

Mälardalens Högskola

Akademien för hållbar samhälls- och teknikutveckling

Statsvetenskap 61-90

HT 2008

Varför reformerad krisberedskap?

En motivanalys till inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten

Författare: Sofia Laxåback

Uppsats

Handledare: Joakim Johansson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	3
1.2 OM KRISBEREDSKAPSMYNDIGHETEN	4
2. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	6
3. METOD	7
3.1 MATERIAL	7
3.2 MOTIVANALYS	7
3.2.1 <i>Motiv vs motiveringar</i>	10
3.3 DEFINITIONER	11
4. TIDIGARE FORSKNING	14
4.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT	14
5. MOTIV I DE OFFENTLIGA DOKUMENTEN	16
5.1 NYTTOMAXIMERING.....	16
5.2 FÖRBÄTTRAD SAMORDNING	19
5.3 FÖRÄNDRAD HOTBILD	21
5.4 SAMVERKAN	24
6. VILKET MOTIV VÄGER TYNGST?	26
6.1 VAL AV MOTIVINDIKATORER.....	26
6.2 RESULTAT AV TEXTANALYS	28
6.2.1 <i>Frekvens</i>	28
6.2.2 <i>Språkbruk</i>	29
7. AVSLUTANDE DISKUSSION	30
7.1 SLUTSATSER.....	30
7.2 EN OVÄNTAD VÄNDNING – AVSLUTANDE FUNDERINGAR.....	32
8. SAMMANFATTNING	35
KÄLLOR	37

1. Inledning

Efter kalla krigets slut och Sovjetunionens fall i början av 1990-talet förändrades den svenska hotbilden. Det var inte längre realistiskt att se kriget som hot, och hotbilden framstod som mycket diffus. En utredning, den så kallade Hot- och riskutredningen, tillsattes för att undersöka vilka hoten mot det svenska samhället egentligen var. Utredningen fann att det fanns en uppsjö av mer eller mindre kända hot mot det svenska samhället, såsom långvariga elavbrott och störningar i vattenförsörjningen, massflykt av människor från andra sidan Östersjön, nedfall av radioaktiva ämnen, kemikalieolyckor, dammbrott, med mera.¹ På grund av den ökade ekonomiska internationaliseringen i de industrialiserade länderna kan krisförlopp sprida sig snabbt mellan länder. Detta innebär att vi i hög grad även påverkas av vad som händer utanför Sveriges gränser och det är därför viktigt att Sverige deltar i ett internationellt samarbete i krisberedskap och krishantering. I och med att dessa typer av hot kliver fram ur skuggan av kriget som hotbild har förhållandet mellan det militära och det civila försvaret förändrats, och behovet av samverkan emellan dessa instanser har blivit större. Under den gamla hotbilden var det civila försvarets viktigaste uppgift att i händelse av krig stödja det militära försvaret, skydda befolkningen och tillgodose dess försörjning med nödvändiga förnödenheter samt att upprätthålla vissa grundläggande samhällsfunktioner.² Den förändrade hotbilden kräver andra typer av åtgärder som i första hand faller på det civila försvaret. Krisberedskap och krishantering blir allt viktigare för att kunna skydda samhället från de allt mer komplexa hoten. I händelse av en allvarlig kris i fredstid har det militära försvaret till uppgift att bistå det civila försvaret med resurser som till exempel tillhandahålla fordon och personal, eller att skydda känsliga installationer inom elförsörjningen eller telekommunikation. Militären arbetar då under civil ledning och rollerna har därmed blivit omvända. För att kunna hantera och skapa en beredskap mot de nya, mer komplexa hoten, samt att klara arbetet med en internationell krisberedskap, ansåg makthavarna att det fanns behov av att inrätta en ny planeringsmyndighet med uppgifter inom krisberedskapsområdet.

¹ Wulff, s. 176-178

² SOU 2001:41, s. 55

1.2 Om Krisberedskapsmyndigheten

*KBM bidrar till att minska sårbarheten och förbättra förmågan att hantera kriser i det svenska samhället. Med ordet kris syftar vi på händelser som kan störa samhällets funktion eller äventyra befolkningens livsbetingelser. Hit hör såväl allvarliga kriser i fred som krig. I alla sådana situationer krävs en god krishanteringsförmåga. Annars kan förtroendet för statsledning och myndigheter rubbas, vilket kan hota den nationella säkerheten och demokratin.*³

Den 1 juli 2002 inrättades en ny myndighet med uppgift att samordna krisberedskapen i det svenska samhället. Myndigheten fick namnet Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och är en central planeringsmyndighet som övertog uppgifter från Överstyrelsen för civil beredskap, som lades ner i samband med inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten. Myndighetens övergripande uppgift är att ”samordna arbetet med att utveckla krisberedskapen i det svenska samhället.” Arbetet sker i samarbete med kommuner, landsting, myndigheter, näringsliv, organisationer och trossamfund för att minska sårbarheten i alla samhällets delar och tillse att hela samhället har en god förmåga att hantera eventuella kriser.

Arbetet med krisberedskap är uppdelat i sex olika samverkansområden, verksamheter som är särskilt viktiga för att samhället ska kunna hantera en kris. Inom varje samverkansområde arbetar ett antal myndigheter tillsammans för att gemensamt samordna och planera åtgärder för att verka för ökad säkerhet och beredskap. Arbetet sker i samarbete med övriga delar av samhället såsom kommuner, landsting, länsstyrelse, organisationer och företag. Det är Krisberedskapsmyndighetens uppgift att samordna detta arbete och fördela av regeringen tilldelade resurser dels till de olika samverkansområdena och dels till de olika aktörerna inom varje område. De sex samverkansområdena är:

- Teknisk infrastruktur
- Transporter
- Spridning av farliga ämnen
- Ekonomisk säkerhet
- Områdesvis samordning, samverkan och information
- Skydd, undsättning och vård

³ www.krisberedskapsmyndigheten.se, informationen till resterande del av detta avsnitt är även den hämtad från Krisberedskapsmyndighetens hemsida.

Krisberedskapsmyndigheten har en utbildande uppgift varpå de bygger upp och förmedlar kunskap om hot, risker och sårbarhet, finansierar forskning inom krisberedskap och krishantering, genomför omvärldsanalyser och omvärldsbevakning samt samordnar utbildningar för personer med arbete inom krisberedskap och krishantering.

Myndigheten samarbetar även med liknande myndigheter i andra länder som del av den internationella aspekten av krisberedskap och krishantering, och fungerar som stödfunktion åt Regeringskansliets internationella arbete inom EU, Partnerskap för fred (PFF) och Nato. Mycket av den forskning som Krisberedskapsmyndigheten finansierar sker inom ramen för internationellt samarbete.

Många delar av samhället är idag starkt beroende av informationsteknik vilket också gör det mycket sårbart om IT-systemen skulle slås ut av den ena eller andra orsaken.

Krisberedskapsmyndigheten har därför det sammanhållande myndighetsansvaret för informationssäkerheten. Genom kontakter med andra myndigheter och näringsliv sammanställer Krisberedskapsmyndigheten varje år en lägesrapport om samhällets informationssäkerhet som överlämnas till regeringen. Myndigheten ansvarar även för utvecklingen, utbyggnaden och förvaltningen av radiokommunikationssystemet RAKEL (radiokommunikation för effektiv ledning) som ska användas av de svenska skydds- och säkerhetsmyndigheterna (polis, räddningstjänst, akut- och ambulanssjukvård, Försvarmakten med flera). Systemet ska fungera även under tele- och elavbrott och ska kunna användas till säker och effektiv kommunikation vid alla typer av kriser.

2. Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att undersöka vilka motiv som låg bakom inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten. Detta kommer att ske genom en motivanalys av de offentliga dokument som finns att tillgå. Motivanalysen kommer att ske i två steg som får representeras av två frågeställningar.

- 1) Vilka motiv till att inrätta Krisberedskapsmyndigheten omnämns i det offentliga materialet?

Denna fråga besvaras genom genomgång av olika offentliga dokument och identifiering av de olika motiven.

- 2) Vilket eller vilka av dessa motiv har haft störst inverkan på beslutet om att inrätta Krisberedskapsmyndigheten?

Denna frågeställning besvaras genom en textanalys av de offentliga dokumenten för att undersöka vilket eller vilka motiv som verkar ha vart av störst betydelse för beslutsfattarna i denna fråga.

Dessutom belyses inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten utifrån ett New Public Management perspektiv för att se om denna organisationstrends har inspirerat omorganisationen av den statliga krishanteringen. Detta kan vara intressant då krisberedskap och krishantering kanske inte är verksamheter som automatiskt kopplas samman med de principer som New Public Management innebär.

Då undersökningen sker genom analys av offentligt material kommer eventuella dolda motiv inte att upptäckas. Spekulationer i eventuella dolda motiv i en undersökning som denna är inte fruktbara eftersom dessa inte skulle ha någon faktamässig grund eller vara vetenskapligt pålitliga.

Denna studie är intressant av flera anledningar. Ur ett samhällsligt perspektiv är det intressant att undersöka på vilka grunder regeringen väljer att inrätta en ny myndighet som kräver finansiering via skattemedel. Ämnen som krisberedskap och krishantering är även väldigt

aktuella och uppmärksammade i media i samband med stormar, terrorattentat och nya typer av hot mot vårt samhälle.

3. Metod

3.1 Material

Det empiriska materialet som kommer att analyseras består av offentliga dokument från riksdagen och regeringskansliet. Det huvudsakliga dokumentet som undersöks är propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* (Prop. 2001/02:158), där regeringen lägger fram förslag till riksdagsbeslut om att en ny planeringsmyndighet för krisberedskap och krishantering ska inrättas. Propositionen föregås av en statlig utredning med namnet Säkerhets- och sårbarhetsutredningen, och det är därför naturligt att även studera utredningens betänkande *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41). Även en föregående proposition, proposition 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, kommer att nämnas då den komplementerar prop. 2001/02:158 med en del motivindikatorer. Prop. 2001/02:10 är också intressant att studera på grund av att även den behandlar förslag som Säkerhets- och sårbarhetsutredningen kommit fram till.

3.2 Motivanalys

En motivanalys har som syfte att synliggöra de överväganden en aktör har gjort för att komma fram till ett beslut.⁴ Motivanalys undersöker en aktörs intentioner, avsikter, mål och vad den vill åstadkomma. När det är känt hur en aktör har tänkt är det även lättare förklara varför aktören handlade på ett visst sätt.

Enligt Esaiasson et al är det första steget i en motivanalys att identifiera subjektet, det vill säga den aktör vars motiv ska analyseras. Om aktören består av ett kollektiv så måste en eller ett par personer väljas ut som får representera aktören. Detta eftersom motivanalys undersöker ”medvetna överväganden” hos en aktör, något som ett kollektiv inte är kapabelt att göra. I denna studie kommer dock ett undantag att göras. Aktören i fråga är regeringen, en kollektiv aktör. Enligt Esaiasson et al borde en eller ett par fysiska personer väljas ut för att representera regeringen, men i denna studie är detta inte nödvändigt då det analyserade materialet kommer från regeringen som helhet och alla eventuella motiv återfinns i materialet.

⁴ Esaiasson et al, s. 317

I utförandet av en motivanalys kan undersökningen antingen utgå från på förhand definierade motiv som kan vara tänkbara, eller arbeta förutsättningslöst utan några förhandsdefinierade motiv. Fördelen med att arbeta utifrån på förhand definierade motiv är att eventuella aspekter av motiv annars riskeras förbises om de inte redan övervägts innan utredningen påbörjas. Fördelen med att arbeta förutsättningslöst är att oväntade motiv kan upptäckas som inte tagits med i beräkningen och därmed inte hade upptäckts om undersökningen skett utifrån på förhand definierade motiv. Denna undersökning genomförs förutsättningslöst, det vill säga utan på förhand definierade motiv. Anledningen till detta val av arbetssätt är att undersökningen syftar till att ta reda på vilka motiv som återfinns i de offentliga dokumenten, inte till att bevisa motiv som verkar troliga. Vid en kartläggning av detta slag kan det därför vara mer fruktbart att välja att arbeta förutsättningslöst.

Nästa steg i motivanalysen är att leta efter motivindikatorer. Dessa utgörs av uttalanden som synliggör aktörens motiv, såsom aktörens motiveringar till varför denne handlar på ett eller annat sätt. Enligt Esaiasson et al måste motiveringarna komma från personer som varit direkt ansvariga för handlingen som ska förklaras. Det är dock även intressant att undersöka uttalanden från personer som har inblick i beslutsprocessen.⁵ I denna studie är motiveringarna till beslutet att inrätta Krisberedskapsmyndigheten de centrala motivindikatorerna då det i denna studie finns god överensstämmelse mellan motiveringarna och motiven för beslutet.⁶

Det svåraste i en motivanalys är att försöka bedöma vilka motiv som haft störst betydelse för aktörens handlande. Det handlar om att göra bedömningar om aktörens överväganden, som ofta kan vara av till stor del undermedveten karaktär.⁷ Det finns heller inte särskilt många beprövade metoder för viktning av motiv att använda sig av, men enligt Esaiasson et al är ett sätt att försöka ”utnyttja aktörens egna uttrycksformer”.⁸ En av dessa uttrycksformer kan exempelvis vara frekvensen hos ett motiv, det vill säga hur ofta aktören listar det som en anledning till sitt handlande, eftersom en upprepning av motiveringarna ofta antyder att just det motivet spelat större roll för ett beslut än andra som inte nämns lika ofta.⁹ I denna uppsats kommer även uttrycksformen språkbruk att analyseras. Vilket språk som används vid omnämnande av motiveringarna kan åskådliggöra vilket motiv som haft störst betydelse för

⁵ Esaiasson et al, s. 325

⁶ se avsnitt 3.2.1

⁷ Esaiasson et al, s. 329

⁸ Esaiasson et al, s. 329-330

⁹ Esaiasson et al, s. 330

aktören vid beslutsfattandet. Om språket exempelvis är fyllt av positivt värdeladdade ord vid omnämmandet av ett visst motiv kan detta betyda att motivet har legat aktören extra varmt om hjärtat.¹⁰

Viktning av motiven kommer att ske genom en textanalys av de offentliga dokumenten. Textanalysen kommer att bestå av två delar; dels så mäts motivens frekvens, det vill säga antalet gånger som motiven omnämns i dokumenten, dels så analyseras det språk som används vid omnämmande av motiven för att se om språkbruket kan avslöja hur viktigt ett visst motiv varit för beslutsfattarna.

Den första delen av analysen kommer att gå till så att för varje motiv väljs ett antal motivindikatorer som tillsammans ska representera motivet som helhet. Genom en genomgång av materialet räknas sedan hur många gånger motivindikatorerna nämns i dokumenten, för att på så sätt kunna mäta motivindikatorernas frekvens. Slutligen summeras de olika motivindikatorernas frekvens för att få fram frekvensen för motivet som helhet. Summorna för de olika motiven jämförs för att på så sätt komma fram till vilket motiv som ägnats störst uppmärksamhet i dokumenten och som kan antas vara det motiv som haft störst betydelse för inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten. Resultatet av analysen kommer att presenteras i en tabell enligt formen nedan.

Motiv	Motivindikator	Frekvens	Σ

Den andra delen av textanalysen kommer att se till språket som används vid beskrivning av motiveringarna. Om språket som används innehåller någon typ av starkt värdeladdade ord, kan motivet antas ha större vikt än ett motiv som omnämns i neutrala termer. Denna del av textanalysen utgår delvis från mätningen av motivens frekvens. På varje ställe en motivindikator omnämns i dokumenten kommer språkbruket att analyseras. Språket som används vid omnämmandet av en motivindikator delas in i tre kategorier baserade på värdeladdningen i språket; neutralt språk, positivt språk och mycket positivt språk. Definitionen av neutralt språk är när beskrivningen saknar värdeladdade ord. Följande formulering är ett exempel på neutralt språk: "Krisberedskapsmyndigheten bör ha en

¹⁰ Grønmo, s. 196

beredskap för att kunna stödja Regeringskansliet vad avser internationellt arbete”.¹¹ Positivt laddat språk är när ord med viss värdeladdning används i beskrivningen av motiven, ord såsom ”viktigt”, ”angeläget”, ”betydelsefull”. Exempel på en formulering som räknas som positiv är ”Regeringen anser att det är viktigt att det skapas ett system för ett systematisk och strukturerat lärande av inträffade nationella och internationella kriser”.¹² Mycket positivt språk innehåller starkt värdeladdade ord och fraser, såsom ”ytterst viktigt”, ”avsevärd betydelse”, ”av stor vikt”. Följande formulering exemplifierar mycket positivt språkbruk: ”Regeringen anser att det är av väsentlig betydelse att statsmakternas beslut får ett snabbare genomslag i verksamheten än vad som är fallet idag.”¹³ Varje kategori tilldelas poäng enligt följande skala:

Neutralt språk = 0 poäng

Positivt språk = 1 poäng

Mycket positivt språk = 2 poäng

För varje gång ett motivs motivindikator omnämns i positiva ordalag tilldelas det motivet således 1 poäng. Efter genomgång av dokumenten summeras poängen för varje motiv och vid en jämförelse av de olika motivens totala poäng borde det gå att se tendenser angående vilket motiv som omnämns i mest positiva ordalag och därmed kan antas vara extra betydelsefullt för beslutsfattarna. Resultatet presenteras i en tabell enligt följande form:

Motiv	Språkbruk	Antal	Poäng	Σ
	Neutralt			
	Positivt			
	Mycket positivt			

3.2.1 Motiv vs motiveringar

Den största svårigheten med att göra motivanalyser är att motiv inte går att observera i första hand. Motiv är abstrakta, mentala processer hos en aktör. Det enda som finns att förlita sig på är de motiveringar en aktör anger som anledning till varför han handlar på ett visst sätt. Motiv

¹¹ Prop. 2001/02:158, s. 45

¹² Prop. 2001/02:158, s. 53

¹³ Prop. 2001/02:158, s. 49

är dock inte detsamma som motiveringar.¹⁴ En aktör kan ha helt andra motiv än de motiveringar han anger. Den svåra uppgiften består i att dra trovärdiga slutsatser om aktörens motiv utifrån dennes motiveringar.¹⁵ I denna studie används motiveringarna som operationaliseringar av aktörens motiv. I vissa undersökningar kan detta medföra allvarliga validitetsproblem då det inte är säkert att motiveringarna överensstämmer med motiven. I denna undersökning hävdas dock att denna överensstämmelse finns då frågan om reformering av den statliga krishanteringens präglades av konsensus mellan partierna.¹⁶ Ju känsligare och mer konfliktfylld en fråga är desto större är sannolikheten att en aktör har något att vinna på att dölja sina sanna motiv vid något tillfälle i beslutsprocessen. Eftersom partierna i stor utsträckning var överens i denna fråga finns inga anledningar för aktörerna att dölja sina motiv och därför bör det inte finnas några validitetsproblem med att sätta likhetstecken mellan motiveringarna och motiven. Den stora frågan beslutsfattarna stod inför när det gällde reformeringen av den statliga krishanteringens var inte att den skulle reformeras, utan vad som var i behov av att reformeras och hur detta skulle ske. Eftersom det officiella materialet dessutom är en del i en demokratisk process föreligger antagandet att dokumenten och debatten präglas av en demokratisk öppenhet, och att använda motiveringarna som operationaliseringar av aktörens, det vill säga statsmaktens, motiv borde då inte innebära några större validitetsproblem.

3.3 Definitioner

SOU 2001:41 ställer upp ett antal definitioner som används i betänkandet. Eftersom betänkandet är ett av de centrala dokumenten och eftersom det ligger till grund för ett annat för undersökningen centralt dokument, regeringens proposition, används till stor del samma definitioner som i utredningen.¹⁷

Krishantering

Krishantering är alla de åtgärder som vidtas för att förebygga och motverka de skadliga effekter som en allvarlig kris har på samhället. Krishantering syftar till åtgärder både för, efter och under en allvarlig kris.

¹⁴ Esaiasson et al, s. 319

¹⁵ Lewin, s. 18

¹⁶ Se motionerna 2001/02:FÖ18, 2001/02:FÖ19, 2001/02:FÖ20, 2001/02:FÖ21, 2001/02:FÖ22

¹⁷ SOU 2001:41, s. 42-44

Säkerhets- och beredskapsarbete

Säkerhets- och beredskapsarbete är det förebyggande arbete som har till syfte att förbereda samhället för och skapa en större beredskap mot allvarliga kriser. I begreppet ingår även arbetet att förhindra att en kris uppstår.

Svåra påfrestningar på samhället i fred

Begreppet ”svåra påfrestningar på samhället i fred” syftar till ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklas till att omfatta stora delar av samhället och där situationen är så allvarlig att viktiga samhällsfunktioner eller grundläggande värden hotas. För att hantera situationen och begränsa dess konsekvenser krävs samordnade insatser från flera olika myndigheter, organ och andra aktörer. Det är mycket svårt att dra en skarp gräns mellan vad som är svåra påfrestningar på samhället i fred och andra svåra krissituationer. Samhället ska dock ha en beredskap för att hantera alla typer av krissituationer och en sådan gränsdragning är därför inte nödvändig.¹⁸

Helhetssyn

Med helhetssyn menas att ”myndigheter och andra aktörer bör behandla hot och risker oavsett karaktär och svårighetsgrad på ett samordnat och integrerat sätt”. Samma ”grundläggande metodik och ansvarsförhållanden” ska tillämpas på situationer över hela krisskalan, från mindre allvarliga kriser över svåra påfrestningar på samhället i fred till krig, även om en viss flexibilitet måste vara möjlig beroende på det enskilda fallet.¹⁹ Med helhetssyn menas också att de resurser som används för att samhället ska ha en god beredskap i händelse av krig även ska kunna användas vid fredstida påfrestningar.²⁰

Totalförvar

Totalförsvaret är den verksamhet som bedrivs dels av det militära försvaret och dels av det civila försvaret och syftar till att förbereda samhället för krig. Totalförsvaret är all samhällsverksamhet som ska bedrivas när Sverige befinner sig under högsta beredskap.²¹

¹⁸ SOU 2001:41 s. 376

¹⁹ SOU 2001:41 s. 54

²⁰ Prop. 2001/02:10 s. 49

²¹ SOU 2001:41, s. 372

Funktion

Sedan 1980-talet är samhället av planeringsmässiga skäl uppdelat i funktioner. Funktionerna är de samhällsverksamheter som är av särskild betydelse för totalförvaret i händelse av krig. För varje funktion finns en funktionsansvarig myndighet som har till uppgift att samordna planeringen inom funktionen. Sedan 1987 används en ekonomisk planeringsram som styr- och avvägningsinstrument. Planeringsramen omfattar ”investeringar för beredskapsändamål som bedöms så viktiga att de skall finansieras med särskilda medel över statsbudgeten” och vid tiden för utredningens arbete ingick 10 av 18 funktioner i den ekonomiska planeringsramen, utgiftsområde 6 Totalförsvaret. Verksamheten inom de övriga funktionerna finansieras inom ramen för de ordinarie myndighetsanslagen.²²

²² SOU 2001:41, s. 373, Prop. 2001/02:158, s. 27

4. Tidigare forskning

4.1 New Public Management

New Public Management, eller NPM som den ofta omnämns, är en paraplybeteckning för ett antal reformtendenser inom den offentliga sektorn som pågått världen över sedan 1980-talet. Den huvudsakliga strömningen inom NPM handlar om att införa effektivitetshöjande strukturer och processer hämtade från det privata näringslivet i offentliga organisationer, och ses ofta som en reaktion på den kanske osanna men vitt spridda föreställningen om att offentliga organisationer är ineffektiva, resursslukande och har en överdriven tröghet i processerna.²³ Genom att införa marknadsrelaterade principer som exempelvis konkurrens, kommer inte bara effektiviteten i verksamheten att öka, utan även innebära en reduktion av kostnader.²⁴ Även om NPM som organisatorisk trend har observerats i offentlig sektor över hela världen, så pass att vissa till och med kallat det ett paradigmskifte, skiljer sig NPM-inspirerade reformer sig åt väsentligt från land till land.²⁵ Hur NPM tar sig till uttryck i olika länder beror mycket på bland annat nationell politisk-administrativ historia, kulturella betingelser och regeringsform.²⁶ Några av de vanligare inslagen i NPM-reformer är dock decentralisering och delegering av beslutsfattandet, kontraktskapande, återrapportering och uppföljning får större betydelse, högre grad av autonomi och flexibilitet för myndigheter och förvaltningschefer, större fokus på produktivitet och synen på medborgare som kunder.²⁷ Fokus ligger på effektivitet, nyttomaximering av resurserna och framförallt på prestationer.²⁸ Detta fokus handlar om att på ett effektivt sätt kunna omvandla resurser till verksamhet som ger en önskad effekt eller slutprodukt som kommer medborgarna till gagn.²⁹

Effektivitet kan vara antingen ett snävt definierat begrepp, hårt knutet till resurser och andra ekonomiska värden eller ha en vidare innebörd som bejakar andra värden än strikt materiella, exempelvis demokrativärden. Enligt Modell och Grönlund återfinns den första varianten oftast i organisationer som ”domineras av en tydlig urskiljbar elit”, med en hög grad av professionalisering och vars verksamhet är av teknisk eller rutinartad natur där det är lätt att mäta prestationerna.³⁰ Det andra, vidare effektivitetsbegreppet återfinns i organisationer där

²³ Modell & Grönlund, s. 11

²⁴ Almqvist, s. 33

²⁵ Christensen & Lægheid, s. 20-21

²⁶ Christensen & Lægheid, s. 24

²⁷ Christensen & Lægheid, s. 18, 20-21, Modell & Grönlund, s. 11

²⁸ Modell & Grönlund, s.171

²⁹ Modell & Grönlund, s. 170-171

³⁰ Modell & Grönlund, s. 14

beslutsfattandet präglas av demokratiskt deltagande, där ett större antal aktörers inflytande tillvaratas och erkänns och där verksamheten inte är lika rutinartad med prestationer som är ”svåra eller omöjliga att mäta”.³¹ Offentliga organisationer tenderar att använda det vidare effektivitetsbegreppet, men även det snävare definierade begreppet går att finna.

En ökad autonomi för myndigheter och dess chefer antas skapa en större flexibilitet i processerna, och utan toppstyrning från högre instanser ska verksamheten i myndigheten bli mindre trögrodd tack vare borttagandet av formella regler och strukturer i processerna. Ur NPM-perspektiv är det bättre att ställa upp riktlinjer istället för regler för verksamheten, och aktörerna ges eget ansvar att fullfölja uppdraget för att sedan återrapportera till den högre instansen. Det handlar om att ”let the managers manage”, snarare än ”make the managers manage”. Cheferna vet bäst själva vad som måste göras, och ska också låtas göra det utan att en massa regler och formella processer ska stå i vägen.³²

Ett styrverktyg som anses vara av central betydelse för NPM-reformer är målstyrning. Vid målstyrning sätts övergripande mål upp för organisationen, dessa mål bryts sedan ner till mindre och mer specifika mål som ska nås med hjälp av strategier och handlingsplaner. Även lägre chefer medverkar i målformuleringsprocessen och deras prestationer värderas i förhållande till ”förutbestämda, ofta kvantifierade målnivåer”. Belöningar och sanktioner grundas på hur väl målen uppnås med specifika prestationer.³³ Målstyrningens övergripande syfte är att minska detaljstyrning av verksamheten från överordnande chefer och fokuseringen på prestationerna snarare än processerna gör det lättare att delegera befogenheter och ansvar till lägre nivåer. Den syftar också till att fortgående förbättra organisationens verksamhet genom att strategier och handlingsplaner utvärderas och omprövas efter hur väl de uppfyllt målen.³⁴

³¹ ibid

³² Christensen & Læg Reid, s. 21

³³ Modell & Grönlund, s. 21

³⁴ Modell & Grönlund, s. 22

5. Motiv i de offentliga dokumenten

I genomgången av det offentliga materialet hittades fyra möjliga motiv till inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten. I denna undersökning benämns motiven som nyttomaximering, förbättrad samordning, förändrad hotbild och samverkan. Motiven är av väldigt breda karaktärer och har ofta nära koppling till varandra och kan ibland vara svåra att särskilja. Trots detta har motiven delats in i separata enheter, då det har varit möjligt att isolera aspekter av en komplext, sammanhängande ”motivkedja” och hänföra dessa aspekter till ett visst motiv. Motiven beskrivs således i fyra separata stycken.

5.1 Nyttomaximering

I regeringens direktiv till Säkerhets- och sårbarhetsutredningen är den huvudsakliga viljan att utredningen ska komma fram till hur planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred ska kunna präglas av en förbättrad helhetssyn. Som framgår av definitionen av begreppet ”helhetssyn” betyder detta att planeringen ska ske på ett samordnat och integrerat sätt med samma grundläggande metodik och ansvarsförhållanden. Genom att sträva efter en bättre helhetssyn vill regeringen avvärja de brister som finns i resursfördelningen och resursanvändningen inom myndigheternas planering för olika beredskapsåtgärder och på så sätt öka den totala nyttan av resurserna.³⁵

Tidigare har det civila försvarets resurser varit uppdelade på 10 anslag inom utgiftsområde 6 Totalförsvar. Anslagsstrukturen utgår från funktionsindelningen, där ett anslag svarar mot en funktion. Anslagen har fördelats till de funktionsansvariga myndigheterna. Inom anslaget har regeringen även tilldelat belopp till andra myndigheter än de funktionsansvariga myndigheterna, eftersom även dessa utfört åtgärder inom funktionen.³⁶ Planeringen för beredskap mot svåra fredstida påfrestningar har tidigare inte ingått i totalförsvarets planering utan i den normala planeringen hos de berörda departementen och myndigheterna.³⁷ En myndighet med ansvar för samhällets basförmåga att klara vardagliga störningar och olyckor i en viss samhällssektor, är i flera fall även en funktionsmyndighet med ansvar för att samordna planeringen i funktionen den ansvarar för. Detta innebär att myndigheten måste göra avvägningar mellan två olika mål, dels att som sektorsmyndighet se till att samhället har en god basförmåga att hantera vardagliga olyckor och andra mindre hot och risker, och med

³⁵ SOU 2001:41, s. 371

³⁶ Prop. 2001/02:158, s. 32-33

³⁷ SOU 2001:41, s. 377

utgångspunkt i detta genomföra ytterligare åtgärder som förbereder samhället för svåra fredstida påfrestningar, och dels som funktionsmyndighet vidtaga nödvändiga åtgärder för att skydda samhället vid händelse av krig. Regeringen påtalar att detta planeringssystem inte underlättar avvägningen mellan de två målen och att det kan leda till att resurserna används på ett olämpligt sätt. Vid felprioriteringar kan detta i sin tur leda till att samhället inte har en tillfredsställande beredskap mot hot och risker på mitten av hotskalan, det vill säga svåra påfrestningar på samhället i fred.³⁸ På grund av det vidgade säkerhetsbegreppet och faktumet att hoten mot det svenska samhället idag har en utpräglad icke-militär karaktär, är gränsdragningen ytterst diffus mellan vad som utgör traditionellt säkerhetspolitiska hot och vad som är fredstida påfrestningar och risker. Denna diffusa gränsdragning medför att de resurser som tidigare tilldelats arbetet med de mer traditionellt säkerhetspolitiska hoten nu även ska kunna användas för att komplettera samhällets resurser avsedda för hantering av fredstida hot och risker.³⁹ Har samhället en god förmåga att hantera svåra fredstida påfrestningar kommer även förmågan vid höjd beredskap att förbättras.⁴⁰ Om resurserna för totalförsvaret i fortsättningen även ska kunna användas för planeringen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, måste den planeringen då även falla inom ramen för totalförsvarsresurserna.⁴¹ Regeringen förslår därför att de 10 anslagen som fördelas till de olika funktionerna slås ihop till ett anslag, samt att funktionsindelningen avskaffas.⁴²

Istället för funktionsindelningen införs områdesansvar, vilket innebär att det ”inom ett geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation”.⁴³ Områdesansvar ska finnas på lokal, regional och nationell nivå.⁴⁴ På nationell nivå är det regeringen som ytterst har områdesansvar, men kan delegera vissa uppgifter till olika centrala myndigheter, och på lokal respektive regional nivå ska områdesansvaret utövas av kommunerna och länsstyrelserna.⁴⁵ Förutom områdesansvar införs också samverkansområden för att effektivisera planeringen av verksamheter som är särskilt viktiga för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.⁴⁶ Verksamheten som bedrivs inom

³⁸ SOU 2001:41, s. 379

³⁹ SOU 2001:41, s. 371-372

⁴⁰ SOU 2001:41, s. 382

⁴¹ SOU 2001:41, s. 377

⁴² Prop. 2001/02:158, s. 32, Prop. 2001/02:10, s. 75

⁴³ Prop. 2001/02:10, s. 77

⁴⁴ *ibid.*

⁴⁵ Prop. 2001/02:158, s. 52

⁴⁶ Prop. 2001/02:158, s. 39

samverkansområdena är verksamheter som är särskilt viktiga för att planeringen och hanteringen av svåra påfrestningar på samhället i fred, liksom för höjd beredskap.⁴⁷ Regeringen anser att det bör vara Krisberedskapsmyndighetens uppgift att disponera över det nya anslaget och ha ansvar för att med utgångspunkt i regeringens planeringsbeslut fördela resurserna till de områdesansvariga aktörerna och till verksamheterna inom de olika samverkansområdena.⁴⁸ Krisberedskapsmyndigheten ska varje år ta fram förslag till regeringen på behovet av beredskapsåtgärder inom det civila försvaret och ge förslag på hur dessa åtgärder ska finansieras. Inför varje försvarsbeslut ska Krisberedskapsmyndigheten även utföra djupgående analyser av beredskapsåtgärderna och deras ekonomi och utifrån den analysen ta fram en strategi för beredskapsåtgärderna som ska gälla under den kommande försvarsbeslutsperioden.⁴⁹ På detta sätt uppnås en bättre helhetssyn då Krisberedskapsmyndigheten har en övergripande insyn i de beredskapsåtgärder som vidtas dels av de områdesansvariga aktörerna, och dels inom de olika samverkansområdena, och kan på så vis skapa en effektivare resursfördelning och undvika luckor i beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.⁵⁰

Krisberedskapsmyndigheten ges också det övergripande ansvaret för uppföljning och utvärdering av beredskapsåtgärderna inom det civila försvaret och ska årligen redovisa vilka åtgärder som genomförts, vilka effekter de haft samt vilken kostnad det medfört för säkerhets- och beredskapsarbetet. Regeringen understryker att uppföljning och utvärdering är viktiga delar i det nya planeringssystemet, och i uppgiften ingår även att undersöka om det finns möjlighet till besparingar och effektiviseringar i resursanvändningen.

Krisberedskapsmyndigheten ska även i samarbete med andra myndigheter vidareutveckla uppföljnings- och utvärderingsmetoderna.⁵¹ På grund av att Krisberedskapsmyndigheten ska ha den övergripande helhetssynen som regeringen efterfrågar är det lämpligt att myndigheten ges i uppdrag att samordna uppföljnings- och utvärderingsarbete.

En annan aspekt av nyttomaximeringsmotivet är att den nya anslagsstrukturen enligt regeringen möjliggör ökad flexibilitet i resursfördelningen och därmed i verksamheten. Eftersom de tidigare anslagen fördelades till flera olika myndigheter, både funktionsansvariga

⁴⁷ Prop. 2001/02:158, s. 40

⁴⁸ Prop. 2001/02:158, s. 33

⁴⁹ Prop. 2001/02:158, s. 49

⁵⁰ Prop. 2001/02:158, s. 33-34, 46

⁵¹ Prop. 2001/02:158, s. 49-50

myndigheter och andra, hamnade enligt regeringen mer fokus på myndigheterna än på verksamheten som sådan, vilket innebar en tröghet i planeringssystemet under ett pågående budgetår, som ”försvårat nödvändiga omprioriteringar inom verksamhetsområdet”.⁵² I takt med att omvärlden förändras är det fördelaktigt om det civila försvaret har en flexibilitet där det vid behov går att omprioritera och omfördela resurserna även under verksamhetsåret. Ett gemensamt anslag för det civila försvaret skapar denna flexibilitet.⁵³ Det är enklare att omfördela resurser inom ett anslag än att fördela om 10 olika anslag. Krisberedskapsmyndigheten ska ha den insynen i verksamheten som krävs för att kunna bedöma när en omprioritering av medlen är nödvändig.

Enligt regeringen ska totalförsvarsresurserna även kunna användas för ”internationella fredsfrämjande och humanitära insatser”.⁵⁴ Regeringen menar att de internationella insatserna genererar erfarenheter som sedan förs tillbaka till Sverige och stärker den nationella krishanteringsförmågan, vilket också leder till bättre kunskap om effektivare resursanvändning. Dessutom ska de akuta krishanteringsinsatserna i utlandet tjäna som ett säkerhetspolitiskt verktyg för att på lång sikt skapa en trygg situation för Sverige.⁵⁵ Krisberedskapsmyndigheten samarbetar med liknande myndigheter i andra länder för erfarenhetsutbyte rörande krishantering och krisberedskap som en del av den internationella agendan.⁵⁶

5.2 Förbättrad samordning

Krisberedskap och krishantering är oerhört komplexa verksamheter som kräver inblandning av många olika aktörer och över flera nivåer i samhället. För att åstadkomma en förbättrad helhetssyn i samhällets krisberedskap och krishantering krävs samordning mellan de olika aktörerna och mellan de olika nivåerna, så att aktörerna gemensamt arbetar mot samma mål.⁵⁷ Enligt regeringen krävs det även en förbättrad samordning inom områdena svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap.⁵⁸ Omvärlden är i ständig förändring och det är viktigt att samhället har en god beredskap mot alla typer av hot på hotskalan, från mindre kriser till svåra fredstida påfrestningar och till och med till krig. För att uppnå detta krävs en

⁵² Prop. 2001/02:158, s. 33

⁵³ Prop. 2001/02:158, s. 12

⁵⁴ SOU 2001:41, s. 372

⁵⁵ Prop. 2001/02:158, s. 70

⁵⁶ Prop. 2001/02:158, s. 45

⁵⁷ Prop. 2001/02:158, s. 10

⁵⁸ Prop. 2001/02:158, s. 11

systematisk samordning av samhällets säkerhets- och beredskapsarbete, och det behövs en aktör som kan ansvara för att så sker. Regeringen ger Krisberedskapsmyndigheten ansvaret för samordningen av planeringen inom verksamhetsområdena svåra påfrestningar på samhället i fred och det civila försvaret.⁵⁹

Det nya planeringssystemet inom det civila försvaret, där verksamheterna är indelade i samverkansområden, kräver att det finns en aktör som kan samordna verksamheterna mellan de olika samverkansområdena, särskilt eftersom det finns beroendeförhållanden mellan olika samverkansområden som har inverkan på såväl planeringen som hanteringen av svåra fredstida påfrestningar och höjd beredskap.⁶⁰ Krisberedskapsmyndigheten ges det övergripande ansvaret för samordning av verksamheterna inom och mellan de olika samverkansområdena.⁶¹ Det nya planeringssystemet bygger även på att det inom ett specifikt geografisk område finns en aktör som har områdesansvar för det geografiska området. Områdesansvar innebär att aktören har ansvar för ”inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation”.⁶² Områdesansvar utövas av kommunen på lokal nivå, länsstyrelsen på regional nivå och ytterst av regeringen på nationell nivå.⁶³ Krisberedskapsmyndigheten har i uppdrag att stödja de områdesansvariga aktörerna och bidra med övergripande samordning av de olika aktörernas verksamhet inom svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap.⁶⁴ Enligt regeringen ska Krisberedskapsmyndigheten ”spela en mycket viktig roll för att förverkliga det nya planeringssystemet”, och då framför allt som samordnande av de olika samverkansområdena. Genom den stödjande och utvecklande roll myndigheten innehar gentemot de områdesansvariga aktörerna kommer den att bidra till att samhället har en bättre förmåga att hantera kriser.⁶⁵

Frivillig verksamhet är viktigt i hanteringen av allvarliga kriser och svåra påfrestningar på samhället i fred. Inom det civila försvaret och vid svåra fredstida påfrestningar behövs frivillig personal, och enligt lagen om civilt förvar (1994:1720) ska varje kommun ha ett så kallat hemskydd, en beredskapsorganisation som bland annat består av frivilliga. Regeringen

⁵⁹ Prop. 2001/02:158, s. 44, Prop 2001/02:10, s. 76

⁶⁰ Prop. 2001/02:158, s. 12

⁶¹ Prop. 2001/02:158, s. 46

⁶² Prop. 2001/02:10, s. 77

⁶³ Prop. 2001/02:158, s. 52

⁶⁴ Prop. 2001/02:158, s. 44-45

⁶⁵ Prop. 2001/02:158, s. 13

anser att den utbildningsverksamhet som Statens räddningsverk tidigare ordnade för personal inom hemskyddet nu ska övertas av Krisberedskapsmyndigheten, för att uppnå ökad helhetssyn och samordning. Krisberedskapsmyndigheten bör även ha i uppgift att samordna uppdrag och organisationsstöd som de frivilliga försvarsorganisationerna erhåller från staten.⁶⁶ Regeringen framhåller även att det är viktigt att ta tillvara på den kunskap om krishantering som finns i trossamfunden, och Krisberedskapsmyndigheten får i uppgift att se till att uppmärksamma och samordna trossamfundens insatser i krishanteringsarbete.⁶⁷

Krisberedskapsmyndigheten ska samordna utbildnings- och forskningsverksamheten inom civilt försvar och svåra påfrestningar på samhället i fred. Det är Krisberedskapsmyndighetens ansvar att se till att den forskningskompetens inom området som finns på Sveriges högskolor och universitet tas tillvara och uppmuntras.⁶⁸

Som tidigare nämnt ska totalförvarsresurserna i fortsättningen även kunna användas för internationella fredsfrämjande insatser. I det internationella samarbetet Partnerskap för fred (PFF) finns både militär och civil verksamhet och regeringen ger Krisberedskapsmyndigheten i uppgift att samordna den civila medverkan i övningar inom PFF-samarbetet samt att själv ansvara för sådana övningar. Krisberedskapsmyndigheten ska även ha förmågan att stödja Försvarsdepartementet i det löpande PFF-arbetet.⁶⁹

5.3 Förändrad hotbild

Hotbilden mot Sverige har förändrats sedan början av 1990-talet. Fokus har förflyttats från en relativt stabil hotsituation under kalla kriget till en mer turbulent och föränderlig situation där olyckor och fredstida påfrestningar har större inverkan på vårt samhälles stabilitet.⁷⁰ Dessa nya hot kan inte stävjas med hjälp av en enbart militär beredskap. Hot som samhället står inför idag är till exempel elavbrott, störningar i kommunikationssystem, påfrestningar på miljön, översvämningar, epidemier, terroristangrepp, och intrång och skadegörelse på IT-system och hot mot informationssäkerheten.⁷¹ I takt med att globaliseringen och internationaliseringen ökar det ömsesidiga beroendet mellan länder, organisationer och folk,

⁶⁶ Prop. 2001/02:158, s. 45

⁶⁷ ibid.

⁶⁸ ibid.

⁶⁹ Prop. 2001/02:158, s. 68, Prop. 2001/02:158, s. 45

⁷⁰ Prop. 2001/02:158, s. 10

⁷¹ ibid, Prop. 2001/02:10, s. 14

så ökar även samhällets sårbarhet.⁷² Den tekniska infrastrukturen, såsom elförsörjningen och telekommunikationerna har allt större betydelse för att samhället ska kunna upprätthålla livsnödvändiga funktioner. Den snabba informationstekniska utvecklingen och sårbarheten i de tekniska infrastruktursystemen innebär ökade möjligheter för ekonomiskt svagare stater, mindre intressegrupper, kriminella grupper och terrorister att påverka stabiliteten i ett land, oavsett vart i världen de befinner sig.⁷³ Den vidgade hotbilden gör att samhället måste skaffa sig en bättre beredskap för allvarliga kriser som inte enbart är av ren militär karaktär. Regeringen anser att omvärldsbevakning och omvärldsanalyser har fått ökad betydelse för att hitta nya potentiella hot mot samhället, både inom och utanför Sveriges gränser.⁷⁴ Det behövs en aktör i samhället som har en övergripande bild av vilka händelser och situationer i Sverige och internationellt som kan komma att påverka det svenska samhället. Utifrån omvärldsbevakningen ska aktören kunna göra bedömningar om hur en beredskap mot dessa potentiella hot kan byggas upp. Detta är enligt regeringen särskilt viktigt för ”samhällsviktiga IT-beroende system” och för informationssäkerheten.⁷⁵ Regeringen ålägger Krisberedskapsmyndigheten att ha det övergripande ansvaret för bevakning och ”analys av samhällsutvecklingen, omvärldsförhållanden, beroendeförhållanden mellan viktiga samhällssystem och deras sårbarhet”.⁷⁶

Det finns även en annan aspekt av Krisberedskapsmyndighetens bevakningsansvar. Förutom att samhället ska ha en god grundberedskap för kriser och svåra påfrestningar på samhället i fred såväl som för höjd beredskap, måste det även finnas en förmåga att anpassa totalförsvaret för att kunna möta nya hot om omvärldsläget förändras.⁷⁷ ”Anpassning” innebär att ”successiva beslut om förändringar av alla typer av operativ förmåga, resursers tillgänglighet och samhällets robusthet” möjliggör att samhället kan ”förändra, höja eller minska förmågan att möta aktuella hot”.⁷⁸ Det civila försvaret ska utifrån grundberedskapen kunna genomföra åtgärder för Anpassning mot nya hot på kort, medellång och långsikt, vilket motsvaras av ett, fem respektive tio år.⁷⁹ En god Anpassningsförmåga är enligt regeringen en av hörnstenarna i svensk försvarspolitik, och en förutsättning för att Anpassningen ska kunna ske är att de förändringar som sker i Sveriges säkerhetspolitiska situation kan läsas av och analyseras på ett

⁷² Prop. 2001/02:10, s. 1

⁷³ Prop. 2001/02:158, s. 18

⁷⁴ Prop. 2001/02:158, s. 45

⁷⁵ Prop. 2001/02:158, s. 107

⁷⁶ ibid.

⁷⁷ Prop. 2001/02:158, s. 17

⁷⁸ Prop. 2001/02:158, s. 21

⁷⁹ Prop. 2001/02:10, s. 124, 162-163

korrekt sätt.⁸⁰ Omvärldsbevakning och omvärldsanalys blir således ytterst viktiga verktyg för att regeringens anpassningskrav ska kunna uppfyllas.⁸¹

För att kunna bygga en god beredskap mot nya hot måste det finnas en förståelse för hotens karaktär och vad hoten innebär. Att producera ny kunskap om hot och samhällets sårbarhet blir således ytterst viktig. Omvärldsanalysen och omvärldsbevakningen som diskuterades ovan är en del av detta kunskapsuppbyggande, men även utbildnings- och forskningsverksamhet är viktiga byggstenar.⁸² Enligt regeringen är det viktigt att åstadkomma en bättre överblick över forskningen som bedrivs inom krishantering och civilt försvar, att det ska utvecklas långsiktiga strategier för forskningen och att Krisberedskapsmyndigheten ska ansvara för att sådana strategier upprättas. Krisberedskapsmyndigheten får också i uppgift att utifrån strategierna omfördela forskningsmedel.⁸³ I utbildningsdelen av kunskapsuppbyggandet har Krisberedskapsmyndigheten i uppgift att bedriva och medverka i utbildning gällande krishantering och civilt försvar, samt att kunna sprida kunskapen till samhällets olika delar.⁸⁴

Regeringen pekar ut ett särskilt viktigt område vars verksamhet Krisberedskapsmyndigheten får i uppdrag att samordna och inrikta, nämligen informationssäkerheten. Informationssäkerheten är starkt kopplat till flera samhällsviktiga verksamheter och ges därför särskild uppmärksamhet. Krisberedskapsmyndigheten får myndighetsansvar för informationssäkerheten och får i uppdrag att analysera och utvärdera samhällets informationssäkerhet samt årligen inkomma till regeringen med en bedömning av beredskapen inom området. Dessutom ska Krisberedskapsmyndigheten etablera och utveckla samarbete med näringsliv och privata aktörer på informationssäkerhetsfronten.⁸⁵

Avskaffandet av funktionsindelningen har även kopplingar till den förändrade hotbilden. Den gamla funktionsindelningen är starkt kopplat till den gamla hotbilden, och infördes då krig ansågs vara det största hotet mot nationen. Regeringen anser att det civila försvarets organisation för samverkan och ledning måste omformas för att bättre passa den nya breddade

⁸⁰ Prop. 2001/02:158, s. 21, Prop. 2001/02:10, s. 79

⁸¹ Prop. 2001/02:158, s. 107

⁸² Prop. 2001/02:158, s. 48, 53-54, 66

⁸³ Prop. 2001/02:158, s. 66

⁸⁴ Prop. 2001/02:158, s. 46-47

⁸⁵ Prop. 2001/02:158, s. 106

hotbilden.⁸⁶ Som tidigare nämnts vill regeringen att planeringen för det civila försvaret präglas av en förbättrad helhetssyn.⁸⁷ För att ha en god beredskap mot alla de olika typer av hot som den nya breddade hotbilden beskriver, är det särskilt viktigt att en helhetssyn råder då hoten mot samhället är mer splittrat idag än under kalla krigets dagar. Om hot och risker kan behandlas på ett ”samordnat och integrerat sätt” oavsett deras karaktär och svårighetsgrad minimeras risken för beredskapsluckor.⁸⁸ Det behövs en aktör på nationell nivå med ansvar för samordning och planering för svåra fredstida påfrestningar och det civila försvaret, och som har en god förmåga till tvärsektoriell samverkan i beredskapsplaneringen. Regeringen anser att denna aktör ska vara Krisberedskapsmyndigheten.⁸⁹

5.4 Samverkan

Regeringen anser att den offentliga sektorn måste samverka med näringslivet för att samhällets förmåga att möta kriser och hot ska bli så stark som möjligt. Om inte den offentliga sektorn kan samverka med näringslivet på ett strukturerat sätt kommer förmågan att möta och förebygga kriser aldrig kunna bli så utvecklad och stark som behövs för att möta de nya hoten.⁹⁰ Detta gäller framför allt inom den tekniska infrastrukturen och elförsörjningen där det finns många privata intressenter, samtidigt som ett fungerande infrastruktursystem är av ”fundamental betydelse för medborgarnas livsbetingelser och ett fungerande samhälle”.⁹¹ Enlig regeringen är ett samarbete av stort värde både för den offentliga sektorn och för det privata näringslivet eftersom det ligger i bådars intresse att upprätthålla en fungerande marknad.⁹² En strävan att identifiera och minska svagheter i infrastrukturen under ostörda förhållanden genererar en bättre förmåga till krishantering och anpassning under ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Inom det privata näringslivet finns även en stor del av kunskapen om svagheter i infrastrukturen, beroendeförhållanden mellan olika system samt om vilka åtgärder som skapar större säkerhet och uthållighet i systemen, kunskaper som är av stor betydelse för den statliga krishanteringsförmågan.⁹³ Krisberedskapsmyndigheten ska utveckla samarbetsformerna mellan den offentliga sektorn och det privata näringslivet, och regeringen anser att det även bör upprättas ett råd för samverkansfrågor som ska knytas till

⁸⁶ Prop. 2001/02:10, s. 75-76

⁸⁷ SOU 2001:41, s. 371

⁸⁸ SOU 2001:41 s. 54

⁸⁹ Prop. 2001/02:158, s. 44, Prop. 2001/02:10, s. 75

⁹⁰ Prop. 2001/02:158, s. 11

⁹¹ Prop. 2001/02:158, s. 50

⁹² ibid.

⁹³ Prop. 2001/02:158, s. 51

myndigheten.⁹⁴ Regeringen anser också att myndigheterna inom de olika samverkansområdena ska arbeta med samverkan med näringslivet inom sina respektive områden. Krisberedskapsmyndigheten ska bistå myndigheterna med övergripande samordning och hjälpa till att utveckla metoder för samverkan. Krisberedskapsmyndigheten bör även ta hjälp av kunskaper inom det privata näringslivet vid omvärldsbevakning och risk- och sårbarhetsanalyser.⁹⁵

⁹⁴ Prop. 2001/02:158, s. 46

⁹⁵ *ibid.*

6. Vilket motiv väger tyngst?

6.1 Val av motivindikatorer

Valet av motivindikatorer utgår från beskrivningen av motiven ovan. Till varje motiv har ett antal motivindikatorer valts ut, med avsikten att täcka in så mycket av motivets bredd som möjligt.

För motivet *nyttomaximering* har följande motivindikatorer valts ut: helhetssyn, förändrad anslagsstruktur, uppföljning och utvärdering, svåra påfrestningar på samhället i fred och internationella insatser. Indikatorn helhetssyn används under flera motiv, men för varje motiv som den används för har den en speciell vinkel. För nyttomaximeringsmotivet innebär helhetssynen regeringens strävan att avvärja de brister som finns i resursfördelningen och resursanvändningen, för att öka den totala nyttan av resurserna. Helhetssyn kommer endast att räknas till nyttomaximeringsmotivet när det är tydligt att det är den ekonomiska aspekten av helhetssynen som omnämns. På liknande sätt räknas de övriga motivindikatorerna.

Planeringen för beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred har tidigare inte ingått i totalförsvarets budget, något som kan skapa luckor i beredskapen. När

Krisberedskapsmyndigheten tar över fördelningen av anslaget och ansvaret för planeringen för svåra fredstida påfrestningar blir en effektivare resursfördelning möjlig och beredskapsluckor kan förhindras. Det innebär också att det skapas en ökad flexibilitet i resursfördelningen, där omfördelningar blir möjliga även under pågående budgetår, vilket är viktigt för att undvika beredskapsluckor om omvärldsläget snabbt skulle förändras. De internationella insatsernas betydelse för nyttomaximeringsmotivet är framförallt att Sverige ska kunna hitta ny kunskap om internationella kriser för att stärka förmågan till effektiv krishantering på hemmaplan, både ur ett beredskapsperspektiv och ur ett resursanvändningsperspektiv.

För motivet *förbättrad samordning* har följande motivindikatorer valts ut: helhetssyn, samverkansområdenas beroendeförhållanden, samordning av frivillig verksamhet, utbildnings- och forskningssamordning samt samordning av internationell verksamhet. Helhetssynen ur ett samordningsperspektiv innebär att samordningen inom samhällets säkerhet- och beredskapsarbete måste sträva efter att alla arbetar mot samma mål. Det handlar om en övergripande samordning av all verksamhet som ska leda till att samhället har en god beredskap mot alla typer av hot över hela hotskalan. På grund av att samverkansområdena är

starkt beroende av varandra krävs att arbetet mellan dem samordnas, vilket är skälet till att samverkansområdenas beroendeförhållanden valts som en motivindikator. Den frivilliga verksamheten är en viktig del av krishanteringen och det är viktigt att den kunskap och de insatser som görs tas tillvara och samordnas. Med samordning av internationell verksamhet avses Krisberedskapsmyndighetens arbete och övningsverksamhet inom PFF-samarbetet.

För motivet *förändrad hotbild* har följande motivindikatorer valts ut: den breddade hotbilden, informationssäkerhet, omvärldsbevakning, upprättandet av forsknings- och utbildningsstrategier och slutligen avskaffandet av funktionsindelningen som ska leda till bättre helhetssyn. Anledningen till att informationssäkerhet har valts som motivindikator är att den tekniska infrastrukturen är av ”fundamental betydelse för medborgarnas livsbetingelser och ett fungerande samhälle”, och dessutom innebär utvidgningen av dessa system ökade risker för sabotage, terrorism och kriminalitet vilket gör att de fått ökad uppmärksamhet inom det statliga krisberedskapsarbetet.⁹⁶ Som redan diskuterats så får Krisberedskapsmyndigheten i uppgift att ha det övergripande ansvaret för samhällets informationssäkerhet. Den gamla funktionsindelningen är som beskrivits anpassad efter den gamla hotbilden som domineras av kriget som hot. I och med den breddade hotbilden är denna indelning inte längre fruktbar för planeringen av samhällets krisberedskap, varpå avskaffandet av denna valts som motivindikator.

För motivet *samverkan* har följande motivindikatorer valts ut: strävan efter en strukturerad samverkan med näringslivet, upprättandet av ett samverkansråd inom Krisberedskapsmyndigheten.

Det är viktigt att klargöra att det är endast när texten berör Krisberedskapsmyndighetens uppgifter eller annat existensberättigande som ovanstående punkter räknas som motivindikatorer. Dokumenten behandlar det civila försvaret och samhällets säkerhet och beredskap i ett större perspektiv, och förslaget att inrätta Krisberedskapsmyndigheten är endast en del av de förslag som behandlas. Därför är det möjligt att exempelvis samverkansområden omnämns i sammanhang som inte har kopplingar till inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten, och sådana omnämningen kommer heller inte att räknas med i analysen.

⁹⁶ Prop. 2001/02:158, s. 50, Prop. 2001/02:158, s. 18

6.2 Resultat av textanalys

Efter genomgång av de offentliga dokumenten som ligger till grund för undersökningen har följande resultat framkommit.

6.2.1 Frekvens

Motiv	Motivindikator	Frekvens	Σ
Nyttomaximering	Helhetssyn	41	114
	Förändrad anslagsstruktur	16	
	Uppföljning/utvärdering	12	
	Svåra påfrestningar på samhället i fred	22	
	Internationella insatser	23	
Förbättrad samordning	Helhetssyn	85	156
	Samverkansområdenas beroendeförhållanden	11	
	Samordning frivilligverksamhet	6	
	Utbildnings- och forskningssamordning	36	
	Samordning internationell verksamhet	18	
Förändrad hotbild	Breddad hotbild	51	226
	Informationssäkerhet	60	
	Omvärldsbevakning	67	
	Forsknings- och utbildningsstrategier	24	
	Avskaffandet av funktionsindelningen /helhetssyn	24	
Samverkan	Samverkan med näringslivet	21	24
	Samverkansråd	3	

6.2.2 Språkbruk

Motiv	Språkbruk	Antal	Poäng	Σ
Nyttomaximering	Neutralt	91	0	25
	Positivt	21	21	
	Mycket positivt	2	4	
Förbättrad samordning	Neutralt	124	0	34
	Positivt	30	30	
	Mycket positivt	2	4	
Förändrad hotbild	Neutralt	167	0	67
	Positivt	51	51	
	Mycket positivt	8	16	
Samverkan	Neutralt	16	0	8
	Positivt	8	8	
	Mycket positivt	0	0	

Neutralt språk = 0 poäng

Positivt språk = 1 poäng

Mycket positivt språk = 2 poäng

7. Avslutande diskussion

7.1 Slutsatser

Som framgår av textanalysen är det tydligt att det som har störst betydelse för omorganiseringen av den statliga krishanteringen är den vidgade hotbilden. Motivet var det som nämndes på överlägset flest ställen i de offentliga dokumenten och det som omnämndes i mest positiva ordalag. De hot som samhället står inför idag kan inte stävjas med enbart militär beredskap. Eftersom hoten är många och splittrade är det ett måste att samhället har en sammanhållen överblick över vad som sker i vår omvärld och att det finns aktörer som kan analysera och korrekt bedöma vilka hot som kan skapa svåra påfrestningar för samhället och hota grundläggande demokratiska värden. När det finns så många potentiella hot i vår omvärld är det också nödvändigt att kunna utnyttja resurserna på ett effektivt sätt som tillser att hela hotskalan täcks in. Det ter sig därför naturligt att låta en aktör som Krisberedskapsmyndigheten som har överblick över de viktiga samhällsfunktionerna, deras inbördes beroende och deras sårbarhet även lägga fram förslag på hur resurserna bäst ska fördelas för att uppnå största möjliga nytta.

Det står också klart att det inom motivet förändrad hotbild varit en utvecklad omvärldsbevakning och ett ökat grepp för informationssäkerheten som haft störst betydelse för regeringen. Omvärldsbevakning och omvärldsanalys blir ytterst viktiga redskap för att få klarhet i vilka hot samhället står inför, deras karaktär och hur vi bäst bygger upp en god beredskap mot dem. Utan vetskap om hur hot bildas, omformas, sprids och om hur de påverkar samhället kan det aldrig finnas ett försvar mot dem. På samma sätt är det väsentligt att veta allt om vilka sårbarheter som finns i de olika system som samhället är byggt av, hur systemen skulle påverkas av en eventuell kris och hur de bäst kan skyddas mot alla möjliga typer av hot. Samhället blir allt mer beroende av den tekniska infrastrukturen i allmänhet och av informationstekniken i synnerhet, vilket gör att sårbarheten i dessa system ökar. Kriser i informationstekniken kan dessutom spridas väldigt fort, och kan orsaka stor skada för samhället innan vi ens har tid att reagera. Krisförloppen stoppas heller inte av nationsgränser utan kan snabbt sprida sig från en del av världen till en annan. Därför är det extra viktigt att säkerheten i dessa system är hög, och att korrekta bedömningar angående potentiella hot kan göras så att eventuella sårbara punkter kan stärkas.

Efter den förändrade hotbilden verkar det vara önskan om en förbättrad samordning som har haft störst betydelse för inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten. För att samhället ska kunna bygga upp en stark beredskap mot olika hot och mot svåra fredstida påfrestningar krävs att de olika offentliga aktörerna arbetar tillsammans och mot samma mål. För att detta ska fungera måste det finnas en aktör som har ansvaret för den övergripande samordningen av säkerhets- och beredskapsarbetet.

Att samverkansmotivet inte fått så stort utrymme i dokumenten kan bero på att det verkar ha varit ett motiv som framkommit en bit in i arbetet med framtagandet av principer för omorganisationens. Motivet beskrivs inte i den offentliga utredningen som ligger till grund för de två propositionerna. Regeringen tar upp samverkansmotivet i proposition 2001/02:158 där det bland annat får ett eget kapitel, något som tyder på att det haft så pass stor inverkan att det ändå ska räknas som ett motiv, och det nämns även som hastigast i proposition 2001/02:10. Att motivet blir synligt först i propositionerna kan tyda på att det var en tanke som fanns hos regeringen men som missades av utredningen. Det kan också ha varit så att samverkansaspekterna framkommit när utredningens betänkande remissbehandlats. Det är ändå tydligt att en förbättrad samverkan mellan de statliga krisberedskapsaktörerna och det privata näringslivet spelar en stor roll i uppbyggandet av en stark beredskap. Samhällsnödvändiga system såsom elsystemen och den tekniska infrastrukturen sköts i stor utsträckning av aktörer i det privata näringslivet och utan samverkan finns det ingen chans för staten att kunna bygga en god beredskap inom dessa system, vilket påverkar hela samhället på grund av de djupa beroendeförhållandena mellan systemen. Samtidigt har de privata aktörerna ett intresse av att deras system har hög säkerhet för att behålla en fungerande marknad. Ingen skulle köpa el från ett företag som inte har en plan för hur de ska förhindra och lösa problem som resulterar i strömavbrott.

Det går att se NPM-relaterade tendenser i regeringens motiv till inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten. Bland annat så spelar utvärdering och uppföljning av säkerhets- och beredskapsarbete en viktig roll för nyttomaximeringsaspekten. Inför varje försvarsbeslut ska Krisberedskapsmyndigheten analysera vilka effekter tidigare beredskapsåtgärder har haft för att ta fram en strategi för kommande åtgärder. Detta stämmer väl överrens med målstyrningsprincipen som är ett viktigt inslag i NPM. Med inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten sker även en delegering av beslutsfattandet i resursfördelningen från regering och riksdag till en central myndighet. Den nya anslagsstrukturen innebär också

en högre grad av flexibilitet i verksamheten, och Krisberedskapsmyndigheten har befogenheten att omfördela resurserna under pågående verksamhetsår, utan att regering och riksdag måste besluta om förändringar i budgeten. I och med den nya anslagsstrukturen menar även regeringen att det sker en förskjutning av fokus från myndigheterna som sådana till att fokus läggs på verksamheten och effekterna av densamme. Det viktiga är att resurserna på ett effektivt sätt ska kunna omvandlas till verksamhet som skapar en god krishanteringsförmåga som gör att medborgarna ska vara säkra från kriser och hot.

Den effektivitet som regeringen vill uppnå i säkerhets- och beredskapsarbetet stämmer bäst överrens med det vidare effektivitetsbegreppet som Modell och Grönlund skisserar. Demokratiskt deltagande och inflytande från andra aktörer är viktigt, något som exemplifieras av att Krisberedskapsmyndigheten uppmanas att samarbeta med andra myndigheter och med näringsliv för att uppnå en god beredskap i hela samhället. Produkten som organisationen ska tillhandahålla är krisberedskap och krishantering, något som inte är oproblematiskt att mäta, och verksamheten kan nog knappast definieras som ”rutinartad”.

På grund av dess karakteristika är krisberedskap och krishantering kanske inte något som på ett naturligt sätt kopplas samman med marknadsrelaterade principer med fokus på prestationer och nyttomaximering av resurserna, men det är tydligt att New public management är minst lika applicerbart på denna samhällsverksamhet som på till exempel den kommunala skolverksamheten.

7.2 En oväntad vändning – avslutande funderingar

Den 31 december 2008 läggs Krisberedskapsmyndigheten ner. Detsamma gäller för Statens Räddningsverk och Styrelse för psykologiskt försvar. Den 1 januari 2008 flyttas verksamheterna i de tre myndigheterna över till en nybildad myndighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.⁹⁷

Redan när Sårbarhets- och säkerhetsutredningen remissbehandlades framlade Svenska kommunförbundet att det var vore olyckligt att inte ta steget fullt ut vid inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten och lägga ner Statens Räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar samtidigt som Överstyrelsen för civilt försvar läggs ner, och istället skapa

⁹⁷ www.krisberedskapsmyndigheten.se

en ny myndighet som täcker in de tre nedlagda myndigheternas uppgifter. Svenska kommunförbundet menade på att detta bland annat skulle öka kostandseffektiviteten ytterligare och minska risken för revirtänkande mellan myndigheterna.⁹⁸

Det kan vara så att en del av de motiv som behandlats i denna undersökning även haft inverkan på beslutet att slå samman Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt förvar, att de levt kvar och nu används som motiv till den nya myndigheten. I Regeringens proposition *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (2007/08:92), propositionen som föreslår sammanslagningen och bildandet av MSB, framgår det till exempel att motivet förändrad hotbild även denna gång används som en stark anledning till omorganisering av den statliga krisberedskapen.⁹⁹ Regeringen framhåller även åter igen att informationssäkerheten bör stärkas.¹⁰⁰ Från nyttomaximeringsperspektivet sett bör utvärderingen och uppföljningen av samhällets krisberedskap och krishantering förbättras.¹⁰¹ Det påpekas också att den nationella samordningen bör utvecklas för att bättre kunna bistå organ på lokal och regional nivå.¹⁰² Frågan är om Krisberedskapsmyndigheten misslyckats med sitt uppdrag, eller om regeringen har insett, sex år senare, att Svenska kommunförbundet kan ha haft rätt i att det finns möjligheter att uppnå ännu bättre resultat genom att ta steget fullt ut och slå ihop Krisberedskapsmyndigheten med Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar.

De återanvända motiven har antagligen inte sin förklaring i att Krisberedskapsmyndigheten har misslyckats i någon större utsträckning, utan i att samhället har utvecklats i linje med motiven på ett sätt som gör att de fortfarande är giltiga. Samhällets beroende av informationsteknik blir bara djupare och djupare, tekniken blir allt mer avancerad och utvecklingen går fort. Säkerheten i dessa system måste utvecklas i takt med teknikens utveckling, och det är inte säkert att sättet som informationssäkerheten hanterades på år 2002 är lika hållbart år 2008. Nya strategier behöver utvecklas. Samtidigt måste en organisationsform för samhällets krisberedskap och krishantering kunna skapas för att hålla i mer än sex år. Statliga utredningar och reformer kostar pengar, och krisberedskap händer inte i en utredning eller i en reform som sådan, det är först när en myndighet är på plats och de nya

⁹⁸ Prop. 2001/02:10, s. 54

⁹⁹ Prop. 2007/08:92, s. 7

¹⁰⁰ Prop. 2007/08:92, s. 36

¹⁰¹ Prop. 2007/08:92, s. 39

¹⁰² Prop. 2007/08:92, s. 55

processerna och ansvarsförhållandena har hunnit etablerats hos dess tjänstemän och resten av samhället som den faktiskt kan göra nytta. Så vi kan bara hoppas på att den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kommer att hålla i mer än sex år.

8. Sammanfattning

Sedan kalla krigets slut har hotbilden mot Sverige förändrats radikalt, och det är inte längre realistiskt att se krig som det största hotet mot samhället. Vi står istället inför nya, mer diffusa och spridda hot, som inte går att stävja med hjälp av enbart militära medel, och krisberedskap och krishantering blir allt viktigare för samhällets beredskap. I denna uppsats undersöks regeringens motiv till inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten. Detta sker genom en textanalys av den utredning och de propositioner som föregick beslutet om inrättandet. Dels identifieras ett antal motiv, dels mäts frekvensen av hur ofta motiven omnämns i de offentliga dokumenten och dels så analyseras språket som används vid omnämnande. Språkbruket delas in i tre kategorier; neutralt språk, positivt språk och mycket positivt språk. Ju positivare språk som används för att beskriva motiven, desto större betydelse antas motivet ha haft för beslutsfattarna. Resultaten belyses också utifrån ett New Public Management perspektiv. Motiven som identifierats i det offentliga materialet är nyttomaximering, förbättrad samordning, förändrad hotbild och samverkan. Med inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten, som får en nyckelroll i fördelningen av anslaget till det civila försvaret, vill regeringen skapa en bättre helhetssyn så att samhället har en beredskap mot alla typer av hot på hotskalan, från kris till svåra påfrestningar på samhället i fred till krig. För att detta ska bli möjligt får Krisberedskapsmyndigheten ansvar för den övergripande samordningen av de instanser som har funktioner inom krisberedskap och krishantering. Samverkan med näringslivet är också viktig för att skapa en stark beredskap inom exempelvis den tekniska infrastrukturen. Av textanalyserna framgick att motivet förändrad hotbild tycks ha haft störst betydelse för beslutet att inrätta Krisberedskapsmyndigheten, eftersom motivet både hade högst frekvens och omnämndes i mest positiva ordalag. Det finns tendenser i omorganiseringen som har stöd i New Public Management teorin, särskilt inom nyttomaximeringsmotivet med ett ökat fokus på utvärdering och uppföljning och med delegering av beslutsbefogenheterna till Krisberedskapsmyndigheten i resursfördelningen. Krisberedskapsmyndigheten inrättades i halvårsskiftet 2002, men vid årsskiftet 2008 läggs myndigheten ner, för att tillsammans med Styrelsen för psykologiskt försvar och Statens räddningsverk bilda en ny myndighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I propositionen som föregick beslutet framgår att det kan vara liknande motiv som haft betydelse för den nya myndigheten som för inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten, bland annat inom informationssäkerhet, förändrad hotbild och nyttomaximering. Detta har

antagligen inte sin förklaring i att Krisberedskapsmyndigheten har misslyckats med sitt uppdrag i någon större utsträckning, utan i att samhället har utvecklats i linje med motiven på ett sätt som gör att de fortfarande är giltiga.

Källor

Offentliga dokument

- SOU 2001:41, *Säkerhet i en ny tid – Sårbarhets och säkerhetsutredningen*
- Regeringens proposition 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*
- Regeringens proposition 2001/02:158, *Samhällets säkerhet och beredskap*
- Regeringens proposition 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*
- Motion 2001/02:FÖ18
- Motion 2001/02:FÖ19
- Motion 2001/02:FÖ20
- Motion 2001/02:FÖ21
- Motion 2001/02:FÖ22

Tryckta källor

- Almqvist, Roland. *Icons of New Public Management – Four studies on competition, contracts and control*, Stockholm: School of Business, Stockholm University, 2004.
- Christensen, T., Lægreid, P., eds, *New Public Management – The transformation of ideas and practice*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2002.
- Esaiasson et al, *Metodpraktikan*, Stockholm: Norstedts Juridik, 2004.
- Grønmo, Sigmund. *Metoder i samhällsvetenskap*, Malmö: Liber, 2006.
- Lewin, Leif., *Ideologi och strategi – svensk politik under 130 år*, Stockholm: Norstedts juridik, 2002.
- Modell, S., Grönlund, A., *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Lund: Studentlitteratur, 2006.
- Wulff, Petter., ”Sverige: hot, anpassning och åtgärder – den offentliga sektorn”., Jervas, G., ed, *Terrorismens tid*. Stockholm: SNS Förlag, 2003.

Elektroniska källor

- Krisberedskapsmyndighetens hemsida, www.krisberedskapsmyndigheten.se
(20070110, 20080506, 20080920)