhand bestämt
- 2) Kriser i samhället präglas av brådska
 - a. Därmed måste de hanteras snabbt innan de omfattade målen och värdena påverkas negativt
- 3) Kriser i samhället utgör avbrott från normala situationer
 - a. Därmed ligger de utanför vardagliga rutiner
 - b. Därmed är de även osannolika, då förutsättningen för att en omständighet ska vara en normal situation är att den är mer sannolik än andra situationer

²⁴ Med att målen och värdena är omfattade menar vi att de omfattas – delas – av någon eller något. De är alltså mål och värden för någon eller något.

- 4) Kriser i samhället är överraskande
 - a. Därmed är det svårt att förutsäga när krisen ska inträffa
- 5) Kriser i samhället präglas av osäkerhet
 - a. Därmed är deras orsaker och utfall oklara, liksom även vilka åtgärdsstrategier som är mest verkningsfulla

Ramverket användes som ett första sorteringsverktyg i analysen av intervjudata. Det användes alltså för att skapa ordning i det empiriska materialet. Men vi sökte även rikta särskild uppmärksamhet åt eventuella kriterier för kriser i samhället som påtalades av studiedeltagarna, som låg utanför ramverket i fråga. Likaså förhöll vi oss öppna för att behöva slå samman eller spjälka upp ramverkets kriterier. Dessutom sökte vi i analysen uppmärksamma vad inom varje tema som ansågs prägla just kriser i samhället. På detta sätt indelade vi inte bara data tematiskt, utan sökte också nyansera varje tema genom att finna olika dimensioner inom dem.

4 Tematisk analys

4.1 Inledande kommentarer

Under intervjuerna framkom att det upplevdes råda starka kopplingar mellan kriterierna för begreppet kris i samhället. Det innebar därför ibland en svårighet att i analysen skilja kriterierna åt, då de tenderade att flyta över i varandra, eller åtminstone förekomma tillsammans i samma mening. Vissa gånger sorterades därför en och samma intervjudata in i flera skilda teman. Analysen ska inte ses som det enda möjliga sättet att tolka data. Snarare utgör den en bland flera möjliga rimliga analyser, då datas komplexitet givetvis medger fler infallsvinklar.

Nedan följer en redogörelse av hur vi tolkade studiedeltagarnas syn på vilka kriterierna för kris i samhället. Redogörelsen utgör rapportens deskriptiva resultat. Analysen följs därefter av en fördjupad diskussion, där vi resonerar kring hur vi förhåller oss till dessa resultat.

Som påtalats ovan är inte syftet med kvalitativa studier att undersöka ett fenomenets omfattning, utan snarare att undersöka dess natur. Det räcker därför att en idé uttrycks en enda gång för att hamna på den analytiska kartan. I analysen fäste vi därför inte egentlig uppmärksamhet vid hur många av studiedeltagarna som hade den ena snarare än den andra åsikten om vad som kännetecknar kriser i samhället. Likväl indikerar vi nedan av språkliga skäl antalet som tycktes omfatta respektive ståndpunkt (en = 1; några = 2; flera = 3-5; majoriteten = 6-10).

Slutligen vill vi framhålla att den tematiska indelningen och underindelningen skedde på grundval av vad vi såg som explicit uttryckta åsikter. I flera fall implicerade vissa ståndpunkter andra åsikter i förlängningen.

4.2 Analysens resultat

Nedan redogörs den tematiska analysens resultat, dels med utgångspunkt i det hypotetiska ramverkets teman, dels utifrån de teman som genererades induktivt som ett resultat av intervjuerna.

4.2.1 Kriser i samhället utgör hot

Som framgår nedan var flera deltagare av åsikten att kriser i samhället i någon mening utgör hot. Men en deltagare påtalade en begreppslik distinktion härvidlag. Nämligen att kriser i samhället generellt inte utgör hot. Deltagaren tycktes alltså anse att kriser i samhället i de enskilda och konkreta fallen kan utgöra hot, men att detsamma inte gäller kriser i samhället som allmänna fenomen betraktade.

”För man kan inte säga att kriser i samhället generellt utgör ett hot. [...] Tillräckligt många små kriser, naturligtvis, kan ju kanske mer på en politisk nivå, regionalt eller nationellt, ge intrycket av att man inte är kompetent och villig att agera exempelvis. [...] Men... Mer än så tror jag inte man, skulle jag våga säga, om att kriser generellt utgör ett hot och vice versa.”

Avseende när någonting faktiskt blir ett hot och i förlängningen därmed också en kris, uttryckte en majoritet av deltagarna att en situation blir en kris i samhället först om det kan uppstå eller har uppstått brister i hanteringen. De tycktes alltså anse att en ofelbar förmåga att avvärja en inträffad situation utesluter att man kan anse den vara en kris, eftersom omfattade mål och värden då inte riskerar påverkas.

”Men om det är... Om man då med normalt menar att det är nånting som man är van att hantera och vet hur man hanterar det

när det dyker upp, och man har resurser för att hantera det, kapacitet och allting liksom. Då är det ju ganska svårt att se det som en kris. För att då ska ju inte heller effekterna av det bli så långtgående så att det påverkar dom här tre målen då. [Alltså regeringens tre uppsatta mål för samhällets krisberedskap, författarnas anmärkning.]”

I linje med detta uttryckte flera deltagare att kriser i samhället hotar omfattade mål och värden. De tycktes alltså se kriser i samhället som situationer med destruktiv potential i relation till någonting värdefullt. Det innebär inte att de nödvändigtvis ansåg att det värdefulla faktiskt har eller kommer att påverkas negativt, men väl att det åtminstone är ett möjligt utfall.

”Men det jag ser som centralt är att det är hotar nån slags skyddsvärden. [...] Det vill säga det får nån slags negativ verkan. För det... Som jag ser på begreppet kris så är det negativt. [...] Som jag uppfattar begreppet kris så är det nånting som är laddat, vilket innebär att det får negativa konsekvenser för nånting.”

I motsats till detta uttryckte några deltagare att kriser i samhället inte behöver hota omfattade mål och värden. De tycktes snarare anse att vad som gör en situation till en kris i samhället är att den kräver särskild hantering, exempelvis då den ”påverkar verksamheten” – men alltså inte nödvändigtvis hotar den.

Vidare uttryckte en deltagare att kriser i samhället kan få positiva konsekvenser. Deltagaren tycktes alltså anse att fastän att kriser är situationer med destruktiv potential i relation till någonting värdefullt, utesluter det inte att de också kan medföra ett positivt utfall – såsom erfarenheter och lärdomar.

Flera deltagare uttryckte att det *hotade* och inte det hotande avgör om det är en kris i samhället. De tycktes alltså anse att det är de mål och värden som hotas, snarare än vad som hotar dem, som avgör om en situation är en kris i samhället.

”Jag skulle vända på det och säga att det är väl egentligen vilka konsekvenser det skulle kunna ge. I mitt fall, om det hotar viktiga funktioner i samhället i stort, om det riskerar liv och hälsa för många olika människor, det är väl mer så skulle jag säga. Sen är det svårt att definiera mer, för risken är att man utesluter det, helt enkelt. Nej jag skulle säga att man tittar på konsekvenserna.”

Avseende vilka mål och värden som hotas vid kriser i samhället, påtalade några deltagare en distinktion härvidlag. En deltagare uttryckte att kriser i samhället kan hota mål och värden i utlandet (med hänvisning till svenska medborgare utanför Sveriges gränser), medan en annan deltagare uttryckte att kriser i samhället hotar mål och värden inom landet (också med hänvisning till svenska medborgare utanför Sveriges gränser).

Avseende vilka mål och värden som närmare bestämt hotas vid kriser i samhället, hänvisade en majoritet av deltagarna till regeringens tre uppsatta mål för samhällets krisberedskap (alltså liv och hälsa, samhällets funktionalitet och grundläggande värden), antingen genom att nämna dem i deras helhet eller vissa av dem (samhällsviktig verksamhet räknades här till denna kategori).

”Om man ska säga att det är en kris för samhället, verkligen då för, ja, hela samhället eller delar av det. Då behöver det ju vara nånting ändå som på ett eller annat sätt hotar dom här tre målen, värnandet av dom.”

Några deltagare uttryckte att freden och nationens suveränitet kan hotas vid kriser i samhället. Flera deltagare uttryckte att den subjektiva upplevelsen av tillit (i meningen förtroende för det offentliga) eller trygghet kan hotas vid kriser i samhället, liksom några hänvisade till ekonomi, kulturhistoria och miljö.

Vidare uttryckte några deltagare att kontextspecifika mål och värden kan hotas vid kriser i samhället. Det vill säga sådant som är mål och värden endast inom vissa sammanhang eller för vissa aktörer. I linje med detta tycks något kunna vara en kris i samhället i ett visst sammanhang, eftersom sådant som inom denna kontext är av värde hotas, medan samma situation inte behöver vara en kris i samhället i ett annat sammanhang, eftersom det hotade inte är av värde inom den kontexten.

”Det är ju också en del av kontexten naturligtvis, beroende på vem man är och på vilken nivå man är. Men jag brukar prata... brukar tänka liksom i form av olika kategorier av konsekvenser.”

4.2.2 Kriser i samhället präglas av brådska

Deltagarna tycktes använda begreppet brådska på olika sätt. Av deras svar framgick att brådska kan tolkas i såväl absoluta som relativa termer. Somliga deltagare tycktes alltså förstå brådska i absoluta termer. De föreföll med andra ord anse en situation brådskande om man är tvungen att agera inom en viss given mängd (exempelvis 1, 2, 3, 10, 100, osv.) av en viss typ av tidsenhet (exempelvis sekunder, minuter, timmar, osv.). Andra deltagare tycktes istället förstå brådska i relativa termer. De föreföll med andra ord anse en situation brådskande om man är tvungen att agera i förhållande till ett pågående händelseförlopp (alltså en händelsekedja som rör sig i riktning mot ett möjligt negativt utfall för omfattade mål och värden, oavsett vilken mängd och typ av tidsenheter det är fråga om tills detta utfall inträffar). I linje med detta tycks alltså en situation kunna vara icke

brådskande i den förra meningen, men väl brådskande i den senare. Exempelvis om det är något eller några år till det möjliga negativa utfallet, vilket inte innebär brådskande om man med detsamma menar minut- eller tim-bråttom, men väl kan innebära brådskande i meningen att det är ett pågående händelseförlopp som man har att förhålla sig till. Ett förlopp man måste vara i kapp för att kunna avvärja den möjliga negativa påverkan på omfattade mål och värden.

”Det som behöver till... Dom nya samverkansformer, eller dom liksom nya ansvarsförhållanden som behöver kluras ut, att det arbetet som behöver göras är såpass tidskrävande så att händelseförloppet på nått vis springer ifrån en. På det sättet kan det ju vara brådskande. Men det behöver ju... Det kan ju innebära att det brådskande kan vara att vi måste ha fått det här på fötter inom en månad eller ett halvår. Inte brådskande i meningen att det måste vara tim- eller minutbråttom, egentligen i det. Men visst att dom åtgärderna som behöver fås på plats för att kunna hantera den här händelsen, att dom ändå behöver vara i takt med eller gärna lite före händelseförloppet, snarare så.”

Flera deltagare uttryckte att kriser i samhället inte behöver präglas av brådskande. De hänvisade bland annat till smygande kriser (som framväxande antibiotikaresistens) eller långvariga sådana (som klimatförändring). Då de också föreföll tolka brådskande i absoluta termer, tycktes kriser som de nämnda inte anses brådskande, då de alltså inte kräver hantering inom en viss given mängd av en viss typ av tidsenhet (exempelvis fem timmar eller två dagar).

I motsats till detta uttryckte flera deltagare att kriser i samhället präglas av brådskande. De framhöll bland annat att krisen inte nödvändigtvis behöver hanteras inom minuter eller timmar, men att man förhåller sig till ett händelseförlopp.

”I dom allra flesta fall så, har det väl kommit kri... alltså att det är en kris, då ligger man i efterhand och måste hantera nånting så snabbt det bara går, där och då. På bästa möjliga sätt.”

4.2.3 Kriser i samhället utgör avbrott från normala situationer

Som framgår nedan uttryckte en majoritet av deltagarna att kriser i samhället utgör avbrott från normala situationer. Men deltagarna uttryckte olika uppfattningar om vad avbrottet från det normala innebär (vilket inte ska tolkas som att de nödvändigtvis såg dessa uppfattningar som sinsemellan uteslutande).

En deltagare uttryckte att vid kriser i samhället är händelsen i sig onormal. Deltagaren tycktes alltså anse att det är händelsen som sådan som är onormal vid kriser i samhället. Detta eftersom om händelsen inte är onormal, har det inte inträffat någonting som kan få ett annorlunda utfall än vad som är normalt, varför det inte heller kräver särskild hantering.

”Om man inte har det här avbrottet, eller avvikelser, då är det ju ingen kris skulle jag säga. [...] en kris, det måste ju vara någon händelse som har påverkan. Och har man inte den här påverkan, ja, då har det ju inte inträffat nånting. En kris kan inte gå obemärkt förbi i min värld. Och har man inte nått avbrott, har man inget avbrott, ingen störning, ja då är det förmodligen ingen kris. Utan då är det ju business as usual, så att säga.”

I kontrast till detta uttryckte en majoritet av deltagarna att följderna för berörda aktörer (rutiner/resurser) är onormala vid kriser i samhället. De hänvisade bland

annat till behovet att vid kriser i samhället tillgripa andra än ordinarie resurser och rutiner för att avvärja den negativa inverkan på omfattade mål och värden.

”Det är ju en skillnad på händelsen i sig och hanteringen av den. Det händer ju saker hela tiden, och det allra mesta hanterar vi inom ramen för våra vanliga mandat och arbetssätt och liksom linjeverksamhet och så vidare. Men det som särskiljer krissituationen är just att du inte kan jobba på som vanligt med dina vanliga arbetssätt och ändå förväntas lösa en process som skyddar dom här värdena.”

4.2.4 Kriser i samhället är överraskande

Flera deltagare uttryckte att kriser i samhället inte behöver vara överraskande. Vidare uttryckte flera deltagare att det faktum att kriser kan förutses utesluter att de är överraskande. Förvisso uttryckte flera deltagare att de ofta är överraskande, men att de inte av nödvändighet behöver vara det.

”Oväntad händelse, ja det är ju inte alltid det är så oväntat. Vi står inför till exempel ett större oväder, en snöstorm, och vi får förvarningar från SMHI men det blir ändå en kris så att säga, eller hanteras som det.”

I motsats till detta uttryckte flera deltagare att kriser i samhället är överraskande. Vidare uttryckte flera deltagare att det faktum att kriser kan förutses inte utesluter att de är överraskande. De framhöll bland annat att kriser fastän att de har förutsetts kan ignoreras och därför likväl vara överraskande, samt att kriser vid själva ögonblicket för inträffandet kan vara överraskande fastän att de förutsetts.

”Vissa kriser kan man så att säga förutsäga, man kan förutsäga att det kommer mest troligt att hända. Däremot själva händelsen, alltså just där och då, är det överraskande.”

4.2.5 Kriser i samhället präglas av osäkerhet

En majoritet av deltagarna uttryckte att kriser i samhället präglas av osäkerhet. Vidare uttryckte några deltagare att det faktum att osäkerheten kan minskas inte utesluter att kriser präglas av osäkerhet. De tycktes alltså anse att osäkerheten vid kriser i samhället aldrig kan minskas till en sådan grad att den helt upphör.

”Ja, men alltså, en del av det hela det är ju att man inte kan förutsäga vad som ska hända, helt enkelt. Att man inte riktigt kan överse händelseutvecklingen. Sen kan man styra det till en viss grad, men det är klart att en kris innebär ett element av osäkerhet. Och det är ju en del i det hela, att inte ha kontroll helt enkelt.”

I motsats till detta uttryckte en deltagare att kriser i samhället inte behöver präglas av osäkerhet, men att osäkerheten kan bidra till krisen. Deltagaren tycktes alltså anse att kriser i samhället förvisso kan orsakas eller förvärras av osäkerheten, men att de inte av nödvändighet behöver präglas av osäkerhet.

Avseende vad som närmare bestämt präglas av osäkerhet vid kriser i samhället, uttryckte flera av deltagarna att orsakerna inte nödvändigtvis behöver vara osäkra. I motsats till detta uttryckte en deltagare att även orsakerna är osäkra, medan en deltagare uttryckte att åtgärderna (vid hanteringen) inte behöver vara det.

”Ibland så är ju orsakerna jättetydliga. Väderpåverkan... orsaken kommer ju som en jättetydlig grej. Hur vi ska försöka att behandla väderpåverkan kan också vara jättetydlig. Om vi säger att det är massivt... Vi tar nederbördssidan. Men då är det ju just det här att hindra höga flöden, eller försöka arbeta sig förbi höga flöden. Så det är inte heller en överraskning på så sätt.”

Avseende vad som orsakar osäkerheten vid kriser i samhället, uttryckte en deltagare att osäkerheten kan bero på såväl egna brister som händelsen i sig. Deltagaren tycktes alltså anse att osäkerheten kan bero på en aktörs eget agerande, men också att krissituationer till sin natur kan vara sådana att deras osäkerhet inte helt kan undanröjas alldeles oavsett aktörens ansträngningar.

”Alltså det där kan ju bero på olika saker. Att man inte vet, så att säga, resultatet av det man gör eller vad man ska göra. Det kan ju bero på dels att man inte har förberett sig. Man har liksom inte gjort läxan riktigt. [...] Men det kan ju också vara för att man inte har informationen. [...] Eftersom man faktiskt inte har hela bilden. Så det är ju inte bara det att man egentligen inte vet. Man kan inte veta, hur ska man göra.”

4.2.6 Kriser i samhället har en viss omfattning

Som framgått ovan var flera deltagare av åsikten att vissa bestämda typer av värden hotas vid kriser i samhället. Som framgår nedan var flera deltagare dessutom av åsikten att kriser i samhället också har en viss omfattning. En uppfattning var att omfattningen bör tolkas i termer av antal berörda, medan en annan uppfattning var att den bör tolkas i termer av berörd nivå (notera att åsikterna inte nödvändigtvis är ömsesidigt uteslutande).

Avseende antal berörda vid kriser i samhället, uttryckte flera deltagare att kriser i samhället inblandar flera aktörer. De tycktes alltså anse att en situation, även om den är en kris, måste nå en sådan omfattning att flera aktörer inblandas för att den ska kunna vara en kris i samhället.

”Till exempel brand... Stor brand i skola under dagtid, skoltid. Det är en kris som kräver mycket av organisationen, men det är inte en kris i samhället. Men det är en kris för organisationen lokalt. Alltså just skolorganisationen och runt omkring det blir det en kris. [...] Men kommunen utanför det så att säga upplever det ju inte alls på samma sätt. Så där är det ju en kris som inte är en kris i samhället, men det är en kris i organisationen.”

I motsats till detta uttryckte några deltagare att kriser i samhället inte behöver inblanda flera aktörer. De tycktes alltså anse att en situation kan vara en kris i samhället utan att nå sådan omfattning att flera aktörer inblandas.

”Det är ju väldigt få situationer som inte berör flera sektorer, flera myndigheter, flera departement och så vidare. Men man skulle nog kunna tänka sig händelser av sån dignitet att dom skulle kunna kallas en samhällskris, men som ligger väldigt mycket inom en aktörs region, skulle jag säga. Jag tror det.”

Avseende berörd nivå vid kriser i samhället uttryckte flera deltagare att kriser i samhället inblandar andra aktörer än enskilda. De tycktes alltså att en situation, även om den är en kris, måste nå en sådan omfattning att den inblandar andra typer av aktörer än enskilda personer för att kunna vara en kris i samhället.

"I den liksom på mikronivå så finns ju den personliga krisen naturligtvis, som inte har nånting med samhället att göra, när någon närstående dör eller man utsätts för våld eller vad det nu kan vara. Det är ju en kris i liksom mikroformatet, som ju inte har nånting med samhällsnivån att göra."

I linje med det uttryckte några deltagare att kriser i samhället inblandar den nationella nivån. I motsats till detta, men likaledes i linje med att inblanda andra aktörer än enskilda, uttryckte flera deltagare att kriser i samhället kan inträffa på flera samhällsnivåer. Dessa senare tycktes alltså anse att begreppet samhälle är tillämpligt på fler av Sveriges geopolitiska/administrativa enheter (stadsdel, kommun, län/region, osv.) än den nationella nivån; dessa enheter tycktes alltså anses utgöra samhällen, varför också kriser inom dem kan vara kriser i samhället.

"Då får man ju titta på det samhället som är relevant. Det kan vara en ort, det kan vara en kommun, det kan vara ett län, det kan vara nationellt också. [...] Dom hänger ju ihop också. Till exempel ett nationellt avbrott kan ju påverka väldigt mycket lokalt. En lokal händelse kan ju påverka även nationellt. Och så vidare."

4.2.7 Kriser i samhället kräver samverkan

I likhet med hur flera deltagare var av åsikten att kriser i samhället har en viss omfattning, särskilt att kriser i samhället inblandar flera aktörer, liksom relaterat till behovet att vid kriser i samhället använda resurser och rutiner utöver det normala, uttryckte flera deltagare att flera aktörer måste samverka vid kriser i samhället. De tycktes alltså anse att de åtgärder som syftar till att avvärja situationens potentiellt negativa påverkan på omfattade mål och värden vid kriser

i samhället måste kräva samverkan mellan flera aktörer, då den i annat fall inte är en kris i samhället, alternativt inte är en kris alls.

”Och lite grann att det, ja vi sa förut också att det kräver samverkan mellan flera olika aktörer. Då är man lite grann inne på när normala resurser inte räcker till. Men att det krävs fler än en att hantera det.”

I kontrast till detta uttryckte en deltagare att flera aktörer inte nödvändigtvis behöver samverka vid kriser i samhället, eller att det åtminstone inte bör utgöra en del av definitionen av kris i samhället, men att det möjligen är en strikt deskriptiv del av vad det innebär och fordrar att hantera liknande situationer.

4.2.8 Kriser i samhället är objektiva företeelser

Som framgått ovan påtalade deltagarna flera kriterier för begreppet kris i samhället. En fråga är dock om det är dessa kriterier som i sig själva gör en situation till en kris i samhället, eller om upplevelsen av en situation som en kris i samhället – exempelvis genom att kriterierna upplevs uppfyllda fastän att de egentligen inte är det – innebär att situationen faktiskt också är en kris i samhället.

Flera deltagare uttryckte att detta att en situation upplevs vara en kris inte innebär att den är en kris. De tycktes alltså anse att en situation blir en kris i samhället genom att vissa relevanta kriterier rent faktiskt uppfylls, inte genom att de upplevs uppfyllas eller därför att situationen av andra skäl upplevs vara en kris i samhället.

”Och det är ju det här om... är det en kris för att medborgarna ser nånting som en kris, eller är det en kris utifrån att verksamheterna har problem att hantera nånting. Jag personligen är ju av den

uppfattningen att det är... det är ingen kris bara för att medborgarna uppfattar nånting som en kris, utan det är en kris först när vi inte kan hantera det [...].”

Men att kriser på sådant sätt tycktes betraktas som objektiva företeelser innebar inte att de också sågs som befriade från mer subjektiva faktorerers inverkan. Istället uttryckte flera deltagare att detta att en situation upplevs vara en kris kan orsaka en kris. Även om en situation alltså inte ansågs vara en kris därför att den upplevs vara det, föreföll alltså upplevelsen av situationen som en kris anses kunna ge upphov till en ny kris eller förvärra den redan föreliggande krisen.

”Om man bara har tillgång till en väldigt skev uppfattning av hur saker är så kan man ju... Kan ju var och en börja bete sig på ett sätt som spär på krisen också då.”

”Som jag sa innan, det behöver ju inte vara så märkvärdig händelse för att den enskilde uppfattar det som kris. Men om den enskilde i det fallet börjar skriva om det, och sprida en bild av det på nätet, så kan det där dra iväg och bli som en förtroendekris då istället.”

4.3 En mångfald av synsätt

Resultaten ovan visar att begreppet kris i samhället kan tolkas på flera olika sätt. I syfte att försöka nå en sammanhållen definition av begreppet fördes även en fördjupad diskussion kring analysens resultat. Resultaten från denna diskussion redogörs i kapitel 5.

5 Fördjupad diskussion

5.1 Diskussionens syfte och upplägg

Utöver att endast deskriptivt analysera hur man *kan* förstå begreppet kris i samhället, förde vi när analysen var avslutad en diskussion med en något mer normativ ambition. Resultaten från denna diskussion redogörs nedan.

Ambitionen var inte normativ i meningen att vi genom diskussionen menar oss slutgiltigt kunna slå fast hur man bör se på begreppet. Vad vi däremot försökte göra var att med utgångspunkt i de ståndpunkter som framkom genom analysen, väga för och nackdelar med identifierade kriterier och underliggande dimensioner.

Huvudsakligen skedde detta genom att vi försökte koppla kriterierna till varandra. Genom att undersöka hur kriterierna med underliggande dimensioner är logiskt relaterade sinsemellan sökte vi med andra ord ta ställning till vilka av dem som föreföll nödvändiga för krisbegreppet, och vilka som tvärtom tycktes överflödiga.

Om exempelvis vissa var och för sig rimliga kriterier föreföll hänga samman av logisk nödvändighet, på så vis att man inte tycktes kunna avfärda det ena av dem utan att samtidigt avfärda dem alla, beslutade vi oss för att behålla dessa kriterier. Om däremot ett kriterium inte tycktes kopplat till dessa andra kriterier av nödvändighet och det därigenom saknade tydliga argument, samtidigt som det kanske fanns annat som syntes tala mot det, valde vi att avfärda kriteriet.

Men inte alla argument har denna strikt logiska karaktär. För tydlighets skull redogörs dock alla argument explicit i texten, i samband med vart kriterium.

5.2 Om hotet

Angående om kriser i samhället utgör hot uttryckte en deltagare att kriser i samhället inte utgör hot generellt. Vi tar inte ställning till denna ståndpunkt. Däremot anser vi att distinktionen som sådan kan vara rimlig. Ungefär som att

cancer i det enskilda fallet utgör ett hot mot personens liv och hälsa, men att det faktum att cancer alls förekommer inte hotar mänskligheten i sin helhet, kanske man kan uttrycka det som att den enskilda krisen i samhället hotar sådant som är av värde, men att det faktum att sådana kriser alls förekommer inte nödvändigtvis hotar samhället i sin helhet. I den mån vi talar om kriser i samhället gör vi det i termer av den enskilda och specifika krisen.

En majoritet av deltagarna uttryckte att en situation blir en kris i samhället först om det kan uppstå eller har uppstått brister i hanteringen. Vi delar denna ståndpunkt. Åtminstone om man med brister i hanteringen avser att hanteringen är otillräcklig för att avvärja situationen eller dess konsekvenser. För som framgår nedan anser vi att kriser i samhället hotar omfattade mål och värden. Men om det inte i något enda fall kan uppstå brister i hanteringen är situationens utfall redan på förhand bestämt, i meningen att målen och värdena inte ens eventuellt kan påverkas negativt. I sådana fall är de inte hotade, varför situationen inte är en kris.

Flera deltagare uttryckte att kriser i samhället hotar omfattade mål och värden, medan några deltagare uttryckte att kriser i samhället inte behöver hota dessa – men likväl behöver hanteras. Vi delar alltså den förra ståndpunkten, det vill säga att mål och värden hotas. Men vi anser att även den senare ståndpunkten förmedlar viktiga insikter. Om nämligen en situation inte i något enda avseende hotar några mål och värden, utan tvärtom i alla avseenden medför ett positivt eller åtminstone neutralt utfall, har vi svårt att se varför situationen alls skulle behöva hanteras. Tvärtom tycks det oss som att det är det faktum att något eller några mål och värden i åtminstone något avseende hotas som gör att situationen måste hanteras. Om en situation medför ett neutralt utfall har ju egentligen ingenting inträffat, och medför den ett positivt utfall är den ju önskvärd.

Man kan dessutom argumentera för att krisbegreppet blir meningslöst om det inte är så att situationer som är kriser hotar omfattade mål och värden. Man skulle då kunna fråga sig i vilket avseende dessa situationer i sådana fall skiljer sig från

andra situationer (där målen och värdena inte är hotade). Förutsättningen för att det ska vara meningsfullt att beteckna vissa situationer som kriser och andra inte, är ju att de är olika sinsemellan. Användandet av begreppet kräver alltså enligt vår mening att krissituationer skiljer sig från andra situationer, exempelvis just genom det faktum att vissa mål och värden riskerar att påverkas negativt.

Hotet ser vi därför som centralt för krisbegreppet. Däremot anser vi alltså att standpunkten att omfattade mål och värden inte behöver hotas förmedlar viktiga insikter. Nämligen, som vi argumenterar för nedan, att de inte av nödvändighet måste påverkas negativt.

Med några preciseringar vill vi nu utveckla hur vi tolkar innebörden av att kriser i samhället utgör hot. För det första föreslår vi att begreppet hot bör beteckna någonting som kan men inte måste medföra ett negativt utfall för omfattade mål och värden. Att det negativa utfallet kan men inte måste inträffa motiverar vi med hänvisning till vad vi anser vara en typisk förståelse av begreppet hot. Vi anser alltså att när vi använder begreppet hot, som när vi säger att något är hotat, menar vi språkligt att detta något kan påverkas negativt men att så inte måste vara fallet. När vi exempelvis talar om hotade arter menar vi något i stil med ”arter vilka löper påtaglig risk ($\geq 10\%$ inom 100 år) att dö ut inom ett område [...]”, för att använda *Nationalencyklopedins* (NE) definition.²⁵ Arterna måste alltså inte av nödvändighet dö ut, men de kan i värsta fall dö ut. På motsvarande sätt definierar NE begreppet hot bland annat som ”varning om möjlig obehaglig följd som talaren e.d. kan utsätta den tilltalade för, om denne inte handlar på önskat sätt” och ”i fråga om naturföreteelse som kan medföra negativ utveckling”.²⁶ Den obehagliga följden eller negativa utvecklingen måste alltså inte av nödvändighet inträffa, men kan i värsta fall kan göra det. Även ett utländskt lexika som *Oxford Dictionaries*

²⁵ ”Hotade arter”, *Nationalencyklopedin*,

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/hotade-arter> (hämtad 2016-04-27)

²⁶ ”Hot”, *Nationalencyklopedin*, [http://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/hot-\(1\)](http://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/hot-(1)) (hämtad 2016-04-27)

definierar begreppet hot (threat) på motsvarande sätt, nämligen som bland annat ”A person or thing likely to cause damage or danger” och ”The possibility of trouble, danger, or ruin”.²⁷ Återigen måste inte faran eller skadan av nödvändighet inträffa, men kan i värsta fall göra det. Detta för att ge bara några bland en uppsjö av exempel, även om det såklart också finns undantag från denna språkliga användning. Men vi menar också att hot bör ses som något som kan men inte måste medföra ett negativt utfall, eftersom vi ser utfallet som något som åtminstone delvis beror på hur väl berörda aktörer till syvende og sidst hanterar situationen.²⁸ Härmed har vi bara velat klargöra hur vi ser på begreppet hot som sådant. Vi menar inte att alla hot också utgör kriser (vilket ju bland annat kan anses bero på om det hotade är av värde). Men sammantaget avser vi alltså med begreppet hot något som kan men inte måste medföra ett negativt utfall för omfattade mål och värden.

För det andra, om vi alltså med att kriser i samhället utgör hot menar att de kan men inte måste resultera i ett negativt utfall, blir frågan om en situation inte längre är en kris när det negativa utfallet väl har inträffat. Vårt svar är att krisen inte nödvändigtvis upphör då den väl har påverkat omfattade mål och värden negativt. Att ett negativt utfall har inträffat i viss utsträckning utesluter ju inte att det kan inträffa också i mer omfattande grad. Så länge hotet i någon mån kvarstår bör därför situationen alltjämt kunna ses som en kris – enligt ovan är hotet centralt för krisen. Även en situation där ett mål eller värde redan har påverkats negativt (t.ex. 100 drunknade i en förlisning) kan därför vara en kris, förutsatt att de kan påverkas negativt igen (t.ex. 300 ytterligare drunknande om två timmar). Dessutom kan krisen tänkas ge upphov till nya och vidare kriser (t.ex. en förtroendekris gentemot färjebolaget) och därmed negativt påverka andra typer av mål och värden. Så länge situationen utgör ett hot kan den alltså vara en kris, även om hotet också i viss mån

²⁷ “Threat”, *Oxford Dictionaries*, Oxford: Oxford University Press, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/threat> (hämtad 2016-04-27)

²⁸ Nevhage, Björn & Molin, Lena & Wester, Misse (2015), s. 11

har realiserats. Om däremot hotet har realiserats i sådan utsträckning att det inte kan inträffa något vidare negativt utfall är situationen inte längre en kris.

För det tredje vill vi framhålla att om man betraktar hot som någonting som kan men inte måste medföra ett negativt utfall, utesluts inte att kriser i samhället också kan få positiva konsekvenser. Tvärtom är det förenligt med att krisen får ett positivt utfall. Däremot är det inte konstituerande för krisen som sådan. Kanske resulterar därför krisen i positiva saker som lärande och annat – men det är inte i kraft av detta situationen är en kris.

Flera deltagare uttryckte att det hotade och inte det hotande avgör om det är en kris i samhället. Vi delar denna ståndpunkt. Huvudsakligen eftersom vi alltså anser att kriser i samhället hotar omfattade mål och värden. Det centrala är därför att målen och värdena hotas, inte vad som närmare bestämt hotar dem. Men vi anser dessutom att det kan vara ett fruktbart sätt att skilja ut kriser i samhället från andra typer av kriser, att på detta vis hänvisa till det som hotas. En situation skulle således kunna bli en kris i samhället, inte därför att några värden i största allmänhet hotas inom ramen för samhället, men därför att vissa för samhället definierande värden (samhällsvärden om man så vill) hotas. Vilka dessa värden närmare bestämt bör anses vara är en annan fråga och diskuteras nedan.

En deltagare uttryckte att kriser i samhället kan hota mål och värden i utlandet, medan en annan uttryckte att kriser i samhället hotar mål och värden inom landet. Vi ser det som svårt att ta ställning till dessa ståndpunkter. Vad som talar mot att mål och värden i utlandet kan hotas vid kriser i samhället är att begreppet därmed blir väl brett och omfattande. Möjligen kan man dessutom invända att det vid sådana situationer är en kris i det samhället, men inte det egna samhället. Men kanske kan man nyansera och i viss mån förena ståndpunkterna, genom att hävda att hotade mål och värden i utlandet visserligen inte i sig utgör en kris i det egna samhället, men väl kan ge upphov till en sådan (exempelvis i form av en förtroendekris gentemot det offentliga). Frågan kräver ytterligare utredning.

Avseende vilka mål och värden som närmare bestämt hotas vid kriser i samhället hänvisade en majoritet av deltagarna till regeringens uppsatta mål för samhällets krisberedskap, några till freden och nationens suveränitet, flera till den subjektiva upplevelsen av tillit (i meningen förtroende för det offentliga) och trygghet, några till ekonomi, kulturhistoria och miljö, och några slutligen till kontextspecifika mål och värden. Vi anser alltså att det kan vara ett fruktbart sätt att skilja ut kriser i samhället från andra kriser, bland annat genom att hänvisa till vissa för samhället definierande värden (samhällsvärden). En avgörande fråga i sammanhanget blir då vilka dessa värden bör anses vara. Det är i sin tur kopplat till frågan om vem som tillåts definiera värdena och hur. Ett möjligt synsätt är att värdena växer fram genom sedvänja. I kontrast till detta (men inte nödvändigtvis uteslutande) är ett annat synsätt att värdena istället uttryckligen fastslås av vissa avgörande aktörer, som offentliga makthavare – i vilket fall exempelvis nämnda mål för samhällets krisberedskap (uppsatta av regeringen) skulle kunna ses som sådana för samhället definierande värden. Även andra mål och värden skulle kunna räknas till denna kategori, som vissa kommunspecifika värden, med flera. Åtminstone är detta några möjliga sätt att se på frågan. Men vilka värden som i så fall hotas vid kriser i samhället, av vem de definieras och hur, kräver ytterligare utredning.

5.3 Om brådskan

Angående om kriser i samhället präglas av brådska framgick av deltagarnas svar att brådska kan tolkas i såväl absoluta som relativa termer. Brådska i absoluta termer innebär att krissituationen måste hanteras inom en viss given mängd av en viss typ av tidsenheter (t.ex. 24 timmar). Brådska i relativa termer innebär istället att hanteringen måste ske i förhållande till ett pågående händelseförlopp (alltså en händelsekedja som rör sig i riktning mot ett möjligt negativt utfall för omfattade mål och värden). Vidare uttryckte flera deltagare att kriser i samhället inte behöver präglas av brådska, bland annat med hänvisning till smygande kriser, medan flera

deltagare i motsats till detta uttryckte att kriser i samhället präglas av brådska, i meningen att man vid kriser har ett händelseförlopp att förhålla sig till.

Vi delar den senare ståndpunkten, alltså att kriser i samhället präglas av brådska. Men vi menar att de präglas av brådska i relativ och inte nödvändigtvis absolut mening. För som tidigare nämnts menar vi att kriser i samhället utgör hot mot omfattade mål och värden. Det innebär att dessa situationer kan men inte måste få ett negativt utfall i förhållande till dessa mål och värden. Vi menar att förutsättningen för att ett utfall ska kunna inträffa är att det finns ett händelseförlopp som kan leda till detta utfall. Ingenting uppstår ju ur tomma intet (se den tillräckliga grundens princip).²⁹ Om det därför inte brådskar i åtminstone relativ mening, finns heller inget händelseförlopp som kan leda till det negativa utfallet. Det är i sådana fall en helt statisk och lika ofarlig som oföränderlig situation. Brådska ser vi därför som essentiellt kopplat till att kriser i samhället utgör hot. Däremot delar vi alltså ståndpunkten att kriser i samhället inte nödvändigtvis behöver präglas av brådska om brådskan tolkas i absoluta termer.

För att utveckla resonemanget ovan: Brådska i relativ mening innebär att behöva förhålla sig till ett pågående händelseförlopp. Om det inte brådskar i relativ mening finns därför inte något händelseförlopp. Men om det inte finns något händelseförlopp finns heller inget utfall som kan men inte måste vara negativt. Och finns det inget sådant utfall finns det heller inget hot och inte heller någon kris. Hotet förutsätter ju ett möjligt negativt utfall och krisen förutsätter ett hot. Med brådska vid kriser menar vi alltså att man ligger efter eller riskerar att bli omsprungna av ett pågående händelseförlopp. Ett förlopp man måste vara ikapp för att kunna avvärja ett möjligt negativt utfall.

²⁹ Det vill säga att det krävs en tillräcklig grund för att något ska kunna förhålla sig på det ena snarare än det andra sättet (som att ett påstående är sant eller ett faktum föreligger). Principen är svår att avfärda. För om man påstår att den är falsk, tycks det påståendet i sin tur kunna avfärdas utan grund.

5.4 Om avbrottet från det normala

Angående om kriser i samhället utgör avbrott från normala situationer uttryckte deltagarna olika uppfattningar om vad avbrottet från det normala innebär. En deltagare uttryckte att händelsen i sig är onormal vid kriser i samhället, eftersom ingenting annars kan anses ha inträffat. Medan en majoritet av deltagarna uttryckte att följderna för berörda aktörer (rutiner/resurser) är onormala vid kriser i samhället, exempelvis då man behöver tillgripa andra än ordinarie resurser och rutiner för att avvärja den negativa inverkan på de omfattade målen och värdena.

Vi delar ståndpunkten att händelsen i sig är onormal vid kriser i samhället. Åtminstone så länge omfattade mål och värden inte hotas vid detta normaltillstånd. För om situationen inte avviker från rådande tillstånd, där målen och värdena inte är hotade, kan den inte heller leda till en negativ påverkan på dessa mål och värden. För att knyta an till resonemanget kring brådska ovan har inget händelseförlopp inträffat, som kan men inte måste leda till ett negativt utfall, om situationen inte utgör ett avbrott från en situation där dessa mål och värden inte hotas. Tvärtom är förutsättningen för ett möjligt negativt utfall att situationen med dess händelseförlopp avviker från en normalsituation där utfallet är positivt eller neutralt. Har man inte detta avbrott har man därför inget hot och därmed inte heller någon kris. Hotet och krisen kräver alltså ett avbrott.

Men vi motsätter oss ståndpunkten att följderna för berörda aktörer (rutiner/resurser) nödvändigtvis är onormala vid kriser i samhället. Vad som talar för ståndpunkten är enligt ovan att en situation inte kan utgöra ett hot om det inte också kan uppstå brister i hanteringen. Bristerna i hanteringen kan visserligen vara kopplade till behovet att tillgripa andra än ordinarie resurser och rutiner. Nämligen om de ordinarie varit otillräckliga. Å andra sidan kan bristerna också tänkas bero på sådant som slarv eller inkompetens, och att man därför inte nyttjat ordinarie resurser och rutiner på ett riktigt sätt. I sådana fall krävs inte andra än ordinarie resurser och rutiner för att kunna hantera situationen, utan istället att ordinarie

resurser och rutiner används korrekt. Därmed tycks det inte råda någon essentiell koppling mellan behovet att tillgripa andra än ordinarie resurser och rutiner å ena sidan, och bristerna i hanteringen å andra sidan, och därmed i förlängningen att situationen utgör ett hot. Sammantaget kan förvisso kriser ibland bero på att ordinarie resurser och rutiner varit otillräckliga, varmed hanteringen kräver extraordinära medel. Men så verkar inte vara fallet av nödvändighet, och vi anser därför att det inte bör utgöra en del av definitionen.

5.5 Om överraskningen

Angående om kriser i samhället är överraskande uttryckte flera deltagare att så inte behöver vara fallet, samt att det faktum att kriser kan förutses också utesluter att de är överraskande. I motsats till detta uttryckte flera deltagare att kriser i samhället är överraskande, och att det faktum att kriser kan förutses inte utesluter att de är överraskande. Vi motsätter oss ståndpunkten att kriser i samhället nödvändigtvis är överraskande. Vad som talar mot att de måste vara överraskande är att flera situationer som benämns kriser åtminstone vissa gånger kan förutses. Exempelvis kraftiga oväder. Å andra sidan uttryckte alltså flera deltagare att något kan vara överraskande fastän att det har förutsetts, eftersom det därefter har ignorerats. Vi undrar om inte detta är att tänja på begreppet väl mycket.

Vad som dessutom talar mot att kriser i samhället måste vara överraskande är att det inte tycks råda någon essentiell koppling mellan överraskningen och det hot situationen utgör. Brådska (i relativ mening) och avbrott (i meningen händelsen) tycks enligt ovan mycket nära kopplade till kriteriet hot. Har man inte brådska eller avbrott har man heller inget hot. Men detsamma tycks inte gälla överraskningen. Tvärtom tycks det som att en situation kan vara helt förutsägbar, men ändå utgöra ett hot, präglas av brådska och utgöra ett avbrott. Visserligen kan överraskningen ofta tänkas vara orsaken till en bristfällig hantering, och därmed också till att situationen utgör ett hot och i förlängningen en kris. Vilket talar för ståndpunkten att kriser i samhället är överraskande. Men å andra sidan kan bristerna som antytts

ovan bero på en mängd andra orsaker. Det tycks alltså som att kriser i samhället inte av nödvändighet är överraskande, och vi anser därför att det inte bör utgöra en del av definitionen.

5.6 Om osäkerheten

Angående om kriser i samhället präglas av osäkerhet uttryckte en majoritet av deltagarna att så är fallet. I motsats till detta uttryckte en deltagare att kriser i samhället inte behöver präglas av osäkerhet. Avseende vad som närmare bestämt är osäkert uttryckte flera deltagare att krisens orsaker inte behöver vara det, medan en deltagare i motsats till detta uttryckte att även orsakerna är osäkra, och en deltagare uttryckte att åtgärderna inte behöver vara osäkra.

Vi delar ståndpunkten att kriser i samhället präglas av osäkerhet. Åtminstone osäkerhet avseende krisens utfall. Som nämnts menar vi med hot något som kan men inte måste medföra negativ påverkan på omfattade mål och värden. Annorlunda uttryckt har hotet inte ett bestämt utfall. Men förutsättningen för att man med absolut säkerhet ska kunna känna till ett framtida utfall är att detta utfall är determinerat – alltså att det av nödvändighet måste inträffa. I annat fall kan man bara känna till utfallet med varierande grad av rimlighet, men inte med absolut säkerhet. Absolut säkerhet om en situations utfall utesluter således att utfallet kan men inte måste inträffa. Istället antingen måste det då inträffa, eller måste det inte inträffa. Men i sådana fall utgör alltså inte situationen ett hot och därmed inte heller någon kris. I likhet med brådska (i relativa termer) och avbrott (i meningen händelsen) tycks osäkerheten essentiellt kopplad till hotet och därmed även krisen.

Men vi motsätter oss ståndpunkten att osäkerheten nödvändigtvis gäller också orsaker och åtgärder. Vad som talar för ståndpunkten är att sådan osäkerhet många gånger kan tänkas ge upphov till eller förstärka det hot situationen utgör. Men samtidigt tycks det saknas en essentiell koppling till hotet. En situation tycks alltså kunna utgöra ett hot trots att dess orsaker är kända. Exempelvis vid översvämning

orsakat av regn. Likaså tycks en situation kunna utgöra ett hot trots att man vet hur man bör hantera den. För även om oförmågan att hantera situationen enligt ovan är avgörande för att den ska kunna utgöra ett hot och därmed en kris, kan denna oförmåga bero på annat än just osäkerheten som sådan. Exempelvis när man vet hur man bör gå tillväga (t.ex. bygga fördämningar) men saknar resurser (som material och personal). Eftersom kriser i samhället alltså inte av nödvändighet tycks präglade av osäkerhet gällande orsaker och åtgärder, anser vi att det inte bör utgöra en del av definitionen.

5.7 Om omfattningen och samverkan

De kriterier som diskuteras nedan skulle kunna anses vara av en annan karaktär än ovanstående. Kriterier som hot, brådska, avbrott och osäkerhet skulle nämligen kunna anses vara allmängiltiga för kriser. Annorlunda uttryckt skulle de kunna anses vara kriterier som gäller för alla kriser. Detta bland annat eftersom de har en essentiell koppling till kriteriet hot, som kan anses avgörande för att en situation ska kunna vara en kris. I motsats till detta skulle nedanstående kriterier (i likhet med samhällsvärden ovan) kunna anses vara sådant som urskiljer kriser i samhället från andra kriser. Alltså sådant som gör en kris till en kris i samhället mer specifikt. Eftersom kriterierna på detta sätt har ett gemensamt drag, diskuterar vi dem tillsammans på ett övergripande sätt.

Flera deltagare var alltså av åsikten att kriser i samhället har en viss omfattning. En uppfattning var att denna omfattning bör tolkas i termer av antal berörda, medan en annan uppfattning var att omfattningen bör tolkas i termer av berörd nivå (inte alla uppfattningar tycks utesluta varandra). Avseende antal berörda uttryckte flera deltagare att kriser i samhället inblandar flera aktörer, medan några deltagare i motsats till detta uttryckte att så inte behöver vara fallet. Avseende berörd nivå uttryckte flera deltagare att kriser i samhället inblandar andra aktörer än enskilda, några deltagare uttryckte att de inblandar den nationella nivån, medan flera uttryckte att kriser i samhället kan inträffa på fler nivåer än den nationella.

Dessutom uttryckte flera deltagare att flera aktörer måste samverka vid kriser i samhället. Detta är relaterat såväl till att kriser i samhället har en viss omfattning som till behovet att använda andra än ordinarie resurser och rutiner. En deltagare uttryckte i kontrast till detta att samverkan möjligen är en deskriptiv del av vad det innebär av sådana situationer, men att det inte bör ingå i definitionen.

I likhet med resonemanget kring samhällsvärden ovan anser vi att kriterierna omfattning och samverkan kan vara fruktbara sätt att skilja ut kriser i samhället från andra typer av kriser. En kris skulle således kunna bli en kris i samhället mer specifik, först när den når en viss omfattning eller kräver samverkan mellan berörda aktörer. Men om båda kriterier måste uppfyllas för att något ska kunna vara en kris i samhället, och vilken omfattning som i så fall krävs, fordrar ytterligare utredning.

5.8 Om objektiviteten

Avslutningsvis uttryckte alltså flera deltagare att kriser i samhället är objektiva företeelser. Möjligen är inte detta ett kriterium bland andra, utan mer ett sätt att förhålla sig till kriterierna över huvud taget. Närmare bestämt är det en fråga om uppfyllandet av kriterierna i sig gör en situation till en kris i samhället, eller om själva upplevelsen av situationen kan innebära att den är en sådan kris. Flera deltagare uttryckte att detta att en situation upplevs vara en kris inte innebär att den är en kris. Vi ser det som svårt att ta ställning till denna ståndpunkt.

Vad som talar mot ståndpunkten att kriser är objektiva företeelser är det så kallade Thomas teorem, alltså att sådant som upplevs verkligt också blir verkligt i sina konsekvenser (i detta fall alltså att situationen behandlas som en kris eftersom den upplevs som en sådan). Å andra sidan kan man fråga sig varför man i så fall inte bara kan tala om upplevd kris kontra faktisk kris. Alltså varför man måste sammanblanda dem. I flera andra fall tycks vi ju skilja mellan upplevelsen av hur något är och hur detta något faktiskt är, trots att upplevelsen ytttrar sig i verkliga

konsekvenser. Exempelvis må en anorektiker uppleva sig tjock och därmed också behandla sig själv såsom tjock (verkligt i sin konsekvens). Det måste dock anses tveksamt om vi med rimlighet kan påstå att personen faktiskt också är tjock. En del i anorektikerns tillfrisknande kanske tvärtom ligger i att inse sig vara objektivt sett underviktig. Det tycks alltså inte självklart att vi annars anser ett ting, en person eller situation vara något visst, enbart till följd av den subjektiva upplevelsen. Frågan är därför varför kris eller kris i samhället skulle vara så subjektiva begrepp, när flera andra inte är det. Frågan kräver ytterligare utredning.

Relaterat till frågan om krisers objektivitet respektive subjektivitet är dessutom diskussionen om vilka värden som hotas vid kriser i samhället. Enligt ovan var en ståndpunkt att dessa kan vara kontextberoende. I sådana fall äger de inte objektiv existens, utan är snarast värden av det skälet att de upplevs vara det. Även frågan om vem som definierar de värden som hotas vid kriser i samhället och hur är kopplat till frågan om objektivitet kontra subjektivitet. Alltså vems eller vilkas (subjektiva) uppfattning som ska tillåtas avgöra vilka värden som i sammanhanget är relevanta. En diskussion om vilka mål och värden som hotas vid kriser i samhället bör därför beakta frågan om kriser i detta avseende är objektiva eller subjektiva, samt hur det objektiva och subjektiva i så fall hänger samman (kan exempelvis kriser ses som objektiva fenomen om värdena är subjektiva?; eller är de en blandning av objektivitet och subjektivitet?; osv.)

6 Slutsatser

Innan vi sammanställer rapportens slutsatser vill vi uppmärksamma vad vi ser som dess särskilda bidrag: Genom att låta studien bygga på såväl forskares definitioner som intervjuer med samhällsaktörer, har vi sökt förankra dess resultat i såväl det teoretiskt akademiska som praktiskt professionella krishanteringsfältet. Utöver att endast samla in tänkbara kriterier för begreppet kris i samhället, har vi på detaljnivå utrett deras innebörd och inbördes relationer, och därigenom också tagit ställning till flera av dem. Kopplat till detta utredande har vi också skiljt mellan två typer av kriterier, alltså dels kriterier för krisbegreppet generellt, dels kriterier för begreppet kris i samhället mer specifikt.

I studien genomfördes alltså intervjuer med vissa samhällsaktörer, som analyserades med hjälp av tematisk analys. Genom intervjuerna framkom följande: Angående om kriser i samhället utgör hot, uttryckte en deltagare att kriser i samhället generellt inte utgör hot. Avseende när någonting blir ett hot, uttryckte en majoritet av deltagarna att det är först när det kan uppstå eller har uppstått brister i hanteringen. I linje med detta uttryckte flera deltagare att kriser i samhället hotar omfattade mål och värden, medan några deltagare uttryckte att så inte behöver vara fallet. Vidare uttryckte en deltagare att kriser i samhället även kan få positiva konsekvenser. Dessutom uttryckte flera deltagare att det är det hotade och inte det hotande som avgör om det är en kris i samhället eller inte. Avseende vilka mål och värden som hotas vid kriser i samhället, påtalade några deltagare en distinktion härvidlag; en deltagare uttryckte att kriser i samhället kan hota mål och värden i utlandet, medan en deltagare uttryckte att kriser i samhället hotar mål och värden inom det egna landet. Avseende vilka mål och värden som hotas vid kriser i samhället uttryckte deltagarna flera skilda uppfattningar, men en majoritet hänvisade till regeringens uppsatta mål för samhällets krisberedskap.

Angående om kriser i samhället präglas av brådska, framgick av deltagarnas svar att brådska kan tolkas i såväl absoluta (viss mängd av viss typ av tidsenheter) som

relativa (att behöva förhålla sig till ett pågående händelseförlopp) termer. Flera deltagare uttryckte att kriser i samhället inte behöver präglas av brådska, och de föreföll då tolka brådska i absoluta termer. I motsats till detta uttryckte flera deltagare att kriser i samhället präglas av brådska, och de föreföll då tolka brådska i relativa termer. Angående om kriser i samhället utgör avbrott från normala situationer, framgick av deltagarnas svar att avbrottet kan tolkas såväl i termer av händelsen i sig, som dess följder för berörda aktörer (rutiner/resurser). En deltagare uttryckte att händelsen i sig är onormal vid kriser i samhället, medan en majoritet av deltagarna uttryckte att följderna för berörda aktörer är onormala vid sådana situationer. Angående om kriser i samhället är överraskande, uttryckte flera deltagare att de inte behöver vara det, medan flera deltagare i motsats till detta uttryckte att de visst är överraskande.

Angående om kriser i samhället präglas av osäkerhet, uttryckte en majoritet av deltagarna att kriserna gör det, medan en deltagare uttryckte att så inte behöver vara fallet. Det rådde dock delade meningar om vad som i sådana fall är osäkert. Flera deltagare uttryckte att krisens orsaker inte behöver vara osäkra. En deltagare uttryckte att osäkerheten kan bero på egna brister och händelsen i sig.

Flera deltagare uttryckte alltså att vissa bestämda typer av värden hotas vid kriser i samhället. Men flera deltagare uttryckte dessutom att kriser i samhället har en viss omfattning. Denna omfattning tolkades antingen i termer av antal berörda, eller i termer av berörd nivå. Flera deltagare uttryckte därför att kriser i samhället inblandar flera aktörer, medan några deltagare i motsats till detta uttryckte att de inte behöver göra det. Flera deltagare uttryckte alltså dessutom att kriser i samhället inblandar andra typer av aktörer än enskilda. I linje med detta uttryckte några deltagare att kriser i samhället inblandar den nationella nivån, och i motsats till detta men likaledes i linje med att inblanda andra aktörer än enskilda, uttryckte flera deltagare att kriser i samhället kan inträffa på flera samhällsnivåer (sublokal, lokal och regional, nationell nivå).

I likhet med hur flera deltagare var av åsikten att kriser i samhället har en viss omfattning, särskilt att kriser i samhället inblandar flera aktörer, liksom även relaterat till behovet att använda resurser och rutiner utöver det normala, uttryckte flera deltagare att flera aktörer måste samverka vid kriser i samhället.

Slutligen uttryckte flera deltagare att det faktum att en situation upplevs vara en kris inte innebär att den är en kris. Däremot uttryckte flera deltagare att upplevelsen kan ge upphov till en ny kris eller förvärra den redan föreliggande.

I en fördjupad diskussion tog vi ställning till den tematiska analysens resultat. Genom diskussionen – och av skäl vi inte upprepar – kom vi fram till följande: Vi anser att en situation blir en kris i samhället först om det kan uppstå eller har uppstått brister i hanteringen, om man med brister avser att hanteringen är otillräcklig för att avvärja situationen eller dess konsekvenser. Vidare anser vi att kriser i samhället hotar omfattade mål och värden. Dessutom bör det anses vara det hotade snarare än det hotande som avgör om en situation är en kris i samhället eller inte. Med hot avser vi något som kan men inte måste medföra ett negativt utfall för nämnda mål och värden. Vi anser att en situation kan vara en kris så länge hotet kvarstår i någon mån, även om det i viss utsträckning har realiserats i ett faktiskt negativt utfall. Och eftersom hot är något som kan men inte måste medföra ett negativt utfall, utesluts inte att kriser också kan få ett positivt utfall – även om det inte är på grund av detta positiva utfall situationen är en kris.

Vidare menar vi att kriser i samhället präglas av brådska i relativ (men inte absolut) mening, vilket innebär att man har ett pågående händelseförlopp att förhålla sig till, och vilket man bör vara ikapp för att kunna avvärja ett möjligt negativt utfall. Vi anser dessutom att kriser i samhället utgör avbrott från normala situationer, som händelser betraktade, åtminstone så länge omfattade mål och värden inte är hotade vid detta normaltillstånd. Men vi motsätter oss ståndpunkten att följderna för berörda aktörer (resurser/rutiner) nödvändigtvis är onormala vid kriser i samhället, och anser därför att det inte bör utgöra en del av definitionen av begreppet. Vi

motsätter oss också ståndpunkten att kriser i samhället nödvändigtvis är överraskande, och anser att det därför inte bör utgöra en del av en definition av begreppet. Vi menar att kriser i samhället präglas av osäkerhet, närmare bestämt av osäkerhet avseende krisens utfall. Men vi motsätter oss ståndpunkten att osäkerheten nödvändigtvis gäller också orsaker och åtgärder, varför vi inte anser att det bör utgöra en del av definitionen.

Angående de ståndpunkter vi motsätter oss kan sammanfattningsvis sägas följande: Visserligen kan sådana omständigheter (otillräckliga ordinarie resurser och rutiner, överraskning, samt osäkerhet om orsak och åtgärder) medföra brister i hanteringen. Det talar för ståndpunkterna, då vi anser att kriser i samhället utgör hot och då vi dessutom anser att en möjlig eller faktisk bristfällig hantering är en förutsättning för detta hot. Men å andra sidan kan bristerna bero på en rad andra skäl. Det råder därför ingen essentiell koppling mellan dem och hotet. Därför anser vi också att kriterierna inte bör utgöra delar av definitionen, eftersom kriser i samhället inte av nödvändighet tycks präglas av dem. Centralt anser vi istället vara just detta att det har uppstått eller kan uppstå brister i hanteringen.

Som framgått ovan tog vi ställning till flera ståndpunkter gällande begreppet kris i samhället. Men vissa frågor anser vi kräva vidare utredning: För det första identifierade vi tre möjliga sätt att särskilja kriser i samhället mer specifikt från kriser rent generellt. Dels kan en kris anses bli en kris i samhället när vissa särskilda och för samhället definierande värden hotas, dels när krisen når en viss omfattning (visst antal aktörer eller viss nivå), dels när hanteringen av krisen kräver samverkan mellan flera aktörer. Men vilka av dessa särskiljande kriterier som är relevanta, och hur man ska ta ställning till nyanserna inom respektive kriterium, kräver vidare utredning.

För det andra krävs vidare utredning om kriser i samhället kan gälla även omfattade mål och värden i utlandet, eller endast inom landet. För det tredje kräver

frågan om upplevelsen av en situation som en kris i samhället innebär att den också är en kris i samhället vidare utredning.

Vårt sätt att se på kris ligger nära flera andra forskares definitioner. För att ta ett exempel menar Boin et al. med kris en situation präglad av hot, brådska och osäkerhet.³⁰ Det särskilda med vårt synsätt anser vi dock vara att vi sökt koppla de i definitionen ingående kriterierna sinsemellan, genom att undersöka deras logiska relationer, samt nyanserat deras innebörd och därmed också preciserat vad vi menar (brådska i relativa istället för absoluta termer, exempelvis). Dessutom har vi tillfört kriteriet avbrott från normala situationer till definitionen. Därutöver och kanske framförallt har vi funnit tre skilda sätt att se på när kriser i allmänhet blir kriser i samhället i synnerhet.

I framtida studier ser vi det som värdefullt att utreda när en kris övergår till att bli en kris i samhället mer specifikt, och alldeles särskilt om något eller några av de möjliga synsätt vi identifierat härvidlag kan vara av relevans (vissa värden, antal aktörer, berörd nivå, samverkan). Likaså ser vi det som värdefullt att fortsätta utreda de ståndpunkter vi inte tagit ställning till. Men det är också viktigt att såväl empiriskt som begreppsligt testa och kritisera vår utredning av kriteriernas innebörd och relationer sinsemellan, för att fastställa om utredningen är rimlig eller inte. Kanske finns det andra skäl till att omfatta de ståndpunkter vi motsätter oss, eller för all del skäl att motsätta sig de ståndpunkter vi omfattar.

Slutligen kan det vara värdefullt att undersöka hur andra typer av aktörer än dem som intervjuats i denna studie ser på begreppet kris i samhället. Framförallt gäller detta frivilligaktörer såsom *Frivilliga resursgruppen*, m.fl., samt om detta skiljer sig från de offentliga aktörernas synsätt. Det kan också vara relevant att mer systematiskt undersöka om de offentliga aktörernas syn på begreppet skiljer sig åt

³⁰ Boin, Arjen & 't Hart, Paul, & Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2005) s. 2-3

mellan lokal, regional och nationell nivå, samt vilka konsekvenser det tycks medföra (som spänningar eller samarbetsproblem dem emellan, osv.).

Sammantaget hotar kriser – generellt sett – våra mål och värden. De utgör därigenom avbrott i relation till det normala. Vid kriser springer händelseutvecklingen ifrån oss varför vi måste agera så fort vi bara kan. Utfallet är osäkert och vi kan därför aldrig garantera säkerhet. Också samhället kan drabbas av kriser. Men när en kris i samhället är ett faktum är något oklart. Tre sätt att se på saken är att sådana kriser uppstår när särskilda samhällsvärden hotas, när krisen når en viss omfattning, eller när den kräver samverkan mellan flera aktörer – kanske är det när allt detta händer på en och samma gång. Frågan är viktig att bringa klarhet i. De flesta torde vara överens om att vi bör förebygga och ha förmåga att hantera kriser i samhället. Bland annat är det syftet med NRFB. Men hur ska vi kunna förebygga något om vi inte vet vad det är?

Referenser

Boin, Arjen & 't Hart, Paul, & Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2005) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press

Deschamps-Berger, Jenny (2015) *Förutsättningar för krisberedskap i Sverige*, FHS bet. 930/2011, Försvarshögskolan/CRISMART

”Hot”, *Nationalencyklopedin*, <http://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/hot->
(1) (hämtad 2016-04-27)

”Hotade arter”, *Nationalencyklopedin*,
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/hotade-arter> (hämtad 2016-04-27)

Keown-McMullan, Caroline (1997) ”Crisis: when does a molehill become a mountain?”, *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, vol. 6:1, s. 4-10

Milburn, Thomas W & Schuler, Randall S & Watman, Kenneth H (1983) “Organizational Crisis. Part I: Definition and Conceptualization”, *Human Relations*, vol. 36:12, s. 1141-1160

Nevhage, Björn & Molin, Lena & Wester, Misse (2015) *Identifiering och test av alternativa kriterier för begreppet ”kris i samhället”*, proj.nr. E13450, memo nr. FOI Memo 5326, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut

Olsson, Eva-Karin (2014) "Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 22:2, s. 113-125

Pearson, Christine M & Clair, Judith A (1998) "Reframing Crisis Management", *The Academy of Management Review*, vol. 23:1, s. 59-76

Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, Stockholm: Justitiedepartementet

Ritchie, Jane & Lewis, Jane & McNaughton Nicholls, Carol & Ormston, Rachel (2014) *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students & Researchers*, uppl. 2, Los Angeles: Sage Publications Ltd

Seeger, Matthew W & Ulmer, Robert R (2001) "Virtuous Responses to Organizational Crisis: Aaron Feuerstein and Milt Cole", *Journal of Business Ethics*, vol. 31, s. 369-376

SFS 2006:544, *Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, Stockholm: Justitiedepartementet

SFS 2006:942, *Förordning om krisberedskap och höjd beredskap*, Stockholm: Försvarsdepartementet

Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, Stockholm: Justitiedepartementet

“Threat”, *Oxford Dictionaries*, Oxford: Oxford University Press, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/threat> (hämtad 2016-04-27)

Winehav, Magnus & Lindstedt, Ulrika & Källström, David & Borg, Kerstin (2014), *Risker och förmågor 2013: Redovisning av regeringsuppdrag om nationell- risk och förmågebedömning*, publ.nr. MSB658 april 2014, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Bilaga A: Föregripande av viss kritik

Vi vill här föregripa viss möjlig kritik. Man skulle kunna invända mot studien att somliga av de aktörer från vilka representanter valts ut som studiedeltagare, givet rådande formella begreppsanvändning, faktiskt inte hanterar kriser i samhället.

Avseende kommuner och landsting, vars verksamhet till del regleras av *lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, skulle man möjligen kunna invända att dessa aktörer inte har i uppgift att hantera kriser i samhället utan just extraordinära händelser enligt lagens titel. I lagen definieras begreppet extraordinär händelse närmare bestämt som en händelse ”[...] som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.”³¹ Vi hävdar dock att extraordinära händelser åtminstone kan vara att betrakta som kriser i samhället, för enligt lagen i fråga syftar densamma ”[...] till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred”.³²

Eftersom man i citerad paragraf anger att lagen syftar till hanteringen av krissituationer, tycks impliceras att extraordinära händelser också utgör en form av kriser. Likaledes tycks impliceras att extraordinära händelser utgör kriser vid lagens föreskrifter om kommuners och landstings skyldigheter att ha krisledningsnämnder, vilka har ”[...] att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd)”.³³

³¹ SFS 2006:544, *Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, Stockholm: Justitiedepartementet, 1 kap 4 §

³² Ibid, 1 kap 1 §

³³ Ibid, 2 kap 2 §

Avseende andra aktörer såsom länsstyrelser och centrala myndigheter, för vilka definitioner med koppling till krisberedskap återfinns i bland annat *regeringens skrivelse (2009/10:124) Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, skulle man möjligen kunna invända att de inte har i uppgift att hantera kriser i samhället utan istället allvarliga händelser. I skrivelsen i fråga ges dock begreppet allvarlig händelse ”samma innebörd [som extraordinära händelser, författarnas anmärkning] förutom att åtgärder kan behöva vidtas även av andra aktörer t.ex. centrala myndigheter”.³⁴ Då extraordinära händelser torde kunna ses som en form av kriser i samhället, följer logiskt att även allvarliga händelser kan anses utgöra kriser i samhället, då begreppen alltså ses som i stort synonyma.

Således tycks impliceras att såväl extraordinära som allvarliga händelser kan utgöra en form av kriser i samhället. Samtidigt anges explicit i bland annat regeringens skrivelse att begreppet kris avser ”[...] en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer”.³⁵ Eftersom denna explicita definition av kris inte helt harmonierar med definitionen av extraordinära och allvarliga händelser (vilka implicit tycks utgöra definitioner av kris, enligt ovan) följer att man för närvarande alltså tycks använda flera skilda definitioner av begreppet kris. Men detta anser vi bara ökar relevansen av föreliggande studie, då förhoppningen är att härigenom bidra till större reda bland begreppen.

Möjligen skulle man också kunna invända att i synnerhet de lokala och regionala aktörerna inte har i uppgift att hantera kriser i samhället, eftersom de kriser dessa

³⁴ Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, Stockholm: Justitiedepartementet, s. 8

³⁵ Ibid s. 8

Se även: Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, Stockholm: Justitiedepartementet, s. 77

aktörer i regel hanterar inte är av tillräcklig allvarlighetsgrad. Härvidlag vill vi dock påtala att hela det svenska krishanteringssystemet bygger på i synnerhet de lokala men även de regionala samhällsaktörernas engagemang. Dessa är således aktiva i hanteringen av kriser alldeles oavsett allvarlighetsgrad. Dessutom utgår definitionen av begreppet kris i samhället inom NRFB (vilket är det sammanhang där begreppet uttalat används) från regeringens definition av kris ovan. Kris i samhället definieras således som "[...] en händelse eller ett tillstånd som: [1] drabbar många människor och/eller [2] drabbar en stor del av samhället och/eller [3] hotar grundläggande värden och funktioner och/eller [4] inte kan hanteras med normala resurser och organisation och/eller [5] är utöver det vanliga och vardagliga och/eller [6] kräver samordnade åtgärder från flera aktörer [siffor tillagda av författaren, förf. anm.]", och MSB anger att de händelser som väljs för analys i dessa bedömningar är de som "[...] ska kunna leda till en *kris i samhället* av en viss allvarlighetsgrad och därmed kräva hantering på nationell nivå".³⁶

Att notera är att kriser i samhället givet begreppsanvändningen inom NRFB inte nödvändigtvis är av sådan art att de kräver hantering på nationell nivå, men att NRFB syftar till att analysera de kriser i samhället som fordrar sådan hantering. Den stora allvarlighetsgraden ses således inte som ett definierande kriterium för begreppet kris i samhället. Att en aktör inte hanterar kriser av så allvarlig natur att de även kräver hantering från nationell nivå innebär därför på intet sätt att aktören inte har i uppgift att hantera kriser i samhället – åtminstone givet detta dokument.

Man bör också notera hur exempelvis *förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap* bland annat ålägger länsstyrelser tillsammans med andra statliga myndigheter skyldigheten att vidta åtgärder för att kunna hantera sina uppgifter vid kriser.³⁷

³⁶ Winehav, Magnus & Lindstedt, Ulrika & Källström, David & Borg, Kerstin (2014) s. 17, 98

³⁷ SFS 2006:942, *Förordning om krisberedskap och höjd beredskap*, Stockholm: Försvarsdepartementet, 1, 11 §

Sammantaget anser vi därför att samtliga av de offentliga aktörer från vilka representanter intervjuades i studien, från lokal till central nivå, åtminstone givet rådande formella om än något inkonsekventa begreppsanvändning, kan anses ha i uppgift att hantera kriser i samhället och att de som sådana var av relevans för forskningsfrågorna. Rådande begreppsanvändning utgör inget hinder för detta.

Bilaga B: Kris i samhället Intervjuguide

1. Introduktion

- Introducera dig själv och FOI
- Betona att vi efterfrågar deltagarens egna professionella åsikter, alltså vad denne anser på grundval av sin utbildning och erfarenhet
- Förklara studiens syfte och frågeställning
- Förklara att inspelningen är offentlig handling men att i rapporten som sådan inte framgår vilken deltagare som sagt vad, samt att deltagande i intervjun är helt frivilligt och att de svarar på så många eller så få frågor som de själva vill, med den detaljgrad de själva vill, samt att de kan avbryta intervjun när som helst.
- Fråga om OK spela in (om ej, gör anteckningar)
- Förklara längden (ca 1 timma) och intervjuns upplägg
- Fråga om deltagaren har några frågor
- Kontrollera alla sladdar och starta diktafonen

2. Om deltagaren själv och dennes organisation

Syfte: att skapa god stämning och kontakt samt att få deltagaren att börja prata

- Be deltagaren berätta lite om sig själv och sina arbetsuppgifter
 - Vilken organisation och avdelning deltagaren arbetar/har arbetat vid
 - Vilken formell befattning deltagaren har/hade inom organisationen

- Hur länge deltagaren har arbetat/arbetade inom organisationen
- Exempel på uppgifter deltagaren utför/utförde en vanlig dag

3. Inledande reflektion om kriser i samhället

Syfte: att leda över samtalet till kriser i samhället och närliggande omständigheter, och att genom frågorna få deltagaren att börja reflektera över vad som kännetecknar desamma

- Exempel på organisationens uppgifter i samband med kriser i samhället
 - Förutsatt att krisen är av sådan art att organisationen engageras
 - Innan/under/efter
 - Strategiskt/operativt

Exempel på typiska fall av kriser i samhället

- Några konkreta och klockrena fall
- Exempel på kriser som dock inte är kriser i samhället
 - Några konkreta och klockrena fall

4. Djupgående begreppslig reflektion om kriser i samhället

Syfte: att förstå hur deltagaren och dennes organisation i praktiken förstår och använder begreppet kris i samhället och närliggande begrepp

- Vad deltagaren anser kännetecknar en kris i samhället
 - Vilka egenskaper som gör en omständighet till en kris i samhället
 - T.ex. vad som kännetecknar de kriser i samhället de förebygger
 - T.ex. vad som kännetecknar kriser i samhället under hanteringen
 - T.ex. vad som kännetecknar kriser i samhället vid efterperspektivet
 - Försök att fånga upp dimensionerna i det sagda
 - Exempelvis om kriser i samhället utgör hot: Vad hotar? Vad hotas?
 - Exempelvis om kriser i samhället präglas av osäkerhet: Vari består osäkerheten? Varför råder osäkerhet?
- Vilken betydelse definitioner av kris och närliggande begrepp har i det praktiska arbetet
- **Fråga det följande endast vid behov att stimulera diskussionen**
- Om deltagaren anser att kriser i samhället skiljer sig från extraordinära/allvarliga händelser eller kriser såsom definierade i lagstiftning och skrivelser

- Om ”ja”: I vilka avseenden de anses skilja sig åt
- I *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* används följande definition av begreppet extraordinär händelse
 - *”Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting”*
- I *Regeringens skrivelse (2009/10:124) Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* används följande definition av begreppet allvarlig händelse
 - *”Eftersom begreppet extraordinära händelser i lagen [se ovan, förf. anm.] är begränsat till åtgärder av en kommun eller ett landsting används i denna skrivelse begreppet allvarlig händelse med samma innebörd förutom att åtgärder kan behöva vidtas även av andra aktörer t.ex. centrala myndigheter”*
- I *Regeringens skrivelse (2009/10:124) Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* används följande definition av begreppet kris

- *"[...] en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer"*
- Vad deltagaren anser om det tematiska ramverkets kriterier
 - Kriser i samhället utgör hot
 - Därmed kan omfattade mål och värden påverkas negativt
 - Därmed kan de även utgöra möjligheter, då hot per definition inte har på förhand bestämda utfall, men dock potential att leda till negativa utfall
 - Därmed kan det uppstå brister i förmågan att hantera dem, då de inte annars skulle utgöra hot, eftersom utfallet då vore på förhand bestämt
 - Kriser i samhället präglas av brådska
 - Därmed måste de hanteras snabbt innan de omfattade målen och värdena påverkas negativt
 - Kriser i samhället utgör avbrott från normala situationer

- Därmed ligger de utanför vardagliga rutiner
 - Därmed är de även osannolika, då förutsättningen för att en omständighet ska vara en normal situation är att den är mer sannolik än andra situationer
- Kriser i samhället är överraskande
- Därmed är det svårt att förutsäga när krisen ska inträffa
- Kriser i samhället präglas av osäkerhet
- Därmed är deras orsaker och utfall oklara, liksom även vilka åtgärdsstrategier som är mest verkningsfulla

5. Avslutning

- Om deltagaren vill framhålla någonting i övrigt
- Om deltagaren vill fråga om någonting
- Om vi får återkomma med frågor vid eventuellt behov

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) är ett av Europas ledande forskningsinstitut inom områdena försvar och säkerhet. Myndigheten är uppdragsfinansierad och ligger under Försvarsdepartementet. FOI:s kärnverksamhet är forskning, metod- och teknikutveckling samt analys.

I denna skrift undersöker författarna hur begreppet kris i samhället förstås av offentliga aktörer inom det svenska krishanteringssystemet. Genom en intervjustudie identifierar och diskuterar författarna kriterier som kan ligga till grund för en uppdaterad definition av begreppet kris i samhället.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se